

Vergaderjaar 1997–1998

25 636

Wijziging van de Wet op de orgaandonatie

Nr. 3

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Artikel 10, eerste lid, van de Wet op de orgaandonatie bepaalt dat het gemeentebestuur ervoor zorgdraagt dat iedere ingezetene als bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, een donorformulier wordt toegezonden, wanneer hij of zij de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Met het donorformulier kunnen de burgers hun wilsbeschikking aangeven. Artikel 10, tweede lid, van de Wet op de orgaandonatie bepaalt dat er een donorregister is, waarin de donorformulieren kunnen worden geregistreerd. Het register wordt volgens dit artikel gehouden door een door de minister aangewezen instelling die zich uitsluitend de registratie van donorformulieren ten doel stelt.

In 1996 is de Wet op de orgaandonatie in het Staatsblad gepubliceerd. Bij de voorbereiding van de uitvoering van deze wet zijn wij gestuit op enkele knelpunten, die ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet zijn voorzien. Deze knelpunten hebben te maken met de rol van de gemeenten en de gewijzigde opvattingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

Rol gemeenten

In overleg met de VNG zijn twee onderzoeken verricht naar de wijze waarop de wet door de gemeenten kan worden uitgevoerd.

RCC Competence Centre onderzocht bij 12 gemeenten de organisatorische en financiële gevolgen van de volgende alternatieven:

1. de gemeenten dragen zelf zorg voor de verzending van donorformulieren;
2. de gemeenten laten de verzending over aan een centraal verzendhuis en verstrekken daaraan de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA);
3. mengvorm van 1 en 2.

RCC concludeerde dat variant 2 (centraal verzendhuis) de voorkeur verdient. De andere varianten zijn aanmerkelijk kostbaarder en aanmerkelijk moeilijker uitvoerbaar. De kosten van de decentrale variant worden

geraamd op ongeveer f 24 miljoen in het eerste jaar. De kosten van de centrale variant worden geraamd op ca. 4 mln. in het eerste jaar.

Een belangrijke besparing op de kosten kan derhalve worden gerealiseerd door de verzending van donorformulieren centraal uit te voeren.

Voorts heeft RCC erop gewezen dat het decentraal verzenden van donorformulieren een aanzienlijk capaciteitsbeslag zou leggen op een nog in te richten centrale uitvoeringsorganisatie, teneinde te voorkomen dat donorformulieren langs tientallen verschillende productieprocessen gepersonificeerd gaan worden. RCC constateerde ook dat het vrijwel ondoenlijk zou zijn om de betrouwbaarheid van deze processen vooraf afdoende vast te stellen, waardoor bij het geautomatiseerd verwerken van getourneerde donorformulieren een onbeheersbare hoeveelheid uitval zou kunnen ontstaan.

Het onderzoeksbureau van de VNG (SGBO) heeft vervolgens het draagvlak bij de gemeenten voor variant 2 – het centrale verzendhuis – onderzocht. Een grote meerderheid (95%) van de gemeenten steunt deze variant. Verder blijkt dat de gemeenten vooral belang hechten aan een kostendekkende vergoeding, een snelle verzending van gepersonificeerde donorformulieren (om het aantal tussentijdse GBA-mutaties zo laag mogelijk te houden) en het beschermen van de privacy van de burgers. Veel gemeenten zien als bijkomend voordeel dat bij centrale verzending de informatieverstrekking aan de burger goed geregeld kan worden.

Uit operationele en financiële overwegingen is het dus wenselijk om de verzending van donorformulieren te centraliseren. De vraag rijst of hiertoe de wet moet worden gewijzigd. Het is niet onmogelijk om zonder wetswijziging tot centralisatie over te gaan. In dat geval zou onder departementale verantwoordelijkheid een centraal verzendhuis moeten worden ingeschakeld, dat in opdracht van de afzonderlijke gemeenten met de verzending wordt belast. Met alle gemeenten zouden dan contracten moeten worden afgesloten over de verzending en over de levering van persoonsgegevens uit de GBA. Gelet op het grote draagvlak onder de gemeenten voor een centrale wijze van verzending, zou dit uitvoerbaar kunnen zijn. Een belangrijk nadeel van deze aanpak is echter dat het aangaan en het beheer van de contracten, het toezicht op de naleving ervan en het zoeken naar oplossingen voor gemeenten die geen contract wensen te sluiten of dit niet naar behoren naleven, een aanzienlijk capaciteitsbeslag met zich mee zouden brengen. Een ander nadeel is dat met deze aanpak de beheersbaarheid van de invoering van de Wet op de orgaandonatie onder forse druk komt te staan.

Wij zijn dan ook van mening dat op basis van deze recente inzichten de wet moet worden aangepast. Voorgesteld wordt artikel 10, eerste lid, zodanig te wijzigen dat niet het gemeentebestuur, maar de minister voor de verzending van donorformulieren zorgdraagt. Aangezien, zoals hieronder nog zal worden toegelicht, ook het donorregister, dat is belast met de registratie van donorformulieren, onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister zal komen te vallen, ligt het voor de hand in de praktijk de verzending van de formulieren door het register te laten doen. Deze oplossing heeft de volgende voordelen:

- lagere uitvoeringskosten;
- meer uniformiteit en helderheid voor de burgers;
- de geautomatiseerde registratie is beter uitvoerbaar.

In het bestuurlijk overleg met de VNG is een en ander besproken. De VNG steunt deze oplossing.

Om donorformulieren te kunnen versturen zijn persoonsgegevens uit de gemeentelijke basisadministraties nodig. De Wet gemeentelijke basis-

administraties persoonsgegevens voorziet in de mogelijkheid deze systematisch te verstrekken. Daarvoor is een autorisatiebesluit van de Minister van Binnenlandse Zaken vereist. Op basis daarvan verstrekken de gemeenten de noodzakelijke gegevens aan het donorregister met inachtneming van de geldende regels voor een zorgvuldige en doelmatige verstrekking. De wettelijke regeling bevat ook regels voor de bescherming van de privacy. Zo kunnen de gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij worden verstrekt.

Uitvoeringsorganisatie

Bij de voorbereiding van de uitvoering van de Wet op de orgaandonatie hebben wij ons tevens beraden over de instelling die volgens artikel 10, tweede lid, moet worden aangewezen en die tot taak heeft het register te houden. De wet stelt als eis dat de instelling zich uitsluitend de registratie van donorformulieren ten doel stelt.

Zo'n instelling bestaat niet en zou derhalve speciaal voor dit doel moeten worden opgericht. Gezien de taken en bevoegdheden van het register is sprake van een zelfstandig bestuursorgaan. In de rapportage over de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen (hoofdstuk 12, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, par.1.2.2, kamerstukken II 1996/97, 25 268) is aangekondigd dat in het licht van de inmiddels vastgestelde Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen zal worden bezien of de Wet op de orgaandonatie op het stuk van de organisatie van de registratie van donorformulieren dient te worden aangepast. Volgens de Aanwijzingen is er alleen in bijzondere (in aanwijzing 124c omschreven) gevallen aanleiding voor instelling van een zelfstandig bestuursorgaan en is in die gevallen de publiekrechtelijke en niet de privaatrechtelijke vorm in beginsel de voorgeschreven vorm. Bij toetsing aan deze aanwijzingen moet de conclusie zijn dat de gekozen constructie van een zelfstandig bestuursorgaan niet in overeenstemming is met de Aanwijzingen. Ook privatisering (dus afstoten naar «de markt») van het register is niet de aangewezen weg: niet voor niets worden de organisatie en de bekostiging van het register geheel bij of krachtens de wet geregeld. Tegen uitvoering van de werkzaamheden van het donorregister onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaan geen bezwaren. Het opstarten van de organisatie is bovendien nog in een fase dat een dergelijke wijziging niet op praktische problemen stuit.

Het heeft daarom de voorkeur, gegeven het kabinetsbeleid inzake zelfstandige bestuursorganen, het donorregister tot een afzonderlijke dienst van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te maken. Op deze wijze kan de verantwoordelijkheid van de minister voor het goede functioneren van het donorregister het beste gestalte krijgen. Daarom stellen wij voor artikel 10, tweede lid, zodanig te wijzigen dat het donorregister wordt gehouden door of vanwege de minister.

ARTIKELGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Volgens de gewijzigde tweede volzin van artikel 10, eerste lid, worden donorformulieren behalve door de gemeente ook door de zorg van de minister kosteloos ter beschikking gesteld. Deze formulering maakt het mogelijk dat ook andere instanties zoals postkantoren en openbare bibliotheken worden ingeschakeld zodat de formulieren te verkrijgen zijn op verschillende voor het publiek gemakkelijk te bereiken locaties.

Nu het donorregister niet meer wordt gehouden door een afzonderlijke instelling behoeft de in het vijfde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur geen regels meer te bevatten over het beheer en de inrichting en

samenstelling van die instelling. De desbetreffende passage in het vijfde lid worden daarom geschrapt.

Artikel I, onderdeel B

Uit de nu gekozen oplossing voor de verzending van donorformulieren volgt uiteraard dat ook de eenmalige verzending aan al degenen die bij inwerkingtreding van de wet al achttien jaar zijn, centraal geschiedt onder verantwoordelijkheid van de minister.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager