

No. W16.24.00014/II

's-Gravenhage, 12 juni 2024

Bij brief van 23 januari 2024 heeft de Minister voor Rechtsbescherming op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd een voorlichting uit te brengen over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer.

De regering heeft de volgende vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd:

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?

De regering heeft om deze voorlichting verzocht vanwege vragen die, mede tegen de achtergrond van een veranderd politiek speelveld, in de praktijk zijn opgekomen over de werkwijze voor het verlenen van ambtelijke bijstand bij amendementen en initiatiefwetgeving. Die vragen gaan in het bijzonder over de aard en de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand.

Ambtelijke bijstand aan Tweede Kamerleden is de afgelopen decennia ontstaan als een pragmatische oplossing voor het gegeven dat de Tweede Kamer voor de wetgevende bevoegdheden een beperkte ondersteuning heeft terwijl de regering over een groter ambtelijk apparaat beschikt. Om op een goede wijze invulling te geven aan de grondwettelijke rechten van initiatief en van amendement, is de praktijk gegroeid dat Kamerleden een beroep doen op bijstand van ambtenaren die ressorteren onder een minister. Deze bijstand wordt zoveel mogelijk verleend. Ruimhartig verleende ambtelijke bijstand draagt eraan bij dat Kamerleden beter geëquipeerd zijn om de wetgevende taken van de Kamer uit te voeren. De bevordering van de kwaliteit van wetgeving is het gezamenlijke belang van de Tweede Kamer en de regering.

De Afdeling benadrukt op voorhand dat grote waardering bestaat voor de bijstand die Kamerleden ontvangen van de ministeries. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat er met deze bijstand als zodanig geen groot probleem is. Dit impliceert ook dat eventuele 'oplossingen' met de nodige voorzichtigheid moeten worden overwogen omdat veranderingen mogelijk meer schaden dan goed doen.

De Afdeling ziet wel dieperliggende politieke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de ontstane vragen. Daarbij gaat het om een in het algemeen verharde verhouding tussen regering en parlement, waarbij argwaan soms de overhand heeft. Bij de controlerende taak van het parlement is er in de praktijk meer en

meer sprake van een tegenstelling ten opzichte van de regering. In een dergelijk klimaat kunnen zaken meer op de spits worden gedreven. De tegenstelling tussen regering en parlement werkt ook door in het wetgevingsproces, terwijl hier juist een gezamenlijke grondwettelijke taak ligt. Ook bij ambtelijke bijstand is de algemene onderliggende vraag hoe regering en parlement met elkaar omgaan. De Afdeling pleit in het licht van het voorgaande voor een meer op samenwerken gerichte houding van de verschillende actoren, waarbij respect voor elkaars constitutionele rol en positie centraal staat. Dit helpt ook om te voorkomen dat ambtenaren tussen twee vuren komen te zitten.

De *eerste vraag* die aan de Afdeling is voorgelegd, is hoe de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ambtenaren zich verhoudt tot het verlenen van ambtelijke bijstand door departementsambtenaren aan amendementen en initiatiefwetgeving. De minister draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het handelen en nalaten van de ambtenaren die onder diens ministerie ressorteren, ook als zij ambtelijke bijstand verlenen aan Kamerleden. De minister bepaalt of, en onder welke voorwaarden, de ambtenaren de bijstand verlenen. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zien op het tijdsbeslag of de aard van de bijstand. Deze ambtenaren leggen intern verantwoording af aan de minister, en voorzien deze van relevante informatie. Om het samenspel tussen Kamer, Kamerleden, ministers en ambtenaren in de dagelijkse praktijk van initiatiefvoorstellen en amendementen goed te houden, signaleert de Afdeling een behoefte aan helderheid over wat er van de ambtelijke bijstand wel en niet verwacht kan worden. De Afdeling adviseert op dit punt de dialoog tussen parlement en regering over de politiek-ambtelijke spelregels bij ambtelijke bijstand nieuw leven in te blazen. Hierbij kunnen bestaande spelregels (opnieuw) worden bevestigd dan wel bijgesteld.

