

Vergaderjaar 1996–1997

25 272

## Wijziging van de Wet op de lijkbezorging (verruiming mogelijkheden asbestemming)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

### MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>

#### I. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot de regeling van het volgende:

1. De mogelijkheid om aan de as meerdere bestemmingen te geven, in de zin dat de as kan worden geborgen in meerdere asbussen waaraan verschillende bestemmingen kunnen worden gegeven. Geregeld wordt bovendien dat een deel van de as op een andere wijze kan worden geborgen en aan de nabestaande ter beschikking wordt gesteld.
2. De verstrooiing van as op een voor de overledene of nabestaanden dierbare plek (incidentele asverstrooiing).

In de huidige wetgeving hebben de artikelen 58 tot en met 66 van de Wet op de lijkbezorging betrekking op de bestemming en bewaring van as.

Na de verbranding wordt de as geborgen in een bus, die hermetisch gesloten wordt (..) (artikel 58, eerste lid). De as kan worden **verstrooid** (artikel 59, eerste lid) een maand nadat de as in de bus is geborgen. Een asbus kan een maand nadat de as in de bus is geborgen ter bijzetting of verstrooiing van haar inhoud **naar het buitenland worden gezonden** (artikel 59, derde lid). Een asbus kan worden **bijgezet**: a. in een in het bijzonder daarvoor bestemd gedeelte van het crematorium, of b. in of op een graf of op een afzonderlijke plaats op een begraafplaats, of c. in een buiten een crematorium of begraafplaats gelegen bewaarplaats. Ook kan een asbus worden **overgebracht naar de woning** van de (..) echtgenoot of andere levensgezel dan wel van een meerderjarige erfgenaam of anders van degene die de zorg voor de asbus op zich neemt, conform artikel 60, tweede lid, van de wet.

Op grond van artikel 66 van de wet zijn in het Besluit op de lijkbezorging nadere regels opgenomen ter zake van de bestemming van de as. Artikel 10 van het besluit bevat een regeling voor de verstrooiing van as en de aanwijzing van strooivelden. Artikel 10, eerste lid, regelt dat de verstrooiing van as geschiedt op een permanent daartoe bestemd terrein of in open zee.

In reactie op vragen of het mogelijk zou zijn tot een verruiming te komen van de mogelijkheden van incidentele asverstrooiing, heeft mijn ambtsvoorgangster mevrouw Dales bij de schriftelijke behandeling van de

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2e novelle bij de Wet op de lijkbezorging in de Eerste Kamer toegezegd een onderzoek te zullen laten verrichten naar milieu-effecten van incidentele verstrooiing van as (kamerstukken I 1990/1991, 21 146, nr. 70). Dit onderzoek heeft in 1992 en 1993 plaatsgevonden. Doel van dit onderzoek was antwoord te geven op de vraag, of er uit milieuhygiënische overwegingen bezwaren bestaan tegen het incidenteel verstrooien van as op een bijzonder plekje en op stromend water, anders dan de open zee, en of door het stellen van voorwaarden aan mogelijke bezwaren tegemoet kan worden gekomen. Het onderzoek heeft geresulteerd in de eindrapportage: «Milieu-aspecten bij incidenteel verstrooien van crematie-as». In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 mei 1994 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn verslag gedaan van de conclusies en aanbevelingen die onder andere uit dit onderzoek zijn voortgekomen en zijn beleidsvoornemens dienaangaande kenbaar gemaakt (kamerstukken II, 1993/1994, 23 400 VII, nr. 36).

