Schouwen en sturen

Visies en vormen om opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw te versterken

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Martin Schulz
Tijs van de Vijver
Christiaan van der Kaaij
Florian Theissen
Mark van Twist

dr. Martin Schulz
is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken van governance en kwesties die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

drs. Tijs van de Vijver
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek richt zich onder meer op vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

drs. Christiaan van der Kaaij
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek richt zich onder meer op 'de politiek van tellen' en interbestuurlijke samenwerking.

mr. dr. Florian Theissen
is managing partner bij PROOF Adviseurs. Zijn praktijk bestaat uit advisering en procesbegeleiding bij (interbestuurlijke) samenwerking op maatschappelijke opgaven.

prof. dr. Mark van Twist
is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Een verweesd dossier → 5

1.1 De gemeentelijke *wat*? → 5

1.2 Van de periferie naar het middelpunt van de aandacht → 7

1.3 Dit rapport: versterken van het opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw → 11

2. Opdrachtgeverschap in beeld (krijgen) → 13

2.1 Geen ontworpen stelsel, maar historisch gestolde verhoudingen → 14

2.2 De wet als fundament → 15

2.3 De operationele logica van de gemeentelijke lijkschouwer → 19

2.4 Wie voert uit en wie bepaalt de standaard? → 21

2.5 Wie bestuurt dit? → 24

2.6 Opdrachtgeverschap versterken → 25

3. Visies: positioneren van de gemeentelijke lijkschouw → 27

3.1 Positionering: de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw → 27

3.2 Twee visies: primair in het strafrecht of in de publieke gezondheid → 29

3.3 Visies vergeleken → 32

3.4 Visies met betekenis: gevolgen voor opdrachtgeverschap → 32

4. Vormen: opdrachtgever tussen ‘zijn’ en ‘worden’ → 34
4.1 Opdrachtgeverschap doordenken → 35
4.2 Huidig opdrachtgeverschap bij de gemeentelijke lijkschouw → 39
4.3 Ideaaltype 1: revitaliseren – bestaande verhoudingen expliciteren → 42
4.4 Ideaaltype 2: regionaliseren – opdrachtgeverschap gezamenlijk organiseren → 46
4.5 Ideaaltype 3: centraliseren – landelijk organiseren → 51
4.6 Ruimte maken in het denken over opdrachtgeverschap → 56

5. Visies en vormen: wat werkt (het beste)? → 59
5.1 Complexiteitsreductie: denkraam voor de toekomst → 60
5.2 Complexiteitserkenning: keuzes maken vanuit visies en vormen → 65

Geraadpleegde bronnen → 70

1. Een verweesd dossier

Blij als we niet weten hoe het werkt
Er zijn overheidstaken waar we als buitenstaander liever niet te veel vanaf weten. Juist dat we er niets van weten, maakt dat we blij zijn met dat/hoe het is geregeld. De waarde van de uitvoering van deze overheidstaken ligt in hun geruisloze werking. Ongemakkelijke details blijven op afstand van het dagelijkse leven. Ze zijn niet taboe, maar meer iets waarvan het maar wat comfortabel is dat ze in de periferie van de aandacht blijven. Onderhoud dat aan vliegtuigen wordt gepleegd, om maar iets te noemen. Omdat het er is, stappen we met een gerust hart in, maar hoe meer we horen over de risico's die dat onderhoud noodzakelijk maken, des te angstiger stappen we in dat vliegtuig. Afvalinzameling is ook zoiets: we zetten de kliko achteloos aan de straat en vergeten bijna dat onze gemeente (of juist een intergemeentelijk samenwerkingsverband) het vuilnis ophaalt en zorgt voor de verwerking ervan. Of denk aan de discretie waarmee we in Nederland omgaan met 'verwenzorg' of 'contactzorg' van eenzame ouderen door sekswerkers, wat in sommige gemeenten valt onder de bijzondere bijstand of de Wet maatschappelijke ondersteuning en waarvan het bestaan een duidelijk maatschappelijk nut heeft.[1] Ook op meer meta-niveau is er sprake van dit soort kwesties, bijvoorbeeld rond 'sociale controle'. Er zijn onzichtbare normen die onze samenleving bij elkaar houden, maar pas zodra we die expliciet maken, ervaren we hoe dwingend die normen (kunnen) zijn.[2] Die onzichtbaarheid is niet toevallig, maar functioneel. Ze maakt mogelijk dat het leven 'gewoon' doorgaat. Zolang de uitvoering van overheidstaken werkt, hoeven we er niet bij stil te staan. Totdat het plots niet meer werkt zoals gewoonlijk en we er ineens expliciet mee te maken krijgen, zoals bij de *gemeentelijke lijkschouw*.

1.1 De gemeentelijke *wat*?

De gemeentelijke lijkschouw: wanneer de behandelend arts twijfels heeft of een overlijden een natuurlijke oorzaak heeft of als uit de omstandigheden (bijvoorbeeld een lichaam dat wordt gevonden in een afgebrand gebouw, bij valincidenten in verpleeghuizen of als mogelijk sprake is van een misdrijf

1 Stamkot, S. (2022, 25 juli). 'Tijd om sekszorg te normaliseren'. Intimiteit met een beperking lang niet vanzelfsprekend. *De Telegraaf*.
2 Foucault, M. (1989). *Surveiller et punir – Naissance de la prison* (vertaling 2007). Historische Uitgeverij Groningen.

met de dood tot gevolg) blijkt dat de doodsoorzaak mogelijk niet-natuurlijk is, wordt een gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. Dit is een forensisch arts die als gemeentelijke lijkschouwer[3] optreedt om vast te stellen of de doodsoorzaak niet-natuurlijk is en daar eventueel nader onderzoek naar doet, om na te gaan of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. Ook wanneer een lichaam wordt aangetroffen zonder directe aanwijzing over doodsoorzaak of tijdstip van overlijden komt de gemeentelijke lijkschouwer ter plaatse. We spreken in zo'n geval over 'lijkvinding'.[4] Op basis van uitwendig onderzoek (visueel en tactiel, geen sectie) wordt beoordeeld of al dan niet sprake is van een natuurlijke dood.[5] Die beoordeling heeft grote gevolgen. Wanneer een overlijden als 'natuurlijk' wordt aangemerkt, wordt de verklaring van overlijden afgegeven en kan de ambtenaar van de burgerlijke stand overgaan tot het verlenen van schriftelijk verlof tot begraving of crematie.[6] Wanneer een overlijden als 'niet-natuurlijk' wordt aangemerkt, dient de gemeentelijke lijkschouwer door invulling van een formulier verslag uit te brengen aan de officier van justitie en wordt de ambtenaar van de burgerlijke stand gewaarschuwd.[7]

Bovenstaande tekst is een nogal technische weergave van iets dat grote impact op een mens(enleven) kan hebben. In de emotionele situatie van een overlijden ligt het niet voor de hand te denken aan de juridische afhandeling daarvan. En tóch mogen we van geluk spreken dat dit in Nederland 'gewoon' gebeurt. Alhoewel, gewoon? De gemeentelijke lijkschouw functioneert op het snijvlak van medische zorg, strafrecht, bestuur en rouw. De gemeentelijke lijkschouw ontleent zijn positie aan een schijnbare vanzelfsprekendheid: een arts die een opleiding en bijbehorende registratie heeft, doet wat in 'het systeem' zo is geregeld. In de luwte, want de maatschappelijke gedachten bij 'de dood' gaan niet over dit soort kwesties.

---

3 Zoals we in hoofdstuk 2 laten zien, vormt de Wet op de lijkbezorging (Wlb) thans het geldende wettelijke kader voor de gemeentelijke lijkschouw. Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt door de ministeries van BZK, VWS en JenV gewerkt aan een herziening van deze wet, die moet uitmonden in de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo). In dit rapport sluiten wij, conform de huidige wetgeving, aan bij de terminologie van de Wlb en hanteren wij de term 'gemeentelijke lijkschouwer' (en niet de in de nieuwe wet gehanteerde term 'forensisch schouwarts').

4 Het vinden van een lijk is niet hetzelfde als lijkvinding in de zin der wet. Lijkvinding in de zin der wet betreft een lijk waarbij na de gemeentelijke lijkschouw de datum en/of de plaats van overlijden niet of onvoldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld (zie: Burgerlijk wetboek, artikel 19f).

5 Das, C. (2008). De lijkschouw en de Wet op de lijkbezorging. *Bijblijven, Uitgave 1/2008.*

6 Wet op de lijkbezorging, artikel 11 en 12.

7 Wet op de lijkbezorging, artikel 10.1.

1.2 Van de periferie naar het middelpunt van de aandacht

Geen gemeentelijke lijkschouwer beschikbaar
In juli en augustus 2024 laat de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) Zeeland in een nieuwsbrief aan huisartsen en specialisten ouderengeneeskunde weten dat er in die maanden "weinig tot geen mogelijkheden" zijn om euthanasie te voltrekken. De reden die wordt opgegeven is dat er een tekort is aan forensisch artsen die de gemeentelijke lijkschouw (een bij wet verplichte handeling) kunnen verrichten.[8] Want ook bij de ongeveer 10.000 gevallen van euthanasie per jaar in Nederland heeft de gemeentelijke lijkschouw een rol. Het verzoek is duidelijk: stel waar mogelijk de euthanasie uit, want het is twijfelachtig of er wel een forensisch arts beschikbaar is om de gemeentelijke lijkschouw uit te voeren. Dat is een nogal heftig verzoek, aangezien euthanasie alleen aan de orde is bij ondraaglijk en uitzichtloos lijden. De reactie van de medische beroepsgroep naar GGD Zeeland, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (de artsenfederatie KNMG) liegt er niet om: euthanasie bij ondraaglijk en uitzichtloos lijden kan niet zomaar worden uitgesteld zonder de patiënt te schaden. Korte tijd later stelt Omroep Zeeland vast dat de mogelijkheden tot euthanasie in Zeeland opnieuw beperkt zullen zijn door een tekort aan beschikbare forensisch artsen.[9] De situatie doet de vraag rijzen of hier sprake is van incidentele capaciteitsproblemen of structurele kwetsbaarheden in de manier waarop de gemeentelijke lijkschouw is georganiseerd.

We verwonderen ons pas over het afval wanneer het niet wordt opgehaald. Verwenzorg komt pas onder de aandacht als er misstanden of problemen worden gemeld en vliegtuigfabrikanten komen pas in het nieuws als er iets niet goed gaat in hun vloot. Zoals vaker bij onzichtbare uitvoering van overheidstaken komen ze pas in beeld als het anders loopt dan bedoeld. In de 'normale situatie' worden er weinig vragen gesteld rond hoe het nou precies zit met die gemeentelijke lijkschouw – niemand die dat interesseert. Het gebeurt, en dat is goed, totdat euthanasie moet worden uitgesteld. Of er zit een patholoog bij een landelijke talkshow die spreekt van 'verborgen moorden' en foutieve vaststellingen van doodsoorzaken door artsen.[10] Dergelijke incidenten maken dat een kwestie ineens onder de aandacht komt.

8 Paauw, S. (2024, 14 augustus). Ophef over 'euthanasiestop' in Zeeland. *Medisch Contact*.
9 Omroep Zeeland (2024, 12 augustus). Mogelijkheden voor euthanasie komende weken beperkt.
10 RTL Late Night (2015, 9 februari). Patholoog Frank van de Goot luidt de noodklok. https://www.youtube.com/watch?v=sFHt4Hzv92c.

Dan komen de vragen: wie is er eigenlijk verantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw? Hoe werkt het opdrachtgeverschap? Wie moet er dan iets doen om te zorgen dat kwaliteit en capaciteit op orde komen?

Er is al langer aandacht voor signalen die laten zien dat de gemeentelijke lijkschouw onder druk staat. Zo vroeg het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)[11] al in 2016 aandacht voor het niet goed functioneren van de keten voorafgaand aan het (al dan niet) laten uitvoeren van een gerechtelijke sectie. De gemeentelijke lijkschouw is een belangrijk onderdeel van die keten. Volgens een rapport van het NFI is het aantal gerechtelijke secties tussen 2005 en 2015 afgenomen van 617 naar 279. Volgens het instituut kan dat niet volledig verklaard worden door een sterke afname aan geweld in de samenleving, maar mogelijk wél door het niet goed functioneren van de keten.[12] Ook het ontbreken van standaardisering van kwaliteitseisen aan de gemeentelijke lijkschouw zou hier debet aan zijn: het NFI-rapport wijst erop dat iedere gemeentelijke lijkschouwer eigen (kwaliteits)standaarden hanteert, wat leidt tot verschillen in kennis, ervaring en werkwijze van forensisch artsen.[13] De discussie over het mogelijk missen van strafbare feiten is volgens het NFI niet typisch Nederlands, maar komt ook voor in andere landen. Vervolgens concludeert de Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (de 'commissie Hoes'), die per 1 juni 2016 door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie werd ingesteld om te adviseren over de beschikbaarheid van kwalitatief goede en financieel beheersbare forensisch-medische dienstverlening, in 2017 dat de kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw onder druk staat door versnippering, onvoldoende werkervaringsuren en het ontbreken van eenduidige kwaliteitsnormen. Volgens de commissie vergroot dit het risico dat niet-natuurlijke overlijdens worden gemist en onderstreept dit de noodzaak van structurele kwaliteitsversterking en professionalisering van de gemeentelijke lijkschouw.[14] De Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie schrijft in haar rapport 'De dood als startpunt' in 2018 dat ze geen harde bewijzen kan vinden om de bewering van het NFI te bevestigen of ontkrachten.[15] In haar in 2024

11 Het NFI voert een groot deel van de gerechtelijke secties in Nederland uit.

12 Nederlands Forensisch Instituut (2016). *De lijkschouw en sectie beschouwd. Een vergelijkend onderzoek naar systemen van lijkschouw en gerechtelijke sectie.* Ministerie van Justitie en Veiligheid.

13 Ibid.

14 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

15 Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie. (2018). *De dood als startpunt. Een onderzoek naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie.*

verschenen proefschrift '*Death in denial*' constateert Cécile Woudenberg-Van den Broek dat in ieder geval het aantal onderzoeken naar twijfelgevallen bij overlijdens in de afgelopen jaren sterk is afgenomen.[16]

De situatie rond de gemeentelijke lijkschouw staat niet los van andere vraagstukken in het 'stelsel forensische geneeskunde' waar de gemeentelijke lijkschouw onderdeel van is. Het forensisch medisch onderzoek (FMO) is daar een ander onderdeel van.[17] In het stelsel bestaan zorgen over de complexiteit van het werkveld en gebrek aan aanspreekbaarheid. Ook zijn er zorgen over het gebrek aan een gedeelde toekomstvisie rond capaciteit, kwaliteit en financiering.[18] Daarmee verwordt iets dat lange tijd in de luwte bleef, tot iets dat we niet kunnen 'ont-weten.'

Mogelijk gemiste misdrijven, uitstellen van euthanasieverzoeken en een gebrek aan aanspreekbaarheid en gedeelde toekomstvisie: het gaat echt ergens over! De luwte is niet meer alleen een noodzakelijke voorwaarde voor goede uitvoering van een overheidstaak waar de meeste mensen liever niets vanaf weten. De luwte is ineens ook een plaats geworden waar een dossier dat lang weinig aandacht heeft gekregen verweesd is geraakt. Wat op het eerste gezicht een redelijk technische kwestie lijkt (de juiste vaststelling van een (niet-)natuurlijke doodsoorzaak), blijkt in haar dagelijkse praktijk een bewogen en gevoelige kwestie met grote consequenties voor de samenleving. Deze gebeurtenissen en ontwikkelingen leiden ertoe dat de gezamenlijk verantwoordelijke ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij elkaar komen om te bezien waar het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden belegd.

In reactie op de zorgen over het stelsel forensische geneeskunde is het programma *Versterking Forensische Geneeskunde* gestart. Dit is een samenwerking tussen BZK, JenV en VWS. Het programma is gericht op het verbeteren

16 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina.

17 In het verleden behoorde de Medische Arrestantenzorg (MAZ) ook tot dit stelsel. In lijn met het kabinetsstandpunt uit 2018 hebben de verantwoordelijke departementen besloten dat de MAZ geen deel meer uitmaakt van het stelsel forensische geneeskunde, daar een medische hulpvraag van arrestanten niet forensisch van aard is. Naar: Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

18 Andersson Elffers Felix (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde.*

van de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van onder meer de lijkschouw.[19] In dit programma constateren de samenwerkende departementen al snel dat de colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges van B&W) vanwege het vierde artikel van de Wet op de lijkbezorging (Wlb)[20] formeel verantwoordelijk – of: opdrachtgever – zijn voor de benoeming van de gemeentelijke lijkschouw. In de praktijk wordt die formele taak in veel gemeenten namens het college van B&W uitgevoerd door de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD. In de regio Rotterdam-Rijnmond worden deze taken uitgevoerd door Forensisch Artsen Rotterdam Rijnmond (FARR), een private organisatie.

De colleges van B&W blijven in alle gevallen verantwoordelijk, maar spelen in de praktijk geen rol. Daarbij worden de mandaatregelingen niet overal evengoed onderhouden. Dat een taak in mandaat wordt gegeven, betekent niet dat er daarna geen omkijken meer naar is. De vraag is altijd ook aan de orde hoe dat mandaat wordt ingevuld en wat daarvan de gevolgen zijn. Dat betekent een actieve invulling van opdrachtgeverschap. De afwezigheid daarvan leidt in de praktijk tot structurele uitvoeringsproblemen. Zo hebben bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie geen duidelijk bestuurlijk aanspreekpunt waar ze bij terecht kunnen voor (afstemming over) noodzakelijke faciliteiten, ondersteuning of inzet rondom de gemeentelijke lijkschouw. Gemeentelijke lijkschouwers van de GGD en de FARR verrichten de schouw, maar die organisaties gaan niet over wat er bijvoorbeeld moet gebeuren met naamloze doden, of over wie verantwoordelijk is voor (de bekostiging van) het vervoer van lichamen. Dat komt deels voort uit en bestaat deels naast een ervaren gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap. De verantwoordelijke departementen constateren dat er geen duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is tussen de colleges van B&W en de uitvoerende organisaties en dat er geen sprake is van adequate sturing op toetsing en kwaliteit.

19 Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

20 Waar staat: Burgemeester en wethouders verschaffen gelegenheid tot het doen schouwen van lijken. Zij benoemen een of meer gemeentelijke lijkschouwers.

1.3 Dit rapport: versterken van het opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft de opdracht gekregen van de ministeries van BZK, JenV en VWS te onderzoeken hoe het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden versterkt. De onderzoeksvraag waarop wij in dit rapport een antwoord geven is: "*Hoe en bij wie kan het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw het best worden belegd en wat is daarvoor nodig met het oog op een efficiëntere organisatie en inzet van forensisch artsen en het verhogen van de kwaliteit van hun werk?*" In het vervolg van dit rapport werken we ons antwoord op twee manieren uit.

Na een beschrijving van het huidige stelsel – dat we in hoofdstuk 2 zullen typeren als gestold patroon van verhoudingen – werken we uit hoe de publieke verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw op dit moment wordt ingevuld in het openbaar bestuur. We analyseren de bestuurlijke inrichting en het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw op dit moment en hoe dat in de toekomst krachtiger kan worden ingevuld.

In hoofdstuk 2 bezien we de organisatie van de gemeentelijke lijkschouw op dit moment. In hoofdstuk 3 bezien we de (maatschappelijke) positionering van de gemeentelijke lijkschouw als het startpunt van visievorming wordt gekozen bij waarheidsvinding ten behoeve van de strafrechtketen of in de publieke gezondheid. In hoofdstuk 4 werken we uit hoe 'opdrachtgeverschap' thans vorm krijgt en hoe het langs drie ideaaltypen vorm kan krijgen in de toekomst. In het laatste hoofdstuk 5 komen we tot overwegingen om een keuze te maken en te handelen om het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw te versterken.

Voor dit onderzoek is een uitvoerige dossierstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn 25 respondenten van diverse partijen uit en rondom de gemeentelijke lijkschouw geïnterviewd; van de verantwoordelijke departementen tot experts uit de wetenschap, uitvoerende gemeentelijke lijkschouwers en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Politie, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het Forensisch Medisch Genootschap (FMG), Forensisch Artsen Rotterdam Rijnmond (FARR), het Landelijk Onderzoeks- en Expertisebureau FMO (LOEF), de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en haar overkoepelende brancheorganisatie van de 25 GGD'en en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GGD GHOR Nederland). Bij een van de uitvoerende organisaties heeft een van de onderzoekers een avonddienst meegelopen met een gemeentelijke lijkschouwer. Daarbij is na de interviewronde een reflectiesessie met alle betrokken

partijen georganiseerd om op basis van (inzichten uit) de interviews met elkaar van gedachten te wisselen. Met dit rapport als opbrengst van het traject beogen we bij te dragen aan een volgende stap op weg naar versterkt opdrachtgeverschap en (daarmee) aan een stelsel dat publieke verantwoordelijkheid rondom de omstandigheden van een mogelijk niet-natuurlijk levenseinde scherper articuleert en bewuster invult.[21]

21 In de afrondende fase van dit onderzoek hebben, op basis van een conceptrapport, de onderzoekers hoor en wederhoor doen plaatsvinden om het rapport te laten controleren op feitelijke onjuistheden. Hoor en wederhoor is toegepast bij de volgende partijen: de departementen van JenV, BZK en VWS, het NFI, FARR, MedTzorg, het FMG, het OM, de GGD, het NGB, de VNG, de Politie en LOEF. Voor al deze partijen (met uitzondering van het NGB en de VNG) geldt dat zij onderdeel zijn van de zogeheten strategische tafel van het programma *Versterking Forensische Geneeskunde*, waar de betekenis en doorwerking van dit rapport voorafgaand aan de publicatie is besproken.

