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 lichaam van overledene)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Algemeen deel 4
1. Inleiding 4
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 6
2.3 Visie en uitgangspunten van het wetsvoorstel 9
2.3.1 Limitatieve regeling bestemmingen voor alle overledenen 9
2.3.2 Bestemming volgens wens overledene 10
2.3.3 Minimale regeling 10
2.3.4 Overheidszorg 11
3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel 12
3.1 Verruiming van de keuzemogelijkheden bij bestemming 12
3.1.1 Alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming 12
3.1.2 Gezamenlijke bestemming van lichamen van overledenen 16
3.1.3 Flexibilisering van de termijnen voor bestemming 17
3.1.4 Verruiming mogelijkheden rondom de as-bestemming en begraven 18
3.1.5 Rechten religieuze en levensbeschouwelijke instellingen 20
3.2 Vaststelling aard overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene 21
3.2.1 Verbetering onderzoek identiteit en aard van overlijden 22
3.2.2 Huidig proces 23
3.2.3 Nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts 24
3.2.4 Bevoegdheden politie bij het overlijdensonderzoek 27
3.2.5 Zorg burgemeester bij identificatie in geval van natuurlijk overlijden 29
3.2.6 De termijn van de schouw in relatie tot verzorgende handelingen 30
3.2.7 Kwaliteit van en toezicht op de schouw 31
3.3 Modernisering van de overige bepalingen 32
3.3.1 Identificatie van de overledene 32
3.3.2 Risicosignalering ten aanzien van overledenen 34
3.3.3 Uniformering verlof bestemming en registers 34
3.3.4 Grafrusttermijn 35
3.3.5 Lichamelijke integriteit 36
3.3.6 Voorziening door gemeenten in de bestemming 38
3.3.7 Vestiging begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria 39
3.3.8 Ruimen van graven 40
3.3.9 Staatsnoodrecht 41

3.3.10 Wijzigingen in het kader van het toezicht en de handhaving 45
3.3.11 Rechtsbescherming 46
3.3.12 Ontleding van het lichaam van overledene 47
3.3.13 Lichaamsdelen 49
4. Verhouding tot hoger recht 50
4.1 Grondrechten en mensenrechten 50
4.1.1 Lichamelijke integriteit 51
4.1.2 Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging 51
4.1.3 Het recht op privacy en bescherming van de persoonlijke levenssfeer 52
4.2 Europees recht 54
5. Verhouding tot nationaal recht 55
5.1 Wetboek van Strafrecht 55
5.2 Gemeentewet en Financiële-verhoudingswet 56
5.3 Algemene wet bestuursrecht 56
5.4 Burgerlijk wetboek 56
5.5 Omgevingswet 57
5.6 Wetten op het terrein van de volksgezondheid 57
5.7 Het Wetboek van Strafvordering 58
6. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de samenleving en het milieu 59
6.1 Zij die komen te overlijden 59
6.2 Nabestaanden 60
6.3 Effecten op gendergelijkheid 60
6.4 Grenseffecten 61
6.5 Milieu 61
7. Uitvoeringsconsequenties 62
7.1 Zij die zorgdragen voor bestemming van overledene 62
7.2 Houders van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria 64
7.3 Decentrale overheden 64
7.3.1 De burgemeester 65
7.3.2 Het college van burgemeester en wethouders 65
7.3.3 De gemeenteraad 66
7.3.4 Ambtenaar van de burgerlijke stand 66
7.3.5 Rechtspersoon gemeente 66
7.4 Provincies 66
7.5 Het openbaar ministerie en de politie 66
7.6 Overige uitvoeringsconsequenties 67
8. Toezicht en handhaving 67
8.1 Strafrechtelijke handhaving 67
8.2 Wijzigingen in verband met het toezicht op de schouw 68
8.3 Overige bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente 68
8.4 Interbestuurlijk toezicht 69

9. Rechtsbescherming 69
9.1 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtsbescherming 69
9.2 Civielrechtelijke rechtsbescherming 70
10. Financiële gevolgen 70
11. Consultatie en overleg 72
12. Inwerkingtreding en overgangsrecht 74
12.1 Inwerkingtreding 74
12.2 Overgangsrecht 74
Artikelsgewijze toelichting 75

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, zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen van de identiteit, het vaststellen van de aard van het overlijden en de borging van de lichamelijke integriteit van overledenen. Het voorstel van Wet bestemming lichaam van overledenen (hierna: het wetsvoorstel), dat mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt ingediend, heeft daarom tot doel de Wlb te moderniseren en te verbeteren en te vervangen. Vanwege de veelheid aan wijzigingen vervangt dit voorstel de Wlb.

In dit wetsvoorstel wordt 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 alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming voor het lichaam van overledenen geïntroduceerd. Ook ten aanzien van de al bestaande bestemmingen biedt het wetsvoorstel nieuwe keuzemogelijkheden. Zo wordt het begraven binnen 24 uur vergemakkelijkt 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 en de borging van de integriteit van het lichaam van overledenen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel (2). In hoofdstuk drie worden de hoofdlijnen van het voorstel besproken. 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 vier wordt stilgestaan bij de verhouding tot hoger recht, waarna in hoofdstuk vijf de verhouding tot het nationaal recht volgt. In hoofdstuk zes worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor de samenleving en het milieu beschreven, gevolgd door de uitvoeringsconsequenties in hoofdstuk zeven. Hoofdstuk acht geeft een uiteenzetting van het toezichts- en handhavingsinstrumentarium van het wetsvoorstel. In hoofdstuk negen 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 10. Hoofdstuk 11 gaat in op de inbreng en verwerking van consultatie en overleg over het wetsvoorstel. Hoofdstuk 12 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'[1] 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.

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

[1] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV nr. 11.

2. Achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel

2.1 Hoofdelementen en voorgeschiedenis van de Wet op de lijkbezorging

Per jaar overlijden in Nederland zo'n 170.000 mensen.[2] 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 uitvaartvereniging. Het overlijden van een dierbare is ingrijpend voor de nabestaanden en behoort tot een van de meest emotionele 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.[3] 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 redelijkerijs kan worden gevergd.[4] 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, de bescherming van de volksgezondheid. Deze overheidshandelingen kunnen de lichamelijke integriteit beperken waardoor in een wettelijke regeling wordt 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.[5] Het doel van de schouw was en blijft dat een arts zo spoedig mogelijk het lichaam van de overledene schouwt om vast te stellen of 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 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 schouwarts overtuigd is van een natuurlijk overlijden, geeft deze een verklaring (de verklaring van overlijden) af waarmee verlof voor de bestemming van het lichaam bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kan worden aangevraagd. De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt vervolgens een akte van overlijden op in de burgerlijke stand. Daarna wordt het overlijden geregistreerd in de Basisregistratie Personen. Zonder verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand kan niet worden overgegaan tot de bestemming. Wanneer de schouwarts 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 schouwarts hierbij thans al vaak geholpen door de politie. Het lichaam van de overledene kan in geval van een strafrechtelijk onderzoek pas een

[2] 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 waren er in Nederland 170.112 sterfgevallen en in 2023 169.363.
[3] 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).
[4] Zie artikel 18, eerste lid, tweede zin, Wlb.
[5] *Kamerstukken II* 1978/79, 15463, nr. 2, p. 5.

bestemming krijgen nadat de officier van justitie heeft bepaald dat het lichaam geen strafrechtelijk belang meer dient en het lichaam heeft vrijgegeven met een veklaring van geen bezwaar.

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 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.[6] Die regeling voorzag in drie bestemmingen: begraven, terbeschikkingstelling aan de wetenschap en het zeemansgraf. Bij wetswijziging van 1955[7] werd daar cremeren aan toegevoegd en werd de naam van de wet gewijzigd in de Wet op de lijkbezorging, waarna in 1968 cremeren gelijk werd gesteld aan begraven.[8] Vervolgens is in 1991 de oude wet ingetrokken om middels een nieuwe wet tot een systematische herziening te komen.[9] In 2009 zijn in die nieuwe wet nog enkele wijzigingen doorgevoerd op het terrein van het begraven, cremeren en de schouw.[10] 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.[11] 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, cremeren, de terbeschikkingstelling aan de wetenschap en het zeemansgraf. Een van de nieuwe bestemmingen is alkalische hydrolyse, ook wel bekend als 'resomeren'.[12] Bij toepassing van het proces van alkalische hydrolyse lost het lichaam van een overledene op in een verwarmde vloeistof. Gesprekken tussen het Ministerie van BZK en een uitvaartonderneming over de mogelijkheden voor het introduceren van deze bestemming zijn in 2011 gestart.[13] In het debat hierover met de Tweede Kamer in 2014 is ook gesproken over twee andere bestemmingen, te weten humaan composteren en cryomeren.[14] 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 onderzoeken[15] had laten uitvoeren, wenselijk om de Gezondheidsraad advies te laten uitbrengen over de toelaatbaarheid van de diverse technieken om het lichaam van een overledene een bestemming te geven.[16] De Gezondheidsraad concludeerde na toetsing op veiligheid, waardigheid en duurzaamheid dat

[6] Wet van 10 april 1869, tot vaststelling van bepalingen betrekkelijk het begraven van lijken, de begraafplaatsen en de begrafenisregten, Stb. 1869, 65.
[7] Wet van 7 juli 1955, houdende bepalingen met betrekking tot de verbranding, de balseming en de schouwing van lijken, Stb. 1955, 390.
[8] Wet van 26 september 1968, houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging, Stb. 1968, 494.
[9] Wet van 7 maart 1991, houdende nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging, Stb. 1991, 130-133.
[10] Wet van 12 juni 2009, houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging, Stb. 2009, 320.
[11] *Kamerstukken II* 2018/19, 30696, nr. 44.
[12] In navolging van de Gezondheidsraad wordt deze methode in het wetsvoorstel aangeduid als alkalische hydrolyse, omdat dit de naam is van het proces dat gevolgd wordt voor de ontbinding van het lichaam. Resomeren is een geregistreerde merknaam.
[13] *Kamerstukken II* 2014/15, 30696, nr. 42.
[14] *Kamerstukken II* 2014/15, 30696, nr. 39.
[15] *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.
[16] *Kamerstukken II* 2018/19, 30 696, nr. 44.

momenteel alleen alkalische hydrolyse toelaatbaar zou moeten zijn als nieuwe bestemming.[17] In de kabinetsreactie op dat advies is vervolgens een wettelijke regeling van alkalische hydrolyse aangekondigd.[18] Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.1.1 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.[19] Vervolgens heeft het Kamerlid Den Boer (D66) in 2018 de initiatiefnota "Naar een moderne Uitvaartwet" [20] 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.[21] 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/Middendorp[22] het kabinet om met een wetswijziging het mogelijk te maken om in bepaalde gevallen van het verbod op gelijktijdig begraven en cremeren in één kist te kunnen afwijken. De motie-Belhaj/Özütok[23] 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/Middendorp[24] 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 3.1.2, 3.1.3 en 3.1.4).[25] 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.[26] De inbreng van de uitvaartsector en de doorwerking ervan in het wetsvoorstel wordt in deze memorie toegelicht (de zeven voorstellen zijn opgesomd in hoofdstuk 11 met per voorstel een verwijzing naar de relevante paragraaf).

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)[27], 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"[28], 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 gemeentelijk schouwarts, de officier van justitie, de burgemeester en de politie. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.

Naar aanleiding van berichtgeving over onwenselijke praktijken bij een uitvaartondernemer[29] wordt in dit wetsvoorstel ook voorgesteld om de lichamelijke integriteit van overledenen bij de voorbereiding van de bestemming beter te waarborgen.[30] Het is gangbaar dat bij overledenen postmortale verzorging van het lichaam plaatsvindt ten behoeve van een goed afscheid van de

[17] Gezondheidsraad, Toelaatbaarheid nieuwe vormen van lijkbezorging, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 30696, nr. 49.
[18] *Kamerstukken II* 2020/21, 30696, nr. 51.
[19] *Kamerstukken* II 2016/17, 30696, nr. 42, zie ook *Kamerstukken* II 2018/19, 30696, nr. 44.
[20] Initiatiefnota-Den Boer, "Naar een moderne Uitvaartwet", *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 2.
[21] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 12.
[22] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 5.
[23] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 10.
[24] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 11.
[25] *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 48.
[26] Voor een overzicht van de zeven punten met verwijzingen binnen deze memorie van toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 11 over consultatie en overleg.
[27] Bijlage 2 bij *Kamerstukken* II 2017/18, 34550-VI, nr. 29.
[28] Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie, "De dood als startpunt", Bijlage bij *Kamerstukken* II 2017/18, 34775-VI, nr. 91.
[29] Uitzending Undercover Nederland, 13 oktober 2019.
[30] *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 46.

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 3.3.5.

Een andere aanleiding voor wetswijziging is de initiatiefnota van het Kamerlid Van Baarle (DENK) over eeuwigdurende grafrust[31] 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 initiatiefnota[32] 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 44, 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 3.1.5.

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 3.3.9 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 3.3.4) en vragen inzake het ruimen van graven (paragraaf 3.3.8).

Ook is gebleken dat de Wlb niet door iedereen als toegankelijk wordt ervaren. Het Kamerlid Den Boer heeft in haar initiatiefnota[33] gesignaleerd 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 2019[34] 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 'lijkschouwer' als 'schouwarts'. Verder zijn in dit wetsvoorstel diverse artikelen verduidelijkt en zijn een aantal relevante werkafspraken uit de praktijk gecodificeerd. In voorkomemde 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

[31] *Kamerstukken* II 2021/22, 35952, nr.2.
[32] *Kamerstukken* II 2021/22, 35952, nr.5.
[33] Initiatiefnota- Den Boer, "Naar een moderne Uitvaartwet", *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 2.
[34] *Kamerstukken* II 2018/19, 30696, nr. 44.

aangepast ten aanzien van de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria (paragraaf 3.3.7), het toezicht (paragraaf 3.3.10) en de rechtsbescherming (paragraaf 3.3.11). De regeling is verduidelijkt ten aanzien van ontleding (paragraaf 3.3.12) en voorziening van gemeenten in de bestemming (paragraaf 3.3.6). Ten slotte is omwille van de duidelijkheid een regeling geïntroduceerd over lichaamsdelen (paragraaf 3.3.13).

2.3 Visie en uitgangspunten van het wetsvoorstel

Hoewel weinig zo onveranderlijk is als de dood, verandert wel de manier waarop we met de overledenen 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 alkalische hydrolyse. 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. Hieruit volgt dat de bestemmingen voor het lichaam steeds wettelijk worden geregeld in een gesloten systeem, 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. 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 alkalische hydrolyse toe. Ontleding het belang van de volksgezondheid ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs en het zeemansgraf blijven ook in dit wetsvoorstel bijzondere bestemmigen met afwijkende procedures, welke zijn beschreven in hoofdstuk 9 van dit voorstel.

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 voorgesteld artikel 29). Iedereen verdient immers een bestemming, ook bij onvermogen of zonder voorzieningen daartoe en daar dient de overheid garant voor te staan.

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland signaleert dat wetswijzigingen in een langzamer tempo gaan dan innovaties op het gebied van de lijkbezorging. De inzet van nieuwe vormen van lijkbezorging (‘bestemmingen’) wordt volgens dit samenwerkingsverband daardoor steeds onnodig vertraagd, ook al scoren deze nieuwe vormen goed op de eisen in het Toetsingskader van de Gezondheidsraad. Het samenwerkingsverband pleit er daarom voor om met behoud van zorgvuldigheid nieuwe goedgekeurde vormen van bestemmingen snel toe te kunnen staan. In dit wetsvoorstel wordt vastgehouden aan een uitputtende wettelijke regeling, zoals hierboven beschreven. Het toelaten van nieuwe bestemmingen vergt overigens niet automatisch een omvangrijke modernisering als die nu voorligt. Verder is met het beoordelingskader van de Gezondheidsraad nu goed zicht op welke criteria en welke informatie van belang zijn voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van een nieuwe techniek. 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.

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 voorgestelde artikelen 4 en 5). Diverse voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel dragen bij aan de verruiming van de keuzemogelijkheden, zoals de alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming, de gezamenlijke bestemming en de vereenvoudiging van regels ten behoeve van het begraven binnen 24 uur. Paragraaf 3.1 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 vermoedeljke wens voor zover dit redelijk is. Van de nabestaanden mag bijvoorbeeld niet worden verwacht dat zij zorgdragen voor een gewenste onwettige bestemming.

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 verlof 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 inmidels niet meer willen.

2.3.3 Minimale regeling

Het derde uitgangspunt dat dit wetsvoorstel hanteert is dat niet meer wordt geregeld 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.[35] Deze publieke belangen zijn in paragraaf 2.1 al kort beschreven.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 wetteljke 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.[36] Er is namelijk niet alleen een grote diversiteit aan wensen bij overledenen, maar ook in uitvaartverzorgers 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.[37] 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.[38] Ten slotte 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.

[35] 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.
[36] Vastgelegd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
[37] Bijlage 990436 bij *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 48 en bijlage 1122387 bij *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58.
[38] De uitvaartverenigingen spreken van 'noaberschap'.

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland pleit voor wettelijk verplichte aansluiting voor uitvaartondernemers bij een geschillencommissie en daarmee voor verbreding van de reikwijdte van de wet met consumentenbescherming. De tijdsdruk en moeilijke omstandigheden bij een overlijden rechtvaardigt volgens het samenwerkingsverband extra consumentenbescherming in de vorm van laagdrempelige geschillenbeslechting. Het samenwerkingsverband pleit ervoor dat ondernemers in de uitvaartbranche wettelijk verplicht worden zich aan te sluiten bij een door de overheid erkende geschilleninstantie. In dit wetsvoorstel is deze aanbeveling niet overgenomen. Door aansluiting bij een geschillencommissie voor te schrijven en aansluiting dus niet langer vrijwillig is, ontstaat het risico dat uitvaartondernemers zich wegens de verplichte aansluiting moeten gaan houden aan aanvullende vereisten naast de wettelijke voorschriften, die niet noodzakelijk zijn en die ten koste gaan van het vrije ondernemerschap en ook, afhankelijk van de inhoud van eventuele aanvullende voorschriften, ten koste kunnen gaan van de ruimte om het afscheid en de bestemming in te vullen volgens de (vermoedelijke) wens van de overledene of anders de nabestaanden. Er is bovendien niet gebleken dat de bestaande vrijwillige ombudsfunctie niet voldoende is. Voor ondernemers die niet zijn aangesloten, geldt dat consumenten zich kunnen wenden tot de kantonrechter bij geschillen over de afgesproken dienstverlening/prijzen, of ander onrechtmatig handelen. De kantonrechter is ook laagdrempelig bedoeld (men kan daar terecht zonder advocaat), en is voor alle rechtzoekenden bindend. Er is verder een grote tevredenheid over de diensten van uitvaartondernemers. Uit twee peilingen, één uit 2020 en één uit 2023, blijkt dat men gemiddeld met dan 8 geeft voor een uitvaart.[39] Dat neemt niet weg dat incidenten zich altijd kunnen voordoen. Maar zelfs als er veel incidenten zouden zijn, is overheidsinterventie nog niet altijd gerechtvaardigd. Aan ingrijpen in de vrije markt worden op grond van het Europese vrij verkeer van diensten en de Dienstenrichtlijn zwaarwichtige eisen gesteld van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De regering ziet alles afwegende onvoldoende aanleiding om aansluiting bij een geschillencommissie verplicht te stellen.

2.3.4 Overheidszorg

Een vierde uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de gemeente zorgdraagt voor enkele waarborgen.[40] De overheidszorg bij het bestemmen van overledenen lijkt bij uitstek een taak die zo dicht mogelijk bij de bevolking moet worden belegd, namelijk 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. Zo kan er sprake zijn van een nationaal belang. In het geval van de nagedachtenis aan oorlogsslachtoffers wordt er een nationaal belang gezien en draagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) zorg voor de financiering van de grafrust om deze oorlogsslachtoffers te herdenken. Verder kan het in buitengewone situaties aangewezen zijn dat andere bestuurslagen taken en bevoegdheden aan zich trekken (zie ook paragraaf 3.3.9).

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 in geval van natuurlijk overlijden 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.[41] 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 3.1.5).

[39] Bijlage bij *Kamerstukken* II, 2019/20, 30696, nr. 48 (bijlage 929955).
[40] 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).
[41] 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.

De gemeente beoordeelt ook de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria. Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in het vestigingsproces van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria (zie verder paragraaf 3.3.7). Ook wijzigt dit wetsvoorstel het gemeentelijk toezicht op deze voorzieningen (zie verder paragraaf 3.3.10).

Ten slotte behoudt de gemeente haar verordenende bevoegdheid, voor zoverre deze niet in strijd is met dit wetsvoorstel. Deze bevoegdheid volgt ook al uit artikel 127 van de Grondwet en artikel 120 van de Gemeentewet, maar is omwille van duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk in dit wetsvoorstel behouden.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

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 op hoofdlijnen 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 3.1). Vervolgens wordt de verbetering van de mogelijkheden tot het vaststellen van de identiteit, de aard van overlijden en de doodsoorzaak van overledenen toegelicht (paragraaf 3.2). Ten slotte worden de overige wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, uiteengezet (paragraaf 3.3).

3.1 Verruiming van de keuzemogelijkheden bij bestemming

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, alkalische hydrolyse. 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 alkalische hydrolyse. Deze verruimde mogelijkheden worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

3.1.1 Alkalische hydrolyse 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, cremeren, 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 alkalische hydrolyse. 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 dit zo toegepast in de Verenigde Staten, Engeland en Canada.

Bij toepassing van het proces van alkalische hydrolyse 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 versnellen dit proces. 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 alkalische hydrolyse als mogelijke nieuwe bestemming voor het lichaam van een overledene. 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 alkalische hydrolyse (destijds aangeduid als 'resomeren') aan te bieden.[42] Sindsdien heeft de Tweede Kamer bij diverse overleggen over de Wlb stilgestaan bij alkalische hydrolyse als nieuwe wijze van bestemming en de gevolgen daarvan.[43] Er zijn diverse onderzoeken verricht naar de gevolgen van alkalische

[42] *Kamerstukken* II 2014/15, nds-tk-2014D34157.
[43] 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).

hydrolyse. Zo heeft TNO in 2011[44] en 2014[45] onderzoek verricht naar de milieueffecten, waaruit blijkt dat de milieubelasting bij alkalische hydrolyse lager is dan bij begraven en cremeren. Verder heeft I&O research in 2017 het maatschappelijk draagvlak voor alkalische hydrolyse gemeten, waarin een kwart van de Nederlanders heeft aangegeven dat zij alkalische hydrolyse in overweging nemen als bestemming voor hun lichaam na overlijden.[46] Daarnaast heeft de TU Delft in 2018 een beoordelingskader gepresenteerd voor alternatieve bestemmingen.[47] Verder heeft TNO in 2018 een veiligheidsanalyse uitgevoerd naar alkalische hydrolyse.[48]

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, aanvaarbaardbaarheid en toelaatbaarheid van nieuwe technieken om het lichaam van een overledene een bestemming te geven en daarbij alkalische hydrolyse te betrekken.[49]

Advies van de Gezondheidsraad
De Gezondheidsraad heeft in mei 2020 het hiervoor gevraagde advies uitgebracht[50]. Voor zijn advies 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.[51] Het kader bestaat uit drie waarden, te weten veiligheid, waardigheid en duurzaamheid, die verder zijn geconcretiseerd in negen voorwaarden:

Waarden	***Voorwaarden***
Veiligheid	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.
Waardigheid	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.
Duurzaamheid	Minder beslag op eindige grondstoffen. Bij de technische inrichting en uitvoering moeten minder eindige grondstoffen worden gebruikt dan bij begraven en cremeren. Minder schadelijke emissies. Bij de technische uitvoering moet de uitstoot van schadelijke stoffen lager zijn dan bij begraven en

[44] 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.
[45] Bijlage 707770 bij *Kamerstukken* II 2015/16, 30696, nr. 41.
[46] Bijlage 804693 bij *Kamerstukken* II 2016/17, 30696, nr. 42.
[47] Bijlage 833119 bij *Kamerstukken* II 2017/18, 30696, nr. 43.
[48] TNO, Veiligheidsanalyse Resomeren (i.o. Yarden), 2018, te raadplegen via: https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid:46e667b0-f22e-417f-b254-cfc7dd8cf456.
[49] *Kamerstukken* II 2018/19, 30696, nr. 44.
[50] Gezondheidsraad, *Toelaatbaarheid van nieuwe vormen van lijkbezorging*, 2020 (hierna: Advies Gezondheidsraad (2020)). Bijlage 934174 bij *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 49.
[51] Advies Gezondheidsraad (2020), p. 10.

	cremeren. 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 twee mogelijke technieken aan het toetsingskader getoetst, namelijk alkalische hydrolyse en 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 concludeert dat momenteel alleen alkalische hydrolyse toelaatbaar is als nieuwe techniek voor de bestemming van lichamen van overledenen. Naar het oordeel van de Gezondheidsraad voldoet alkalische hydrolyse aan de gestelde voorwaarden. Wel zullen bij eventuele toelating van de techniek de technische specificaties nog nader beoordeeld moeten worden. Daarnaast heeft de Gezondheidsraad geadviseerd om de destijds gebruikelijke term "resomeren" te vervangen door de term "alkalische hydrolyse", wat volgens het advies een meer techniekneutrale benaming is. 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 in aanmerking kunnen worden genomen. De Gezondheidsraad heeft deze technieken dan ook verder niet getoetst. Ook technieken die alleen nog als concept bestaan, zoals cryomeren (waarbij het lichaam wordt gevriesdroogd, verbrokkeld en afgebroken), zijn verder niet beoordeeld in het advies.

Het advies van de Gezondheidsraad is in dit wetsvoorstel opgevolgd door toevoeging van alkalische hydrolyse aan de limitatieve opsomming van bestemmingen voor het lichaam van een overledene.[52] 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.[53] 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.

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 alkalische hydrolyse zoveel mogelijk zal aansluiten bij de regeling voor cremeren.[54] Vandaar dat in dit wetsvoorstel de bestemming van de vaste stof die overblijft na de alkalische hydrolyse, op gelijke wijze wordt geregeld als de as na crematie. De regels voor vestiging van een hydrolysatorium, waar het proces van alkalische hydrolyse in het geval van overleden mensen plaatsvindt, zijn eveneens gelijk aan die van crematoria. Daaruit volgt dat alkalische hydrolyse als een gewone bestemming wordt beschouwd, gelijkwaardig aan begraven en cremeren. 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 tegelijk met dit wetsvoorstel in werking treden.

[52] *Kamerstukken* II 2020/21, 30696, nr. 51.
[53] 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).
[54] *Kamerstukken* II 2020/21, 30696, nr. 51.

De hiervoor genoemde kabinetsreactie kondigde ook het kader aan voor de beoordeling van andere nieuwe bestemmingen wettelijk te regelen. Een dergelijke regeling zou ook aansluiten bij de wens van Uitvaartorganisaties Nederland dat hierin een mogelijkheid ziet om nieuwe bestemmingen niet wettelijk te regelen, zodat technologieën eenvoudiger kunnen worden toegestaan. Daarvan is echter afgezien. 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. 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 daarvoor aanleiding geven. Een wettelijke regeling van het toetsingskader kan hierbij onnodig belemmerend werken.

De voorgestelde wettelijke regeling van alkalische hydrolyse, overeenkomstig met de regeling van cremeren, omvat de volgende elementen:

- *Vestiging van hydrolysatoria (voorgestelde artikelen 39 en 40)*
  Dit wetsvoorstel voorziet voor het in gebruik nemen van een hydrolysatorium in een vergunningplicht, net zoals bij crematoria het geval is, en tevens in de eis dat vestiging op de desbetreffende plaats moet passen binnen de bestemming die de gemeenteraad daaraan heeft gegeven. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.3.7. Deze vestigingsvoorwaarden bieden gemeenten de gelegenheid om te beoordelen of de komst van een hydrolysatorium op die plaats passend is en of deze voldoet aan de wettelijke voorschriften. Belanghebbenden hebben de gelegenheid om bezwaar te maken tegen de komst van een hydrolysatorium (zie hoofdstuk 9 over rechtsbescherming).

- *Bestemmingen vaste stof (voorgesteld artikel 74)*
  In dit wetsvoorstel wordt de vaste stof die resteert na de alkalische hydrolyse, 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. De asbestemmingen zijn geregeld met het oog op de bescherming van de nagedachtenis en dit wetsvoorstel biedt, als voor alkalische hydrolyse 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.[55] Daarom is het niet nodig om in dit wetsvoorstel ook de bestemming van het effluent te regelen, aangezien deze vloeistof geen nagedachtenisfunctie heeft. Wel is het van belang dat het effluent voldoet aan de regelgeving die ziet op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie ook hieronder).

- *Registerplicht (voorgesteld artikel 41)*
  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. Het doel van de registers is het bieden van gelegenheid tot nagedachtenis en het kan eveneens eventuele toekomstige belangen van opsporing van strafbare feiten dienen. In navolging hiervan wordt voorgesteld dat ook de hydrolysatoria 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 of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de wijze van alkalische hydrolyse en de inrichting van hydrolysatoria (voorgesteld artikel 73). Deze delegatiegrondslag wijkt daarmee af van de delegatiegrondslag voor nadere regeling van begraven en cremeren, omdat ook krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. In dit wetsvoorstel is alkalische hydrolyse 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[56]. Deze brede definitie biedt ruimte om alkalische hydrolyse op verschillende manieren vorm te geven in

[55] Advies Gezondheidsraad (2020), p. 18.
[56] Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 142/2011

aansluiting op verschillende technieken van alkalische hydrolyse die nu zijn ontwikkeld en nog in ontwikkeling zijn. Bij alkalische hydrolyse 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, welke worden gecremuleerd tot stof. Verder is bij alkalische hydrolyse 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. Ook kunnen regels worden gesteld aan alkalische hydrolyse om de leefomgeving of de gezondheid van mens en dier te beschermen (bijvoorbeeld tegen ziekteverwekkers). Door in lagere regelgeving nadere eisen te stellen aan alkalische hydrolyse wordt ruimte geboden aan verschillende en nieuwe technieken en is het tegelijkertijd eenvoudiger om de kwaliteit van die nieuwe technieken te waarborgen.

In dit wetsvoorstel zijn ten aanzien van alkalische hydrolyse, 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. In tegenstelling tot de medische hulpmiddelen die resteren na crematie, kunnen medische hulpmiddelen na de alkalische hydrolyse nog bruikbaar zijn. Medische hulpmiddelen worden in dit wetsvoorstel niet beschouwd als onderdeel van het het lichaam van overledene dat bestemd moet worden en worden daarom niet in dit wetsvoorstel geregeld.

Kwaliteit fysieke leefomgeving en routering effluent
Het proces van alkalische hydrolyse 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 alkalische hydrolyse 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 onderzoeksrapport[57] 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. Regels met betrekking tot de veiligheid van de installatie worden beschreven in het Warenwetbesluit drukapparatuur 2016.

Aanvullende bestemmingen voor levenloos geboren of vroeg overleden kinderen
Het wetsvoorstel is in navolging van de Wlb niet van toepassing op levenloos geboren of vroeg overleden kinderen. 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 alkalische hydrolyse en donatie ten behoeve van ontleding in het belang van de wetenschap (voorgesteld artikel 24), mits een verklaring van de behandeld 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.

3.1.2 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/Middendorp[58] 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 elkaar overlijden, en na toestemming van de officier van justitie af te wijken van het verbod op

[57] Bijlage 1122385 bij *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58.
[58] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 5.

gelijktijdig begraven en cremeren in één kist. Ook in de initiatiefnota-Den Boer[59] 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 (voorgesteld 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 gevergd van de nabestaanden om invulling te geven aan deze wens.[60] 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. Voorgesteld artikel 4, tweede lid, voorziet hierin.

Een gezamenlijke bestemming mag echter 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 15, vierde lid, voorgesteld om aan alle lichamen op een niet-invasieve manier een identificerend middel aan te brengen en een eigen registratienummer op de kist of het omhulsel (zie verder paragraaf 3.3.1). Op die manier is de identificatie van overledenen, ook na de gezamenlijke bestemming, ten behoeve van een eventueel strafrechtelijk onderzoek geborgd.[61] 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 in geval van een verdenking van een misdrijf. Afzonderlijke toestemming van de officier van justitie voor een gezamenlijke bestemming per geval is dan niet nodig. 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.

3.1.3 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. Het is gebleken dat deze administratieve last als belemmerend wordt ervaren voor het verwezenlijken van specifieke wensen voor een spoedige bestemming van het lichaam, bijvoorbeeld voor de bestaande praktijk binnen een aantal religieuze stromingen om binnen 24 uur te begraven. De eerdergenoemde 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. Daarom heeft zij de mogelijkheid tot wijziging van de minimum- en maximumtermijn voor de bestemming bestudeerd. Daarbij is overlegd met het OM gedaan vanwege de strafvorderlijke belangen die destijds een rol hebben gespeeld bij de regeling van die twee termijnen. De conclusie van het onderzoek is dat de minimumtermijn van 36 uur na overlijden voor begraven in alle gevallen kan vervallen (zie het voorgestelde artikel 27). Bij alkalische hydrolyse en crematie daarentegen is geen onderzoek in het kader van opsporing meer mogelijk naar de as of stof. Om die reden wordt deze termijn voor cremeren en alkalische hydrolyse niet geschrapt. Omdat er in het kader van opsporing geen onderzoek meer mogelijk is naar de as of stof, zijn de bepalingen uit de Wlb die het strafvordelijk belang ten aanzien van de as beschermen komen te vervallen. Het gaat om handelingen die de

[59] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 2.
[60] Nu al vastgesteld in artikel 18, eerste lid, Wlb.
[61] *Kamerstukken* II 2018/19, 30696, nr. 44.

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).

Het feit dat de minimumtermijn van 36 uur voor het begraven vervalt, betekent niet dat het begraven zonder meer op elk gewenst moment kan geschieden. Het blijft van belang dat het spoedig begraven een eventueel strafrechtelijk onderzoek niet belemmert. Belangrijke voorwaarden voor het begraven zijn daarom dat de schouw is afgerond, de schouwarts een verklaring van natuurlijk overlijden heeft afgegeven en verlof is verleend voor de begraving. Pas daarna is het begraven van het lichaam van een overledene toegestaan. Dat betekent dat in het geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijke overlijden, begraven uitdrukkelijk niet toegestaan is totdat de officier van justitie het lichaam heeft vrijgegeven met een verklaring van geen bezwaar (voorgesteld artikel 22, vierde lid). Deze voorwaarden voor het begraven betekenen dat het vervallen van de 36-uurs termijn geen recht op begraven binnen 24 uur met zich brengt.

Aanvullend op het vervallen van de 36-uurs termijn voor begraven wordt in het voorgestelde artikel 55 voorgesteld dat de hoofdregel op de gemeentelijke begraafplaatsen voortaan is dat iedere dag van het jaar gedurende een redelijke tijd gelegenheid wordt geboden voor begraving. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om binnen 24 uur te begraven. De voorgestelde bepaling is van regelend recht; gemeenten kunnen in hun gemeentelijke verordening van deze hoofregel afwijken, indien zij deze voorzieningen niet passend of haalbaar achten in de lokale context. Voorgenoemde hoofdregel geldt op grond van voorgesteld artikel 61 ook voor gemeentelijke crematoria. Bijzondere begraafplaatsen en crematoria blijven vrij om te bepalen in hoeverre zij elke dag gelegenheid voor begraven of cremeren willen bieden.

De maximale termijn waarbinnen het lichaam van een overledene een bestemming moet worden gegeven 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-Knops[62] voor een termijn van zes werkdagen gekozen om administratieve lasten voor de verlenging van de termijn van begraven of cremeren 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 burgers. Om die redenen is in dit wetsvoorstel afgezien van 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.[63]

Verder wordt de procedure voor het verlengen van de termijn vereenvoudigd. De burgemeester, aan wie toestemming moet worden gevraagd voor het verlengen van de termijn, is op grond van dit wetsvoorstel niet meer verplicht om een arts te horen voordat de termijn kan worden verlengd. Het verplicht horen van een arts wordt onnodig geacht, omdat een medisch oordeel niet in alle gevallen noodzakelijk is. De burgemeester kan als gevolg van deze wijziging per geval beoordelen of een medisch advies vereist is. Door het vervallen van de verplichting om altijd een arts te horen, kan de burgemeester in het merendeel van de gevallen sneller beslissingen nemen.

3.1.4 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 en het bergen van de as in een asbus na ruiming van een graf. Deze voorgestelde wijzigingen worden hierna

[62] Amendement Knops, *Kamerstukken* II 2007/08, 30696, nr. 19.
[63] Bij het overlijden op een doordeweekse dag komt de omrekening uit op acht dagen, bij het overlijden op en 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.

achtereenvolgend toegelicht. Voor de vaste stof die overblijft na alkalische hydrolyse, zullen deze wijzigingen op dezelfde wijze gelden.

Eerder ophalen van de asbus
De termijn waarna de asbus kan worden opgehaald, wordt met dit wetsvoorstel teruggebracht van een maand naar twee weken. Aanleiding hiervoor zijn de motie-Belhaj/Middendorp[64] die verzoekt om de termijn te verkorten naar een week of korter en het voorstel van Uitvaartorganisaties Nederland om de termijn te stellen op twee weken. 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). Het doel hiervan was om voor strafvordelijke belangen de as eventueel nog te kunnen vorderen. Het OM heeft aangegeven dat er geen strafvorderlijk belang bij de as bestaat. De bewaartermijn van een maand en de ontheffingsprocedure voor de officier van justitie worden daarom niet meer nodig geacht en vervallen daarom in dit wetsvoorstel.

Met het voorstel wordt tegemoetgekomen aan de motie-Belhaj/Middendorp. 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. Verder komt deze wijziging tegemoet aan de zorgen uit de praktijk als de bewaartermijn wordt gemarginaliseerd of komt te vervallen. Het samenwerkingsverband "Uitvaartorganisaties Nederland" heeft gepleit voor een bewaartermijn van twee weken van de asbus. De uitvaartsector – in het bijzonder de Landelijke Vereniging Crematoria (LVC) – en het Notarieel Bureau geven aan dat geschillen over de bestemming van de as een probleem kunnen zijn en dringen aan op een afdoende termijn van twee weken. Een bewaartermijn van twee weken vergroot volgens het samenwerkingsverband "Uitvaartorganisaties Nederland" ook de kans dat niet-ingelichte nabestaanden voor de asbestemming op de hoogte zijn van het overlijden.

