

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Krijtlijnen en timing wijzigingsvoorstellen regelgeving begraafplaatsen en lijkbezorging

Voorliggende conceptnota bevat de krijtlijnen van het wijzigingsvoorstel om, in uitvoering van het Regeerakkoord en op basis van uitgebreid overleg met stakeholders, het privaat initiatief bij de oprichting en het beheer van crematoria vorm te geven en verduidelijkt de andere voorstellen om de regelgeving inzake begraafplaatsen en lijkbezorging te actualiseren.

1. INLEIDING: REGELGEVEND KADER

De gewesten zijn sinds 1 januari 2002 bevoegd voor de regelgeving met betrekking tot de begraafplaatsen en de lijkbezorging. Voor het Vlaamse Gewest is die bevoegdheid omschreven in het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging (hierna: het decreet).

Het decreet nam de basisbeginselen over van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging:

- de verschuldigde eerbied aan de overledene en aan zijn eventuele wilsbeschikking én aan de nabestaanden;
- de precieze afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid bij het funeraire gebeuren en de privé-verantwoordelijkheid én het waarborgen, door de overheid, van het neutrale karakter van de (inter)gemeentelijke begraafplaatsen;
- het principe van de ruime invulling van het begrip gemeentelijke autonomie in deze beleidsmaterie. Het toekennen van een belangrijke rol aan de gemeenten is verantwoord: een gemeente staat het dichtst bij de burger en is het best in staat om rekening te houden met de lokale omstandigheden in deze gevoelige beleidsmaterie.

Om aan dit laatste principe tegemoet te komen werd het decreet opgevat als een kaderdecreet. Het decreet legt de algemene principes vast, waardoor de lokale besturen een eigen beleid kunnen voeren, afgestemd op de lokale gevoeligheden. Daarnaast voerde het decreet een aantal belangrijke vernieuwingen door zoals de verhoging van de minimale termijn voor de bewaring van een niet-geconcedeerd graf van vijf naar tien jaar, de uitbreiding van de eventuele inhoud van de laatste wilsbeschikking, het niet langer verplichte gebruik van een doodskist, het meenemen van (een symbolisch gedeelte van) de as na een crematie enzovoort.

Het decreet wordt verder uitgewerkt in drie uitvoeringsbesluiten:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2005 tot bepaling van de voorwaarden waaraan een doodskist of een ander lijkomhulsel moet beantwoorden;
- het besluit Vlaamse Regering van 24 februari 2006 tot vaststelling van de wijzen van lijkbezorging, de asbestemming en de rituelen van de levensbeschouwing voor uitvaart opgenomen in laatste wilsbeschikking.

Omzendbrief BA-2006/03 van 10 maart 2006 betreffende de toepassing van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en de uitvoeringsbesluiten legt de voormelde regelgeving nader uit en verduidelijkt die.

In de daarop volgende jaren werden een aantal aanpassingen doorgevoerd aan het decreet, die voornamelijk waren ingegeven vanuit de wens naar een steeds persoonlijker invulling van de lijkbezorging door de overledene zelf of door de nabestaanden¹. De omzendbrief van 2006 werd niet aangepast aan de verschillende decreetwijzigingen.

Het thema begraafplaatsen en lijkbezorging leeft. Dat blijkt uit de talrijke parlementaire vragen en de verschillende conceptnota's² over het onderwerp. Het is een actueel item, waar ook de media regelmatig belangstelling voor tonen. Zo kwamen en komen onderwerpen als het toelaten van nieuwe alternatieven van lijkbezorging zoals resomatie en humusatie, het lijkenvervoer, het invoeren van een kwaliteitslabel voor de uitvaartsector, de natuurbegraafplaatsen,... regelmatig in de actualiteit.

2. REGEERAKKOORD

Het Regeerakkoord 2019-2024 (luik binnenlands bestuur en stedenbeleid) zegt:

“Het decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en het decreet Lokaal Bestuur passen we aan zodat ook private actoren het initiatief kunnen nemen tot de oprichting en het beheer van een crematorium, binnen een duidelijk toezichtkader van de Vlaamse overheid (bv. op het vlak van ethiek, milieunormen,...). Daarnaast evalueren we, in overleg met de lokale besturen en andere betrokkenen (uitvaartondernemers, crematoria,...) of er nog andere actualisaties mogelijk en wenselijk zijn.”

Op basis van de bepalingen in het Regeerakkoord werd een overlegtraject gestart met alle stakeholders in functie van de verdere uitwerking. Naast memoranda en andere inzichten van de diverse actoren werden ook de inzichten vanuit het parlement meegenomen in dit voorbereidende traject.

¹ Decreet van 9 december 2011 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging; decreet van 28 maart 2014 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging; decreet van 22 februari 2013 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

² Katrien Schryvers e.a. dienden reeds 3 conceptnota's in over nieuwe regelgeving inzake begraafplaatsen en lijkbezorging (2013-2014, 2018-2019 en 2020-2021).

3. SITUERING EN KNELPUNTEN

3.1 PRIVAAT INITIATIEF BIJ OPRICHTING EN BEHEER CREMATORIA

3.1.1. De actuele situatie

- Capaciteit crematoria versus behoefte

Vlaanderen heeft op vandaag 12 crematoria met in totaal 41 ovens. Al deze crematoria samen geven een theoretische capaciteit van 107.406 crematies of 128.887 crematies per jaar, indien er respectievelijk 5 en 6 dagen per week wordt gecremeerd³.