2. Opdrachtgeverschap in beeld (krijgen)

Inkijk in een bijzondere praktijk
Als een van onze onderzoekers aankomt bij het kantoor van een gemeentelijke lijkschouwer, heeft hij nauwelijks tijd om zijn jas uit te trekken. Hij mag gelijk instappen in de auto om op pad te gaan naar een noodlottig voorval. Onderweg maken de forensisch arts en onze onderzoeker kennis met elkaar. Ze rijden richting een plaats even verderop. De arts telefoneert ondertussen *handsfree* en heeft het over een schouw na een euthanasie in een dorp aan de rand van het gebied waar hij later op de avond nog wordt verwacht.

Als ze aankomen op de locatie van het voorval is er al een witte tent opgezet. Twee agenten staan rond hun politiemotoren, twee medewerkers van de Forensische Opsporing zijn bezig in hun dienstvoertuig. De forensisch arts en onze onderzoeker begroeten de medewerkers van Forensische Opsporing en noteren direct de gegevens van de overledene: BSN, naam, geboortedatum, adres. Een van de medewerkers wijst naar de balustrade waar de overledene (blijkens verklaringen van ooggetuigen en hand-/vingerafdrukken) vanaf is gesprongen; een van de bovenste verdiepingen van een hoog flatgebouw. Daarna vraagt de medewerker aan onze onderzoeker of hij – gezien de heftige impact die de val op het lichaam heeft gehad – zeker weet dat hij mee wil in de tent om het onderzoek te zien. Onze onderzoeker besluit mee de tent in te gaan.

De gemeentelijke lijkschouwer verricht onderzoek en noteert in het verslag heel specifiek de lichamelijke 'verwondingen' die al schouwend kunnen worden vastgesteld. Maar ook: niet bij de politie bekend, geen relatie, geen kinderen, geen GGZ-verleden, geen medicatie, hoogbejaarde ouders nog in leven. Instinctief wordt gedacht aan eenzaamheid – dat komt bij onze onderzoeker wel even binnen. De medewerkers forensische opsporing helpen de arts met het bewegen van het lichaam zodat nadere schouwing plaats kan vinden. De arts doet onderzoek, neemt bloed en urine af, doet nog een identificatie, telefoneert met de officier van justitie en vult de benodigde formulieren in. Alles in vaste volgorde, zo wordt aan onze onderzoeker uitgelegd.

Het werk van een gemeentelijke lijkschouwer – en ook van de politie en van medewerkers Forensische Opsporing – is niet voor iedereen weggelegd.

Deze inkijk in een bijzondere en ook overweldigende praktijk maakt ons als onderzoekers dankbaar dat er mensen in ons land zijn die dit werk kunnen en willen doen. Een forensisch arts die ook als gemeentelijke lijkschouwer werkt – een andere dan de forensisch arts uit bovenstaand verslag – vertelt ons op verjaardagen altijd subtiel te beschrijven wat het werk inhoudt. We treffen bij de beroepsgroep van forensisch artsen die ook dienst doen als gemeentelijke lijkschouwer, die we in dit onderzoek ontmoeten zowel door mensen te spreken als door daadwerkelijk mee te lopen, een zeer hoge mate van professionaliteit en handelingszekerheid aan. Zowel in de situaties waarin het werk nogal 'uniform' lijkt (zoals bij het vaststellen van de doodsoorzaak na een valincident in een verpleeghuis en bij euthanasie, in het geval van euthanasie ongeveer 10.000 per jaar) als in situaties waarin het werk zeer specialistisch is (zoals bij verdrinkingen; ongeveer 75 mensen per jaar, verbranding; ongeveer 30 mensen per jaar of bij verwurging).[22] Op de organisatorische vormgeving van het opdrachtgeverschap voor de uitoefening van het bijzondere beroep van gemeentelijke lijkschouwer gaan we hierna verder in. Daarbij besteden we ook aandacht aan de aard en de inhoud van het werk, omdat invulling geven aan opdrachtgeverschap ten behoeve van beschikbare capaciteit en kwaliteit voor de gemeentelijke lijkschouw ook kennis van en begrip voor de praktijk van dit specifieke beroep vraagt.

2.1 Geen ontworpen stelsel, maar historisch gestolde verhoudingen

Er bestaat geen standaard aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of 'opdrachtgeverschap' voor de gemeentelijke lijkschouw goed is georganiseerd. Opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw is niet ontworpen als onderdeel van een samenhangend stelsel, maar heeft zich geleidelijk gevormd als onderdeel van een historisch gegroeide ordening. Overigens is dat niet uniek: het geldt ook voor verschillende andere overheidstaken, zoals infectieziektebestrijding. De Wet publieke gezondheid (Wpg) wijst het college van B&W aan zorg te dragen voor de uitvoering van algemene infectieziektebestrijding. Deze wet is gegroeid vanuit noodzaak: uitbraken die beheerst moesten worden en waarbij in de loop van de tijd wetten, protocollen en organisaties rondom elkaar zijn ontstaan, met de GGD als spil. Zo is het ook bij de gemeentelijke lijkschouw. De juridische basis (met haar oorsprong in de Begrafeniswet uit 1869) in de vorm van de Wet op de lijkbezorging verdeelt verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is de invulling van die verantwoorde-

22 Zie onder meer: Reijnen, G. (2018). *Drowning and pulmonary foam, a challenge in forensic medicine*. University of Amsterdam; Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (2025). *Woningbranden in 2024 eisen 30 dodelijke slachtoffers*.

lijkheid er een die met name door de professionele praktijk wordt gedaan; het door de wet aangewezen bestuur bemoeit zich er niet of nauwelijks mee, zolang het systeem blijft functioneren. De gemeentelijke lijkschouw wordt gedragen door vakmanschap en routine, maar nauwelijks expliciet doordacht als bestuurlijk geheel.

De huidige situatie in de gemeentelijke lijkschouw is daarbij niet eerder opgevallen, omdat niet breed bekend is hoe dit bestuurlijke opdrachtgeverschap eruit ziet en hoe het in de praktijk wordt uitgevoerd. In dat opzicht zijn schaarste zoals in Zeeland of de steeds terugkerende vraag of er misdrijven worden gemist signalen die aanleiding geven het bestuurlijke arrangement, het opdrachtgeverschap preciezer te bekijken. Dan komt ook de vraag naar voren in hoeverre er een gemeenschappelijk beeld bestaat van wat de gemeentelijke lijkschouw als publieke taak moet zijn, wie daarvoor bestuurlijk opdrachtgever is en op basis van welke normen – en misschien zelfs wel waarden – zij moet worden ingericht. Dan ineens valt op dat er geen sprake is van een stelsel met herkenbare architectuur en expliciete besturing, maar van een set gestolde verhoudingen: een organisch gegroeid geheel van regels, routines en verantwoordelijkheden dat samenhangt, zonder dat die samenhang ooit bewust is ontworpen.

Dat maakt de gemeentelijke lijkschouw bestuurlijk precair. Niet omdat zij niet functioneert, maar omdat haar functioneren afhankelijk is van impliciete aannames, professionele toewijding en het uitblijven van verstoringen. Democratische verantwoording blijft diffuus, leren en bijsturen zijn lastig, en bij falen is onduidelijk waar eigenaarschap en bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt. De wet biedt in dat opzicht de basis om tot begrip voor de huidige ordening en tot verdere analyse ten behoeve van opdrachtgeverschap te komen.

2.2 De wet als fundament

Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vervat in artikel 2 het 'Recht op Leven'. Het eerste lid van het artikel stelt:

Het recht van eenieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.[23]

23 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. (1950).

Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vloeit uit dit artikel een verplichting voor overheden voort tot het hebben van een effectief systeem voor het doen van onderzoek na(ar) overlijden.[24] Nederland beschikt over zo'n systeem, gebouwd op de Wet op de lijkbezorging (Wlb).[25] In de Wlb is lijkbezorging de verzamelterm voor begraving, crematie of op andere bij of krachtens de wet voorziene wijze (art. 1 Wlb). Het schouwen van lijken geschiedt, zo spoedig mogelijk na het overlijden, door de behandelend arts of door een gemeentelijke lijkschouwer (art. 3 Wlb). Burgemeester en wethouders verschaffen gelegenheid tot het doen schouwen van lijken. Zij benoemen een of meerdere lijkschouwers (art. 4 Wlb). Uitsluitend artsen die als forensisch arts zijn ingeschreven in een daartoe gehouden register, worden benoemd als gemeentelijke lijkschouwer (art. 5 Wlb). Degene die de schouwing heeft verricht geeft een verklaring van overlijden af, indien hij ervan overtuigd is dat de dood is ingetreden ten gevolge van een natuurlijke oorzaak (art. 7.1 Wlb). Indien de behandelende arts in andere gevallen dan die bedoeld in het tweede lid[26] meent niet tot afgifte van een verklaring van overlijden te kunnen overgaan, doet hij hiervan onverwijld door invulling van een formulier mededeling aan de gemeentelijke lijkschouwer of een der gemeentelijke lijkschouwers (art. 7.6 Wlb). Indien de gemeentelijke lijkschouwer meent niet tot afgifte van een verklaring van overlijden te kunnen overgaan, brengt hij door invulling van een formulier onverwijld verslag uit aan de officier van justitie en waarschuwt hij onverwijld de ambtenaar van de burgerlijke stand (art. 10.1 Wlb).

De bovenstaande alinea bestaat uit letterlijke verwijzingen naar de Wlb. Op het eerste gezicht lijkt het heel helder: het college van B&W moet gelegenheid geven tot schouw én de gemeentelijke lijkschouwer benoemen. Die lijkschouwer moet opgenomen zijn in een register en geeft een verklaring van overlijden af wanneer hij er van overtuigd is dat de dood natuurlijk is. Wanneer die overtuiging er niet is, brengt de gemeentelijke lijkschouwer verslag uit aan de officier van justitie en waarschuwt hij de ambtenaar van

24 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief.* Apeldoorn/Antwerpen: Maklu; Woudenberg – Van den Broek, C.M., I.A.H.M. Schepers, J.C.A. Hardy, G. de Heus & W.L.J.M. Duijst-Heesters (2023). Het Nederlandse systeem van postmortaal onderzoek in het licht van artikel 2 EVRM. *NTM/NJCM- bull, 43*(3): 241-257 ; Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding.* Inaugurele rede. Maastricht University.

25 Zoals in een eerdere voetnoot werd beschreven, bereiden de drie ministeries van BZK, VWS en JenV ten tijde van het schrijven van dit rapport een herziening van de Wet op de lijkbezorging voor. De nieuwe wet die de Wlb zou moeten vervangen is de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo). Voor zover bij de auteurs bekend blijven de aangehaalde bepalingen van de Wlb aangaande gemeentelijke lijkschouw vooralsnog ongewijzigd.

26 Het gaat hier om levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding.

de burgerlijke stand. Het gaat in alle gevallen om een bestuursrechtelijke bevoegdheid waarvoor geen toestemming van overledene of nabestaanden vereist is. Daarbij ligt op deze taak het *overheidsprerogatief*. Dat wil zeggen dat voorrechten, beleidstaken in het openbaar bestuur of bevoegdheden uitsluitend door een overheidslichaam mogen worden gebruikt of uitgeoefend. Dat wil overigens niet zeggen dat dat prerogatief direct bij het Rijk komt te liggen. Sterker, het vierde artikel van de Wlb legt de uitoefening van dit prerogatief neer bij de colleges van B&W; de Commissie-Hoes bevestigde in 2017 dat het overheidsprerogatief wettelijk verankerd ligt in de Wlb.[27] Door het prerogatief heeft een college van B&W de taak om – wanneer zij dat nodig acht – in te grijpen in het lichaam na de dood, zonder instemming van de overledene of diens omgeving.[28] Die bevoegdheid onderstreept het publieke karakter van de gemeentelijke lijkschouw en de maatschappelijke betekenis ervan.

De wetgeving laat – zoals gebruikelijk is – ruimte voor nadere invulling. In de richtlijn voor behandelend artsen die artsenfederatie KNMG[29] op verzoek van de minister van VWS heeft ontwikkeld worden onzorgvuldigheden en fouten in het stelsel deels verklaard vanuit het ontbreken of onduidelijk zijn van definities van begrippen in samenhang met onvoldoende afstemming op de praktijk en onvoldoende kennis van artsen.[30] Het ontbreken en onduidelijk zijn van definities, zo wordt in deze visie beschreven, is een gevolg van "het feit dat de wetgever heeft nagelaten begrippen te omschrijven".[31] Ook de kapstokken voor verdere regeling bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of besluiten door de verschillende colleges van B&W ontbreken. De wet, noch verdere regelingen specificeren de bepaling wanneer een overlijden 'natuurlijk' of 'niet-natuurlijk' is. Een gevolg hiervan is dat diverse organisaties en deskundigen niet-eenduidige definities hanteren.[32]

---

27 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

28 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief.* Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

29 Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst.

30 Kamerstukken II 2005/06, 30 696, nr. 3 (2006). *Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging.*

31 Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie.*

32 Ibid.; Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 46*(1), 27-31. https://doi.oirg/10.5553/TvGR/016508742022046001003 ; Wiersma T.J. (2008). Hoe natuurlijk is een onaangekondigde dood? *Bijblijven 24*(1), 30-35.

De opgestelde richtlijn poogt begrippen en functies strakker te definiëren, zodat er meer duidelijkheid komt in het proces van de lijkschouw. De KNMG en het FMG definiëren de lijkschouw als een combinatie van identificatie, uitwendig onderzoek en beoordeling van de omstandigheden van overlijden.[33]

De onduidelijkheid van definities en procedures heeft in de praktijk onder meer als gevolg gehad dat – foutief – overlijdens als gevolg van een heupfractuur werden bestempeld als 'natuurlijk', met name wanneer er veel tijd is verstreken tussen het incident en het moment van overlijden.[34] Daarnaast bestaat ook onduidelijkheid over wie op welke manier het register waar gemeentelijke lijkschouwers in zouden moeten staan beheert. Het profielregister van forensisch artsen, bijgehouden door het KNMG, bestaat weliswaar, maar een forensisch arts is niet altijd een gemeentelijke lijkschouwer.

De richtlijn van de KNMG is niet bestuurlijk vastgesteld. Tegelijkertijd stuurt de richtlijn de praktijk van forensisch artsen wel degelijk.[35] Daarmee ontstaat een hybride constructie: een publiekrechtelijke bevoegdheid die in haar uitvoering sterk medisch wordt ingekleurd. De juridische verankering is dun, de professionele invulling robuust zoals dat in de reguliere geneeskundige praktijk gebruikelijk is. Tegelijkertijd wordt gesteld dat Nederland niet volledig voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 2 van het EVRM.[36] Nederland beschikt weliswaar over een systeem, maar de effectiviteit van dat systeem staat onder druk wanneer wettelijke kaders onvoldoende richting geven aan de vaststelling van doodsoorzaken. Wanneer de Wlb wordt gevolgd, zo is de redeneerlijn, kunnen feiten rondom een overlijden niet adequaat worden vastgesteld en kan de oorzaak en de aard van overlijden niet correct, en regelmatig zelfs geheel niet, worden vastgesteld.[37] Daarmee raakt een ogenschijnlijk technische kwestie aan fundamentele, rechtsstatelijke vragen.

33 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen.*
34 Ibid.
35 Kamerstukken II 2005/06, 30 696, nr. 3 (2006). *Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging.*
36 Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding.* Inaugurele rede. Maastricht University.
37 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation.* Maastricht: Gompel&Svacina. pp. 109-110.

2.3 De operationele logica van de gemeentelijke lijkschouwer

De gemeentelijke lijkschouw is ingebed in de alledaagse werkelijkheid van overlijden die in aantallen en routines wordt georganiseerd. In Nederland overlijden jaarlijks ongeveer 170.000 mensen.[38] In het overgrote deel van die gevallen verricht de behandelend arts een schouw. In grofweg 30.000 gevallen per jaar – indien sprake is van een vermoeden van niet-natuurlijk overlijden, euthanasie, het overlijden van een kind – komt een forensisch arts in beeld.[39] Het onderscheid tussen 'natuurlijk' en 'niet-natuurlijk' lijkt helder, maar erachter schuilt een complex proces van selectie en beoordeling. Hierbij zijn de termen 'natuurlijk' en 'niet-natuurlijk' bij nadere beschouwing niet strikt maar vloeibaar, betwistbaar en afhankelijk van het institutionele landschap waarin zij functioneren.

Wanneer iemand overlijdt of vermoedelijk is overleden, wordt daarvan in de meeste gevallen melding gedaan bij een huisarts, een huisartsenpost of 112. Er zijn in beginsel vier situaties waarin een overledene wordt aangetroffen. Dat kan zijn in de *huiselijke situatie* of *daarbuiten*, waarbij in de huiselijke situatie een behandelend arts vaak als eerste ter plaatse is en daarbuiten via de 112-melding de politie en ambulance als eerste ter plaatse zijn. Ook kan het in een *zorginstelling*, waar een behandelend arts ter plaatse is. Een laatste situatie is in *een gebied waar de Koninklijke marechaussee een politietaak heeft* (denk daarbij aan luchthavens).[40] Bij lijkvinding moet zo spoedig mogelijk worden vastgesteld of de aangetroffen persoon ook daadwerkelijk overleden is. Indien het overlijden nog niet is vastgesteld, doet de gemeentelijke lijkschouwer dat voordat de lijkschouw wordt verricht. De wet schrijft voor dat de schouw zo spoedig mogelijk na het overlijden moet plaatsvinden. Onduidelijk is hoe die spoed zich verhoudt tot praktische omstandigheden zoals de beschikbaarheid van artsen, geografische spreiding en gelijktijdige meldingen.

De schouw zelf bestaat uit het verzamelen van uiteenlopende informatie. Het gaat niet alleen om het lichaam, maar ook om de context: was er sprake van een bekende ziekte? Recent medisch ingrijpen? Medicatiegebruik?

38 Centraal Bureau voor de Statistiek (n.d.). *Sterfte*. Centraal Bureau Voor De Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/overlijden.

39 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina.

40 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde*. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Psychische klachten? Waren er getuigen aanwezig, en zo ja, wat is hun relatie tot de overledene? Is het lichaam verplaatst? Al deze gegevens worden betrokken bij het oordeel over de aard van het overlijden.[41] Dat oordeel is binair georganiseerd: natuurlijk of niet-natuurlijk. Maar de realiteit houdt zich zelden aan die binaire tegenstelling.

Die informatie – over zowel de overledene zelf als over de omgeving als van het mogelijke patiëntendossier – voeden het oordeel over de aard van overlijden: is het natuurlijk of niet-natuurlijk? Een natuurlijke dood is een overlijden door spontane ziekte, inclusief een complicatie van een *lege artis* uitgevoerde medische behandeling.[42] Waarbij *lege artis* (letterlijk 'volgens de regelen der kunst') een medische term is die inhoudt dat een handeling zorgvuldig en volgens de geldende standaarden en richtlijnen is uitgevoerd.[43] Wanneer daar sprake van is kan de behandelend of dienstdoend arts de A-verklaring (de verklaring van overlijden) en de B-verklaring (de doodsoorzaak) invullen.[44] Op de A-verklaring staat wie de overledene is en op welke datum de persoon is overleden. Deze wordt gebruikt om het overlijden aan te geven bij de burgerlijke stand van de gemeente. De B-verklaring beschrijft wat de doodsoorzaak van de overledene is. Deze informatie wordt gebruikt voor de landelijke statistiek die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijhoudt.

