

Vergaderjaar 2017–2018

34 797

Wijziging van diverse wetten op het terrein van de volksgezondheid in verband met de fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie jeugdzorg tot de Inspectie gezondheidszorg en jeugd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juni 2017 en het nader rapport d.d. 26 september 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2017, no. 2017000691, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van diverse wetten op het terrein van de volksgezondheid in verband met de fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie jeugdzorg tot de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 april 2017, no. 2017000691, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2017, no. W13.17.0113/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hierbij aan.

Het voorstel strekt tot aanpassing van diverse wetten in verband met de voorgenomen fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) tot een nieuwe Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering of

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aanpassing van het voorstel aangewezen. Het voorstel voorziet wel in een herinrichting van het rijkstoezicht op het terrein van de zorg, maar besteedt ten onrechte geen aandacht aan de noodzaak van herijking en herinrichting van het toezicht in verband met de decentralisaties in het sociaal domein.

Volgens de toelichting past het voorstel in het al langere tijd bestaande samenwerkingsproces van IGZ en IJZ en biedt het de mogelijkheid om het toezicht op een meer integrale wijze uit te oefenen, waarmee veel organisatorische en juridische voordelen kunnen worden bereikt. Daarbij wordt erop gewezen dat de toezichtpraktijk niet altijd overeenkomt met de gescheiden stelsels van de diverse toepasselijke wetten. Zo is volgens de toelichting de problematiek bij de jeugd veelal gerelateerd aan de problematiek bij de volwassen ouders en bieden zorginstellingen zorg vanuit zowel de Wet langdurige zorg als de Jeugdwet.²

De Afdeling begrijpt en onderschrijft deze argumenten voor de samenvoeging van IGZ en IJZ, maar wijst op het volgende.

In de Jeugdwet is voorzien in verschillende vormen van gespecialiseerde zorg, in het bijzonder de zorg die wordt verleend door instellingen waarin cliënten langdurig verblijven. Terecht wijst de toelichting op de samenhang die hierbij bestaat met de Wet langdurige zorg. Op basis van de Jeugdwet wordt evenwel ook veel zorg verleend die een samenhang heeft met de ondersteuning die gemeenten bieden in het sociale domein. In dit verband valt te denken aan de zogenoemde multi-problematiek van sommige gezinnen, waarin bijvoorbeeld sprake is van langdurige werkloosheid, huiselijk geweld, leerproblemen, gezondheids- en verslavingsproblemen, criminaliteit en dergelijke. Eén van de oogmerken van de decentralisaties in het sociale domein is geweest te voorkomen dat dergelijke gezinnen met een veelheid aan instanties worden geconfronteerd die ieder vanuit hun eigen regelgevingskader opereren. In plaats daarvan staan maatvoering en een integrale uitvoering centraal, waarbij verschillende voorzieningen op het gebied van jeugdbeleid, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en participatie onderling op elkaar kunnen worden afgestemd. Integraliteit en maatwerk bij het beantwoorden van de hulpvraag van cliënten vindt plaats met gebruikmaking van uiteenlopende wettelijke regelingen en bijbehorende verschillende toezichtregimes.

Bij de decentralisaties in het sociale domein is de wetgeving met betrekking tot het toezicht vooralsnog slechts beperkt aangepast. Daardoor is sprake van een versnipperde aanpak. Zo houdt de IJZ toezicht op de door gemeenten geleverde jeugdzorg, terwijl de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet een eigen, gemeentelijk kwaliteitstoezicht kennen. In de Participatiewet is bovenop het gemeentelijke toezicht ook nog sprake van het toezicht van de Inspectie sociale zaken en werkgelegenheid.

Het min of meer op de oude voet doorgaan van de rijksinspecties op de gedecentraliseerde beleidsterreinen schept, zoals de Afdeling eerder opmerkte,³ toenemende onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk moet worden gehouden: een herijking en herinrichting van het toezicht is noodzakelijk. Daarbij is van belang te onderkennen, dat met de decentralisaties – en de eerder doorgevoerde dualisering in gemeenten – het horizontaal toezicht voorop dient te staan, opdat recht gedaan kan

² Toelichting, inleiding.

³ Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, paragraaf 4.5.1 (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12).

worden aan het integraal beleid in het sociaal domein op gemeentelijk niveau.⁴ Uit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk vloeit de verantwoordelijkheid voort het voortouw te nemen om ervoor te zorgen dat er overzicht, samenhang en duidelijkheid komt in het toezicht, met inbegrip van het interbestuurlijke toezicht. De toezichtstaak van de gemeenteraad noodzaakt daarbij in ieder geval tot het opnieuw definiëren van de rol en de taak van de rijksinspecties, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met de aan de decentralisaties ten grondslag liggende uitgangspunten van integraliteit en maatwerk.

Het voorliggende voorstel voorziet wel in een herinrichting van het rijkstoezicht op het terrein van de zorg, maar besteedt aan voren genoemde problematiek in het geheel geen aandacht. Ook is geen aandacht besteed aan de samenhang met het werkterrein van andere rijksinspecties, die eveneens te maken hebben met de gevolgen van de decentralisatie van taken, zoals de Inspectie SZW en de Onderwijsinspectie. De Afdeling is van oordeel dat alsnog ingegaan moet worden op de gevolgen die de decentralisaties dienen te hebben voor het stelsel van handhaving en toezicht en, in verband daarmee, voor de verhouding tot enkele andere rijksinspecties.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

De Afdeling begrijpt en onderschrijft de argumenten voor de samenvoeging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna: IGZ) en de Inspectie jeugdzorg (hierna: IJZ) en adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden. De Afdeling acht het – samengevat weergegeven – echter aangewezen dat in het voorstel ook aandacht wordt besteed aan de noodzaak van herijking en herinrichting van het toezicht in verband met de decentralisaties in het sociaal domein.

Het betreft de decentralisaties als gevolg van de op 1 januari 2015 in werking getreden Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) en Participatiewet. In de Jeugdwet is het toezicht bij de rijksinspecties IJZ, IGZ en Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: IVenJ) belegd.⁵ Op grond van de Wmo 2015 dienen de gemeenten hun eigen toezichthouders aan te wijzen.⁶

Met betrekking tot de uitvoering door gemeenten in het domein van werk en inkomen is sprake van stelseltoezicht door de rijksinspectie Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: ISZW) op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.⁷

Als gevolg van deze decentralisaties zijn de gemeenten, in combinatie met de taken die zij al hadden, in het sociaal domein de eerstverantwoordelijke bestuurslaag geworden voor een veelvoud aan taken op het gebied van het jeugdbeleid, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en participatie.

⁴ Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, paragraaf 4.5.2 (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12).

⁵ Artikel 9.2, eerste lid, van de Jeugdwet jo. artikel 1 van het Aanwijzingsbesluit toezichthoudende ambtenaren Jeugdwet en Wmo 2015.

⁶ Artikel 6.1, eerste lid, van de Wmo 2015. Een uitzondering geldt voor het toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) waarmee de IJZ en de IGZ zijn belast (artikel 4.3.1, eerste lid, van de Wmo 2015 jo. artikel 3 van het Aanwijzingsbesluit toezichthoudende ambtenaren Jeugdwet en Wmo 2015).

⁷ Artikel 37 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Hiervoor is gekozen om de gemeenten in staat te stellen hulpvragen van hun inwoners integraal en met maatwerk te kunnen beantwoorden. De Afdeling wijst er op dat dit met zich brengt dat het horizontaal toezicht voorop dient te staan en dat een herbezinning op de rol en taak van het rijkstoezicht noodzakelijk is.

De betrokken bewindslieden zijn zich er van bewust dat met de wijzigingen een nieuwe situatie is ontstaan. Gelijk als de Afdeling, heeft ook de Transitiecommissie Sociaal Domein⁸ gewezen op de gevolgen van de transities in het sociaal domein voor de uitvoering van het toezicht door de betrokken inspecties. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de reeds bestaande samenwerking van de rijksinspecties IJZ, IGZ, IvenJ, ISZW en Inspectie van het Onderwijs op het jeugdterrein (Samenwerkend Toezicht Jeugd; STJ) in 2015 is geïntensiveerd en verbreed. In het huidige samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ) werken de vijf rijksinspecties samen op het gehele terrein van het sociaal domein. Daarnaast is in 2014 door de gezamenlijke inspecties en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een traject ingezet met alle betrokken partijen, zowel op rijks- als gemeentelijk niveau, dat geresulteerd heeft in een visiedocument waarin aandacht wordt besteed aan een systematische en gezamenlijke benadering van het toezicht door gemeenten en inspecties.⁹ De Tweede Kamer is recent geïnformeerd over de ontwikkeling van het toezicht van de jeugdinspecties en de gemeenten.¹⁰ De inspecties, gemeenten en Wmo-toezichthouders in het sociaal domein hebben nieuwe afspraken gemaakt om elkaar beter te vinden en te voorzien van informatie. Hiervoor is het afsprakenkader uit 2014 vernieuwd en zijn twee draaiboeken gerealiseerd. Daarnaast is het Inspectieloket Jeugd per 1 juni 2017 uitgebreid tot Inspectieloket Sociaal Domein en Jeugd. Deze samenwerking draagt eraan bij dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het toezicht of de handhaving in het sociaal domein onbedoeld en onnodig overlapt of ten onrechte achterwege blijft. Ook wordt de toezichtlast voor de aanbieders van hulp, zorg en ondersteuning op deze manier tot een verantwoord minimum beperkt.