Crematorium	Aantal ovens	Cap/dag	5d-week	6d-week	Jaar (5d/w)	Jaar (6d/w)
Oostende	2	16	80	96	4 160	4 992
Brugge	4	32	160	192	8 320	9 984
Kortrijk	3	21	105	126	5 460	6 552
Lochristi	5	40	200	240	10 400	12 480
St-Niklaas	3	24	120	144	6 240	7 488
Aalst	3	24	120	144	6 240	7 488
Antwerpen	6	144	720	864	37 440	44 928
Turnhout	2	48	240	288	12 480	14 976
Zemst	3	24	120	144	6 240	7 488
Hofheide	3	24	120	144	6 240	7 488
Lommel	3	30	150	180	7 800	9 360
Hasselt	4	32	160	192	8 320	9 984
Totaal	41	459	2 295	2 754	119 340	143 208
Onderhoud (10%)					11 934	14 321
Totaal					107 406	128 887

Bron: VNOC

In 2020 vonden er in Vlaanderen 48.360 crematies plaats⁴. Zelfs in 2060, waar het aantal crematies op 58.702 wordt geschat⁵, is er nog ruim voldoende capaciteit met de bestaande crematoria. Men voorziet in de volgende 10 jaar een geleidelijke stijging van het aantal crematies tot 75%. In 2018 werd de kaap van 70% reeds overschreden. Het absoluut aantal te verwachten crematies zou jaarlijks stijgen tot 2050 en dan licht dalen⁶:

	Absoluut aantal te verwachten crematies (75%)
2020	48.360
2030	50.682
2040	55.726
2050	59.745
2060	58.702

Bron : VNOC en FOD Economie

³ Het gaat om een theoretische capaciteit, die uitgaat van volledige benutting van de beschikbare technische capaciteit van de Vlaamse crematoria samen. Een capaciteit van 107.406 crematies (5 d/w) of 128.887 crematies (6 d/w) komt realistisch voor. Deze capaciteit kan verschillen van de vergunde capaciteit (omgevingsvergunning). Zo is het maximaal aantal crematies in de crematoria van Kortrijk, Aalst en Sint-Niklaas begrensd in de omgevingsvergunning. Kortrijk: 4.900 crematies/jaar. Sint-Niklaas: 4.000 crematies/jaar. Aalst: 3.000 crematies/jaar.

⁴ Het aantal uitgevoerde crematies is terug te vinden op de website van het Verenigd Netwerk van Openbare Crematoria (VNOC): www.vnoc.be.

⁵ Bron: VNOC en FOD Economie

⁶ Er werd bij deze schatting geen rekening gehouden met potentiële toelating van nieuwe vormen van lijkbezorging.

- Spreiding van de crematoria

De spreiding van de crematoria over het Vlaamse grondgebied werd sinds 1995 door de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zorgvuldig gepland. Daarbij werd met volgende uitgangspunten rekening gehouden:

- afstand voor de nabestaanden (maximaal 20 à 25 km)⁷;
- economische leefbaarheid (1 crematorium per 400.000 – 500.000 inwoners);
- haalbare kostprijs voor de burgers;
- demografische gegevens met stijging van de sterftecijfers;
- stijging van het aantal crematies.

We kunnen stellen dat op vandaag over de verschillende provincies een voldoende evenwichtige spreiding van de crematoria aanwezig is. Ondanks de nagestreefde evenwichtige verspreiding van de crematoria zien we toch geregeld vragen opduiken om op minder centraal gelegen plaatsen een nieuwe technische installatie te realiseren. Een aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden participeren ook in installaties over de gewestgrenzen (met het oog op een degelijke nabijheid in hun werkingsgebied). Zo heeft IGS Westlede voor het zuidelijk deel van de provincie Oost-Vlaanderen een afspraak gemaakt met het crematorium van Frasnes-lez-Anvaing.

3.1.2. Visie belanghebbenden inzake privatisering

Overleg met de belanghebbenden (uitvaartsector, crematoria en lokale besturen) wees uit dat enkel Uitvaartunie Vlaanderen (d.i. de belangenorganisatie van de Vlaamse begrafenisondernemers) een uitgesproken voorstander is van een privatisering van de crematoria, dit in verschillende mogelijke vormen: via PPS, een loutere private partner of een gemengde IGS.

Funebra⁸, het Verenigd Netwerk van Crematoria (VNOC) en de lokale besturen (incl. VVSG, NBV, VLAVABBS⁹) stelden zich zeer terughoudend op en maakten een aantal fundamentele bedenkingen:

- de vrees voor wildgroei aan crematoria bij een privatisering;
- de vrees voor overcapaciteit, die er zal toe leiden dat crematoria niet meer rendabel zullen zijn. Crematoria dekken op dit ogenblik immers ruimschoots de vraag;
- de vrees voor prijsstijging bij overaanbod;
- de vrees voor problemen op het vlak van milieu;
- nood aan een toezichtkader vanuit de overheid bij privatisering van de crematoria.