Niet-natuurlijk zijn dan "alle andere overlijdens".[45] Een niet-natuurlijke dood is bijvoorbeeld aan de orde wanneer er sprake is van een ongeval, verdrinking, geweld, zelfdoding, euthanasie of een (para-)medische calamiteit. Indien de behandelend of dienstdoend arts vermoedt dat één van deze situaties aan de orde is, wordt de gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. Maar ook een gevoel dat er iets niet klopt kan reden zijn de gemeentelijke lijkschouwer in te schakelen. Dat gevoel kan ontstaan door vreemd gedrag van omstanders, omgevingsfactoren, sporen van inbraak, sporen van drank-, drugs-, of medicijngebruik, of tekenen van geweld die mogelijk pas waarneembaar zijn na gedeeltelijke of gehele ontkleding van het lichaam. Hier komt de operationele logica scherp in beeld. Afwegingen worden gemaakt op basis van beschikbare kennis, informatie en bevindingen, ervaring, professionele

41 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen.*
42 Ibid.
43 Wöretshofer, J. (1992). *Volgens de regelen van de kunst. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de medicus voor professioneel uitgevoerde handelingen.* Proefschrift, Maastricht University. Arnhem: Gouda Quint.
44 De uitzondering op deze regel is wanneer de zaak een minderjarige betreft. In dat geval kan hier pas toe worden overgegaan na overleg met een gemeentelijke lijkschouwer, cf. artikel 10a van de Wlb.
45 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation.* Maastricht: Gompel&Svacina. pp. 22.

intuïtie, richtlijnen en praktische haalbaarheid, zoals dat in medische beroepen gebruikelijk is. In de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd, werd door verschillende gesprekspartners gewezen op het risico van perverse effecten, namelijk het vaststellen van een natuurlijke doodsoorzaak door een behandelend arts, zonder voldoende onderzoek – hierdoor zou er dan geen nader onderzoek door een gemeentelijke lijkschouwer meer plaatsvinden. Dit zou een gevolg kunnen zijn van bijvoorbeeld extreme drukte, administratieve lasten of *biases*.

Wanneer er bij de *initiële* schouw wordt getwijfeld of er sprake is van een natuurlijke dood of wanneer de behandelend arts constateert dat geen sprake is van natuurlijk overlijden begint het werk van de gemeentelijke lijkschouwer. Er is sprake van eerste triage wanneer de dienstdoend forensisch arts wordt gebeld: is de forensisch arts ter plaatse nodig om vast te stellen of er sprake is van (niet-)natuurlijk overlijden? Op basis van ervaring, vermoedens en praktische haalbaarheid wordt die afweging gemaakt. Niet op basis van de wet. Daar vult de operationele logica een leemte: wie is beschikbaar, wat is bekend, wat is haalbaar?

Ons verslag van het meelopen met de forensisch arts laat zien dat pragmatisme en routine naast elkaar bestaan. De arts arriveert op een plaats van een voorval, werkt samen met forensische opsporing, beoordeelt het lichaam, raadpleegt de officier van justitie, en vult het formulier 'Verklaring van overlijden' in. Dit alles volgt uit de handreikingen en richtlijnen die de doelgroep zelf heeft geformuleerd. De indruk die beklijft is die van een taak die 'gewoon gebeurt', door professionals met plichtsbesef.

2.4 Wie voert uit en wie bepaalt de standaard?

Een arts is nog geen forensisch arts. Een afgestudeerde (basis)arts kan een driejarige profielopleiding volgen tot forensisch arts KNMG. De opleiding bestaat uit een praktijkdeel (drie periodes praktijkopleiding en vijf verschillende stages bij bijvoorbeeld een GGD, FARR of LOEF), in combinatie met theoretisch onderwijs bij de NSPOH.[46] De schatting op dit moment is dat er ca. 170 forensisch artsen in Nederland actief zijn.[47] Een groot deel van de artsen die als profielarts forensische geneeskunde geregistreerd staat werkt als gemeentelijke lijkschouwer en geeft les of werkt in een dokterspraktijk. Deze beroepsgroep stemt onderling af binnen het FMG, en opereert als

46 Netherlands School of Public and Occupational Health.

47 Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (2025). *Aantal geregistreerde specialisten/profielartsen op peildatum 31 december van het jaar.*

gemeentelijke lijkschouwer doorgaans onder de vlag van GGD'en – of in sommige regio's onder private aanbieders zoals de eerdergenoemde FARR. Het register van gemeentelijke lijkschouwers wordt door het KNMG bijgehouden. Ook formuleert de medische praktijk een werkdefinitie van een lijkschouw: "een visuele inspectie", eventueel aangevuld met palpatie[48] en temperatuurmeting.[49] Zo werkt het in de praktijk.

De professionals zijn niet alleen degenen die de standaard bepalen, maar óók degenen die de structuur in stand houden. Colleges van B&W hebben hun benoemingsbevoegdheid in bijna alle gevallen direct *gemandateerd* aan de Directeur Publieke Gezondheid (DPG), die aan het hoofd staat van de GGD. Ook staat de DPG aan het hoofd van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio, de GHOR (waarvan de wettelijke taak vastligt in de Wet veiligheidsregio's). De DPG stelt op diens beurt forensisch artsen aan (of contracteert ze) om lijken te schouwen. Deze mandaatconstructie is gebruikelijk waar het gaat om gemeentelijke taken die de *publieke gezondheid* betreffen. Mandatering ontslaat het college van B&W niet van haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever. Het college behoort zich van de uitvoering van de in mandaat gegeven taken te vergewissen.

Tot op zekere hoogte werkt deze inrichting – en dat is een grote verdienste van de betrokken professionals in dit werkveld. Maar tegelijkertijd zien ook die professionals dat het fundament dat hieronder ligt kwetsbaar is. Het Nederlands Huisartsengenootschap (NHG) stelt bijvoorbeeld in haar *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen*: *"Ontbrekende en onduidelijke definities zijn een gevolg van het feit dat de wetgever heeft nagelaten begrippen* [zoals 'natuurlijke dood', 'behandelend arts' en 'dienstdoend arts'] *te omschrijven"* (pp. 7).[50]

De onduidelijkheid over definities is mede het gevolg van gebrekkige en versnipperde invulling van opdrachtgeverschap. Immers, van de opdrachtgever mag worden verwacht dat deze vaststelt wat onder de uitvoering van de taak wordt verstaan. De professionele richtlijn die door de beroepsgroep is opgesteld voorziet voorlopig in dat gebrek. Wat is een '(niet-)natuurlijke dood'? Wat is een 'dienstdoend arts'? Wat wordt verstaan onder 'de aard van overlijden'? Deze begrippen zijn cruciaal voor het functioneren van de gemeentelijke lijkschouw, maar door opdrachtgevers – colleges van B&W – niet vastgesteld. Of, om de aard van de problematiek

48 Onderzoek van een lichaam door betasting, bijvoorbeeld het voelen aan de buik.
49 Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 46*(1), 27-31. https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742022046001003.
50 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen.*

meer tastbaar te maken vanuit de idee van uniformiteit in heel Nederland: colleges van B&W hebben niet gezamenlijk bepaald dat in Nederland een specifieke standaard voor gemeentelijke lijkschouw dient te worden gehanteerd en dat ook niet verlangd van de door hen gemandateerde opdrachtgever, de DPG. Al evenmin wordt in mandaatregelingen verlangd oplossingen te vinden voor capaciteitsvraagstukken. Niet elke publieke taak vraagt om een gedetailleerde wettelijke regeling, zolang er maar gedeelde standaarden bestaan en bestuurlijke dekking bestaat voor de toepassing ervan. In de huidige praktijk komt die invulling grotendeels voort vanuit de (medische) richtlijn voor behandelende artsen, waarin een medische logica, meer dan een publiekrechtelijk kader, centraal staat. Daarmee verschuift de duiding van overlijden grotendeels naar de sfeer van een professioneel oordeel, en wordt zij minder zichtbaar als een keuze die ook om bestuurlijke en maatschappelijke duiding vraagt. De gemeentelijke lijkschouw wordt daarmee deels *gedejuridiseerd* én *gedepolitiseerd*: een technisch moment, terwijl het ook gaat over publieke interventie en maatschappelijke normstelling.

Dat wordt zichtbaar bij de *diagnose per exclusionem*: wanneer geen aanwijzingen voor een niet-natuurlijke dood worden gevonden, kan een overlijden als natuurlijk worden aangemerkt, ook als de precieze doodsoorzaak onbekend blijft. Dit is geen louter medische beslissing. Zij impliceert dat geen strafrechtelijk vervolgonderzoek plaatsvindt en dat publieke interventie stopt.[51] Daarmee is het ook een publiek-juridisch moment van demarcatie. Door deze afweging als professioneel oordeel te presenteren verdwijnen normatieve keuzes uit het bestuurlijke zicht.

Tegelijkertijd is het functioneren van de gemeentelijke lijkschouw afhankelijk van een kleine groep artsen, zonder ervaren bestuurlijk opdrachtgeverschap, zonder bestuurlijk kader voor kwaliteit, en met beperkte zichtbaarheid binnen de gemeentelijke bestuurspraktijk. Wat gebeurt er als deze groep krimpt, het beroep minder aantrekkelijk wordt – een ontwikkeling waar nu door betrokkenen al voor wordt gewaarschuwd –, of onderlinge afstemming stokt? En wat gebeurt er wanneer zich een uitzonderlijke en ontwrichtende gebeurtenis voordoet, waardoor de capaciteit voor de gemeentelijke lijkschouw (tijdelijk) ernstig overvraagd wordt? De huidige structuur kent weinig buffers tegen zulke scenario's. En het roept de vraag op of deze gestolde praktijk ook bestuurlijke helderheid en publieke legitimiteit oplevert.

51 Ibid.

2.5 Wie bestuurt dit?

Waar de vorige paragrafen de juridische basis en de praktijk van de gemeentelijke lijkschouw lieten zien, verschuiven we het perspectief hier verder naar de logica van het openbaar bestuur. Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe deze publieke taak *formeel* is ingebed in het stelsel van bestuur, toezicht en verantwoording. Het formele antwoord op de bestuurlijke verankering van de gemeentelijke lijkschouw lijkt eenvoudig: het college van B&W is verantwoordelijk en opdrachtgever en de GGD of de FARR voert in de meeste gevallen uit. In het geval van de GGD wordt de opdracht gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid. De DPG legt in de praktijk niet direct verantwoording af aan individuele colleges van B&W, maar aan het Dagelijks Bestuur (DB, gaat over de bedrijfsvoering) en het Algemeen Bestuur (AB, bestaande uit een burgemeester of wethouder van alle deelnemende gemeenten en verantwoordelijk voor onder meer de begroting, jaarstukken en meerjarenbeleid) van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij legt het DB verantwoording af aan het AB. Leden van het AB leggen horizontaal verantwoording af over het eigen handelen aan de gemeenteraad die zij in het AB vertegenwoordigen. Formeel legt het Algemeen Bestuur verticaal verantwoording af aan de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ), die toeziet op de kwaliteit en veiligheid van de zorg die de GGD verleent. Naar (het functioneren van) de gemeentelijke lijkschouw heeft de IGJ incidenteel onderzoek gedaan. In haar toetsingskader uit 2020 beroept de IGJ zich op het feit dat de grondslag van het toezicht door de IGJ op de lijkschouw in de modernisering van de Wlb wordt ingeregeld.[52] De gemeentelijke lijkschouw is immers een bijzonder taakveld voor een inspectie die zich bezig houdt met zorg voor levenden.

Hoewel dit overzichtelijk klinkt, is de praktijk weerbarstig. De rol van het Algemeen Bestuur van de GGD is rond de gemeentelijke lijkschouw grotendeels procedureel in de zin dat zij verantwoording in ontvangst neemt voor een taak waarvan geen bewustzijn bestaat dat er actief opdrachtgeverschap nodig is. Dat komt niet in de laatste plaats door de zeer beperkte politieke aandacht vanuit gemeenteraden. Formeel gezien levert de GGD ieder jaar een jaarverslag en verantwoording in bij de gemeenteraden die samen de GGD aansturen, maar het kopje 'gemeentelijke lijkschouw' is in de meeste jaarverslagen hoogstens zeer beperkt terug te vinden en vormt blijkens de door ons gevoerde gesprekken geen aanleiding voor colleges of gemeenteraden om daarover politieke vragen te stellen.

52 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (25 juni 2020). *Toetsingskader Lijkschouw bij (verdenking van) niet-natuurlijke dood. Eindversie.* Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ook de rollen van de verschillende ministeries zijn ogenschijnlijk overzichtelijk verdeeld. VWS is betrokken vanwege de medische kant, JenV vanwege de verbinding van de gemeentelijke lijkschouw met het strafrecht, en BZK (vaak samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) vanuit de institutionele inrichting van het openbaar bestuur. Gezamenlijk dragen zij de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw.

2.6 Opdrachtgeverschap versterken

Wat betekent dit voor de versterking van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw? Als we erkennen dat we hier te maken hebben met een gestold patroon van institutionele verhoudingen bij afwezigheid van bestuurlijk opdrachtgeverschap – een organisch gegroeid geheel van historische routines, betrokken professionals en gebruikelijke praktijken – dringt zich de vraag op of we daar dan 'weer' of 'alsnog' een stelsel van zouden moeten maken. Een stelsel veronderstelt immers iets anders dan wat we nu aantreffen: expliciete doelen, herkenbare verantwoordelijkheden, heldere normen, zichtbare besturing, onlosmakelijke verwevenheid tussen de elementen in het stelsel en een vermogen om te leren en bij te sturen. Zie het als een kader dat richting geeft en houvast biedt wanneer vanzelfsprekendheden onder druk komen te staan. Versterken van opdrachtgeverschap is een aspect van stelselvorming en een manier om vanuit gestolde verhoudingen in de richting van een stelsel te evolueren.

Die beweging naar meer stelselmatig opdrachtgeverschap kent twee niveaus. Allereerst gaat het om de positionering van de gemeentelijke lijkschouw als vakgebied. Het gaat dan om de betekenis die de gemeentelijke lijkschouw heeft ten opzichte van bijvoorbeeld het strafrecht en de publieke gezondheid. Dat maakt duidelijk in welke context het opdrachtgeverschap vorm dient te krijgen. De gemeentelijke lijkschouw staat niet op zichzelf: zij raakt aan opsporing, rechtsbescherming, zorg en rouw. Het gaat erom zicht te krijgen op afhankelijkheden, verantwoordelijkheden en spanningen die nu vooral impliciet worden opgelost.

Het tweede niveau is vervolgens de organisatorische vormgeving van de gemeentelijke lijkschouw. Dat gaat over de vraag wie opdrachtgever kan of misschien wel moet zijn en hoe dat georganiseerd kan worden. Dat kan gaan om het vervangen van de bestaande praktijk door een nieuwe, maar ook om het expliciteren van wat nu impliciet functioneert. Juist omdat het werk zo sterk leunt op professionaliteit en routine, blijft het bestuurlijke kader onderbelicht – en daarmee kwetsbaar.

In de volgende hoofdstukken maken we die beweging. In hoofdstuk 3 beschrijven we de positionering van de gemeentelijke lijkschouw als vakgebied ten aanzien van het strafrecht en de publieke gezondheid. In hoofdstuk 4 werken we de organisatorische vormgeving en het opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw uit en beschrijven we manieren om dat opdrachtgeverschap te versterken, zonder de professionele praktijk te verstikken. In hoofdstuk 5 brengen we de lijnen uit het rapport samen door ideaaltypen voor opdrachtgeverschap te wegen ten opzichte van de positionering van de gemeentelijke lijkschouw.

3. Visies: positioneren van de gemeentelijke lijkschouw

Spreken over betekenis
Aan het eind van de interviewronde van dit onderzoek organiseren we een *whole system in the room*-bijeenkomst. De titel zegt het al: alle betrokkenen rond de gemeentelijke lijkschouw in één ruimte, om gezamenlijk te reflecteren op de gestolde verhoudingen. Bijna alle partijen die we hebben gesproken sluiten aan. Als we de vraag inbrengen wat de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw is, gaan (bijna) alle handen omhoog en ontstaat een levendige discussie waarin verschillende perspectieven aan de orde komen en met elkaar in verband worden gebracht. Aan het eind van de sessie spreekt een aantal betrokkenen met elkaar af om hieraan vervolg te geven door samen een tekstvoorstel te maken over de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw.

3.1 Positionering: de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw

In de interviews die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, hebben we betrokkenen uitvoerig bevraagd hoe de gestolde verhoudingen rond de gemeentelijke lijkschouw er op dit moment uitzien. Hoe zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen uw organisatie en andere betrokkenen georganiseerd? Hoe vult uw organisatie haar verantwoordelijkheid in? Uiteraard hebben we ook gesproken over opdrachtgeverschap. Maar waar onze gesprekken ook over gingen en waar de sessie die we organiseerden ook op uit kwam, resteerde de vraag waar de gemeentelijke lijkschouw eigenlijk toe dient. Welke maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigt deze taak? Dat brengt ons bij de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw. Mark Moore, de grondlegger van het 'publieke waarde denken', heeft het in die context over de meerwaarde die voor de samenleving wordt gecreëerd.[53] In deze paragraaf werken we, op basis van de gesprekken en diverse publicaties, in willekeurige volgorde vier perspectieven uit die op verschillende manieren de publieke waarde van de gemeentelijke lijkschouw expliciteren.

53 Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press; Steen, M.A. van der, J. Scherpenisse, & M.J.W. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Het eerste perspectief is vanuit de **medische logica**. Vanuit deze invalshoek is de gemeentelijke lijkschouw in de kern een professionele handeling, ingebed in het medisch domein en met sterke verwevenheid met het strafrecht. Het gaat om klinische beoordeling, vakmanschap, en professionele autonomie, die samen de kwaliteit en betrouwbaarheid van het oordeel na overlijden moeten waarborgen.[54] Forensisch artsen benadrukken dat zij werken op basis van expertise, ervaring en medische standaarden. De gemeentelijke lijkschouw is vanuit dit perspectief primair een vorm van zorgvuldige diagnostiek na overlijden, die bijdraagt aan vertrouwen in de vaststelling van doodsoorzaken en het uitsluiten van medische of niet-natuurlijke oorzaken.

Het tweede perspectief benadrukt juist de **bestuurlijke en publieke verantwoordelijkheid**. Vanuit dit perspectief is de gemeentelijke lijkschouw niet slechts een medische handeling, maar een expliciete overheidstaak die zorgvuldigheid vergt en waar publieke macht voor wordt ingezet, voortvloeiend uit het EVRM.[55] De bevoegdheid om zonder toestemming van nabestaanden in te grijpen in het lichaam van een overledene wordt gezien als een zwaar publiek mandaat, dat vraagt om democratische legitimatie en bestuurlijke verantwoording.

Het derde perspectief positioneert de gemeentelijke lijkschouw nadrukkelijk als **schakel in (of voorafgaand aan) de strafrechtketen**. Vanuit dit perspectief is de taak van de gemeentelijke lijkschouw het signaleren van niet-natuurlijke overlijdens, zodat eventueel strafrechtelijk (vervolg)onderzoek mogelijk wordt. De gemeentelijke lijkschouw fungeert hier als poortwachter: zij bepaalt of de staat verder ingrijpt of zich afzijdig houdt. In deze logica staat waarheidsvinding centraal. Snelheid, onafhankelijkheid en eenduidige procedures zijn cruciaal.[56] Samenwerking tussen gemeentelijke lijkschouwers en politie en het Openbaar Ministerie is hier vanzelfsprekend en kwaliteitsnormen worden primair afgemeten aan juridische robuustheid en houdbaarheid in het (strafrechtelijk) vervolg.

---

54 Zie onder meer: Nederlands Huisartsen Genootschap (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst). (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie*.

55 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief*.

56 Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding*. Oratie, Universiteit Maastricht. https://doi.org/10.26481/spe.20170317wd

Het vierde perspectief ziet de gemeentelijke lijkschouw als onderdeel van de **publieke zorg rond de dood en daarna**. Vanuit deze invalshoek is de gemeentelijke lijkschouw niet alleen een professionele of juridische handeling, maar ook een sociaal en moreel moment. Voor nabestaanden markeert zij een belangrijke schakel in afscheid en verwerking. De manier waarop professionals zich gedragen, communiceren en aanwezig zijn, doet ertoe. Hier wordt de gemeentelijke lijkschouw gezien als onderdeel van een breder maatschappelijk ritueel rond dood en verlies. Niet religieus, maar publiek. Daarbij draagt de kennis over doodsoorzaken die gemeentelijke lijkschouwers verzamelen – ook wanneer die natuurlijk zijn – bij aan collectief inzicht in sterftepatronen en mogelijke aanknopingspunten voor preventie, en daarmee aan bredere, maatschappelijke zorg.

Deze perspectieven leggen verschillende accenten, zonder dat ze elkaar uitsluiten. De spanning ontstaat juist doordat zij allemaal (een kern van) publieke waarde(n) articuleren. De gemeentelijke lijkschouw ís – andermaal in willekeurige volgorde – medisch, ís bestuurlijk, ís strafrechtelijk relevant, én ís een publiek moment rond het levenseinde. Het probleem is dan ook niet dat deze perspectieven naast elkaar bestaan, maar juist dat het bepalen van een volgorde de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw preciseert. Het gaat daarbij om het expliciteren en (af)wegen van publieke waarden in dezelfde praktijk ten opzichte van elkaar. Hoewel er geen sprake is van een keuze tussen de een óf de andere publieke waarden, maakt het uit welke publieke waarde als vertrekpunt wordt genomen.

Ten behoeve van het versterken van opdrachtgeverschap kunnen uit deze vier perspectieven twee visies (vanuit twee verschillende startwaarden) worden gekozen op wat bij de gemeentelijke lijkschouw primair is: de publieke gezondheid of (de aansluiting op) het strafrecht. In beide visies hebben zowel de publieke gezondheid als het (pre)strafrecht een plek, maar de startpunten van de visies verschillen en daarmee ook wat de gemeentelijke lijkschouw is.