Uit het onderzoek bleek dat het incidenteel verstrooien van as geringe milieuhygiënische effecten heeft. Om die reden is besloten de strafbaarstelling van het incidenteel verstrooien van as, zoals in de huidige wetgeving besloten ligt, te heroverwegen. Andere overwegingen daarvoor waren de signalen uit de samenleving dat behoefte bestaat aan een uitbreiding van de mogelijkheden van verstrooiing op een dierbare plek, alsmede dat het huidige wettelijke verbod, inclusief de strafbaarstelling, in feite niet handhaafbaar is. Het is burgers wel toegestaan de asbus mee naar huis te nemen. Daarna is er echter geen zicht op hetgeen er met de asbus gebeurt. Op grond van deze overwegingen heeft mijn ambtsvoorganger gesteld voornemens te zijn artikel 10 van het Besluit op de lijkbezorging te wijzigen, in de zin dat de belemmeringen tegen incidentele verstrooiing op een voor de overledene of de nabestaanden bijzonder plekje (bodem of stromend water) worden weggenomen en de terzake relevante bepalingen in de wet en het Besluit op de lijkbezorging aan te passen.

Dit voornemen wordt ook door mij onderschreven. Bij de voorbereiding van de onderhavige voorstellen tot wetswijziging is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- de te honoreren wensen uit de samenleving om meer mogelijkheden te krijgen voor het omgaan met de as van overledenen. Dit betreft de behoefte om de as te mogen verstrooien op een zelfgekozen «dierbare» plek. Ook blijkt er in het algemeen de wens te bestaan dat er aan de as meerdere bestemmingen worden gegeven, bijvoorbeeld een deel van de as verstrooien en een deel in de asbus bijzetten. Ook geven nabestaanden de wens te kennen een (klein) deel van de as mee te willen nemen in een apart voorwerp, zoals een medaillon of een ander siervoorwerp. De huidige wet staat eraan in de weg dat crematie-as wordt gedeeld en hieraan verschillende bestemmingen worden gegeven;
- in een toekomstige regeling dienen problemen zoals die zich thans voordoen met betrekking tot de handhaafbaarheid voorkomen te worden;
- de regeling mag niet leiden tot onnodige bestuurslasten voor betrokken overheidsorganen. Zo dient de incidentele asverstrooiing door gemeenten niet aan een specifiek vergunningsvereiste te worden gebonden.

Met inachtneming van deze uitgangspunten is een wetswijziging voorbereid die:

1. de hiervoor genoemde meerdere asbestemmingen en de incidentele asverstrooiing mogelijk maakt; en waarbij
2. geen bijzondere beperkingen gesteld worden ten aanzien van het omgaan met de as, nadat een asbus aan een nabestaande ter beschikking

is gesteld. Het bestaande instrumentarium waarover overheden beschikken om zo nodig regulerend op te treden, wordt toereikend geacht.

Het wetsvoorstel behelst het volgende. De mogelijkheden van asbestemming die de wet reeds kent, worden uitgebreid. Het wordt mogelijk dat de as in meerdere asbussen wordt geborgen en dat een (klein) deel van de as op een andere wijze wordt geborgen, zoals in een medaillon, en aan de nabestaande ter beschikking wordt gesteld. De voorbereiding tot deze mogelijkheden vindt dan plaats onder de zorg van de houder van het crematorium; in het bijzonder valt daarbij te denken aan het verdelen van de as over meerdere voorwerpen. Tot een «bijzondere asbestemming» kan tevens worden gerekend dat de asbus aan de zorg van een nabestaande wordt toevertrouwd. In de huidige wet is deze mogelijkheid overigens reeds aanwezig in artikel 60, tweede lid, in de zin dat de asbus kan worden overgebracht naar de woning van een nabestaande.

Gebruikmaking van de verschillende mogelijkheden van asbestemming dient plaats te vinden met inachtneming van het in artikel 18 van de wet neergelegde uitgangspunt dat de lijkbezorging geschiedt overeenkomstig de wens of de vermoedelijke wens van de overledene, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd. Dit uitgangspunt impliceert dat in beginsel de wens van de overledene met betrekking tot de wijze van berging en bestemming van de as gevolgd moet worden.