3.1.3. Conclusie

De Vlaamse Regering heeft alle argumenten voor en tegen de privatisering van crematoria tegen elkaar afgewogen. Rekening houdende met de gemaakte afweging, de visie van de verschillende belanghebbenden en het Regeerakkoord 2019-2024, opteert de Vlaamse Regering ervoor om mogelijk te maken dat een crematorium wordt opgericht en beheerd door een intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarin een private rechtspersoon met een minderheidsparticipatie kan deelnemen, de zogenaamde 'crematoriumintercommunale'.

⁷ Naar schatting 90% van de Vlamingen woont binnen een straal van 25 km van een crematorium.

⁸ Funebra is de Belgische federatie van begrafenisondernemers.

⁹ VLAVABBS is de Vlaamse Vereniging van Ambtenaren en Beambten Burgerlijke Stand vzw.

De 'crematoriumintercommunale' met beperkte private deelname zal kunnen teruggevallen op het reeds bestaande bestuurlijk toezichtkader. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vallen immers onder het bestuurlijk toezicht, zoals bepaald in het decreet over het lokaal bestuur. Eventueel kan aanvullend nog worden voorzien in de ontwikkeling van een deontologische code voor de crematoria om eventuele onregelmatigheden (bv. klachten over vermenging van as) te voorkomen.

3.2. SECTORVOORSTELLEN ACTUALISATIES

Om tot deze conceptnota te komen, werd met de uitvaartsector en andere belanghebbenden overleg gepleegd. Er vonden drie overlegmomenten plaats op 11 en 25 februari 2021 en 11 maart 2021 met VNOC, Uitvaartunie Vlaanderen, Funebra, VVSG, het Netwerkbegraafplaatsen Vlaanderen, VLAVABBS, stad Gent, stad Antwerpen, gemeente Kampenhout, FOD Binnenlandse Zaken en verschillende Vlaamse beleidsdomeinen (Agentschap Zorg en Gezondheid, Agentschap Natuur en Bos, Agentschap Onroerend Erfgoed, OVAM, Agentschap Ruimte, Vlaamse Milieumaatschappij).

De agenda van die overlegmomenten werd bepaald door de visieteksten van de verschillende actoren (het VNOC, Uitvaartunie Vlaanderen, Funebra, het VVSG-netwerk en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen) en de conceptnota's van enkele parlementsleden. In de visieteksten hebben de belanghebbenden vooraf hun suggesties tot aanpassing van de regelgeving uiteengezet. Hieronder worden daar kort de grote lijnen van geschetst.

In de conceptnota voor nieuwe regelgeving tot aanpassing van de regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging aan de evoluerende maatschappelijke wensen en noden (2020-2021) lichten de parlementsleden Katrien Schryvers, Jo Brouns, Brecht Warnez, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel en Peter Van Rompuy enkele voorstellen toe:

- De decretale verankering van de mogelijkheid tot het toepassen van andere technieken van lijkbezorging dan crematie en begraving, hetzij door een aanpassing van het decreet, hetzij in een nieuw decreet;
- De inrichting van crematoria als zuiver technische entiteiten. Begrafenisondernemers richten eigen afscheidsruidtes in waar op een serene manier afscheidsplichtigheden kunnen worden georganiseerd. Ook heel veel lokale besturen stellen daarvoor een of meer ruimten ter beschikking;
- Een verduidelijking van de taken van de gemeentelijke overheid op de begraafplaats.
- Een minimale dienstverlening bij de lijkbezorging van behoeftigen. Klarheid scheppen over welke overheid in die situatie de kosten op zich moet nemen. Meer decretale zekerheid over de lijkbezorging van mensen zonder nabestaanden is eveneens wenselijk;
- Het voorzien in de mogelijkheid tot het nemen van een concessie voor een urnenveld. Dat blijkt al te worden toegepast in de praktijk.
- De onderhoudsverplichting moet gelden voor elke vorm van concessie;
- De wens om het lichaam na de dood aan de wetenschap te schenken in de laatste wilsbeschikking laten opnemen;
- Bij gebrek aan wilsverklaring moet de persoon die bevoegd is om te voorzien in de lijkbezorging kunnen beslissen over de asbestemming;
- Digitalisering van de aangifte van overlijden;
- Vereenvoudiging van de dubbele attestering ingeval van crematie, dit zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke garanties bij de vaststelling van de doodsoorzaak.

- Het verder faciliteren van natuurbegraafplaatsen en het wegnemen van bestaande drempels die de aanleg ervan zouden kunnen hypothekeren of vertragen.
- Het invoeren van een kwaliteitslabel voor uitvaartverzorgers.

In de visieteksten van Uitvaartunie Vlaanderen en Funebra kwamen ook volgende punten aan bod:

- De kosteloosheid van begraving voor voormalige inwoners van een gemeente;
- Het opleggen van uniforme regels i.v.m. voorwaarden voor concessies;
- Het opleggen van uniforme regels over graftekens;
- Aanpassing van de regels over het vervoer van het stoffelijk overschot;
- Vastleggen dat de gemeente van overlijden de kosten van de beëdigd geneesheer ten laste neemt wanneer een persoon overlijdt die niet in het bevolkingsregister, het vreemdelingen- of wachtregister is ingeschreven.

Het Verenigd Netwerk van Crematoria vraagt naast de voorgaande items ook aandacht voor:

- Het verbeteren van technieken van ontgraving, zodat schade aan crematieovens beperkt wordt;
- Kwaliteit van doodskisten. Het invoeren van een kwaliteitslabel zal zorgen voor meer controle op het duurzaam aspect van doodskisten;
- De identificatie van as na crematie.