Met het terugbrengen van de wettelijke bewaartermijn ontstaat er een recht om de asbus na twee weken te mogen meenemen. Crematoria mogen ook een kortere bewaartermijn hanteren, als zij daarvoor ruimte zien. Voorgesteld wordt daarom dat de as gedurende een termijn van ten hoogste twee weken wordt bewaard door de houder van het crematorium. Nabestaanden kunnen in voorkomende gevallen vragen om eerder te kunnen beschikken over de asbus. Er ontstaat echter geen recht om de asbus eerder op te halen. Het is aan de crematoriumhouder om te bepalen in hoeverre deze mogelijkheden wil bieden om de asbus eerder mee te geven. Een kortere termijn mag niet ten koste gaan van de uitvoering van de wettelijke taken, waaronder de zorg voor het goed bergen van de as en de administratie die daarop betrekking heeft. Nabestaanden kunnen er vanzelfsprekend ook voor kiezen om de asbus later op te halen.

Vermenging van de as
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 als asbestemming (voorgesteld artikel 64, derde lid). Crematoria kunnen, na separate berging en registratie van de as, uitvoering geven aan een verzoek van nabestaanden tot vermenging van de as van twee of meer overledenen.

Bijzetten van de asbus in de kist voor begraven
Het 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 mogelijkheid is hierover onduidelijkheid in de praktijk ontstaan. De regeling in dit wetsvoorstel neemt deze onduidelijkheid weg door dit expliciet te regelen (voorgesteld artikel 66, eerste lid, onder d). Als twee (of meer) dierbaren elk verschillende bestemmingen wensen en de laatstoverledene heeft bij leven voor begraven gekozen, wordt het mogelijk om de asbus in de kist

[64] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 11.

te zetten voor de begraving. Een dergelijke voorziening wordt niet geregeld voor cremeren, aangezien de as van twee gecremeerde lichamen na de berging van de as vermengd kan worden.

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). 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 (voorgestelde artikelen 47, derde lid, en 49, derde lid). De asbestemming wordt in die gevallen enkel gegeven op verzoek van de opdrachtgever tot de crematie.

Verruiming mogelijkheden grondwaterstand bij begraven
De motie Van der Molen[65] 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. Ook het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland vraagt om aanpassing van vereisten rond de grondwaterstand voor natuurbegraafplaatsen. Zij licht toe dat bij een hoge waterstand een lichaam minder goed vergaat, wat het ruimen van een graf bemoeilijkt. Bij natuurbegraafplaatsen wordt niet geruimd en dient een dergelijke waterstandeis volgens het samenwerkingsverband dus geen doel, maar belemmert die eis wel de aanleg van natuurbegraafplaatsen en mogelijk ook van andere typen begraafplaatsen die niet ruimen.

Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht, is het doel van dit wetsvoorstel, net als bij de Wlb, dat het lichaam een andere bestemming krijgt. De grondwaterstand is daarbij van belang. Artikel 5, derde lid, van het Besluit op de lijkbezorging regelt daarom dat de graven zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand bevinden. Dat moet voorkomen dat de ontbinding van het lichaam wordt belemmerd doordat het lichaam te veel wordt blootgesteld aan het grondwater. Indien er echter eeuwigdurende grafrust, in de zin dat de grafrust eindeloos duurt en het graf niet wordt geruimd, of langdurende grafrust is beoogd (zoals bij natuurbegraafplaatsen veelal het geval is), is er meer tijd voor ontbinding van het lichaam en kan de vereiste grondwaterstand worden aangepast. Voorgesteld artikel 52 bevat net als artikel 32 van de Wet op de lijkbezorging een delegatiegrondslag voor de inrichting van het graf en de onderlinge afstand tussen de graven. In navolging van dit wetsvoorstel zal ook het onderliggende besluit gemoderniseerd worden. Daarbij zal een afwijkende vereiste grondwaterstand geregeld worden voor graven met een eeuwigdurende of langdurende grafrust.

3.1.5 Rechten religieuze en levensbeschouwelijke instellingen

Dit wetsvoorstel stelt voor, ook in reactie op de initiatiefnota van Van Baarle over eeuwigdurende grafrust[66] (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 4.1.2). Dit kan bijdragen aan het beter vervullen van de wens of vermoedelijke wens van de overledene.

Kerkgenootschappen hebben van oudsher al recht op een deel van de gemeentelijke begraafplaats[67], zij kunnen volgens de Wlb ondersteuning van de gemeente vragen bij de realisatie van een eigen begraafplaats of kunnen een deel van de gemeentelijke begraafplaats claimen (de artikelen 38, 39, 40, derde lid, Wlb). 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

[65] *Kamerstukken* II, 2018/19, 35077, nr. 7.
[66] *Kamerstukken* II 2021/22, 35952, nr. 2.
[67] Deze voorziening is in ieder geval sinds 1869 van toepassing, zie ook artikel 19 van de Begraafwet (Stb. 1869, 65)

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 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.[68]

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 (voorgesteld artikel 56). Hier is gekozen voor een verdere verruiming ten opzichte van de kabinetsreactie, omdat rechtspersoonlijkheid in dit voorstel niet langer wordt gevergd. 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 (voorgesteld artikel 37). 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. De gemeente kan bij twijfel aan de instelling vragen om deze doelstelling aan te tonen, bijvoorbeeld middels statuten. Gelet op de staatsneutraliteit[69] 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. 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 voorziet[70].

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 al door de betreffende instelling in gebruik is[71]. Uit voorgesteld artikel 56 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 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 voorgesteld artikel 39 is het aan de gemeenteraad bij het aanwijzen van grond voor een begraafplaats om af te wegen of de grootte wel overeenkomt met een redelijk deel van de grond als bedoeld in voorgesteld artikel 56. Indien een religieuze of levensbeschouwelijke instelling reeds een redelijk deel in gebruik heeft, betekent dat dat het recht van het voorgestelde artikel 56 op dat moment niet tot verdere aanspraken kan leiden. Dat laat onverlet, blijkens ook de tweede volzin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 56, dat het de gemeenteraad vrij staat om aan de betreffende instelling meer grond kan toebedelen.

3.2 Vaststelling aard overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, heeft de Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie in 2017 onderzoek gedaan naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie. Het onderzoek van de

[68] *Kamerstukken* II 2021/22, 35952, nr. 5.
[69] Zie ook hoofdstuk 5 van het rapport Eeuwigdurende grafrust van 14 december 2022, bijlage bij *Kamerstukken* II 2021/22, 35952, nr. 5 (blg-1077914).
[70] Vgl. Hoge Raad 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553.
[71] Zie ook *Kamerstukken* II 1970/71, 11256, nr. 3 (p. 5 onder artikel 40).

Taskforce heeft geresulteerd in het rapport '*De dood als startpunt*'[72], waarin de Taskforce aanbevelingen heeft gedaan ter verbetering van de werking van de gehele keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie.

Een van de aanbevelingen betrof de uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeentelijk lijkschouwer (hierna: schouwarts), in die zin dat hij nader invasief onderzoek kan verrichten aan het lichaam van de overledene (aanbeveling 6). Als de gemeentelijk schouwarts de mogelijkheid krijgt tot het afnemen van bloed, oogbolvocht, urine of ander lichaamsmateriaal en het daaropvolgende 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 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 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.[73] Verder concluderen zij dat voor een dergelijke verruiming van de bevoegdheid van de gemeentelijk schouwarts 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.[74]

Het nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts wordt nu wettelijk geregeld (voorgesteld artikel 14). Dergelijk nader onderzoek wordt verricht nadat de gemeentelijk schouwarts het voornemen daartoe heeft gemeld aan de officier van justitie. Als de officier van justitie op dat moment vermoedt dat sprake is van een strafbaar feit, wordt geen nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts verricht, maar wordt een strafrechtelijk onderzoek onder leiding van de officier van justitie gestart. Als er wel nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts wordt verricht, en dit onderzoek een 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 gemist[75] en kan nabestaanden meer duidelijkheid worden verschaft over de vraag of hun dierbare een natuurlijke of niet-natuurlijke dood is gestorven.

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 gemeentelijke schouwarts. De hiervoor genoemde ministers hebben in hun brief van 28 september 2018[76] 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 geexpliciteerd dat de schouw van goede kwaliteit en van goed niveau dient te zijn en wordt uiteengezet wat daaronder wordt verstaan (zie hierna onder 3.2.6.).

3.2.1 Verbetering onderzoek identiteit en aard van overlijden

Als iemand is overleden, moet een arts het lichaam schouwen om te bepalen of het gaat om een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden (zoals een misdrijf, zelfmoord of een ongeval) naar aanleiding waarvan eventueel verdere actie moet worden ondernomen. Dit is in eerste instantie een behandelend arts. Deze moet een gemeentelijk schouwarts inschakelen als hij niet is overtuigd van een natuurlijk overlijden. Bij een direct vermoeden van een niet-natuurlijk overlijden verricht een gemeentelijk schouwarts de schouw. De gemeentelijk schouwarts is een forensisch arts, die benoemd is door het college van burgemeester en wethouders, vaak in dienst is bij een

[72] 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.
[73] J.G. Sijmons & V.L Derckx, 'Rapport uitbreiden bevoegdheden lijkschouw', bijlage bij *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 46.
[74] Brief van 10 april 2020, *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 48.
[75] 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.
[76] *Kamerstukken* II 2018/19, 33628, nr. 38, p. 12.

gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en is ingeschreven in een daartoe gehouden register. Bij aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden vindt de schouw plaats in het kader van het overlijdensonderzoek; het gezamenlijk onderzoek door een gemeentelijk schouwarts en ambtenaren van politie naar de aard van het overlijden en - indien deze onbekend is – de identiteit van een overledene. In dit wetsvoorstel wordt dus onderscheid gemaakt tussen een schouw buiten een overlijdensonderzoek en een schouw binnen een overlijdensonderzoek. In beide gevallen gaat het om een uitwendig onderzoek – nader uitgelegd in paragraaf 3.2.2 - aan het lichaam van een overledene naar de aard van het overlijden.

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 dat er een effectief rechtssysteem bestaat om bij overlijden te onderzoeken of een ander verantwoordelijk is voor de dood en in dat geval de schuldige(n) te vervolgen of ter verantwoording te roepen.[77] Op de Staat rust de plicht hier op eigen initiatief te handelen, zoals door de uitvoering van een schouw bij overlijden.[78] De schouw van elk lichaam van een overledene dient dus een zwaarwegend publiek belang.

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, heeft het rapport van de Taskforce aanleiding gegeven voor de voorbereiding van een wetswijziging op twee onderdelen: de wettelijke regeling van de bevoegdheid van de gemeentelijk schouwarts om nader onderzoek te doen bij onverklaard overlijden en het toezicht op de schouw. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is tevens gebleken dat het nodig is voor de verbetering van de mogelijkheden tot vaststelling van de identiteit en de aard van het overlijden om, grotendeels in lijn met aanbevelingen van de Taskforce, enkele bevoegdheden voor de politie wettelijk te regelen. Hierna wordt eerst het huidige proces kort uitgelegd, waarna achtereenvolgens de wijzigingen voor het nader onderzoek, de bevoegdheden van de politie en het toezicht op de schouw worden toegelicht.

3.2.2 Huidig proces

Bij het verrichten van de schouw kan onderscheid worden gemaakt tussen inwendige en uitwendige schouw. Inwendige schouw wordt ook wel autopsie, sectie of obductie genoemd en is thans geregeld in de artikelen 72 tot en met 75 Wlb. De uitwendige schouw houdt allereerst in dat de overledene uitwendig wordt onderzocht. Zijn lichaam wordt niet geopend. Tot de uitwendige schouw wordt ook gerekend het met een naald of katheter afnemen van lichaamsvocht of -weefsel, of 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) en de 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 voor artsen en zorgaanbieders die betrokken zijn bij de lijkschouw. Waar in deze paragraaf over schouw wordt gesproken wordt uitsluitend de uitwendige schouw bedoeld.

De schouw vindt zo spoedig mogelijk na het overlijden plaats door de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts (voorgesteld artikel 7, eerste lid). 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 overlijden te kunnen besluiten en hij dit besluit voldoende kan motiveren.[79] De behandelend arts overtuigt zich ervan dat er sprake is van een natuurlijk overlijden. Als dat het geval is, kan hij de schouw afronden en de overlijdensverklaring invullen. Als de arts constateert dat er geen sprake is van een natuurlijk

[77] 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.
[78] EHRM 6 juli 2005, nr. 43577 en 43579/98 (*Nachova/Bulgarije*).
[79] *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.

overlijden, of hij hierover twijfelt, dan licht hij terstond een gemeentelijk schouwarts (forensisch arts) in, die de schouw overneemt. Bij een direct vermoeden van een niet-natuurlijke dood verricht de gemeentelijk schouwarts de schouw. De schouw door een gemeentelijk schouwarts zal in de regel uitgebreider zijn dan een schouw door de behandelend arts. Als de gemeentelijk schouwarts 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 opdracht geven tot een gerechtelijke sectie van het lichaam van een overledene. Een gerechtelijke sectie is zonder toestemming van de nabestaanden ook mogelijk in opdracht van de IGJ of de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

3.2.3 Nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts

In dit wetsvoorstel wordt in navolging van de adviezen van de Taskforce en van prof. Sijmons en mr. Derkx aan de gemeentelijk schouwarts de bevoegdheid toegekend tot het verrichten of laten verrichten van nader onderzoek aan het lichaam van de overledene (voorgesteld artikel 14). Deze bevoegdheid wordt geïntroduceerd voor de specifieke situatie waarin de gemeentelijk schouwarts na uitvoering van de initiële schouw niet overtuigd is van een natuurlijk overlijden, maar evenmin zeker is dat sprake is van een niet-natuurlijk overlijden. Dat onderzoek kan bestaan uit het afnemen van lichaamsmateriaal van het lichaam ten behoeve van toxicologisch onderzoek of uit radiologisch onderzoek naar inwendig letsel dat mogelijk de oorzaak is van een niet-natuurlijk overlijden. Met dit wetsvoorstel worden in het kader van het overlijdensonderzoek ook enkele bevoegdheden voor de politie geïntroduceerd (artikel 13a). Deze worden verderop toegelicht. Het nader onderzoek, bedoeld in artikel 14, vindt in de regel plaats na het onderzoek van de politie, bedoeld in artikel 13a. Daarom is in artikel 14 opgenomen dat de gemeentelijk schouwarts het nader onderzoek verricht zoveel mogelijk na overleg met de bij het overlijdensonderzoek betrokken ambtenaren van politie.

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. Het gaat hier om handelingen waarbij in het lichaam wordt geprikt of gesneden en waarbij lichaamsmateriaal wordt afgenomen, te weten een punctie of katheterisatie, of handelingen waarbij door middel van röntgenologische straling de integriteit van het lichaam wordt aangetast (hierna: nader onderzoek). Er is gekozen voor een limitatieve opsomming in de wet van de te verrichten handelingen bij nader onderzoek aan het lichaam, omdat de regering van oordeel is dat invulling van een dergelijk vergaande bevoegdheid niet enkel aan de gemeentelijk schouwarts zou moeten worden overgelaten, maar dat de wetgever – ook gelet op de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten – vooraf helderheid moet scheppen over de vraag welke handelingen de gemeentelijk schouwarts wel mag verrichten, en welke (dientengevolge) niet. Deze systematiek sluit aan bij de wijze waarop voorbehouden handelingen van artsen in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) zijn geregeld.

Onderzoek naar de aard van het overlijden van het overlijden, met uitzondering van minderjarigen
De bevoegdheid tot het doen van nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts moet worden gezien als een aanvulling op de initiële schouw.[80] De bevoegdheid is uitdrukkelijk niet primair bedoeld voor verdergaand (inwendig) onderzoek naar de exacte doodsoorzaak van de overledene. Dat onderzoek kan uiteraard wel plaatsvinden, en is ook nu al mogelijk in de volgende gevallen: op verzoek van de nabestaanden (klinische sectie) of in het kader van een eventueel strafrechtelijk onderzoek onder leiding van de officier van justitie (gerechtelijke sectie). Dit blijft ook in dit wetsvoorstel zo.

Voor minderjarigen is er sinds 1 augustus 2016 de procedure Nader Onderzoek naar de DoodsOorzaak bij Kinderen (NODOK). In geval van onverwacht en onverklaard overlijden van een minderjarige, kan met toestemming van de ouders nader onderzoek naar de doodsoorzaak plaatsvinden. Het achterhalen van de doodsoorzaak kan bijdragen aan de rouwverwerking van de ouders. Ook kan een erfelijke oorzaak van het overlijden worden gevonden, wat van belang kan zijn voor familieleden. De huidige NODOK-procedure is ingericht op basis van artikel 10a, tweede lid, Wlb. Artikel 14 van dit wetsvoorstel sluit hierop aan, met dien verstande dat het hierbij in de basis gaat om nader onderzoek naar de aard van het overlijden (artikel 14, eerste lid). Alleen in

[80] Hiermee wordt aangesloten bij de inrichting van de huidige zogenoemde NODOK-procedure (nader onderzoek doodsoorzaak overleden kinderen) van artikel 10a, tweede lid, Wlb.

het geval van minderjarigen is er sprake van nader onderzoek naar de doodsoorzaak (artikel 14, tweede lid). Op deze wijze blijft de huidige NODOK-procedure ongewijzigd. Wel worden in artikel 14 van dit wetsvoorstel explicietere bevoegheden en waarborgen voorgesteld ten opzichte van het huidige artikel 10a Wlb.

Beoordeling noodzaak tot nader onderzoek
Het is de professionele inschatting van de gemeentelijk schouwarts, zoveel mogelijk na overleg met de bij het overlijdensonderzoek betrokken ambtenaren van politie, om te bepalen of de noodzaak tot nader onderzoek aanwezig is. De gemeentelijk schouwarts 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. Omdat het nader onderzoek is ingegeven door twijfel of sprake is van een natuurlijk overlijden en om een goede aansluiting op een eventueel toekomstig strafrechtelijk onderzoek te waarborgen, informeert de gemeentelijk schouwarts, voordat hij van zijn onderzoeksbevoegdheid gebruikmaakt, altijd de officier van justitie (zie verder hierna).

Aangezien het nader onderzoek een beperking van de lichamelijke integriteit van het lichaam van de overledene vormt, 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 gemeentelijk schouwarts, 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 verdergaande bevoegdheden aan de gemeentelijk schouwarts ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit. Overwogen is om ook de mogelijkheid van sectie toe te voegen aan de bevoegdheid tot het doen van nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts, zoals nu op grond van de Wlb mogelijk is ingeval het een minderjarige betreft. De dood van een minderjarige die niet kan worden verklaard, is echter dusdanig uitzonderlijk dat dat de mogelijkheid van een verdergaand onderzoek rechtvaardigt. De mogelijkheid van sectie op alle (onverklaarde) overlijdens van meerderjarigen zou een enorme uitbreiding zijn ten opzichte van de huidige situatie. De regering is van mening dat dit niet proportioneel is en dat de noodzaak daartoe niet is aangetoond.

Radiologisch onderzoek
Bij radiologisch onderzoek gaat het om de uitvoering van een CT-scan of röntgenologisch onderzoek (voorgesteld artikel 14, vijfde lid, onder a). Dit type onderzoek kan aangewezen zijn wanneer er twijfel is over de aard van het overlijden, maar tijdens de initiële schouw aan het lichaam van de overledene geen tekenen van letsel zijn waargenomen. Het lichaam van de overledene zal voor het radiologisch 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 gemeentelijk schouwarts. 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 geweest van een niet-natuurlijk overlijden.

Toxicologisch onderzoek
Daarnaast wordt aan de gemeentelijk schouwarts de bevoegdheid toegekend tot het afnemen van lichaamsmateriaal ten behoeve van de uitvoering van toxicologisch onderzoek (voorgesteld artikel 14, vijfde lid, onder b). Met een punctie of katheterisatie kan bijvoorbeeld bloed, oogbolvocht of urine worden afgenomen. Dat onderzoek richt zich 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 gemeentelijk schouwarts zal in de praktijk het toxicologisch onderzoek slechts in zeer beperkte mate zelf 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 toxicologisch 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 toxicologisch onderzoek delen met de gemeentelijk schouwarts.

Uitvoering en verwerking van het afgenomen lichaamsmateriaal en de gemaakte scans
Afhankelijk van de uitkomst van het nader onderzoek geeft de gemeentelijk schouwarts een verklaring van natuurlijk overlijden af of brengt hij verslag uit aan de officier van justitie en

waarschuwt hij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het verslag aan de officier van justitie kan in eerste instantie telefonisch plaatsvinden, maar zal zo snel mogelijk van een schriftelijke bevestiging moeten worden voorzien (voorgesteld artikel 14 negende en artikel 10 vierde lid). De door de behandelend arts aan de gemeentelijk schouwarts verstrekte informatie of afschriften van bescheiden mogen niet voor een ander doel gebruikt worden dan voor het vaststellen van de aard van het overlijden door de gemeentelijk schouwarts (voorgesteld artikel 14 tiende lid). Deze kan de verstrekte informatie dus niet delen met anderen, waaronder de officier van justitie, omdat de behandelend arts die de informatie heeft verstrekt een verschoningsrecht heeft. Ten aanzien van het afgenomen lichaamsmateriaal geldt dat de officier van justitie, indien hij op basis van de uitkomsten van het nader 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 gemeentelijk schouwarts op basis van de uitkomsten van het nader 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 radiologisch onderzoek gemaakte beelden (scans) van het lichaam van de overledene. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan het nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts (de wijze van afname van het lichaamsmateriaal en het verrichten van het toxicologisch en radiologisch onderzoek), en het bewaren, vervoeren en vernietigen van het lichaamsmateriaal in dat kader (voorgesteld artikel 14, achtste lid).

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het radiologisch en toxicologisch onderzoek uitsluitend mag 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 gemeentelijk schouwarts de opdrachtgever. De feitelijke uitvoering van het radiologisch of toxicologisch 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 en het nader onderzoek om na te gaan of mogelijk sprake is van een niet-natuurlijk overlijden, zoals een ongeval of een strafbaar feit. Beantwoording van de vraag of al dan niet sprake is geweest van een strafbaar feit behoort niet tot de taak van de behandelend arts of gemeentelijk schouwarts. Hij moet enkel en alleen vaststellen of het overlijden naar zijn oordeel een natuurlijke of niet-natuurlijke oorzaak heeft. Op grond van de Wlb geldt dat wanneer de gemeentelijk schouwarts niet overtuigd is van een natuurlijke dood, 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 (voorgesteld artikel 10, vierde lid). Daaraan is toegevoegd dat de gemeentelijk schouwarts dit zoveel mogelijk doet na overleg met de politie en dat de politie ook verslag uitbrengt aan de officier van justitie (artikel 13a, vijfde lid). De voorgestelde uitbreiding van onderzoeksbevoegdheden stelt de gemeentelijk schouwarts, als het overlijdensonderzoek onvoldoende uitsluitsel heeft gegeven, beter in staat om de officier van justitie op dit punt te adviseren.

Het is belangrijk dat de gemeentelijk schouwarts voorafgaand aan de uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van nader onderzoek de officier van justitie hiervan op de hoogte stelt. Zou dat niet gebeuren, dan zou de officier van justitie mogelijk pas op de hoogte worden gesteld ná het verrichten van het nader onderzoek. Daarmee zou mogelijk kostbare tijd verloren kunnen gaan, die gebruikt had kunnen worden om te onderzoeken of er (andere) signalen zijn dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van een strafbaar feit. Om die reden wordt geregeld dat de gemeentelijk schouwarts voorafgaand aan zijn beslissing om gebruik te maken van zijn onderzoeksbevoegdheid, verplicht is de officier van justitie hierover te informeren (voorgesteld artikel 14, derde lid). Hiermee wordt nadrukkelijk niet beoogd dat de gemeentelijk schouwarts toestemming van de officier van justitie moet verkrijgen alvorens over te gaan tot het nader onderzoek. Het verrichten van nader onderzoek is een zelfstandige bevoegdheid van de gemeentelijk schouwarts. Niettemin vervalt de mogelijkheid tot het doen van nader onderzoek als de officier van justitie of de gemeentelijk schouwarts zelf vermoedt dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. In dat geval zal de officier van jusitie doorgaans besluiten een strafrechtelijk onderzoek te starten. Het in kennis brengen van de officier van justitie van het nader onderzoek is nodig vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid. De officier van justitie kan bijvoorbeeld nagaan of andere informatie met betrekking tot de overledene beschikbaar is die aanleiding kan geven voor het vermoeden dat de overledene slachtoffer of verdachte is van een strafbaar feit. Als de officier

van justitie een dergelijk vermoeden heeft, vindt geen nader onderzoek plaats door of in opdracht van de gemeentelijk schouwarts, 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 vermoeden van een strafbaar feit, is een strafrechtelijk onderzoek in opdracht van de officier van justitie niet aan de orde.

3.2.4 Bevoegdheden politie 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 behandelend arts en/of gemeentelijk schouwarts. Bij het aantreffen van een lichaam van een overledene is de politie – afhankelijk van de situatie – soms eerder ter plaatse dan de (gemeentelijk) schouwarts. De politie stelt dan de plaats van het overlijden veilig en verricht soms beperkte onderzoekshandelingen ten behoeve van het overlijdensonderzoek, dat in het wetsvoorstel – in overeenstemming met de praktijk – wordt gedefinieerd als 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 een overledene. Het overlijdensonderzoek dient dus ter vaststelling van de aard van het overlijden en de identiteit van de overledene. De forensische opsporing, tactische recherche en de gemeentelijk schouwarts hebben ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid bij het overlijdensonderzoek. In de huidige praktijk wordt de onderlinge samenwerking ingevuld door middel van door de beroepsgroepen zelf opgestelde richtlijnen[81] die zijn geïmplementeerd in het kader van het project "kwaliteitsimpuls overlijdensonderzoeken".

De schouw wordt verricht door de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts. 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 gemeentelijk schouwarts. De politie mag geen handelingen verrichten die aan de behandelend arts of gemeentelijk schouwarts zijn voorbehouden of die hun werk zouden kunnen doorkruisen.

In het kader van een overlijdensonderzoek (waarbij er dus sprake is van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden) werkt de gemeentelijk schouwarts samen met de politie. De politie krijgt in dit voorstel daartoe enkele bevoegdheden (voorgesteld artikel 13a). Zo krijgt de politie de bevoegdheid tot het opnemen van de temperatuur, zodat het tijdstip van overlijden zo precies mogelijk kan worden vastgesteld (voorgesteld artikel 13a, eerste lid, onderdeel d). Dit kan zijn aangewezen als de schouwarts niet tijdig ter plaatse kan zijn en draagt bij aan een goede schouw. Een temperatuurmeting moet direct worden gedaan, want hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe minder betrouwbaar het postmortaal interval kan worden bepaald. Gelet op de inbreuk die met temperatuurmeting wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van de overledene, is een expliciete wettelijke basis gewenst.

Daarnaast worden enkele bevoegdheden voor de politie in het kader van het overlijdensonderzoek geregeld die niet zonder meer zijn gericht op het lichaam van de overledene. De achtergrond hiervan wordt hierna toegelicht.

Bevoegdheden ter vaststelling van het al dan niet natuurlijk overlijden
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.[82]

[81] 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.
[82] Zie ook G.J. Pronk, 'Het overlijdensonderzoek. Een juridische beschouwing van het overlijdensonderzoek parallel aan de lijkschouw', *Strafblad* 2018, p. 79-87.

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 zogenoemde drie-eenheid: de tactische recherche, de forensische opsporing en de gemeentelijk schouwarts. 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 de politie een aantal bevoegdheden expliciet 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 dat er nog geen sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit maar er wel aanwijzingen zijn voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, een overlijdensonderzoek kan worden verricht dat inzicht geeft in de aard van het overlijden en dan vooral 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 – met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – naar het oordeel van de regering alleen ruimte om handelingen te verrichten die – als zij niet direct worden verricht – naderhand niet meer kunnen worden verricht, omdat de relevante sporen bijvoorbeeld al verloren zijn gegaan of zijn weggemaakt. Een belangrijke voorwaarde om deze bevoegdheden te mogen uitoefenen, is dat er aanwijzingen moeten bestaan voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. De bevoegdheden dienen er dan toe te onderzoeken of inderdaad sprake is van een niet-natuurlijk overlijden en – dat is dan de vervolgvraag – of sprake is van een strafbaar feit. Ontstaat er tijdens dit onderzoek een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, dan worden, indien dat in het belang van het onderzoek is, de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering uitgeoefend.

Bij het uitoefenen van deze bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek treedt de politie 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 13a. Dat past ook bij het uitgangspunt dat onderzoek door opsporingsambtenaren naar mogelijk begane strafbare feiten onder het opsporingsbegrip valt. Opsporing begint niet pas als een verdenking van een strafbaar feit is ontstaan. Wel is een verdenking vereist voor het uitoefenen van specifieke strafvorderlijke bevoegdheden. Dat de politie wat betreft het overlijdensonderzoek onder 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, gecremeerd of begraven (voorgesteld artikel 22, eerste en tweede 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 (voorgesteld artikel 19).

Concreet wordt voorgesteld de volgende politiebevoegdheden wettelijk te verankeren in het overlijdensonderzoek (dus ter vaststelling van de aard van het overlijden en de identiteit):
- Het zelfstandig betreden van plaatsen (waaronder woning) ter uitvoering van het overlijdensonderzoek;
- Het onderzoeken (doorzoeken) van plaatsen en verrichten van nader onderzoek aan voorwerpen. Daaronder vallen het maken van foto's en het nemen van bemonsteringen;
- Het onderzoek aan de kleding en aan het lichaam van de overledene en aan voorwerpen die de overledene bij zich houdt;
- Het onderzoek verrichten dat is gericht op het meten van de temperatuur in de openingen of holten van het lichaam van de overledene;
- Het onderzoek aan digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken (bijvoorbeeld de smartphone van de overledene of een in zijn woning aangetroffen laptop), maar alleen voor zover dat onderzoek een niet meer dan geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer (het niet-stelselmatige onderzoek; waarbij aansluiting wordt gezocht bij de strafvorderlijke term stelselmatig).

Daarnaast is het toegestaan op grond van artikel 3 Politiewet handelingen uit te voeren 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. In de

artikelsgewijze toelichting worden deze bevoegdheden verder toegelicht en wordt nader uiteengezet waarom wettelijke verankering van deze bevoegdheden noodzakelijk en proportioneel is.

3.2.5 Zorg burgemeester bij identificatie in geval van natuurlijk overlijden

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. In enkele gevallen staat de identiteit van de overledene niet vast en is enig onderzoek nodig om deze alsnog te kunnen vaststellen. Voorgesteld wordt dat de burgemeester daarvoor zorg gaat dragen, voor zover het gaat om natuurlijk overlijden. 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 in geval van natuurlijk overlijden 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 (voorgesteld artikel 29) of de bestemming van een overledene wiens identiteit niet kan worden vastgesteld (voorgesteld artikel 30).

De zorgplicht van de burgemeester ziet alleen op gevallen waarin de overledene aan een natuurlijke doodsoorzaak is overleden. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2.4 vindt het vaststellen van de identiteit van een overledene die (mogelijk) aan een niet-natuurlijke doodsoorzaak is overleden plaats in het kader van het overlijdensonderzoek. Het overlijdensonderzoek valt onder de politietaak, wordt verricht onder gezag van de officier van justitie en de benodigde bevoegdheden om het overlijdensonderzoek te kunnen verrichten worden geregeld in het voorgestelde artikel 13a, waaronder ook het vaststellen van de identiteit. Het vaststellen van de identiteit van een overledene in geval van een natuurlijk overlijden is geen politietaak, 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 door bevindingen ter plaatse alsnog een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, dan is het aan de politie om zonodig – onder gezag van de officier van justitie – bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering uit te oefenen.

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. In de praktijk zal de schouwarts daartoe rechtstreeks contact opnemen met een ambtenaar van politie. Om de identiteit te kunnen vaststellen zijn een aantal onderzoeksbevoegdheden benodigd die de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester kan uitoefenen (voorgesteld artikel 16). In de eerste plaats wordt voorgesteld dat de burgemeester ambtenaren van politie, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor het vaststellen van de identiteit van de overledene, de plaats waar de overledene zich bevindt mag laten betreden en vervolgens doorzoeken, zonder toestemming van de rechthebbende of de bewoner (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). Bij een doorzoeking valt te denken aan het openmaken van een kast of lade om een identiteitsbewijs te (onder)zoeken. Omdat dit meer is dan zoekend rondkijken is een expliciete formeel-wettelijke grondslag nodig, waarin dit wetsvoorstel voorziet. Hierbij wordt voorgeschreven dat degene die de doorzoeking uitvoert een verslag daarvan opstelt. Een doorzoeking kan ingrijpende gevolgen hebben voor de rechthebbende op of bewoners van die plaats. Met het opstellen van een verslag wordt het mogelijk om eventueel achteraf de rechtmatigheid van de doorzoeking te kunnen beoordelen. Verder wordt het mogelijk om ten behoeve van de identificatie van de overledene onderzoek te verrichten aan de kleding van de overledene en de 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 het voorgestelde artikel 13a en 16 nog steeds niet kan worden vastgesteld, kan de burgemeester ten behoeve van de identificatie de politie vingerafdrukken of andere afdrukken van het lichaam laten afnemen (zie het voorgestelde artikel 17), 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 rust op de burgemeester de plicht om ervoor te zorgen dat een forensisch arts lichaamsmateriaal afneemt van de overledene, zoals ook nu al ter uitvoering van artikel 21, derde lid, Wlb gebeurt. Van het afgenomen celmateriaal kan onder beheer van de politie een DNA-profiel worden opgesteld ten behoeve van de identificatie van de onbekende overledene. Met het celmateriaal wordt een DNA-profiel van de onbekende overledene gegenereerd ten behoeve van DNA-onderzoek dat zich richt op het vergelijken van DNA-profielen en het vaststellen van verwantschap. Het DNA-profiel van de onbekende overledene wordt opgenomen en beheerd in de DNA-databank van de politie voor vermiste personen en ongeïdentificeerde overledenen. Het DNA-profiel van een onbekende overledene kan worden vergeleken met de DNA-profielen van vermiste personen en van achterblijvers van vermisten die daarvoor uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven. Ook wordt bezien of het DNA-profiel van een onbekende dode waarbij geen vermoeden is van een strafbaar feit, matcht met een DNA-profiel in de DNA-databank voor strafzaken. Een algemene maatregel van bestuur zal nadere regels kunnen stellen voor het verwerken van de DNA-profielen en het celmateriaal (zie het voorgestelde artikel 17 tweede lid).

3.2.6 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 (voorgesteld artikel 7, eerste lid, tweede zin). De in artikel 3 Wlb neergelegde norm is uitgewerkt in de veldnormen die in paragraaf 3.2.2 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.[83] Volgens de richtlijn is deze termijn van belang wegens de koeling die de toonbaarheid van het lichaam ten goede komt.[84, 85] 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.[86] In dat geval dient ook gewacht te worden met het afleggen en koelen van het lichaam totdat het lichaam is geschouwd.[87]

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.[88] In de praktijk wordt dat criterium, voor zover het gaat om de schouw

[83] 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."

[84] 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).

[85] 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.

[86] 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.

[87] De handreiking voegt daaraantoe: "Noch 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."

[88] *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."

van een overledene in een verpleeg- of verzorgingshuis, evenwel zo uitgelegd dat verzorgende handelingen pas zijn toegestaan nadat de schouw is afgerond. Dit leidt tot ongewenste situaties waarbij overledenen soms 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. Om de bedoeling van de wetgever beter tot uitdrukking te brengen zal daarom in de wet worden geexpliciteerd dat voor aanvang van de schouw kan worden overgegaan tot zorghandelingen voor zover de verzorging een goede schouw niet belemmert. Daarbij kan worden gedacht aan koeling van het lichaam van de overledene indien de schouw drie uur na de melding van overlijden nog niet heeft plaatsgevonden. Dit dient te worden uitgewerkt in toepasselijke veldnormen.

3.2.7 Kwaliteit van en toezicht op de schouw

In dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Taskforce Lijkschouw en gerechtelijke sectie 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 oorzaak van het overlijden 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 (voorgesteld 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 schouwarts blijft ongewijzigd. Dat geldt ook voor de sanctionering 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 (voorgestelde artikelen 85 en 86).

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 gemeentelijk schouwarts optreden, als hij als forensisch arts in een daartoe gehouden register is ingeschreven en door de burgemeester als gemeentelijk schouwarts is benoemd (artikel 5 Wlb, voorgesteld artikel 8). Om in een register van forensisch artsen te worden ingeschreven en als gemeentelijk schouwarts te worden benoemd, moet een arts dus beschikken over aanvullende kwalificaties.

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 3.2.2 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 het voorgestelde 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 het voorgestelde artikel 7, eerste lid, tweede zin 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.

Voor het nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts geldt dat bij algemene maatregelen van bestuur nadere eisen kunnen worden gesteld (zie voorgestelde artikel 14, zevende lid).

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 het voorgestelde 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.

3.3 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 en risicosignalering ten aanzien 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 hydrolysatoria, 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.

3.3.1 Identificatie van de overledene

Het is van groot belang dat in de keten die deze wet regelt vanaf iemands overlijden tot en met het geven van de bestemming aan het lichaam van de overledene de nodige maatregelen worden getroffen om persoonsverwisseling te voorkomen. Zekerheid over de identiteit van de overledene gedurende het uitvaartproces is van groot maatschappelijk 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 overledene[89]. Deze verklaring is bestemd voor de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de aangifte van overlijden[90]. 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.

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 aanzien van de identificatie van een overleden persoon moeten worden aangevuld.[91] In een enkel geval zijn nabestaanden tijdens het afscheid geconfronteerd met een andere overledene dan hun dierbare. De Brancheverenigingen 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.

Met het uitwendig aanbrengen van een identificerend middel wordt de lichamelijke integriteit niet aangetast. Bovendien wordt de overledene aangeraakt ten behoeve van de schouw, verzorging, vervoer of desgewenst bij het afscheid. In de praktijk worden bijvoorbeeld ook al enkelbandjes ten behoeve van de identificatie van een overledene gebruikt. De Wlb staat daar ook niet aan in de weg.