3.2 Twee visies: primair in het strafrecht of in de publieke gezondheid

Gemeentelijke lijkschouw in het (pre)strafrecht

We beginnen bij de visie waarin de gemeentelijke lijkschouw primair wordt gepositioneerd als onderdeel van het (pre-)strafrechtelijk domein.[57]

57 Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

Dat betekent dat de gemeentelijke lijkschouw *primair* in dienst staat van waarheidsvinding, rechtsbescherming, en de strafrechtketen. Dat betekent dat twijfel over een natuurlijk overlijden de 'trigger' vormt om de gemeentelijke lijkschouwer te verzoeken ter plaatse te komen om de aard van het overlijden te beoordelen en, indien sprake lijkt van niet-natuurlijk overlijden, de gemeentelijke lijkschouwer dit signaleert ten behoeve van eventueel strafrechtelijk onderzoek. Dat het onderzoek van de gemeentelijke lijkschouwer óók nog andere doelen dient is eveneens evident en belangrijk, maar wel secundair: de gemeentelijke lijkschouwer heeft dan een signaleringsfunctie ten behoeve van de publieke gezondheid en de kwaliteit van zorg in geval van een medische calamiteit.

Vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat is het van belang dat geen enkel misdrijf onopgemerkt blijft. In zekere zin fungeert de gemeentelijke lijkschouwer hier als poortwachter die invloed heeft op het terugtrekken of juist verder ingrijpen van de staat door het zetten van stappen richting en in de strafrechtketen. In die logica is het noodzakelijk dat analyse onafhankelijk plaatsvindt, dat er duidelijke kwaliteitsnormen zijn en dat samenwerking met politie en OM goed is georganiseerd. De nadruk komt dan als vanzelf te liggen op waarden als zorgvuldigheid, uniformiteit en juridische robuustheid. De dood is primair een gebeurtenis die om classificatie vraagt: natuurlijk of niet-natuurlijk, wel of geen vervolgonderzoek. Dat maakt de plek van het vak ten opzichte van politie, justitie en rechtspraak helder. Daarmee ontstaat ook ruimte om scherp te formuleren wanneer de gemeentelijke lijkschouw goed functioneert: een tijdige, onafhankelijke schouw, eenduidige verslaglegging en een heldere overdracht naar justitie. Ook ontstaat ruimte om te (her)overwegen welke taken vanuit die definitie wel of niet passen bij het dagelijkse werk van de gemeentelijke lijkschouwer, zoals de verplichte lijkschouw bij euthanasie of bij overlijden na valincidenten in verpleeghuizen.

De gemeentelijke lijkschouw in de publieke gezondheid

Wanneer de gemeentelijke lijkschouw wordt gepositioneerd binnen de publieke gezondheid[58] staat de vraag centraal waarom iemand is overleden en wat daaruit geleerd kan worden voor preventie en beleid. De lijkschouw biedt inzicht in doodsoorzaken, onderliggende risicofactoren en patronen van (vermijdbare) sterfte, waaronder suïcide, middelengebruik, zorgtekorten

58 De wetgever definieert de publieke gezondheid in artikel 1c van de Wet publieke gezondheid als "de gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking [...], waaronder begrepen het voorkómen en het vroegtijdig opsporen van ziekten". In dit rapport gebruiken wij het begrip in een bredere zin, waarin ook praktijken die kennis opleveren over sterfte, die kunnen bijdragen aan preventie en beleid, onder het perspectief van publieke gezondheid worden geplaatst.

en sociaal isolement. Het (pre-)strafrechtelijke perspectief is hierin een essentieel, maar begrensd onderdeel: het is ingebed in een bredere benadering gericht op volksgezondheid, publieke veiligheid en maatschappelijke leerprocessen.

Voor professionals markeert de gemeentelijke lijkschouw een overgang van medische zorg naar juridische afhandeling. Dat moment is beladen en vraagt om zowel professionele distantie als menselijke nabijheid. In die spanning opereren forensisch artsen dagelijks. Zij kennen hun forensische taak en het belang van zorgvuldige waarheidsvinding én ervaren de morele verantwoordelijkheid die hoort bij het omgaan met dood, verdriet en vragen over de omstandigheden van overlijden. Daarbij komt dat de kennis die zij opdoen – ook wanneer sprake is van een natuurlijk overlijden – kan bijdragen aan breder inzicht in (maatschappij-brede) patronen van sterfte, kwetsbaarheid en mogelijke aanknopingspunten voor preventie. Deze dimensie van de gemeentelijke lijkschouw leeft in de praktijk, in routines en in impliciete beroepsnormen, niet in de laatste plaats door de moeizame en verhullende manier waarop zowel in de maatschappij als op bestuurlijk gebied met de dood wordt omgegaan. Juist in situaties waarin het vermoeden van een misdrijf gering is, maar waarin de gemeentelijke lijkschouw toch moet plaatsvinden, wordt dit spanningsveld zichtbaar. Denk aan bepaalde gevallen van overlijdens in verpleeghuizen of in gevallen van euthanasie. Binnen de beroepsgroep bestaat discussie over de betekenis en meerwaarde van de gemeentelijke lijkschouw in dergelijke situaties. In die context kan de aanwezigheid van de staat – zeker wanneer deze wordt geassocieerd met 'niet-natuurlijke omstandigheden' – soms ongemakkelijk worden ervaren, terwijl het perspectief van publieke gezondheid in deze discussie op de achtergrond blijft.

Vanuit de publieke gezondheid en bijbehorende publieke waarden is expliciet aandacht voor de bijdrage van de gemeentelijke lijkschouw aan bredere maatschappelijke kennis over sterfte, kwetsbaarheid en preventie. In het concrete handelen van forensisch artsen krijgt die betekenis vorm. Daarbij leert de medische discipline én de overheid van sterfte en wordt zij in een aantal gevallen op een precair moment zichtbaar in het leven van burgers. Met de nadruk op die publieke waarden is de gemeentelijke lijkschouw een forensische taak én een praktijk met betekenis voor publieke gezondheid, maatschappelijke reflectie en het zorgvuldig omgaan met de dood in het publieke domein. Maar, vanuit deze redenering zou je bijna vergeten dat het forensische werk ook – misschien wel met name – een juridische component heeft en de lijkschouw een nadrukkelijke rol in de strafrechtketen vervult.

3.3 Visies vergeleken

Om het verschil tussen de primair strafrechtelijke positionering en positionering primair ten behoeve van publieke gezondheid inzichtelijk te maken, helpt het om ze aan elkaar te spiegelen. Het schema hieronder brengt daarom in beeld hoe de beide visies zich tot elkaar verhouden.

Tabel 1.

DIMENSIE	STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN	STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID
Focus van handelen	Het afwegen of er sprake is van natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden en bijbehorend de strafrechtketen (al dan niet) in werking laten treden.	Onderzoeken van sterfte(patronen) en leren van oorzaken.
Vorm van publieke waarde	Waarheidsvinding, rechts-bescherming, juridische zekerheid, rule of law.	Maatschappelijk leervermogen en verantwoordelijkheid.
Tijdshorizon	Direct en beslissend: wel of geen vervolgonderzoek.	Langere termijn: duiden van patronen en inzetten op preventie.
Risico bij dominantie	Verliezen van de opbrengst van neveneffecten.	Diffuse verantwoordelijkheid.

Deze visies zijn aanvullend op elkaar. Als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht het primaire startpunt voor de gemeentelijke lijkschouw is, dan volgen daaruit ook allerlei vragen over en levert dat ook informatie op ten behoeve van de publieke gezondheid. Als de publieke gezondheid het primaire startpunt vormt voor de gemeentelijke lijkschouw heeft waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht daarin vanzelfsprekend ook een plaats. Het is desalniettemin relevant om hierbij stil te staan, omdat de keuze voor een van beide visies als vertrekpunt gevolgen heeft voor de wijze waarop opdrachtgeverschap dient te worden ingericht.

3.4 Visies met betekenis: gevolgen voor opdrachtgeverschap

In deze paragraaf werken we de betekenis van de visies voor het opdrachtgeverschap nader uit. In de ene benadering staat de lijkschouw primair ten dienste van het strafrecht. Het overlijden wordt opgevat als een potentieel

juridisch incident waarbij moet worden vastgesteld of uitgesloten dat er sprake is van een niet-natuurlijke dood. De centrale vraag is of er aanleiding is voor strafrechtelijk onderzoek. De focus qua publieke waarden ligt op waarheidsvinding in het individuele geval, procedurele zorgvuldigheid en rechtsstatelijke waarborgen. Binnen deze benadering fungeert de gemeentelijke lijkschouwer vooral als poortwachter voor de strafrechtketen en is de uitkomst van de schouw in hoge mate binair: een strafrechtelijk vervolg, of niet. Concreet betekent dit dat het voor de hand ligt om het opdrachtgeverschap te organiseren in lijn met de strafrechtketen. Die strafrechtketen is overwegend gecentraliseerd met daaraan verbonden regionale uitvoering.

De benadering die primair vertrekt vanuit de publieke gezondheid neemt in ogenschouw dat, naast het feit dat de gemeentelijke lijkschouwer wordt ingezet in het kader van waarheidsvinding voor het strafrecht, het overlijden niet uitsluitend een individueel en juridisch te beoordelen gebeurtenis is. Het is eveneens een maatschappelijk relevant fenomeen dat inzicht kan geven in gezondheid, zorg, leefomstandigheden en systeemfactoren. De centrale vraag van de gemeentelijke lijkschouw wordt volgens deze benaderingen *waarom* mensen overlijden zoals zij overlijden, en wat dit zegt over mogelijke kwetsbaarheden en tekortkomingen in de samenleving. Concreet betekent dit dat het voor de hand ligt om het opdrachtgeverschap in lijn met de publieke gezondheidszorg te organiseren. Dat is een vooral decentraal georganiseerd systeem, met een grote verantwoordelijkheid voor gemeenten en regionale uitvoering.

Daarmee wordt opdrachtgeverschap een fundamentele ordeningsvraag. Het maakt immers nogal uit of dat opdrachtgeverschap in lijn met de gecentraliseerde strafrechtketen wordt georganiseerd of juist in lijn met de gedecentraliseerde publieke gezondheidszorg. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de vraag wat opdrachtgeverschap is en werken we uit welke vormen er zijn om dat opdrachtgeverschap in te richten.

4. Vormen: opdrachtgever tussen ‘zijn’ en ‘worden’

What’s in a name?
Door mee te lopen met een gemeentelijke lijkschouwer wordt de praktijk van de lijkschouw pas écht goed zichtbaar. Daarbij is het indrukwekkend om te zien hoe professioneel deze taak – ook ’s avonds, ’s nachts en in het weekend – wordt uitgevoerd. Gesprekken met forensisch artsen en andere ketenpartners maken bovendien zichtbaar welke betekenis deze praktijk voor de samenleving heeft.

Achter deze praktijk ligt echter nog een andere vraag, die minder zichtbaar is in het dagelijks handelen van de gemeentelijke lijkschouwer: wie is verantwoordelijk voor het organiseren van de voorwaarden waaronder deze praktijk goed kan functioneren? Bijvoorbeeld door kaders (die de medische beroepspraktijk opstelt) vast te stellen ten behoeve van de kwaliteit van de uitvoering, arrangementen te ontwikkelen om capaciteit en continuïteit te borgen, zorg te dragen voor de bekostiging en in de toekomst mogelijk ook tariefstelling en strategische ontwikkeling met het oog op de toekomst aan te jagen. Kortom: het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw te vervullen.

Dat is geen kwestie van stappen in technische afwegingen in de uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw, maar van het organisatorisch mogelijk maken van de gemeentelijke lijkschouw. Dat vraagt actief opdrachtgeverschap vanuit nabijheid in de betekenis van betrokkenheid én informatie die het mogelijk maakt de positie van opdrachtgever in te vullen. Interessant is dat de manier waarop deze praktijk op dit moment wordt benoemd al iets zegt over hoe zij bestuurlijk wordt begrepen. De term ‘gemeentelijke lijkschouw’ lijkt een neutrale beschrijving, maar suggereert tegelijk dat deze taak vanzelfsprekend van de gemeente is. Daarmee raakt de naam aan een bredere notie uit de filosofie en bestuurskunde: taal is *performatief*. Met taal scheppen we een werkelijkheid. Door te zeggen, ‘zien’ we ook dat wat we zeggen.[59]

59 Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Den Haag: Boom.

→

> Door de lijkschouw *gemeentelijk* te noemen, 'zien' we een taak die bij de gemeente ligt en door de gemeente wordt ingevuld. Waarmee de vraag opkomt wat bij een specifieke visie op wat 'gemeentelijke' lijkschouw is en waar opdrachtgeverschap wordt belegd de eventuele gevolgen zouden moeten zijn voor de benaming.

De vraag om opdrachtgeverschap binnen de gestolde verhoudingen van de gemeentelijke lijkschouw te versterken is een fundamentele ordeningsvraag: bij wie en op welke manier kan het opdrachtgeverschap voor deze publieke taak, die zich voltrekt op het snijvlak van (pre-)strafrecht, publieke gezondheid, zorg en rouw het beste worden belegd? Daarmee is het niet alleen een juridische kwestie, maar vooral ook een bestuurlijke vraag naar het aanbrengen van structuur en ordening. In antwoord op de onderzoeksvraag – *hoe en bij wie kan het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw het best worden belegd?* – verkennen we in dit hoofdstuk drie verschillende ideaaltypen. Deze ideaaltypen ontlenen we aan wetenschappelijke literatuur en aan interviews die we in het kader van dit onderzoek met de bij de gemeentelijke lijkschouw betrokken partijen hebben gevoerd. Het gaat daarbij niet om blauwdrukken, maar om **ideaaltypen**: analytische modellen die helpen scherp te zien wat verschillende keuzes betekenen voor verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verhoudingen. De ideaaltypen sluiten daarbij aan op een (beleids-)visie op de taak van de gemeentelijke lijkschouw: (1) Stellen wij kwaliteit en uniformiteit in het (pre-)strafrecht centraal en maken we andere belangen daaraan ondergeschikt? (2) Zoeken wij evenwicht tussen kwaliteit en uniformiteit en nabijheid op grond van het snijvlak van (pre-)strafrecht, publieke gezondheid, zorg en rouw? Of (3) willen wij de nadruk leggen op die nabijheid en het zelfregulerende en organiserende vermogen van de gemeentelijke overheid? In de praktijk kan sprake zijn van of gekozen worden voor mengvormen; om de complexe realiteit van het opdrachtgeverschap te doordenken werken we daarom aan de hand van ideaaltypen.

4.1 Opdrachtgeverschap doordenken

Om de verschillende ideaaltypen die in dit hoofdstuk volgen goed te kunnen wegen, is het zaak om scherp te krijgen wat *opdrachtgeverschap* in deze context precies behelst. De formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taak ligt in de huidige verhoudingen bij het college van B&W. Op grond van de Wet op de lijkbezorging is het college van B&W daarmee formeel opdrachtgever. Maar dat betekent niet dat dit opdrachtgeverschap ook daadwerkelijk daar wordt uitgeoefend. In veel gevallen wordt het opdrachtgeverschap namelijk gemandateerd aan een functionaris van een samenwerkingsverband van

colleges, meestal de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD, of aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie van artsen die als lijkschouwer kunnen optreden.

Concreet kent de praktijk van opdrachtgeverschap drie samenhangende dimensies: een **heldere taakopdracht** (wat wordt inhoudelijk verwacht?), een **duidelijke toedeling van bevoegdheden** (wie mag wat beslissen op basis van welke wet of regeling?), en **het doordenken van financiering** (wie betaalt wat en via welke constructie?). Juist op deze drie punten blijkt de huidige praktijk vaak impliciet en daarmee kwetsbaar. Wij zijn in ons onderzoek geen expliciet door colleges van B&W geformuleerde taakopdrachten tegengekomen waardoor er in de praktijk geen sprake is van sturing vanuit de gemandateerde opdrachtgever. Sterker nog, in enkele gevallen lijkt zelfs het bewustzijn dat dit een collegetaak is die in mandaat wordt uitgevoerd niet aanwezig.

De vraag of bevoegdheden overal op de juiste manier zijn gemandateerd overstijgt de reikwijdte van dit onderzoek, maar wanneer in mandaten van colleges van B&W de bevoegdheid op grond van (artikel 4) van de Wet op de lijkbezorging niet expliciet is genoemd, is het de vraag of de benoeming van gemeentelijke lijkschouwer(s) door de gemandateerde opdrachtgever (DPG of leidinggevende arts) wetmatig heeft plaatsgevonden en aan alle randvoorwaarden van een geldig besluit is voldaan.

Waar het gaat om financiering leren onze gesprekken dat deze verloopt via het Gemeentefonds, maar dat er geen duidelijkheid is hoeveel middelen daadwerkelijk aan de gemeentelijke lijkschouw worden besteed aangezien deze onderdeel is van een bredere financieringsstroom. De verantwoordelijke departementen laten hier thans nog separaat onderzoek naar doen.

Opdrachtgeverschap is hierbij een bestuurlijke categorie die nauw verbonden is met juridische concepten als taak(-opdracht), bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Opdrachtgeverschap is een rol die essentieel is voor de bestuurlijke en ambtelijke praktijk: omgaan met spanningen, onzekerheden en normatieve keuzes die onlosmakelijk verbonden zijn met de betreffende publieke taak.[60] Bij de gemeentelijke lijkschouw raken die keuzes aan fundamentele waarden als rechtsbescherming, zorgvuldigheid, menswaardigheid, doelmatigheid en veiligheid. Het zijn waarden die zich wel laten combineren, maar die zich niet altijd met elkaar laten verenigen.[61] Keuzes die

60 Graaf, G. de & H. Paanakker (2014). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American review of Public Administration 45*(6).

61 Spicer, M.W. (2009). Value conflict and legal reasoning in public administration. *Administrative Theory & Praxis, 314,* pp. 537-555.

de ene waarde versterken, kunnen de andere onder druk zetten. De nadruk leggen op menswaardigheid, om een voorbeeld te noemen, kan gevolgen hebben voor doelmatigheid. Opdrachtgeverschap gaat er niet over dat het de opdrachtgever moet zijn die richtlijnen opstelt voor de uitvoering, die maakt de beroepsgroep zelf. Opdrachtgeverschap gaat erover dat de opdrachtnemer gevraagd wordt om verantwoording over de uitvoering op de taakopdracht, de inhoud van richtlijnen en de toepassing ervan. De uitvoering geschiedt immers in naam van een bestuursorgaan dat ingebed is in een systeem van (politieke) verantwoordelijkheid, proactieve informatieplicht en behoorlijk bestuur. Kort gezegd: de opdrachtgever is niet verantwoordelijk voor het *op*stellen, maar wel voor het *vast*stellen van (de naleving van) richtlijnen. Daar ligt de publieke verantwoordelijkheid. Iedere bestuurlijke keuze heeft immers normatieve consequenties.

Opdrachtgeverschap is daarmee ook een kwestie van zichtbaarheid en vertegenwoordiging: het laat zich niet alleen aflezen aan mandaatregelingen of uitvoeringspraktijken, maar juist ook aan bestuurlijke belangstelling en nabijheid in de betekenis van betrokkenheid en verantwoordelijkheid, juist wanneer het schuurt.[62] Bijvoorbeeld als er sprake is van schaarste, incidenten of maatschappelijke onrust. In plaats van dilemma's doorschuiven naar de werkpraktijk van professionals, vraagt opdrachtgeverschap om het expliciet nemen van verantwoordelijkheid.

Die bestuurlijke nabijheid veronderstelt verbinding: tussen bestuur en uitvoering, tussen systeem en dagelijkse praktijk.[63] De gemeentelijke lijkschouw functioneert bij de gratie van vakmanschap. Dat is haar kracht, maar ook haar kwetsbaarheid. Wanneer bestuur te ver op afstand staat (te weinig betrokkenheid heeft en verantwoordelijkheid neemt), verdwijnen normatieve afwegingen bij dat bestuur uit beeld.[64] Het maken van de bestuurlijke afweging van de opdrachtgever over het organiseren van de taak moet daarbij worden onderscheiden van de objectieve technische afweging die de opdrachtnemer maakt bij de taakuitvoering. Het versterken van opdrachtgeverschap vraagt daarom ook om relationeel sturen: luisteren, begrijpen wat het werk vraagt en het onderhouden van een actieve relatie met de praktijk waarin deze taak wordt uitgeoefend.

62 Graaf, G. de (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research & Theory, 21*, pp. 285-306.

63 Thacher, D. & R. Rein (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance, 17.* pp. 457-486.

64 Steenhuisen, B. & M.J.G. van Eeten (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money & Management, 28.* pp. 147-152.

