No.W13.14.0067/III 's-Gravenhage, 7 mei 2014

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

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2014, no.2014000564, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende instelling van een vast college van advies op het terrein
van volksgezondheid en samenleving (Wet op de Raad voor volksgezondheid en
samenleving), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de instelling van een nieuwe strategische adviesraad, de Raad voor volksgezondheid en samenleving (RVS). Deze dient ter vervanging van de huidige Raad voor volksgezondheid en zorg (RVZ) en de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO). De huidige Wet op de Raad voor de volksgezondheid en zorg en de Wet op de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling worden ingetrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de meerwaarde van de samenvoeging van de RVZ en de RMO toereikend te motiveren en te verzekeren dat het huidige werkterrein van de RMO in voldoende mate terugkeert in de taak van de nieuwe raad.

1. Inleiding

De kabinetsnotitie “De kwaliteit van de verbinding” ligt ten grondslag aan de laatste herstructurering van het adviesstelsel.[[1]](#footnote-1) Over deze notitie heeft de Raad van State opmerkingen gemaakt bij het advies over het wetsvoorstel tot instelling van de Raad voor leefomgeving en infrastructuur.[[2]](#footnote-2) In het kort komen die opmerkingen erop neer dat in de kabinetsnotitie een analyse van de problemen met het bestaande adviesstelsel ontbreekt en dat niet duidelijk is aan welke kennis de ministeries behoefte hebben en welke functies strategische adviesraden daarbij hebben. Voorts dient aandacht besteed te worden aan de neveneffecten van samenvoeging van adviesraden die afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit en de effectiviteit van de advisering.

Gelet op het streven van de regering om terughoudend te zijn met het instellen van nieuwe afzonderlijke adviescolleges en ervan uitgaande dat bij de herschikking van adviesraden het creëren van meerwaarde voorop staat, moet naar het oordeel van de Afdeling helder uit de toelichting blijken waaruit die meerwaarde bestaat.[[3]](#footnote-3) Voorts is met het oog op de versterking van de kwaliteit en de effectiviteit van de advisering van belang dat voldoende differentiatie in het adviesstelsel gewaarborgd blijft. De Afdeling gaat in het onderstaande hierop nader in.

2. Meerwaarde

Met de instelling van de nieuwe RVS vindt feitelijk een samenvoeging plaats van de RVZ en de RMO tot een nieuwe strategische adviesraad. Daarbij worden de bestaande taken ineengeschoven.[[4]](#footnote-4)

Artikel 2 van het wetsvoorstel formuleert de taak van de nieuwe RVS als volgt:

“adviseren over het te voeren beleid op het gebied van volksgezondheid en samenleving waarbij alle aspecten die van invloed zijn op de volksgezondheid, het welbevinden en het functioneren van burgers in de samenleving worden betrokken, met bijzondere aandacht voor de rol van de decentrale overheden en veranderingen in het aanbod van zorg en welzijn.”

Tot het domein van de nieuwe RVS behoren, aldus de toelichting, de terreinen van publieke gezondheid, gezondheidsbescherming, gezondheidszorg in volle breedte, gezondheid en maatschappelijke participatie (waaronder arbeid en het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting) jeugd (met name zorg, opvoeding en ondersteuning), zorggerelateerde dienstverlening en maatschappelijke ondersteuning (inclusief alle vormen van technologische ondersteuning), gezondheid gerelateerde ethische en sociale vraagstukken, zoals het tegengaan van eenzaamheid, de instrumenten zoals verzekeringen, planning, financiering en opleiding en de betaalbaarheid van collectieve zorg.[[5]](#footnote-5)

De regering is blijkens de toelichting van oordeel dat zij na samenvoeging van RMO en RVZ een uitstekend instrument ter beschikking heeft dat met integrale en intersectorale adviezen met bijzondere aandacht voor de positie van de decentrale overheden bijdraagt aan het vormgeven van het beleid om de beoogde integraliteit te realiseren en helpt de nationale beleidskaders zo vorm te geven dat ook de decentrale actoren optimaal in de positie worden gebracht bij te dragen aan goede zorg en diensten. Voorts zal de nieuwe raad veranderingen die optreden in het palet van instellingen die zorg aanbieden, kunnen duiden en signaleren wat mogelijke consequenties van die veranderingen zijn. Er is daarmee ook ruimte voor specifieke sectorale advisering. Verder kan met de samenvoeging een doelmatige en efficiënt georganiseerde overheid worden bereikt, aldus de regering.[[6]](#footnote-6)

De toelichting volstaat met de vermelding dat de samenvoeging van de RVZ en de RMO in overeenstemming is met de kabinetsnotitie “De kwaliteit van de verbinding” en wijst daarbij in het bijzonder op de informatiefunctie en de richtinggevende functie.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling merkt op dat de samenvoeging leidt tot een adviesorgaan met een brede adviestaak die evenwel als richtpunt de volksgezondheid in brede zin (daaronder begrepen het “welbevinden”) heeft. De door de regering gesignaleerde behoefte aan strategische advisering met een intersectoraal karakter en aandacht voor de positie van decentrale overheden vormt mede reden voor de samenvoeging.

De Afdeling tekent hierbij aan dat de advisering van de huidige RMO per definitie intersectoraal is. Zij is immers gericht op een breed palet van thema’s als armoede en sociale uitsluiting, jeugd, vereenzaming, integratie en culturele diversiteit.[[8]](#footnote-8) Voorts merkt de Afdeling op dat bij de instelling van de RVZ in 1997 reeds is onderkend dat zijn beleidsterrein zich ook tot andere beleidsterreinen als dat van arbeid en werkloosheid kan uitstrekken.[[9]](#footnote-9) Aandacht in dit verband voor de positie van decentrale overheden, mede gelet op de plaatsvindende decentralisatie in de zorg, lijkt de Afdeling voor zich te spreken en past evenzeer binnen de taakopdracht van de huidige RMO en RVZ. Dat door de decentralisatie in de zorg de beleidsterreinen van beide adviesorganen bij elkaar komen en er overlap ontstaat (“Met name op het lokale niveau ontmoeten de bestaande adviesterreinen van RMO en RVZ elkaar”[[10]](#footnote-10)) is zonder nadere motivering niet duidelijk.

De stelling in de toelichting dat samenvoeging kan leiden tot onderkenning van wezenlijke verbeteringen in beleidsprocessen en systemen en daarmee tot een duidelijk aanbod van handelingsperspectieven is niet nader gemotiveerd en maakt niet duidelijk waarom de beide huidige raden hierin onvoldoende zouden voorzien.

Ten slotte is de stelling dat de samenvoeging past in het streven naar een doelmatige en efficiënt georganiseerde overheid, waarvan de verschillende onderdelen een heldere taakomschrijving kennen, niet gemotiveerd. De Afdeling is er vooralsnog niet van overtuigd dat de beide bestaande adviesraden niet zouden passen binnen het streven van een doelmatige en efficiënt georganiseerde overheid.

De Afdeling concludeert dat uit de toelichting de meerwaarde van de samenvoeging van de RMO en de RVZ onvoldoende blijkt. De Afdeling adviseert om in het licht van de kabinetsnotitie “De kwaliteit van de verbinding” de meerwaarde van de voorgenomen samenvoeging toereikend te motiveren.

3. Decentralisatie in de zorg

In de taakopdracht van de nieuwe RVS komt tot uitdrukking de bijzondere aandacht voor de rol van de decentrale overheden. De Afdeling merkt hierbij op dat uit de toelichting niet blijkt hoe gewaarborgd wordt dat de ervaringen en dilemma’s die zich na de decentralisatie in de zorg op decentraal niveau voordoen, een weg vinden naar de nieuwe raad. Zowel in de samenstelling als programmering van die raad zou dit zichtbaar moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

4. Differentiatie; werkterrein RMO

Zoals hierboven opgemerkt, leidt de samenvoeging van de RMO en de RVZ tot een adviesorgaan met een brede adviestaak, zij het gericht op de volksgezondheid en het welbevinden van de burger. Gelet op de voorgestelde taakopdracht rijst de vraag of het werkterrein van de huidige RMO in voldoende mate wordt bestreken door de nieuwe raad.

De taak van de RMO omvat het adviseren over de hoofdlijnen van het te voeren beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers en de stabiliteit van de samenleving.[[11]](#footnote-11)

Tot het werkterrein van de RMO behoren vraagstukken die verband houden met maatschappelijke participatie en stabiliteit vanuit de invalshoek: voorkomen van maatschappelijke uitsluiting. Bepalend voor deze vraagstukken zijn grotendeels autonome ontwikkelingen, zoals op het terrein van demografie (vergrijzing, ontgroening en migratie) en normen en waarden (individualisering, emancipatie en culturele diversiteit).

Uit het voorgestelde artikel 2 van de Wet op de RVS noch uit de toelichting blijkt op welke wijze verzekerd is dat het werkterrein van de RMO in voldoende mate terugkeert in de samengevoegde raad. Maatschappelijke ontwikkelingen brengen mee dat sociale vraagstukken waarover de RMO adviseert, blijvend aandacht zullen vragen, ook los van de meer zorggerichte invalshoek van de RVS. Bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling op het grotere accent dat wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. Ook los van de volksgezondheid vergt een dergelijke accentverschuiving in de samenleving als vraagstuk aandacht. Strategische advisering, los van het terrein van volksgezondheid en “welbevinden” van de burger, blijft daarom van belang.[[12]](#footnote-12)

De Afdeling adviseert daarom in de taakopdracht van de RVS en in de toelichting te verzekeren dat het werkterrein van de RMO in voldoende mate terugkeert in de nieuwe raad.

5. “Welbevinden”

De taak van de beoogde raad ziet mede op het aspect “welbevinden” van de burgers, omdat, zoals de toelichting stelt, gezondheid in hoge mate wordt bepaald door “welbevinden”. Het begrip wordt in tekst noch toelichting van het voorstel nader omschreven. Naar het oordeel van de Afdeling voegt het begrip “welbevinden” weinig toe aan het in de taakopdracht ook genoemde aspect van het functioneren van burgers in de samenleving. De term “welbevinden” kan daarom zonder probleem in de taakopdracht gemist worden. De Afdeling adviseert tot schrapping.