Het is van belang dat het identificerend middel zo spoedig mogelijk wordt aangebracht, omdat daarmee de kans kleiner is op verwisseling van overledenen. Daarom wordt voorgesteld dat degene die de schouw verricht op een niet-invasieve manier een identificerend middel aanbrengt aan de overledene (voorgesteld artikel 15, eerste lid). Dat kan de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts zijn, afhankelijk van wie de schouw verricht. Gedacht wordt aan een pols- of enkelbandje met daarop de naam van de overledene, diens geboortedatum en datum van overlijden. Het gaat nadrukkelijk om het uitwendig aanbrengen van het identificerend middel, er mag niet in het lichaam geprikt of gesneden worden om de drager aan te brengen. Direct na de schouw is het eerst mogelijke, wenselijke moment voor het aanbrengen van het identificerend middel aan het lichaam. De schouwarts stelt nu al voor het afgeven van een verklaring van natuurlijk overlijden, dan wel het verslag aan de officier van justitie de identiteit van de overledene vast, en vult zijn persoonsgegevens ook al in op de daarvoor bestemde formulieren. Die formulieren blijven echter niet bij het lichaam, maar worden ingeleverd bij de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de aangifte van overlijden en ten behoeve van de aanvraag van het verlof of gezonden aan de officier van justitie. 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, wordt 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. Uiteraard kan de schouwarts alleen de identificatieverklaring invullen en een identificerend middel aan het lichaam van de overledene bevestigen als de schouwartsde identiteit van overledene ook kan vaststellen. Indien dit niet mogelijk is, is er sprake van een onbekende overledene (zie paragraaf 3.3.4). Wanneer de overledene alsnog geidentificeerd wordt, bevestigt degene die de zorg draagt voor het lichaam van de overledene een identificerend middel op niet-invasieve wijze aan het lichaam (voorgesteld artikel 17, vijfde lid).

Het identificerend middel dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld, vormt een aanvulling op de hiervoor beschreven procedure die al op grond van de Wlb geldt. Die reeds bestaande procedure wordt in het voorgestelde artikel 15, tweede, vierde en vijfde lid, overgenomen.

[89] Artikel 7 jo. artikel 9 Wlb; model Verklaring van overlijden.
[90] Artikel 1:19h BW.
[91] *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 44.

3.3.2 Risicosignalering ten aanzien van overledenen

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland heeft gevraagd om het verplicht melden van risioco's na overlijden, na eerdere verzoeken hiertoe van meerdere uitvaartorganisaties. Medische risico's na overlijden, zoals besmettelijke ziekten en nucleaire geneeskundige behandelingen, worden niet standaard gemeld aan uitvaartprofessionals, uitvaartvrijwilligers en nabestaanden. De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van deze informatie ligt volgens het samenwerkingsverband nu bij nabestaanden. Behandelende zorgprofessionals zouden volgens het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland nabestaanden, uitvaartprofessionals en uitvaartvrijwilligers verplicht moeten informeren welke risico's per overledene aanwezig zijn.

Een arts is de aangewezen persoon om informatie te verschaffen over dergelijke risico's, voor zoverre de arts over de relevante informatie beschikt. Het is namelijk mogelijk dat niet alle relevante informatie om de risico's te beoordelen is gedeeld met de behandelend arts of de arts die de schouw uitvoert. Het geven van informatie over het lichaam van de overledene doorbreekt het medisch beroepsgeheim, want het medisch beroepsgeheim strekt zich ook uit na het overlijden van een patiënt. Dit wetsvoorstel regelt op dit punt geen wettelijke verplichting tot doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Een arts kan immers al besluiten 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. Een arts kan dan oordelen dat de risico's voor de omgeving zwaarder wegen dan het medisch beroepsgeheim. In dat geval deelt de arts slechts die gegevens die nodig zijn om het gevaar af te wenden.

Voorgesteld artikel 15 regelt dat indien de arts oordeelt dat het passend is om aan de hand van de aanwezige informatie het risico te delen dat de overledene oplevert, hij dat risico signaleert op het identificerend middel, zoals beschreven in paragraaf 3.3.1. Degene die de overledene in de kist legt, tekent op het begeleidende formulier bij de kist ook het risico aan, wat is gesignaleerd op het identificerend middel. Zodoende hoeft men niet eerst de kist te openen om kennis te nemen van de eventuele risico's.

3.3.3 Uniformering verlof bestemming en registers

De Wlb (artikel 11) regelt dat geen begraving of crematie van een lijk geschiedt zonder schriftelijk verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Uit deze regeling volgt dat er ofwel een verlof voor begraving ofwel een verlof voor crematie wordt afgegeven. In haar initiatiefnota[92] heeft het lid Den Boer ervoor gepleit om deze twee verloven 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 uitvaartsector[93]. Uit dat overleg zijn geen bezwaren naar voren gekomen tegen dit voorstel tot uniformering van het verlof.

Ter invulling van het voorstel in de initiatiefnota wordt in het voorgestelde artikel 23 één verlof voor bestemming geregeld, die geldt voor begraven, cremeren en alkalische hydrolyse. Deze bestemmingen zijn benoemd in artikel 3 en worden als gelijkwaardig beschouwd. Een apart verlof voor donatie (ontleding) in het belang van de wetenschap blijft van toepassing, omdat het hier gaat om een bijzondere bestemming met 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 donatie dan ook een zwaardere toestemmingsprocedure[94]. Het verlof voor ontleding wordt niet afgegeven door de ambtenaar van de burgelijke stand, maar door de burgemeester (voorgesteld artikel 76), als waarborg dat niet in strijd met de strekking van de wet wordt gehandeld en dat de ontleding in een daartoe geëigende inrichting plaatsvindt[95].

---

[92] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 2, p.9.
[93] *Kamerstukken* II 2018/19, 30696, nr. 44.
[94] Voor begraven, cremeren en alkalische hydrolyse is het voorgestelde artikel 4 (artikel 18 Wlb) van toepassing. Bij ontleding is bovendien het voorgestelde artikel 75, tweede en derde lid (artikel 67, tweede en derde lid, Wlb) van toepassing.
[95] *Kamerstukken* II 1970/71, 11256, nr. 3.

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 cremeren. 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 hydrolysatoria in één artikel ondergebracht (voorgesteld artikel 41). Hierin kan een aanvullende bevestiging worden gezien van de gelijkwaardige status van begraven, cremeren en alkalische hydrolyse (volgt namelijk ook al uit voorgesteld artikel 3). In navolging van de wetswijziging van 1998[96] van artikel 65 Wlb wordt in het voorgestelde artikel 41 gesproken van een plaats van bijzetting. Het hierin bedoelde register is niet alleen van toepassing op een bewaarplaats van asbussen of stofbussen als bedoeld in voorgesteld artikel 66, maar op iedere plaats waar een asbus of stofbus wordt bijgezet, en kan dus ook gelden voor begraafplaatsen, crematoria of hydrolysatoria. 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.[97] De verschillen tussen begraven, crematie en alkalische hydrolyse 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 begraving en bijzetting nauwkeurig aangeduid worden.[98] Voor graven betekent dat ook dat de diepte van het graf wordt geregistreerd. Het is immers mogelijk om overledenen boven elkaar te begraven.

3.3.4 Grafrusttermijn

Grafrust voor de onbekende overledene
Bij een eerdere wijziging van de Wlb in 2009[99] 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 kan identificatie van de onbekende overledene helpen bij het traceren van eventuele daders. Met dit wetsvoorstel wordt een wijziging voorgesteld van de grafrusttermijn van een onbekende overledene (voorgesteld artikel 50). De aanleiding daarvoor zijn vragen van het lid Bergkamp (D66) aan de toenmalige Minister van JenV 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.[100]

Indien niemand zorg draagt voor de bestemming van een (onbekende) overledene, draagt de burgemeester daarvoor zorg.[101] Onbekende overledenen worden begraven.[102] Daarvoor geldt onder de Wlb de algemene grafrusttermijn van 10 jaar.[103] Verder draagt de burgemeester zorg voor de identificatie van de onbekende overledene, voor de begraving (het voorgestelde artikel 17)[104] en kan de burgemeester voor een ruiming alsnog lichaamsmateriaal afnemen ten behoeve van de identificatie (de voorgestelde artikelen 47 en 50, tweede lid e.v.).[105] De identificatie vindt in de praktijk plaats door de politie vaak bijgestaan door een arts en het NFI.

---

[96] Zie ook *Kamerstukken* II, 1996/97, 25272, nr. 2 en 3 en Stb. 1998, 198.
[97] 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).
[98] Zie ook artikel 27, eerste lid, Wlb.
[99] *Kamerstukken* II, 2005/06, 30696, nr. 3.
[100] *Kamerstukken* II 2019/20, 33628, nr. 67.
[101] Artikel 21, eerste lid, Wlb; voorgesteld artikel 30, eerste lid.
[102] Artikel 21, zesde lid, Wlb; voorgesteld artikel 30, tweede lid.
[103] Artikel 31, tweede lid, Wlb (overgenomen in voorgesteld artikel 49, eerste lid).
[104] Artikel 21, derde lid Wlb en voorgesteld artikel 17.
[105] Artikel 31, vijfde lid, Wlb, en voorgesteld artikel 47, tweede lid.

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 lijkt dan ook voor de hand te liggen 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)[106]. Deze verlenging moet de kans vergroten op het identificeren van de onbekende overledene en dat nabestaanden alsnog afscheid kunnen nemen. Als de identificatie van de overledene binnen 50 jaar plaatsvindt, 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 kunnen opzoeken en eventueel zelf kunnen beslissen om het grafrecht over te nemen of te verlengen dan wel te laten verlopen of het lichaam een andere bestemming te geven.

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.[107] 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 om te zetten in een verplichting.[108] Deze verplichting geldt uiteraard enkel voor zover er niet al eerder lichaamsmateriaal van de onbekende overledene is afgenomen. Sinds 2010 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 2010 zijn begraven zal dit echter niet per definitie het geval zijn.

Overige afwijkingen van de grafrusttermijn
Het doel van het wetsvoorstel is dat het lichaam van overledene vergaat. Bij begraven gaat het wetsvoorstel uit van een minimale grafrusttermijn van 10 jaar. Dat is een termijn waarbinnen het lichaam van overledene normaliter moet kunnen verteren. Bij bepaalde bodemsoorten en waterstanden kan hiervoor een langere grafrusttermijn nodig zijn. De Wlb regelt dan ook met het oog hierop 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.

3.3.5 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 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 dienen gebaseerd te zijn op de toestemming die de overledene bij leven

[106] 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.
[107] Artikel 31, vijfde lid,Wlb.
[108] Voorgesteld artikel 50, tweede lid.

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 rechtvaardigt de beperking van de lichamelijke integriteit die doorwerkt na overlijden.[109] 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 de wet op te nemen. 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 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 (voorgesteld artikel 36). 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. Dit informed consent komt deels tegemoet aan de wensen van Uitvaartorganisaties Nederland[110].

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland heeft ten aanzien van invasieve handingen verder gepleit voor wettelijke eisen ten behoeve van de vakbekwaamheid van degenen die de invasieve handelingen uitvoeren alsmede richtlijnen voor de uitvoering ervan[111]. Aan deze wens wordt niet tegemoetgekomen. 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 gevormd op basis van de gesprekken met de uitvaartsector[112], de tevredenheid over verzorging van overledenen[113] en het incidentele karakter van onzorgvuldige omgang met het lichaam van overledene.[114] 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. Wel zal het ministerie van BZK desgevraagd steun bieden aan initiatieven die tot doel hebben om breed gedragen normen en keurmerken te realiseren inzake invasieve handelingen in de postmortale zorg.

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland heeft verder gevraagd om fysieke lijkschennis strafbaar te stellen en om een expliciet verbod op commercialisering van het lijk[115]. De toenmalige Minister van JenV heeft onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden tot strafbaarstelling van van lijkschennis[116]. Het resulterende WODC-rapport[117] doet diverse aanbevelingen, waaronder zelfstandige strafbaarstelling van fysieke lijkschennis en, ter borging van het non-commercialiteitsbeginsel, een vergunnnigplicht voor exposities en bedrijven die direct na het overlijden gedoneerde lichamen ontvangen en mogelijk vervolgens ter beschikking stellen

[109] De reikwijdte van het recht op bescherming van lichamelijke integriteit in artikel 11 Grondwet wordt in paragraaf 4.1.1 nader uiteengezet.
[110] Dit betreft het eerste punt van de zeven punten die de Wet op de lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.
[111] Dit betreft eveneens het eerste punt van de zeven punten die de Wet op de lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.
[112] 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.
[113] 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.
[114] 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.
[115] Dit betreft het vijfde punt van de zeven punten die de Wet op de Lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.
[116] Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2588.
[117] *Kamerstukken* II 2022/23, 36200-VI, nr. 110.

aan andere bedrijven. De beleidsreactie[118] op het rapport kondigt het voornemen tot wettelijke regeling aan van fysieke lijkschennis en strafbaarstelling daarvan. Deze regeling wordt gezien als een voldoende waarborg voor het beschermen van overledene bij het bewaren en het transport[119]. 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.[120]

3.3.6 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). Degene die het lichaam onder zich heeft, moet de burgemeester in dat geval uiterlijk op de derde dag na het aantreffen van de overledene melden dat er geen nabestaanden zijn die (kunnen) voorzien in de bestemming van het lichaam van de overledene. Alle kosten die gedurende de procedure die uiteindelijk tot de bestemming van de overledene leidt, gemaakt worden, komen in dat geval ten laste van de gemeente. Dat geldt dus ook voor de kosten die aan de bestemming van het lichaam zijn verbonden. 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. Ook dan voorziet de burgemeester, ten laste van de gemeente, in de kosten van de bestemming als ook het vervoer, het koelen en de verzorging van het lichaam.

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. Het schema met de bijbehorende toelichting beoogt een handreiking te zijn voor de gemeenten en de politie. Het schema heeft echter geen dwingende werking en in de praktijk blijft discussie bestaan tussen de politie en (sommige) gemeenten over de vraag voor wiens rekening de kosten van vervoer, koeling en verzorging in bovengenoemde situaties zouden moeten komen. Met dit wetsvoorstel wordt er daarom in voorzien dat de kosten die zijn verbonden aan het vervoer, bewaren, verzorgen en de bestemming van het lichaam van een overledene voor rekening van de gemeente komen als de burgemeester de zorg daarvoor draagt (voorgesteld artikel 31). De verantwoordelijkheid van de burgemeester om te voorzien in de bestemming bij het ontbreken of bij onvermogen van nabestaanden omvat in ieder geval ook de fase vanaf het aantreffen van het stoffelijk overschot. Daaruit volgt dat de kosten van het vervoer en het bewaren van het lichaam in die fase voor rekening van de gemeente komen. Dit betreft dus niet enkel door de politie in zaakwaarneming gemaakte kosten, maar ook de kosten die mortuaria of andere vervoerders maken voor het lichaam van de overledene waarvoor geen zorg wordt gedragen door nabestaanden.

Daarnaast regelt dit wetsvoorstel de staande praktijk dat de verplichting om zorg te dragen voor de bestemming van het lichaam van de overledene bij de gemeente ligt waar de overledene zich bevindt. 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.[121] Het voorgestelde artikel 31 regelt de wijze waarop de gemeente de kosten van deze zorg kan verhalen. Aan de gemeente komt een discretionaire bevoegdheid toe om (een deel van) de kosten te verhalen. Het verhalen van de kosten voorkomt een beroep op het gemeenschapsgeld van die gemeente.

---

[118] *Kamerstukken* II 2022/23, 36200-VI, nr. 138.
[119] *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 46, p. 2-3.
[120] *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58, p. 2-3.
[121] 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.

Tegelijkertijd is het wenselijk dat de gemeente de omstandigheden van de nabestaanden betrekt bij haar afweging om de kosten te verhalen. Bijvoorbeeld in de situatie dat nabestaanden al jaren geleden het contact met overledene verbroken hebben en de nalatenschap hebben verworpen. Als er geen erfgenamen of andere partijen zijn die de afwikkeling van een nalatenschap op zich kunnen nemen, kan de gemeente de vermoedelijk onbeheerde nalatenschap melden bij het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf onderzoekt dan of het de nalatenschap kan afwikkelen, met als doel om gelden en goederen uit onbeheerde nalatenschappen zoveel mogelijk ten gunste te laten komen van traceerbare erfgenamen en/of de gemeente op grond van het voorgestelde artikel 31.

3.3.7 Vestiging begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de regels voor de vestiging van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen en crematoria tegen het licht te houden, om zo tot een passende rolverdeling te komen tussen het college en de gemeenteraad. De huidige procedures zijn met de verschillende wetswijzigingen – die elk blijk geven van een eigen tijdsbeeld – tot stand gekomen. Dat heeft geleid tot een stelsel waarin verschillen bestaan tussen de voorschriften voor het vestigen van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen en crematoria. Voorgesteld wordt om de vestigingsprocedure voor voorzieningen gelijk te trekken en de aanwijsvereiste door de gemeenteraad van de plaats voor het vestigen van een begraafplaats uit te breiden naar crematoria en hydrolysatoria.

Dit wetsvoorstel volgt ten aanzien van de vestiging van de voorzieningen de Wlb op een aantal punten. Het wetsvoorstel gaat bij de voorzieningen uit van rechtspersoonlijkheid, omdat ze onderdeel uitmaken van het maatschappelijk rechtsverkeer waarin onderling verplichtingen worden aangegaan. Dit wetsvoorstel maakt verder onderscheid tussen gemeentelijke voorzieningen (begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria) en bijzondere voorzieningen[122]. Het wetsvoorstel gaat in het geval van gemeentelijke voorzieningen uit van de rechtspersoon gemeente of van een rechtspersoon waaraan de gemeente deelneemt. Op de rolverdeling tussen college en raad bij een gemeentelijke voorziening is de Gemeentewet van toepassing. Een bijzondere voorziening kan worden aangelegd en in stand gehouden door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, niet zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon. Net als bij de Wlb, vergt de vestiging van een bijzondere voorziening in dit wetsvoorstel een vergunning van het college[123]. Dit is van belang om te beoordelen of de bijzondere voorziening voldoet aan de vereisten zodat indien dat niet het geval is het college de vergunning weer kan intrekken of de verguning kan weigeren. Uit de dualisering van het gemeentebestuur volgt dat de verguningverstrekking is belegd bij het college.

Het wetsvoorstel wijkt op punten ook af van de Wlb. De Wlb stelt nu namelijk 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.[124] In dit wetsvoorstel wordt de verguningverlening slechts geweigerd als niet aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan. Dat past beter bij de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college als voorzien in het gedualiseerde stelsel dat volgens de Gemeentewet voorop staat. Het uitgangspunt is immers dat de gemeenteraad de kaders stelt en het college van burgemeester en wethouders binnen deze kaders concrete besluiten neemt.

Een ander punt waarop dit wetsvoorstel afwijkt van de Wlb, is de rol van de gemeenteraad. De Wlb regelt dat de gemeenteraad de plaats van een bijzondere begraafplaats aanwijst. Met dit wetsvoorstel wijst de gemeenteraad de plaats aan voor alle voorzieningen. 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. Daarbij onderschrijft de regering de opvatting van de Afdeling van de Raad van State bij de toepassing van artikel 53 Wlb, dat bij de vestiging van een 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

[122] Artikelen 24 en 51, eerste lid Wlb en voorgesteld artikel 37.
[123] Artikelen 41, 53 en 55 Wlb en voorgesteld artikel 40.
[124] 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.

volgens de Afdeling het openbaar belang om in een gepast begraven of cremeren 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. Een dergelijke beoordeling is echter niet alleen van belang bij de vestiging van crematoria, maar ook bij begraafplaatsen en hydrolysatoria. Verder past een dergelijke beoordeling beter bij de gemeenteraad, wanneer zij een plaats aanwijst voor een voorziening. Het aanwijzen van een plaats voor een voorziening heeft immers een algemeen verbindend karakter en vergt wegens de lokale belangenafweging, welke ook een levensbeschouwelijk en principieel karakter kan hebben, democratische legitimiteit. De rechten van levensbeschouwelijke instellingen zullen daarbij blijvend gerespecteerd worden (zie ook paragraaf 3.1.5). Het beleggen van deze bevoegdheid past ook bij de systematiek van de Omgevingswet, waarbij de ruimtelijke ordening een bevoegdheid is van de raad. Uit dit voorstel volgt ook de betrokkenheid van de raad bij de opheffing van een voorziening.

Een derde punt waarop dit wetsvoorstel afwijkt van de Wlb, ziet op de betrokkenheid van belanghebbenden. Voor de vestiging van crematoria geldt in de Wlb een openbare kennisgevingsprocedure, terwijl dat bij de begraafplaatsen niet het geval is. Volgens de regering is het bij de aanwijzing van de plaats van een voorziening, in het verlengde van de aanwijzingsbevoegdheid door de gemeenteraad, steeds van belang om belanghebbenden de gelegenheid te geven zich te laten horen. Daarom is bij het aanwijzen van de grond afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

3.3.8 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 Boer[125] doet ten aanzien van toezicht het voorstel dat het ruimen van graven bijvoorbeeld aangemeld kan worden zodat ruimingen steekproefsgewijs controleerbaar zijn. Tijdens het nota-overleg[126] van 11 juni 2019 over de initiatiefnota "Naar een moderne Uitvaartwet" en het Algemeen Overleg van 26 november 2019[127] is aangedrongen op regels voor het ruimen van graven. De Wlb voorzag immers sinds het amendement-Van Raak/Knops[128] in een delegatiebepaling om bij algemene maatregel van bestuur voortaan ook regels te stellen over het ruimen van graven, maar in plaats daarvan werd voorzien in zelfregulering[129] middels de handleiding opgraven en ruimen van de LOB, de VNG en de Branchevereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer (BVOB) en de modelverordening begraven.[130] Naar aanleiding van het nota-overleg is in 2020[131] en in 2023[132] 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 ruimingen.

Zelfregulering blijft het uitgangspunt om de kwaliteit van het ruimen te borgen. Op enkele punten acht het kabinet nadere regelgeving opportuun om enkele noodzakelijke randvoorwaarden bij de kwaliteit van ruimingen te borgen en de kans op incidenten te verkleinen. Ten eerste introduceert het wetsvoorstel een regeling voor gemeentelijk toezicht op grootschalige ruimingen van graven, zodat een gemeente daarop toezicht kan houden als zij daartoe aanleiding ziet. De inspectierol van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) die hierop zag is afgeschaft bij de wetswijziging van 2009[133]. Uit het onderzoek naar 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,

[125] *Kamerstukken* II, 2018/19, 35077, nr. 2.
[126] *Kamerstukken* II, 2018/19, 35077, nr. 12.
[127] *Kamerstukken* II, 2019/20, 30696, nr. 47.
[128] *Kamerstukken* II, 2007/08, 30696, nr. 23.
[129] Zie *Kamerstukken* II, 2009/10, 30696, nr.32; *Kamerstukken* II, 30696, nr. 37.
[130] *Kamerstukken* II, 2010/2011, 30696, nr. 35, in bijzonder bijbehorende bijlagen 91064 en 91065.
[131] Bijlage 929954 bij *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 48.
[132] Bijlage 1122386 bij *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58.
[133] Stb. 2009, 320; *Kamerstukken* II 2005/06, 30696, nr. 3.

onnodige schakel in een proces dat verder lokaal geregeld is. Uit het onderzoek van 2023 blijkt dat het wenselijk is – zo blijkt ook uit literatuur – 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 ruimingen is het wenselijk om in ieder geval bij grootschalige ruimingen 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 gemeenten belegt, ligt het in de rede om ook dit toezicht bij gemeenten te beleggen. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente 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 meer dan tien graven tegelijk. Het college kan voorwaarden verbinden aan deze ruiming (voorgesteld artikel 49, tweede lid), en toezien op de naleving van deze voorwaarden (voorgesteld artikel 83). Bij niet-naleving kan het college bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen.

Het is verder van belang de kans op blootstelling aan restanten van het lichaam te verkleinen. De wijziging van het Besluit op de lijkbezorging moet daar op drie punten aan bijdragen. Ten eerste kan dit 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 registeren waar een verzamelgraf zich bevindt. Begraafplaatshouders hebben daardoor niet altijd zicht op waar verzamelgraven zich bevinden. Dit kan ertoe leiden dat men bij onderhoudswerkzaamheden en ruimingen onverwachts stuit op een verzamelgraf. Het voorgestelde artikel 41 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. Ten slotte kan goede vertering van het lichaam de kans op blootstelling aan restanten van het lichaam verkleinen. Voorgesteld artikel 52 biedt de grondslag voor nadere regels voor begraven, waaronder de afbreekbaarheid van de kist. De motie Belhaj en Özütok[134] 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 2020[135] is aangekondigd dat deze motie wordt uitgevoerd. De kist moet in 10 jaar kunnen afbreken en moet doorlaatbaar 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.

3.3.9 Staatsnoodrecht

De bestemming van overledenen in buitengewone omstandigheden
Het staatsnoodrecht regelt de toekenning van wettelijke bevoegdheden aan het bestuur die alleen in nood- en crisissituaties (buitengewone omstandigheden) kunnen worden uitgeoefend. Recente gebeurtenissen, 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,[136] 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 modernisering.[137] 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.

[134] *Kamerstukken* II, 2018/19, 35077, nr. 6.
[135] *Kamerstukken* II, 2019/20, 30696, nr. 48.
[136] Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht', 2021, p.3, bijlage bij *Kamerstuk II* 2021/22, 29668, nr. 65.
[137] *Kamerstukken II* 2017/18, 29668, nr. 48, *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 69 en *Kamerstukken II* 2023/24, 29668, nr. 70.

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 cremeren lokaal niet altijd meer haalbaar bleek, ondanks de robuustheid van de uitvaartsector. Naast infectieziekten kunnen zich andere buitengewone omstandigheden voordoen, zoals bijvoorbeeld een uitzonderlijke overstroming, internationale spanning of grootschalige rampen. Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat nutsvoorzieningen, medewerkers, infrastructuur, leveranciers en communicatiemiddelen deels of geheel uitvallen. En dat kan er weer toe leiden dat het bestemmen van overledenen – een proces met meerdere schakels – ontwricht raakt. Bij die schakels moet worden gedacht aan identificatie, schouw, verklaring van overlijden, verlof, bewaring, vervoer, verzorging, afscheid en het bestemmen van het lichaam[138]. 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 overledenen, totdat de situatie weer normaliseert. De overledene kan dan later worden geïdentificeerd. Buitengewone maatregelen kunnen onderdeel zijn van crisisplannen, maar ook bestaan uit buitengewone regels en bevoegdheden.

Voor specifieke noodsituaties voorziet het staatsnoodrecht reeds in buitengewone bevoegdheden. Zo voorziet art. 26 Oorlogswet 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. 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 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.

Het staatsnoodrecht voorziet momenteel echter niet in maatregelen die in andere buitengewone omstandigheden zijn gericht op een passende bestemming van lichamen van overledenen. 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 niet altijd de meest wenselijke weg. Sommige regels of afwijkingen kunnen speciale expertise en landelijke besluitvorming vragen. Bovendien mag bij noodverordening niet worden afgeweken van de Grondwet. Regels die de lichamelijke integriteit beperken, ook van overledenen, moeten bij of krachtens formele wet gesteld worden (artikel 11 Grondwet). 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 overledene. Dit doet ook recht aan het maatschappelijk belang van een zo waardig mogelijk afscheid van de overledene, ook in buitengewone omstandigheden.

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

[138] 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.

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 bepaling in een beperkte of algemeen afgekondigde noodtoestand in werking gesteld kan worden (lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden). Het voorgestelde artikel 79 voorziet in inwerkingstelling buiten de noodtoestand (separate toepassing, categorie 2 in de Kamerbrief van 6 december 2022 betreffende het kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht).[139] Door middel van een voortduringswet heeft de Staten-Generaal zeggenschap over de voortduring van deze toepassing. 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 2022[140] 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).

Het voorgestelde artikel 80 biedt een basis 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. Die maatregelen moeten er in eerste instantie toe leiden dat de reguliere wettelijke voorschriften doorgang kunnen blijven vinden. De buitengewone omstandigheden kunnen 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 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.

Verder is het wenselijk om bij het vaststellen van de noodzaak van maatregelen op grond van artikel 80 steeds na te gaan of en welke grondrechten in het geding zijn en of eventuele beperking daarvan toelaatbaar is. Het gaat om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet), bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en lichamelijke integriteit (artikel 11 Grondwet), welke nader beschreven staan in paragraaf 4.1.

- Lichamelijke integriteit. Artikel 103, tweede lid, Grondwet biedt geen grondslag om af te wijken van artikel 11 tijdens een noodtoestand. Het staatsnoodrecht zal dus binnen de grenzen van artikel 11 Grondwet moeten blijven. Artikel 11 Grondwet maakt het mogelijk om bij of krachtens de wet beperkingen te stellen aan de onaantastbaarheid van het lichaam. Voor ingrepen in de lichamelijke integriteit na overlijden geldt daarmee – net als bij leven – het vereiste van geïnformeerde toestemming. 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. Het wetsvoorstel kent in navolging van de Wlb de bepaling dat de bestemming plaatsvindt volgens de wens of de vermoedelijke wens van overledene voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd kan worden. Dit geeft invulling aan het zelfbeschikkingsrecht, maar begrenst deze tegelijkertijd door redelijkheid. Op grond van voorgesteld artikel 80, eerste lid,

[139] *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 69.
[140] Zie ook de Kamerbrief van 10 oktober 2023 betreffende de Routekaart modernisering (staats)nood- en crisisrecht. *Kamerstukken II* 2023/24, 29668, nr. 70.

kan dit zelfbeschikkingsrecht tijdelijk beperkt worden en kunnen één of meerdere bestemmingen tijdelijk uitgesloten worden. Het tijdelijk verbod op andere bestemmingen kan worden ingesteld om begraven als enige bestemming toe te staan als identificatie van overledene tijdelijk niet mogelijk is. Zodoende kan een overledene later opgegraven, geïdentificeerd en alsnog bestemd worden volgens diens wens. Bij andere bestemmingen van het lichaam van een overledene is identificatie achteraf niet of minder goed mogelijk.

- Vrijheid van godsdienst en 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 en mag de maatregel niet gericht zijn op het uitsluiten van bepaalde groepen op grond van hun religie of levensovertuiging. Ten overvloede moet ook de noodzaak vast komen te staan. Omdat het bestemmen van overledenen raakt aan religieuze voorschriften en deze plaats vinden in een gebouw of een begraafplaats die ten aanzien van het begraven een besloten karakter kan hebben, is wettelijke beperking van de bestemmingen die samenhangen met de religieuze voorschriften niet mogelijk. Dit neemt niet weg dat in buitengewone omstandigheden voorzieningen nodig kunnen zijn wanneer bij overledenen de identiteit of levensovertuiging niet op korte termijn vast te stellen is. Dan is het wenselijk dat de overledene wordt begraven, zodat later opgraving en identificering en alsnog bestemming volgens diens wens mogelijk is. Ook kan het recht op een begraafplaats of een deel van de gemeentelijke begraafplaats in buitengewone omstandigheden niet komen te vervallen, omdat deze graven naar de aard van dit recht een besloten plaats zijn (ten aanzien van de bezoekers is een begraafplaats geen besloten plaats). Hieruit volgt echter niet dat iedere religie onder elke omstandigheid per direct hierop een recht kan doen gelden. Het gemeentebestuur kan in buitengewone omstandigheden besluiten om het materialiseren van dit recht tijdelijk op te schorten, indien materialiseren van dat recht redelijkerwijs niet gevergd kan worden in de buitengewone omstandigheden. De Grondwet staat er niet aan in de weg om tijdelijk afwijkende termijnen vast te stellen voor het bestemmen van het lichaam, waardoor begraven binnen 24 uur niet langer mogelijk is. Om tegemoet te komen aan dit religieuze voorschrift, vervalt voor gewone situaties met dit wetsvoorstel de 36-uurstermijn waarna het lichaam bestemd mag worden, maar dat betreft geen recht op begraven binnen 24 uur (zie ook paragraaf 3.1.3).
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Afwijking van dit grondrecht is op grond van artikel 103, tweede lid, Grondwet in buitengewone omstandigheden niet mogelijk. Wel kan dit grondrecht op grond van artikel 10 Grondwet bij wet beperkt worden en dit wetsvoorstel maakt dat mogelijk voor buitengewone omstandigheden. Het gaat dan om identificerende maatregelen die in buitengewone omstandigheden niet langer of niet goed meer uitvoerbaar zijn. Ook de nagedachtenis aan overledene wordt in verband gebracht met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit belang kan worden beschermd door alleen begraven toe te staan indien identificatie van overledene tijdelijk niet mogelijk is. Nabestaanden kunnen dan later, nadat overledene alsnog geïdentificeerd is, toch nog afscheid kunnen nemen van een overledene, nadat de noodsituatie dat eerder verhinderde.

Indien de noodzaak daartoe is vast komen te staan, kunnen de noodmaatregelen op grond van het voorgestelde artikel 80 bestaan uit aanvullende of – voor een beperkt aantal onderwerpen – afwijkende regels over de bestemming van lichamen van overledenen, maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen, de algemene procedures voor bijvoorbeeld het verlof, de termijnen en de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria. Een van de noodmaatregelen in het voorgestelde artikel 80 betreft een verbod op een of meerdere van de toegelaten bestemmingen zoals crematie, alkalische hydrolyse en ontleding of het geven van een gezamenlijke bestemming van twee of meer lichamen van overledenen. Bij een dergelijk verbod is alleen nog begraven in een enkel graf toegestaan.

Daarnaast voorziet dit voorstel in artikel 81 in de mogelijkheid om de commissaris van de Koning de bevoegdheid te verlenen tot het geven van aanwijzingen aan gemeenteraden, burgemeesters, colleges van burgemeester en wethouders of colleges van gedeputeerde staten in de provincie, al dan niet in opdracht van de minister van BZK, over de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de wet van die organen is gevorderd. Deze aanwijzingen kunnen uitsluitend worden gegeven 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.

Voorts voorziet dit voorstel in artikel 82 in de mogelijkheid voor de minister van BZK om bevoegdheden geheel of gedeeltelijk aan zich te trekken die dit wetsvoorstel 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 voorgesteld artikel 37 om grond 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 32 ter bescherming van de volksgezondheid, in navolging van artikel 22a Wlb. Het is mogelijk dat lichamen ook na het overlijden nog besmettelijk of giftig zijn. Artikel 22a Wlb regelt dat de burgemeester dan maatregelen kan treffen. Dit is te beschouwen als een vormvrije noodbevoegdheid.[141]

3.3.10 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, de lichamelijke integriteit van de overledene en het opsporen van strafbare feiten dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de gestelde normen en dat er ook daadwerkelijk kan worden gehandhaafd bij overtreding daarvan. 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 handhaving toepassen als een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium zonder vergunning wordt gevestigd (voorgesteld artikel 40), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan opgraving (voorgesteld artikel 47), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan grootschalige ruimingen (voorgesteld artikel 49), de sluiting van een begraafplaats niet wordt geëerbiedigd (voorgesteld artikel 57), een bewaarplaats van asbussen of stofbussen bestaat zonder vergunning (voorgesteld artikel 66, vierde lid) of permanent as wordt verstrooid op een plaats zonder dat daarvoor een vergunning is verleend (voorgesteld artikel 69, 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 (voorgesteld artikel 83). 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) 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 ruimingen van graven, zoals beschreven in paragraaf 3.3.8 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 (voorgestelde artikelen 84 en 86), zie daarvoor verder paragraaf 9.2.

Ook wordt met dit wetsvoorstel de strafbaarstelling uitgebreid. Dit wetsvoorstel gaat in navolging van de Wlb uit van een gesloten stelsel van bestemmingen (paragraaf 2.3; voorgesteld artikel 3). 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. In dit wetsvoorstel is nieuw dat de overtreding van die regel afzonderlijk strafbaar wordt gesteld (voorgesteld artikel 87). Het Wetboek van Strafrecht kent wel een strafbaarstelling die ziet op het opzettelijk en wederrechtelijk wegnemen van een lichaam van een overledene (artikel 150 Sr; zie voor verdere gerelateerde strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht ook paragraaf 5.1). De regering acht het echter wenselijk ook het wegmaken van een lichaam van een overledene op een andere wijze dan in dit

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

wetsvoorstel wordt geregeld, afzonderlijk strafbaar te stellen, om zo het gesloten stelsel beter te borgen en te voorzien in een specifieke strafbaarstelling voor hiervoor genoemde gevallen.

3.3.11 Rechtsbescherming

Bij deze modernisering is eveneens bezien 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 10.1. Voorgesteld wordt om tegen besluiten zonder spoedeisend karakter de reguliere rechtsgang onder de Awb open te stellen als vervanging voor 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 voorgestelde artikelen 28 en 76 (op grond van voorgesteld artikel 91), 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 hydrolysatorium 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.[142] Ook kan aan de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak een voorlopige voorziening (schorsing van het besluit) worden gevraagd.[143] 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-)belanghebbende het hier niet mee eens is, staat vervolgens de gang naar de bestuursrechter open die onafhankelijk een oordeel zal vellen over het geschil.[144]

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.[145]

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.

[142] Artikel 8:1 jo. 7:1 jo. 8:104 Awb.
[143] Artikel 10:43 Awb.
[144] Artikel 8:1 in samenhang gelezen met 7:1 Awb.
[145] L.M. Koenraad, K.H. Sanders, Besluiten op bezwaar, Deventer: Kluwer 2006, p. 137.

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 (voorgesteld artikelen 28, dat een opvolging is van het huidige artikel 17 Wlb) en over het verlof tot ontleding (voorgesteld artikel 76, 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. De commissaris van de Koning beslist onmiddellijk. In artikel 91 in samenhang met artikel 102a 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 hydrolisatoria 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.

3.3.12 Ontleding van het lichaam van overledene

Voorgesteld artikel 75, eerste lid, regelt een bijzondere bestemming, namelijk ontleding van het lichaam. Dit voorstel komt grotendeels overeen met artikel 67, eerste lid, Wlb, met dien verstande dat in het artikel is verduidelijkt dat de ontleding plaatsvindt in het belang van de bevordering en bescherming van de volksgezondheid. Voorts is verduidelijkt dat de ontleding kan plaatsvinden ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek (in plaats van 'de wetenschap') en wetenschappelijk onderwijs.

(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). 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)[146] 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 inzichten[147]. 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. Hierbij wordt opgemerkt, dat, wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang van de volksgezondheid steeds vaker wordt 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. Wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang sluit dergelijke commerciële mede-betrokkenheid of doelen niet uit. Wel moet de potentiële donor duidelijk zijn geïnformeerd over

[146] *Kamerstukken* II 2020/21, 35844, nr. 3
[147] *Kamerstukken* II 2020/21, 35844, nr. 3, p. 35.

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. Via de Wzl worden de hierboven genoemde nadere regels toegevoegd aan artikel 67 van de Wlb[148].

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, donatie niet aan de orde kan zijn.

Na ontleding van het lichaam is het lichaam bezorgd en is er sprake van lichaamsmateriaal (waaronder lichaamsdelen). Verdere handelingen met dit lichaamsmateriaal vallen onder de werking van de Wzl (Kamerstuk 35844, nr. 3, p. 108) aangezien dit materiaal beschikbaar is gesteld in verband met de medische of biologische wetenschap.[149] Hierbij is sprake van aanvullende werking van de Wzl. In het geval van ontleding betekent dit onder meer dat als de beheerder van het lichaamsmateriaal dit materiaal (waaronder lichaamsdelen) 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.

