No.W13.17.0113/III 's-Gravenhage, 8 juni 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

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 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.[[1]](#footnote-1)

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,[[2]](#footnote-2) 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 worden aan het integraal beleid in het sociaal domein op gemeentelijk niveau.[[3]](#footnote-3) 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 vorengenoemde 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 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 vice-president van de Raad van State,

1. Toelichting, inleiding. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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). [↑](#footnote-ref-2)
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 4.5.2 (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12). [↑](#footnote-ref-3)