



De Minister voor Rechtsbescherming
De Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Verzoek om voorlichting Raad van State over ambtelijke
bijstand aan amendementen en initiatiefwetgeving

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5127700

1. Aanleiding

- Op 29 november 2023 besloot het SGO het kabinet te verzoeken voorlichting aan de Raad van State te vragen over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer. Het gaat om een voorlichtingsverzoek op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State.
- De aanleiding voor deze besluitvorming waren verschillende kwesties die speelden rond ambtelijke bijstandsverlening aan het parlement. Zo kwam bij verleende ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving op het terrein van de MJenV de vraag op wat de reikwijdte van ambtelijke bijstand precies is (alleen wetstechnische ondersteuning, of ook ondersteuning van meer beleidsmatige of politieke aard). Ook is de in maart 2023 aangenomen motie Sneller/Van Nispen relevant.¹ In deze motie verzoekt de Tweede Kamer om in de relatie tussen de bewindspersoon en ambtenaren extra waarborgen in acht te nemen ten aanzien van de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij amendementen.
- Bijgevoegd treft u een ambtelijk met de Afdeling advisering van de Raad van State afgestemd verzoek tot voorlichting over deze kwestie aan. In verband met diens verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving wordt voorgesteld dit voorlichtingsverzoek door MRb te laten versturen. Het SGO ging akkoord met rechtstreeks agendering van dit voorlichtingsverzoek in de ministerraad 'rond het kerstverlof'. Met het oog hierop vragen we u uiterlijk woensdag 10 januari te reageren.

2. Geadviseerd besluit

Graag uw instemming met:

- Het vragen van het bijgevoegde verzoek tot voorlichting aan de Afdeling advies van de Raad van State over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van departementsambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer;
- Rechtstreekse agendering in de ministerraad van dit voorlichtingsverzoek;
- Indien akkoord ministerraad: Verzending van de bijgevoegde Kamerbrief door MRb. In deze Kamerbrief wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het vragen

¹ De regering wordt verzocht "te zorgen dat bij mededelingen over het verzoek om het verlenen van ambtelijke bijstand slechts de titel van het betreffende wetsvoorstel bij de verantwoordelijke bewindspersoon bekend wordt, en dat deze daarna geen nadere inhoudelijke informatie verkrijgt over deze bijstand". *Kamerstukken II 2022/23, 35869, nr. 29.*

van voorlichting, als reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid om een kabinetsreactie over de uitvoering van de motie-Sneller/Van Nispen (Kamerstuk 35869, nr. 29).

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

3. Kernpunten

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5127700

Werkwijze voor het verlenen van ambtelijke bijstand

De werkwijze voor het verlenen van ambtelijke bijstand aan amendementen en initiatiefwetgeving staat beschreven in diverse regels en instructies.² De belangrijkste uitgangspunten staan beschreven in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Zo wordt bijstand (zowel aan amendementen als bij initiatiefwetgeving) alleen verricht op verzoek van de leden van de Tweede Kamer. Deze bijstand wordt zoveel mogelijk verleend. Door ambtelijke bijstand te verlenen worden Kamerleden door het kabinet gefaciliteerd om gebruik te maken van het recht op initiatief en het recht van amendement. Omdat uit onze Grondwet voortvloeit dat al het ambtelijk handelen (ook het verlenen van bijstand aan leden van de Tweede Kamer) onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, geldt voor initiatiefwetgeving dat een ambtenaar vooraf toestemming behoeft van zijn bewindspersoon. Voor bijstand aan amendementen geldt dat deze toestemming vooraf vaak op praktische bezwaren stuit. Daarom is het in dat geval voldoende als de ambtenaar de bewindspersoon informeert over de verleende bijstand (dat kan dus ook achteraf). De ambtelijke bijstand is vertrouwelijk (zie hierna). Uitgangspunt is verder dat de bijstand beperkt blijft tot juridische en wetgevingstechnische bijstand en het verstrekken van feitelijke informatie (zie hierna).³

Toename verzoeken om ambtelijke bijstand

In zijn algemeenheid is onze indruk dat aan verzoeken om bijstand, conform het uitgangspunt, zoveel mogelijk gehoor wordt gegeven en dat dit vaak zonder problemen en naar tevredenheid van het Kamerlid geschiedt. De ervaring leert wel dat het aantal verzoeken om bijstand bij sommige departementen flink is toegenomen. Dit leidt niet alleen tot een groter beslag op de wetgevingscapaciteit, maar ook tot een toegenomen kans op mogelijke fricties.

Reikwijdte ambtelijke bijstand

Het uitgangspunt dat de bijstand beperkt blijft tot juridische en wetgevingstechnische bijstand leidt in de praktijk tot vragen. Het trekken van een strakke grens is namelijk niet altijd mogelijk. Ons beeld uit de interdepartementale voorverkenning is dat verzoeken aan de minister om expliciete beleidsinhoudelijke bijstand bij initiatiefwetgeving maar sporadisch voorkomen. Vaker komt het voor dat de (aanvankelijk voornamelijk) wetstechnische bijstand gaandeweg (dus nadat een bewindspersoon toestemming heeft verleend) een meer beleidsmatig karakter krijgt. Als een ambtenaar dan

² Zie de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (aanwijzingen 7.20 en 7.23), het *Draaiboek voor de regelgeving* (nrs. 69 en 131) en de *Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving*, die in 2018 aan de Tweede en Eerste Kamer is gezonden zonden (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, nr. 86 en *Kamerstukken I* 2017/18, 34550, Z).