In verreweg de meeste gevallen zal de houder van het crematorium zorg dragen voor verstrooiing of bijzetting. Wanneer de asbus aan een nabestaande ter beschikking wordt gesteld, heeft deze verschillende mogelijkheden om aan de zorg daarvoor inhoud te geven. Hij kan de asbus doen bijzetten op de in artikel 62, eerste lid, genoemde plaatsen. Tevens kan hij de asbus doen verstrooien op een permanent strooiveld. Ook kan hij de asbus zelf verstrooien op een voor de overledene of nabestaanden dierbare plek.

Ten aanzien van de wijze waarop door de nabestaanden met de as wordt omgegaan, worden in de wet zelf geen nadere voorwaarden of beperkingen gesteld. Dergelijke beperkingen, zoals de huidige wet die bijvoorbeeld kent ten aanzien van het openen van de asbus, zijn in de praktijk niet handhaafbaar. In beginsel zullen de nabestaanden, zoals hiervoor gesteld, de wens van de overledene ten aanzien van de bestemming van de asbus moeten respecteren. Bovendien mag ervan uit worden gegaan dat degene die de asbus in zijn bezit heeft, op een zorgvuldige en piëteitsvolle wijze met de asbus omgaat. De nabestaande dient natuurlijk wel binnen de grenzen van de bestaande wettelijke regels te handelen. Zo dienen nabestaanden bij incidentele asverstrooiing de voorwaarden in acht te nemen die gemeenten uit een oogpunt van openbare orde of veiligheid aan de verstrooiing stellen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of bijvoorbeeld regels die provincies in de provinciale milieuverordening hanteren ten aanzien van gedragingen in milieubeschermingsgebieden of regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater in waterwingebieden. Ook kan de verstrooiing niet geschieden tegen de wil in van de eigenaar van de grond.

Het voorgaande betekent dat de nabestaande voorafgaande aan de verstrooiing moet nagaan of de gewenste plek zich daartoe leent. Zo moet worden nagegaan of de gewenste plek privé-bezit is en derhalve voor de verstrooiing om toestemming van de eigenaar moet worden verzocht, of dat sprake is van publiek domein en of geldende regelgeving beperkingen oplegt.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is voornemens om terzake een bepaling in de model-APV op te nemen ter regulering van de

incidentele asverstrooiing op voor het publiek toegankelijke plaatsen, met inachtneming van de gestelde randvoorwaarde dat de verstrooiing niet aan een vergunningsvereiste wordt gebonden.

Bij de onderhavige wetswijziging is van de gelegenheid gebruik gemaakt om met name hoofdstuk IV, paragraaf 3, van de wet (Verbranding, bestemming en bewaring van de as) opnieuw te redigeren om de regelgeving te verhelderen. In de wet is ook beter dan in de huidige wet tot uitdrukking gebracht dat latere wijzigingen van de asbestemming mogelijk zijn. Zo kan de as in een bijgezette asbus alsnog worden verstrooid. Ook is de bepaling in artikel 8 van de wet wat betreft de toevoeging van het vuurvaste identiteitssteentje bij begraving geschrapt. Deze bepaling wordt alom overbodig geacht.

De beleidsnotitie die ten grondslag heeft gelegen aan het wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan de VNG, aan het Platform Uitvaartwezen en aan de Landelijke Vereniging van Crematoria. Van laatstgenoemde organisaties is gezamenlijk commentaar ontvangen. Bij de uitwerking van de voornemens is rekening gehouden met de commentaren.

## **II. Artikelgewijs**

### **Artikel I. Wijziging van de Wet op de lijkbezorging**

A

Het voorschrift om een (vuurvast) identiteitssteentje in de kist mee te begraven blijkt in de praktijk weinig zinvol. Dit voorschrift komt met deze wijziging te vervallen. Het voorschrift blijft wel van toepassing ten aanzien van een lijk dat wordt gecremeerd.

B

Het register van bijgezette asbussen is in de opzet van dit wetsvoorstel een onderdeel van de regels omtrent verbranding. Het onderwerp wordt daarom geregeld in hoofdstuk IV (verbranding), in het nieuwe artikel 65. Artikel 27 kan daarom beperkt worden tot het register van begraven lijken.