Gelet op het gesloten systeem van bestemmingen van lichamen van overledenen, zoals neergelegd in het onderhavige voorstel, en gelet op het feit dat de donatie van lichamen specifiek geschiedt voor ontleding 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.

---

[148] De Wzl wijzigt de huidige Wlb en via een samenloopbepaling zal wetstechnisch worden geregeld dat die regels, indien de Wzl tot wet wordt verheven, tevens in het onderhavige wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

[149] 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. De Wzl heeft voorts slechts betrekking op handelingen met dat lichaamsmateriaal 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.

3.3.13 Lichaamsdelen

De politie kan bij de uitoefening van haar taken worden geconfronteerd met aangetroffen lichaamsdelen. De vraag is gerezen welke wettelijke voorschriften in dat geval gelden. Verder kunnen mensen de wens hebben om na amputatieafscheiding of extirpatie van een lichaamsdeel, dit lichaamsdeel te bestemmen. Naar aanleiding hiervan is nagegaan wat de Wlb regelt voor lichaamsdelen en of nadere regelgeving aangewezen is.

Dit wetsvoorstel regelt, in navolging van de Wlb, wat er met het lichaam van een overledene moet gebeuren. Het doel daarbij is dat het lichaam van overledene bestemd wordt en daarmee wordt afgebroken. De Wlb is onduidelijk over de rechten en plichten ten aanzien van lichaamsdelen. Zij kent geen regeling voor aangetroffen lichaamsdelen en uit de parlementaire geschiedenis van de Wlb blijkt ook niet dat onder het lichaam van de overledene ook lichaamsdelen van de overledene moet worden verstaan. Gelet op de gesloten systematiek van de Wlb, is er ruimte voor de interpretatie dat lichaamsdelen strikt genomen dus niet onder het regime van de Wlb vallen en dat begraven of cremeren van lichaamsdelen strafbaar is wanneer dat gebeurt op begraafplaatsen of crematoria die op grond van de Wlb zijn aangelegd.[150] Het is volgens deze interpretatie dus niet toegestaan om van hen, van wie na bijvoorbeeld een ernstig ongeluk alleen lichaamsdelen over zijn, op de gebruikelijke manier afscheid te kunnen nemen. Ook is het volgens deze interpretatie, ondanks de zeggenschap van iemand over diens afgescheiden lichaamsdeel of -delen, niet mogelijk om op grond van de Wlb deze lichaamsdelen te bestemmen. Tegelijkertijd sluit de Wlb lichaamsdelen ook niet expliciet uit, waar de Wlb dat wel doet ten aanzien van een menselijke vrucht die na een zwangerschapsduur van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen dan wel binnen 24 uur na de geboorte is overleden. Ook regelt de Wlb dat het Koninklijke Huis van haar werking is uitgesloten. Kortom, de Wlb is onduidelijk over de rechten en plichten ten aanzien van lichaamsdelen.

Deze onduidelijkheid is onwenselijk. Daarom wordt ter verduidelijking een expliciete regeling voor lichaamsdelen voorgesteld. Met het hoofddoel van dit wetsvoorstel, de bestemming van het lichaam volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene, is het immers logisch en ook in de geest van de wet 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. Onder lichaamsdelen wordt verstaan hoofd, romp, armen, handen, vingers, benen, voeten en tenen en derhalve niet separate organen of andere weefsels die onderdeel zijn van het menselijk lichaam. Dit wetsvoorstel maakt daarbij onderscheid tussen buiten een begraafplaats aangetroffen lichaamsdelen enerzijds en lichaamsdelen die bij leven zijn afgescheiden van een persoon anderzijds. Het uitgangspunt is dat begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria ontvankelijk zijn voor het bestemmen van lichaamsdelen, omdat dat in lijn is met hun primaire functie. Voor gemeentelijke begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria wordt dat in ieder geval aangenomen, gelet op hun algemene karakter. Voor bijzondere voorzieningen kan dat anders liggen, indien zij dat op grond van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging bezwaarlijk zouden vinden.

Aangetroffen lichaamsdelen
In dit wetsvoorstel worden lichaamsdelen die buiten een begraafplaats worden aangetroffen gelijkgesteld met het lichaam van overledene. Dat betekent dat lichaamsdelen in principe bestemd moeten worden. De bepalingen die samenhangen met de schouw worden uitgezonderd als het gaat om aangetroffen lichaamsdelen. Het ligt namelijk niet in de rede om de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit, de aard van het overlijden en de doodsoorzaak van toepassing te verklaren, omdat hier in beginsel geen sprake zal zijn van een natuurlijk overlijden en omdat hier slechts in uitzonderlijke gevallen sprake van zal zijn.[151] In verreweg de meeste gevallen zal het aantreffen van een lichaamsdeel een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit doen rijzen. Wanneer de lichaamsdelen geen strafrechtelijk belang (meer) dienen, geeft de officier van justitie de lichaamsdelen vrij middels een verklaring van geen bezwaar. Daarna wordt verder het wettelijk regime voor de bestemming van het lichaam van een overledene gevolgd. Dat betekent dat er een verlof nodig is om het lichaam te bestemmen en dat er een termijn is geregeld voor de bestemming. Indien de lichaamsdelen niet door de officier van justitie konden worden geïdentificeerd, bijvoorbeeld omdat er geen verdenking is, zijn de bepalingen die

[150] De artikelen 1, 23, eerste lid, 25 en 80, eerste lid, Wlb ten aanzien van begraven (en de voorgestelde artikelen 42, 38 en 88). Voor cremeren gelden hierbij de artikelen 1, 49, 51 tweede lid, en 80 Wlb (en de voorgestelde artikelen 60, 38 en 88)
[151] Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat iemand tijdens het zwemmen een hartstilstand krijgt en overlijdt, waarna het lichaam in het water kan desintegreren.

zien op de onbekende overledene van toepassing. De burgemeester draagt dan zorg voor het afnemen van lichaamsmateriaal ten behoeve van identificatie en begraving. Indien de burgemeester goede redenen ziet om in afwijking van het doel van het wetsvoorstel, namelijk het geven van een bestemming aan het lichaam of lichaamsdelen, (nog) niet tot bestemming over te gaan, kan de burgemeester ervoor kiezen om lichaamsdelen langer te bewaren en voor de bestemming een andere termijn te stellen conform voorgesteld artikel 29, derde lid. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is van botten en daarmee de bestemming in voldoende mate vorm heeft gekregen en de burgemeester kosten voor begraving onevenredig hoog acht in verhouding tot het bewaren ervan. Indien de identiteit wel bekend is, kunnen de lichaamsdelen worden overgedragen aan de nabestaanden. De bestemming dient dan plaats te vinden volgens de wens of vermoedelijke wens van de overledene. Wanneer niemand zorg draagt voor de bestemming, draagt de burgemeester, in lijn met het huidige stelsel, hiervoor zorg en kan deze de kosten verhalen op de nabestaanden.

De regeling is niet van toepassing op lichaamsdelen die op een begraafplaatsen zijn aangetroffen. Wanneer dat het geval is, is het aan de houder van de begraafplaats om hiervoor zorg te dragen en maatregelen te nemen om de eventuele grafrust te herstellen of anders na een ruiming de lichaamsdelen alsnog ter aarde te bestellen. Bij het vermoeden van een mogelijk misdrijf waarschuwt de houder van de begraafplaats de politie.

Afgescheiden lichaamsdelen
Een amputatie of extirpatie is een ingrijpende medische behandeling, waarbij door een arts een deel van het lichaam van de patiënt wordt afgescheiden, na een afgewogen geïnformeerde toestemming[152] 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. 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 verlof tot bestemming, overheidszorg en de verzorging van het lichaam hier niet van toepassing. De bestemmingstermijn en de mogelijkheden tot afwijking ervan zijn hier van toepassing met dien verstande dat deze termijnen gelden ten opzichte van de afscheiding.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 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 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. Hierna wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de bescherming van de lichamelijke integriteit, de godsdienstvrijheid en levensovertuiging en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

[152] Artikelen 7:448 en 7:450 van het Burgerlijk Wetboek.

4.1.1 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'.[153] 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 zoveel mogelijk leidend is bij de keuze van de bestemming van zijn lichaam. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel nieuwe bevoegdheden in het kader van het nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts (in voorgesteld artikel 14), bevoegdheden ten aanzien van een onbekende overledene (in voorgesteld artikel 17) en de informatie- en toestemmingsplicht voorafgaand aan de uitvoering van invasieve handelingen (in voorgesteld artikel 36).

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 politieambtenaar in het kader van een overlijdensonderzoek (voorgesteld artikel 13a, eerste lid, onderdeel e). Zoals in paragraaf 3.2.4 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 ambtenaar van politie eerder ter plaatse is dan de schouwarts, is het voor het onderzoek naar de doodsoorzaak noodzakelijk dat hij 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.[154] 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 nader invasief onderzoek aan het lichaam van de overledene. Dat onderzoek kan, zoals in paragraaf 3.2.3 is toegelicht, bestaan uit een radiologisch onderzoek en een toxicologisch onderzoek ten behoeve waarvan het wetsvoorstel in de bevoegdheid voorziet om lichaamsmateriaal van de overledene af te nemen. Bij deze onderzoeken is sprake van een beperking het recht op van de lichamelijke integriteit. Beide onderzoeken kunnen worden verricht door of onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijk schouwarts ten behoeve van de vaststelling of de dood het gevolg is van een natuurlijke of niet-natuurlijke oorzaak en om eventueel strafrechtelijk handelen op te sporen. Ten behoeve van de proportionaliteit is ervoor gekozen dat de gemeentelijk schouwarts alleen mag overgaan tot een of beide onderzoeken indien de gemeentelijk schouwarts deze noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard van het overlijden, dit doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt en de gevolgen van de onderzoeken voor de overledene en diens lichaam in een redelijke verhouding staan tot het belang van de vaststelling van de aard van het overlijden. Voor de achtergrond en uitleg over deze nieuwe bevoegdheden wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3. De inzet van de bevoegdheid tot het verrichten van nader invasief onderzoek mag uiteraard niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel.

4.1.2 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

[153] *Kamerstukken* II 1978/79, 15463, nr. 2, p. 5
[154] EHRM 13 januari 2015, nr. 61243/08 (*Elberte/Letland*).

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.[155] Dit wetsvoorstel bevat op enkele onderdelen een 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 3.1.5. 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 3.1.3.

4.1.3 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 overledenen[156], 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 namelijk 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.

Nieuw is dat na het invullen van het A-formulier een bandje – het zogeheten identificatiemiddel - aan het lichaam wordt aangebracht met enkele identificerende gegevens. Die gegevens betreffen de naam en geboortedatum van de overledene, en de datum van overlijden. Zoals in paragraaf 3.3.1 is toegelicht is het aanbrengen van het bandje noodzakelijk om verwisseling van lichamen vanaf het moment van de schouw tot het moment dat het lichaam in een kist of ander omhulsel wordt gelegd te voorkomen. Dat voorkomt niet alleen leed bij de nabestaanden, maar is ook in het belang van de opsporing van strafbare feiten, omdat daarmee een bepaald lichaam beter getraceerd kan worden ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3.2 kunnen ook medische gegevens worden verwerkt van overledene, namelijk op het bandje aan het lichaam en op het formulier dat de kist begeleidt. Daarvan kan sprake zijn als het lichaam van overledene risico's oplevert, bijvoorbeeld voor uitvaartverzorgers en nabestaanden in het geval van een besmettelijke ziekte. Het geven van informatie over het lichaam van de overledene doorbreekt het beroepsgeheim, want het beroepsgeheim strekt zich ook uit na het overlijden van een patiënt. Een arts kan besluiten 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).

[155] EHRM 10 juli 2001, nr. 41754/98 (*Johannis Kirche)* en EHRM 4 september 2014, nr. 68919/10 (*Peter/Duitsland*).
[156] Overweging 27 van EU Verordening 2016/679.

Een andere verwerking die in dit wetsvoorstel wordt geexpliciteerd 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 3.2.4).

Verder worden in navolging van de Wlb persoonsgegevens verwerkt in de registers, geregeld in voorgesteld artikel 41 en toegelicht in paragraaf 3.3.3. 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.

Toezichtsbevoegdheden bij 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 beroepsgeheimwerkt door na het overlijden. Daarom is in dit wetsvoorstel een aantal waarborgen opgenomen en is in het voorgestelde artikel 76, tweede lid, geregeld dat alleen die persoonsgegevens van de overledene in het schouwverslag worden opgenomen die noodzakelijk zijn om dat verslag te kunnen beoordelen. Het doel dat gediend wordt en de noodzaak hiervan, betreft de bescherming van de volksgezondheid. Het is van belang dat duidelijk is of bepaalde risico's voor de volksgezondheid voort kunnen komen uit het geven van een bepaalde bestemming aan het lichaam, dan wel nopen tot het spoedig geven van een bestemming. Voor het toezicht op de naleving van het voorgestelde artikel 4 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 contoleren 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. Beroepsbeoefenaren of zorgverleners kunnen, onder verwijzing naar hun medisch beroepsgeheim, op grond van artikel 5:20, tweede lid, van de Awb weigeren om medewerking te verlenen aan toezichtshandelingen.

Belang van de nagedachtenis
In het kader van de bescherming van het recht op privé- en familieleven wordt soms ook gerefereerd aan het belang van de nagedachtenis aan overledene.[157] Het belang van nagedachtenis kan in specifieke gevallen worden teruggevoerd op het recht op privé- en familieleven 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 familieleven van de nabestaanden van overledenen raken, waaronder meer specifiek het belang van de nagedachtenis.[158] In navolging van de Wlb beschermt dit wetsvoorstel het belang van de nagedachtenis op verschillende manieren. Ten eerste wordt voorzien in mogelijkheden om

[157] *Kamerstukken* II 2022/23, 36200-VI, nr. 110.[158] 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 een vroeggeboren in een gemeenschappelijk graf zonder instemming van de moeder en de aanwezigheid van een gedetineerde bij een begrafenis. Zie ook EHRM 24-04-2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0424JUD000458709, ro. 38.; ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408, ro. 74; EHRM 30 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1030JUD003779497; EHRM 14 feruari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0214JUD005552500; EHRM 12 november 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002676195.

[158] 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 een vroeggeboren in een gemeenschappelijk graf zonder instemming van de moeder en de aanwezigheid van een gedetineerde bij een begrafenis. Zie ook EHRM 24-04-2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0424JUD000458709, ro. 38.; ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408, ro. 74; EHRM 30 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1030JUD003779497; EHRM 14 feruari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0214JUD005552500; EHRM 12 november 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002676195.

materie te bestemmen voor de nagedachtenis, namelijk het graf, de as of met dit voorstel de stof na alkalische hydrolyse. 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 alkalische hydrolyse is gebeurd (zie ook paragraaf 3.3.3). Ten slotte wil dit wetsvoorstel de nagedachtenis bij het bezoek aan begraafplaats beschermen door de kans op incidenten verder te verkleinen (paragraaf 3.3.8).

4.2 Europees recht

Dit wetsvoorstel beperkt de uitvoering van begraving, crematie en alkalische hydrolyse van het lichaam van een overledene tot specifieke plaatsen, namelijk plaatsen die zijn aangewezen en een vergunning hebben als begraafplaats, crematorium en hydrolysatorium. Het verrichten van begraving, crematie of alkalische hydrolyse 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 3.3.5 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 uniforme stelsel brengt kort gezegd met zich mee dat grond waar begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria 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 hydrolysatorium te vestigen en als zodanig in gebruik te nemen. De gemeente zelf kan de organisatie zijn die de begraafplaats, het crematorium of het hydrolysatorium 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 hydrolysatorium wil vestigen in Nederland en daar zijn diensten wil aanbieden een vergunning nodig heeft voordat hij een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium 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, cremeren en straks ook alkalische hydrolyse. 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.[159] De voorgestelde artikelen 39 en 40 dienen deze belangen. Met de beperking dat slechts grond in gebruik genomen mag worden voor een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium 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

[159] Preambule bij de Dienstenrichtlijn, overweging 40-41.

om de functieverdeling van grond vast te stellen bij bestemmingsplan 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 vergunningverlenging door het college wordt vervolgens preventief – voordat men kan overgaan tot begraving, crematie of alkalische hydrolyse - 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 37, 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 hydrolysatoria. 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 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 intervenieert. 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.

5. Verhouding tot nationaal recht

5.1 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 voorgestelde artikelen 87 tot en met 89 van dit wetsvoorstel zijn neergelegd, vormen een aanvulling op de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbaarstellingen.

5.2 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 hydrolysatorium 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 9.3 wordt het toezicht nader toegelicht.

De grafrechten van de gemeentelijke begrafplaatsen 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.’

5.3 Algemene wet bestuursrecht

Zoals in paragraaf 3.3.11 is uitgewerkt staat tegen besluiten die geen spoedeisend karakter hebben de reguliere rechtsgang zoals staat beschreven in de Awb open. Zo kan bijvoorbeeld tegen een besluit tot vestiging van een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium 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.

5.4 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 (voorgesteld artikel 36 en nader toegelicht in paragraaf 3.3.5) en het stellen van een minimumtermijn voor het vestigen van grafrechten (voorgesteld artikel 44, derde lid), dat onder de Wlb al bestaat (artikel 28, eerste lid, Wlb). In paragraaf 10.2 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 burgelijke stand (de artikelen 1:19f tot en met1:19i

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 het voorgestelde 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 31 van het wetsvoorstel[160].

5.5 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 alkalische hydrolyse raakt ook de fysieke leefomgeving, het onderzoeksrapport[161] over de afvoer van het effluent gaat daar nader op in. Daarom wordt nadere regelgeving in het Bal ten aanzien alkalische hydrolyse en het effluent beoordeeld. Regels inzake alkalische hydrolyse en het effluent zullen aldaar worden toegelicht.

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 begraafplaatsen en crematoria niet meer als zodanig in het omgevingsplan aangeduid hoeven te worden. Dit raakt aan de mogelijkheden tot de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria in een bepaald gebied. Verder raakt dit aan de verordenende bevoegdheid van de gemeente op grond van artikel 90 Wlb en voorgesteld artikel 96. 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.

5.6 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 3.2.6 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 14) en de (forensisch) patholoog (artikelen 18 t/m 21).

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 resteert na ontleding van een lichaam. Met de Wzl

[160] artikel 3:288 BW, onder b; artikel 4:7 BW; artikel 6:108 BW; artikel 7:967 BW.
[161] Bijlage 1122385 bij *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58.

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.

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 dit wetsvoorstel. Voor een toelichting op de aanvullende werking op de Wlb wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wzl[162] en paragraaf 2.9 van de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over de Wzl.[163]

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 orgaandonaties en de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan het bij of krachtens die wetten geregelde.

5.7 Het Wetboek van Strafvordering

Een aantal artikelen uit dit wetsvoorstel bevat een regeling over de verhouding van deze wet tot het strafrechtelijk onderzoek. Die artikelen markeren de (mogelijke) overgang van de toepassing van bevoegdheden uit dit wetsvoorstel naar de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden. Zo wordt in artikel 13a, zesde lid, voorgeschreven dat de bevoegdheden van de politie in het kader van het overlijdensonderzoek niet van toepassing zijn als het de officier van justitie bekend is dat die bevoegdheden al hebben plaatsgevonden op grond van het Wetboek van Strafvordering. Hetzelfde geldt min of meer voor de bevoegdheden tot identificatie, bedoeld in het voorgestelde artikel 17, eerste tot en met derde lid, op grond van artikel 17, vierde lid (daar moet het de burgemeester bekend zijn dat de in die bepaling genoemde handelingen al hebben plaatsgevonden op bevel van de (hulp) officier van justitie of de rechter-commissaris). Artikel 22, eerste lid, bepaalt dat in geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden het lichaam van een overledene slechts met toestemming van de officier van justitie mag worden vervoerd.

De officier van justitie kan een opsporingsonderzoek starten, als het redelijke vermoeden bestaat dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. Hem komen dan de bevoegdheden toe, die in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) zijn neergelegd. 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-

[162] *Kamerstukken* II 2022/23, 35844, nr. 3.
[163] *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.

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 in het voorjaar van 2023 ingediend bij 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 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.

6. 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 volksgezondheid[164], opsporing[165] en lichamelijke integriteit.[166] 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 de volksgezondheid, opsporing, lichamelijke integriteit en het welzijn.

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 hydrolysatoria 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 financiele gevolgen van dit wetsvoorstel.

6.1 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; voorgesteld artikel 4, eerste lid; paragraaf 2.3). Dit wetsvoorstel biedt meer ruimte om te voorzien in een bestemming volgens de wens of de vermoedelijke wens van iemand die komt te overlijden:

- Alkalische hydrolyse wordt als nieuwe bestemming voorgesteld (paragraaf 3.1.1)

[164] Zie bijvoorbeeld de artikelen 12a en 22a Wlb cq de voorgestelde artikelen 25 en 32.
[165] Zie paragraaf 3.2 over het vaststellen van de identiteit en de doodsoorzaak.
[166] Zie paragraaf 4.1.1 over lichamelijke integriteit.

- Het wordt mogelijk om aan te geven met wie men na (ongeveer) gelijktijdig overlijden gezamenlijk bestemd wil worden (paragraaf 3.1.2).
- 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 overeenstemmig met voorschriften van hun geloofsovertuiging (paragraaf 3.1.3).
- Het wordt nu toegestaan om een asbus bij te zetten in de kist van iemand die begraven wil worden (zie paragraaf 3.1.4).
- Ten slotte kan men bij leven toestemming geven voor invasieve postmortale zorg na het overlijden (paragraaf 3.3.5).
- De verruiming van de rechten van Kerkgenootschappen naar andere rechtspersonen op een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag kan betekenen dat er meer ruimte ontstaat om volgens de eigen religieuze voorschriften begraven te worden. Naar verwachting zal dit vooral moslims raken (paragraaf 3.1.5).

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 4.1.3.

6.2 Nabestaanden

Het wetsvoorstel heeft vooral gevolgen voor de nabestaanden die betrokken zijn bij het geven van een berstemming 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 verder worden verkleind doordat dit wetsvoorstel voorschrijft dat de schouwende arts een identificerend middel aanbrengt bij de overledene (zie ook paragraaf 3.3.1).
- 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 onderligggende besluit een deklaag voor verzameklgraven worden voorgeschreven, zodat de kans kleiner wordt dat men bij onderhoudswerkzaamheden onverwachts op restanten van een lichaam stuit (zie ook paragraaf 3.3.8).
- 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 alnsog afscheid kunnen nemen (zie ook paragraaf 3.3.4).
- Nabestaanden kunnen naar verwachting beter worden beschermd tegen een eventuele besmetting door overledene, nu een regeling is getroffen voor het signaleren van medische risico's (zie ook paragraaf 3.3.2).

6.3 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 gender-neutraal 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 wetsvoorsel regelt.

6.4 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. Grenseefecten 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 de Overeenkomst inzake het vervoer van lijken van Straatsburg[167] dat Nederland heeft geratificeerd en is gericht op het vereenvoudigen van de formaliteiten met betrekking tot het internationaal vervoer van lichamen van overledenen.

Het wetsvoorstel leidt wel tot een (nieuw of ander) verschil met de buurlanden. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot alkalische hydrolyse 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 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.

6.5 Milieu

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

Alkalische hydrolyse
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) terechtkomen. Welke stoffen in de leefomgeving terechtkomen, is afhankelijk van de gekozen bestemming van het lichaam van de overledene. Dit geldt ook voor alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming voor het lichaam van de overledene. Meermaals is het

[167] Trb. 1975, 95. Deze Overeenkomst is van toepassing in de lidstaten van de Raad van Europa die haar hebben geraticificeerd (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 doodskist 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 Overeenkomstsluitende Partijen.

belang naar voren gekomen van de milieueffecten van alkalische hydrolyse en de onderzoeken ernaar.[168] Uit de onderzoeken blijkt dat alkalische hydrolyse een gunstiger duurzaamheidsprofiel heeft dan begraven en cremeren. Verder heeft de Gezondheidsraad bij zijn advies over de toelaatbaarheid van nieuwe bestemmingen alkalische hydrolyse 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 alkalische hydrolyse voldoet aan de in het rapport gestelde eisen op het gebied van duurzaamheid en dat alkalische hydrolyse dus duurzamer is dan begraven en cremeren. Onderzoek naar de afvoer van het effluent laat zien dat de milieueffecten van verschillende afvoerroutes toelaatbaar zijn.[169]

Hoewel eerder is vastgesteld dat alkalische hydrolyse duurzamer is dan begraven en cremeren, is nog niet duidelijk wat de omvang van de milieuwinst is door de introductie van alkalische hydrolyse. Om dat te kunnen bepalen, is inzicht nodig in de verwachte toepassing van alkalische hydrolyse en met welke bestemming. 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 alkalische hydrolyse, maar ook op bestaande bestemmingen, zoals begraven en cremeren. Innovaties zoals bijvoorbeeld natuurbegraven en elektrisch cremeren kunnen leiden tot significante milieuwinst en zijn volgens een recent onderzoek[170] duurzamer dan alkalische hydrolyse. Naar verwachting zullen deze innovaties steeds meer benut worden, maar het is nog niet te zeggen hoe die benutting zich precies zal ontwikkelen. Een toegenomen benutting van deze innovaties kan leiden tot milieuwinst, maar zorgt er dus ook voor dat de milieuwinst door alkalische hydrolyse mogelijk minder groot is dan eerder werd verondersteld. Tegelijkertijd laat het TAUW-rapport zien dat er ook innovaties voorstelbaar zijn bij alkalische hydrolyse, 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. Voorgesteld artikel 52 biedt de grondslag voor nadere regels voor begraven, waaronder de biologische afbreekbaarheid van de kist. De motie Belhaj en Özütok[171] 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 2020[172] is aangekondigd deze motie wordt opgevolgd. De kist moet in 10 jaar biologisch kunnen afbreken en moet doorlaatbaar 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.

7. Uitvoeringsconsequenties

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige inschatting van de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor de verschillende partijen die door dit wetsvoorstel geraakt worden, waaronder de regeldruk. Deze schatting kan wijzigen ten gevolge van de consultatie en (nadere) uitvoeringstoetsen die worden gedaan.

7.1 Zij die zorgdragen voor bestemming van overledene

Het realiseren van de bestemming van het lichaam van overledene volgens de wensen van overledene is aan de nabestaanden. Zoals hiervoor beschreven, blijft de wens of vermoedelijke wens van overledene leidend, voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd mag worden. Met dit wetsvoorstel worden die mogelijkheden vergroot, zoals in paragraaf 6.1 beschreven.

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

[168] Zie ook in *Kamerstukken* II 2014/15, 30696, nr. 39, 40, 41, 43, 44 en bijbehorende bijllagen.
[169] Zie bijlage 1122385 bij *Kamerstukken* II 2023/24, 30696, nr. 58.
[170] Dit komt naar voren in een Levenscyclusanalyse van de huidige en potentiële methoden van lijkbezorging, uitgevoerd door Hedgehog Company en in opdracht van DELA.
[171] *Kamerstukken* II 2018/19, 35077, nr. 6
[172] *Kamerstukken* II 2019/20, 30696, nr. 48.

overledene.[173] Daarbij is er tijdsdruk, omdat de bestemming in tien dagen moet zijn gerealiseerd en niet kan worden hersteld. 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 kan voor nabestaanden een reden zijn om 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 en van de lichamelijke integriteit van de overledenen en gelet op het belang van het opsporen van strafbare feiten. 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:[174]

- Het vervallen van de 36-uurs termijn voor begraven zorgt ervoor dat nabestaanden voor het begraven van een dierbare binnen 24 uur te begraven geen verlof van de burgemeester meer nodig hebben (paragraaf 3.1.3). 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;
- Indien de schouwend arts de identiteit van de overledene niet kan vaststellen en de identiteit later wel vast komt te staan, is het aan degenen die de zorg draagt voor overledene om een identificerend middel aan te brengen aan het lichaam van overledene.
- In het wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat het lichaam van overledene slechts mag worden verplaatst, gekoeld, verzorgd of op enige andere wijze behandeld mag worden voor zover dit de schouw niet belemmert. Dit betreft geen administratieve last of nalevingseffect.

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 3.1.4). Dit betreft geen administratieve last of nalevingseffect;
- De termijn voor het meegeven van de asbus wordt ingekort van een maand naar twee weken (paragraaf 3.1.4). 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 3.1.4). 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 3.3.5). Dit betreft weliswaar regeldruk, maar introduceert materieel geen nieuwe lasten, omdat het slechts een verduidelijking betreft.

[173] 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 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. Zie ook de doenvermogentoets.

[174] 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 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 waarop de gegevens van het identificerend middel worden overgenomen en een registratienummer wordt vermeld. 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 alkalische hydrolyse plaats in een hydrolysatorium; (5) De 36-uurs termijn blijft in stand bij cremeren en alkalische hydrolyse, in tegenstelling tot begraven. Voor crematie en alkalische hydrolyse binnen 36 uur heeft men nog altijd verlof van de burgemeester nodig.

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 6.1).

7.2 Houders van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria

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

Houder van een begraafplaats, crematorium en/of hydrolysatorium
- Er zal vraag komen naar een gezamenlijke bestemming (paragraaf 3.1.2). 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.
- De wijziging van de vestigingsprocedure heeft gevolgen voor nieuwe houders van crematoria en hydrolysatoria en houders die een bestaand crematorium of hydrolysatorium willen uitbreiden (meer regeldruk). Voor houders van begraafplaatsen blijft de procedure in principe gelijk. Die wijziging in de procedure is toegelicht in paragraaf 3.3.7. 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 ongwijzigd voortzetten.

Houder van een crematorium
- De bewaartermijn van vier weken voor de asbus afgeschaft. Dat betekent dat houders direct nadat de as geborgen is, de asbus kunnen meegeven aan de nabestaanden. Dit betekent een verlichting van de nalevingskosten voor crematoria, omdat zij de asbus minder lang hoeven te bewaren en dus lagere nalevingskosten hebben.

Houder van een begraafplaats
- 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 3.3.8). Dit levert een administratieve lastenverhoging op voor de houders van de begraafplaats.
- 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 geidentificeerd kan worden, draagt de burgemeester zorg voor begraving. Voor de ongeidentificeerde 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 vandie schriftelijke mededeling). Dit leidt tot hogere nalevingskosten.

7.3 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 gemeentelijk schouwartsen, het voorzien in een bestemming van onbekende overledenen en in de bestemming van overledenen die geen of onvermogende 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 burgelijke stand en ten slotte de rechtspersoon gemeente die deelneemt aan het maatschappelijk verkeer.

7.3.1 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 cremeren en alkalische hydrolyse blijft de 36-uurstermijn overigens in stand en moet de burgemeester desgewenst dus wel een andere termijn stellen (zie ook paragraaf 3.1.3). 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 3.3.4).
- Dit wetsvoorstel verduidelijkt de kosten waarvoor de gemeente zorg moet dragen indien de gemeente de bestemming van een overledene op zich neemt. De gemeente kan deze kosten verhalen.
- Dit wetsvoorstel legt de zorg voor het vaststellen van de identeit van een onbekende overledene die aan een natuurlijke doodsoorzaak is overleden bij de burgemeester. De politie kan de burgemeester hierin ondersteunen door onder zijn verantwoordelijkheid onderzoeksbevoegdheden aan te wenden ter identificatie van de overledene (voorgesteld artikelen 16 en 17, paragraaf 3.2.5).

7.3.2 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 3.3.8).
- Het college is verantwoordelijk voor de benoeming van gemeentelijke schouwartsen. Dit wetsvoorstel brengt verandering in de uitvoering van de werkzaamheden van de gemeentelijk schouwarts. 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 gemeentelijk schouwarts 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 3.1.6) 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 (voorgesteld 56, 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 8.2 en paragraaf 9.1.

7.3.3 De gemeenteraad

- Dit wetsvoorstel regelt dat op een gemeentelijke begraafplaats of crematorium iedere dag gelegenheid wordt gegeven tot respectievelijk begraven of cremeren. 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 alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming te maken krijgen met meer vergunningaanvragen, namelijk voor de vestiging van een hydrolisatorium, en is het nodig dat de gemeenteraad hiervoor de grond aanwijst.
- 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.
- Zie ook paragraaf 9.1

7.3.4 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 verlof tot bestemming niet kan afgeven (vgl. voorgesteld artikel 22, tweede en derde lid,3 en artikel 76 Wlb).

7.3.5 Rechtspersoon gemeente

- Dit wetsvoorstel regelt dat op een gemeentelijke begraafplaats of crematorium iedere dag gelegenheid wordt gegeven tot respectievelijk begraven of cremeren. 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 3.1.3).
- Het wetsvoorstel verduidelijkt op welke wijze een gemeentelijke begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium juridisch vorm kan krijgen (voorgesteld artikel 37).

7.4 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 en is dus geen sprake van nieuwe verplichtingen.

7.5 Het openbaar ministerie en de politie

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 gemeentelijk schouwarts 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. De voorlopige raming is 10%.

In dit wetsvoorstel krijgt de politie ook enkele bevoegdheden toebedeeld in het kader van het overlijdensonderzoek (artikel 13a). De politie 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 het voorgestelde artikel 13a). Deze handelingen verdienen een betere wettelijke grondslag, ook om mogelijk te maken dat de toegang niet kan worden ontzegd aan politie, waardoor er geen uitvoeringsconsequenties uit voortvloeien.
De politie en het OM zullen wel – 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.

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 (voorgesteld artikel 16). 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 is 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 zal worden getracht de identiteit van de overledene vast te stellen. De uitvoeringsconsequenties zijn dus ook in dit opzicht beperkt.

Als met behulp van de onderzoeksbevoegdheden van voorgesteld artikel 16 de identiteit niet kan worden vastgesteld, draagt de burgemeester er op grond van voorgesteld artikel 17 zorg voor dat celmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van DNA-onderzoek. Die politie kan die afname verrichten.

De verwachting is ook niet dat de nieuwe strafbaarstellingen – opgenomen in de artikelen 87 tot en met 90 – zullen leiden tot substantiële uitvoeringsconsequenties.

De verwachting is verder dat het afgeven voor een verkaring van geen bezwaar ten aanzien van lichaamsdelen niet zal leiden tot substantiële uitvoeringsconsequenties, net als het vervallen van de 36-uurs-termijn voor begraven (zie onder 7.1).

7.6 Overige uitvoeringsconsequenties

- **Artsen die schouw verrichten**. Indien de arts zich overtuigd had van een natuurlijk overlijden, gaf deze een verklaring van natuurlijk overlijden af en een formulier met de doodsoorzaak ten behoeve van de doodsoorzakenstatiastiek. Met dit wetsvoorstel brengt de arts ook een identificerend middel aan bij overledene en kan daarbij eventuele gezondheidsrisico's vermelden (paragrafen 3.3.1 en 3.3.2). Dit leidt tot verhoging van de regeldruk.
- **Kistenmakers**. Kistenmakers zullen rekening met de modernisering van het Besluit op de lijkbezorging rekening moeten houden met nieuwe vereisten voor de afbreekbaarheid van de kist. De kist moet in 10 jaar kunnen afbreken en moet doorlaatbaar zijn.
- **Religieuze instellingen**. Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat de rechten die toekomen aan Kerkgenootschappen ook toekomen aan instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag (zie ook paragraaf 3.1.6). Verder wordt verduidelijkt dat de toegang of ingang van een graf of grafkelder zich niet mag bevinden of worden aangelegd in een gebouw voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging of in een ander gesloten gebouw, tenzij dat gebouw uitsluitend voor begraven bedoeld is.
- **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 postmortasle invasuieve handelingen en instemming moeten hebben van overledene of de nabestaanden (paragraaf 3.3.5).

8. Toezicht en handhaving

In dit wetsvoorstel zijn, net als in de Wlb, verschillende vormen van toezicht en handhaving van toepassing, namelijk toezicht op grond van het strafrecht en het bestuursrecht en interbestuurlijk toezicht. Het is belangrijk voor de volksgezondheid, de lichamelijke integriteit van de overledene en het opsporen van strafbare feiten dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de gestelde normen en dat er ook daadwerkelijk kan worden gehandhaafd bij overtreding van die normen.

8.1 Strafrechtelijke handhaving

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gekeken of handhaving via het strafrecht nog steeds passend is.[175] Er is daarbij naar de volgende factoren gekeken: de feitelijke 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. Dat heeft ertoe geleid dat de strafbepalingen uit de Wlb in dit wetsvoorstel zijn overgezet en waar nodig zijn aangevuld. Dit betekent dat handhaving via de strafrechtelijke weg het uitgangspunt blijft in dit wetsvoorstel.

De strafbepalingen zijn in de artikelen 87 tot en met 89 van dit wetsvoorstel neergelegd. Overtreding van het gesloten stelsel van bestemmingen is een misdrijf (zie voorgesteld artikel 87 in samenhang met voorgesteld artikel 90, eerste lid). De overige overtredingen zijn overtredingen (voorgestelde artikelen 88 en 89 in samenhang met voorgesteld artikel 90, tweede lid). De nieuwe strafbaarstellingen zijn in paragraaf 3.3.10 en de toelichting op de artikelen 87 tot en met 90 toegelicht.

[175] Gelet op *Kamerstukken* II 2018/2019, 29279 nr. 503.

8.2 Wijzigingen in verband met het toezicht op de schouw

Handhaving
In paragraaf 3.2.6 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. Kortheidshalve wordt voor een toelichting daarop verwezen naar die paragraaf.

Uitoefening van het toezicht
De IGJ wordt in dit wetsvoorstel belast met het toezicht op de naleving van de voorgestelde artikelen 7 en 14 alsmede van een aanwijzing als bedoeld in voorgesteld artikel 84. De IGJ zal gebruikmaken van een toetsingskader, dat is gebaseerd op het voorgestelde artikel 7 en de eerder genoemde veldnormen die daaraan invulling geven. De IGJ zal bij het uitvoeren van het toezicht aandacht vragen voor het opgestelde toetsingskader, zodat bekend is waar de aandacht van de IGJ naar uitgaat. De IGJ ziet er dus op toe dat de veldnormen gerespecteerd en gewaarborgd worden. Vanuit het oogpunt van 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 om doorontwikkeling van veldnormen te ondersteunen.