De *tweede vraag* uit het verzoek van de regering betreft de 'dilemma's' die zich kunnen voordoen bij ambtelijke bijstand en wat 'concrete handelingsperspectieven' zijn om met hiermee om te gaan. De Afdeling constateert dat de bijzondere situatie van een departementsambtenaar die – terwijl in dienst van de minister – tijdelijk werkzaamheden verricht voor een Kamerlid inherent een zekere spanning kan opleveren. Knelpunten zijn daarbij niet volledig te voorkomen. De Afdeling signaleert enkele potentieel *problematische* knelpunten waar een pragmatische oplossing voor moet worden gevonden binnen de bestaande staatsrechtelijke kaders.

Ten aanzien van de vertrouwelijkheid rond initiatiefvoorstellen ziet de Afdeling in de praktijk geen knelpunt. Het is staande praktijk dat ministers slechts op hoofdlijnen kennis hebben van een voorgenomen wetsvoorstel op het moment dat zij toestemming geven voor ambtelijke bijstand. Eventueel kan expliciet worden afgesproken dat terughoudend wordt omgegaan met de inhoudelijke informatie aan de bewindspersoon totdat het voorstel aanhangig is gemaakt. Bij amendementen kan zich wel een knelpunt voordoen, want hierbij wordt informatie sneller gedeeld met ministers ten behoeve van een goede voorbereiding van hun inbreng in het debat met het parlement. Het is van belang

dat Kamerleden hiervan op de hoogte zijn. Zo nodig kan de bestaande afspraak daarover worden bevestigd.

Ambtelijke bijstand is in beginsel wetstechnisch en juridisch van aard. De Afdeling merkt op dat ambtelijke bijstand soms ook wenselijk kan zijn voor vragen die op het snijvlak liggen van wetgevingstechniek en beleid. Het gezamenlijke belang dat de regering en de Kamer hebben bij de kwaliteit van wetgeving is erbij gebaat dat ook voor deze vragen gebruik gemaakt kan worden van de expertise op de ministeries. Volgens de Afdeling draagt een hulpvaardige grondhouding van ambtenaren in deze bij aan de kwaliteit van wetgeving. Daarbij is het van belang dat het Kamerlid verantwoordelijk blijft voor het voorstel en de toelichting. Voor de algemene wetstechnische, juridische en procedurele ondersteuning kunnen ook de mogelijkheden onderzocht worden om het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer uit te breiden. Hoewel een dergelijke uitbreiding niet de capaciteit en specialistische expertise van de ministeries volledig zal kunnen vervangen, wordt daarmee wel de eigen positie van de Kamer als medewetgever duidelijker gemarkeerd.

Bij amendementen is ambtelijke bijstand van grote waarde om de gevolgen te toetsen en de juridische kwaliteit te verbeteren. Soms ontbreekt echter de tijd om deze zaken goed te overdenken en blijft de bijstand beperkt tot een snelle wetstechnische toets. De Afdeling adviseert de Tweede Kamer daarom meer tijd te nemen tussen het indienen van amendementen en de stemming en adviseert te onderzoeken hoe zo'n periode op een zorgvuldige manier kan worden ingepast in de parlementaire praktijk. Dit bevordert de kwaliteit van amendementen, ook in hun onderlinge samenhang, en van de wetgeving waarop ze ingrijpen.

Voorts blijkt dat personele capaciteit soms een knelpunt is. Vaak is er maar één wetgevingsambtenaar gespecialiseerd in een specifiek onderwerp. Dat staat er niet aan in de weg dat verzoeken om ambtelijke bijstand in de praktijk alsnog ruimhartig worden ingewilligd en dat de specialist beschikbaar wordt gesteld. Indien de capaciteit een onoverkomelijk knelpunt is voor een departement, dan kan het verzoek om bijstand worden afgewezen, of slechts gedeeltelijk gehonoreerd. Indien dit geval zich onverhoopt voordoet, verdient het, met het oog op de onderlinge verstandhoudingen, aanbeveling om dit deugdelijk te onderbouwen.

Tot slot benadrukt de Afdeling dat de kaders en spelregels die in deze voorlichting worden geschetst, alleen hun werking kunnen hebben als alle betrokkenen oog blijven houden voor constitutioneel passende omgangsvormen. Van belang hierbij is dat de actoren in het wetgevingsproces een ontspannen en respectvolle houding aannemen gericht op samenwerking. De Afdeling ziet dat juist de praktijk van ambtelijke bijstand een bijdrage levert aan kennis van, en begrip voor, elkaars rollen en positie. Deze verrijkende ervaring is een belangrijk positief neveneffect dat niet moet worden veronachtzaamd.