C

In verband met de gewijzigde nummering in hoofdstuk IV dienen enkele verwijzingen te worden aangepast. De verwijzing in het tweede lid naar artikel 65, wordt een verwijzing naar artikel 66.

D

Voor een goede leesbaarheid van het wetsvoorstel is het wenselijk om de regeling van de berging, de bestemming en de bewaring van as onder te verdelen. De bestaande indeling van hoofdstuk IV in paragrafen is daarom een niveau «opgetild» naar een indeling in afdelingen. Onder de nu gevormde afdeling 3 (oud § 3. Bestemming en bewaring van as) kan vervolgens een indeling in paragrafen aangebracht worden (zie hiervoor onderdeel F).

E

In artikel 50 wordt de houder van een crematorium verplicht een register te houden van alle in het crematorium verbrande lijken. Het is wenselijk om voorschriften vast te stellen die verzekeren dat uit de

registratie blijkt, wat er direct aansluitend op de crematie met de as van een overledene is gebeurd. Er kunnen verschillende bestemmingen aan de as gegeven worden. De asbus kan worden bijgezet en de as kan worden verstrooid. Bijzetting of verstrooiing kan in of bij het crematorium plaatsvinden, maar kan ook elders geschieden. De asbus kan ook door een nabestaande worden meegenomen. Bovendien worden de mogelijke asbestemmingen door dit wetsvoorstel uitgebreid. Het huidige artikel 50 verzekert onvoldoende een goede registratie van de asbestemmingen.

Het artikel wordt daarom aangevuld met een bepaling die opdraagt om bij algemene maatregel van bestuur te regelen welke gegevens in het register moeten worden vastgelegd. Omdat de regeling van dit register een wat omvangrijker en meer administratief-technisch karakter heeft dan de regeling van het register van begraven lijken, is hier gekozen voor delegatie naar een algemene maatregel van bestuur. In het Besluit op de lijkbezorging zullen regels worden opgenomen omtrent de registratie van de verbranding en omtrent de registratie van de asbestemming, zoals de plaats van bijzetting van de asbus, de plaats van verstrooiing van de as of de persoon aan wie de asbus ter beschikking is gesteld.

Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 65.

F

#### *Artikel 58*

Na de verbranding, zo bepaalt artikel 58, eerste lid, bergt de houder van het crematorium de as. Het huidige artikel 58 schrijft voor dat de as geborgen wordt in één asbus. Het nieuwe artikel bepaalt dat de as wordt geborgen in één of meer asbussen en laat toe dat een deel op andere wijze wordt geborgen.

Een asbus moet worden gesloten. Met «een asbus» wordt in dit artikel (en in volgende artikelen) bedoeld op iedere asbus waarop het voorschrift tot toepassing kan komen. Het woord «hermetisch» is komen te vervallen. Het hermetisch sluiten, in de zin van luchtdicht afsluiten, is een eis die niet goed gesteld kan worden en ook niet gesteld hoeft te worden.

De voorschriften betreffende het opschrift op een asbus zijn in stand gelaten.

#### *Artikel 59*

Het eerste lid draagt de houder van het crematorium op om een asbus minstens een maand te bewaren, voordat aan de asbus één van de in het tweede lid genoemde bestemmingen wordt gegeven.

Degene die overeenkomstig artikel 18 in de lijkbezorging voorziet, bepaalt welke bestemming er aan de as wordt gegeven. De houder van het crematorium draagt zorg dat hieraan uitvoering wordt gegeven. Het is in beginsel mogelijk om aan de as van een overledene meer dan een bestemming te geven. Indien de as geborgen is in verschillende asbussen, kan voor iedere bus een bestemming worden bepaald.

In het tweede lid, onder c, is bepaald dat een asbus ter beschikking gesteld kan worden aan een nabestaande die de zorg voor de asbus op zich neemt.