Het toezicht door de IGJ zal een signalerende, maar ook een stimulerende functie hebben. Signalerend toezicht vindt plaats naar aanleiding van meldingen die de IGJ over de schouw (of het nader onderzoek door de gemeentelijk schouwarts) ontvangt en die aanleiding geven tot onderzoek. Deze meldingen kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van burgers, het OM, gemeenten, GGD'en of van andere schouwartsen. De kwaliteit van de schouw zal de IGJ beoordelen aan de hand van schouwverslagen. Hierbij kan de IGJ gesprekken voeren met betrokken personen en organisaties, zoals (vertegenwoordiging van) nabestaanden, betrokken/uitvoerend zorgverleners, zorgaanbieders (zoals ziekenhuizen, verpleeghuizen) en samenwerkingspartners rond de (gemeentelijke) lijkschouw, zoals de politie. De IGJ deelt haar bevindingen met de betrokken schouwarts en doet hem zo nodig aanbevelingen om de kwaliteit van de schouw te verbeteren. Indien de IGJ van oordeel is dat de kwaliteit van de schouw in het geding is, kan de IGJ namens de Minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven of een last onder bestuursdwang opleggen aan de behandelend arts of gemeentelijk schouwarts. Bestuursdwang zal pas worden toegepast als niet aan de aanwijzing wordt voldaan. Of de IGJ direct een last of bestuursdwang oplegt of eerst nog een schriftelijke aanwijzing geeft, zal mede afhankelijk zijn van de ernst van de situatie, het vermogen van de betrokken schouwarts om zich te verbeteren en het vertrouwen dat de IGJ daarin heeft. In een schriftelijke aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de schouw in het vervolg verbeterd moet worden, welke maatregelen daartoe getroffen moeten worden en binnen welke termijn. De maatregelen hebben tot doel te waarborgen dat de door de betreffende arts of gemeentelijk schouwarts uit te voeren toekomstige schouwingen, van goede kwaliteit en goed niveau zullen zijn en om verdere incidenten te voorkomen. Indien onderdelen van de veldnormen niet goed of niet tijdig worden uitgevoerd, kan de IGJ door middel van de schriftelijke aanwijzing aandringen op verbetering van de uitvoering van die onderdelen. In het kader van het toezicht op de naleving van een schriftelijke aanwijzing zal de IGJ periodiek bij de betreffende schouwarts het toezicht herhalen.

Daarnaast heeft de IGJ de mogelijkheid om thematisch en risicogericht toezicht te houden. Hier gaat een stimulerende werking van uit. Dit toezicht kan worden uitgevoerd naar bepaalde aspecten van de schouw onder gemeentelijk schouwartsen en behandelend artsen. Mogelijke onderwerpen van dergelijk thematisch onderzoek zijn de bekendheid met en toepassing van geldende veldnormen, bijscholing en intervisie of de beschikbaarheid van forensisch artsen. Door interviews af te nemen met verschillende schouwartsen in verschillende regio's, dossiers in te zien en bijeenkomsten bij te wonen, kan de IGJ dergelijk thematisch onderzoek uitvoeren. De bevindingen die de IGJ op grond van dit onderzoek opdoet, rapporteert hij aan de gehele sector, waarbij zij als daarvoor aanleiding is, aanbevelingen kan doen over mogelijke kwaliteitsverbeteringen. Ook kan de IGJ in de jaargesprekken met ondertoezichtstaanden ingaan op de uitvoering van de lijkschouw. Op deze manier stimuleert de IGJ het veld om de kwaliteit van de schouw in den brede verder te verbeteren.

8.3 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. 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 hydrolysatorium zonder vergunning wordt gevestigd (voorgesteld artikel 40), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan opgraving (voorgesteld artikel 47), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan grootschalige ruimingen (voorgesteld artikel 49), de sluiting van een begraafplaats niet wordt geëerbiedigd (voorgesteld artikel 57), een bewaarplaats van asbussen of stofbussen bestaat zonder vergunning (voorgesteld artikel 66, vierde lid) of permanent as wordt verstrooid op een plaats zonder dat daarvoor een vergunning is verleend (voorgesteld artikel 69, 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 het voorgestelde artikel 96, 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 hydrolysatorium, 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.

8.4 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 handhavingsinstrumenten 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 gemeentelijk schouwartsen (voorgesteld artikel 8), de termijnen voor het geven van een bestemming (voorgesteld artikelen 27 en 28), voorziening in de kosten van de bestemming van onbekende overledenen (voorgesteld artikel 31), het verlengen van de grafrusttermijn (voorgesteld artikel 49, vierde lid), het niet beschikken over een gemeentelijke begraafplaats (voorgesteld artikel 53) en het niet ter beschikking stellen van een eigen begraafplaats of een deel van de gemeentelijke begraafplaats aan een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie (voorgesteld artikel 56 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.

9. Rechtsbescherming

9.1 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtsbescherming

Besluitvorming door het gemeentebestuur
Zoals in paragraaf 3.3.11 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 de voorgestelde artikelen 28 en 76, 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 ontleding. 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.

Strafrechtelijke overtreding
De rechtsbescherming tegen strafrechtelijke sancties loopt via het reguliere strafrecht, uiteraard met inachtneming van het Wetboek van Strafvordering.

9.2 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 (voorgesteld artikel 44, vijfde lid), de informatie- en toestemmingsplicht als aanvulling op de overeenkomst tot het doen van invasieve postmortale handelingen (voorgesteld artikel 36), een minimale termijn voor het vestigen van grafrechten (voorgestelde artikelen 44, derde lid, en 50, eerste lid), het verplicht verzenden van een verklaring bij de verwaarlozing van onderhoud van het graf (voorgesteld artikel 46, eerste lid) en verplichte toestemming van de rechthebbende bij een voorgenomen opgraving of ruiming (voorgestelde artikelen 47, eerste lid, en 49, 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 (voorgesteld artikel 51).

10. 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 gaandeweg zicht en grip te houden op voortgang en effecten van deze wetswijziging wordt deze na 5 jaar geëvalueerd. Als in overleg tussen Rijk en gemeenten gezamenlijk wordt geconstateerd dat de (financiële) effecten bij gemeenten, politie en openbaar ministerie zich niet goed verhouden tot de eerder verwachten (financiële) effecten, wordt gekeken naar de oorzaken daarvan en worden, aansluitend bij die oorzaken, eventueel 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 op basis van hierboven genoemde evaluatie met een structureel 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 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.

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien op 1 januari 2026. De budgettaire consequentie voor JenV is bij inwerkingtreding een structurele reeks m.i.v. 2026 ad € 4,03 mln. Deze reeks wordt naar verwachting als volgt verdeeld: er wordt € 3,23 mln. overgeheveld naar de gemeenten (via algemene uitkering gemeentefonds); € 0,3 mln. naar Forensische opsporing en € 0,5 mln naar de IGJ.

Houders van crematoria
De bewaartermijn van vier weken voor de asbus wordt verkort naar twee weken. Dat betekent dat houders twee weken nadat de as geborgen is, de asbus kunnen meegeven aan de nabestaanden. Dit betekent een verlichting van de nalevingskosten voor crematoria, omdat zij de asbus minder lang hoeven te bewaren. Daarmee kan worden bespaard op de ruimte die nodig is om asbussen te bewaren.

De gemeenten
- Uitbreiding bevoegdheden gemeentelijk schouwarts. De totale kosten worden geraamd op structureel ca. € 3,23 mln per jaar (dit bedrag is incl. de kosten voor het aanbrengen van het identificerend middel door de schouwarts), wat wordt overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit omvat zowel de kosten van de extra inzet van de gemeentelijk schouwarts als het opvolgende toxicologisch of radiologisch onderzoek en aanvullend labonderzoek. Op basis van gegevens van de GGD'en is op verzoek van het Ministerie van BZK een inschatting gemaakt van de verwachte omvang en kosten van postmortaal toxicologisch en radiologisch onderzoek op indicatie van de gemeentelijk schouwarts. Omdat moet worden uitgegaan van aannames en de nog beperkte ervaringen met postmortaal toxicologisch en radiologisch onderzoek, lijkt het verstandig het daadwerkelijk uitgevoerde aantal onderzoeken na vijf jaar te evalueren. De verwachting op basis van de ervaringen in de drie regio's is dat bij ca. 30% van de schouwen aanvullend postmortaal toxicologisch onderzoek zal worden ingezet door de gemeentelijk schouwarts. Voor de extra postmortale onderzoeken zal in 25% van de gevallen aanvullend labonderzoek nodig zijn. In een onderzoeksrapport van NIVEL uit 2017 wordt het aantal schouwen door de gemeentelijk schouwarts per jaar op 10.000 geschat (exclusief euthanasie). Gelet op cijfers uit 10 GGD regio's over 2019 lijkt dit aantal ruim 11.000 te zijn. Daarmee komt het landelijk aantal aanvullend postmortaal toxicologisch onderzoeken uit op ca. 3.300 per jaar. De behoefte aan postmortaal radiologisch onderzoek lijkt op basis van de eerste reacties uit de GGD-regio's vooralsnog beperkter te zijn dan de behoefte aan postmortaal toxicologisch onderzoek. Op basis van voorlopige aannames wordt ervan uitgegaan dat in ca. 5% van de schouwen een radiologisch onderzoek zal plaatsvinden (ca. 600 onderzoeken per jaar).
- Dit wetsvoorstel verlengt de grafrust voor de onbekende overledene met 40 jaar naar 50 jaar. De totale kosten hiervan worden geraamd op maximaal €64.000 per jaar. Het is aan de burgemeester om hier zorg voor te dragen. De kosten die daaraan zijn verbonden, komen voor rekening van de gemeente. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de onbekende overledenen op de eigen gemeentelijke begraafplaats te begraven. Zij lopen voor dit graf dan grafrechten mis, wat aan te merken is als kosten. Er zijn naar schatting in totaal 300 onbekende overledenen begraven[176]. De kosten hiervoor zullen per gemeente sterk uiteenlopen. De kosten voor 50 jaar grafrechten in gemeente Het Hogeland kosten bijvoorbeeld €3716 en in Utrecht €10.886. Aangenomen dat de grafrechten gemiddeld €8000 kosten over 50 jaar met 400 onbekende overledenen, zijn de kosten landelijk op jaarbasis €64.000. Per gemeente is dat op jaarbasis zo'n €188. Bij deze berekening is ervan uitgegaan dat de onbekende overledenen niet binnen 50 jaar worden geïdentificeerd. In de praktijk zal dit bedrag naar alle waarschijnlijkheid lager uitvallen, in de veronderstelling dat onbekende overledenen wel degelijk binnen 50 jaar kunnen zijn geïdentificeerd. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over de duur van identificatie van een onbekende overledene om hierover betrouwbare uitspraken te doen. De totale kosten hiervan worden voor een gemeente aangemerkt als verwaarloosbaar.

[176] https://nos.nl/artikel/2362048-steeds-meer-onbekende-doden-krijgen-een-naam.

- Met dit voorstel wordt de reguliere rechtsgang zoals staat beschreven in de artikelen 7:1 en 8:1 Awb opengesteld tegen besluiten van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. 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. Op basis van de afgelopen jaren, wordt voor de komende jaren verwacht dat er een gering aantal voorzieningen (begraafplaatsen, crematoria, hydrolysatoria) worden gevestigd (maximaal 5 op jaarbasis), gesloten of opgeheven. Voor zowel begraafplaatsen als crematoria geldt dat er op landelijk niveau sprake is van overcapaciteit. Het aantal rechtszaken over dergelijke besluiten is steeds gering geweest. Daarom wordt aangenomen dat de financiële gevolgen van de openstelling van deze rechtsgang op jaarbasis verwaarloosbaar zijn.
- Gemeenten kunnen als gevolg van de introductie van alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming te maken krijgen met vergunningaanvragen voor vestiging van hydrolisatoria, en is het nodig dat de gemeenteraad hiervoor de grond aanwijst. De overige wijzigingen in het vestigingsstelsel, zoals zijn toegelicht in paragraaf 7.2, hebben geen gevolgen. Dit betreft een nieuwe verplichting. Gelet op het beperkt aantal wettelijke voorschriften dievoortvloeien uit dit wetsvoorstel voor de vestiging van een hydrolisatorium, is de verwachting dat de kosten voor het beoordelen van de vergunning aanvraag relatief laag zullen zijn. Verder kunnen gemeenten de kosten voor deze vergunningen in rekening brengen. Daarom wordt aangenomen dat deze activiteit kostendekkend zal zijn.

Schouwend arts
Het aanbrengen van het identificerend middel door de schouwarts vlak na de identificatie is een nieuwe handeling die uitgevoerd moet worden. De totale kosten voor de gemeentelijk schouwartsen worden geraamd op structureel € 300.000 per jaar (dit bedrag maakt onderdeel uit van de totale kosten uitbreiding bevoegdheden gemeentelijk schouwarts geraamd op structureel ca. € 3,23 mln per jaar), wat wordt overgeheveld naar voor de algemene uitkering van het gemeentefonds. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald aan welke nadere eisen het identificerend middel moet voldoen.

Forensische opsporing
Toepassing van de ruimere onderzoeksbevoegdheid voor de gemeentelijk schouwarts zal er naar verwachting toe leiden dat er meer potentiele misdrijven boven tafel komen. De kosten die voortvloeien uit de verwachte toename van forensisch onderzoek door de politie, het OM en het NFI worden geraamd op ongeveer € 300.000 per jaar.

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.

11. Consultatie en overleg

Ten behoeve van de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel 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 jaarlijks 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 conceptwetsvoorstel uiteenlopende religieuze oraganisaties geraadpleegd, in het bijzonder in het kader van de eeuwigdurende grafrust. Deze Memorie gaat in op de inbreng van de uiteenlopende uitvoerende partijen, in het bijzonder op de zeven punten die het samenwerkingsverband "Uitvaartorganisaties Nederland" op 20 april 2023 heeft gepresenteerd. Het gaat om de volgende zeven punten:

1) Maak invasieve handelingen aan een overleden lichaam voorbehouden handelingen (zie ook paragraaf 3.3.5)
2) Maak aansluiting bij een door de overheid erkende geschilleninstantie verplicht voor ondernemers in de uitvaartbranche (zie ook paragraaf 2.3)
3) Zorg dat de inzet van nieuwe vormen van lijkbezorging niet onnodig wordt vertraagd (zie ook paragraaf 2.3 en 3.1.1)
4) Maak het melden van medische risico's na overlijden verplicht (zie ook paragraaf 3.3.2)

5) Maak het opzettelijk schade toebrengen aan het lichaam van een overledene strafbaar (zie ook paragraaf 3.3.5)
6) Behoud minimaal twee weken als bewaartermijn van de as (zie ook paragraaf 3.1.4)
7) Pas de vereisten rond de grondwaterstand aan voor natuurbegraafplaatsen (zie ook paragraaf 3.1.4).

PM consultatie.

12. Inwerkingtreding en overgangsrecht

12.1 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.

12.2 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 het voorgestelde artikel 40 en ook de grond wordt geacht te zijn aangewezen voor die voorziening (voorgesteld artikel 39). 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.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

§ 1. Begrippen en reikwijdte

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

Voorgesteld wordt om in artikel 1 de begrippen op te nemen die voor de toepassing van de nieuwe Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo) van belang zijn. De definitiebepaling wordt aangepast en uitgebreid ten opzichte van artikel 2, eerste lid, Wlb.

Voorgesteld wordt om de aanduiding 'lijkbezorging' te laten vervallen. In plaats daarvan is in dit wetsvoorstel gekozen voor de term 'bestemming van het lichaam van een overledene' (voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel). Bestemming heeft in het normaal spraakgebruik een brede betekenis en om verwarring te voorkomen is in dit artikel een definitiebepaling opgenomen, waarin wordt verwezen naar artikel 3 waarin de toegelaten bestemmingen geregeld zijn (zie verder de toelichting op dat artikel).

Een belangrijke wijziging in vergelijking met de Wlb is verder dat de definitie van 'lijk' is geschrapt, en voorgesteld wordt deze te vervangen voor de aanduiding 'lichaam van een overledene' (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel). De voorgestelde begripsbepaling voor 'overledene' is toegevoegd om te verduidelijken dat onder een overledene mede een doodgeborene wordt begrepen, net als in artikel 2, eerste lid, Wlb. De definitie van 'doodgeborene' is ten opzichte van de Wlb inhoudelijk ongewijzigd, behalve dat wordt voorgesteld 'menselijke vrucht' voortaan aan te duiden als 'kind' (zie toelichting bij voorgesteld artikel 2). Ook is de in de definitie genoemde termijn van 24 weken ongewijzigd. Het afbreken van een zwangerschap is niet meer toegestaan als de levensvatbaarheidsgrens van de vrucht is bereikt. Dit volgt uit artikel 82a van het Wetboek van Strafrecht, dat stelt dat het strafbaar is een vrucht te doden die naar redelijkerwijs verwacht mag worden in staat is buiten het moederlichaam in leven te blijven. Dit moment ligt volgens de huidige stand van de medische wetenschap op 24 weken. Het gaat hierbij om de vrucht die, als de zwangerschap wordt uitgedragen, normaal gesproken gezond wordt geboren. Ook de richtlijn 'Perinataal beleid bij extreme vroeggeboorte' hanteert 24 weken als mogelijke behandelgrens 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.[177]

Aan artikel 1 is een definitie van 'lichaamsdeel' toegevoegd, die relevant is voor de toepassing van artikel 2, tweede en derde lid, over de verbrede toepassing van de wet op lichaamsdelen die buiten een begraafplaats zijn aangetroffen en door de officier van justitie zijn vrijgegeven en op personen van wie een lichaamsdeel bij leven wordt afgescheiden. Lichaamsdeel is ten behoeve van beide gevallen gedefinieerd als een deel van het menselijk lichaam, niet zijnde een separaat orgaan of een separaat weefsel. Dit brengt mee dat onder lichaamsdelen kan worden verstaan: hoofd, romp, armen, handen, vingers, benen, voeten en tenen of wat daar nog van over is, zoals botten. Organen of andere weefsels zijn op zichzelf geen lichaamsdelen, maar kunnen onderdeel zijn van een lichaamsdeel. Zie ook paragraaf 2.3.1 van het algemeen deze toelichting.

In dit voorstel wordt ook een definitie van het 'overlijdensonderzoek' voorgesteld, namelijk het onderzoek door een gemeentelijk schouwarts en ambtenaren van politie in geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. Dit onderzoek is gericht op het vaststellen van de aard van het overlijden (natuurlijk of niet-natuurlijk) en de identiteit van een overledene. Ten behoeve hiervan krijgen ambtenaren van politie in het ten opzichte van de Wlb nieuwe artikel 13a een aantal bevoegdheden toebedeeld, die zij onder gezag van de officier van justitie mogen uitoefenen. En in artikel 14 worden nieuwe bevoegdheden aan de gemeentelijk schouwarts toebedeeld.

Het overlijdensonderzoek wordt verricht in een zogenoemd "grijs gebied". Een 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

[177] Kamerbrief met kabinetsreactie evaluatie Wet afbreking zwangerschap (Wafz). *Kamerstukken II* 2022/23, 30 371, nr. 52.

uit het Wetboek van Strafvordering. Binnen dit grijze gebied is het noodzakelijk dat er een breder onderzoek plaatsvindt dan alleen een schouw (zie toelichting op de hierna volgende definitie), om te onderzoeken of mogelijk sprake is van een misdrijf. Dit bredere onderzoek wordt gedefinieerd als het overlijdensonderzoek. Het gaat om een onderzoek waarbinnen de gemeentelijk schouwarts en de politie (tactische recherche en forensische opsporing) samenwerken. De schouwarts verricht de schouw en zal in eerste instantie proberen de aard van het overlijden vast te stellen. Om de benodigde verklaring van overlijden in te kunnen vullen is het daarbij ook nodig om de identiteit van de overledene vast te stellen, zodat met de genoemde verklaring verlof voor de bestemming van het lichaam bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kan worden aangevraagd. De politie krijgt bevoegdheden om de identiteit vast stellen en onderzoekt daarnaast of er aanwijzingen zijn voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden als gevolg van een strafbaar feit. Daartoe krijgt de politie enkele bevoegdheden in artikel 13a. Deze taken voert de politie op dit moment al uit op basis van een eigen Richtlijn overlijdensonderzoek. Dit wetsvoorstel voorziet in een deugdelijke wettelijke grondslag voor deze bevoegdheden van de politie. De politie handelt bij het overlijdensonderzoek onder gezag van de officier van justitie. Ook dat is conform de huidige praktijk.

Voorts worden enkele begrippen voor de uitvoering van alkalische hydrolyse voorgesteld, namelijk wat onder 'alkalische hydrolyse' en 'vaste stof' dient te worden begrepen. Bij de vaste stof gaat het om de resten van het lichaam die na het proces overblijven, daaronder worden niet begrepen de medische hulpmiddelen die ook kunnen overblijven. Dat zijn immers geen lichaamsresten. Er is voor gekozen deze begrippen te regelen omdat, anders dan bij begraven en cremeren, de processen bij alkalische hydrolyse nog niet in het normaal spraakgebruik bekend zijn. Voor begraven is overigens wel uit artikel 48 Wlb overgenomen dat voor de toepassing van deze wet onder 'begraafplaats' ook een deel van een begraafplaats wordt bedoeld. Voor het overige zijn aanvullende wettelijke definities voor begraven en cremeren niet nodig.

Tot slot is een definitie van 'schouw' voorgesteld. De schouw betreft het onderzoek aan het lichaam van de overledene, waarbij het lichaam alleen uitwendig wordt onderzocht maar niet wordt geopend, en welk onderzoek erop gericht is om vast te stellen of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden (zoals overlijden als direct of indirect gevolg van een misdrijf of ongeval). Tot de uitwendige schouw wordt ook gerekend het met een naald of katheter afnemen van lichaamsvocht- of weefsel, of het binnendringen met een thermometer of een ander instrument, als dit ten dienste staat van de schouw. De schouw wordt verricht door de behandelend arts of een gemeentelijk schouwarts en is dus gericht op het vaststellen van de aard van het overlijden. De schouw kan ook in het kader van een overlijdensonderzoek plaatsvinden. Dat is het geval wanneer de schouw wordt verricht ingeval aanwijzingen bestaan voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden.

Artikel 2 (Reikwijdte)

Artikel 2, eerste lid
Dit artikel komt overeen met artikel 2, tweede lid, Wlb. De formulering is in lijn gebracht met de wijziging van de 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.[178] In plaats van 'menselijke vrucht', wordt voorgesteld om te spreken over 'kind'. Met deze gewijzigde formulering is ten opzichte van de Wlb geen wijziging van de reikwijdte beoogd.

Deze wet is in de in het eerste lid van dit artikel genoemde gevallen niet van toepassing. Dit betekent dat er geen wettelijke verplichting bestaat om het lichaam van een kind dat na een zwangerschapsduur van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen of binnen 24 uur na de geboorte is overleden te begraven, cremeren, alkalisch te hydrolyseren of een bijzondere bestemming te geven. Het is wel toegestaan om deze kinderen een bestemming te geven die wettelijk is geregeld (zie voorgesteld artikel 24). De regels voor de schouw en het in artikel 23 bedoelde verlof gelden evenmin voor deze kinderen. Sinds 3 februari 2019 kunnen ouders wel een verzoek doen om gegevens van het kind in de basisregistratie personen op te nemen (artikel 2.8a van de Wet basisregistratie personen).

[178] Stb. 2019, 3.

Artikel 2, tweede lid
Het tweede lid betreft een eerste uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van de Wlb, die geen regeling kent betreffende aangetroffen lichaamsdelen van een overledene. Het tweede lid bepaalt dat een lichaamsdeel dat buiten een begraafplaats is aangetroffen en door de officier van justitie is vrijgegeven in deze wet en de daarop berustende bepalingen gelijkgesteld wordt met een lichaam van een overledene. Voor een nadere toelichting op deze regeling, die gebaseerd is op de regeling voor het lichaam van een overledene, wordt verwezen naar paragraaf 3.3.13 van het algemeen deel van deze toelichting. De regeling is niet van toepassing op lichaamsdelen die op een begraafplaatsen zijn aangetroffen. Wanneer dat het geval is, is het aan de houder van de begraafplaats om hiervoor zorg te dragen en maatregelen te nemen om de eventuele grafrust te herstellen of anders na een ruiming de lichaamsdelen alsnog ter aarde te bestellen. Bij het vermoeden van een mogelijk misdrijf waarschuwt de houder van de begraafplaats de politie.

De tweede zin van het tweede lid bepaalt welke artikelen of hoofdstukken niet van toepassing zijn op een lichaamsdeel als bedoeld in het tweede lid. De bepalingen die samenhangen met de schouw worden uitgezonderd als het gaat om aangetroffen lichaamsdelen. Het ligt namelijk niet in de rede om de maatregelen betreffende het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen van toepassing te verklaren, omdat hier in beginsel sprake zal zijn van een niet-natuurlijk overlijden, met dien verstande dat een natuurlijk overlijden niet uitgesloten kan worden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat iemand tijdens het zwemmen een hartstilstand krijgt en overlijdt, waarna het lichaam in het water kan desintegreren. Een natuurlijk overlijden wordt echter, zoals hiervoor vermeld, uitzonderlijk geacht. Bij de voorgestelde regeling is daarom het uitgangspunt dat aangetroffen lichaamsdelen in eerste instantie onder het gezag van de officier van justitie vallen. Het onderzoek van de officier van justitie is geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Wanneer de lichaamsdelen geen strafrechtelijk belang (meer) dienen, geeft de officier van justitie de lichaamsdelen vrij middels een verklaring van geen bezwaar. Daarna wordt verder het wettelijk regime voor de bestemming van het lichaam van een overledene gevolgd. Dat betekent dat er een verlof nodig is en dat er een termijn is geregeld voor de bestemming. Indien de lichaamsdelen niet door de officier van justitie konden worden geïdentificeerd, bijvoorbeeld omdat er geen verdenking is, zijn de bepalingen die zien op de onbekende overledene van toepassing. De burgemeester draagt dan zorg voor het afnemen van lichaamsmateriaal ten behoeve van identificatie en begraving. Indien de burgemeester goede redenen ziet om in afwijking van het doel van het wetsvoorstel, namelijk het geven van een bestemming aan het lichaam of lichaamsdelen, (nog) niet tot bestemming over te gaan, kan de burgemeester ervoor kiezen om lichaamsdelen langer te bewaren en voor de bestemming een andere termijn te stellen conform voorgesteld artikel 29, derde lid. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is van botten en daarmee de bestemming in voldoende mate vorm heeft gekregen en de burgemeester kosten voor begraving onevenredig hoog acht in verhouding tot het bewaren ervan. Indien de identiteit wel bekend is, kunnen de lichaamsdelen worden overgedragen aan de nabestaanden. De bestemming dient dan plaats te vinden volgens de wens of vermoedelijke wens van de overledene. Wanneer niemand zorg draagt voor de bestemming, draagt de burgemeester hiervoor zorg en kan deze de kosten verhalen op de nabestaanden.

Artikel 2, derde lid
Dit lid voorziet in een tweede uitbreiding van de reikwijdte ten opzichte van de Wlb, die geen regeling kent betreffende afgescheiden lichaamsdelen. Daartoe bepaalt het derde lid dat een persoon van wie een lichaamsdeel bij leven wordt afgescheiden, dat lichaamsdeel bij leven een bestemming als bedoeld in artikel 3 kan geven. Voor een nadere toelichting op deze regeling wordt verwezen naar paragraaf 3.3.13 van het algemeen deel van deze toelichting. Voor de regeling wordt evenals bij aangetroffen lichaamsdelen aansluiting gezocht bij de bepalingen die zien op het lichaam van overledene.

De tweede zin van het derde lid bepaalt welke (onder)delen van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn op de bestemming van een afgescheiden lichaamsdeel. Het betreft de regels die betrekking hebben op nabestaanden, maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen, het verlof tot bestemming, overheidszorg en de verzorging van het lichaam hier niet van toepassing. De bestemmingstermijn en de mogelijkheden tot afwijking ervan zijn hier van toepassing met dien verstande dat deze termijnen gelden ten opzichte van de afscheiding.

§ 2. Bestemmingen

Artikel 3 (Toegelaten bestemmingen)

Deze bepaling komt overeen met artikel 1 Wlb, zij het dat in de terminologie niet meer gesproken wordt van lijkbezorging, maar van bestemming (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Daarnaast zijn ook de bijzondere bestemmingen, genoemd in de artikelen 75 en 78, aan dit artikel toegevoegd zodat alle toegelaten bestemmingen bij elkaar staan. Met deze bepaling worden alle mogelijke bestemmingen van het lichaam van een overledene limitatief geregeld. Het gesloten wettelijke stelsel wordt hiermee voortgezet. De zinsnede "bij of krachtens de wet" is gelet op dit gesloten stelsel geschrapt. Artikel 46, tweede lid, onder f, Kernenergiewet is aangepast (zie voorgesteld artikel 109) zodat het inhoudelijk met dit artikel in overeenstemming is.

Nieuw ten opzichte van de Wlb is de toevoeging van alkalische hydrolyse als bestemming. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 4 (Individuele of gezamenlijke bestemming)

Artikel 4, eerste lid
Dit lid regelt het uitgangspunt dat elk lichaam van een overledene individueel een bestemming krijgt. Dat volgt nu 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.

Artikel 4, tweede lid
Zoals in paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet, kunnen zich bijzondere gevallen voordoen die vragen om een afwijking van het in het eerste lid genoemde uitgangspunt. Hierbij kan gedacht worden aan een moeder en een kind die beiden in het kraambed zijn gestorven of een tweeling of meerling die gelijktijdig overlijdt. In die gevallen kunnen de lichamen van deze overledenen gezamenlijk worden bestemd. In het tweede lid wordt de mogelijkheid tot een gezamenlijk bestemming geregeld. Hierin kan worden voorzien als de nabestaanden een verzoek daartoe doen. Ook bij een gezamenlijke bestemming is het uitgangspunt dat de wens of de vermoedelijke wens van de overledene in acht genomen wordt. Artikel 5, eerste lid, is dan ook onverminderd van toepassing. Het is niet toegestaan om een kist op te graven en te openen om een ander lichaam bij het lichaam dat reeds begraven is, te begraven. Ook kan het samen begraven, cremeren of alkalisch hydrolyseren niet leiden tot uitstel van de termijn genoemd in artikel 27, eerste lid, tenzij de burgemeester op grond van artikel 28 een andere termijn heeft gesteld. Ten slotte kan het voorzien in een gezamenlijke bestemming op grond van een bevel van de officier van justitie als bedoeld in artikel 22 verboden worden indien er aanwijzingen zijn dat een of meer van de overledenen op een niet-natuurlijke wijze is gestorven of vanwege andere omstandigheden waaruit niet-natuurlijk overlijden niet uitgesloten kan worden geacht.

Artikel 5 (Wilsbeschikking bestemming)

Artikel 5, eerste lid
Dit lid komt overeen met artikel 18, eerste lid, tweede zin, Wlb. Deze bepaling is verplaatst naar het begin van de wet om het zelfbeschikkingsrecht als uitgangspunt bij de bestemming van het eigen lichaam, al dan niet individueel of gezamenlijk, beter te benadrukken. De Wlb en de voorgestelde nieuwe wet steunen op dit uitgangspunt, dat is toegelicht in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting. Deze verplaatsing heeft geen inhoudelijke gevolgen.

Artikel 5, tweede lid
Dit lid komt inhoudelijk overeen met artikel 19, eerste lid, Wlb, waarin is geregeld dat een wilsbeschikking gemaakt kan worden over de (individuele of gezamenlijke) bestemming van het lichaam na iemands overlijden. Nieuw is de toevoeging dat hierin tevens een of meer personen aangewezen kunnen worden die in de bestemming voorzien. Dit is nu al mogelijk en dit is dan ook geen inhoudelijke wijziging, maar een verduidelijking. De verwijzing naar lijkbezorging is aangepast naar 'bestemming'.

Artikel 5, derde lid
Dit lid is inhoudelijk gelijk aan artikel 19, tweede lid, Wlb. De algemene bepalingen over de bestemmingen gelden ook voor de asbestemming en de bestemming van de vaste stof, die verder is geregeld in hoofdstuk 8, paragraaf 2, van het wetsvoorstel.

Artikel 5, vierde lid
Dit lid regelt dat voor de toepassing van de tweede paragraaf van het eerste hoofdstuk onder bestemming tevens wordt begrepen het geven van een bestemming aan de as en de vaste stof. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen 64 (over de bewaring en de bestemming van de as) en 74 (over de vaste stof).

Artikel 6 (Voorziening in de bestemming)

Dit artikel is overgenomen uit artikel 18, eerste lid, eerste zin, Wlb. Net als nu het geval is, wordt teruggevallen op de aanvrager van het verlof of degene die vanwege andere redenen redelijkerwijs geacht wordt in zijn plaats te zijn getreden. 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 verlof door tussenkomst van de uitvaartverzorger aanvraagt (zie ook artikel 23 en de toelichting daarop).

In de praktijk blijkt onduidelijkheid te bestaan over wat 'voorzien' in dit verband inhoudt. 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 van het algemeen deel van deze toelichting 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 – begraven, cremeren, alkalische hydrolyse of bijzondere bestemming als bedoeld in de artikelen 75 en 78 – 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.

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 (Schouw)

De schouw is in artikel 1 gedefinieerd als het uitwendig onderzoek aan het lichaam van een overledene door de behandelend arts of een gemeentelijk schouwarts naar de aard van het overlijden. In de toelichting op artikel 1 is uiteengezet dat een schouw kan plaatsvinden in geval van een natuurlijk overlijden. Daarbij is aangegeven dat de schouw ook kan plaatsvinden in het kader van een overlijdensonderzoek. Dit behelst, zoals ook in de definitie van overlijdensonderzoek in artikel 1 is weergegeven, 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 vaststelling van de identiteit van een overledene. Zie ook de toelichting op de definitie van overlijdensonderzoek in artikel 1.

Artikel 7, eerste lid
Dit lid komt overeen met artikel 3 Wlb, waarin de schouw nog 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 gemeentelijk schouwarts (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 overlijden te kunnen besluiten en zij dit besluit voldoende kunnen motiveren.[179] De tweede zin van het eerste

[179] *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, p. 18, met verwijzing naar Handreiking (niet-)natuurlijke dood (versie 1.0. januari 2016), vindplaats:

lid bepaalt 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 voorafgaand aan de schouw slechts verzorgende handelingen aan het lichaam kunnen worden uitgevoerd, voor zover het een goede schouw niet verhindert of belemmert (zie paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel en artikel 34).

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 3.2 van het algemeen deel van de toelichting. 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 bekwaam 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 – in de onderdelen a en b – aspecten die in ieder geval onder de bredere noemer 'goede kwaliteit en goed niveau' worden begrepen: a) het handelen in overeenstemming met op de arts rustende verantwoordelijkheden en b) het zorgvuldig in acht nemen van de rechten van een overledene en het behandelen van diens lichaam met respect. Beoogd wordt dat de concrete invulling via veldnormen plaatsvindt.

Artikel 8 (Benoeming gemeentelijk schouwarts en inschrijving register)

Artikel 8, eerste lid
Dit lid komt overeen met artikel 4 Wlb. Dat artikel is tekstueel gewijzigd, maar beoogt geen inhoudelijke wijziging van de taakstelling voor het college van burgemeester en wethouders. De term "lijkschouwer" is gewijzigd in schouwarts. Het college blijft verantwoordelijkheid dragen voor de schouw van het lichaam van overledenen door de gemeentelijk schouwarts en benoemt hiertoe de gemeentelijk(e) schouwarts(en). Zie ook de toelichting op de artikelen 85 en 86 voor het toezicht door de IGJ op de naleving van artikel 7 over de schouw. Aan de wettelijke verplichting van het college van burgemeester en wethouders om een of meer gemeentelijke schouwartsen te benoemen, wordt ook voldaan indien gemeenten gezamenlijk (bijvoorbeeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of anderszins) voorzien in een voldoende aantal gemeentelijke schouwartsen. De benoeming door het college van burgemeester en wethouders staat er, zo blijkt ook uit de praktijkervaringen, niet aan in de weg dat de gemeentelijk schouwarts ook buiten de gemeente waar hij is benoemd als gemeentelijk schouwarts optreedt.

Artikel 8, tweede lid
In dit lid is artikel 5 Wlb over de inschrijving van forensisch artsen in een daartoe gehouden register inhoudelijk ongewijzigd overgenomen.

Artikel 9 (Uitzondering optreden als schouwarts)

Dit artikel komt overeen met artikel 6 Wlb en regelt wanneer een behandelend arts of gemeentelijk schouwarts geen schouw mag verrichten. Voor de leesbaarheid is dit artikel herschikt en wel zo dat het eerste lid gaat over de uitzondering in geval van verwantschap met de overledene en het tweede lid over de recente behandelrelatie die alleen een uitzondering vormt in het geval van een schouw door een gemeentelijk schouwarts. Deze herschikking leidt niet tot inhoudelijke wijziging.

Artikel 9, tweede lid
Het bestaan van een behandelrelatie is, net als in artikel 6, eerste lid, Wlb alleen een uitzondering voor de gemeentelijk schouwarts 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

https://www.igj.nl/onderwerpen/calamiteiten/documenten/publicaties/2016/02/16/handreiking-niet-natuurlijke-dood.

is dat een gemeentelijk schouwarts zodra die niet is overtuigd van een natuurlijke doodsoorzaak, een verslag dient uit te brengen aan de officier van justitie, met volledige openheid over zijn bevindingen.[180] De gemeentelijk schouwarts 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 gemeentelijk schouwarts 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) gemeentelijk schouwarts geschouwd.

§ 2. Verklaringen en verslagen

Artikel 10 (Verklaring van natuurlijk overlijden)

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, buiten gevallen van toepassing van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding (zie daarvoor artikel 11).

Artikel 10, eerste lid
Dit artikellid komt 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.[181] Deze verklaring hoeft echter slechts te worden afgegeven indien de schouwarts ervan overtuigd is dat de aard van het overlijden natuurlijk is. In de andere gevallen neemt de behandelend arts na de schouw, contact op met de gemeentelijk schouwarts. De gemeentelijk schouwarts neemt, als er aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijke dood, vervolgens contact op met de officier van justitie. 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)[182] en nu wordt ook voorgesteld dit punt op wettelijk niveau te regelen. 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 het overleg met de gemeentelijk schouwarts voorschrijft in het geval van een schouw van een minderjarige overledene.

Artikel 10, derde lid
Dit lid komt overeen met artikel 7, zesde lid, Wlb, en gaat over de situatie waarin de behandelend arts na uitvoering van de schouw geen verklaring van natuurlijk overlijden meent af te kunnen geven. In dat geval deelt de behandelend arts dit onverwijld mee aan de gemeentelijk schouwarts.

Artikel 10, vierde lid
Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 10, eerste lid, Wlb, en gaat over de situatie waarin de gemeentelijk schouwarts geen verklaring van natuurlijk overlijden meent af te kunnen geven na een schouw. In dat geval moet de gemeentelijk schouwarts de officier van justitie onverwijld hierover inlichten. Een aspect hierbij is nieuw, namelijk het overleg hierover tussen de gemeentelijk schouwarts en de betrokken politieambtenaren. Er zijn immers aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden en in dat geval werkt de gemeentelijk schouwarts samen met de politie in een overlijdensonderzoek. De gemeentelijk schouwarts kan de officier van justitie in eerste instantie telefonisch inlichten. Dit telefonische verslag dient de gemeentelijk schouwarts wel zo snel mogelijk van een schriftelijke bevestiging te voorzien.