³ In de *Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving* (artikel 2.2) is ditzelfde uitgangspunt ten aanzien van de reikwijdte herhaald, waarbij in een voetnoot nog is opgenomen: "De eerstverantwoordelijke bewindspersoon kan bij uitzondering beslissen dat aan de initiatiefnemer daarnaast een meer beleidsinhoudelijke ondersteuning moet worden verleend, bijvoorbeeld als hij het initiatiefvoorstel beleidsmatig ondersteunt".

opnieuw om toestemming vraagt, gaan bewindspersonen, zo leert de ervaring, verschillend met deze verzoeken om. Dit roept de vraag op of het wenselijk en haalbaar is meer één lijn te trekken in de omgang met verzoeken om bijstand die het wetstechnisch karakter overstijgen (in het algemeen, en in de bijzondere situatie dat hetzelfde verzoek om bijstand naar verschillende departementen wordt gezonden). Ons beeld uit de interdepartementale rondgang is dat het trekken van een rijksbrede lijn niet nodig (en ook niet goed haalbaar) is. Wel is het wenselijk te proberen tot een nader ingevuld afwegingskader te komen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden hoe om te gaan met bijstandsverzoeken die het wetstechnische karakter duidelijk overstijgen. Eventuele afwijkende beslissingen zouden aan de hand van dit afwegingskader goed en eenduidig uitlegbaar moeten zijn. De voorlichting van de Raad van State zal worden benut voor het opstellen van een dergelijk afwegingskader.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5127700

Vertrouwelijkheid ambtelijke bijstand

Het vertrouwelijke karakter van de ambtelijke bijstand staat buiten kijf, zo is opgenomen in de bovengenoemde regels en instructies en onlangs door het kabinet uitdrukkelijk bevestigd in correspondentie met de Kamer naar aanleiding van de motie-Sneller/Van Nispen.⁴ Dit vertrouwelijke karakter betekent onder meer dat informatie hierover niet door het departement naar buiten wordt gebracht en dat contacten met partijen buiten het departement alleen plaats vinden met instemming van de initiatiefnemer.

Het vertrouwelijke karakter jegens derden staat los van de uit de ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeiende informatieplicht van ambtenaren jegens hun bewindspersonen. De ambtenaar heeft staatsrechtelijk gezien geen zelfstandige positie en is, zo vloeit uit onze Grondwet voort, voor al zijn ambtelijke handelingen ondergeschikt aan de bewindspersoon.⁵ Tegenover het parlement legt alleen de bewindspersoon verantwoording af en niet de ambtenaar. Uiteraard leggen ambtenaren wel verantwoording af: binnen het departement leggen ambtenaren continu en op verschillende wijzen verantwoording af. In laatste instantie is de ambtenaar verantwoording schuldig aan de bewindspersoon. Dit betekent dat een ambtenaar een bewindspersoon moet kunnen informeren over al hetgeen hij onder ministeriële verantwoordelijkheid doet of nalaat.

In de motie-Sneller/Van Nispen roept de Tweede Kamer het kabinet op extra waarborgen te creëren en in acht te nemen ten aanzien van de interne vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij amendementen, in die zin dat ambtenaren de bewindspersoon slechts mogen informeren over de titel van het betreffende wetsvoorstel, en dat deze daarna geen nadere inhoudelijke informatie verkrijgt over de bijstand.⁶ De uitvoering van deze motie stuit, zoals in de uitgebreide correspondentie met de Tweede Kamer nader is toegelicht, niet alleen

⁴ Motie Sneller/Van Nispen, *Kamerstukken II 2022/23*, 35869, nr. 29. Aan deze motie ging een bijna gelijklopende (en inmiddels vervallen) motie van de Kamerleden Sneller en Van Nispen vooraf, *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 19. Deze motie is voorzien van een reactie van het kabinet, *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nrs. 19, waarna een schriftelijk overleg heeft plaatsgevonden, *Kamerstukken II 2022/23*, 35869, nr. 27 en 28.

⁵ Zie hiervoor ook de voorlichting afkomstig van de Raad van State: Advies W04.20.0135/I; bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35300, nr. 78. Het nader rapport is gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35570, nr. 47.

⁶ Motie-Sneller/Van Nispen, *Kamerstukken II 2022/23*, 35869, nr. 29

op staatsrechtelijke, maar ook op praktische bezwaren.⁷ Aan de hand van de voorlichting van de Raad van State kan nadere besluitvorming plaatsvinden hoe om te gaan met de motie-Snellers/Van Nispen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

4. Toelichting

Datum
22 december 2023

4.1 Politieke context

De motie-Snellers/Van Nispen is met een ruime meerderheid aangenomen door de toenmalige Tweede Kamer. Alleen de toenmalige CDA fractie stemde tegen.

Ons kenmerk
5127700

4.2 Krachtenveld

Voorafgaand aan de besluitvorming binnen het SGO heeft een interdepartementale verkenning plaats gevonden, hetgeen heeft geleid tot door ambtelijk JenV opgestelde (en interdepartementaal afgestemde) nota. Deze nota is akkoord bevonden in het Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ). Vervolgens is de nota besproken in het SGO van 29 november 2023. Het SGO besloot, conform het advies in de nota, het kabinet te verzoeken over deze kwestie voorlichting te vragen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

Deze beslisnota wordt openbaar, met uitzondering van de persoonsgegevens van de betrokken ambtenaren.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35869, nr. 27 en nr. 28.