1. Inhoud en achtergrond van het verzoek om voorlichting

a. *Voorlichtingsvragen*

De regering heeft de Afdeling advisering gevraagd om haar van voorlichting te dienen over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer. Dit verzoek richt zich op twee 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?

De regering vraagt de Afdeling aandacht te besteden aan zowel het staatsrechtelijk perspectief als aan de praktische werkbaarheid.

b. *Aanleiding voor het verzoek*

Een concrete aanleiding van het verzoek is gelegen in de breed gesteunde motie-Sneller/Van Nispen over extra waarborgen van de vertrouwelijkheid van de ondersteuning door departementsambtenaren aan leden van de Tweede Kamer bij de voorbereiding van amendementen.¹ De aanleiding voor de motie was de openbaarmaking van een beslisnota waarin informatie over de ambtelijke bijstand bij een nog niet ingediend amendement was opgenomen.² Met deze motie verzoekt de Kamer de regering ervoor te zorgen dat de verantwoordelijke bewindspersoon geen inhoudelijke informatie verkrijgt over de inhoud van een voorgenomen amendement op het moment dat een verzoek om ambtelijke bijstand wordt gedaan. Alleen de titel van het betreffende wetsvoorstel zou bij de bewindspersoon bekend mogen worden.

Kern van het vraagstuk dat hieraan ten grondslag ligt, is de vraag of een ambtenaar zijn minister³ moet informeren over de procesmatige en inhoudelijke aspecten van de bijstand die deze verleent aan een Kamerlid dat een amendement of een initiatiefwet voorbereidt. Waar de regering betoogt dat uit de ministeriële verantwoordelijkheid volgt dat de ambtenaar dergelijke informatie aan diens bewindspersoon moet verstrekken, verwoordt de Kamer in de motie-Sneller/Van Nispen dat dit in ieder geval voor amendementen niet zou moeten plaatsvinden. Mede gelet op deze tegengestelde zienswijzen zijn bovenstaande vragen aan de Afdeling voorgelegd.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 35869, nr. 29.

² Handelingen II 2022/23, 61, nr. 22, p. 1-2.

³ Hierna wordt gesproken over 'minister' of 'bewindspersoon'. De staatssecretaris draagt voor diens portefeuille naast de minister eveneens politieke verantwoordelijkheid op grond van artikel 46 van de Grondwet. Diens positie bij ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving en amendementen wordt in deze voorlichting niet afzonderlijk betrokken.

c. *Deze voorlichting: opbouw en werkwijze*

De Afdeling schetst in deze voorlichting eerst de achtergrond waartegen het verzoek moet worden beschouwd. Daartoe geeft paragraaf 2 een korte weergave van het recht van initiatief en het recht van amendement, waarna paragraaf 3 ingaat op de politieke context van dit verzoek om voorlichting. Vervolgens wordt in paragraaf 4 de huidige regeling en praktijk van ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen en amendementen beschreven.

Daarna wordt overgegaan tot de beantwoording van de gestelde vragen. Paragraaf 5 gaat over de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren die bijstand verlenen aan Kamerleden. Dit is het constitutionele kader voor de ambtelijke bijstand. Daarmee wordt tevens de eerste vraag uit het verzoek om voorlichting van een antwoord voorzien. De tweede vraag naar dilemma's en praktische handelingsperspectieven komt aan bod in paragraaf 6. De voorlichting sluit af met een beschouwing in paragraaf 7.

In het kader van deze voorlichting heeft de Afdeling gesproken met zittende en voormalige Kamerleden met ruime ervaring op het terrein van initiatiefwetgeving en amendementen. Ook is gesproken met ambtenaren van diverse ministeries over hun ervaringen in het verlenen van ondersteuning aan Kamerleden. Verder is gesproken met vertegenwoordigers van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer. De Afdeling bedankt alle gesprekspartners voor hun bereidwilligheid en openheid.

2. Achtergrond

a. *Recht van initiatief*

De regering en de Staten-Generaal hebben gezamenlijk de bevoegdheid tot vaststelling van wetten in formele zin.⁴ Samen worden zij aangeduid als de 'formele wetgever'. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door zowel de regering als door de Tweede Kamer.⁵ Beide organen hebben dus het grondwettelijke recht om wetgeving te initiëren, maar in de praktijk wordt alleen van 'initiatiefwetten' gesproken als deze door de Tweede Kamer zijn ingediend.