De lokale besturen bundelden hun visie in een nota van VVSG, Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen en VLAVABBS. Deze actoren pleiten vooral voor een goed kader, waarbinnen de lokale besturen en de andere partners in het veld kunnen werken. Dat kader moet aangepast zijn aan de uitdagingen van vandaag. Dat zijn enerzijds een aantal nieuwe technieken, mogelijkheden en maatschappelijke vragen die ruim aan bod komen in de voorgestelde agendapunten, maar anderzijds ook een grote nood aan digitalisering en vereenvoudiging van de administratieve processen.

3.3. ADVIES ZORG EN GEZONDHEID

Het Agentschap Zorg en Gezondheid heeft de regelgeving over de begraafplaatsen en de lijkbezorging gescreend vanuit de focus 'gezondheid'.

4. REGERINGSDOELSTELLING EN TIMING

De Vlaamse Regering wil privaat initiatief bij de oprichting en het beheer van de crematoria mogelijk maken.

Tevens wil de Vlaamse Regering de huidige regelgeving over de begraafplaatsen en lijkbezorging waar nodig actualiseren. Er wordt conform het regeerakkoord niet gekozen voor een allesomvattend, nieuw decreet, maar wel voor aanpassingen, actualisaties aan de bestaande regelgeving, waarvan de uitgangsprincipes behouden blijven.

Het uitgangspunt blijft het voorzien in een kaderdecreet, waarbij de lokale besturen zelf een eigen beleid kunnen bepalen, zonder dat alles in detail centraal wordt geregeld.

Het is de bedoeling om in juni 2023 (eerste goedkeuring regering) en december 2023 (definitieve goedkeuring en indiening parlement) te landen met een aangepast, gemoderniseerd decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging. De nodige uitvoeringsbesluiten zullen daar zo nauw mogelijk op aansluiten.

De aanpassingen aan de uitvoeringsbesluiten en aan de omzendbrief zullen het wijzigingsdecreet volgen.

5. KRACHTLIJNEN VAN HET NIEUW REGELGEVEND KADER

De uitgangsprincipes van het decreet blijven ongewijzigd: het respect voor de overledenen, het neutrale karakter van de begraafplaats en de lokale autonomie. Daarnaast staat de laatste jaren de persoonlijke beleving van afscheid nemen steeds meer centraal. Men wil daarbij ook maximaal uiting geven aan de laatste wil van de overledene. Getuige daarvan zijn de toenemende aandacht voor o.m. een vergroening van de begraafplaatsen, het natuurbegraven, alternatieve technieken van lijkbezorging (zoals resomatie),... De regelgeving moet op een dusdanige manier geconcipeerd worden dat we ook toekomstige maatschappelijke evoluties kunnen ondervangen.

Deze conceptnota strekt ertoe de krachtlijnen vast te leggen voor (1) het privaat initiatief bij de oprichting en het beheer van de crematoria en (2) de andere actualisaties van de regelgeving over begraafplaatsen en lijkbezorging.

5.1. WIJZIGINGSVOORSTELLEN OVER CREMATORIA

5.1.1. Deelname van private rechtspersonen kan

Artikel 2, tweede lid van het decreet bepaalt dat enkel een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband een crematorium kan oprichten en beheren. De Vlaamse Regering stelt voor om mogelijk te maken dat een private rechtspersoon deelneemt in het intergemeentelijk samenwerkingsverband, de 'crematorium-intercommunale'. Er wordt niet geopteerd voor een zuiver privaat initiatief.

Dat voorstel vergt een aanpassing van artikel 396, §2 van het decreet over het lokaal bestuur in die zin dat ook private rechtspersonen kunnen deelnemen in een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid met als enige doelstelling het oprichten en beheren van een crematorium, zoals dat al uitzonderlijk het geval is in de energie-intercommunale en in de afval-intercommunale. Artikel 2, tweede lid van het decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging blijft ongewijzigd. Private actoren zullen dus enkel kunnen deelnemen in het intergemeentelijk samenwerkingsverband en zullen niet op eigen initiatief kunnen overgaan tot de oprichting van een crematorium. Artikel 2, tweede lid van het decreet blijft immers ongewijzigd.

De deelnemende private partner zal slechts een minderheidsparticipatie kunnen nastreven in de crematorium-intercommunale. De intercommunale blijft dus een publiekrechtelijke rechtspersoon en dient in die hoedanigheid de beginselen van behoorlijk bestuur, het neutraliteitsprincipe en de basisbeginselen van het decreet steeds in acht te nemen. Zo is in het decreet uitdrukkelijk opgenomen dat crematoria geen handelingen mogen verrichten in strijd met de eerbied voor doden¹⁰. Het toelaten van een beperkte private participatie in de crematorium-intercommunale betekent geenszins een terugkeer naar de situatie van vóór de inwerkingtreding van het decreet, waar misbruiken werden vastgesteld bij enkele private crematoria. De crematorium-intercommunale is er als publieke entiteit immers toe gehouden alle voormelde fundamentele principes na te leven.