De urgentie in deze opgave wordt versterkt door ervaren schaarste.[65] Niet altijd toereikende capaciteit, spreiding van deskundigheid en beschikbaarheid, en concurrerende prioriteiten dwingen tot keuzes. Het versterken van opdrachtgeverschap betekent dat bepaalde keuzes in die schaarste niet stilzwijgend worden 'opgelost' in de praktijk, maar expliciet door het verantwoordelijk bestuur worden gemaakt en uitgelegd.[66] Niet alles kan altijd; daarom betekent opdrachtgeverschap niet alleen juridische helderheid, maar ook politieke én morele verantwoordelijkheid.

Ten slotte veronderstelt het versterken van opdrachtgeverschap een lerende houding. Opdrachtgeverschap vraagt om voortdurende reflectie op wat werkt en wat niet; als er twijfels zijn bij hoe er gewerkt wordt of als er signalen zijn dat er iets niet goed gaat, moet waar nodig de koers worden bijgesteld.[67] Dat leidt er niet noodzakelijkerwijs toe dat de verhoudingen van nu zich ontwikkelen tot een strakker ontworpen stelsel, maar het draagt bij aan steviger opdrachtgeverschap. Opdrachtgeverschap is daarmee immers een praktijk die telkens opnieuw moet worden waargemaakt, in plaats van een positie die wordt ingenomen.

De praktijk van het versterken van opdrachtgeverschap vatten we, op basis van de in dit hoofdstuk behandelde literatuur, samen in onderstaande tabel met vijf verantwoordelijkheden:

Tabel 2.

VERANTWOORDELIJK OM TE …	KENMERK	BETEKENIS VOOR HET VERSTERKEN VAN OPDRACHTGEVERSCHAP
Verwoorden (procedureel)	Het expliciteren van (publieke) waarden, normatieve keuzes en institutionele doelstellingen binnen een consistent kader.	Zichtbaar maken welke publieke waarden op het spel staan en erkennen dat deze niet oneindig te combineren zijn om bestuurlijke keuzes normatief te onderbouwen.
Vertegenwoordigen (institutioneel)	Het dragen van publiek eigenaarschap en bestuurlijk opdrachtgeverschap en aanspreekbaarheid binnen het bredere stelsel.	Aanspreekbaar zijn en verantwoordelijkheid nemen voor de opgave, ook wanneer het schuurt of uitkomsten ongemakkelijk zijn.

65 Okun, A.M. (1975). *Equality and efficiency: The big trade-off*. Washington, DC: The Brookings Institution.
66 Grindle, M.S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance, 17*, 525-548.
67 Festinger, L. (1985). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press. (Origineel werk gepubliceerd in 1957).

VERANTWOORDELIJK OM TE …	KENMERK	BETEKENIS VOOR HET VERSTERKEN VAN OPDRACHTGEVERSCHAP
Verbinden (relationeel)	Relationele sturing: het onderhouden van betekenisvolle (horizontale en verticale) relaties binnen het stelsel. Ruimte maken voor interactie en wederkerigheid.	Een actieve relatie met de uitvoeringspraktijk onderhouden, systeem en werkvloer verbinden en voorkomen dat dilemma's stilzwijgend naar professionals worden doorgeschoven.
Verdelen (distributioneel)	Het transparant en gelegitimeerd aanpakken van schaarste.	Expliciete keuzes maken bij beperkte capaciteit en middelen, die keuzes publiek legitimeren en de last van prioritering niet afwentelen op de uitvoering.
Veranderen (evolutioneel)	Lerende houding: het erkennen van frictie als leerpunt.	Reflectie organiseren, twijfel toestaan en bestaande routines ter discussie durven stellen.

4.2 Huidig opdrachtgeverschap bij de gemeentelijke lijkschouw

Het opdrachtgeverschap ligt nu bij het college van B&W. De uitvoering van de in de wet opgedragen taak is in veel gemeenten gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD of een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie, zonder dat colleges daar vervolgens nog naar omkijken. Daarmee is een stilzwijgende ordening ontstaan waarin formeel opdrachtgeverschap samenvalt met bestuurlijke afwezigheid. Opdrachtgeverschap is een papieren realiteit die in bestuurlijke routines nauwelijks zichtbaar is. Dat is een onwenselijke situatie, omdat er als gevolg hiervan geen publieke verantwoordelijkheid wordt genomen om vraagstukken van schaarste op te lossen en de kwaliteit van de uitvoering te bevragen of op verbetering of ontwikkeling van kwaliteit aan te dringen. Bovendien zijn er geen duidelijke afspraken over de vraag wie bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor de kosten in het geval dat de gemeentelijke lijkschouwer op basis van diens eigen inhoudelijke beoordeling besluit tot het (laten) uitvoeren van aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld bij aanhoudende twijfel over de aard van het overlijden. Als sprake is van strafrecht kunnen OM of politie dat bepalen, maar bij gemeentelijke lijkschouw kunnen zij dat niet.

Dat blijkt allereerst uit het beperkte normatieve profiel van de taak: het huidige opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw krijgt beperkt vorm vanuit waarden. In termen van **verwoorden** betekent dit dat publieke

waarden wel zijn verankerd in de uitvoering, maar zelden bestuurlijk worden benoemd of gewogen. In de praktijk is de gemeentelijke lijkschouw een routinematige handeling. Pas wanneer incidenten zich voordoen ontstaat bredere aandacht, en die is daarmee reactief van aard. Een structureel kader voor normatieve reflectie lijkt te ontbreken, waardoor waardenafwegingen voornamelijk in de praktijk plaatsvinden.

Ook op het vlak van **vertegenwoordigen** blijkt de formele toedeling van verantwoordelijkheid geen garantie voor politiek-bestuurlijk eigenaarschap. Hoewel colleges van B&W juridisch verantwoordelijk zijn, is hun feitelijke betrokkenheid beperkt. Mogelijk geldt dit ook voor hun kennis van de taak en haar uitvoeringspraktijk. In de praktijk is bijvoorbeeld de benoeming van gemeentelijke lijkschouwers in veel gevallen gemandateerd aan de DPG van de GGD, of aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie zoals de FARR. Wanneer in gemeenteraden de jaarverslagen van de GGD aan bod komen, is de aandacht voor de gemeentelijke lijkschouw summier. Bestuurlijk eigenaarschap is daarmee vooral formeel ingericht, waardoor aanspreekbaarheid uit het zicht verdwijnt: zolang het systeem naar behoren functioneert is er weinig aanleiding tot bestuurlijke betrokkenheid, maar wanneer zich knelpunten voordoen, is niet altijd direct duidelijk wie publiek aanspreekbaar is.

Vanuit het perspectief van **verbinden** rust het werk van forensisch artsen sterk op vakmanschap en onderlinge afstemming binnen de beroepsgroep. De verbinding tussen bestuur en uitvoering is bij de gemeentelijke lijkschouw professioneel georganiseerd; bestuurlijke betrokkenheid blijft daarmee op afstand en is vooral formeel van aard. Er is beperkt structureel overleg over de inhoudelijke en normatieve aspecten van het werk. Dilemma's worden in de praktijk gewogen door uitvoerende professionals. Dat functioneert in stabiele omstandigheden, maar kan bij toenemende druk of maatschappelijke aandacht spanningen zichtbaar maken.

In termen van **verdelen** leidt het tekort aan forensisch artsen tot operationele oplossingen, zoals het aanpassen van roosters en afstemming tussen regio's onderling. Schaarste is daarmee op dit moment vooral een uitdaging die in de praktijk wordt opgelost: keuzes worden op de werkvloer primair vanuit pragmatische overwegingen gemaakt. Bestuurlijke keuzes over prioriteiten worden beperkt gemaakt of gevraagd totdat het onderwerp maatschappelijke of mediabelangstelling krijgt. In de situatie waarin met urgentie gezocht zou worden naar een arts die de lijkschouw in een concreet geval kan verzorgen dient niet alleen gekeken te worden naar kwalificatie, maar ook naar de daadwerkelijke benoeming tot lijkschouwer door de betreffende gemeente waar dat concrete geval plaats heeft gevonden. Daarmee komt de vraag of er

voor de betreffende gemeente genoeg artsen zijn aangewezen ook niet op de bestuurlijke tafel, met alle mogelijke gevolgen voor een eventueel bevoegdheidsgebrek.

Vanuit het perspectief van **veranderen** hebben diverse rapporten de afgelopen jaren kwetsbaarheden aan het licht gebracht, die echter zelden leiden tot aanpassingen in de ordening. Veranderingen die er zijn maken van de gestolde verhoudingen nog geen stelsel. Reflectie en evaluatie zijn niet structureel ingebed in bestuurlijke routines: leren en bijstellen vindt in het huidige stelsel met name plaats naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen of onderzoeken. Daardoor ontbreekt een expliciete gezamenlijke leeragenda.

Samenvattend beklijft een beeld van een stevig georganiseerde professionele uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw: inhoudelijk, elkaar ondersteunend en technisch. Het bestuurlijke opdrachtgeverschap is echter vooral formeel ingericht, en wordt zelden beleefd als actieve, bestuurlijke verantwoordelijkheid van de individuele colleges. Daardoor komen spanningen en afwegingen in belangrijke mate op het bord van de uitvoeringspraktijk. Het vraagstuk zit daarmee niet in het ontbreken van een opdrachtgever, maar meer in de manier waarop opdrachtgeverschap in de praktijk wordt ingevuld.

In onderstaande tabel vatten we samen hoe de praktijk van opdrachtgeverschap in de gemeentelijke lijkschouw op dit moment vorm krijgt:

Tabel 3.

VERANTWOORDELIJKHEID	PRAKTIJK VAN DE GEMEENTELIJKE LIJKSCHOUW OP DIT MOMENT
Verwoorden (procedureel)	Waarden zijn verankerd in de uitvoering, niet in gemeentelijk beleid. Publiek eigenaarschap is niet duidelijk aan te wijzen, als er al sprake van is.
Vertegenwoordigen (institutioneel)	Hoewel colleges van B&W formeel verantwoordelijk zijn, is hun betrokkenheid in de praktijk weinig zichtbaar. De relationele lijnen met uitvoerende organisaties zijn op dit thema dun. Aanspreekbaarheid is vooral juridisch ingericht, niet via actieve dialoog of structureel contact op dit onderwerp. Jaarverslagen bevatten doorgaans weinig inhoudelijke reflectie op de gemeentelijke lijkschouw en gemeentelijke belangstelling voor dit domein is zelden expliciet of systematisch.
Verbinden (relationeel)	Sterke professionele afstemming, maar beperkte bestuurlijke dialoog. Dilemma's worden vooral in de uitvoering opgelost.

VERANTWOORDELIJKHEID	PRAKTIJK VAN DE GEMEENTELIJKE LIJKSCHOUW OP DIT MOMENT
Verdelen (distributioneel)	Schaarste wordt operationeel opgelost. Keuzes over schaarste blijven impliciet, er wordt geen bestuurlijke sturing aan gegeven noch publieke verantwoordelijkheid voor genomen.
Veranderen (evolutioneel)	Leren gebeurt vooral na incidenten of onderzoeken. Er is geen structurele leer- of reflectiestructuur.

Van actief opdrachtgeverschap is vanuit dit kader bezien op dit moment zeer beperkt sprake. Nu de verantwoordelijke departementen de wens hebben geuit het opdrachtgeverschap te versterken, zal er zowel aandacht moeten zijn voor de juridische constructie van de gemeentelijke lijkschouw, als voor het cultiveren van de bestuurlijke houding die deze rol werkelijk belichaamt. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we drie ideaaltypen uit, elk met een eigen onderliggend idee op hoe opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw versterkt, herverdeeld of juist losgelaten kan worden.

4.3 Ideaaltype 1: revitaliseren – bestaande verhoudingen expliciteren

De eerste mogelijkheid voor het versterken van opdrachtgeverschap is 'revitaliseren': het binnen de huidige kaders expliciteren van verhoudingen en daar werkelijk naar gaan werken. In de huidige praktijk zijn de verantwoordelijkheden juridisch helder belegd. Artikel 4 van de Wet op de lijkbezorging vormt de grondslag voor het opdrachtgeverschap van colleges van B&W; zij zijn verantwoordelijk gelegenheid te verschaffen tot het doen schouwen van lijken en om gemeentelijke lijkschouwers te benoemen. In veel gevallen is de laatste taak uit dit wetsartikel – de bevoegdheid om personen te benoemen die de functie van gemeentelijke lijkschouwer vervullen – gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid van de GGD of direct aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie, zoals de FARR.

Het eerste ideaaltype – 'revitaliseren' – zet niet in op het herverdelen van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer, maar op hun (her-)activering. Niet een nieuw arrangement om opdrachtgeverschap te versterken, maar een andere, bewustere en doordachte inzet van het bestaande. Colleges worden bewust gemaakt van hun bestuurlijk opdrachtgeverschap en het sturen op de gemandateerd opdrachtgever en dus op diens sturing op de opdrachtnemer(s). Ook gemandateerd opdrachtgevers en opdrachtnemers worden bewust gemaakt. Waar nodig worden mandaatbesluiten en aanwijzings-

besluiten herzien. Dit is een majeure operatie waarin 342 colleges van B&W met verstand van zaken hun verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw dienen te gaan nemen. De kernvraag hier is niet óf B&W opdrachtgever is – dat is het immers formeel al – maar hoe het die rol concreet invult. Het versterken van opdrachtgeverschap betekent binnen dit ideaaltype ook het aanvaarden dat deze rol publiek zichtbaar moet worden gedragen. Dat vraagt geen revolutionaire herinrichting van rollen en bevoegdheden, maar een expliciete erkenning van bestaande verantwoordelijkheden.

Binnen deze benadering biedt de bestaande praktijk van mandatering aanknopingspunten. Mandatering is juridisch gezien het uitvoeren van een bevoegdheid (in opdracht) van een ander: B&W blijft formeel verantwoordelijk als opdrachtgever, maar legt de bevoegdheid om in zijn naam een onderdeel van dit opdrachtgeverschap uit te voeren bij een andere organisatie. Daarbij geldt dat een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.[68] Revitaliseren betekent aldus het nakijken van de mandaatregeling: wordt gemeentelijke lijkschouw onder vermelding van het juiste wetsartikel expliciet genoemd in de mandatering aan de DPG? Als dat niet het geval is, dan is de juridische verankering van de uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw door de GGD niet op orde. Daarnaast gaat het erom te bezien hoe over de uitvoering van het mandaat verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens gaat het om de besluiten die de gemandateerde opdrachtgever in naam van de mandaatgever(s) (bestuurlijk opdrachtgevers) neemt: de aanwijzing van de lijkschouwers. Worden die besluiten op de juiste manier genomen, geadministreerd en indien nodig geactualiseerd? Ten slotte gaat het ook om de uitvoering: wordt de lijkschouw ook altijd uitgevoerd door een aangewezen lijkschouwer en wat gebeurt er als dat (bijvoorbeeld door capaciteitsgebrek) niet mogelijk is?

Revitaliseren betekent vooral het expliciteren van de nu al aanwezige verantwoordelijkheidsverdelingen voor kwaliteit en capaciteit, maar bijvoorbeeld ook het maken van afspraken over uitzonderingsgevallen of aanvullende onderzoeken. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw – als forensische discipline – ligt bij de vakgemeenschap. Meerdere beroepsgroepen, zoals de advocatuur, accountancy en het notariaat reguleren hun eigen kwaliteit, standaarden en tuchtrecht. Dat maakt dat als er vraagtekens rijzen bij de kwaliteit van de vakuitoefening de vakgemeenschap zich daarover zelf dient uit te spreken en aan de lat staat om eventuele verbeteringen tot stand te brengen. Andere partijen die twijfelen aan de kwaliteit van de uitvoering kunnen dan met de (vertegenwoordigers van de) vak-

68 Zie art. 10:1 en 10:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

gemeenschap hierover in gesprek treden. Revitaliseren betekent onder meer dat het gesprek tussen (gezamenlijke) opdrachtgevers en de vakgemeenschap van forensisch artsen kan worden geëntameerd over de ontwikkeling van de kwaliteit van het vak.

Ten aanzien van de beschikbare capaciteit van de gemeentelijke lijkschouw is deze juridisch gezien in de Wlb geregeld, mits de inhoud van dit artikel op de juiste wijze is gemandateerd of in opdracht is gegeven. De wet maakt mogelijk een of meerdere gemeentelijke lijkschouwers te benoemen, waarmee de ruimte en verantwoordelijkheid gegeven is om naargelang de behoefte te voorzien in het benodigde aantal lijkschouwers. Wanneer deze verantwoordelijkheid in mandaat aan de DPG is gegeven, is het dus aan de DPG om in de capaciteitsbehoefte te voorzien. Verschillende GGD'en zijn thans bezig hieraan invulling te geven door afspraken te maken over de inzet van elkaars lijkschouwers. Dit is op basis van de wet een verantwoordelijkheid van gemeenten waarop de verantwoordelijke departementen colleges van B&W kunnen aanspreken. Colleges van B&W kunnen op hun beurt hierover in gesprek treden met de DPG.

Het versterken van opdrachtgeverschap betekent hier voor colleges van B&W ook een verantwoordelijkheid om zich te vergewissen van de uitvoering van de in mandaat gegeven bevoegdheid. Als inwoners met ondraaglijk en uitzichtloos lijden in hun gemeente geen euthanasie kunnen laten plegen, omdat er geen gemeentelijke lijkschouwer beschikbaar is, dan mag het college van B&W zich dat aantrekken en is het aan de gemeenteraad B&W hierop aan te spreken. Sterker nog, we kunnen ons goed voorstellen als een gemeenteraad daarover een paar kritische vragen aan het college zou willen stellen. Colleges van B&W kunnen als opdrachtgever op basis van de mandaatregeling de DPG aanspreken op de uitvoering van het mandaat. Daarnaast legt de DPG in algemene zin verantwoording af aan het bestuur (AB en DB) van de GGD waarin dezelfde colleges vertegenwoordigd zijn. Ook hier kan de DPG worden aangesproken op de uitvoering van deze taak.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden en het doordenken van financiering – zien we, uitgaande van revitalisering, de volgende uitwerking daarvan:

In termen van **taakopdracht** nemen colleges van B&W hun wettelijke verantwoordelijkheden actief op zich door (1) inhoudelijke en normatieve criteria te formuleren, (2) regelmatig contact met de gemandateerd opdrachtgever en via deze met uitvoerende organisaties te onderhouden en

(3) periodiek op hun opdrachtgeverschap te reflecteren. De verantwoordelijk departementen stimuleren en ondersteunen deze ontwikkeling, volgt/volgen hoe dit zich in de praktijk voltrekt en behoudt de mogelijkheid om bij aanhoudende bestuurlijke passiviteit alternatieve ordeningsvormen in te zetten.

Op het gebied van **bevoegdheden** blijft de Wlb ongewijzigd. Colleges van B&W dienen hun mandaatconstructies en de daarop gebaseerde aanwijzingsbesluiten te laten toetsen op juridische deugdelijkheid, met bijzondere aandacht voor de rechtsgeldigheid van de benoeming van gemeentelijke lijkschouwers. De GGD'en verifiëren of alle benoemingen – ook van invallende forensisch artsen uit andere gemeenten en regio's – formeel correct en binnen de grenzen van het mandaat zijn afgehandeld. Aangezien ieder college van B&W zelf de eigen gemeentelijke lijkschouwer(s) benoemt, zijn deze benoemingen gemeente-specifiek. Benoeming in de ene gemeente betekent niet automatisch ook een bevoegdheid om in een andere gemeente als gemeentelijke lijkschouwer te mogen optreden. Opnemen van een door het ene college van B&W benoemde gemeentelijke lijkschouwer in een landelijk register betekent dus niet automatisch dat die ook in andere gemeenten, bij andere colleges van B&W mag werken.

Het principe van **financiering** via het Gemeentefonds blijft ongewijzigd. Dat wil niet zeggen dat de huidige omvang van de middelen onbetwist is. De vraag of de afdracht aan gemeenten in verhouding staat tot de eisen die aan hun opdrachtgeverschap worden gesteld zal nader onderzocht moeten worden en is aan de verantwoordelijke ministeries en gemeenten om te bepalen.

Revitaliseren is het 'minst verstrekkende' ideaaltype dat we introduceren. Er verandert niets aan de locus van verantwoordelijkheid: B&W blijft verantwoordelijk, net als nu al het geval is. Er wordt geen nieuwe uitvoeringsorganisatie opgetuigd en geen extra bestuurslaag gecreëerd. Wat wel verandert is de aard van de betrokkenheid: van impliciet naar expliciet. In die zin is revitaliseren een paradoxaal voorstel: het introduceert weinig nieuws, maar vraagt veel. Opdrachtgeverschap moet bewust worden ingevuld. Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat dit ideaaltype beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

Tabel 4.

VERANTWOORDELIJKHEID	BEOOGDE VERANDERING DOOR TE REVITALISEREN
Verwoorden (procedureel)	Colleges van B&W nemen expliciet verantwoordelijkheid voor normatieve afwegingen en maken waarden zichtbaar in besluitvorming.
Vertegenwoordigen (institutioneel)	Colleges van B&W dragen bestuurlijk eigenaarschap publiekelijk en geven daaraan ook actief invulling, bijvoorbeeld de burgemeester in de driehoek en de wethouder in het regionale bestuur gecontroleerd door de gemeenteraad.
Verbinden (relationeel)	Colleges van B&W zoeken actief de dialoog met uitvoering en organiseert structureel overleg.
Verdelen (distributioneel)	Capaciteit en schaarste worden bestuurlijk geagendeerd door colleges bij de DPG en door deze expliciet verantwoord richting colleges.
Veranderen (evolutioneel)	Colleges van B&W organiseren structurele reflectie en evaluatie op hun opdrachtgeversrol.

4.4 Ideaaltype 2: regionaliseren – opdrachtgeverschap gezamenlijk organiseren

Voor de gemeentelijke lijkschouw kan de redenering worden gemaakt dat borgen van capaciteit (beschikbaarheid van forensisch artsen) en kwaliteit voor kleinere gemeenten, ook gezien de beperkte capaciteit en specialisatie die ze zelf hebben op dit onderwerp, een te grote opgave is. Het aantal forensisch artsen is beperkt, de vraag is groot (vooral als we de ongeveer 10.000 euthanasieën meerekenen), meldingen zijn onvoorspelbaar en onregelmatig en het werk vraagt om 24/7 beschikbaarheid. In de praktijk wordt op dit moment al veel regionaal opgelost, via GGD-structuren en informele samenwerking met andere uitvoerders.[69] Regionaliseren maakt die bestaande werkelijkheid explicieter en neemt haar bestuurlijk serieuzer, maar beperkt de autonome keuze om hier wel of niet voor te kiezen. Net als verplichte regionaliseren bij veiligheid, fysieke omgeving of jeugdzorg wordt het instrument van democratisch legitiem verlengd lokaal bestuur opgelegd.

69 In het geval van 3 Noord hebben zelfs drie GGD'en in samenwerking besloten om hun gemeentelijke lijkschouwers bij één GGD onder te brengen. Bij 3 Noord hebben de DPG'en van Groningen, Fryslân en Drenthe besloten dat er voor een toekomstbestendige Forensische Geneeskunde een verdergaande samenwerkingsvorm nodig is, waarbij GGD Fryslân als centrum-GGD voor forensische geneeskunde is ingericht. De GGD'en in Groningen en Drenthe maken gebruik van de diensten van deze 'Friese' artsen, en hebben bijgevolg geen eigen gemeentelijke lijkschouwers meer in dienst.

De colleges zijn nog steeds verantwoordelijk en leggen democratisch verantwoording af, maar de wijze van organiseren is op nationaal niveau voorgeschreven en dus uniform.

Bovendien ligt er een kabinetsbrief uit 2018 aangaande de forensische geneeskunde die regionale borging als belangrijke stap beschrijft om de organisatie en de kwaliteit van forensisch medische expertise te verbeteren. De mogelijkheid om dit meer te organiseren langs de indeling van de politie-eenheden wordt in die context in de brief benoemd.[70] Uitvoering van FMO en gemeentelijke lijkschouw is iets anders dan opdrachtgeverschap. Opdrachtgeverschap behoort bij een bestuursorgaan te liggen. Welk bestuursorgaan dat is, staat in principe los van de vraag op welk niveau de uitvoering wordt georganiseerd. En die uitvoering wordt thans al georganiseerd op regionaal niveau. Maar dan vrijwillig, volgens uiteenlopende modellen en vaak niet meer bewust beleefd.

In de huidige praktijk wordt vaak gemandateerd aan de DPG, die directeur is van zowel de GGD als de GHOR en als directeur van de GHOR ook onderdeel is van de veiligheidsregio. In het huidige stelsel ligt de mandatering aan de DPG voor de hand, omdat aanwijzing van de lijkschouwers een college-bevoegdheid is. Maar als we het stelsel toch herzien zou evengoed de vraag kunnen worden gesteld of het niet meer voor de hand ligt dat deze bevoegdheid toekomt aan de burgemeester. Als de wetgever de bevoegdheid attribueert aan de burgemeester is verplichte regionalisering via de veiligheidsregio mogelijk.

Waar politie-eenheden een regionale organisatie van een landelijke actor – de politie – vertegenwoordigen, gaat dit ideaaltype dus uit van het regionaal organiseren van een lokale bevoegdheid van colleges (mandaat aan de DPG) of burgemeesters (mandaat aan de directeur veiligheidsregio). In dit ideaaltype blijft B&W of de burgemeester als lokaal bestuursorgaan formeel verantwoordelijk, maar wordt het opdrachtgeverschap *verplicht* op regionale schaal gezamenlijk georganiseerd via een gemeenschappelijke regeling waarin lokale bestuursorganen hun bevoegdheden bundelen en gezamenlijk optrekken in hun opdrachtgeversrol. Opdrachtgeverschap en aanspreekbaarheid verschuiven daarmee van individueel naar een nader te bepalen collectief. Niet ieder college van B&W of iedere burgemeester apart, maar samen verantwoordelijk voor kwaliteit, capaciteit, continuïteit en besluiten over bijzondere situaties zoals aanvullend onderzoek.

70 Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 38. (2018). *Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

In de praktijk zal of de GGD of de veiligheidsregio in de uitwerking hiervan een grote rol spelen, maar wel met betrokkenheid van een bestuurlijke opdrachtgever die besluiten neemt en kaders vaststelt en verantwoording vraagt over de uitvoering. Ook dit ideaaltype kent wortels in de bestaande praktijk: in de huidige gestolde verhoudingen zijn colleges van B&W verantwoordelijk en *kiezen* zij er in veel gevallen voor om dit neer te leggen bij de DPG. De logica van dit ideaaltype veronderstelt een *verplichting* en versterking van dit type van organiseren.[71] Het alternatief is wetswijziging zodat de verantwoordelijkheid bij de burgemeester komt te liggen.

Regionaliseren veronderstelt dat schaalvergroting leidt tot meer bestuurskracht, beter zicht op het managen van schaarste en meer capaciteit om te sturen op kwaliteit. Hiervoor wordt de autonomie om hierover op lokaal niveau een afweging te maken beperkt ten gunste van een afweging die de wetgever al heeft gemaakt. Het vraagt niet dat elke gemeente op eigen kracht het opdrachtgeverschap verstevigt, maar dat zij dit verplicht tezamen doen. Dat maakt het mogelijk om bestuurlijke sturing te versterken, kennis te bundelen, en schaarse capaciteit slimmer te spreiden. Ook ontstaat er een bestuurlijk niveau waarop de gemeentelijke lijkschouw wél voldoende gewicht heeft om agendering, verantwoording en reflectie te rechtvaardigen. Bovendien biedt regionalisering kans voor de professionalisering van het opdrachtgeverschap: een 'verlengd lokaal bestuur' kan expliciet verantwoordelijk worden voor kwaliteitsbeleid, contractmanagement en innovatie. Daarmee wordt het opdrachtgeverschap minder afhankelijk van incidentele bestuurlijke aandacht en kan het institutioneel worden verankerd, zonder dat het losraakt van lokale democratische legitimatie. Gemeenteraden blijven indirect betrokken via hun vertegenwoordiging in het regionale bestuur.

Indien opdrachtgeverschap regionaal wordt ingevuld via de GGD ziet de constructie er als volgt uit. In dat geval zou het dagelijks bestuur van de GGD – het DB, bestaande uit wethouders van de deelnemende gemeenten – namens de colleges van B&W optreden als opdrachtgever. Het algemeen bestuur (AB) fungeert dan als forum voor politieke controle en publieke verantwoording.

Alternatief kan het opdrachtgeverschap bij de burgemeesters worden belegd en dan via de veiligheidsregio worden georganiseerd. De veiligheidsregio's hebben bestuurlijk gezag over onder meer crisisbeheersing, brandweer- en ambulancezorg en rampenbestrijding, met een belangrijke rol voor de

71 Zo'n model komt ook voor in andere domeinen. Zo kent de *Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* bepalingen die samenwerking op regionale schaal expliciet normeren. Art. 2:17 van die wet stelt: *Bij algemene maatregel van bestuur worden de gemeenten in regio's ingedeeld.*

burgemeesters (als portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid) van deelnemende gemeenten. Het AB en het DB wordt gevormd door overwegend burgemeesters en staat onder voorzitterschap van één van hen. Vanuit deze structuur is er al overleg (bijvoorbeeld in de driehoek) met de politie en het Openbaar Ministerie en andere ketenpartners, en worden zij geacht multidisciplinair te handelen in crisissituaties. De gemeentelijke lijkschouw als schakel ten behoeve van de strafrechtketen zou binnen dit verband kunnen aanhaken op bestaande overlegstructuren en aanspreeklijnen. De Veiligheidsregio heeft onder meer de wettelijke taak (vastgelegd in de Wet op de Veiligheidsregio's) om de GHOR in te stellen en in stand te houden.[72] In diezelfde wet wordt uitgewerkt dat de GHOR onder leiding staat van de DPG van de GGD. Het is daarbij niet ongebruikelijk dat de DPG aansluit bij vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden, en het doordenken van financiering – zien we in termen van regionalisering de volgende uitwerking daarvan:

Voor wat betreft de **taakopdracht** blijven de colleges van B&W formeel verantwoordelijk of worden de burgemeesters verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid wordt alleen anders georganiseerd: de opdrachtgeversrol wordt expliciet gedeeld én geborgd op regionaal niveau. Gemeenten bundelen hun verantwoordelijkheden en beleggen de gezamenlijke opdrachtgeversrol bij de ambtelijk secretaris-directeur van een regionaal samenwerkingsverband dat regionaal namens de deelnemende lokale bestuursorganen optreedt. Die directeur wordt belast met het formuleren van inhoudelijke doelen, het stellen van eisen aan uitvoering en kwaliteit, het organiseren van verantwoording en het structureel onderhouden van de relatie met uitvoerende organisaties. Daarmee verschuift de taakopdracht van individueel naar collectief opdrachtgeverschap. Dat is dus anders dan hoe het nu in de praktijk gaat; in de huidige gestolde verhoudingen en in de variant van revitaliseren zijn en blijven de colleges van B&W opdrachtgever en dus ook de verantwoordelijke partij die stuurt. Bij regionaliseren wordt het regionale bestuur een collectieve opdrachtgever die namens de bestuurlijk opdrachtgevers de gemandateerd opdrachtgever aanstuurt. Deze stuurt vervolgens op de opdrachtnemer(s) en legt daarover verantwoording af aan het regionaal bestuur.

72 Cf. artikel 10f van de Wet op de Veiligheidsregio's.

Op het gebied van **bevoegdheden** blijft de Wet op de lijkbezorging het formele anker voor de verantwoordelijkheid van colleges van B&W (GGD-optie) of er is een wijziging nodig van de wet om de verantwoordelijkheid bij de burgemeester te beleggen (optie veiligheidsregio). Maar, daarbij is het goed voorstelbaar dat het vierde artikel van de Wlb wordt aangevuld met een bepaling die colleges van B&W of de burgemeester verplicht het mandaat regionaal te beleggen. Dat hoeft niet op gespannen voet te staan met het aanwijzen van een of meer gemeentelijke lijkschouwers bij een private partner, aangezien dit ook vanuit het regionale samenwerkingsverband kan worden gedaan. Het bestuur kan zich daarover uitspreken en dat geheel controleren.

In termen van **financiering** ligt het voor de hand dat het bestaande principe gehandhaafd blijft en dragen colleges van B&W vanuit het Gemeentefonds bij aan de regionale organisatie van de gemeentelijke lijkschouw, bijvoorbeeld via de bestaande financiële verhoudingen binnen de structuur van de GGD of de veiligheidsregio.

Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat deze oplossingsrichting beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

Tabel 5.

VERANTWOORDELIJKHEID	BEOOGDE VERANDERING DOOR TE REGIONALISEREN
Verwoorden (procedureel)	Afwegingen over de organisatie van de taak worden expliciet op regionaal niveau gemaakt, waar ruimte is voor gezamenlijk gesprek over bijvoorbeeld kwaliteit, zorgvuldigheid en rechtsbescherming. De verantwoording richting de gemeenteraden verloopt via wettelijke kaders voor verlengd lokaal bestuur.
Vertegenwoordigen (institutioneel)	Het regionaal bestuur treedt op als collectieve opdrachtgever en vertegenwoordigt het publieke belang namens deelnemende gemeenten. Een directeur op regionaal niveau is gedelegeerd opdrachtgever namens de lokale besturen en legt over zijn aansturing van de opdrachtnemer verantwoording af aan het regionaal bestuur.
Verbinden (relationeel)	Structurele bestuurlijke verbinding tussen regio en uitvoeringspraktijk, met vaste overlegmomenten en gezamenlijke agenda's.
Verdelen (distributioneel)	Capaciteit en schaarste moeten tussen regio's worden afgestemd.
Veranderen (evolutioneel)	Regionaal georganiseerde leer- en reflectiestructuren waarin systematisch wordt gemonitord, geëvalueerd en bijgestuurd.

4.5 Ideaaltype 3: centraliseren – landelijk organiseren

Centraliseren is het ideaaltype dat de meest ingrijpende ingreep vereist op de huidige bestuurlijke ordening én dagelijkse praktijk. Waar de andere ideaaltypen blijven uitgaan van een taak van een decentraal bestuursorgaan, gaat dit ideaaltype uit van een fundamentele heroverweging. Het opdrachtgeverschap wordt dan expliciet op landelijk niveau georganiseerd. De vraag is hier niet langer hoe we het opdrachtgeverschap van B&W kunnen versterken, maar of het opdrachtgeverschap überhaupt op het niveau van de gemeente thuishoort. Er zijn verschillende routes denkbaar om tot centraliseren te komen, met uiteenlopende implicaties voor het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw. We gaan hierna eerst in op verschillende pogingen om centrale *regie* vorm te geven die al hebben plaatsgevonden. Ze vormen het vertrekpunt van de verkenning van dit ideaaltype. Daarna gaan we dieper in op nog denkbare nieuwe alternatieve routes binnen dit ideaaltype.

In eerdere jaren is voorgesteld – onder meer in het kabinetsstandpunt uit 2018 – om forensisch-medische expertise, waar de gemeentelijke lijkschouw onderdeel van is, onder *regie* te brengen bij de koepelorganisatie van de 25 GGD'en en GHOR's (de GGD GHOR Nederland).[73] Dat is een optie die past bij het organiseren van opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw vanuit de visie van de publieke gezondheid – wat los staat van de vraag wie de gemeentelijke lijkschouw uitvoert. Met *regie*, werd hier geduid op een relatief lichte vorm van centraliseren die verschilt van opdrachtgeverschap zoals gehanteerd in dit rapport. De centrale *regie*, zo werd gesteld, zou versnippering tegengaan, een gelijkmatiger spreiding van schaarse capaciteit realiseren, en een proces kunnen vormgeven om te komen tot uniformere kwaliteitsstandaarden bij de beroepsgroep, ondersteund met landelijke afspraken. Ook zou er in deze route een duidelijker aanspreekpunt op stelselniveau zijn. In essentie gaat het om het institutionaliseren van wat nu vooral informeel en professioneel wordt opgelost: regie nationaal organiseren zonder de decentrale verhoudingen fundamenteel te herontwerpen.

De landsadvocaat heeft uitgewerkt onder welke voorwaarden zo een regierol bij de GGD GHOR belegd zou kunnen worden. Een regierol bij GGD GHOR zou alleen kunnen als voldoende onafhankelijkheid wordt geborgd, bijvoorbeeld

73 Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 38. (2018). *Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*; Andersson Elffers Felix (AEF) (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde.*

via het inrichten van een aparte entiteit.[74] Daarmee wordt zichtbaar dat het ideaaltype 'centraliseren' niet alleen een organisatorische herschikking vraagt, maar ook juridische en bestuurlijke herpositionering. Regie is dan geen neutrale coördinerende handeling, maar impliceert gezag, prioritering en aanspreekbaarheid. Precies daar begint deze route te schuren: zonder zuivere en heldere institutionele en juridische verankering wordt de voorgestelde regie kwetsbaar.

Een belangrijk ankerpunt voor andere routes binnen dit ideaaltype halen we bij de GGD GHOR-route uit het advies van de landsadvocaat over deze route: een grote rol bij een landelijke organisatie zoals GGD GHOR kan alleen als voldoende onafhankelijkheid wordt geborgd, bijvoorbeeld via een aparte entiteit. Daarmee is feitelijk een (denk)stap richting landelijke ordening gezet. Als onafhankelijkheid zo cruciaal is, waarom zouden we het vraagstuk dan niet verder openbreken en expliciet nadenken over landelijke varianten?

Tegen die achtergrond kreeg adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de opdracht deze regievariant uit te werken en alternatieve routes te verkennen. In 2025 leidt dat tot een rapport waarin onder meer werd geadviseerd de '*regie* op de uitvoering' van de gemeentelijke lijkschouw bij de politie te beleggen – wat aansluit bij de visie van het organiseren van opdrachtgeverschap ten behoeve van de strafrechtketen.[75] Dat lijkt op het eerste gezicht logisch: de politie werkt nauw samen met forensisch artsen en ervaart de directe gevolgen van hun bevindingen. De gedachte is dat *regie* kan leiden tot sneller contact, scherpere afstemming en meer bestuurlijke kracht. De politie heeft op haar beurt aangegeven dat de politie geen regie kan voeren op andere organisaties en dat zij onvoldoende instrumenten heeft om deze rol nu en in de toekomst inhoud te geven. Daarbij geldt dat de aanleiding voor betrokkenheid van de politie enerzijds het aantreffen van een lichaam bij de uitoefening van de politietaak of anderzijds een verzoek van een behandeld arts of gemeentelijke lijkschouwer is. Vanuit het perspectief van de politie maakt dit regievoering op het gehele proces 'niet logisch'.

De beide routes – *regie* bij de GGD GHOR of bij de politie – zetten in op institutionele versterking van bestaande praktijken. Er wordt met *regie* gezocht naar een centrale actor die een grotere rol kan opnemen, zonder de gestolde verhoudingen fundamenteel te hertekenen. Ze sluiten aan bij eerdere beleidsbewegingen, bouwen voort op bestaande infrastructuren (of vragen om inrichting van een nieuwe entiteit in aansluiting op de bestaande) en

74 Ibid.
75 Andersson Elffers Felix (AEF) (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde.*

zoeken verbetering binnen herkenbare bestuurlijke kaders. Maar daar zit ook een uitdaging. De voorstellen vragen om aanvullende arrangementen die zien op legitimiteit, onafhankelijkheid en rolzuiverheid.

De onderhavige vraag om opdrachtgeverschap te versterken, is in dat opzicht te begrijpen als een poging om voorbij de afstand te komen die met *regie* samengaat. Als het gaat over het gecentraliseerd beleggen van opdrachtgeverschap, in het licht van het strafrechtkader, ligt het voor de hand om dat opdrachtgeverschap bij de bewindspersoon van JenV te beleggen. Hoewel de Wlb valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van BZK, JenV en VWS ligt het, bij het hanteren van een strafrechtelijke visie van de gemeentelijke lijkschouw, voor de hand het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw ook bij deze stelselverantwoordelijke bewindspersoon te beleggen. Dat maakt ook een rol voor de Inspectie Justitie en Veiligheid in het toezicht meer vanzelfsprekend. De bewindspersoon heeft dan twee routes om dit opdrachtgeverschap verder vorm te geven. In het licht van een visie vanuit de publieke gezondheid ligt een stelselverantwoordelijke bewindspersoon bij VWS dan weer meer in de rede. Los van de vraag of het bestuurlijke opdrachtgeverschap bij JenV of VWS komt te liggen zijn twee routes denkbaar.

De *eerste* route brengt een centraal landelijk (gemandateerd) opdrachtgeverschap volledig 'in eigen beheer', in het kerndepartement dus onder direct gezag van de bewindspersoon die bestuurlijk opdrachtgever is. Er wordt in deze route géén onafhankelijke instantie opgericht. Deze route zou kunnen zorgen voor een directe verbinding tussen bestuurlijk opdrachtgeverschap en de ambtelijke invulling ervan, maar roept op zijn beurt vragen op over afwegingsruimte, politieke sturing, onafhankelijkheid en institutionele capaciteit.

De *tweede* route behelst het uitvoeren van het opdrachtgeverschap via een nieuwe of bestaande nationale organisatie op een zekere afstand van het kerndepartement van de verantwoordelijke bewindspersoon, zoals bijvoorbeeld bij de Nationale Bewegwijzeringsdienst (NBd) of het Landelijk agentschap predikanten en geestelijk verzorgers. De NBd is bijvoorbeeld een nationaal samenwerkingsverband tussen alle opdrachtgevers voor bewegwijzering (de gemeenten, provincies en het Rijk zijn als wegbeheerders de opdrachtgevers) waarin wettelijke taken worden uitgevoerd, zoals het opstellen van bewegwijzeringsplannen en het regisseren van continuïteit over de grenzen van wegbeheerders heen. Op vergelijkbare wijze kan een nationale dienst worden ingericht voor het organiseren van gemeentelijke lijkschouw, waarin taken worden uitgevoerd die op stelselniveau worden belegd om bijvoorbeeld kaders voor capaciteit en kwaliteit vorm te geven

en vanuit bekostiging mogelijk ook te werken aan uniforme tarieven. Deze nationale dienst kan vervolgens een kleiner of groter takenpakket krijgen, waarbij de uitvoering niet per se mee hoeft te worden gecentraliseerd. Een andere optie is dus nog het beleggen van opdrachtgeverschap bij een bestaande centrale organisatie met een landelijke schaal. Daarbij kan gedacht worden aan instituten als het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) in lijn met het strafrecht of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in lijn met de publieke gezondheid – waarbij dan wel steeds de vraag ook aan de orde komt hoe het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw zich verhoudt tot enerzijds de bestaande taken van het betreffende instituut en anderzijds de belangen van en ten aanzien van deze organisaties.