De Tweede Kamer verkreeg het recht van initiatief met de introductie van het tweekamerstelsel in de Grondwet van 1815.⁶ Ook bij latere grondwetswijzigingen is dit recht steeds gehandhaafd, zij het in wat andere bewoordingen.⁷ In beginsel zijn de regering en de Tweede Kamer gelijkwaardig waar het gaat om het

⁴ Artikel 81 van de Grondwet.

⁵ Artikel 82, eerste lid, van de Grondwet.

⁶ Artikel 113 ('Regt van voordragt') en 114 ('Procedure bij voordragt voorstellen door Staten-Generaal') van de Grondwet van 1815. Ingevolge artikel 85 van de Grondwet heeft de Eerste Kamer geen recht van initiatief (of amendement, zie hierna). De rol van de Eerste Kamer blijft in deze voorlichting verder buiten beschouwing.

⁷ Artikel 110 en 111 van de Grondwet van 1848. De huidige formulering komt voort uit de grondwetsherziening van 1983.

initieëren van wetgeving in formele zin. Slechts op enkele punten schrijft de Grondwet uitdrukkelijk voor dat een wetsvoorstel door de regering moet worden ingediend, bijvoorbeeld over de (erf)opvolging van de Koning en bij begrotingswetten.⁸ Voor deze onderwerpen is het recht van initiatief van de Tweede Kamer dus uitgesloten.

Procedureel is nog het onderscheid tussen 'de Tweede Kamer' en een lid van de Tweede Kamer van belang. In grondwettelijke zin komt het initiatiefrecht tot indiening van een wetsvoorstel toe aan de Tweede Kamer. Daaraan gaat vooraf dat een of meer leden van de Kamer een voorstel aanhangig maken bij de Tweede Kamer.⁹ Vanaf dat moment zijn het voorstel en de toelichting openbaar en dus ook voor bewindspersonen kenbaar. De Afdeling advisering van de Raad van State brengt advies uit nadat een voorstel aanhangig is gemaakt. Daarna kan het voorstel worden behandeld in de Tweede Kamer.¹⁰ In constitutionele zin is van 'indiening' sprake als het voorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en wordt ingediend bij de Eerste Kamer.¹¹

b. *Recht van amendement*

Sinds de Grondwet van 1848 heeft de Tweede Kamer ook het recht om wetsvoorstellen die voorliggen te wijzigen.¹² Dit recht van amendement is een belangrijk instrument van de Kamer in zijn rol van medewetgever en strekt zich uit tot zowel regeringsvoorstellen, waaronder ook begrotingswetsvoorstellen, als initiatiefvoorstellen.¹³ Individuele leden kunnen een amendement indienen,¹⁴ en het amendement wijzigt het wetsvoorstel als het in meerderheid door de Kamer is aangenomen. Het recht van wijziging van initiatiefvoorstellen is bij de grondwetsherziening van 1983 geïntroduceerd. Een initiatiefvoorstel kan voor stemming in de Tweede Kamer ook door de initiatiefnemers worden gewijzigd. De regering kan geen wijzigingen aanbrengen in initiatiefvoorstellen. Voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing kunnen niet worden geamendeerd.¹⁵

c. *Ontwikkeling in aantallen*

Lang heeft het recht van initiatief een zeer beperkte rol gespeeld in het parlementaire proces. In de eerste 150 jaar – de periode 1815 tot 1965 – is er per

⁸ Artikel 29 en 30, respectievelijk 105 van de Grondwet.

⁹ Artikel 82, derde lid, van de Grondwet; nader uitgewerkt in artikel 9.21 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO TK).

¹⁰ Deze verplichte adviesaanvraag geldt sinds 1989 en is geregeld in artikel 15a eerste lid van de Wet op de Raad van State, Stb. 1989, 293. Zie ook artikel 9.22 RvO TK.

¹¹ Artikel 82, eerste lid, en artikel 85 van de Grondwet.

¹² Dit 'recht van wijziging' was vastgelegd in artikel 107 van de Grondwet van 1848; nu in artikel 84 van de Grondwet.