Het decreet over het lokaal bestuur voorziet al in bestuurlijk toezicht ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De toezichtregeling, zoals bepaald in Deel 3, Titel 3, hoofdstuk 4 van het decreet over het lokaal bestuur zal eveneens van toepassing zijn op de

¹⁰ Artikel 4 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

'crematorium-intercommunale'. Het bestuurlijk toezicht omvat een toetsing aan het recht en het algemeen belang van beslissingen en handelingen van de lokale besturen, waaronder de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In overleg met de bestaande crematoria zal een ethisch basiskader worden uitgewerkt dat moet worden opgenomen in een deontologische code die elk crematorium verplicht zal moeten aannemen.

5.1.2. Subsiestop

Op basis van het decreet van 12 juli 2013 houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria kan de bouw van infrastructuur van crematoria gesubsidieerd worden door de Vlaamse overheid.

De bestaande crematoria zijn, zoals aangegeven in de inleiding bij deze conceptnota, gebiedsdekkend en hebben voldoende capaciteit voor het aantal crematies. De bouw van bijkomende crematoria is niet noodzakelijk. Daarnaast wordt private deelname bij de oprichting en het beheer van crematoria mogelijk. Bovendien maakt de Vlaamse Regering het mogelijk voor toekomstige, nog op te richten crematoria, om enkel te bestaan uit een technische entiteit (zoals ook werd voorgesteld door de indieners van de conceptnota¹¹). Daardoor valt de noodzaak aan subsidies weg.

5.1.3. Technische entiteit zonder openbaar gedeelte: kan

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria deelt een crematorium op in een *openbaar gedeelte*, dat dient voor de ontvangst van de nabestaanden en kennissen, en een *technisch gedeelte*, dat alleen toegankelijk is voor de beroepsmensen. Het openbare gedeelte omvat ten minste een ontvangst- en wachtlokaal voor de nabestaanden. Daarnaast moet er ook een lokaal zijn voor het gekozen levensbeschouwelijke ritueel van de uitvaartplechtigheid, en een lokaal voor de overhandiging van de as. Voor het technische gedeelte bepaalt het besluit dat het ten minste een koelkamer, een lokaal voor de plaatsing van de doodskist of lijkwade, en een oven moet bevatten¹².

Voor toekomstige, nog op te richten crematoria wordt voorgesteld om de vereiste van het openbaar gedeelte weg te laten. De indieners van de conceptnota stelden immers vast dat niet alleen veel begrafenisondernemers eigen afscheidsruimtes inrichten waar op een serene manier afscheidsplechtigheden kunnen worden georganiseerd, maar dat ook heel veel lokale besturen daarvoor een of meer ruimten ter beschikking stellen¹³.

5.1.4. Entiteit zonder urnenveld, strooiweide en columbarium: kan

¹¹ *Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, 524, Conceptnota voor nieuwe regelgeving tot aanpassing van de regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging aan de evoluerende maatschappelijke wensen en noden van Katrien Schryvers, Jo Brouns, Brecht Warnez, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel en Peter Van Rompuy.*

¹² Artikelen 20 tot en met 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.

¹³ *Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, 524, Conceptnota voor nieuwe regelgeving tot aanpassing van de regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging aan de evoluerende maatschappelijke wensen en noden van Katrien Schryvers, Jo Brouns, Brecht Warnez, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel en Peter Van Rompuy.*

Aansluitend bij het vorig punt stelt de Vlaamse Regering voor om de decretale verplichting dat ieder gemeentelijk of intergemeentelijk crematorium moet beschikken over een urnenveld, een strooiweide en een columbarium te herleiden tot een mogelijkheid of te schrappen. Zo kunnen de bestaande urnenvelden, strooiweiden en columbaria van de huidige crematoria behouden blijven. Eventuele bijkomende crematoria hoeven echter niet te voorzien in urnenvelden, strooiweiden en columbaria.

5.2. ANDERE WIJZIGINGSVOORSTELLEN TOT ACTUALISATIES

5.2.1. Vervoer stoffelijk overschot

Op vandaag moet een niet-gecremeerd stoffelijk overschot individueel vervoerd worden met een lijkwagen of op een andere passende wijze¹⁴.

De Vlaamse Regering stelt voor het decreet aan te passen zodat rekening wordt gehouden met de (toekomstige) maatschappelijke evoluties op het vlak van lijkenvervoer. Het woord 'individueel' kan op vraag van de uitvaartsector worden geschrapt. Voorts kan op voorstel van alle belanghebbenden worden verduidelijkt dat onder 'passende wijze' wordt verstaan veilig, hygiënisch en met respect voor de overledene.

Op de vraag van de uitvaartsector tot verduidelijking van het begrip 'lijkwagen' kan niet worden ingegaan. De definiëring van het begrip 'lijkwagen' valt immers buiten de bevoegdheid van het Vlaams gewest. Dat is een federale aangelegenheid¹⁵.

5.2.2. Advies tweede geneesheer bij crematie

Het decreet vereist in geval van crematie, en indien de arts heeft vastgesteld dat het om een natuurlijk overlijden gaat, het advies van een tweede arts¹⁶. Het verplichte advies van de tweede arts biedt volgens de belanghebbenden in de praktijk geen meerwaarde ten aanzien van het eerste advies.

Het College van Procureurs-Generaal erkent in zijn advies¹⁷ dat de huidige regeling niet optimaal is, maar vraagt toch de nodige omzichtigheid aan de dag te laten bij de herziening van de huidige procedure. De procedure van het tweede medisch advies kan volgens het College enkel worden opgeheven als er andere maatregelen worden ingevoerd die minstens evenveel en idealiter meer kansen bieden om een verdacht overlijden aan het licht te brengen. Het College van Procureurs-Generaal geeft als voorbeeld het opstellen van een checklist, aan de hand waarvan een onverklaard overlijden kan worden vastgesteld. Het College suggereert ook dat de door de gemeentes aangestelde beëdigd geneesheren zouden moeten worden verplicht om een basisopleiding te volgen om adequater te kunnen nagaan of een overlijden te wijten is aan verdachte oorzaken.

¹⁴ Artikel 13, derde lid van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

¹⁵ Artikel 1,§2, 71° van het koninklijk besluit dd. 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen definieert 'lijkwagen' als "elk motorvoertuig van de categorie M dat bestemd is voor het vervoer van overledenen en hiertoe een speciale uitrusting heeft".

¹⁶ Artikel 19, §1, 3°, tweede lid decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

¹⁷ Het College van Procureurs-Generaal verleende op 15 november 2021 advies over deze kwestie.

Op voorstel van het Agentschap Zorg en Gezondheid werd daarover advies gevraagd aan de Nationale Raad van de Orde der Artsen. De huidige regeling blijft behouden, zolang er geen werkbaar alternatief voorhanden is voor het verplichte advies van de tweede arts bij crematie.

De Regering stelt voor om in het decreet de term 'geneesheer' te vervangen door 'arts', dit op vraag van het Agentschap Zorg en Gezondheid.

5.2.3. As-bestemming

Voor bepaalde as-bestemmingen¹⁸, opgenomen in artikel 24, §1, vierde lid van het decreet, is, bij gebrek aan een wilsbestemming, een gezamenlijk schriftelijk verzoek vereist van zowel de echtgenoot of van diegene met wie de overledene een feitelijk gezin vormde als van alle bloed- of aanverwanten van de eerste graad. Is de overledene minderjarig, dan is een verzoek van de ouders of voogd vereist¹⁹.

De Vlaamse Regering stelt voor om dit principe te behouden, maar ook tegemoet te komen aan maatschappelijke evoluties zoals nieuwe samenlevingsvormen. Daarom wordt voorgesteld dat bij gebrek aan nabestaanden in de eerste graad, de persoon die gedurende de laatste periode van het leven van de overledene met hem nauwe en frequente affectiebanden heeft onderhouden, kan beslissen over de as-bestemming.

Indien het om een minderjarige gaat, blijft het verzoek van de ouders of voogd vereist, tenzij de minderjarige vanaf 16 jaar een laatste wilsbeschikking heeft afgeleverd bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Uit voorgaande blijkt duidelijk dat de Vlaamse Regering het nodige belang van een laatste wilsbeschikking onderkent. Het is een uitstekende manier om bv. de wijze van lijkbezorging of de asbestemming vast te laten leggen. Mogelijk is deze manier van werken voor velen nog niet of onvoldoende bekend. Samen met de wijziging van de regelgeving zal met de stakeholders worden bekeken hoe de mogelijkheid van een 'laatste wilsbeschikking' rond dit soort zaken meer bekend kan worden gemaakt.

5.2.4. Onderhoud concessies

Het decreet bepaalt dat geconcedeerde graven moeten onderhouden worden. In de conceptnota²⁰ wordt gesteld dat die onderhoudsverplichting moet gelden voor alle concessies (bv. columbaria). De Vlaamse Regering stelt voor om in te gaan op die suggestie.

5.2.5. Alternatieve wijzen van lijkbezorging

¹⁸ Het gaat om het uitstrooien van as op een andere plaats dan de begraafplaats, het begraven van de urne op een andere plaats dan de begraafplaats en het bewaren van de urne op een andere plaats dan de begraafplaats.

¹⁹ Artikel 24, §1, vierde lid van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

²⁰ *Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, 524*, Conceptnota voor nieuwe regelgeving tot aanpassing van de regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging aan de evoluerende maatschappelijke wensen en noden van Katrien Schryvers, Jo Brouns, Brecht Warnez, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel en Peter Van Rompuy.

Alternatieve technieken inzake lijkbezorging, zoals resomatie²¹ en humusatie²², winnen steeds meer aan belangstelling.. Het decreet voorziet in artikel 15, §1 reeds in een afdoende rechtsgrond om die alternatieve technieken in een uitvoeringsbesluit verder te reglementeren.

In het kader van de actualisatie van de regelgeving werd voor beide technieken advies gevraagd op het vlak van ethiek²³ en duurzaamheid²⁴.