6. Evaluatie

De toelichting stelt dat de beide raden die opgaan in de RVS zijn geconsulteerd en dat zij zich goed kunnen vinden in de overwegingen, de voorgestelde naam en de formulering van het adviesterrein.[[13]](#footnote-13) Van de wettelijk verplichte vierjaarlijkse evaluaties van de adviesraden, bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges, die kunnen worden benut om verbeteringen in het stelsel te realiseren, wordt geen melding gemaakt. Verder is geen aandacht besteed aan de brief “Toekomst adviesstelsel” van de Minister van BZK waarin hij duidelijkheid heeft verschaft over de clustering van adviescolleges.[[14]](#footnote-14)

De Afdeling adviseert in de toelichting op de evaluaties en de genoemde brief in te gaan.

|  |
| --- |
| 7. Ambtelijke ondersteuning |
|  |

De samenvoeging van beide raden is niet ingegeven door financiële of budgettaire overwegingen, maar door inhoudelijke overwegingen, te weten de combinatie van expertise en het versterken van het integrale perspectief. De samenvoeging gaat niet gepaard met een financiële taakstelling, maar mogelijke besparingen als gevolg van het combineren van vergelijkbare ondersteunende functies zijn wel denkbaar, aldus de minister.[[15]](#footnote-15)

Verder wordt ook beoogd het aantal jaarlijks uit te brengen adviezen te beperken.[[16]](#footnote-16) Tenslotte merkt de minister op dat reductie van het aantal adviezen het waarschijnlijk maakt dat die adviezen meer aandacht zullen krijgen en beter kunnen worden benut in het beleidsproces, maar dat dat niet noodzakelijkerwijs een beperking van raadsleden en stafleden betekent.[[17]](#footnote-17)

De toelichting gaat niet in op de mogelijke gevolgen van de samenvoeging van de RMO en de RVZ voor de omvang van het personeelsbestand.[[18]](#footnote-18)

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen met een beschouwing over de gevolgen van de samenvoeging van de beide raden voor het personeelsbestand.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.14.0067/III

* In de toelichting ingaan op de rol van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid, dat thans een samenwerkingsverband vormt tussen de Gezondheidsraad en de RVZ.
1. De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw (notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken I 2008/09, 31 201, D. Zie ook paragraaf 1 (“Aanleiding instelling van de Raad voor volksgezondheid en samenleving”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2009/10, 32 314, nr. 4, blz. 1-13. Zie voorts ook Kamerstukken II 2013/14, 33 743, nr. 4, blz. 2-3 en het advies van de Afdeling van 11 april 2012 (nr. W15.11.0536/IV) inzake de instelling van het permanente Adviescollege toetsing regeldruk (Wet instelling Actal; Stcrt. 2014, 135). [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 11 en de brief van de Eerste Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 februari 2009, kenmerk 143141.01u, inzake de herinrichting van het adviesstelsel. [↑](#footnote-ref-3)
4. Verder wordt het aantal raadsleden teruggebracht tot negen. De (gezamenlijke) ambtelijke ondersteuning blijft voorshands gehandhaafd. [↑](#footnote-ref-4)
5. Paragraaf 3 (“Adviesterrein Raad voor volksgezondheid en samenleving”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-5)
6. Paragraaf 1 (“Aanleiding instelling van de Raad voor volksgezondheid en samenleving”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-6)
7. De informatiefunctie betreft het vergaren van kennis. Om tot effectieve beleidskeuzes te komen moet zoveel mogelijk relevante informatie beschikbaar zijn over alternatieve keuzemogelijkheden en behoren ook de te verwachten consequenties van verschillende alternatieven in kaart te worden gebracht. Bij de richtinggevende en agenderende functie gaat het om de inventarisatie van alternatieve middelen, procedures en technieken waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe inzichten en reflectie op (tekorten van) bestaand beleid. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II 1995/96, 24 628, nr. 3, blz. 2-4; nr. 5, blz. 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II 1995/96, 24 627, nr. 3, blz. 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Paragraaf 1 (“Aanleiding instelling van de Raad voor volksgezondheid en samenleving”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 2 Wet op de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling. Deze wet is inwerking getreden met ingang van 1 januari 1997. [↑](#footnote-ref-11)
12. Verwezen zij ook naar Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 19, blz. 1 en de hierbij behorende bijlage “Rapport van de Evaluatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling”, dec 2008, blz. 15, 24 en 34. Zie voorts ook Kamerstukken I 2008/09, 31 201, E, blz. 14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Paragraaf 5 (“Consultatie RMO en RVZ”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-13)
14. Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 11, blz. 2 en bijlage 2. Zie voorts ook Kamerstukken II 2011/12, 28 101, nr. 11, blz. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XVI, nr. 159, blz. 5. Zie ook: Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XVI, nr. 13, blz. 32. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XVI, nr. 149, blz. 2. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XVI, nr. 159, blz. 7. [↑](#footnote-ref-17)
18. Paragraaf 6 (“Financiële gevolgen en ondersteuning”) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-18)