Het is vervolgens aan de nabestaande om aan deze zorg inhoud te geven. Zo kan de nabestaande de asbus onder zich houden, of deze op enig moment alsnog laten bijzetten of de as ter verstrooiing op een permanent strooiveld aanbieden. De nabestaande kan ook tot incidentele verstrooiing overgaan, bijvoorbeeld op een voor de overledene dierbare plek. De wet bepaalt hieromtrent in algemene zin dat de lijkbezorging geschiedt overeenkomstig de wens of de vermoedelijke wens van de overledene, tenzij dat redelijkerwijs niet gevegd kan worden. Zoals reeds

in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt zal de zorg voor de as binnen de grenzen van het (overige) recht uitgeoefend moeten worden.

Het derde lid geeft – evenals het huidige derde lid – de officier van justitie de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de termijn van een maand.

#### *Artikel 60*

Dit artikel stelt regels omtrent uit het buitenland afkomstige as. Deze regels zijn vergelijkbaar met de regels die gelden voor de behandeling van as die afkomstig is uit een Nederlands crematorium. Het eerste lid spreekt over het zo nodig bergen van de as in één of meer asbussen. Over het algemeen zal de as ingevoerd worden in een asbus en komt het voorschrift niet tot toepassing. De zorg voor de asbus(sen) berust bij de desbetreffende nabestaande(n).

Ook in dit geval is er een bewaartermijn van een maand, nu gerekend vanaf de invoer van de as (vergelijk het huidige artikel 59, tweede lid).

#### *Artikel 61*

Evenals in de huidige wet (artikel 66) is een bepaling opgenomen waarin de bevoegdheid wordt verleend om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de bestemming en de bewaring van as. Omdat het wetsvoorstel een grotere vrijheid verleent omtrent de wijze van berging is ook dit aspect in de bepaling opgenomen.

#### *Artikel 62*

Het eerste en het derde lid van dit artikel komen voort uit artikel 60, eerste lid, (oud) en artikel 61 (oud).

Bijzetting kan geschieden ter uitvoering van artikel 59, tweede lid. Het is ook mogelijk dat een nabestaande aan wie de asbus ter beschikking is gesteld, of die de asbus uit het buitenland heeft ingevoerd, opdracht geeft aan de houder van een crematorium of aan de houder van een begraafplaats om de asbus bij te zetten.

#### *Artikel 63*

Een bijgezette asbus kan weer ter beschikking gesteld worden aan een nabestaande die de zorg voor de asbus op zich neemt (eerste lid). Zie omtrent die zorg de beschouwing bij artikel 59 en in het algemeen deel van deze toelichting.

Het tweede lid bepaalt dat verwijdering van de asbus slechts mogelijk is met toestemming van de rechthebbende op de ruimte waar de asbus is bijgezet. Het recht kan een uitsluitend recht op een graf zijn, maar het kan ook een ander recht zijn. De overeenkomstige bepaling in de huidige wet (artikel 63) spreekt slechts over de rechthebbende in verband een uitsluitend recht op een graf.

Het derde lid komt overeen met het huidige artikel 64.

#### *Artikel 64*

Dit artikel is gelijk aan het huidige artikel 62, eerste en tweede lid.

#### *Artikel 65*

De regeling in dit wetsvoorstel van de registratie van de bijgezette asbussen is van toepassing op alle plaatsen waar kan worden bijgezet (zie

artikel 62, eerste lid). De regeling in hoofdstuk IV is dus, anders dan de regeling in het huidige artikel 62, ook van toepassing op asbussen die in of op een graf zijn bijgezet. Zie in dit verband ook de toelichting op de wijziging van artikel 27.

Zoals in de toelichting bij artikel 50 is betoogd, is het wenselijk om voorschriften vast te stellen die verzekeren dat uit de registratie blijkt wat er met de as van een overledene is gebeurd. Ook in dit geval zullen de regels worden opgenomen in het Besluit op de lijkbezorging. De plaats van bijzetting zal in de registratie worden opgenomen. Indien de as vervolgens wordt verstrooid of de asbus wordt meegegeven aan een nabestaande, zal dit eveneens uit de registratie blijken.