Het onderhavige advies van de Afdeling sluit aan bij hetgeen zij eerder in haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociaal en fysieke domein heeft opgemerkt.¹¹ In deze beschouwing wijst de Afdeling er ook op dat het na de overgang bij wet van taken, bevoegdheden en middelen (transitie) nog een aantal jaren zal vergen voordat werkelijk bij alle betrokkenen – burger, zorgaanbieders en zorgverleners, alsook de gemeenten en het rijk – de voorziene omslag is gemaakt in de praktijk van het beleid, in de uitvoering en in de verhouding tussen overheid en burger (transformatie).¹² Uit recent onderzoek naar toezicht en handhaving door gemeenten is gebleken dat in het sociaal domein het beleid inzake toezicht en handhaving inderdaad nog volop in ontwikkeling is.¹³

⁸ De Transitiecommissie Sociaal Domein is in de zomer van 2014 opgericht voor een periode van twee jaar. Het betrof een onafhankelijke, externe commissie die tot taak had om te bezien of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen konden nemen om de drie decentralisaties in samenhang uit te voeren.

⁹ Visiedocument voor het rijkstoezicht in het sociaal domein (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000-VII, nr. 45).

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XVI, nr. 144.

¹¹ Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12).

¹² Paragraaf 1.2.

¹³ Rapport «Toezicht en handhaving door gemeenten» van november 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 49).

De betrokken bewindslieden achten het om die reden dan ook aange-
wezen om de vraag die de Afdeling opwerpt in haar advies, in het licht
van de reeds opgedane ervaringen, de komende tijd verder te bezien
alvorens tot een afgewogen eindoordeel te komen over een mogelijke
herinrichting van het rijkstoezicht in het sociaal domein. Daarbij geldt dat
in de Wmo 2015¹⁴ en de Jeugdwet¹⁵ is voorzien dat deze uiterlijk drie jaar
na inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd.

Het ligt in de rede om de uitkomsten van deze evaluaties af te wachten en
deze in samenhang met elkaar te beoordelen. Voorts is recent door de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het netwerk directeuren sociaal
domein (NDSO), de gemeenten en de betrokken ministeries het
programma sociaal domein ontwikkeld.¹⁶ In het kader van dit programma
wordt in netwerken van vertegenwoordigers van de vele betrokken
disciplines integraal naar bepaalde vraagstukken gekeken. Een van de
vraagstukken betreft het werken aan nieuwe vormen van integraal
toezicht in het sociaal domein. Ook hier ligt het in de rede om de aldus
opgedane ervaringen te betrekken bij de discussie over een mogelijke
herinrichting van het rijkstoezicht in het sociaal domein. Tot slot geldt dat
bij die discussie in ogenschouw moet worden genomen dat de ISZW
uitsluitend toezicht houdt op stelselniveau, zonder uitspraken te doen over
afzonderlijke gemeenten of individuele gevallen, waardoor haar toezicht-
houdende taak wezenlijk anders is dan die van de nieuwe IGJ.

In het advies van de Afdeling is aanleiding gezien om de toelichting aan te
vullen door nader in te gaan op de positie van de IGJ binnen het sociaal
domein en de trajecten die zijn ingezet met het oog op een integraal
toezicht door alle betrokkenen. Voorts is van de gelegenheid gebruik
gemaakt om in het voorstel enkele noodzakelijke aanpassingen in de
samenloopbepalingen aan te brengen en om de toelichting op enkele
punten te actualiseren naar aanleiding van de feitelijke voortgang van het
fusietraject.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het
voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de
gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-
Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

¹⁴ Artikel 8.10 van de Wmo 2015.

¹⁵ Artikel 12.2 van de Jeugdwet.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 477, nr. 16.