Ter vergelijking: uit het buitenland

In Engeland bestaat het zogenaamde *coroner*-model.[76] Het Engelse coronersysteem valt onder de minister van justitie, die hiermee eindverantwoordelijk is voor de gemeentelijke lijkschouw. De *Chief Coroner* is het (landelijke) hoofd van het systeem, neemt de algehele verantwoordelijkheid op zich en geeft landelijk leiding aan alle (lokaal opererende) coroners. De coroner doet niet zelf de schouw, maar is een bestuurder. De lokale coroners verhouden zich dan weer op lokaal niveau, namens de chief, tot landelijk werkende lijkschouwers. De coroner kan onderzoeken gelasten, maar bijvoorbeeld ook voorlichting geven.

In de ideaaltypische vormgeving van 'centraliseren', wordt het opdrachtgeverschap expliciet losgemaakt van het college van B&W. Dat kan voordelen hebben. Schaarste kan landelijk worden verdeeld, kwaliteitsbeleid kan uniform worden ingericht, bekostiging en in de toekomst mogelijk ook tarieven kunnen landelijk worden vastgesteld en leren kan structureel worden georganiseerd. Maar niet alleen de juridische structuren veranderen, mogelijk ook de politieke en normatieve verhoudingen. De zichtbaarheid van de publieke verantwoordelijkheid neemt toe: er is één herkenbaar aanspreekpunt.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden, en het doordenken van financiering – zien we in termen van centralisering de volgende uitwerking daarvan:

76 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina, pp. 173.

De **taakopdracht** is in dit ideaaltype dus een directe wettelijke opdracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon, die in eigen beheer of op meer of minder grote afstand een organisatie belast met het ambtelijke (gemandateerde) opdrachtgeverschap voor het gehele land. De uitvoering kan aan die organisatie worden gekoppeld of door die organisatie worden belegd bij (decentrale) opdrachtnemers.

Op het gebied van **bevoegdheden** zou dit ideaaltype als gevolg hebben dat de Wet op de lijkbezorging zou moeten worden gewijzigd, met name rond artikel 4. In plaats van het college van B&W wordt de minister aangewezen als verantwoordelijke actor voor het organiseren van de lijkschouw. Deze wijziging vergt een juridisch arrangement waarin het opdrachtgeverschap van de stelselverantwoordelijke minister als opdracht wordt verankerd, los van de verantwoordelijkheden van de andere twee ministers.

De **financiering** van de gemeentelijke lijkschouw wordt in dit ideaaltype losgekoppeld van het Gemeentefonds. Daarmee wordt ook financieel afstand genomen van lokale verantwoordelijkheid. Afhankelijk van de gekozen uitwerkingsvariant binnen dit centrale model moet een bijpassend financieringsinstrument worden ingericht. Dat kan bestaan uit een bijdrage vanuit het Rijk aan een opdrachtgevende organisatie, of uit een afzonderlijke begrotingslijn binnen de begroting van de verantwoordelijke minister. Essentieel is dat financiering op stelselniveau wordt geborgd en structureel wordt afgestemd op taken, kwaliteitsvereisten en capaciteitsbehoefte.

Centraliseren is het meest ingrijpende ideaaltype, omdat de stelselverantwoordelijke minister het opdrachtgeverschap overneemt van colleges van B&W. Daarmee wordt opdrachtgeverschap niet uitgeoefend op lokaal niveau, maar gepositioneerd als een collectieve, nationale opdracht. Centraliseren belooft helderheid en uniformiteit, maar vraagt ook een fundamentele herziening van de huidige bestuurlijke ordening.

Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat deze oplossingsrichting beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

Tabel 6.

VERANTWOORDELIJKHEID	BEOOGDE VERANDERING DOOR TE CENTRALISEREN
Verwoorden (procedureel)	Een bewindspersoon of een nationale dienst namens die bewindspersoon stelt landelijke normen over kwaliteit, zorgvuldigheid en rechtsbescherming met expliciete waardenkaders.
Vertegenwoordigen (institutioneel)	Er is een landelijke opdrachtgever die publieke verantwoordelijkheid draagt.
Verbinden (relationeel)	Structurele landelijke coördinatie tussen Rijk, medeoverheden en uitvoering.
Verdelen (distributioneel)	Landelijk vaststellen van kaders op macroniveau ten behoeve van capaciteit en bijzondere situaties zoals aanvullend onderzoek.
Veranderen (evolutioneel)	Een landelijk vastgesteld kwaliteitskader dat bijvoorbeeld kan zien op vormgeving van een leer- en kwaliteitsprogramma tussen beroepsgroep, uitvoering, politie, OM en wetenschap.

4.6 Ruimte maken in het denken over opdrachtgeverschap

In dit hoofdstuk hebben we drie ideaaltypen om het opdrachtgeverschap in de gemeentelijke lijkschouw te versterken geïdentificeerd. **Revitaliseren** zet in op het activeren van bestaande verantwoordelijkheden: gemeenten zijn formeel al opdrachtgever en worden uitgedaagd die rol daadwerkelijk te gaan vervullen. **Regionaliseren** verplaatst het zwaartepunt naar collectief opdrachtgeverschap: gemeenten organiseren hun opdrachtgeverschap gezamenlijk om schaal, kwaliteit en capaciteit te versterken. **Centraliseren** kiest een meer principiële herordening: het opdrachtgeverschap wordt landelijk belegd bij één verantwoordelijke bewindspersoon die dit belegt bij zijn eigen ministerie of op een zekere afstand daarvan. Dit leidt niet automatisch tot een centralisatie van de uitvoering.

Het is verklaarbaar waarom het opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw lange tijd weinig bestuurlijke aandacht kreeg. Het is een relatief kleine taak, met beperkte politieke zichtbaarheid en een hoge mate van specialistische complexiteit. Juist die combinatie maakt haar bestuurlijk kwetsbaar. Iets dat klein is, technisch oogt en zelden escaleert verdwijnt makkelijk uit het zicht. Maar precies daarom is heldere ordening van belang. Die ordening kan verschillende vormen aannemen. Het versterken van opdrachtgeverschap is daarin geen doel op zich. Het is eerder een middel om

verantwoordelijkheid concreet te maken, om het werk van forensisch artsen te ondersteunen en te verbeteren en om de publieke legitimiteit van deze kwetsbare taak te waarborgen.

De drie ideaaltypen laten zich ook langs de twee kerncriteria leggen: wat betekenen ze voor de kwaliteit van het werk van forensisch artsen en wat doen ze met de publieke legitimiteit van de gemeentelijke lijkschouw als overheidstaak?

Tabel 7.

IDEAALTYPE	REVITALISEREN	REGIONALISEREN	CENTRALISEREN
Effect op kwaliteit van het werk van forensisch artsen	Het college van B&W spreekt met de beroepsgroep, politie en OM over normering en kwaliteitsborging.	De gekozen regionale samenwerkingsvorm is verantwoordelijk voor het opstellen en bewaken van gezamenlijke kwaliteitsnormen en toetsing.	De bewindspersoon of een nationale dienst namens deze stelt landelijke kwaliteitsstandaarden vast en ziet toe op uitvoering.
Effect op capaciteit van het werk van forensisch artsen	Het college van B&W blijft verantwoordelijk voor het organiseren van voldoende inzet en bereikbaarheid. Die verantwoordelijkheid gaat in de praktijk mee in het mandaat naar de DPG (of leidinggevende van een private organisatie), die daarover afspraken met andere DPG'en (gemandateerd opdrachtgevers) kan maken.	De gekozen regionale samenwerkingsvorm zorgt voor gezamenlijke inzet, roostering, spreiding van capaciteit en afstemming met elkaar.	De bewindspersoon of een nationale dienst namens deze draagt zorg voor landelijke capaciteitsverdeling, formatie en inzetbaarheid.

IDEAALTYPE	REVITALISEREN	REGIONALISEREN	CENTRALISEREN
Borging van democratische legitimiteit	Geborgd in colleges van B&W en verantwoording aan de gemeenteraad, zij worden actiever, waarmee lokale aanspreekbaarheid en zichtbaarheid van verantwoordelijkheid worden vergroot.	Geborgd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar zoals bij meer regionale samenwerking kan (de perceptie van) afstand tot de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur ontstaan.	Geborgd in de bewindspersoon en verantwoording aan de Kamer, creëert een centrale, landelijk verantwoordelijke.

Geen van deze ideaaltypen is zonder spanning. **Revitaliseren** vertrouwt sterk op bestuurlijke activering die niet vanzelf spreekt. **Regionaliseren** maakt bewust inbreuk op de afwegingsvrijheid van de bestuurlijke opdrachtgevers ten gunste van zorgvuldig ontworpen én uitgevoerd collectief opdrachtgeverschap. **Centraliseren** vergroot de slagkracht en uniformiteit door een trendbreuk met het huidige stelsel en roept vragen op over afstand van de uitvoeringspraktijk. Daarmee maken deze varianten vooral zichtbaar dat opdrachtgeverschap geen technisch vraagstuk is, maar een fundamentele keuze over schaal, nabijheid (in termen van betrokkenheid) en verantwoordelijkheid.

Kiezen voor regionaliseren en centraliseren zijn opties die hervormingen in dit stelsel vergen. Hervormingen zijn niet van de een op de andere dag gerealiseerd. Daarom ligt het voor de hand, wanneer voor een van deze ideaaltypen gekozen zou worden, in de uitwerking daarvan aandacht te houden voor 'de tussentijd': het functioneren van het stelsel *nu*, en de gevolgen daarvan. Het repertoire dat we beschrijven bij revitaliseren biedt voor die tussentijd handelingsopties die kunnen worden overwogen.

Welke van de drie ideaaltypen of welke combinatie van typen het beste of misschien wel meer passend is, hangt ook samen met de vraag welke visie wordt gehanteerd in het denken over wat de gemeentelijke lijkschouw is. In het slothoofdstuk bespreken we de relatie tussen visies en vormen en geven we aan hoe opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden versterkt.

5. Visies en vormen: wat werkt (het beste)?

Omgaan met complexiteit
Werken met ideaaltypen is een vorm van complexiteitsreductie. Complexiteitsreductie is het idealiseren van een praktijk door het weglaten van allerlei zaken die het ingewikkeld maken.[77] Dat is nuttig om te doen. Het maakt het denken over mogelijke vormen om opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw te organiseren toegankelijk en inzichtelijk om daarmee capaciteitsvraagstukken aan te pakken en de kwaliteit verder te ontwikkelen. De werkelijkheid wordt soms beter hanteerbaar door complexiteitsreductie. Tegelijkertijd laat dat ook kwesties buiten beschouwing die (later) wel relevant kunnen zijn, zoals de vraag in welke mate het wenselijk is om opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw (pre-strafrecht) te beleggen bij een organisatie in de strafrechtketen.

Naast complexiteitsreductie is daarom soms ook juist complexiteitserkenning nodig om tot realistische keuzes te komen.[78] Dat kan bijvoorbeeld door dilemma's inzichtelijk te maken of onzekerheid onder ogen te komen en te benoemen. Zo zijn de capaciteitsvragen in de gemeentelijke lijkschouw urgent, terwijl sommige organisatievormen voor opdrachtgeverschap veel tijd vragen om ze te organiseren. Dat wil niet zeggen dat ze niet verkozen zouden moeten worden, maar dat aandacht nodig is voor de vraag wat deze tijdsdimensie betekent en hoe daarmee kan worden omgegaan, bijvoorbeeld in de vorm van een overbruggingsperiode of door voorlopig met de ene variant te werken en intussen de andere voor te bereiden.[79] Ook is bijvoorbeeld nog veel onbekend over de kosten van de gemeentelijke lijkschouw per gemeente en regio wat duidelijkheid →

77 Appiah, K.A. (2017). *As If. Idealization and Ideals*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press; Midgley, M. (2004). The myths we live by. London: Routledge; Vaihinger, H. (1911). Die Philosophie des Als Ob: System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menscheit auf Grund eines idealistischen Positivismus. Vertaling: John van der Stokker (2014). Utrecht: Uitgeverij IJzer.

78 Argyris, C., & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness. The Jossey-Bass series in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.

79 Zie in dat verband strategieën voor het omgaan met dilemma's in: Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

en onzekerheid met zich meebrengt over toekomstige bekostiging (eventueel ook tariefstelling) en de verplaatsing van financiële stromen indien het opdrachtgeverschap wordt verplaatst.

De aansluiting van de keuzes ten aanzien van het opdrachtgeverschap op de ontwikkelingen in de organisatie(schaal) van de uitvoering is daarbij eveneens een onderwerp waar complexiteit niet alleen reductie maar erkenning behoeft. Dat laatste is geen kwestie van het benoemen en afpellen van alle mogelijke kwesties die zouden kunnen (mee)spelen in de hoop daarmee tot een welhaast 'berekende' uitkomst te komen die rekening houdt met alle mogelijk ook nog relevante kwesties. Het is eerder een kwestie van het nemen van besluiten en het kiezen van richtingen, wetende dat er onzekerheden, dilemma's en afwegingen zijn die later weer om bijsturing kunnen vragen.

5.1 Complexiteitsreductie: denkraam voor de toekomst

In dit hoofdstuk brengen we de eerder onderscheiden visies en vormen bij elkaar, om van daaruit antwoord te geven op de vraag waar en hoe opdrachtgeverschap het beste kan worden belegd.

De verantwoordelijke departementen kiezen in hun visie primair voor positionering van de gemeentelijke lijkschouw als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht.[80] Secundair kan dat ook data opleveren ten behoeve van de publieke gezondheid, maar een startpunt vormt het niet. Daarmee wordt een duidelijke keuze gemaakt omtrent de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw in Nederland die tegelijk ook een onvermijdelijke reductie in complexiteit impliceert, zo laat onderstaand overzicht zien.

80 Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

Tabel 8.

IDEAALTYPE	STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN	STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID
Ideaaltype 1 Revitaliseren	Colleges van B&W zijn opdrachtgever. De burgemeester wordt aangemoedigd namens het college en als portefeuillehouder Openbare Orde & Veiligheid invulling van het opdrachtgeverschap op zich te nemen, omdat de gemeentelijke lijkschouw wordt gepositioneerd ten behoeve van de strafrechtketen. De burgemeester bespreekt het dossier namens het college van B&W regelmatig in het driehoeksberaad met politie en Openbaar Ministerie. Het college van B&W stelt kaders vast, organiseert ambtelijke capaciteit, en voert op vaste momenten overleg met de uitvoerder over uitvoering, capaciteit en kwaliteit. De nadruk ligt op juridische zorgvuldigheid binnen bestaande structuren. Colleges van B&W maken zelfstandig de keuze of zij de bevoegdheid om de gemeentelijke lijkschouwer(s) aan te wijzen mandateren aan een derde, bijvoorbeeld de DPG. De portefeuillehouder legt structureel, expliciet en bewust verantwoording af aan de raad over deze taak c.q. maakt gebruik van proactieve informatieverstrekking.	Colleges van B&W zijn opdrachtgever. De portefeuillehouder publieke gezondheid wordt aangemoedigd namens het college invulling te geven aan opdrachtgeverschap. Het college draagt zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit en geeft opdracht tot structurele afstemming met de uitvoerder. Uitkomsten van de lijkschouw worden óók waar van toegevoegde waarde systematisch betrokken bij beleidsontwikkeling op het gebied van publieke gezondheid, sterftepreventie en maatschappelijke zorg. Bij het opstellen van kwaliteitsstandaarden en het invullen van opdrachtgeverschap is expliciete aandacht voor maatschappelijke betekenis en leervermogen, zonder afbreuk te doen aan de juridische en medische zorgvuldigheid. Colleges van B&W maken zelfstandig de keuze of zij de bevoegdheid om de gemeentelijke lijkschouwer(s) aan te wijzen mandateren aan een derde, bijvoorbeeld de DPG. De portefeuillehouder legt structureel, expliciet en bewust verantwoording af aan de raad over deze taak c.q. maakt gebruik van proactieve informatieverstrekking.

IDEAALTYPE	STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN	STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID
Ideaaltype 2 Regionaliseren	Als pre-strafrechtelijke taak valt gemeentelijke lijkschouw in de portefeuille openbare orde en veiligheid. Burgemeesters worden als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw en verplicht hun verantwoordelijkheid in te vullen via een regionaal bestuursorgaan, concreet het bestuur van een veiligheidsregio. De burgemeesters mandateren de bevoegdheid aan de directeur van de veiligheidsregio, die verantwoording aflegt aan diens bestuur. Dit bestuursorgaan stuurt op afstemming met politie en Openbaar Ministerie over uitvoering, capaciteitsinzet en overdrachtsprocessen. Het opdrachtgeverschap wordt zo regionaal ingevuld, met ruimte voor maatwerk per regio. Het regioverband fungeert als regionaal coördinerend punt voor capaciteitsverdeling, kwaliteitsbewaking en scholing. Verantwoording verloopt via het bestaande wettelijke stelsel van verlengd lokaal bestuur. Ministeries ondersteunen deze ontwikkeling via landelijke kaders, kennisdeling en monitoring.	De colleges van B&W worden verplicht hun verantwoordelijkheid in te vullen via een regionaal bestuursorgaan, concreet het bestuur van de GGD. De colleges mandateren de bevoegdheid aan de DPG, die verantwoording aflegt aan diens bestuur. Dit bestuursorgaan stuurt op afstemming met partners in de strafrechtketen, zorgpartners, gemeenten en kennisinstellingen, en borgt maatschappelijke, medische en juridische zorgvuldigheid. De focus ligt op regionaal leren van sterftepatronen en het duiden daarvan met het oog op preventie en beleidsverbetering. Het opdrachtgeverschap wordt zo regionaal ingevuld, met ruimte voor maatwerk per regio. Het regioverband fungeert als regionaal coördinerend punt voor capaciteitsverdeling, kwaliteitsbewaking en scholing. Het opdrachtgeverschap omvat ook aandacht voor betekenisgeving en publieke verantwoording. Verantwoording verloopt via het bestaande wettelijke stelsel van verlengd lokaal bestuur. Ministeries ondersteunen deze ontwikkeling via landelijke kaders, kennisdeling en monitoring.

IDEAALTYPE	STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN	STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID
Ideaaltype 3 Centraliseren	Een bewindspersoon van JenV is opdrachtgever en benut daarvoor de eigen organisatie, een nieuw op te richten dienst of een bestaande landelijke forensische dienst, zoals het NFI. Sturing vindt centraal plaats, met een nadruk op capaciteitsinzet, uniforme kwaliteitsnormen en tarifering. Er is niet langer sprake van een gemeentelijke lijkschouw, maar eerder van een forensische schouw. Lokale overheden hebben geen formele rol meer in opdrachtgeverschap of kwaliteitsbewaking.	Een bewindspersoon van VWS is opdrachtgever en benut daarvoor de eigen organisatie, een nieuwe op te richten dienst of een bestaande landelijke medische organisatie, zoals het RIVM. Er is niet langer sprake van een gemeentelijke lijkschouw, maar eerder van een medisch-specialistische schouw die doodsoorzaken vaststelt. Capaciteit en kwaliteit worden centraal geborgd, met expliciete aandacht voor maatschappelijke duiding, publieke gezondheid en sterftepreventie.

Drie ideaaltypen met waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht als startpunt

Wanneer we **revitaliseren** als ideaaltype spiegelen aan de ministeriële visie, zien we een route die formeel goed aansluit bij de bestaande ordening. Colleges van B&W zijn immers al verantwoordelijk. Aangezien revitaliseren vraagt om nieuwe bewustwording op opdrachtgeverschap, herziening van mandaten en aanwijzingsbesluiten, coördineren van capaciteit, herijking van sturing en verantwoording zal dit ook een majeure operatie betekenen. In het licht van de verbinding met het strafrecht zou de portefeuillehouder voor openbare orde en veiligheid (de burgemeester) uitgenodigd kunnen worden om namens het college invulling te geven aan het opdrachtgeverschap, maar in de praktijk zijn colleges vrij daaraan naar eigen inzicht invulling te geven. De strafrechtelijke positionering van de gemeentelijke lijkschouw vraagt om inhoudelijke kennis, normatieve afwegingen en actieve betrokkenheid. Dat veronderstelt bestuurlijke capaciteit en aandacht die in de praktijk tussen gemeenten sterk kan verschillen. Daarmee ontstaat het risico dat kwaliteit en sturing afhankelijk blijven van lokale middelen en prioriteiten, terwijl de ministeriële visie juist uniformiteit en robuustheid veronderstelt.