#### *Artikel 66*

De inhoud van dit artikel komt overeen met het huidige artikel 65. De wijziging betreft slechts een redactionele verbetering.

#### *Artikelen 66a en 66b*

In veel gevallen zal aansluitend op de bewaring van de asbus door de houder van het crematorium (artikel 59, eerste lid), de houder zorg dragen voor verstrooiing van de as overeenkomstig de (vermoedelijke) wens van de overledene, zoals die is verwoord door degene die in de lijkbezorging voorziet.

Indien de zorg voor de asbus in de handen van een nabestaande is, kan deze op enig moment tot verstrooiing overgaan. Hij kan zich dan tot de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting wenden, en die de opdracht geven om de as te verstrooien. Het is ook mogelijk dat hij de as zelf verstrooit, bijvoorbeeld op een voor de overledene dierbare plek.

Verstrooiing kan ook plaatsvinden door of in opdracht van de houder van de plaats van bijzetting, indien een asbus wordt geruimd.

Artikel 66a schrijft voor dat in al de gevallen waarin de verstrooiing plaatsvindt door (of in opdracht van) de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting, de verstrooiing dient te geschieden op een daartoe bestemd terrein (een permanent strooiveld) of in open zee. In verreweg de meeste gevallen zal de verstrooiing langs deze weg verlopen. In die gevallen dat de zorg voor de asbus berust bij een nabestaande en deze zelf overgaat tot verstrooiing (de incidentele verstrooiing), is de nabestaande niet verplicht om op een permanent strooiveld of in open zee te verstrooien.

Artikel 66b draagt aan de houder van een crematorium en aan de houder van een plaats van bijzetting op om een terrein te bestemmen om permanent as op te verstrooien. Een terrein kan slechts tot permanent strooiveld bestemd worden op basis van een vergunning van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het terrein is gelegen.

De huidige voorschriften omtrent asverstrooiing zijn met name neergelegd in artikel 10 van het Besluit op de lijkbezorging. Hierin is voorgescreven dat verstrooiing in alle gevallen dient te geschieden op een permanent strooiveld of in open zee. Deze bepaling zal komen te vervallen. Een verplichting tot verstrooiing op een permanent strooiveld of in open zee is nu opgenomen in artikel 66a, derde lid, van het wetsvoorstel. Maar deze verplichting is niet van toepassing in geval van incidentele verstrooiing.

De hoofdelementen van de regeling van de asverstrooiing worden door het wetsvoorstel in de wet zelf ondergebracht. Indien dit noodzakelijk blijkt kunnen op grond van artikel 61 van het voorstel bij algemene

maatregel van bestuur nadere voorschriften omtrent de verstrooiing worden vastgesteld.

## G

Het huidige vierde lid van het artikel geeft de officier van justitie de bevoegdheid om in een geval waarin tekenen of aanduidingen van een niet-natuurlijke dood aanwezig zijn, of anderszins een niet-natuurlijke dood niet uitgesloten geacht kan worden, te beletten dat de as wordt verstrooid, of de asbus wordt overgebracht naar een woning.

Gelet op de nieuwe bepalingen met betrekking tot de verschillende asbestemmingen, dient de bevoegdheid van de officier van justitie ruimer omschreven te worden dan in het huidige artikel. Daarom wordt nu bepaald dat de officier van justitie kan verbieden dat de as wordt verstrooid, ter beschikking wordt gesteld aan een nabestaande of naar het buitenland wordt verzonden.

## H en I

De strafbepalingen zijn aangepast aan de nieuwe regeling van de berging, de bestemming en de bewaring van as.

## **Artikel II**

Artikel 10 van de Landinrichtingswet kent een verwijzing naar artikel 60, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging. Deze laatste bepaling is (zonder materiële wijziging) in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 62, eerste lid.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal