

Kenmerk	W13.02.0406/III
Datum advies	8 november 2002
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 januari 2004, nr 7

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet op de orgaandonatie in verband met de toezending van donorformulieren.

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2002, no.02.004355, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet op de orgaandonatie in verband met de toezending van donorformulieren.

Het voorstel bevat wijzigingen in de Wet op de orgaandonaties (WOD), die tot doel hebben het aantal registraties in het donorregister en daarmee het aantal orgaandonoren te verhogen. In 1998 hebben alle ingezetenen van Nederland boven de 18 jaar een donorformulier ontvangen. Hierop konden zij aangeven of zij na hun dood al dan niet hun organen en weefsels ter beschikking voor transplantatie wilden stellen, dan wel deze keuze aan hun nabestaanden wilden overlaten. Sindsdien ontvangt elke ingezetene die 18 jaar wordt een donorformulier. Het voorstel brengt hierin de volgende wijzigingen.

In de eerste plaats ontvangen ook degenen die zich voor het eerst in Nederland vestigen een donorformulier. In de tweede plaats kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën personen worden aangewezen die, wanneer zij geen wilsverklaring hebben opgestuurd, opnieuw een donorformulier ontvangen (herinneringsaanschrijving). Op grond van artikel 10 WOD kan thans slechts één keer een formulier worden verstuurd. In de derde plaats krijgen degenen die zich tussen 1998 en 2003 in Nederland hebben gevestigd, volgens de toelichting ongeveer 625.000 personen, alsnog een donorformulier (inhaalslag). De herinneringsaanschrijving en de inhaalslag moeten in 2003 plaatsvinden.

De Raad van State acht het streven naar meer registraties en orgaandonoren op zichzelf een wenselijke zaak, maar maakt opmerkingen over de verhouding van dit voorstel tot het bij brief van 10 september 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal geuite standpunt van de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en tot een op korte termijn in te dienen andere herziening van de WOD. De Raad maakt voorts opmerkingen over de herinneringsaanschrijving en over de kostenaspecten van het voorstel.

1. Beleidsvoornemens ten aanzien van donorregistratie

Ondanks de donorregistratie en voorlichtingscampagnes bestaat nog steeds een tekort aan donororganen. De toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer op 12 juni 2002 toegezegd om op korte termijn met een wetswijziging te komen die herinneringsaanschrijvingen mogelijk maakt. (zie noot 1) Volgens de toelichting is

het aannemelijk dat door deze maatregel de totale registratiegraad kan stijgen van 37% naar 47% van de Nederlandse bevolking. De verhoging van het donoraanbod en de rechtszekerheid van de betrokkenen rechtvaardigen de kosten hiervan, aldus de toelichting. Omdat het plan bestaat de herhalingsaanschrijving en de inhaalslag nog in 2003 uit te voeren, kunnen deze niet wachten tot andere wijzigingsvoorstellen gereed zijn, maar moeten de voorstellen daartoe zo snel mogelijk worden ingediend, aldus de toelichting. Bij brief van 10 september 2002 heeft de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer echter medegedeeld dat hij afziet van een herinneringsaanschrijving omdat de geschatte kosten - ongeveer 25 miljoen Euro - niet op zouden wegen tegen de te verwachten opbrengst aan nieuwe donoren. (zie noot 2) Blijkens deze brief bestaat tevens het voornemen om op korte termijn een tweede voorstel tot wijziging van de WOD in te dienen. (zie noot 3)

Naar het oordeel van de Raad verdient opname van alle wijzigingen van de WOD in één voorstel de voorkeur, omdat dit overzichtelijker is en alle maatregelen dan in hun onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld. De Raad onderkent op zich het belang dat de gezondheidszorg heeft bij de snelle invoering van maatregelen die het aantal donororganen vergroten. Nu het kabinet blijkbaar afziet van het invoeren van een herinneringsaanschrijving, blijven nog twee andere maatregelen over: het toesturen van donorformulieren aan immigranten en de inhaalslag. Het verdient aanbeveling te overwegen of invoering van deze twee maatregelen nog steeds zó dringend is, dat de overige wijzigingen niet kunnen worden afgewacht.

De Raad geeft in overweging dit voorstel samen te voegen met het andere voorstel tot wijziging van de WOD. Indien de regering er toch voor kiest om het voorstel afzonderlijk in te voeren, dan adviseert de Raad in de toelichting nader op deze keuze in te gaan.

2. Herinneringsaanschrijving

Volgens de toelichting is de wijziging van uitsluitend technische aard. De Raad maakt hierbij de volgende kanttekening.

De wetgever heeft destijds gekozen voor het eenmalig toesturen van een donorformulier en het verstrekken van neutrale informatie. Voorkomen moest worden dat mensen de indruk kregen dat de overheid hen wilde dwingen donor te worden. (zie noot 4)

Het voornemen bestaat de voorlichtingscampagne van de overheid niet meer neutraal, maar wervend te laten zijn. De nadruk wordt gelegd op het maken van een positieve keuze en de inconsistentie dat mensen wel organen willen ontvangen, maar niet willen afstaan. (zie noot 5) Ook het sturen van een herinneringsaanschrijving heeft geen neutraal, maar een wervend karakter, omdat de overheid burgers nadrukkelijk herinnert aan het niet maken van een (positieve) keuze.

De voorgestelde wijzigingen impliceren dan ook een inhoudelijke koerswijziging, namelijk van een neutrale naar een wervende aanpak. Het doel is niet alleen een verhoging van de registratiegraad (en de rechtszekerheid), maar vooral een vergroting van het aantal beschikbare organen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op deze koerswijziging.

3. Financiële gevolgen

De Raad heeft hierover de volgende opmerkingen.

a. Ten eerste vermeldt de toelichting dat door de herinneringsaanschrijving het inschrijvingspercentage in het donorregister zal stijgen van 37% naar 47%. Dit betekent echter nog niet dat ook het percentage orgaandonoren in dezelfde mate zal stijgen. Niet

onmogelijk is dat zich onder nieuwe registraties juist veel bezwaren bevinden. De vraag of de kosten van de aanschrijving opwegen tegen het uiteindelijke doel, meer orgaandonoren, kan dan ook op basis van de hiervoor genoemde gegevens niet goed beantwoord worden.

b. Ten tweede bevat de toelichting geen opgave van de financiële gevolgen, maar volstaat met de vermelding dat het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten deze zal dragen. Uit de brief van 10 september 2002 van de minister aan de Tweede Kamer blijkt dat de kosten voor alleen al de herinneringsaanschrijving zo'n 25 miljoen Euro zullen bedragen.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen, en daarbij uitdrukkelijk te betrekken in hoeverre het aantal donoren zal toenemen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 november 2002, no.W13.02.0406/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- In het algemeen deel, eerste tekstblok, de zinsnede "bestaat thans het gevoel dat het de moeite waard is te trachten" vervangen door een zinsnede waaruit nadrukkelijker de noodzaak tot verhogen van de registratiegraad blijkt.
 - In het algemeen deel, tweede tekstblok, de woorden "Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid" aanpassen aan de actualiteit.
 - Teneinde te voorkomen dat hetzelfde begrip met verschillende termen wordt aangeduid, het woord "herinneringsmailing" telkens vervangen door: herinneringsaanschrijving. (zie noot 6)
 - In de toelichting bij artikel I, ter voorkoming van het misverstand dat een herinneringsaanschrijving meer dan één keer kan worden verstuurd, nadrukkelijk vermelden dat een herinneringsaanschrijving slechts één keer wordt verstuurd.
 - In de toelichting bij artikel I, eerste zin, aangezien dit voorstel nog niet door de Kamers is goedgekeurd, "Het te wijzigen artikel 10" vervangen door: Het voorgestelde artikel 10.
-

Nader rapport (reactie op het advies) van 23 oktober 2003

Het voorstel van wet regelde onder meer de verzending in 2003 van een herinneringsaanschrijving aan degene die niet hebben gereageerd op het hen eerder op grond van de Wet op de orgaandonatie toegezonden donorformulier. Nadat de toenmalige

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport had besloten van de herinneringsaanschrijving af te zien omdat de geschatte kosten niet zouden opwegen tegen de te verwachten opbrengst aan nieuwe donoren, rees de vraag welke consequenties dat zou moeten hebben voor het voorstel van wet. De Raad van State adviseerde de resterende wijzigingen met betrekking tot de toezending van donorformulieren ofwel samen te voegen met de komende, andere uit de evaluatie van de wet voortvloeiend wijzigingsvoorstellen ofwel de keuze voor een afzonderlijk wetsvoorstel nader te motiveren.

Mede naar aanleiding hiervan is besloten zowel het voorstel betreffende de herinneringsaanschrijving als de voorstellen betreffende de toezending van donorformulieren aan immigranten en de daarmee samenhangende inhaalslag op te nemen in het wetsvoorstel in verband met de evaluatie van de Wet op de orgaandonatie, dat intussen onlangs ter advisering aan de Raad van State is aangeboden. De regeling betreffende genoemde onderwerpen krijgt daarin een facultatief karakter, zodat voor de daadwerkelijke uitvoering, zowel wat betreft het tijdstip als de omvang en de kosten, nadere besluitvorming is vereist en wel bij algemene maatregel van bestuur.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, mede namens de Minister van Justitie, verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport

(1) Handelingen II 2001/02, blz.4957.

(2) Kamerstukken II 2001/02, 28 140, nr.9, blz.2, onder punt 2.

(3) Kamerstukken II 2001/02, 28 140, nr.9, blz.3, onder punt 4.

(4) Kamerstukken II 1992/93, 22 358, nr.5, blz.35.

(5) Handelingen II 2001/02, blz.4957 en Kamerstukken II 2001/02, 28 140, nr.9, blz.2-3.

(6) Zie aanwijzing 58, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.