Dat de gemeentelijk schouwarts ook de ambtenaar van de burgerlijke stand informeert is ongewijzigd overgenomen uit artikel 10, eerste lid, Wlb.

[180] *Kamerstukken II* 1975/76, 11256, nr. 6, p. 4, en nr. 7, p. 1.
[181] Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie, p. 38.
[182] Stb. 2019, 46.

Artikel 11 (Levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding)

Artikel 11, eerste en tweede 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 voorgestelde artikelen 11 en 12 ondergebracht. In het voorgestelde 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 eerste en tweede lid komen overeen met artikel 7, tweede lid, Wlb. Die bepaling is vanwege de leesbaarheid gesplitst in twee leden.

Artikel 11, derde tot en met vijfde lid[183]
In het derde tot en met het vijfde 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 zelfdoding.[184]

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 overlijden afgeven. In plaats daarvan doet hij mededeling van de oorzaak van overlijden aan de gemeentelijk schouwarts, 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 gemeentelijk schouwarts bij de regionale toetsingscommissie wordt aangeleverd. In het derde lid, wordt een regeling getroffen voor de elektronische verzending van de mededeling en het beredeneerd verslag door de behandelend 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 gemeentelijk schouwarts aanlevert. Echter, in de praktijk gebeurt dit nog niet. In het derde lid zijn twee normen opgenomen. Ten eerste wordt bepaald dat behandelend artsen, als zij gebruik maken van de elektronische weg, zij dit alleen mogen doen op de wijze die door de gemeentelijk schouwarts is aangegeven. Zij mogen kiezen tussen verzending via de papieren of via de elektronische weg. Ten tweede wordt de gemeentelijk schouwarts opgedragen om, als hij de elektronische weg opent, een wijze te kiezen die de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens voldoende waarborgt. De gemeentelijke schouwartsen 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 is artikel 2:15, eerste lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. De overeenkomstige toepassing van de Awb voor de gemeentelijk schouwarts heeft slechts betrekking op het elektronisch ontvangen van de benodigde documenten. Omdat de gemeentelijk schouwarts geen bestuursorgaan in de zin van de Awb is, is de Awb niet van toepassing op de gemeentelijk schouwarts. De van overeenkomstige toepassing houdt in dat de gemeentelijk schouwarts, als hij de elektronische weg openstelt, dat kenbaar moet maken. Ook kan hij nadere eisen stellen, mits die de elektronische verzending niet belemmeren. Ook het tweede tot en met vierde lid van artikel 2:15 Awb zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, hetgeen betekent dat elektronisch verschafte gegevens kunnen worden geweigerd indien dat tot een onevenredige belasting voor de gemeentelijk schouwarts zou leiden of de vertrouwelijkheid niet is geborgd. Voorts is artikel 2:17, tweede lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin wordt bepaald op welk tijdstip een elektronisch verzonden bericht wordt geacht te zijn ontvangen. In het derde lid is de gemeentelijk schouwarts 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 gemeentelijk schouwarts 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 behandelende artsen om het formulier en het beredeneerd verslag met bijlagen op papier aan te leveren bij de gemeentelijk schouwarts. Als de nieuwe werkwijze voldoende is uitgerold bij de behandelende artsen en de gemeentelijke schouwartsen kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

[183] Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 16-17.
[184] Staatsblad 2021, 408.

(VWS) bepalen dat de aanlevering van het formulier en het beredeneerd verslag alleen op elektronische wijze mag gebeuren.

Artikel 12 (Verslag aan regionale toetsingscommissie)

Artikel 12, eerste lid
Ten behoeve van de leesbaarheid van de wet zijn de bepalingen die gaan over het beredeneerd verslag van de gemeentelijk schouwarts aan de regionale toetsingscommissies bij levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding in een eigenstandige bepaling opgenomen. Het eerste lid komt inhoudelijk overeen met artikel 10, tweede lid, van de Wlb, waarin is geregeld wat de gemeentelijk schouwarts moet doen in het geval hij of zij een melding krijgt op grond van artikel 11, tweede lid.

Artikel 12, tweede tot en met vierde lid[185]
In deze leden 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.[186]

In het tweede lid wordt een regeling getroffen voor het elektronisch verzenden door de gemeentelijk schouwarts van het verslag en het beredeneerde verslag aan de RTE. Ten eerste wordt bepaald dat gemeentelijke schouwartsen het verslag en het beredeneerd verslag, als zij gebruik willen maken van de elektronische weg, alleen elektronisch mogen verzenden op de wijze die door de RTE is voorgeschreven (derde lid). Zij kunnen dus kiezen tussen verzending via de papieren weg of via de elektronische weg. Ten tweede wordt aan de RTE opgedragen om, als zij de digitale weg openstellen, daarvoor een wijze te kiezen die de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens voldoende waarborgt (tweede lid). De RTE zijn gewend om te werken met gegevens die uiterst gevoelig zijn en waarbij vertrouwelijke behandeling erg belangrijk is. Voorlopig blijft het mogelijk voor de gemeentelijke schouwartsen om de verslagen en bijlagen op papier te versturen naar de RTE. Als de nieuwe werkwijze voldoende is uitgerold bij alle gemeentelijke schouwartsen kan de minister van VWS bepalen dat de aanlevering van de verslagen alleen op elektronische wijze mag gebeuren. Voor een eventuele verplichting tot digitaal aanleveren is in het voorgestelde vierde 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.

Artikel 13 (Vaststelling modellen)

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. Een ander verschil ten opzichte van artikel 9 Wlb, tweede lid, is dat de ministeriële regeling, bedoeld in het voorgestelde 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.

§ 3. Onderzoek politie

Artikel 13a. (Onderzoek politie in kader van het overlijdensonderzoek)

In artikel 1 is het 'overlijdensonderzoek' gedefinieerd als "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 vaststelling van de identiteit van een overledene". In de toelichting op artikel 1 is aangegeven dat de politie in het kader van dit overlijdensonderzoek een aantal bevoegdheden krijgt toebedeeld. Dat gebeurt in dit artikel. De achtergrond daarvan is in

[185] Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 17-18.
[186] Staatsblad 2021, 408.

paragraaf 3.2.4 van het algemene deel van deze toelichting al aan de orde gekomen. De politie is in veel gevallen eerder dan de schouwarts 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, om de identiteit van de overledene en de aard van het overlijden vast te stellen, 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 onderzoek verricht aan aangetroffen digitale-gegevensdragers 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 gemeentelijk schouwarts, kan immers uitsluitsel geven over de aard van het overlijden, maar ook tactisch en/of digitaal onderzoek, dat wordt verricht door de politie. 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 geënsceneerd, om een misdrijf te verhullen. Het is van belang dat de politie haar expertise in dit soort gevallen daadwerkelijk en onafhankelijk van de gemeentelijk schouwarts 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.

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 in het algemeen deel van deze toelichting al genoemde Richtlijn overlijdensonderzoeken. Op dit moment wordt het overlijdensonderzoek door de politie verricht aan de hand van deze richtlijn. Het is echter noodzakelijk dat er een specifieke wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de handelingen die de politie in het kader van het overlijdensonderzoek mag verrichten. 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 mensen met wie hij contact had). Bij het bepalen welke bevoegdheden in de wet worden geregeld, 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. 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 als er aanwijzingen zijn voor 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 politie 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. Het gaat daarbij om handelingen die – als zij niet direct worden verricht – naderhand niet meer kunnen worden verricht, omdat de relevante sporen dan al verloren zijn gegaan of kunnen zijn weggemaakt. Het gaat om het betreden en doorzoeken van de plaats waar de overledene is aangetroffen (waaronder het veiligstellen van sporen), onderzoek aan de kleding en aan het lichaam van de overledene, temperatuuronderzoek en het niet-stelselmatig onderzoek aan op die plaats aangetroffen digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken. Deze bevoegdheden worden hierna toegelicht.

Voornoemde afweging brengt mee dat enkele andere vanuit de praktijk eveneens gewenste bevoegdheden – het opvragen van camerabeelden en (recente) banktransacties – niet bij wet mogelijk worden gemaakt. 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). Weliswaar zullen camerabeelden na verloop van tijd worden gewist, maar dat risico is veel minder direct dan als het gaat om sporen op de kleding van de overledene of om sporen van een mogelijk strafbaar feit die kunnen worden aangetroffen op de plaats van het aantreffen van de overledene. Omdat camerabeelden en banktransacties ook (enige) tijd na het overlijdensonderzoek nog kunnen worden opgevraagd en onderzocht, voldoet de

inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die met deze handelingen wordt gemaakt, niet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Camerabeelden en banktransacties kunnen wel worden opgevraagd, indien er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat (al dan niet naar aanleiding van het overlijdensonderzoek). Het Wetboek van Strafvordering biedt daartoe de mogelijkheid.

Artikel 13a, eerste lid
In geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden kan de politie, voor zover dat redelijkerwijs nodig is ter uitvoering van het overlijdensonderzoek, de in de onderdelen a tot en met e van het eerste lid genoemde bevoegdheden uitoefenen. Dat betekent dus dat de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend om de aard van het overlijden te achterhalen (in het bijzonder: zijn er feiten en omstandigheden bij het aantreffen van een overledene die erop duiden dat er mogelijk sprake is van een strafbaar feit) en om de identiteit van de overledene te kunnen vaststellen. Deze bevoegdheden oefent de politie uit onder gezag van de officier van justitie. De politie heeft echter geen toestemming of een bevel van de officier van justitie nodig voor uitoefening van deze bevoegdheden in een specifiek geval.

Artikel 13a, eerste lid, onderdeel a
De politie 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. Dit betreft dus een zelfstandige betredingsbevoegdheid voor de politie. 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 de politie weet 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 politie voor het kunnen verrichten van een overlijdensonderzoek.

Artikel 29 van dit voorstel 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 bepalingen 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, bieden deze bepalingen 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 13a, eerste lid, onderdeel a, voorgestelde betredingsbevoegdheid. De bevoegdheden dienen elk een eigen doel. De betredingsbevoegdheid van artikel 13a dient ertoe het overlijdensonderzoek – onderzoek door de gemeentelijk schouwarts én door de politie – mogelijk te maken, welk onderzoek plaatsvindt in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. De vangnetbepaling van artikel 29 van dit wetsvoorstel 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.

Artikel 13a, eerste lid, onderdeel b
In dit onderdeel is een doorzoekingsbevoegdheid voor de politie opgenomen. Ambtenaren van politie kunnen de plaats (en dus ook een woning) waar de overledene zich bevindt doorzoeken en onderzoek verrichten aan voorwerpen die zich op die plaats bevinden. In dat kader kunnen zij ook eventuele sporen veiligstellen (maar niet: voorwerpen in beslag nemen). In geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden kan de politie de plaats betreden waar de overledene ligt en onderzoeken of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit. Ook zoekt de politie – indien dat nodig is – naar aanwijzingen over de identiteit van de overledene en contactgegevens van nabestaanden. In de praktijk ondersteunt de politie de gemeentelijk schouwarts 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. Ook zoekt de politie naar bankpasjes, sieraden en portemonnees. Het ontbreken van dit soort voorwerpen kan een

aanwijzing zijn voor een inbraak. De politie doorzoekt op grond van deze bevoegdheid dus de ruimte waar de overledene wordt aangetroffen om de identiteit vast te kunnen stellen, om de gemeentelijk schouwarts te ondersteunen bij diens onderzoek naar de aard van het overlijden en om een strafbaar feit al dan niet uit te kunnen sluiten.

Artikel 13a, eerste lid, onderdeel c
Dit onderdeel geeft de politie 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). Kleding kan echter ook aanwijzingen bevatten voor een strafbaar feit, zoals beschadigingen die van 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 niettemin 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.

Artikel 13a, eerste lid, onderdeel d
Dit onderdeel verleent de politie 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 wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.[187] Een dergelijk onderzoek kan nodig zijn in de situatie waarin de ambtenaar van politie op een plaats delict aanwezig is voordat de schouwarts ter plaatse is. Dit is verder toegelicht in paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 13a, eerste lid, onderdeel e
Tot slot krijgt de politie de bevoegdheid voor het verrichten van niet-stelselmatig onderzoek van gegevens 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 niet-stelselmatig onderzoek van een digitale-gegevensdrager 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. Met niet-stelselmatig onderzoek is aangesloten bij de terminologie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2 en 3). In het nieuwe wetboek is een bevoegdheid opgenomen voor het stelselmatig onderzoek aan dit soort apparaten in het voorgestelde artikel 2.7.38: *het onderzoek van gegevens waarbij op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven kan ontstaan.* Een dergelijk onderzoek kan de politie alleen verrichten op bevel van de officier van justitie. De toelichting op artikel 2.7.38 bevat ook voorbeelden van een niet-stelselmatig onderzoek aan digitale-gegevensdrager en geautomatiseerde werken. Die voorbeelden zijn hier relevant, want de desbetreffende handelingen mag de politie in het kader van het overlijdensonderzoek ook zelfstandig verrichten op grond van het onderhavige onderdeel. Het gaat daarbij om onderzoek dat een geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, zoals het handmatig zoeken in de belhistorie (wanneer is er voor het laatst gebeld en met wie?), het gericht en handmatig zoeken in afbeeldingen en filmpjes of het bekijken van een gebruikersnaam op een app. Het handmatige aspect is een belangrijk onderdeel van een niet-stelselmatig onderzoek. Een geautomatiseerde wijze van onderzoek leidt al snel tot een stelselmatig onderzoek en vormt, gelet op de fase waarin het onderzoek zich bevindt (er is (nog) geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit) een te vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Daarbij moet worden bedacht dat zich op digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken niet alleen gegevens van de overledene zullen bevinden, maar ook die van derden.

Artikel 13a, tweede lid
Dit lid bepaalt dat artikel 96b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing in het geval van doorzoeking van een vervoermiddel. Hiermee wordt

[187] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 2.

bewerkstelligd dat een ambtenaar van politie kan bevelen tot het stoppen van een vervoermiddel en laten overbrengen daarvan naar een andere plaats voor het onderzoek.

Artikel 13a, derde lid
De politie kan de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, in het kader van het overlijdensonderzoek tijdens een beperkte periode uitoefenen, namelijk voorafgaand aan, gelijktijdig met en kort na afloop van de (initiële, zie hierna) schouw door de gemeentelijk schouwarts. Zoals gezegd, werkt de politie in het overlijdensonderzoek samen met de gemeentelijk schouwarts. Als de politie eerder ter plekke is dan de arts, is het soms noodzakelijk dat de bevoegdheden al wel uitgeoefend kunnen worden. Aan de andere kant is het ook niet wenselijk en niet meer noodzakelijk dat de politie de plaats onderzoekt terwijl de schouw al enige tijd is beëindigd. Het is dus ook niet mogelijk om de bevoegdheden nog uit te oefenen tijdens een eventueel nader onderzoek door de schouwarts (artikel 14). Dit nader onderzoek kan worden beschouwd als een verlengstuk van de schouw, maar vindt vaak in een later stadium en soms ook elders plaats. Op dat moment is voor uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit artikel, geen ruimte meer.

Artikel 13a, vierde lid
Dit lid bepaalt dat de ambtenaar van politie schriftelijk verslag opmaakt indien de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, worden uitgeoefend in het kader van een overlijdensonderzoek. Dit voorschrift is te vergelijken met artikel 152, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. In die bepaling is de verbaliseringsplicht van opsporingsambtenaren in het kader van de opsporing van strafbare feiten neergelegd. Gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheden is het belangrijk om later te kunnen verifiëren wat de politie heeft gedaan, met welk doel en wat de resultaten daarvan waren.

Artikel 13a, vijfde lid
Dit lid bepaalt dat de ambtenaren van politie na afloop van hun onderzoek in het kader van het overlijdensonderzoek (de toepassing van de bevoegdheden uit het eerste lid) onverwijld verslag uitbrengen aan de officier van justitie indien na het onderzoek aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden blijven bestaan. Dit doet de politie zoveel mogelijk in overleg met de gemeentelijk schouwarts. Hierbij zal de politie de officier van justitie informeren dat na het verrichte onderzoek nog altijd sprake is van een aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. Op basis hiervan zal de officier van justitie besluiten of er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat, dat aanleiding vormt voor het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Als telefonisch verslag wordt uitgebracht, voorziet de ambtenaar van politie het telefonisch verslag zo snel mogelijk van een schriftelijke bevestiging.

Artikel 13a, zesde lid
Overeenkomstig de artikelen 14, tweede lid, en 17, vierde lid, bepaalt dit lid dat de politie de bevoegdheden, genoemd in het eerste lid, niet kan uitoefenen als er al sprake is van een opsporingsonderzoek. In dat geval geldt namelijk het Wetboek van Strafvordering en de opsporingsbevoegdheden die daarin zijn opgenomen met hun eigen toepassingscriteria en waarborgen.

§ 4. Nader onderzoek gemeentelijk schouwarts

Artikel 14 (Nader onderzoek gemeentelijk schouwarts na de schouw)

Dit artikel regelt dat de gemeentelijk schouwarts een nader onderzoek naar de aard van het overlijden kan verrichten, als na de initiële schouw van de gemeentelijk schouwarts nog sprake is van onverklaard overlijden. Daarvan is sprake als de gemeentelijk schouwarts niet overtuigd is van een natuurlijke doodsoorzaak en evenmin een niet-natuurlijke doodsoorzaak heeft kunnen vaststellen. Dit type onderzoek is niet geheel nieuw want artikel 10a Wlb voorziet al in de bevoegdheid om een nader onderzoek te (laten) verrichten naar de doodsoorzaak in het geval van onverklaard overlijden van minderjarigen. De reikwijdte van de huidige regeling wordt in artikel 14 uitgebreid naar meerderjarigen. De in artikel 14 voorgestelde regeling verschilt wel in enkele opzichten van artikel 10a Wlb. Allereerst gaat het in het voorgestelde artikel 14 primair om nader onderzoek naar de aard van het overlijden en niet naar de doodsoorzaak, in het geval de gemeentelijk schouwarts na de schouw er niet van overtuigd is dat het overlijden het gevolg is van een natuurlijke oorzaak. In afwijking daarvan blijft voor minderjarigen de huidige NODOK-

procedure[188] gelden, waarbij wel nader onderzoek naar de doodsoorzaak plaatsvindt (zie verder de toelichting bij artikel 14, tweede lid). Voorts is in het voorgestelde artikel 14 expliciet omschreven welke soorten onderzoek onder nader onderzoek vallen, te weten radiologisch onderzoek en toxicologisch onderzoek op afgenomen lichaamsmateriaal (zie verder paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van de toelichting). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het nader onderzoek geen sectie of ander geneeskundig onderzoek is waarbij het lichaam mag worden geopend. De bevoegdheid daartoe wordt geregeld in de artikelen 18 tot en met 20.

Artikel 14, eerste lid
Dit lid komt gedeeltelijk overeen met de eerste zin van artikel 10a, tweede lid, Wlb. Een gemeentelijk schouwarts kan alleen overgaan tot het (laten) verrichten van een nader onderzoek als er op basis van de door die gemeentelijk schouwarts reeds verrichte schouw geen overtuiging is van een natuurlijke doodsoorzaak. In dat geval wordt er afgeweken van artikel 10, vierde lid, waaruit volgt dat de gemeentelijk schouwarts onverwijld verslag moet uitbrengen aan de officier van justitie, indien de arts na het verrichten van de schouw meent geen verklaring van natuurlijk overlijden af te kunnen geven. Het eerste lid voorziet er tevens in dat de norm voor een goede schouw, zoals neergelegd in artikel 7, tweede lid, ook van toepassing is op de uitvoering van het nader onderzoek. De IGJ houdt zodoende ook toezicht op de uitvoering van het nader onderzoek. Zie verder de toelichting bij artikel 85, eerste lid.

Artikel 14, tweede lid
Dit lid komt overeen met de eerste zin van artikel 10a, tweede lid, Wlb. In het geval van een overleden minderjarige kan de gemeentelijk schouwarts, na het lichaam van de overledene te hebben geschouwd, in afwijking van artikel 10, vierde lid, zorg dragen voor een nader onderzoek naar de doodsoorzaak. Sinds 1 augustus 2016 bestaat hiervoor de procedure Nader Onderzoek naar de DoodsOorzaak bij Kinderen (NODOK). In geval van onverwacht en onverklaard overlijden van een minderjarige, kan met toestemming van de ouders nader onderzoek naar de doodsoorzaak plaatsvinden. Het achterhalen van de doodsoorzaak kan bijdragen aan de rouwverwerking van de ouders. Ook kan een erfelijke oorzaak van het overlijden worden gevonden, wat van belang kan zijn voor familieleden. De NODOK-procedure houdt hiermee een aparte wettelijke grondslag.

Artikel 14, derde lid
Dit lid komt deels overeen met de tweede zin van artikel 10a, tweede lid, Wlb. Bij een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit kan er geen nader onderzoek als bedoeld in het eerste en tweede lid plaatsvinden; dan is het Wetboek van Strafvordering en het voorgestelde artikel 19, eerste lid, onder a, over de gerechtelijke sectie van toepassing. Daarom bevat dit derde lid voor de gemeentelijk schouwarts de verplichting om altijd diens voornemen tot nader onderzoek te melden aan de officier van justitie. Zo kan de officier van justitie eerst nagaan of er andere informatie beschikbaar is die aanleiding geeft voor het redelijk vermoeden dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. Het vermoeden van een strafbaar feit kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op informatie van de forensische opsporing en tactische recherche, dat kan zijn verkregen tijdens het overlijdensonderzoek (het verslag, bedoeld in artikel 13a, vierde lid). In dit kader is in artikel 13a, vierde lid, ook de verplichting voor de ambtenaar van politie opgenomen dat deze na het onderzoek van de politie in een overlijdensonderzoek de officier van justitie informeert. Als er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit is de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek degene die beslist of en zo ja welke vervolgonderzoeken — op grond van het Wetboek van Strafvordering — dienen te worden gedaan. De gemeentelijk schouwarts kan in die situatie geen gebruik maken van zijn bevoegdheid tot het verrichten van nader onderzoek. Dit is ook het geval als de gemeentelijk schouwarts zelf vermoedt dat er sprake is van een strafbaar feit. Voor de invulling van de melding van een gemeentelijk schouwarts aan de officier van justitie kunnen op landelijk of regionaal niveau richtlijnen worden opgesteld door de koepels van forensisch artsen en het openbaar ministerie.

Artikel 14, vierde lid
Net als in artikel 10a, derde lid, Wlb, wordt voorgesteld dat de gemeentelijk schouwarts dossieronderzoek verricht, voordat hij overgaat tot het afnemen van lichaamsmateriaal voor toxicologisch onderzoek of het verrichten van radiologisch onderzoek. De gemeentelijk schouwarts kan hiervoor informatie opvragen van de behandelend arts of andere hulpverleners, die naar het oordeel van de gemeentelijk schouwarts noodzakelijk is voor het nader onderzoek naar de aard van het overlijden (of de doodsoorzaak in het geval van een minderjarige). De behandelend arts hoeft dan ook niet het hele dossier te verstrekken.
Artikel 14, vijfde en zevende lid

[188] NODOK: Nader Onderzoek naar de DoodsOorzaak bij Kinderen.

Het voorgestelde vijfde lid is nieuw ten opzichte van de Wlb en regelt dat het nader onderzoek dat de gemeentelijk schouwarts kan verrichten, kan bestaan uit toxicologisch onderzoek en/of radiologisch onderzoek (röntgenologisch onderzoek/CT-scan). Voor de uitvoering van toxicologisch onderzoek kan lichaamsmateriaal van de overledene worden afgenomen door middel van een punctie of katheterisatie (onderdeel b). 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 vast te kunnen stellen. Radiologisch onderzoek verschaft inzicht in het lichaam van de overledene (onderdeel a).

Indien de gemeentelijk schouwarts 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 gemeentelijk schouwarts aldus vrij om in opdracht en onder diens eindverantwoordelijkheid het nader onderzoek door een andere specialist te laten verrichten; de indicatiestelling voor het verrichten van voorbehouden handelingen is onderdeel van de aan de arts voorbehouden handeling.

In het kader van de NODOK-procedure kan momenteel al toxicologisch of radiologisch onderzoek plaatsvinden, naast andere vormen van onderzoek. De nieuwe bepalingen in het vijfde lid veranderen hier niets aan.

De gemeentelijk schouwarts 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 gemeentelijk schouwarts 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.[189] De overeenkomstige toepassing van artikel 36, achtste lid, Wet BIG betekent tevens dat als de gemeentelijk schouwarts 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 14, zesde lid
Dit lid bevat de eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit bij de uitvoering van het toxicologisch of radiologisch onderzoek (vijfde lid). Van de bevoegdheid om toxicologisch of radiologisch onderzoek te (laten) verrichten mag slechts gebruik worden gemaakt als de gemeentelijk schouwarts deze onderzoeken noodzakelijk acht voor het vaststellen van de aard van het overlijden als bedoeld in het eerste lid. Ook mogen deze bevoegdheden niet worden uitgeoefend als het vaststellen van de aard van het overlijden op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Proportionaliteit brengt met zich dat de gevolgen van de onderzoeken voor het lichaam van de overledene in een redelijke verhouding moeten staan tot het belang van de vaststelling van de aard van het overlijden. De eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit zijn niet van toepassing op het nader onderzoek naar de doodsoorzaak bij een minderjarige, aangezien dit onderzoek op verzoek van de ouders plaatsvindt.

Artikel 14, achtste lid
Dit lid bevat een delegatiegrondslag om voor de uitwerking van de onderzoeksbevoegdheden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Bij algemene maatregel van bestuur zal het lichaamsmateriaal worden aangewezen waarop een toxicologisch onderzoek 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 14, negende lid
Dit lid komt overeen met artikel 10a, vierde lid, Wlb en houdt in dat na afronding van het nader onderzoek de gemeentelijk schouwarts een verklaring van natuurlijk overlijden afgeeft of verslag uitbrengt aan de officier van justitie indien de gemeentelijk schouwarts niet overtuigd is van een natuurlijke doodsoorzaak. Zie verder de toelichting bij artikel 10.

[189] Stb. 1963, 82.

Artikel 14, tiende lid
Dit lid regelt dat de bevoegdheden van de gemeentelijk schouwarts slechts zijn gericht op het vaststellen van aard van het overlijden(of de doodsoorzaak in het geval van een minderjarige). De met het onderzoek verkregen informatie of afschriften van bescheiden (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 informatie verstrekken aan de gemeentelijk schouwarts (vierde lid) verstrekken deze informatie enkel en alleen ten behoeve van het nader onderzoek naar de aard van het overlijden (of de doodsoorzaak in het geval van een minderjarige), en ten behoeve van het verslag daarvan aan de officier van justitie of van de verklaring van overlijden, bedoeld in het negende lid. De gemeentelijk schouwarts heeft de plicht om met de informatie die hem verstrekt wordt, volgens de regels van zijn professie om te gaan. De gemeentelijk schouwarts 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, dat de beroepsbeoefenaar, de behandelend arts, het recht heeft om informatie over zijn patiënten niet te delen. Bij de huidige procedure voor nader onderzoek naar de doodsoorzaak van minderjarigen (artikel 10a Wlb) wordt de informatie die door de gemeentelijk schouwarts bij de behandelend arts is opgevraagd, om deze reden ook niet doorgegeven aan de officier van justitie.

Dit betekent niet dat de officier van justitie geen enkele informatie krijgt. Het schouwverslag van de gemeentelijk schouwarts bevat namelijk 1) een weergave van de situatie en een beschrijving van de medische voorgeschiedenis (onder andere op basis van de informatie verkregen van de behandelend arts), 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 geldt dat als het lichaamsmateriaal is opgeslagen 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 Sv). De gemeentelijk schouwarts 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 gemeentelijk schouwarts kan het lichaamsmateriaal overdragen aan de officier van justitie als deze de uitlevering daarvan beveelt.

§ 5. Identificatie overledene

Artikel 15 (Voorziening identificatiemiddelen en vermelding gezondheidsrisico's)

Artikel 15, 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 dit registratienummer vervolgens op de kist of een ander omhulsel wordt aangebracht. Het document wordt in de praktijk opgesteld door degene die het lichaam van de overledene in een kist of ander omhulsel legt. Om te voorkomen dat in de fase voorafgaand hieraan een persoonsverwisseling kan optreden, wordt in dit lid voorgeschreven dat de schouwarts een identificerend middel aan het lichaam aanbrengt, indien de identiteit van de overledene vaststaat. Dit is een extra waarborg tegen de verwisseling van lichamen. Op het middel worden persoonsgegevens opgenomen, zoals de naam, de geboortedatum en de datum van overlijden. De te registreren persoonsgegevens worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (zevende lid). Het middel mag alleen op een niet-invasieve manier bevestigd worden aan het lichaam, bijvoorbeeld met een pols- of enkelbandje. Er mag niet in het lichaam geprikt of gesneden worden om de drager aan te brengen (zie verder paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van de toelichting). De gemeentelijk schouwarts wordt belast met deze handeling omdat deze al in het kader van het opmaken van een verklaring van natuurlijk overlijden, of het verslag aan de officier van justitie al de identiteit van de overledene moet vermelden, indien hij bekend is met de identiteit van de overledene. Het eerste lid regelt dat de gemeentelijk schouwarts alleen het identificerend middel aanbrengt als de identiteit van de overledene vaststaat. De identiteit van een overledene staat vast, indien er een identiteitsbewijs direct voorhanden is of de arts bijvoorbeeld bij leven de behandelaar was van de overledene. Ook als de overledene in het ziekenhuis is

overleden, staat in de regel de identiteit van de overledene vast. Indien de identiteit van de overledene niet vaststaat voor de arts, is sprake van een situatie als bedoeld in artikel 16 respectievelijk 17.

Artikel 15, tweede lid
Indien de identiteit van een overledene niet vaststaat en dus onbekend is, moet de arts die de schouw verricht de burgemeester daarvan onmiddellijk in kennis stellen. Dat geldt alleen als het gaat om een overledene in geval van een natuurlijk overlijden. Op deze wijze wordt geborgd dat de burgemeester kan voldoen aan de op hem rustende zorgplicht om alsnog de identiteit van de overledene vast te stellen (artikel 16, eerste lid), eventueel met ondersteuning door de politie.

Artikel 15, derde lid
In deze bepaling wordt geregeld dat als de arts die de schouw verricht kennis heeft van aanmerkelijke gezondheidsrisico's die het lichaam van de overledene oplevert voor mensen die in de vervolgprocedures het lichaam behandelen of bestemmen, deze arts dit ook kan vermelden op het identificerend middel, bedoeld in het eerste lid. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 15, vierde lid
Dit lid komt overeen met artikel 8, eerste lid, Wlb. Op het moment dat het lichaam van de overledene in een kist of ander omhulsel wordt gelegd, wordt er ook een document opgesteld waarin de persoonsgegevens worden vermeld en een registratienummer, dat tevens op de kist of het omhulsel wordt vermeld. Als er op het identificerend middel gezondheidsrisico's worden vermeld, dan worden die ook op het document aangetekend. Degene die het lichaam in de kist of ander omhulsel legt, draagt hier zorg voor. Op de kist of ander omhulsel wordt slechts het registratienummer aangebracht, en niet de persoonsgegevens of eventuele gezondheidsrisico's. Voorts is in het derde lid ter bescherming van de privacy geregeld dat de persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan nodig is. Na opname van de gegevens in het register, bedoeld in artikel 41, moet het document waarin de persoonsgegevens worden vermeld, worden vernietigd.

Artikel 15, vijfde lid
Dit lid is nieuw ten opzichte van de Wlb, in verband met de verruiming van de mogelijkheid van het gezamenlijk begraven, cremeren en alkalische hydrolyse (zie verder toelichting bij het voorgestelde artikel 4, tweede lid). Dat betekent dat voor elk van de lichamen een identiek registratienummer wordt aangemaakt en op de betreffende documenten vermeld. Op de kist of een ander omhulsel worden beide nummers vermeld.

Artikel 15, zesde en zevende lid

Deze leden komen, met uitzondering van de toevoeging van alkalische hydrolyse, overeen met artikel 8, tweede en derde lid, Wlb. Het vijfde lid bepaalt dat niet tot begraving, crematie of alkalische hydrolyse wordt overgegaan dan nadat de houder van de begraafplaats, het crematorium of het hydrolysatorium heeft vastgesteld dat het op de kist of het omhulsel vermelde registratienummer overeenkomt met het nummer vermeld op het identificerend middel. Indien er reden is om aan te nemen dat de gegevens op het identificerend middel, het document of de kist of het omhulsel niet juist zijn, vindt zo mogelijk de identificatie van het lichaam van de overledene, volgens het zesde lid, plaats door twee personen die de overledene bij leven hebben gekend, in aanwezigheid van de houder van de begraafplaats, het crematorium of het hydrolysatorium.

Artikel 15, achtste lid
Dit artikellid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur verdere regels te stellen over de werkwijze bij het aanbrengen van het identificerend middel en het materiaal waarvan het vervaardigd mag zijn. Ook wordt in de algemene maatregel van bestuur vastgesteld welke aanmerkelijke gezondheidsrisico's de arts kan vermelden en op welke wijze dat gebeurt. Het uitgangspunt daarbij is dat, indien de arts oordeelt dat de risico's voor de omgeving zwaarder wegen dan het medisch beroepsgeheim, hij slechts die gegevens deelt die nodig zijn om het gevaar af te wenden. Hierdoor kunnen mensen die het lichaam verder behandelen en bestemmen de nodige maatregelen kunnen nemen ter bescherming van hun gezondheid.

Artikel 16 (Zorg burgemeester voor vaststelling identiteit overledene)

In dit artikel wordt geregeld dat de burgemeester in geval van een natuurlijk overlijden de zorg draagt voor het vaststellen van de identiteit van de overledene en het invullen van de verklaring van overlijden, indien de identiteit niet vaststaat voor de arts die de schouw verricht. De politie kan

dan ondersteuning bieden bij de identificatie. Hiervoor worden in dit artikel enkele onderzoeksbevoegdheden geregeld die de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester kan uitoefenen.

Artikel 16, eerste lid
Als voor de arts bij een natuurlijk overlijden in het kader van de schouw de identiteit van de overledene niet vaststaat, draagt de burgemeester er zorg voor dat de identiteit wordt vastgesteld. De politie kan de burgemeester hierbij ondersteuning bieden. Daartoe kan de burgemeester ambtenaren van politie de in het tweede lid genoemde bevoegdheden laten uitoefenen. Deze bevoegdheden kan de politie tijdens en na afloop van de schouw uitoefenen.

In de toelichting op artikel 13a is uiteengezet dat de ambtenaren van politie in geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden samenwerken met de gemeentelijk schouwarts in het overlijdensonderzoek. De politie mag in dat kader bevoegdheden uitoefenen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden en het vaststellen van de identiteit van de overledene. In die gevallen handelt de politie onder gezag van de officier van justitie. Het gaat hier om een politietaak (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

Artikel 16, tweede lid, onderdeel a
Voor de identificatie van de overledene in geval van een natuurlijk overlijden kan het nodig zijn dat de politie ter ondersteuning van de burgemeester enkele bevoegdheden uitoefent, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor het vaststellen van de identiteit van de overledene. Daarvoor worden in dit lid enkele nieuwe specifieke bevoegdheden voorgesteld. In onderdeel a kan de burgemeester de politie de plaats waar de overledene zich bevindt of de plaats ten aanzien waarvan aanwijzingen bestaan dat zich daar een overledene bevindt laten betreden en doorzoeken, zonder toestemming van de rechthebbende of de bewoner. Zie ook de toelichting op artikel 13a, eerste lid, onderdeel a (voor de betreding). Ook een woning of een woongedeelte van een vervoermiddel kan zonder toestemming van de bewoner worden betreden of doorzocht. De politie doorzoekt de plaats waar de overledene zich bevindt om diens identiteit te kunnen vaststellen, bijvoorbeeld naar een identiteitsbewijs in lades en kasten. Doorzoeking kan al tijdens de schouw plaatsvinden, zodat alsnog de identiteit kan worden vastgesteld en de gemeentelijk schouwarts een identificerend middel kan bevestigen aan het lichaam van de overledene. Zie ook de toelichting op artikel 13a, eerste lid, onderdeel b. Indien de identiteit niet binnen korte termijn kan worden vastgesteld, kunnen vervolgonderzoeken aan het lichaam plaatsvinden. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 17.

Artikel 16, tweede lid, onderdeel b
In dit onderdeel kan de burgemeester de politie onderzoek laten verrichten aan de kleding van de overledene en aan de voorwerpen die de overledene bij zich houdt, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om de identiteit van de onbekende overledene vast te kunnen stellen. 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 niettemin noodzakelijk moet zijn en 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.

Artikel 16, derde lid
In het geval van een doorzoeking van een vervoermiddel wordt artikel 96b, tweede lid, Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de politieambtenaar kan bevelen tot het stoppen van een vervoermiddel en laten overbrengen daarvan naar een andere plaats voor het onderzoek.

Artikel 16, vierde lid
Dit lid schrijft voor dat de ambtenaar van politie een schriftelijk verslag opmaakt van de doorzoeking van een plaats, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder a. De bevoegdheid tot doorzoeking kan behoorlijk ingrijpend zijn en inbreuk maken op grondrechten van betrokkenen. Daarom is het noodzakelijk dat dit verslag wordt opgemaakt. Dit sluit aan bij de verplichting om verslag op te maken op grond van artikel 10 Algemene wet op het binnentreden, en het opmaken van proces-verbaal door opsporingsambtenaren, op grond van artikel 152 Sv.

Artikel 17 (Zorg burgemeester voor vaststelling identiteit onbekende overledene)

Indien de identiteit van de overledene voor de arts niet vaststaat (artikel 15), de identiteit evenmin met ondersteuning van de politie kan worden vastgesteld (artikel 16) of door de politie tijdens het overlijdensonderzoek (artikel 13a) kan worden vastgesteld, geeft artikel 17 ten behoeve van de identificatie extra bevoegdheden aan de burgemeester. Artikel 17 kan dus worden toegepast in geval van een natuurlijk overlijden en in geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden.

Artikel 17, eerste lid
Dit artikellid bepaalt dat de burgemeester, in het geval de identiteit van een overledene niet op andere wijze kan worden vastgesteld, uitsluitend ten behoeve van de identificatie, er zorg voor draagt dat er celmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van een DNA-onderzoek dat gericht is op het vergelijken van DNA-profielen en het vaststellen van verwantschap. Dat doet de burgemeester nu ook 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 celmateriaal 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. Daarbij wordt aangesloten bij de doelomschrijving van DNA-onderzoek als bedoeld in artikel 138a van het Wetboek van Strafvordering, dat in drie typen DNA-onderzoek voorziet: onderzoek, gericht op het vergelijken van DNA-profielen (zogenoemd klassiek DNA-onderzoek), onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken en DNA-verwantschapsonderzoek. DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken komt buiten strafvorderlijke context niet voor, zodat deze vorm van DNA-onderzoek niet in artikel 17 is opgenomen.

Artikel 17, 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. Het tweede lid voorziet derhalve in de benodigde wettelijke grondslag voor de verwerking van het celmateriaal en de met behulp daarvan opgestelde DNA-profielen onder beheer van de politie. Met verwerken wordt in het bijzonder gedoeld op de opslag en het bewaren van het celmateriaal en het opstellen (bepalen) en bewaren van de DNA-profielen in de DNA-databank voor vermiste personen en ongeïdentificeerde overledenen van de politie. In een algemene maatregel van bestuur zullen regels worden neergelegd over onder andere wie het celmateriaal mag afnemen, de bewaartermijnen en de gevallen waarin celmateriaal en DNA-profielen moeten worden vernietigd. Dat zal in het bijzonder het geval zijn als de identiteit van de onbekende overledene is vastgesteld.

Artikel 17, derde lid
Deze bepaling komt overeen met artikel 21, vierde lid, Wlb. Het bepaalt dat de burgemeester naast de bevoegdheden in de eerste twee leden aanvullende mogelijkheden heeft in het geval de identiteit van een overledene niet kan worden vastgesteld. De burgemeester kan een ambtenaar van politie een of meer afdrukken van delen van het lichaam van de overledene laten maken, met uitzondering van een gebitsafdruk (onderdeel a). Ook kan hij een arts onderzoek in het lichaam van de overledene laten verrichten of een gebitsafdruk van de overledene laten maken (onderdeel b).

Artikel 17, vierde lid
Dit lid 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.

Artikel 17, vijfde lid
Teneinde persoonsverwisseling verder in het proces te voorkomen, schrijft dit lid voor dat artikel 15 van toepassing is indien door de inzet van de extra bevoegdheden de identiteit van de overledene alsnog kan worden vastgesteld. Zie ook de toelichting op artikel 15.

§ 6. Sectie of ander geneeskundig onderzoek

Artikel 18 (Klinische sectie of ander geneeskundig onderzoek)

Dit artikel komt overeen met het artikel 72 Wlb, met de toevoeging dat ook ander geneeskundig onderzoek mogelijk is. Het betreft de sectie of ander geneeskundige onderzoek waarvoor toestemming is verleend. Sectie houdt het openen van het lichaam in. Dit is het meest verstrekkende onderzoek in het lichaam. Met de toevoeging dat ook ander geneeskundig onderzoek mogelijk is, wordt verduidelijkt dat ook de minder verstrekkende onderzoeken uitgevoerd kunnen worden. Het kan gaan om een onderzoek aan en in het lichaam of een lichaamsdeel van de overledene, het afnemen van lichaamsmateriaal voor toxicologisch onderzoek, radiologisch onderzoek, een isotopenonderzoek of een onderzoek naar een aangewezen ernstige besmettelijke ziekte of een ander microbiologisch onderzoek. De betreffende arts is voor het doen van onderzoek afhankelijk van de toestemming van de overledene. Bij gebrek aan toestemming van de overledene kan daarvoor de toestemming in de plaats treden van de personen die in het tweede lid zijn genoemd.

Artikel 19 (Sectie of ander geneeskundig onderzoek op last van de overheid)

Dit artikel komt inhoudelijk vrijwel overeen met artikel 73 Wlb, maar is net als het voorgestelde artikel 18 verbreed naar ander geneeskundig onderzoek (zie verder toelichting bij artikel 18). Daarnaast wordt in het eerste lid, onderdeel a, niet langer gesproken over een bevel van een "gerechtelijke" 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.

Het eerste lid bepaalt dat het lichaam van een overledene aan een sectie of ander geneeskundig onderzoek wordt onderwerpen, indien er sprake is van een bevel van een bevoegde autoriteit in verband met een strafrechtelijk onderzoek (onderdeel a), een verzoek van de inspecteur-generaal van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (onderdeel b) of een verzoek van de voorzitter van de Onderzoeksraad voor veiligheid (onderdeel c). Het toestemmingsvereiste dat in artikel 18 voor de uitvoering van een sectie of ander geneeskundig onderzoek is voorgeschreven, geldt niet in de voornoemde gevallen. In het tweede lid is geregeld dat de persoon, genoemd in artikel 18, tweede lid, van de sectie of ander geneeskundig onderzoek op last van de overheid in kennis wordt gesteld.

Artikel 20 (Sectie of ander geneeskundig onderzoek minderjarigen)

Deze bepaling komt overeen met artikel 74 Wlb, dat gaat over het uitvoeren van een sectie na het verrichten van het nader onderzoek naar de doodsoorzaak van een minderjarige overledene. Nieuw is het lichaam naast sectie ook aan ander geneeskundig onderzoek onderworpen kan worden (zie in dit verband ook de toelichting op de artikelen 18 en 19). Als de ouders geen toestemming verlenen voor het verrichten van sectie of ander geneeskundig onderzoek, kan de gemeentelijk schouwarts de rechtbank verzoeken vervangende toestemming te verlenen. In paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel is toegelicht waarom de uitvoering van een sectie met vervangende toestemming van de rechtbank beperkt blijft tot onverklaard overlijden bij minderjarigen, net als op grond van de Wlb het geval is.

Artikel 21 (Verrichten van de sectie of ander geneeskundig onderzoek)

Dit artikel komt overeen met artikel 75 Wlb en is net als de artikelen 18 tot en met 20 verbreed naar ander geneeskundig onderzoek Het artikel vereist dat een sectie of ander geneeskundig onderzoek wordt verricht door een arts. De arts moet zich voorafgaand aan de sectie ervan verzekeren dat een andere arts het intreden van de dood heeft vastgesteld en dat aan de vereisten van de artikelen 18 tot en met 20 is voldaan.

§ 7. Beperking vervoer en bestemmingen bij aanwijzingen voor niet-natuurlijk overlijden

Artikel 22 (Beperking vervoer en bestemmingen)

Artikel 22, eerste tot en met derde lid
Deze leden komen inhoudelijk overeen met artikel 76, eerste tot en met derde lid, Wlb. In geval van aanwijzingen voor een niet-natuurlijk overlijden krijgt de officier van justitie een rol. Zo mag het lichaam van de overledene in die gevallen alleen met toestemming van de officier van justitie worden vervoerd (eerste lid). Ook wordt ten aanzien van een aantal handelingen ten aanzien van de overledene bepaald dat die niet mogen worden verricht of moeten worden gestopt, tenzij de officier van justitie voor het verrichten van die handelingen toestemming geeft (tweede lid). In het derde lid is limitatief opgesomd waartoe de officier van justitie kan bevelen in geval van aanwijzingen van een niet-natuurlijk overlijden.

In artikel 76, derde lid, Wlb wordt gesproken van "gelasten", dat is duidelijkheidshalve geformuleerd als een bevel, waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd. De officier van justitie kan bevelen tot uitstel van het geven van een bestemming (onder a). Ook kan hij bevelen tot een verbod op het geven van een van de toegelaten bestemmingen die in artikel 3 genoemd zijn(onder b). In het kader van het strafrechtelijk onderzoek of de voorbereiding daarvan kan het namelijk nodig zijn om te wachten, net zoals met de begraving of de crematie, of om alkalische hydrolyse of een gezamenlijke bestemming geheel te verbieden omdat de identificatie van de resten daarna onmogelijk zal zijn. Na alkalische hydrolyse is het lichaam tot vaste stof vergaan en is onderzoek aan het lichaam van de overledene immers niet meer mogelijk. Tot slot kan de officier van justitie bevelen tot een verbod op het geven van een gezamenlijke bestemming van twee of meer lichamen (onder c). 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.

Artikel 22, vierde lid
In dit lid is ten opzichte van de Wlb als nieuw element opgenomen dat de officier van justitie in geval van een beslissing tot het niet of niet verder tenuitvoerleggen van het bevel een verklaring van geen bezwaar tegen bestemming afgeeft en dat met die verklaring het verlof bij de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt aangevraagd. Deze afgifte blijkt al impliciet uit artikel 12 Wlb, en dat wordt overgenomen in het voorgestelde artikel 23, derde lid, maar de Wlb regelt hiervoor geen procedure. Daarin wordt met het voorgestelde vierde lid alsnog voorzien.

Artikel 22, vijfde lid
Het vijfde lid is overgenomen uit artikel 12, tweede zin, Wlb.

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 om te bevelen tot een verbod niet meer nodig (zie ook paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel).

Ook artikel 77 Wlb keer niet terug in dit artikel. 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 uitvoert, los van het feit of dat wel of geen sprake is van een opsporingsonderzoek naar een strafbaar feit. Binnen een opsporingsonderzoek ("de zaak") kan een rechter-commissaris tal van opsporingsbevoegdheden uitoefenen. De meerwaarde om de rechter-commissaris ook de voornoemde bevoegdheden uit artikel 22 uit te laten oefenen ontbreekt echter.

Hoofdstuk 3. Algemene procedures voor de bestemming

§ 1. Verlof door ambtenaar burgerlijke stand en doodsoorzakenstatistiek

Artikel 23 (Verlof tot bestemming)

In dit artikel is voor de leesbaarheid een aantal bepalingen uit de Wlb over de afgifte van het verlof door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij elkaar ondergebracht. Hiermee is geen inhoudelijke

wijziging van de betreffende bepalingen beoogd. Het gaat om de artikelen 11, 12, eerste zin, en 13 Wlb. In plaats van lijkbezorging wordt in het kader van beoogde wijziging van de terminologie gesproken over bestemming.

Artikel 24 (Verklaring levenloos geboren of vroeg overleden kind)

Dit artikel is gebaseerd op artikel 11a Wlb. Vanwege artikel 2 is de wet niet van toepassing op levenloos geboren of vroeg overleden kinderen. Dat betekent onder meer dat er geen plicht is om volgens deze wet voor hen te voorzien in een bestemming, maar ook dat er geen verlof kan worden overlegd als er de wens is om deze kinderen een bestemming te geven. Dat kon in de praktijk problematisch zijn. Met het amendement-Anker[190] wordt geëxpliciteerd dat deze kinderen een bestemming mogen krijgen en dat daarvoor een verklaring van de behandelend arts wordt overgelegd. Het amendement zag echter alleen op de bestemmingen begraven en cremeren. Met dit wetsvoorstel wordt het ook mogelijk om te kiezen voor alkalische hydrolyse en donatie ten behoeve van ontleding in het belang van de wetenschap.

Artikel 25 (Doodsoorzakenstatistiek)

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.[191] In de voorgenoemde wet is artikel 12a van de Wlb, dat artikel 25 van dit wetsvoorstel vormt, opnieuw vastgesteld.[192]

Artikel 25, eerste lid
Het eerste lid regelt de kernverplichting van dit artikel: de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts 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 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 gemeentelijk schouwarts aangezien beiden verantwoordelijk zijn voor de schouw en afgifte van een verklaring van overlijden (A-verklaring). Op de behandelend arts of gemeentelijk schouwarts die de A-verklaring afgeeft, rust ook de verplichting om opgave te doen van de doodsoorzaak (B-verklaring). In artikel 12a van de Wlb staat dat de beide verklaringen gelijktijdig worden gedaan. Aangezien wordt voorgesteld dat de opgave van de doodsoorzaakgegevens rechtstreeks bij het CBS wordt aangeleverd, in plaats van via de ambtenaar van de burgerlijke stand, is het niet meer noodzakelijk dat beide verklaringen tegelijk worden afgegeven. Daarom wordt voorgesteld dat de opgave van de doodsoorzaak zo spoedig mogelijk na afgifte van de verklaring van overlijden wordt gedaan. Dit geeft de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts 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. Vervolgens levert de behandelend arts of de gemeentelijke schouwarts 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 25, tweede lid
Het tweede lid regelt dat bij de opgave van de doodsoorzaakgegevens het burgerservicenummer wordt vermeld. Op grond artikel 12a van de Wlb is het niet nodig om het burgerservicenummer te gebruiken, omdat het nummer van de overlijdensakte door de gemeente op de enveloppe wordt geschreven. Het CBS krijgt van de gemeente daarnaast periodiek separaat een overzicht van alle

[190] *Kamerstukken II* 2007/08, 30696, nr. 17.
[191] Staatsblad 2021, 408.
[192] Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 18-21.

overleden personen, inclusief nummer van overlijdensakte en burgerservicenummer, waardoor het CBS het nummer van de overlijdensakte kan gebruiken om een koppeling te maken met het BSN van de overledene en na te gaan of het al dan niet een ingezetene betreft. In de nieuwe situatie wordt de werkwijze vereenvoudigd. De tussenkomst van de gemeente vervalt en het doodsoorzakenformulier zal daarom tevens het burgerservicenummer moeten bevatten die het CBS nodig heeft om de doodsoorzakenstatistiek tot stand te brengen. 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. De (behandelend) arts of gemeentelijk schouwarts vult in de nieuwe situatie zelf het BSN in. Het nummer van de overlijdensakte is daarom niet meer nodig en evenmin is het nodig dat de gemeente periodiek separaat een lijst met nummers van overlijdensaktes en bijbehorende BSN aan het CBS verstrekt. De procedure wordt daarmee efficiënter ingericht. Voor verwerking van het burgerservicenummer door het CBS hoeven geen (nieuwe) regels te worden gesteld aangezien het CBS daartoe reeds bevoegd is op grond van artikel 34 van de Wet op het CBS. Het CBS verwerkt het burgerservicenummer ten behoeve van de doodsoorzakenstatistiek nu ook al op grond van dat artikel. De doodsoorzakenstatistiek is volledig anoniem.

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 25, derde lid
Het derde lid regelt de opgave van de doodsoorzaakgegevens indien de behandelend arts en de gemeentelijk schouwarts geen verklaring van overlijden kunnen afgeven. In dat geval dient de officier van justitie op grond van artikel 10 een verklaring van geen bezwaar af te geven voordat een lichaam van een overledene mag worden begraven, gecremeerd, alkalisch gehydrolyseerd, ontleed, gebalsemd of aan een andere conserverende bewerking mag worden onderworpen. De opgave van de doodsoorzaakgegevens gebeurt dan door een arts die door de officier van justitie is aangewezen.

Artikel 25, vierde lid
Het vierde lid geeft de minister van VWS de bevoegdheid een formulier voor te schrijven, dat alsdan bij regeling wordt vastgesteld. Het formulier dient ingevolge het eerste lid gebruikt te worden voor de opgave van de doodsoorzaakgegevens. Ingevolge de Wlb beschikt de minister reeds over deze bevoegdheid, op grond waarvan de regeling Vaststelling formulier opgave doodsoorzaak is vastgesteld. De in dit wetsvoorstel beschreven eisen inzake de opgave van het burgerservicenummer van de overledene of in bepaalde gevallen, van diens moeder, noodzaken tot wijziging van het bestaande formulier. Bij het opstellen van het formulier zal worden bezien of de wijze van gegevensverstrekking (via de papieren of elektronische weg) noodzaakt tot onderscheid in het te gebruiken format. De gegevens die verstrekt dienen te worden en die derhalve in het formulier zijn opgenomen, zijn echter dezelfde, ongeacht of sprake is van verstrekking via de papieren weg of via elektronische weg.

Artikel 25, vijfde lid en zesde lid
In het vijfde lid wordt een regeling getroffen nu het CBS de elektronische weg wil openen voor de opgave van de doodsoorzaakgegevens. In deze bepaling zijn drie materiële normen opgenomen. Ten eerste wordt bepaald dat behandelend artsen en de gemeentelijke schouwartsen, als zij gebruik willen maken van de elektronische weg bij het doen van opgave van de doodsoorzaakgegevens, zij dit alleen mogen doen op een wijze die door het CBS is voorgeschreven. Ten tweede wordt aan het CBS opgedragen om, als het CBS de elektronische weg wil openstellen, daarbij een wijze te kiezen die de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens voldoende waarborgt. Het CBS heeft voor de opgave van de doodsoorzaakgegevens een apart

werkproces ingericht, vanwege de gevoeligheid van deze gegevens. De voorgestelde wettekst maakt het mogelijk dat het CBS een aantal verschillende werkprocessen inricht, met het oog op de verschillende beroepsgroepen die doodsoorzaakgegevens bij hen aanleveren. Bij de elektronische aanlevering van de doodsoorzaakgegevens in de proefprojecten is grote aandacht voor het veilig aanleveren van deze gegevens. Gelet op de gevoeligheid van de opgegeven gegevens is dit noodzakelijk. Aangezien het aan het CBS is om te bepalen op welke wijze de digitale weg wordt ingericht kan het CBS de werkwijze kan aanpassen aan de laatste stand van de techniek zonder dat hiervoor regelgeving gewijzigd hoeft te worden.

Artikel 25, zevende 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 zevende lid regelt dat de minister van VWS kan bepalen dat de opgave slechts op 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 26 (Bevoegde ambtenaar van de burgerlijke stand)

Dit artikel komt overeen met artikel 14 Wlb en regelt wie als bevoegde ambtenaar van de burgerlijke stand wordt aangemerkt. 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. In het tweede lid wordt de gemeente van de "bestemming" genoemd, in plaats van enkel begraven en cremeren. Dit houdt verband met de uitbreiding van alkalische hydrolyse als mogelijke bestemming.

§ 2. Termijn

Artikel 27 (Termijn)

Artikel 27, eerste lid
Dit lid komt overeen met het tweede deel van artikel 16 Wlb. De termijn waarbinnen begraving, crematie of alkalische hydrolyse moet plaatsvinden is aangepast naar de tiende dag na het overlijden. In artikel 16 Wlb wordt de zesde werkdag na het overlijden als termijn voorgeschreven en dit is gewijzigd naar 10 dagen vanwege de voorgestelde nieuwe hoofdregel om ook op zon- en feestdagen het lichaam een bestemming te geven. In paragraaf 3.1.3 wordt hierop nader ingegaan en op de materiële gevolgen van deze aanpassing. Deze wijziging houdt verband met de motie-Belhaj/Özütok.[193]

Artikel 27, tweede lid
Dit lid komt overeen met het eerste deel van artikel 16 Wlb met dien verstande dat geen minimumtermijn wordt gesteld die moet worden afgewacht voordat begraven is toegestaan. Deze wijziging houdt eveneens verband met de motie-Belhaj/Özütok.[194]

Artikel 28 (Uitzondering termijn)

Artikel 28, eerste en derde lid
De mogelijkheid van verlenging van de termijn is overgenomen uit artikel 17, eerste lid, Wlb. Nieuw voorgesteld wordt dat het eerste lid regelt welke belangen de burgemeester meeweegt bij het besluit bedoeld in het eerste lid tot verlenging van de gestelde termijn, namelijk de volksgezondheid of de openbare orde en goede zeden. Het derde lid bepaalt dat de burgemeester een arts kan horen om te beoordelen of het belang van de volksgezondheid zich verzet tegen het verlengen van de termijn.

Artikel 28, tweede lid
Voor crematie en alkalische hydrolyse blijft de minimumtermijn van 36 uur gehandhaafd (in het artikel 27, tweede lid), en ook hier kan de burgemeester bij uitzondering een afwijkende (kortere) termijn stellen, tenzij het belang van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit zich

[193] *Kamerstukken II* 2018/19, 35077, nr. 10.
[194] *Kamerstukken II* 2018/19, 35077, nr. 10.

hiertegen verzet. De burgemeester neemt dit besluit in overeenstemming met de officier van justitie. Dit overleg is reeds geregeld in artikel 1, eerste lid, tweede zin, Wlb.

§ 3. Overheidszorg

Artikel 29 (Zorg burgemeester)

Artikel 29, eerste lid
Deze bepaling komt overeen met artikel 20 Wlb en bepaalt wie de schouw en de bestemming van het lichaam van een overledene moet regelen indien niemand daartoe maatregelen neemt. Die zorg wordt aan de burgemeester opgedragen. Verduidelijkt is welke burgemeester een taak toekomt als niemand voorziet in de schouw of bestemming; dat is een taak voor de burgemeester van de gemeente waar het lichaam zich bevindt.

Artikel 29, tweede en derde lid
Deze leden komen overeen met artikel 21, eerste en tweede lid, Wlb. Het derde lid bevat een bevoegdheid voor een ambtenaar van politie of de burgemeester om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden om in de schouw of bestemming te kunnen voorzien. Zie in dit verband ook de toelichting op artikel 13a, eerste lid, onderdeel a, betreffende de betredingsbevoegdheid.

Artikel 30 (Bestemming onbekende overledene)

Artikel 30, eerste lid
Voor de duidelijkheid wordt een afzonderlijk artikel voorgesteld specifiek voor de bestemming van onbekende overledenen. 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. Ook hier gaat het om de burgemeester van de gemeente waar het lichaam zich bevindt.

Artikel 30, tweede lid
Deze bepaling komt overeen met artikel 21, zesde lid, Wlb. Zie ook het voorgestelde artikel 50 dat een nieuwe regeling bevat voor de in acht te nemen grafrust bij onbekende overledenen.

Artikel 31 (Voorziening in de kosten door de gemeente)

Artikel 31, eerste en tweede lid
Deze leden komen overeen met het huidige artikel 22 Wlb. De voorgestelde bepaling is ten behoeven van de leesbaarheid gesplitst in leden. Nieuw in het eerste lid is de verduidelijking van de kosten die ten laste van de gemeente komen, in het geval de gemeente zorg draagt voor de bestemming als niemand daarin voorziet. In artikel 22 Wlb is slechts in algemene zin vermeld dat het gaat om de kosten verbonden aan de bestemming van het lichaam van de overledene en in de praktijk blijkt onduidelijkheid te bestaan over de reikwijdte van deze bepaling (zie paragraaf 3.3.6 van algemeen deel).

Artikel 31, derde lid
In het eerste lid worden enkele categorieën van kosten (vervoer, verzorging, bewaren, bestemming) genoemd. Op grond van het derde lid kunnen deze categorieën bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid. De kosten verbonden aan de schouw die wordt verricht door de gemeentelijk schouwarts komen reeds voor rekening van de gemeente. De kosten die verband houden met een eventueel strafrechtelijk onderzoek komen niet voor rekening van de nabestaanden en dus ook niet voor de gemeente indien de burgemeester de zorg op zich neemt.

Artikel 32 (Maatregelen infectieuze of giftige lichamen)

Dit artikel komt overeen met artikel 22a, eerste lid, Wlb dat is ingevoerd met de Wet publieke gezondheid.[195] In het voorgestelde artikel is geregeld dat de burgemeester de nodige maatregelen kan treffen voor het lichaam van een overledene dat is besmet met een infectueuze of giftige agens of stof, of indien er een gegrond vermoeden daarvan bestaat, waardoor een ernstig gevaar

[195] Stb. 2008, 460.

voor de volksgezondheid kan ontstaan.[196] Te denken valt bijvoorbeeld aan een besmetting met anthrax (miltvuur) of een virale hemorragische koorts. Welke maatregelen nodig zijn, hangt af van de situatie. Veelal zal kunnen worden volstaan met het behandelen of verpakken van het lichaam op dusdanige wijze dat het gevaar van besmetting geweken is. Met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat de burgemeester van de gemeente waar het lichaam van de overleden zich bevindt, bevoegd is. indiende Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) in het geval van aan A-infectieziekte aanbevelingen heeft gegeven ten aanzien van het lichaam van overledene, kan de minister van VWS de burgemeesters die het aangaat, opdragen de maatregelen toe te passen (artikel 7, derde lid, Wet publieke gezondheid). Artikel 22a, tweede lid, Wlb dat het toezicht regelt op de naleving van de maatregelen is ondergebracht in het voorgestelde artikel 85.

§ 4. Lichamen uit het buitenland

Artikel 33 (Lichamen uit het buitenland)

Het eerste lid van dit artikel komt overeen met artikel 15 Wlb en het tweede lid met artikel 78 Wlb.

Hoofdstuk 4. Verzorging van het lichaam

Artikel 34 (Moment van verzorging)

Met deze voorgestelde ten opzichte van de Wlb nieuwe bepaling wordt geëxpliciteerd dat er nog geen handelingen aan het lichaam van een overledene verricht mogen worden die de schouw beletten of belemmeren. Bij verzorging van het lichaam valt te denken aan het wassen en licht-conserverende handelingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 35, vierde lid, of invasieve handelingen aan het lichaam ten behoeve van de eventuele opbaring en bestemming (voorgestelde artikel 36). Deze handelingen kunnen immers de bevindingen van de schouwarts beïnvloeden, omdat daarmee bijvoorbeeld aanwijzingen voor de aard van het overlijden worden weggenomen. Dat verzorgende handelingen de schouw niet mogen belemmeren is ook aan de orde gekomen bij de parlementaire behandeling van de Wlb reeds strafbaar gesteld om een schouw te verhinderen of belemmeren (artikel 80, onder 8°, Wlb). Deze bepaling is daarmee een codificatie van de staande praktijk en beoogt geen inhoudelijke wijziging.

Artikel 35 (Conserverende bewerking)

Dit artikel komt overeen met artikel 71 Wlb.

Artikel 36 (Invasieve postmortale zorg)

Artikel 36, eerste en derde lid
Dit is ten opzichte van de Wlb een nieuwe bepaling die een inhoudelijke wijziging tot gevolg heeft voor degenen die invasieve postmortale zorg verlenen. In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat de daarin genoemde invasieve handelingen aan het lichaam van een overledene in het kader van postmortale zorg slechts uitgevoerd mogen worden als uitdrukkelijk toestemming door de overledene voor zijn dood is gegeven of, bij het ontbreken daarvan, door degene die voorziet in de bestemming van het lichaam van de overledene. Het eerste lid bevat de opsomming van de invasieve handelingen die met inachtneming van de eisen van artikel 36 zijn toegestaan.

Andere invasieve handelingen zijn ofwel verboden, ofwel kennen eigen toepassingsvoorwaarden. Die laatste handelingen zijn in het derde lid genoemd. Handelingen in het kader van de schouw (waaronder het nader onderzoek), de gerechtelijke sectie en de identificatie van een onbekende overledene zijn uitgezonderd, omdat deze handelingen uitgevoerd op grond van de wet worden ongeacht de toestemming van de overledene en ook nabestaanden mogen hier uit de aard van de zaak geen invloed op hebben. De klinische sectie, ontleding en verwijdering van organen als bedoeld in de Wet op de orgaandonaties, kennen een eigen wettelijk toestemmingsregime en zijn om die reden uitgezonderd van het voorgestelde artikel 36.

Bij het openen van het lichaam ten behoeve van het uitnemen van een medische toepassing (onderdeel a) kan worden gedacht aan het verwijderen van een pacemaker, een implanteerbare cardioverter-defibrilator, neurostimulators, blaasstimulators en inwendige pompen voor afgifte van medicatie met behulp van een scalpel. Het openen van het lichaam ten behoeve van herstel van

[196] *Kamerstukken II* 2007/08, 31316, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 73.

het uiterlijk (onderdeel b) ziet op de situatie dat de overledene door bijvoorbeeld een ongeluk onherkenbaar is geworden en handelingen worden verricht om de overledene weer herkenbaar te maken. Hierbij kan worden gedacht aan het verplaatsen van stukken huid naar het gezicht. Onder het nemen van puncties (onderdeel c) kunnen de gaspunctie en de ascitespunctie vallen. Balseming of andere conserverende bewerking van het lichaam (onderdeel d) is in beginsel op grond van artikel 34, eerste lid verboden als de balseming niet wordt uitgevoerd gericht op het gebruik van delen van het lichaam op grond van de Wet op de orgaandonatie. De minister van VWS kan in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van dit verbod. Ook is in die gevallen toestemming nodig van de overledene, bij leven, of van de nabestaande die voorziet in de bestemming. De conserverende bewerking die niet langer dan tien dagen effect heeft, is op grond van artikel 35, vierde lid, wel toegestaan, maar ook alleen met toestemming (onderdeel e).

Artikel 36, tweede lid
In deze bepaling wordt voorgesteld dat degene die de invasieve handelingen zal verrichten aan de persoon die voorziet in de bestemming begrijpelijke informatie moet verstrekken over de aard van die invasieve handelingen en de gevolgen daarvan voor het lichaam. Daarbij kan onder meer ook de toegevoegde waarde van deze behandeling voor de toonbaarheid van het lichaam uitgelegd worden. Degene die voorziet in de bestemming kan met behulp van deze informatie een weloverwogen en geïnformeerd besluit nemen om al dan niet toestemming te geven voor het uitvoeren van de invasieve handelingen. Zie verder paragraaf 3.3.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Hoofdstuk 5. Algemene bepalingen voor de bestemmingen

Artikel 37 (Gemeentelijke en bijzondere voorzieningen)

Artikel 37, eerste lid
Net als in de Wlb blijft het onderscheid tussen gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria en bijzondere begraafplaatsen en crematoria in stand. Dit onderscheid wordt in het eerste lid van dit artikel ook voor de hydrolysatoria voorgesteld, om duidelijk te maken dat een gemeente ook, alleen of tezamen met andere gemeenten, een hydrolysatorium kan houden. Het eerste lid komt overeen met artikel 24 Wlb, voor zover het gaat om de begraafplaatsen gaat, en artikel 51, eerste lid, Wlb, voor zover het de crematoria betreft.

Artikel 37, tweede lid
Deze bepaling is nieuw. Daarin wordt verduidelijkt wanneer sprake is van een gemeentelijke begraafplaats of een gemeentelijk crematorium of hydrolysatorium. De Wlb gaat er nu vanuit 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 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 en in stand gehouden, uitgebreid. Het gaat hier om de gemeente waarin de voorziening zich bevindt, een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de gemeente deelneemt. Bepalend is dat de exploitatie van de voorziening ten laste van de gemeentelijke begroting komt, voor rekening en risico van de gemeente. De keuze is aan de gemeente. Deze organisatievormen worden in de praktijk al gebruikt en daarom heeft deze wijziging beperkte inhoudelijke gevolgen voor de praktijk.

Artikel 37, derde lid
Alle andere begraafplaatsen zijn bijzondere begraafplaatsen. In het voorgestelde derde lid wordt – in overeenstemming met artikel 37, eerste lid, en 52 Wlb – bepaald dat een bijzondere begraafplaats, een bijzonder crematorium of bijzonder hydrolysatorium kan worden aangelegd en in stand gehouden door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, niet zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon. Het is in bijzondere gevallen echter denkbaar dat een gemeente een bijzondere begraafplaats overneemt terwijl zij die niet heeft aangelegd.

Artikel 38 (Terbeschikkingstelling en gebruik voorzieningen)

Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met de artikelen 25 en 51, tweede lid, Wlb op grond waarvan het nu 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 hydrolysatorium.

Artikel 39 (Aanwijzing van de grond)

Artikel 39, eerste lid
Zoals in paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel is toegelicht, zijn de procedures in de Wlb voor vestiging van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen en crematoria op onderdelen verschillend. In artikel 39 wordt zo veel mogelijk eenzelfde procedure voorgesteld voor vestiging (aanleggen of uitbreiding) van een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium. Dit geldt voor zowel gemeentelijke en bijzondere voorzieningen. Kort gezegd is het aan de gemeenteraad om in de gemeente aan te wijzen waar begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria gevestigd kunnen worden. Deze aanwijzing van grond voor bijzondere begraafplaatsen wordt al geregeld in artikel 40, eerste lid, Wlb, en wordt met deze voorgestelde bepaling uitgebreid naar gemeentelijke begraafplaatsen, en crematoria en hydrolysatoria (zowel gemeentelijk als bijzonder), teneinde een uniforme procedure te bewerkstelligen. Voor deze laatste categorieën is afzonderlijke aanwijzing van de grond door de raad nieuw. Vervolgens is het aan het college om op grond van het voorgestelde artikel 40 voor het in gebruik nemen van een specifieke begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium een vergunning te verlenen (zie verder de toelichting bij dat artikel).

Artikel 39, tweede lid
In dit artikel wordt voorgesteld dat de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing van de grond met een uniforme openbare voorbereidingsprocedure plaatsvindt. Voor crematoria is in artikel 54 Wlb al geregeld dat een besluit tot vestiging van een gemeentelijk of bijzonder crematorium ten minste dertig dagen van tevoren in openbare kennis wordt gesteld, om inwoners van de gemeente de gelegenheid te geven om hun zienswijze te delen. In aansluiting op de Awb en de Omgevingswet wordt hiervoor de uniforme procedure uit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard en ook uitgebreid naar de aanwijzing van grond voor (gemeentelijke en bijzondere) begraafplaatsen en hydrolysatoria.

Artikel 40 (Vergunning gebruik)

Artikel 40, eerste en tweede lid
Zoals in de toelichting bij het voorgestelde artikel 39 en paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel is toegelicht, bevat dit wetsvoorstel een uniforme regeling voor de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en hydrolysatoria, ongeacht of dit gemeentelijke of een bijzondere voorzieningen zijn. Artikel 39 regelt de aanwijzing van de grond door de gemeenteraad en vervolgens beslist het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 40, eerste lid, door middel van een vergunning of een specifieke begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium zich daar kan vestigen.

Voor de vestiging van een gemeentelijke begraafplaats of een gemeentelijk crematorium is nu sprake van een besluit van het college op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet. In het voorgestelde artikel 37 wordt in beide gevallen een vergunning vereist, te verlenen door het college. De voorwaarden voor het aanleggen en in gebruik nemen van een bijzondere begraafplaats zijn nu vastgelegd in artikel 40, tweede lid, en 41 Wlb. In artikel 41 Wlb staat genoemd dat de toestemming voor het in gebruik nemen van een bijzondere begraafplaats slechts geweigerd kan worden indien niet aan de wettelijke voorschriften is voldaan. De artikelen 53 en 55 Wlb regelen reeds de vergunning voor bijzondere crematoria. Voor crematoria bestaat geen geclausuleerde afwegingsgrond en is in de jurisprudentie de lijn ontwikkeld dat het college zich een oordeel kan vormen of het algemeen belang dat in een gepaste bestemming wordt voorzien, zich verzet tegen de vergunningverlening voor een crematorium of een hydrolysatorium op de betrokken locatie. Zoals in paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel is toegelicht, is het meer passend dat deze afweging bij de gemeenteraad komt te liggen, bij de aanwijzing van de grond, en dat het college vervolgens – net als nu het geval is bij de bijzondere begraafplaatsen – beoordeelt of het concrete crematorium aan de wettelijke voorschriften voldoet. Het college beoordeelt of voldaan is aan de wettelijke voorschriften die bij of krachtens dit wetsvoorstel zijn gesteld. Artikel

40 laat onverlet dat het college ook kan beoordelen of aan andere wettelijke voorschriften is voldaan, zoals voor de ruimtelijke ordening.[197]

Artikel 40, derde en vierde lid
Deze leden komen, voor zover het gaat om crematoria, inhoudelijk overeen met artikel 55, tweede lid, Wlb. De reikwijdte van dat artikellid is uitgebreid tot begraafplaatsen en hydrolysatoria. Artikel 55, tweede lid, Wlb regelt dat als er geen beslissing volgt op de aanvraag, de vergunning niet geacht kan worden te zijn verleend. De geldende procedure is dat het college van gedeputeerde staten op verzoek een termijn stelt en als binnen die termijn nog niet is beslist, is sprake van een afwijzing van de aanvraag van de vergunning, waartegen beroep openstaat (artikel 55, eerste lid, Wlb). Deze procedure is een uitzondering op het uitgangspunt van de Dienstenwet dat voor vergunningstelsels voor dienstverrichters in de hoofdregel wel de regeling van de zogenoemde positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van paragraaf 4.1.3.3. Awb van toepassing is. De vestiging van een begraafplaats, crematorium of hydrolysatorium heeft verstrekkende en onomkeerbare gevolgen en het is in het belang van de gezondheid en de openbare orde dat er voorafgaand aan de ingebruikname van deze voorzieningen een toets is of wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften. Een positieve beschikking bij niet tijdig beslissen past hier niet bij. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, Dienstenwet is de hiervoor genoemde hoofdregel in het derde lid van het onderhavige artikel dan ook buiten toepassing verklaard.

Artikel 41 (Registerplicht)

Dit artikel regelt net als de artikelen 27, 50 en 65 Wlb de registerplicht bij begraven, cremeren en de bijzetting van asbussen.

Artikel 41, eerste lid
In dit artikellid gaat die registerplicht ook voor hydrolysatoria 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 wetsniveau, 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 41, 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 59 en de toelichting daarop), het register daarna naar het archief van de gemeente wordt overgebracht.

Hoofdstuk 6. Begraving

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 42 (Begraving)

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 voorgestelde artikelen 43, eerste lid, en 44, eerste lid, is ondergebracht.

Artikel 43 (Algemeen graf en notificatieplicht bij aflopen grafrecht)

Artikel 43, 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 44. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 44.

[197] Vgl. ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3514, r.o. 5.5.

Artikel 43, tweede lid
Dit artikellid komt overeen met artikel 27a Wlb. Dit regelt de notificatieplicht bij het aflopen van het grafrecht. 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.[198] 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 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 nemen. Aan de gemeente als houder van de gemeentelijke begraafplaats worden dus ook geen gegevens uit de BRP verstrekt.

Artikel 44 (Particulier graf)

Artikel 44, eerste lid
Dit artikellid komt overeen met artikel 23, tweede lid, Wlb, voor zover dat gaat over het particuliere graf.

Artikel 44, tweede tot en met zesde lid
Deze leden komen overeen met artikel 28, eerste tot en met derde lid, Wlb. Door de die bepalingen in artikel 41 te verwerken staan alle regels over de vestiging, verlenging en afloop van een particulier graf bij elkaar. Voor de leesbaarheid is het eerste lid van artikel 23 Wlb gesplitst en verdeeld over het voorgestelde tweede tot en met derde lid. Het tweede lid van artikel 23 Wlb komt overeen met het voorgestelde vijfde lid en het derde lid van artikel 23 Wlb komt overeen met het voorgestelde zesde lid.

Het voorgestelde vierde lid gaat over de verlenging in het geval de grafrechten voor bepaalde tijd zijn uitgegeven. Hierin is een wijziging aangebracht ten opzichte van de Wlb. In artikel 28, eerste lid, derde zin, Wlb is 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 begraafplaatshouder ruimte biedt om af te wijken van de genoemde termijn.[199] De begraafplaatshouder 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 begraafplaatshouder de termijn bepaalt. Het is wenselijk dat houders van begraafplaatsen per geval een weloverwogen keuze maken. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de begraafplaatshouder weliswaar de duur bepaalt, maar dat een verzoek van een rechthebbende tot verlenging – net als nu – altijd gehonoreerd moeten worden.

