Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Afdeling advisering
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

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

Ons kenmerk
5127703

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 23 januari 2024
Onderwerp Verzoek om voorlichting over de ministeriele verantwoordelijkheid voor bijstandsverlenende ambtenaren het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer.

Op 15 juni 2020 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op eigen initiatief advies uitgebracht over de ministeriële verantwoordelijkheid.[1] In dit advies komt ook de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtelijke dienst en de daarbij werkzame ambtenaren aan de orde. Het onderhavige verzoek om voorlichting betreft een verdieping op dit onderdeel van het advies. Ik zie aanleiding voorlichting te vragen over de volgende vragen:

1. Hoe verhoudt de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ambtenaren zich tot het verlenen van ambtelijke bijstand door departementsambtenaren aan amendementen en initiatiefwetgeving?
2. Welke dilemma´s spelen hierbij een rol, en wat zijn concrete handelingsperspectieven om met deze dilemma´s om te gaan?

Ik verzoek u hierbij zowel aandacht te besteden aan het staatsrechtelijk perspectief, als aan het perspectief van de praktische werkbaarheid.

Toelichting op het verzoek

In het advies over ministeriële verantwoordelijkheid signaleert de Afdeling terreinverlies van de wetgevende functie, waartegenover een toenemende gerichtheid op parlementaire controle in de vorm van een door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording is komen te staan. Deze incident gedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur is zich, aldus het advies, ook gaan uitstrekken tot de ambtelijke dienst.

In het advies lijkt de nadruk vooral te liggen op diffuser wordende spelregels in politiek-ambtelijke verhoudingen vanuit het perspectief van *de controlerende functie* van de Tweede Kamer. Het onderhavige verzoek tot voorlichting vraagt om een verdieping van het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in ambtelijke verhoudingen ten aanzien van *de wetgevende functie*. Ook voor de

[1] 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.

wetgevende functie geldt immers dat het in het advies genoemde veranderde politieke bestel aanleiding kan zijn het samenspel tussen Kamerleden, bewindspersonen en ambtenaren opnieuw tegen het licht te houden. Dit geldt eens te meer, nu wetgeving een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de regering en de Staten-Generaal. Zowel van regeringszijde, als van de zijde van de Tweede Kamer zijn er diverse initiatieven ontplooid die als doel hebben de kwaliteit van wetgeving te versterken, waaronder de ontwikkeling van het Beleidskompas en de onlangs door rapporteurs wetgevingskwaliteit van de Tweede Kamer opgestelde de handreiking ¨Werken aan wetten¨.[2]

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving komt op heel tastbare wijze tot uitdrukking in het verlenen van ambtelijke bijstand door departementsambtenaren aan Tweede Kamerleden bij het opstellen van amendementen en initiatiefwetgeving. Ambtelijke bijstand is bepaald geen nieuw fenomeen. Al geruime tijd is vaste praktijk dat Kamerleden voor ambtelijke bijstand een beroep kunnen doen op het ministerie voor het beschikbaar stellen van specifieke expertise aan hen. De werkwijze voor het verlenen van ambtelijke bijstand bij amendementen en initiatiefwetgeving staat beschreven in diverse instructies en handleidingen.[3] In de praktijk komen er, mede vanuit de achtergrond van het veranderde politieke speelveld, vragen op over de toepassing van deze instructies en handleidingen. Zo zijn er vragen over de reikwijdte van de ambtelijke bijstand, bijvoorbeeld bij een verzoek dat verder strekt dan het verlenen van wetstechnische bijstand. Ook heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om, gegeven de constitutionele positie van Tweede Kamerleden en hun rol in ons parlementaire stelsel, in de relatie tussen de minister en ambtenaren extra waarborgen in acht te nemen ten aanzien van de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij amendementen (de motie-Sneller/Van Nispen d.d. 14 maart 2023). [4] Ten slotte kan de vraag opkomen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de toepassing van de Wet open overheid bij het verlenen van ambtelijke bijstand.

De vraag is hoe met deze, en mogelijke andere dilemma´s om te gaan. Graag verzoek ik u daar in uw voorlichting nader op in te gaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,

---

[2] Werken aan wetten; Een praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden. Opgesteld door de rapporteurs over wetgevingskwaliteit, Kamerlid Sneller (D66) en Kamerlid Van der Staaij (SGP), 5 december 2023.

[3] 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).

[4] *Kamerstukken II* 2022/23, 35869, nr. 29. Voor de voorgeschiedenis zij kortheidshalve verwezen naar *Kamerstukken II* 2021/22, 35869, nrs. 19 en 27 en *Kamerstukken II* 2022/23, 35869, nr. 28.