Regionaliseren sluit sterker aan bij de bestaande ministeriële visie. Door opdrachtgeverschap collectief te organiseren ontstaan schaalvoordelen. Expertise kan worden gebundeld, kwaliteitsbeleid kan structureel worden ingericht en schaarste kan tussen regio's gezamenlijk worden verdeeld.

Al dienen daarover goede afspraken te worden gemaakt. Op regionaal niveau krijgt de gemeentelijke lijkschouw bestuurlijk gewicht, waardoor sturing minder afhankelijk wordt van incidentele aandacht. De strafrechtelijke logica vindt hier een passend niveau van organisatie, maar de regio is geen formele bestuurslaag waardoor ook hier nog verschillen in opdrachtgeverschap denkbaar zijn. Het verantwoordelijke bestuursorgaan op gemeentelijk niveau wordt (door wetswijziging) de burgemeester. De regionale organisatie van het collectief opdrachtgeverschap vindt plaats via de veiligheidsregio, de bevoegdheid om aan te wijzen wordt gemandateerd aan de directeur van de veiligheidsregio.

Centraliseren past het meest bij uniforme normstelling, centrale prioritering en capaciteitsverdeling en heldere, landelijke aanspreekbaarheid. Opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw wordt dan een verantwoordelijkheid van de minister van JenV. De colleges van B&W en regionale samenwerkingsverbanden als de GGD zijn dan louter stakeholder in een centraal georganiseerd stelsel.

Drie ideaaltypen met de publieke gezondheid als startpunt
Ter vergelijk: als de visie met de publieke gezondheid als startpunt wordt genomen om te kijken naar vormen voor het organiseren van opdrachtgeverschap, krijgen de drie ideaaltypen een andere invulling.

Revitaliseren ziet er als vorm niet heel anders uit dan bij de visie die start vanuit waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht. Het college van B&W blijft verantwoordelijk, maar het ligt eerder voor de hand een portefeuillehouder voor publieke gezondheid uit te nodigen namens het college verantwoordelijkheid te nemen voor de gemeentelijke lijkschouw in zijn contacten met de GGD en de DPG. Maar ook hier blijven colleges van B&W vrij daar naar eigen inzicht invulling aan te geven.

Regionaliseren is een vorm die direct aansluit op de huidige uitvoering. De organisatie is in zoverre anders dan in de visie met het startpunt vanuit waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht dat dan invulling van het opdrachtgeverschap niet verloopt via het AB van de veiligheidsregio, maar dat van de GGD. In regionale samenwerkingen is dat geen hele gebruikelijke constructie – veel gemeentelijke taken worden direct aan de DPG gemandateerd – maar deze constructie maakt het mogelijk om tot explicieter en actiever opdrachtgeverschap te komen.

Centraliseren sluit in vergelijking met de andere opties het minst aan op de gangbare organisatieniveaus van de publieke gezondheid die voornamelijk lokaal is georganiseerd en landelijke kaders kent. Landelijk opdracht-

geverschap kan bijdragen aan uniformiteit, professionalisering en transparantie. De gemeentelijke lijkschouw is dan onderdeel van brede medische specialisatie rondom publieke gezondheid.

Zoals gezegd, dit is een vergelijking die complexiteit reduceert en die goed laat zien dat de keuze die de ministeries maken in hun visie ook daadwerkelijk verschil maakt voor het bepalen waar en hoe opdrachtgeverschap belegd dient te worden. Varianten die worden georganiseerd met publieke gezondheid als startpunt vallen, vanuit die visie geredeneerd, af. Dat zijn varianten die weliswaar vanuit sommige ketenpartners zijn geopperd, maar die naar hun aard niet passen bij het gekozen uitgangspunt dat gemeentelijke lijkschouw primair dient voor waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht. Voor een uiteindelijke keuze is niet alleen reductie maar ook erkenning van complexiteit belangrijk.

5.2 Complexiteitserkenning: keuzes maken vanuit visies en vormen

De vraag is nu wat deze analyse betekent voor verantwoordelijke departementen die zoeken naar wat 'de beste' manier is om opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw vorm te geven. Daarin staat naar ons idee de notie voorop dat hoe die toekomstige invulling van het opdrachtgeverschap ook moge zijn, er altijd sprake blijft van samenwerking met de ketenpartners in de strafrechtketen én met de publieke gezondheidszorg. Het versterken van opdrachtgeverschap laat de complexiteit van samenwerking tussen organisaties met alle daarin gegeven verschillen in belangen en posities niet verdwijnen. Juist omdat er ook in de toekomst sprake zal blijven van samenwerking is er een aantal kwesties die de samenwerkende ketenpartners reeds nu met elkaar kunnen bespreken en waarin ook nu stappen gezet kunnen worden. We gaan in dat licht hierna eerst in op kwesties waaraan direct gewerkt kan worden, ook als de formele verantwoordelijkheid en het opdrachtgeverschap daarvoor in de komende periode mogelijk nog gaan wijzigen.

Maatregelen die van keten-breed belang zijn
Wij achten het oppakken van deze kwesties in het gezamenlijk belang van alle ketenpartners om de kwaliteit en de capaciteit van de gemeentelijke lijkschouw te verbeteren. Ten eerste gaat het om het, in overleg met het KNMG (als eigenaar van het bestaande register), verzwaren van **dat register van forensisch artsen**, bijvoorbeeld door daar ook in op te nemen wie door welke colleges zijn benoemd tot gemeentelijke lijkschouwer en bijgevolg als zodanig mogen optreden. Registratie is in de huidige Wlb niet voldoende om in andere gemeenten als gemeentelijke lijkschouwer te mogen optreden aangezien

benoemingen gemeente-specifiek zijn. Wanneer dit niet zou passen in het register van het KNMG, kan ook een eigenstandig landelijk register worden opgetuigd door de (gezamenlijke) opdrachtgever(s) die bovenstaande functie vervult.

Ten tweede is **het verduidelijken van definities** wenselijk, bijvoorbeeld rond het onderscheid tussen een 'natuurlijke' en 'niet-natuurlijke dood', door daarover in de keten afspraken te maken, zodat professionals minder afhankelijk zijn van interpretaties in het moment.

Ten derde: **perverse prikkels verdienen aandacht**. Bijvoorbeeld in situaties waarin bekostiging (waarbij thans onbekend is wat een gemeentelijke lijkschouw kost of mag kosten), werkdruk of organisatorische keuzes onbedoeld invloed hebben op de besluitvorming of kwaliteit. Deze prikkels zijn deels zichtbaar, deels stilzwijgend, maar ze ondergraven het publieke vertrouwen en vragen dus om correctie.

Ten vierde is het zinvol om te **komen tot een verduidelijking van 'overheidsprerogatief'**. Het woord wordt door alle ketenpartners gebruikt, maar wat daaronder wordt verstaan, verschilt soms. Bovendien valt ons op dat sommige actoren het overheidsprerogatief – een taak die is voorbehouden aan de staat – uitleggen als een verplichting tot een grotere rol voor de Rijksoverheid dan nu het geval is. Dat het overheidsprerogatief bij de staat ligt, en dat de staat dus dit overheidsprerogatief draagt, betekent in de praktijk dat keuzes gemaakt kunnen worden hoe deze staatsmacht wordt georganiseerd en wordt verantwoord, en dat kan ook prima invulling krijgen op decentrale niveaus.

Visies en vormen afwegen: welke vorm past het best bij de visie met strafrecht als startpunt?

De drie ideaaltypen laten zien dat het versterken van opdrachtgeverschap fundamentele keuzes in zich draagt over taakopdracht, mandatering en financiering. De visie van de verantwoordelijke departementen geeft richting aan een praktijk die lange tijd bestuurlijk verweesd is geweest: zij positioneert de gemeentelijke lijkschouw primair als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrechtelijk domein. Dat maakt het mogelijk opdrachtgeverschap ook in lijn met deze visie te organiseren. Politie en OM hebben een groot belang bij het (goed) functioneren van de gemeentelijke lijkschouw en zijn daarmee zeer belangrijke stakeholders waar het kwaliteit en capaciteit betreft. De oproep van het kabinet om FMO en lijkschouw op de schaal van de tien politieregio's te organiseren sluit hierbij aan. In termen van complexiteitsreductie kan de gedachte ontstaan om de politie opdrachtgever te maken. Verschillende gesprekspartners in ons onderzoek hebben aangegeven dat

een vermenging van pre-strafrecht (gemeentelijke lijkschouw is aan de orde voordat er eventueel strafrechtelijk onderzoek wordt gedaan) en strafrecht ook als onwenselijk zou kunnen worden gezien als dat de inherent onafhankelijke positie van de gemeentelijke lijkschouwer zou beïnvloeden. Erkenning van complexiteit vergt dus nadere argumentatie om tot een realistische keuze te komen ten aanzien van een opdrachtgever. Hierna bespreken we de drie vormen revitaliseren, regionaliseren en centraliseren vanuit deze idee van complexiteitserkenning.

Opdrachtgeverschap versterken vraagt bestuurlijke aandacht, zichtbare betrokkenheid en ambtelijke capaciteit. Wie 'opdrachtgeverschap' (dus) werkelijk serieus neemt, kan niet wachten op keuzes op stelselniveau. Colleges van B&W zijn op dit moment formeel verantwoordelijk. Dat is geen lege constatering, maar een actuele bestuurlijke opgave. Colleges van B&W kunnen zich niet beroepen op onduidelijkheid of onbekendheid: zolang het opdrachtgeverschap nergens anders ligt, ligt het bij hen. Dat vraagt om bestuurlijke betrokkenheid, ambtelijke capaciteit en aandacht voor capaciteit en kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw – ook als dat ongemakkelijk is. Niets doen is geen optie. De verantwoordelijke ministeries kunnen de colleges van B&W hier per ommegaande op aanspreken.

Toch ligt **revitaliseren** van bestaande verhoudingen niet voor de hand. Gemeenten hebben een grote rol in de publieke gezondheid en werken daarbij ook veel regionaal samen in de GGD'en. Maar voor de aansluiting op het strafrecht is dat een lastige optie, omdat burgemeesters en (in de praktijk vaak) wethouders (gezondheidszorg) dan opdrachtgeverschap zullen moeten invullen en zich moeten uitspreken over capaciteit en kwaliteit van gemeentelijke lijkschouw. Het vergt bijvoorbeeld dat colleges van B&W de gemeentelijke lijkschouw expliciet agenderen binnen het domein van openbare orde en veiligheid, én daar structureel ambtelijke en financiële capaciteit voor vrijmaken. Ook is het dan bijvoorbeeld nodig om afstemming te organiseren tussen gemeenten of via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om tot een landelijk vastgesteld kwaliteitskader te komen.

De gemeentelijke lijkschouw is door de verantwoordelijke departementen gepositioneerd ten dienste van de strafrechtketen en daarom ligt het voor de hand om bij het organiseren van opdrachtgeverschap aan te sluiten bij de landelijke organisatieniveaus van het strafrecht. In dat licht ligt **centraliseren** van het opdrachtgeverschap voor de hand – zonder dat dit hoeft te betekenen dat ook de uitvoering wordt gecentraliseerd. Daarbij zijn verschillende organisatiemodellen verkend. Complexiteitserkenning betekent hier bijvoorbeeld het stellen van de vraag of vermenging van pre-strafrecht en strafrecht (on)wenselijk is bij specifiek de gemeentelijke lijkschouw of dat daaraan

nadere voorwaarden gesteld zouden moeten worden bijvoorbeeld ten aanzien van het beleggen van opdrachtgeverschap bij de politie. Ook opdrachtgeverschap beleggen bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) kan worden overwogen, maar roept aanvullende vragen op: zij zijn aanbieder van andere forensische diensten in de keten en de vraag is dan welke risico's dat geeft op (een schijn van) belangenverstrengeling.

Het beleggen van opdrachtgeverschap bij voor de hand liggende bestaande landelijke organisaties in het strafrecht brengt dus complexiteit met zich mee die nadrukkelijk meegewogen dient te worden. Onderdeel van deze afweging is ook wat het betekent als deze taak in een ambtelijke dienst op het departement of daarvoor een aparte organisatie of dienst wordt ingevuld, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap. Dergelijke taak-specifieke organisaties bestaan bijvoorbeeld ook voor de bewegwijzering (Landelijke bewegwijzeringsdienst) of geestelijke verzorging (Agentschap Predikanten en geestelijk verzorgers). Een landelijke dienst zou de capaciteitsinzet over het hele land kunnen regelen en daarmee eventuele schaarste (versterking van het opdrachtgeverschap kan tekort aan instroom in opleidingen immers niet oplossen) kunnen verdelen en door goede verdeling van capaciteit zoveel mogelijk kunnen aanpakken. Ook kan een landelijke, gespecialiseerde dienst bijdragen aan de kwaliteitsontwikkeling van de gemeentelijke lijkschouw doordat in deze dienst kennisopbouw vorm kan krijgen.

Een vorm van verplicht **regionaliseren** is hier eventueel de terugvaloptie om te overwegen door gemeenten te verplichten tot samenwerking, zoals dit inmiddels op uiteenlopende beleidsterreinen het geval is: veiligheid, volksgezondheid, fysieke omgeving en jeugdzorg. Om eenheid in het systeem en aansluiting bij het strafrecht te bewaren, ligt het dan voor de hand het (collectieve) opdrachtgeverschap te beleggen bij het bestuur van een gemeenschappelijke regeling met stevige ankers in het veiligheidsdomein en samenwerking met het zorgdomein, concreet bij de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is een regeling van burgemeesters waarmee de verantwoordelijkheid dus niet langer bij het college van B&W, maar bij het bestuursorgaan burgemeester komt te liggen. Bij het overwegen van deze optie ontvouwt zich ook weer nieuwe complexiteit, bijvoorbeeld waar het gaat om de omvang en samenhang van het takenpakket van de burgemeester of afwegingen omtrent de inrichting van het bestuurlijke stelsel in Nederland en de vraag hoeveel en welke taken we in verlengd lokaal bestuur zouden moeten willen organiseren.[81]

81 Een handreiking voor (het hanteren van) deze complexiteit is te vinden in het Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester, dat is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie: Schilder, A.E. & J.H.A. van der Grinten (2023). *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester.* Universiteit Leiden / VU Amsterdam.

De paradox van keuzes: er valt bepaald iets te kiezen

Tot besluit, opdrachtgeverschap beleggen bij een bewindspersoon van JenV en laten invullen door een nieuw op te richten dienst geeft de beste aansluiting op een visie die het strafrecht als startpunt neemt. Dat is ook vanuit de criteria die in de onderzoeksvraag zijn benoemd, van capaciteit(sverdeling) en kwaliteitsontwikkeling, de optie die de meeste garanties biedt als het gaat om evenwichtige verdeling van (eventuele) schaarste en het (vast)stellen van landelijk uniforme kaders en normen voor kwaliteit.

Tegelijk is het bestuurlijk bepalen van beste optie niet een kwestie van het overnemen van een wetenschappelijk beredeneerbare uitkomst, maar een keuze in een complexe praktijk waarin ook andere overwegingen en onzekerheden moeten meewegen. De paradox is dat wij wel kunnen schetsen wat onder voorwaarden de beste optie is, maar langs die weg tegelijk onvermijdelijk duidelijk maken dat er altijd óók andere opties zijn.

De 'beste' keuze voor het toekomstig opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw draait uiteindelijk om welke waarden de gemeentelijke lijkschouw wel en niet dient te borgen en hoe daarbij te midden van onzekerheden en dilemma's een passende organisatievorm voor opdrachtgeverschap wordt ingericht – en daarin valt bepaald iets te kiezen.

Geraadpleegde bronnen

Andersson Elffers Felix (AEF). (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde*. https://open.overheid.nl/documenten/c8570713-66c9-4a91-ac54-4daae1c53ecc/file.

Appiah, K.A. (2017). *As If. Idealization and Ideals*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press en Midgley, M. (2004). The myths we live by. London: Routledge.

Argyris, C., & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness. The Jossey-Bass series in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde*. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Das, C. (2008). De lijkschouw en de Wet op de lijkbezorging. *Bijblijven, Uitgave 1/2008.*

Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief.* Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding.* Oratie, Universiteit Maastricht. https://doi.org/10.26481/spe.20170317wd

Engbers, M., S.N. Khapova & E. van de Loo, (2024). Unsaid known in the boardroom: theorizing unspoken assessments of behavioral board dynamics. *Front. Commun.* 9:1347271. doi: 10.3389/fcomm.2024.1347271

Festinger, L. (1985). *A theory of cognitive dissonance.* Stanford, CA: Stanford University Press. (Origineel werk gepubliceerd in 1957).

Foucault, M. (1989). *Surveiller et punir – Naissance de la prison* (vertaling 2007). Historische Uitgeverij Groningen.

Graaf, G. de (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21, pp. 285-306.

Graaf, G. de & H. Paanakker (2014). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American review of Public Administration 45*(6). DOI: 10.1177/0275074014529361.

Grindle, M.S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance, 17*, 525-548.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (25 juni 2020). *Toetsingskader Lijkschouw bij (verdenking van) niet-natuurlijke dood. Eindversie.* Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government.* Harvard University Press.

Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie.* https://www.knmg.nl/download/richtlijn-lijkschouw-voor-behandelend-artsen.

Nederlands Forensisch Instituut (NFI) (2016). *De lijkschouw en sectie beschouwd. Een vergelijkend onderzoek naar systemen van lijkschouw en gerechtelijke sectie.* https://www.forensischinstituut.nl/publicaties/rapporten/2016/11/29/rapport-de-lijkschouw-en-sectie-beschouwd.

Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (2025). *Woningbranden in 2024 eisen 30 dodelijke slachtoffers.*

Okun, A.M. (1975). *Equality and efficiency: The big trade-off.* Washington, DC: The Brookings Institution.

Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Reijnen, G. (2018). *Drowning and pulmonary foam, a challenge in forensic medicine.* University of Amsterdam.

Schilder, A.E. & J.H.A. van der Grinten (2023). *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester.* Universiteit Leiden / VU Amsterdam.

Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, *46*(1), 27-31. https://doi.oirg/10.5553/TvGR/016508742022046001003

Spicer, M.W. (2009). Value conflict and legal reasoning in public administration. *Administrative Theory & Praxis, 314,*pp. 537-555.

Steen, M.A. van der, J. Scherpenisse & M.J.W. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steenhuisen, B. & M.J.G. van Eeten (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money & Management, 28*. pp. 147-152.

Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie (2018). *De dood als startpunt. Een onderzoek naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie.*

Thacher, D. & R. Rein (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17. pp. 457-486.

Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Den Haag: Boom.

Vaihinger, H. (1911). *Die Philosophie des Als Ob: System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menscheit auf Grund eines idealistischen Positivismus*. Vertaling: John van der Stokker (2014). Utrecht: Uitgeverij IJzer.

Wiersma T.J. (2008). Hoe natuurlijk is een onaangekondigde dood? *Bijblijven 24*(1), 30-35.

Wöretshofer, J. (1992). *Volgens de regelen van de kunst. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de medicus voor professioneel uitgevoerde handelingen.* Proefschrift, Universiteit Maastricht. Arnhem: Gouda Quint.

Woudenberg – Van den Broek, C.M., I.A.H.M. Schepers, J.C.A. Hardy, G. de Heus & W.L.J.M. Duijst-Heesters (2023). Het Nederlandse systeem van postmortaal onderzoek in het licht van artikel 2 EVRM. *NTM/NJCM- bull, 43*(3): 241-257.

Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation.* Proefschrift, Universiteit Maastricht. https://doi.org/10.26481/dis.20241001cb

Eerder publiceerde de NSOB

2026

Toegankelijk. Toch?
Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening
Georgina Kuipers, Annemarie Drahmann, Jesse Dusseljee, Jurgen Goossens, Giel Heeringa, Erna Ruijer

Burgers in de pas of passend burgerschap
Vier praktijken van democratisch burgerschap
Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl

Weten van Wetenschap
Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijsonderzoek naar basisvaardigheden
*Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Henk den Uij*l

Democratie voorbij de machinerie
Marlies Honingh

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?
Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren
Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategisch ongemak organiseren
Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid
Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Verbeelding verbindt
Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard

Kiezen is (voortdurend) delen
Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

New Public Brutalism?
Tegenspel bieden aan de tijdgeest
Mark van Twist, Shivant Jhagroe

Toegedekte politiek
Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken
Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige
De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur
Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel

Verhalen(d) verknopen
Hoe je stem geeft aan het stille midden
Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit

(On)gehoorzaam bestuur
In het onderwijs
Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien
Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak
Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit

Volgens het boekje
Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging
Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak
Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals
Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen
Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)
De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden
Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters
Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken
Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma
Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken
Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden
Hoe taal de sociale zekerheid vormt
Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van híer
Over de centrale rol van decentraal bestuur
Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie
Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven
Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

‘De mensen in het land’
Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict
Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen
Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie
Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review
Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen
De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad
Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen
Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’
Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie
Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

9789083712710

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.