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO)²⁵ concludeerde na onderzoek evenwel dat:

- Resomeren in vergelijking met begraven of cremieren een lagere milieu-impact heeft, voornamelijk door een lager verbruik van grondstoffen, minder landgebruik en het feit dat meer materialen gerecycleerd kunnen worden. Het effluent van het resomatieproces voldoet echter voor een aantal parameters niet aan de lozingsnormen in VLAREM, zowel bij lozing op riool als bij lozing op oppervlaktewater. Verder onderzoek naar de economische en technische haalbaarheid van de behandeling van het effluent voor lozing of hergebruik is aangewezen. Ook kunnen bijkomende meetgegevens van de verschillende parameters bijdragen aan een beter zicht op de samenstelling van het effluent.
- Humaan composteren in vergelijking met begraven of cremieren, minder beslag legt op landgebruik en fossiele brandstoffen. Er is echter nog onvoldoende wetenschappelijke kennis over het effectieve composteerproces, zowel natuurlijk als technisch, alsook over de verspreiding van risicovolle agentia naar lucht, water en bodem. Er is duidelijk nood aan verder wetenschappelijk onderzoek om de randvoorwaarden voor een haalbaar en doeltreffend humusatieproces te bepalen, alsook meetgegevens om de impact naar lucht, water en bodem beter in te schatten. Daarnaast zullen de meetgegevens gebruikt kunnen worden om aan de hand van een LCA-analyse een vergelijking te maken van de totale milieu-impact van deze methode met andere vormen van lijkbezorging.

Het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek²⁶ kwam tot volgende bevindingen:

- Humusatie in natuurlijke omstandigheden is technisch niet uitvoerbaar en botst daardoor in uitvoering (niet in de achterliggende intenties) met verschillende aspecten van het ethisch kader. Dit kan niet weerhouden worden als een nieuwe vorm van lijkbezorging. Er kan wel onderzocht worden in hoeverre het aanbieden van natuurbegraven zonder crematie aan de vraag naar humusatie in natuurlijke omstandigheden tegemoet zou kunnen komen.
- Humusatie in gecontroleerde omstandigheden is technisch uitvoerbaar, betaalbaar en doorstaat in belangrijke mate een toetsing met het ethisch kader. Wanneer deze technisch gecontroleerde humusatie breder op de markt zou komen, en ook aanvaard en gevraagd zou worden door mensen, is er op zich geen bezwaar om deze vorm toe

²¹ Resomeren, ofwel alkalische hydrolyse, is een chemisch proces waarbij het lichaam van een overledene wordt ontbonden in een stalen drukvat. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een stof met een hoge pH-waarde, meestal kaliumhydroxide, opgelost in heet water.

²² Humusatie, ofwel humaan composteren, is een gecontroleerd proces waarbij het lichaam van een overledene langzaam wordt verteerd dankzij de micro-organismen uit een compost van houtsnippers, waarbij de stoffelijke resten transformeren tot vruchtbare compostgrond.

²³ De minister van Binnenlands Bestuur vroeg daarover advies aan het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek in september 2020.

²⁴ De minister van Binnenlands Bestuur vroeg aan VITO advies op 25 juni 2021.

²⁵ VITO verleende advies op 4 oktober 2021.

²⁶ Het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek heeft op 26 november 2021 advies verleend.

te laten. Het Comité stelt echter vast dat de vraag naar humusatie er vandaag vooral een is naar natuurlijke humusatie en dat de humusatie in gecontroleerde omstandigheden niet aan die vraag voldoet.

- Resomatie staat technologisch op punt en doorstaat de toetsing met het ethisch kader. Op verschillende punten, onder meer milieu-impact, steekt resomatie zelfs gunstig af tegenover crematie en begraven. Het Comité ziet geen bewaar om deze vorm in de toekomst toe te laten. De techniek kan naast crematie tegemoet komen aan de ruimteproblematiek die de klassieke begrafenis methode met zich meebrengt.
- Cryomatie²⁷ is nog in ontwikkeling. Het is een techniek die potentieel praktisch haalbaar is en de toetsing met het ethisch kader van dit advies in principe zou moeten kunnen doorstaan. De techniek is op dit moment echter nog in experimentele fase en is onvoldoende klaar om op de markt gebracht te worden

De meest haalbare techniek op vlak van ethiek blijkt resomatie te zijn. Het VITO concludeerde echter dat bijkomend onderzoek naar de samenstelling van het effluent en nabehandelingstechnieken nodig is.

De Vlaamse Regering bekijkt in eerste instantie intern de haalbaarheid van de alternatieve vormen van lijkbezorging (en in het bijzonder de techniek van het resomeren) en de adviezen die daarrond verkregen zijn. De Vlaamse Regering is alleszins principieel bereid om alternatieve technieken van lijkbezorging te implementeren in de regelgeving.

Daarnaast zullen de buitenlandse ontwikkelingen ook verder worden opgevolgd.

5.2.6. Laatste wilsbeschikking

De Vlaamse Regering stelt voor om het document van de laatste wilsbeschikking slechts in beperkte mate aan te vullen. Zo kan voorzien worden in de mogelijkheid om aan te geven dat men geen uitvaartritueel verkiest. Dat hiaat wordt immers heel vaak aangekaart. Deze aanvulling vergt een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2006 tot vaststelling van de wijzen van lijkbezorging, de asbestemming en de rituelen van de levensbeschouwing voor uitvaart opgenomen in laatste wilsbeschikking.

Een andere mogelijke aanvulling in het document van de laatste wilsbeschikking betreft de mogelijkheid om het lichaam af te staan aan de wetenschap. VVSG, Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen en VLAVABBS zijn er geen voorstander van om deze mogelijkheid op te nemen in het document van de laatste wilsbeschikking. Aan die schenking gaat immers een procedure vooraf, waarbij de universitaire instelling haar toestemming dient te verlenen. De instelling kan bovendien op het moment van het overlijden nog steeds weigeren het lichaam te aanvaarden. In dat geval kan de laatste wens niet worden uitgevoerd. De Vlaamse Regering stelt voor om de keuzemogelijkheid toch op te nemen in het document van de laatste wilsbeschikking, maar met de verplichting om ook een alternatieve keuze te maken.