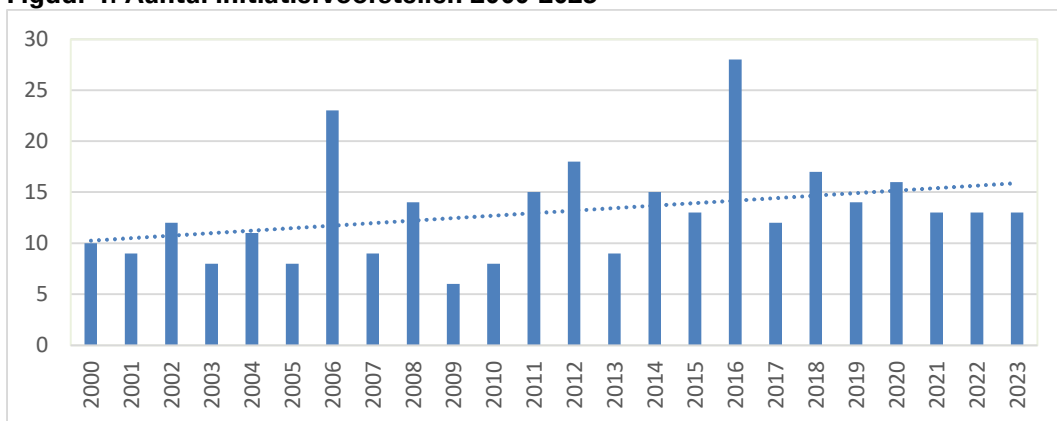
¹³ Geregeld in respectievelijk het eerste lid (amendering regeringswetsvoorstellen) en het tweede lid (amendering initiatiefwetsvoorstellen) van artikel 84 van de Grondwet.

¹⁴ Artikel 9.5 RvO TK. Dat kan vanaf het tijdstip dat een wetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld.

¹⁵ Artikel 137 van de Grondwet.

jaar gemiddeld één initiatiefwetsvoorstel ingediend. Daarna werden Kamerleden actiever op dit vlak met gemiddeld zo'n vijf initiatieven in de periode 1965 tot 2000. Na 2000 is sprake van een significante stijging met gemiddeld zo'n dertien initiatiefwetsvoorstellen per jaar, waarbij de variatie groot is van zes voorstellen in het ene jaar tot meer dan twintig in een ander jaar (zie figuur 1). Vergeleken met het aantal regeringswetsvoorstellen is dit nog steeds beperkt. Het aandeel initiatiefwetsvoorstellen dat de Kamer in een jaar behandelt is hooguit tien procent van het aantal wetsvoorstellen van de regering, begrotingswetten niet meegerekend.

Figuur 1: Aantal initiatiefvoorstellen 2000-2023¹⁶

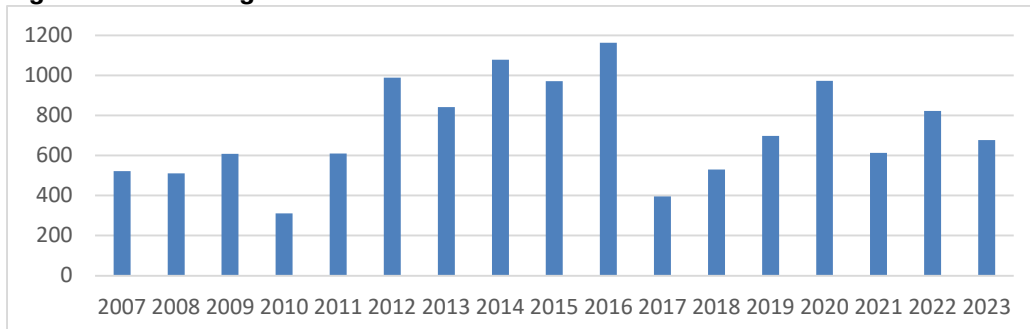


Los van deze kwantitatieve ontwikkeling zijn initiatiefwetsvoorstellen een factor van belang in het politieke proces. Zo is een aantal grote en toonaangevende wetten tot stand gekomen met een initiatief van één of meer Kamerleden. Te denken valt aan de Wet open overheid, de Wet bescherming klokkenluiders, de Klimaatwet en de wijziging van de Wet op de orgaandonatie voor de invoering van een actief donorregistratiesysteem.

Het aantal ingediende amendementen bedroeg in de afgelopen tien jaar gemiddeld ongeveer 800 per jaar, waarbij ook hier de variatie groot is. Van de ingediende amendementen wordt jaarlijks iets meer dan helft in stemming gebracht. Van de in stemming gebrachte amendementen wordt ongeveer veertig procent aangenomen.¹⁷ Deze (percentuele) aandelen zijn over de jaren redelijk stabiel.