Artikel 45 (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. 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

[198] *Kamerstukken II* 2005/2006, 30696, nr. 3, paragraaf 5.
[199] *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.

bestaande graven in de bedoelde gebouwen is in het verleden overgangsrecht getroffen als gevolg waarvan deze regel daarvoor niet geldt.

Artikel 46 (Verwaarlozing onderhoud particulier graf)

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 is ongewijzigd ten opzichte van de Wlb en geldt voor particuliere graven waarvan de grafrechten voor zowel bepaalde als onbepaalde termijn is verleend. Het betreft een facultatieve bevoegdheid van de houder van de begraafplaats en het is aan de houder of deze gebruik wenst te maken van de bevoegdheid tot ruiming in het geval van kennelijke verwaarlozing. De grafrechten vervallen echter slechts als deze procedure is gevolgd, de rechthebbende juist is genotificeerd en de voorgeschreven termijnen in acht zijn genomen. De eerste tien jaar kunnen de grafrechten niet vervallen, want dit is de minimale grafrusttermijn (voorgesteld vierde lid). Als er geen rechten meer gelden, kan de houder met inachtneming van het voorgestelde artikel 46 de grafbedekking verwijderen en het graf 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.

Artikel 47 (Opgraving)

Dit artikel komt overeen met artikel 29 Wlb. Bij opgraving gaat het om het openen van een graf waarbij de grafrust nog niet is verstreken. 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 deze wet 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. In het geval van een onbekende overledene is ook artikel 17 van toepassing opdat nog onderzoek naar de identiteit van de overledene gedaan kan worden. Ook het verbod op conserverende handeling blijft van toepassing.

Artikel 47, 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. 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, van de aanvrager, van andere families wiens overledenen in hetzelfde graf begraven zijn en van de grafrust). In het geval van een particulier graf, bepaalt het eerste artikellid dat ook de toestemming van de rechthebbende op het graf is vereist. Een veelvoorkomende reden voor opgraving (uit een algemeen graf) is een verkeerde grafkeuze: een algemeen graf in plaats van een particulier graf.[200]

Artikel 47, tweede lid
Volgens dit artikellid verbindt de burgemeester aan de vergunning voorschriften die noodzakelijk zijn voor het geneeskundig toezicht, het vervoer en de bewaring van het lichaam. Het tweede lid komt overeen met artikel 29, tweede lid, van de Wlb. Ten opzichte van de Wlb is 'bestemming' gewijzigd in 'bewaring', omdat bestemming in dit wetsvoorstel in een andere betekenis wordt gebruikt, namelijk in plaats van de term 'lijkbezorging'. Die tekstuele wijziging beoogt geen inhoudelijke wijziging. Het gaat om de plaats waar het lichaam naartoe wordt overgebracht en (al dan niet tijdelijk) bewaard wordt voor het doel waarmee het is opgegraven.

Artikel 47, derde en vierde lid
Het is nu al mogelijk een opgegraven lichaam op verzoek van de nabestaande die voorziet in de bestemming, te cremeren. Dat kan binnen een jaar slechts als de officier van justitie daarvoor

[200] Handleiding Opgraven en Ruimen, p. 39. Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11,* 30696, nr. 35.

verlof heeft gegeven. In deze gevallen is geen hernieuwde schouw of verlof nodig en ook gelden de termijnen niet. In het voorgestelde derde en vierde lid is geregeld dat die mogelijkheid ook onder dezelfde voorwaarden geldt indien een nabestaande wenst dat het opgegraven lichaam alkalisch gehydrolyseerd wordt. Nieuwe toevoeging is de vermelding van de toepasselijkheid van de artikelen 63 tot en met 67 en 74. Dat betekent dat na de crematie of alkalische hydrolyse aan de as of de vaste stof een bestemming kan worden gegeven, zoals verstrooiing, bijzetting of ter beschikking gesteld worden aan de nabestaanden. Ook verzending naar het buitenland is een mogelijkheid. Daarover bestond in de praktijk onduidelijkheid en deze toevoeging lost die op.

Artikel 48 (Strafrechtelijke opgraving)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 30 Wlb. Er wordt alleen niet langer gesproken over een bevel van een "gerechtelijke" 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 de opgraving kan bevelen. Doorgaans is dat de officier van justitie.

Artikel 49 (Grafrusttermijn en ruimen van graven)

Artikel 49, eerste en derde
Deze leden komen overeen met artikel 31, tweede en derde lid, Wlb. Met ruimen wordt de activiteit aangeduid waarbij een grafruimte na gebruik vrij wordt gemaakt om opnieuw gebruikt te kunnen worden.[201] Op grond van het derde lid kunnen de resten van de geruimde lichamen ook alkalisch worden gehydrolyseerd wanneer de persoon, bedoeld in artikel 6, die heeft voorzien in de bestemming, daar om verzoekt. De schakeling met artikel 47, derde lid, heeft tot gevolg dat na de crematie of alkalische hydrolyse de as of vaste stof geborgen kan worden en een bestemming kan worden gegeven.

Artikel 49, tweede lid
Dit artikellid is ten opzichte van de Wlb nieuw en maakt het toezicht op grootschalige ruimingen mogelijk. Daartoe bepaalt het dat de houder van de begraafplaats gelijktijdige ruiming van tien of meer graven aan het college van burgemeester en wethouders moet melden. Naar aanleiding deze melding kan het college maatregelen voorschrijven in verband met het vervoer en de bewaring van de overblijfselen van de geruimde lichamen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.3.8 in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.
Artikel 49, vierde lid
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. In afwijking van de Wlb (artikel 31, vierde lid) is ervoor gekozen om het college burgemeester en wethouders de langere grafrusttermijn te kunnen laten vaststellen, omdat dat college al toezicht houdt op begraafplaatsen. Ook hebben gemeenten expertise ten aan zien van begraafplaatsen, wegens het voorschrift tot het hebben van een gemeentelijke begraafplaats.

Artikel 50 (Grafrust onbekende overledenen)

Artikel 50, eerste lid
Deze bepaling bevat een specifieke regeling voor de ruiming van graven van onbekende overledenen. Het nieuwe 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 49, eerste lid, is geregeld. In paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel wordt dit toegelicht. 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 50, tweede en derde lid
Op grond van de Wlb is de burgemeester bevoegd lichaamsmateriaal te laten afnemen ten behoeve van de identificatie van onbekende overledenen. Het voorgestelde tweede en derde lid komen overeen met artikel 31, vijfde lid, Wlb. Aangezien de opsporing van vermiste personen buiten het

[201] *Kamerstukken II* 2007/08, 30696, nr. 9, p. 13.

bereik van de Wlb valt, is dat belang niet overgenomen in het tweede lid. Een andere wijziging strekt ertoe om de bevoegdheid die de burgemeester heeft om lichaamsmateriaal te laten afnemen om te zetten in een verplichting.[202] Deze verplichting geldt enkel voor zover er niet al eerder lichaamsmateriaal van de onbekende overledene is afgenomen. Sinds 2010 is de burgemeester immers op grond van artikel 21 lid 3 Wlb verplicht om lichaamsmateriaal af te laten nemen van een onbekende overledene. Voor onbekende overledenen die voor 2010 zijn begraven zal dit echter niet per definitie het geval zijn.

Artikel 50, vierde lid
Als gedurende de grafrusttermijn van vijftig jaar en het eventuele identificatieonderzoek voorafgaand aan ruiming de identiteit van de onbekende overledene alsnog bekend wordt en nabestaanden worden gevonden, kan de begraafplaatshouder aan hen schriftelijk bekendmaken dat het graf geruimd wordt. Na deze bekendmaking geldt er een wachttermijn van minstens een jaar, opdat de nabestaanden voorzieningen kunnen treffen voor bijvoorbeeld herbegraving van het lichaam van de overledene, of crematie dan wel alkalische hydrolysering van de overblijfselen. Artikel 49 voor het overige van toepassing en dat betekent dat ruiming van het graf pas mag plaatsvinden na afloop van de minimale grafrusttermijn van tien jaren na begraving.

Artikel 51 (Natrekking grafstenen en grafmonumenten)

Dit artikel komt overeen met artikel 32a Wlb.

Artikel 52 (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 en het verwijderen van grafmonumenten. Ook over de teraardebestelling van de resten van lichamen van overledenen na de ruiming van graven kunnen regels worden gesteld.

§ 2. Begraafplaatsen

Artikel 53 (Gemeentelijke begraafplaats)

Artikel 53, eerste lid
Op grond van artikel 33 Wlb zijn gemeenten verplicht om een gemeentelijke begraafplaats aan te leggen. Dit is een medebewindstaak. Met de plicht van de gemeente 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 het voorgestelde artikel 37). Zolang de gemeente met deze private organisatievormen zorgt voor een toegankelijke voorziening voor het begraven, wordt op een goede manier uitvoering geven 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.[203] 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 biedt tot begraven (zie verder het voorgestelde artikel 55) en het recht van kerkgenootschappen en andere religieuze en levensbeschouwelijke organisaties om een deel 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 (het voorgestelde artikel 56, derde lid).

[202] Voorgesteld artikel 50 lid 2.
[203] HR 7 mei 1997, nr. 31 920, *V-N* 1997, p. 194.

Artikel 53, tweede lid
Van de verplichting om in de gemeente in een gemeentelijke begraafplaats te voorzien, kan een ontheffing worden verleend door gedeputeerde staten (voorgestelde tweede lid). Dat is nu ook het geval in artikel 33 Wlb.

Artikel 54 (Begraafplaats in een andere gemeente)

Dit artikel komt overeen met artikel 36 Wlb. 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 55 (Gelegenheid tot begraving)

Deze bepaling is overgenomen uit artikel 35 Wlb, met de wijziging 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/Özütök[204] die verzoekt het begraven binnen 24 uur mogelijk te maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting. 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 (voorgestelde tweede lid).

Artikel 56 (Bijzondere begraafplaatsen en godsdienstige of levensbeschouwelijke instellingen)

Dit artikel komt overeen met de artikelen 38, 39 en 40, derde lid, Wlb. Voor de leesbaarheid zijn alle relevante bepalingen over kerkgenootschappen in de Wlb bij elkaar gezet, zowel ten aanzien van het houden van een bijzondere begraafplaats alsook het beroep op een deel van de gemeentelijke begraafplaats. Een wijziging in dit wetsvoorstel ten opzichte van de Wlb is dat deze rechten niet enkel voor kerkgenootschappen gelden, maar voor alle instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 3. Sluiting en opheffing van begraafplaatsen

Artikel 57 (Sluiting van begraafplaatsen)

Dit artikel komt overeen met artikel 43 en 44 Wlb. Voor de leesbaarheid zijn de voorwaarden voor sluiting en geslotenverklaring in één artikel opgenomen.

Artikel 58 (Gevolgen van sluiting of geslotenverklaring)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 46 Wlb.

Artikel 59 (Opheffing van begraafplaatsen)

Dit artikel komt 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. Bij de invoering van artikel 47 Wlb is reeds toegelicht: "dat daarin [de onderhavige wet] duidelijk wordt gesteld, wanneer een begraafplaats ophoudt als zodanig te fungeren."[205] Het gaat hiermee niet om een bestemming als bedoeld in het omgevingsplan. Van het verlies van de functie van begraafplaatsen kan alleen sprake zijn als zich daar geen graven meer bevinden, bijvoorbeeld omdat alle graven zijn geruimd of de lichamen van overledenen elders zijn herbegraven.

[204] *Kamerstukken II* 2018/19, 35077, nr. 10.
[205] *Kamerstukken II* 1970/71, 11256, nr. 3, p. 13 (artikelsgewijze toelichting bij artikel 49).

Hoofdstuk 7. Crematie

§ 1. Crematoria

Artikel 60 (Crematie)

Het voorgestelde eerste lid komt overeen met artikel 49 Wlb.

Artikel 61 (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 cremeren 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 (voorgestelde tweede lid). Zie verder toelichting bij artikel 55 en paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 62 (Nadere regels crematie)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 57 Wlb.

§ 2. Bestemming van de as

Artikel 63 (Bergen van de as)

Dit artikel komt overeen met artikel 58 Wlb. 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 64 (Bestemming as)

Artikel 64, eerste lid
Dit artikellid regelt dat de crematoriumhouder een redelijke bewaartermijn hanteert van ten hoogste veertien dagen. Dit is een inkorting van de huidige minimale bewaartermijn van een maand op grond van artikel 59, eerste lid, Wlb. Dit is toegelicht in paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting. 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 64, 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 64, derde lid
Dit artikellid regelt ten opzichte van de Wlb nieuw de vermenging van de as van verschillende overledenen, voordat een bestemming aan de as wordt gegeven. Hier blijkt in de praktijk een behoefte aan te bestaan en het tweede lid maakt dit expliciet mogelijk. Zie verder paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel.

Artikel 64, vierde lid
Deze bepaling komt overeen met artikel 59, derde lid, Wlb. Toegevoegd is dat ook voor vermenging de as overgedragen kan worden.

Artikel 64, 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 dienen te bewaren. Dat is onwenselijk. In het vijfde lid wordt een maximumtermijn voorgesteld van 10 jaar. Na notificatie van de nabestaande die bij de crematoriumhouder bekend is en het verstrijken van 6 maanden, mag de houder de as verstrooien of bijzetten op een bewaarplaats. Deze termijn sluit aan bij de termijn waarna graven of asbussen geruimd kunnen worden. Na afloop van de termijn kan de houder van het crematorium ervoor kiezen de asbus te verstrooien.

Artikel 65

[Dit artikel is komen te vervallen door verplaatsing van de inhoud ervan naar andere artikelen. Na de internetconsultatie zal een deel van de artikelen opnieuw worden genummerd]

Artikel 66 (Bijzetting van de asbus)

Het eerste, tweede en derde lid van dit artikel komen overeen met artikel 62 Wlb. Het vierde lid komt overeen met artikel 64, eerste lid, Wlb.

Artikel 66, eerste lid, onder d, en vijfde lid
In het eerste lid is nieuw toegevoegd de mogelijkheid om ook een asbus bij te zetten in een kist of omhulsel voordat deze wordt begraven (onderdeel d). Gebleken is dat hier behoefte aan bestaat in de praktijk. Dit is beschreven in paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel van de toelichting. Het voorgestelde vijfde lid schrijft voor dat bijzetting in de kist enkel kan voorafgaand aan de begraving. Dit brengt met zich dat het niet toegestaan is een kist of ander omhulsel op te graven en te openen om een asbus bij te zetten.

Artikel 66, tweede en derde lid

Deze leden komen overeen met het huidige tweede en derde lid van artikel 62 Wlb. Dat in het tweede lid wordt voorgesteld dat de bijzetting ook kan plaatsvinden op verzoek van de nabestaande die de zorg voor de asbus heeft, betekent dat de asbus alsnog bijgezet kan worden ook nadat het in eerste instantie ter beschikking is gesteld van een nabestaande (voorgesteld artikel 62, eerste lid, onder c). Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs dezelfde persoon te zijn als de persoon aan wie de as eerder ter beschikking is gesteld.

Artikel 67 (Ter beschikking stellen en verwijderen na bijzetting)

Dit artikel 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 urn op basis van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 68 (Ruimen van de asbus)

Artikel 68, eerste lid
Het eerste lid komt overeen met artikel 66 Wlb.

Artikel 68, tweede lid
Het ten opzichte van de Wlb nieuw ingevoegde tweede lid stelt een notificatieplicht voor de houder voor om aan de nabestaande die de opdracht tot bijzetting heeft gegeven te melden dat de plaats waar een asbus is bijgezet binnen een bepaalde termijn geruimd gaat worden. De melding moet ten minste zes maanden en ten hoogte twaalf maanden voorafgaand aan het verlopen van de termijn worden gedaan. Dit sluit aan bij de notificatie bij het aflopen van de grafrechten op een algemeen graf (voorgesteld artikel 43).

Artikel 68, derde lid
Deze bepaling regelt dat de eerste twee leden van artikel 68 van overeenkomstige toepassing zijn op het ruimen van een asbus die door de houder van een crematorium in bewaring is genomen overeenkomstig artikel 64, vijfde lid. Zie verder de toelichting op artikel 64, vijfde lid.

Artikel 69 (Verstrooiing van de as)

Het eerste tot en met derde lid 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.

Artikel 70 (Nadere regels as)

Dit artikel komt overeen met artikel 61 Wlb.

§ 3. As uit het buitenland

Artikel 71 (As uit het buitenland)

Dit artikel komt overeen met artikel 60 Wlb. De met dit wetsvoorstel voorgestelde reguliere bewaartermijn van een asbus is een termijn die de crematoriumhouder kan aanhouden voor bijvoorbeeld de zorgvuldige berging van de as en het opnemen van de as in de registers. Deze termijn kan ook uitkomst bieden als de wens of de vermoedelijke wens van de overledene nog niet duidelijk is. Bij uit het buitenland afkomstige as is er in principe geen crematoriumhouder in beeld, omdat de as veelal al geborgen zal zijn in een asbus. Ook wanneer de as nog wel door een crematoriumhouder wordt geborgen in een asbus, draagt de nabestaande op dit moment zorg voor de bewaring gedurende een maand. Omdat gebleken is dat er geen strafvorderlijk belang meer bestaat bij as, en omdat bij de as die wordt ingevoerd uit het buitenland deze al in beschikking is van de nabestaanden, wordt geen bewaartermijn meer voor deze asbussen voorgesteld.

Hoofdstuk 8. Alkalische hydrolyse

§ 1. Hydrolysatorium

Artikel 72 (Alkalische hydrolyse)

Ten opzichte van de Wlb is dit een nieuwe bepaling, vanwege de regeling van alkalische hydrolyse als bestemming van een lichaam van overledenen. Dat is toegelicht in paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel. In deze voorgestelde bepaling wordt net als bij begraven en cremeren voorgesteld te regelen dat de bestemming van het lichaam van een overledene met alkalische hydrolyse uitsluitend kan plaatsvinden in een daarvoor aangewezen plaats, die wordt aangeduid als een hydrolysatorium. De aanwijzing en vergunning zijn geregeld in de voorgestelde artikelen 39 en 40.

Artikel 73 (Nadere regels alkalische hydrolyse)

Ook voor alkalische hydrolyse wordt op dezelfde voet als begraven en crematie een delegatiegrondslag voorgesteld, zij het ook op ministerieel niveau, zodat ook over deze nieuwe bestemming en over hydrolysatoria 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 alkalische hydrolyse en de routering 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 5 van het algemeen deel van deze toelichting over de verhouding met het stelsel van de Omgevingswet.

§ 2. Vaste stof

Artikel 74 (Vaste stof)

Na alkalische hydrolyse blijven de botten over en die worden verpulverd. In het eerste en tweede lid is bepaald dat de houder van het hydrolysatorium de overblijvende vaste stof in een of meer stofbussen moet bergen. Het tweede tot en met vijfde lid zijn schakelbepalingen, op grond waarvan op de bergen, bestemmen, en bewaren van de vaste stof en het ter beschikking stellen,

ruimen of verwijderen van de stofbus de relevante bepalingen over de as en de asbus (de artikelen 63, tweede en derde lid, 64, 66, 69, 68 en 71) van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. In die bepalingen wordt voor 'as' telkens 'vaste stof' gelezen en voor 'asbus' is dat 'stofbus'. Vermelding van 'crematie' wordt gelezen als 'alkalische hydrolyse' en 'crematorium' als 'hydrolysatorium'.

Artikel 74a (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 alkalische hydrolyse (zoals in de Wlb ook voor as is geregeld).

Hoofdstuk 9. Bijzondere bestemmingen

§ 1. Ontleding in het belang van de wetenschap

Artikel 75 (Ontleding)

Deze bepaling komt overeen met artikel 67 Wlb. Het eerste lid, dat de bijzondere eindbestemming ontleding van het lichaam regelt, komt grotendeels overeen met artikel 67, eerste lid, Wlb, met dien verstande dat in het artikel is verduidelijkt dat de ontleding plaatsvindt in het belang van de bevordering en bescherming van de volksgezondheid. Voorts is verduidelijkt dat de ontleding kan plaatsvinden ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek (in plaats van 'de wetenschap') en wetenschappelijk onderwijs. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.12 van het algemeen deel van deze toelichting betreffende de ontleding van het lichaam van een overledene. Het vierde lid 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 76 (Verlof ontleding)

Dit artikel komt overeen met artikel 68 Wlb.

Artikel 77 (Termijn ontleding)

Dit artikel komt overeen met artikel 69, eerste lid, Wlb.

§ 2. Overledenen op zee

Artikel 78 (Overledenen op zee)

Dit artikel komt overeen met artikel 70 Wlb, dat is gewijzigd door de Aanpassingswet Rijkswet nationaliteit zeeschepen, waarbij «Nederlands schip» werd vervangen door «schip dat op grond van voor Nederland geldende rechtsregels gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk te voeren». De wijziging betrof geen inhoudelijke aanpassing maar beoogde te verduidelijken dat het gaat om een schip dat op basis van het Nederlandse recht in het vlagregister van Nederland staat ingeschreven en derhalve onder de vlag van het Koninkrijk vaart.[206] Daarnaast was van de gelegenheid gebruik gemaakt om de tekst van artikel 70 in overeenstemming te brengen met de andere delegatiegrondslagen in de Wlb.

Hoofdstuk 10. Buitengewone omstandigheden

In verband met de modernisering van het staatsnoodrecht is bezien 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. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.3.9 van het algemeen deel.

[206] *Kamerstukken II* 2017/18, 34 836, nrs. 2 en 3.

Artikelen 79 en 108 (In- en buitenwerkingstelling regulering bij buitengewone omstandigheden en Wijziging Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Het voorgestelde artikel 79 regelt de separate toepassing van de voorzieningen voor buitengewone omstandigheden. De artikelen 80 tot en met 81 treden in werking tegelijk met de rest van de voorgestelde wet, maar behoeven daarnaast in werking gesteld te worden voordat deze toegepast kunnen worden. 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.[207] De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) zal daarnaast voorzien in de mogelijkheid om deze artikelen in een algemene of beperkte noodtoestand in werking te stellen. Om dit mogelijk te maken, worden deze artikelen geplaatst op de lijsten A en B behorende bij die wet (artikel 108).

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 deze wet zijn geregeld (eerste lid). Van een aantal regels uit deze wet mag in dat geval ook worden afgeweken, slechts voor zover die mogelijkheid nadrukkelijk is vermeld. Er kan in buitengewone omstandigheden niet worden afgeweken van de regels uit deze wet die een beperking inhouden van het grondrecht op lichamelijke integriteit van een overledene. Het gaat hierbij om de regels over het nader onderzoek van gemeentelijke schouwartsen, de sectie, de postmortale invasieve zorg en conservering van het lichaam. Artikel 11 Grondwet vereist dat beperkingen van dit grondrecht bij of krachtens (specifieke) formeelwettelijke grondslag worden gesteld. De regelingsgrondslag van het voorgestelde artikel 80 is daarvoor niet specifiek genoeg. Ook wanneer artikel 80 in werking wordt gesteld tijdens een noodtoestand in de zin van artikel 103 van de Grondwet, is afwijking van deze wettelijke regels niet mogelijk. Het tweede lid van artikel 103 Grondwet regelt weliswaar dat van bepaalde grondrechten mag worden afgeweken tijdens een noodtoestand, maar het grondrecht op lichamelijke integriteit hoort daar niet bij.

Artikelen 81 en 82 (Taak commissaris van de Koning en landelijke uitvoering)

In de artikel 81 en 82 wordt voorzien in bevoegdheden van de commissaris van de Koning en de minister van BZK om aanwijzingen te kunnen geven. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.9 van het algemeen deel van de toelichting.

Hoofdstuk 11. Toezicht en handhaving

§ 1. Bestuursrechtelijk toezicht en handhaving

Artikel 83 (Toezicht door gemeente)

Dit artikel geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid een toezichthouder aan te wijzen om toe te zien op de naleving van het bepaalde in de artikelen 37, 44, 46, 62, vierde lid, en 65, vierde lid. Dit is het sluitstuk voor de bestuursrechtelijke handhaving, omdat deze toezichthouders beschikken over de bevoegdheden omschreven in titel 5.2 van de Awb. Het gaat dan 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). In paragraaf 3.3.10 van het algemeen deel van toelichting wordt dit nader toegelicht.

Artikel 84 en 85 (Schriftelijke aanwijzing schouw en toezicht Inspectie gezondheidszorg en jeugd)

Deze artikelen voorzien in de aanwijzing van de toezichthouder en het voor de uitoefening van het toezicht benodigde (handhavings)instrumentarium. Het toezicht op de maatregelen gegeven op grond van artikel 36 is al een bestaande taak van de IGJ, en dat is geregeld in artikel 22a, tweede lid, Wlb.

[207] *Kamerstukken II* 1993/94, 23791, nr. 3, p. 3 en 11.

Gelet op de deskundigheid van de IGJ worden de ambtenaren van de IGJ aangewezen als toezichthouder op de naleving van artikel 7 en 14, alsmede van een aanwijzing als bedoeld in artikel 84 (artikel 85, eerste lid). De IGJ moet ter beoordeling van de kwaliteit van de schouw, onder meer schouwverslagen kunnen inzien. Met dit instrumentarium wordt beoogd de IGJ ten aanzien van patiëntendossiers en deze verslagen, waarin bijzondere persoonsgegevens zijn verwerkt, vergelijkbare bevoegdheden te verschaffen als opgenomen in de artikelen 5:16 en 5:17 van de Awb. Het gaat dan om het recht om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16), het recht om inzage te vorderen (artikel 5:17, eerste lid) en het recht om kopieën te maken (artikel 5:17, tweede lid). Deze gegevens vallen onder het medisch beroepsgeheim. In het kader van de uitoefening van het toezicht kan de IGJ voor het vorderen van deze gegevens gebruik maken van de in dit artikel geregelde bevoegdheid, waarmee een afzonderlijk beroep op de artikelen 5:16 of 5:17 van de Awb niet aan de orde is. Dit onderdeel voorziet derhalve in de op grond van artikel 7:457, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek vereiste wettelijke grondslag voor doorbreking van het medisch beroepsgeheim respectievelijk de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

Als de IGJ informatie uit patiëntendossiers en schouwverslagen nodig heeft kan zij deze ingevolge dit voorstel door inzage ter plaatse verkrijgen (al dan niet digitaal). De IGJ beschikt op grond van dit voorstel ook over de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen, waarbij degene bij wie de gegevens over gezondheid of bescheiden worden gevorderd deze zelf aan de IGJ verstrekt, en over de bevoegdheid om afschriften van het patiëntendossier te maken. Zo nodig kunnen gegevens voor korte tijd worden meegenomen om daarvan een afschrift 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[208] aan de Tweede Kamer is gezonden.

Artikel 86 (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 gemeentelijk schouwarts ter bevordering van de naleving van artikel 7. Voor zover mogelijk is hiervoor aangesloten bij de regeling in de Wkkgz. In paragraaf 9.2 van het algemeen deel 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 lijkschouw. 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 87 (Misdrijf)

Het voorgestelde artikel 3 geeft aan dat er een gesloten wettelijk stelsel is voor toegelaten bestemmingen van het lichaam van een overledene. Dit gesloten stelsel van toegestane bestemmingen blijft in dit wetsvoorstel het uitgangspunt. Overtreding daarvan is in de huidige Wlb niet afzonderlijk strafbaar gesteld. In de strafmaat is aangesloten bij artikel 150 Sr, waarin het opzettelijk en wederrechtelijk wegnemen van een lichaam van een overledene strafbaar is gesteld.

Artikel 88 (Zware overtredingen)

Dit artikel komt overeen met artikel 80 Wlb en regelt de strafbaarstelling van overtreding in de zwaardere categorie (ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie). Nieuw toegevoegd zijn de strafbaarstelling van overtreding van de regels over alkalische hydrolyse. Die zijn op gelijke manier als crematie strafbaar gesteld in de voorgestelde onderdelen 1°, 3°, 4°, 5°). De overtreding van de nieuwe bepaling over het individueel of gezamenlijk bestemmen van een

[208] *Kamerstukken II* 2016/17, 31 839, nr. 574.

lichaam van een overledene, in artikel 4, wordt eveneens strafbaar gesteld als een zwaardere overtreding (onderdeel 1°). Het overtreden van het nieuwe toestemmingsvereiste voor invasieve postmortale behandeling van het lichaam van overledene, in artikel 36, wordt ook in de zwaardere categorie bestraft (onderdeel 1°). Daarnaast het ruimen van niet opgehaalde as- of stofbussen in strijd met artikel 64, vijfde lid, in samenhang gelezen met artikel 74, vijfde lid) als strafbaarstelling toegevoegd (onderdeel 5°). Ten slotte is de overtreding van regels die met de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht geregeld kunnen worden ook strafbaar gesteld in de zwaardere categorie overtredingen (onderdeel 8°).

Artikel 89 (Lichte overtredingen)

Dit artikel komt overeen met artikel 81 Wlb. Nieuw toegevoegd zijn de strafbaarstelling van overtreding van de regels over alkalische hydrolyse. Die zijn op gelijke manier als crematie strafbaar gesteld in de voorgestelde onderdelen 3°, 5°, 6°, 7°. Ook de nieuwe bepaling over de bevestiging van het identificerend middel, artikel 15, eerste lid, is toegevoegd als een overtreding in de lichtere categorie, in aansluiting op de bestaande strafbaarstelling van de regels over het aanbrengen van identificerende gegevens op de kist en het begeleidende document (onderdeel 1°). Ten slotte is nieuw de strafbaarstelling van de overtreding van de regels over bijzetting in een kist, op dezelfde voet als het geval is bij de huidige bestaande regels over bijzetting (onderdeel 5°).

Artikel 90 (Strafrechtelijke kwalificatie)

Het voorgestelde eerste 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. Het voorgestelde tweede lid dat de overtredingen kwalificeert komt overeen met artikel 82 Wlb.

Hoofdstuk 12. Rechtsbescherming

Artikel 91 (Spoedeisende procedure)

Deze bepaling is gelijk aan artikel 17, tweede lid, en artikel 68, tweede lid, Wlb, en behoudt vooralsnog de spoedberoepsprocedure bij de commissaris van de Koning voor deze besluiten. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.11 van het algemeen deel. Zie ook de toelichting op het voorgestelde artikel 102a.

Artikel 92 (Schorsende werking beroep)

Deze bepaling regelt net als artikel 88 Wlb de schorsende werking van de genoemde besluiten. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.11. Een wijziging ten opzichte van artikel 88 Wlb is dat de schorsende werking ook geldt voor besluiten over de vestiging van gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria. Dat is in de Wlb niet het geval en deze wijziging houdt verband met de uniformering van de vestigingsprocedure voor gemeentelijke en bijzondere voorzieningen (zie toelichting bij de artikelen 39 en 40).

Hoofdstuk 13. Overige bepalingen

Artikel 93 (Koninklijk huis)

Dit artikel is gelijk aan artikel 87 Wlb.

Artikel 94 (Continentale plat)

Dit artikel komt overeen met artikel 79 Wlb en is ten behoeve van de leesbaarheid gesplitst in een aantal leden en onderdelen.

Artikel 95 (Termijnenwet)

Deze bepaling komt overeen met artikel 89 Wlb. De artikelen 27 en 28 zijn toegevoegd en dat is nodig omdat de termijn voortaan in dagen wordt uitgedrukt en niet meer in werkdagen. Dit sluit aan bij de voorgestelde wijzigingen om bestemming ook op zon- en feestdagen mogelijk te maken (zie toelichting bij voorgestelde artikel 55). Dit heeft inhoudelijke gevolgen. Als een termijn eindigt

op een zon- of feestdag wordt deze termijn niet meer opgeschoven naar de eerstvolgende werkdag. Zie een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 96 (Gemeentelijke regelgeving)

Dit artikel komt overeen met artikel 90 Wlb en is in dit wetsvoorstel met het oog op de uitvoeringspraktijk gehandhaafd, hoewel gelet op artikel 121 van de Gemeentewet strikt genomen overbodig is. Onwille van de duidelijkheid wordt er voor gekozen expliciet te bepalen dat de Wlb niet dusdanig uitputtend is bedoeld dat er geen autonome ruimte resteert.

Hoofdstuk 14. Overgangs- wijzigings- en slotbepalingen

§ 1. Overgangsbepalingen

Artikel 97 (Overgang schouw)

Dit artikel beoogt te regelen dat voor schouwingen die zijn aangevangen voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet en op het moment van inwerkingtreding nog niet zijn afgerond nog kunnen voldoen aan het geregelde in artikel 3 Wlb en niet aan de eisen gesteld in de artikelen 7 en 14 van dit wetsvoorstel. Op die schouwingen is ook het toezicht van de IGJ nog niet van toepassing. Dit moet voorkomen dat bij eenzelfde schouw twee regimes gelden. Deze overgang is van korte duur, vanwege de kortdurende aard van de schouwprocedure en zal enkele dagen na de inwerkingtreding zijn uitgewerkt.

Artikel 98 (Overgang invasieve postmortale zorg)

Dit artikel beoogt te regelen dat invasieve handelingen, bedoeld in het voorgestelde artikel 36, die reeds zijn aangevangen voorafgaand aan inwerkingtreding van deze wet en op het moment van inwerkingtreding nog niet zijn afgerond niet worden onderworpen aan de nieuw gestelde regels voor invasieve handelingen zoals beschreven in artikel 36. Deze overgang is van korte duur, vanwege de termijnen voor bestemming. Daarom zal deze bepaling kort na inwerkingtreding zijn uitgewerkt.

Artikel 99 (Overgang vergunningplicht)

Artikel 99, eerste en tweede lid
Om zeker te stellen dat de bestaande begraafplaatsen en crematoria onder de nieuwe wet geen nieuwe vestigingsprocedure hoeven te volgen, is overgangsrecht opgenomen. Dit artikel regelt het overgangsrecht van de bepalingen over de aanwijzing en de vergunning van begraafplaatsen en crematoria voor de bestaande voorzieningen. In het voorgestelde eerste lid wordt voorgesteld dat alle begraafplaatsen en crematoria die reeds gevestigd zijn worden geacht te beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 40. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat de grond waarop een begraafplaats of crematorium is gevestigd wordt geacht te zijn aangewezen door de gemeenteraad, op grond van artikel 39.

In de Wlb is vergelijkbaar overgangsrecht getroffen in artikel 83, eerste lid en tweede lid, Wlb, voor de voorgaande wet op de lijkbezorging en dit wordt met artikel 99 ook voortgezet. Artikel 83, derde lid, Wlb is uitgewerkt en behoeft geen voortzetting.

Artikel 99, derde lid
In het geval een gemeente een ontheffing voor de vestiging van een gemeentelijke begraafplaats heeft verkregen, op grond van artikel 53 Wlb, blijft deze gelden onder de nieuwe wet.

Artikel 100 (Overgang graven buiten een begraafplaats en grafkelders)

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de lijkbezorging (Wet van 7 maart 1991, Stb. 1991, 130) is het niet meer mogelijk graven buiten een begraafplaats en grafkelders aan te leggen. De destijds bestaande graven en grafkelders zijn geëerbiedigd door middel van overgangsrecht in artikel 85 Wlb. Het voorgestelde artikel 100 zet dit overgangsrecht voort, omdat er nog steeds graven buiten begraafplaatsen en grafkelder bestaan.

Artikel 101 (Overgang verplichting tot betaling van schadeloosstelling)

Dit artikel komt overeen met artikel 86 Wlb en houdt verband met de plicht tot schadeloosstelling als gevolg van het verbod op het begraven in kerken en andere gesloten gebouwen (artikel 26 Wlb). Dit verbod wordt voortgezet in het voorgestelde artikel 45 en gemeenteraden behouden het recht om de plicht tot schadeloosstelling af te kopen. Omdat niet uitgesloten kan worden dat er nog gemeenten zijn waarop deze plicht rust en die gebruik willen maken van de mogelijkheid om deze af te kopen, wordt het overgangsrecht van artikel 86 Wlb in het voorgestelde artikel 101 voortgezet.

Artikel 102 (Overgang verklaring van verwaarlozing)

Dit artikel komt overeen met artikel 84a Wlb. Dit regelt een ruime termijn voor overgangsrecht voor de met ingang van 1 januari 2010 in werking getreden wijziging rondom de verwaarlozing van particuliere graven (Stb. 2009, 320). Dit is nog in werking is en wordt op grond van het voorgestelde artikel 102 voortgezet.

§ 2. Wijzigingsbepalingen andere wetten

Artikel 102a. Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Onder de Wlb was beroep bij de bestuursrechter tegen het besluit in administratief beroep uitgezonderd met de zin "De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing." Sinds de wijziging van de Awb met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht met ingang van 1 januari 2013 worden uitzonderingen op de hoofdregels over de bevoegdheidsverdeling bij beroep op de bestuursrechter niet meer in de bijzondere wet opgenomen maar in de Awb. In artikel 8:5, tweede lid, Awb zijn besluiten waartegen administratief beroep kan worden ingesteld of door een belanghebbende kon worden ingesteld, uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter. Om het in administratief beroep genomen besluit van de commissaris van de Koning van beroep uit te zonderen, regelt het voorgestelde artikel 102a dat dit besluit wordt opgenomen in de bij de Awb horende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

Artikelen 103 tot en met 117 (Wijzigingen andere wetten)

De voorgestelde artikelen regelen de wijziging van andere wetten in verband met de gewijzigde terminologie en verwijzingen, met uitzondering van de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (zie toelichting op het voorgestelde artikel 91). Het betreft wijziging van de Boeken 1, 3, 4, 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Kenenergiewet, de Successiewet, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, de Wet op de orgaandonatie, de Wet op het notarisambt, de Wet publieke gezondheid en de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikelen 118 en 119 (Samenloopbepalingen)

Gereserveerd voor samenloopbepalingen.

Artikel 120 (Intrekking Wet op de lijkbezorging)

Dit artikel zorgt voor de intrekking van de Wlb. Zie ook paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 120a (Evaluatie)

De voorgestelde regels over onder meer alkalische hydrolyse, 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 van het algemeen deel van de toelichting. 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 inwerkingtreding van de wet een evaluatie aan de Tweede Kamer. Gelet op de verscheidenheid van de nieuwe regels acht de regering de genoemde termijn van vijf jaar in de rede en ook nodig om de werking van die regels in de praktijk adequaat te kunnen evalueren en beoordelen.

Artikel 121 (Inwerkingtreding)

Met deze bepaling wordt voorzien in gedifferentieerde inwerkingtreding, omdat een aantal onderdelen een specifiek voorbereidingstraject kennen die voor de implementatie meer tijd kan vergen dan andere onderdelen. Deze inwerkingtredingsbepaling maakt het mogelijk dat voor die onderdelen meer tijd kan worden genomen ten behoeve van zorgvuldige invoering. Zie verder paragraaf 12.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 122 (Citeertitel)

In dit artikel wordt de citeertitel van deze wet beschreven.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,