Indien de nieuwe wijzen van lijkbezorging worden mogelijk gemaakt, dan dient het document van de laatste wilsbeschikking daaraan te worden aangepast.

De belanghebbenden vestigden de aandacht op het nut van een uitvaartcontract. Daarin kan eenieder zijn laatste wensen (al dan niet gedetailleerd) opnemen. Het document van de laatste wilsbeschikking moet beperkt blijven tot de basisinformatie, die afdwingbaar is. De verdere uitwerking ervan kan worden opgenomen in het uitvaartcontract. Het bestaan van dat

²⁷ Bij cryomatie wordt het stoffelijk overschot gevriesdroogd.

uitvaartcontract kan volgens de huidige regelgeving al worden vermeld in het document van de laatste wilsbeschikking.

5.2.7. Verwijdering nieuw type pacemaker

Batterijen van implantaten moeten vóór de crematie of de begraaving verwijderd worden²⁸. Wanneer de overledene een pacemaker draagt, dan wordt het toestel volledig weggenomen door de begrafenisondernemer. Het nieuwe type pacemaker, Micra Transcatheter Pacing System, mag en kan enkel door een arts uit het lichaam worden verwijderd en niet meer door de begrafenisondernemer zoals bij de vorige generatie pacemakers. Dat is in de praktijk niet werkbaar.

Onderzoeken, uitgevoerd door de fabrikant van de crematieovens, hebben al uitgewezen dat er geen gevaar is voor de ovens en werknemers die de ovens bedienen. Daarnaast wezen testemissies, uitgevoerd door IFZW²⁹, uit dat het achterblijven van het nieuwe type pacemaker in het lichaam niet schadelijk is voor het milieu. Aangezien de uitstoot bij crematies van overledenen met een dergelijke pacemaker in het lichaam binnen de toegelaten normen valt, kan worden aanvaard dat een dergelijk implantaat in het lichaam achterblijft. Dat vereist een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.

5.2.8. Concessies voor urnenvelden en natuurbegraafplaatsen

Het decreet³⁰ laat gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden toe om op de gemeentelijke, respectievelijk intergemeentelijke begraafplaatsen grafconcessies of concessies voor columbaria te verlenen.

De Vlaamse Regering wil die mogelijkheid toelaten op urnenvelden (zoals ook gesuggereerd door de indieners van de conceptnota³¹). De mogelijkheid om concessies toe te staan op een door de gemeente afgebakende zone op openbaar domein buiten de begraafplaats wordt onderzocht.

Bij de aanleg van natuurbegraafplaatsen ondervindt men in de praktijk nog moeilijkheden op het vlak van ruimtelijke ordening, alsook bij de beoordeling van aanvragen voor de aanleg van natuurbegraafplekken door het Agentschap Natuur en Bos. Deze obstakels kunnen niet worden weggenomen door een wijziging van het decreet.

5.2.9. Digitalisering aangifte van overlijden en vereenvoudiging attestering

Een doorgedreven digitalisering wat betreft de aangifte van overlijden biedt voordelen voor alle betrokken partijen: administratieve vereenvoudiging voor de gemeente en tijdswinst voor

²⁸ Artikel 28 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria.

²⁹ <http://www.ifzw.co.uk/>

³⁰ Artikel 6, eerste lid van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging

³¹ *Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, 524, Conceptnota voor nieuwe regelgeving tot aanpassing van de regelgeving op de begraafplaatsen en de lijkbezorging aan de evoluerende maatschappelijke wensen en noden van Katrien Schryvers, Jo Brouns, Brecht Warnez, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel en Peter Van Rompuy*

de uitvaartondernemers die de aangifte niet meer fysiek hoeven af te leveren op het gemeentebestuur.

De Vlaamse Regering streeft naar een maximale digitalisering van het aangifteproces, inclusief een vereenvoudiging van de verschillende federale attesten die in het kader van het vaststellen van het overlijden moeten worden opgesteld. Het betreft de medische attesten modellen III C en D die na het overlijden moeten worden opgesteld

Om de dienstverlening van lokale besturen innovatief te vernieuwen lanceerde Vlaanderen het subsidieproject 'Gemeenten zonder gemeentehuis'. Lokale besturen kunnen een subsidieaanvraag indienen voor digitaliseringsprojecten die de dienstverlening en werking van de stad of gemeente klantgericht maken, zo ook bijvoorbeeld op het vlak van aangifte van overlijden.

6. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSREGELING

De Vlaamse Regering streeft naar een inwerkingtreding zes maand na de goedkeuring van het decreet. Op die manier hebben de lokale besturen de tijd om hun reglementen aan te passen.

7. PROCEDURELE KRACHTLIJNEN

De Vlaamse Regering zal een ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging opstellen. De nodige uitvoeringsbesluiten zullen daar zo nauw mogelijk op aansluiten.

De Vlaamse Regering zal hier de stakeholders bij betrekken.

8. FINANCIËLE IMPACT

Deze conceptnota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

9. AKTENEMING DOOR DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse Regering neemt akte van de conceptnota en de erin vervatte principes.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Bart SOMERS