¹⁶ Op basis van cijfers van het Parlementair Documentatiecentrum.

¹⁷ Op basis van cijfers in de Staat van de Kamer 2018 en Staat van de Kamer 2013.

Figuur 2: Aantal ingediende amendementen 2007-2023¹⁸

Anders dan andere instrumenten van de Kamer (moties, initiatiefwetsvoorstellen) is het aantal amendementen de laatste decennia niet substantieel gegroeid. Zo zijn er in de periode 1995-1999 jaarlijks 1000 tot 1500 amendementen ingediend.¹⁹

d. *Ontwikkeling van de ambtelijke bijstand*

Precieze cijfers over ambtelijke bijstand zijn niet bekend. Hoe Kamerleden bij de voorbereiding van een initiatiefvoorstel of amendement te werk gaan, verschilt van geval tot geval. Niettemin kan gesteld worden dat vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw Kamerleden, met een beroep op de grondwettelijke inlichtingenplicht, bij de verantwoordelijke bewindspersonen steeds vaker aandrongen op het verstrekken van informatie en adviezen door ambtenaren over wetgevingsvraagstukken.²⁰

Ten behoeve van goede wetgeving en om de kans te vergroten dat wetsvoorstellen werden aangenomen, bestond een behoefte aan wetstechnische bijstand bij het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen. Als redenen voor deze ontwikkeling zijn genoemd dat het ondersteunend apparaat van de Tweede Kamer relatief klein was en dat juist bij de ambtenaren op de ministeries de kennis aanwezig is die nodig is voor het goed functioneren van de wetgevende taken van de Kamer en de Kamerleden.

Na aanvankelijke aarzeling, is de ambtelijke bijstand aan Kamerleden toen op gang gekomen.²¹ De aandacht hiervoor is vervolgens gegroeid als gevolg van de geleidelijke ontwikkeling van een algemeen wetgevingskwaliteitsbeleid. Sinds 1993 zijn regels voor ambtenaren die bijstand verlenen opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving²² (zie verder paragraaf 4).

¹⁸ Figuur samengesteld op basis van cijfers uit de rapporten Staat van de Kamer 2013, Staat van de Kamer 2018 en Staat van de Kamer 2023.

¹⁹ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse Parlement, Deventer: Kluwer 2024, p. 326.

²⁰ Zie uitgebreid J.H.M. Engels & N. Knol, Nederlands parlamentsrecht. Monografie 8: het recht van initiatief, Groningen: Wolters Noordhoff 1994, p. 33 en 37 e.v.

²¹ Vergelijk de aanbeveling van de Commissie Wetgevingsvraagstukken om 'uiterste bereidwilligheid te betonen' bij bijstand door ambtenaren aan Kamerleden. Zie: Orde in de regelgeving. Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, 1985, p. 42.

²² Stcrt. 1992, 230.

3. Politieke context van het verzoek om voorlichting

Het verzoek om voorlichting heeft een staatsrechtelijke component die in het bijzonder terugkomt in de vraag naar de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid (eerste vraag). Bij de beantwoording kan echter niet worden volstaan met een uitsluitend juridische invalshoek. Voor een goed inzicht in de verhoudingen is het van belang rekenschap te geven van hoe het politieke samenspel tussen de Tweede Kamer, de regering en ambtenaren zich in de praktijk ontvouwt. Dat is ook bepalend voor de identificatie van aandachtspunten en werkbare handelingsperspectieven in de praktijk (tweede vraag).

De Afdeling heeft het verzoek om voorlichting daarom beschouwd tegen de achtergrond van een aantal politieke ontwikkelingen in de verhouding tussen:

- regering en parlement; en
- Kamerleden en ambtenaren van de ministeries.

a. *Verhouding regering-parlement*

De thematiek van deze voorlichting moet in de eerste plaats worden gezien tegen de achtergrond van de veranderende verhouding tussen regering en parlement. De regering plaatst vanuit dat perspectief het voorlichtingsverzoek dan ook nadrukkelijk tegen de achtergrond van 'het veranderde politieke speelveld' tussen parlement, regering en de ambtelijke dienst. Zij citeert in dit verband de eerder door de Afdeling in haar advies over de ministeriële verantwoordelijkheid gesignaleerde 'incident-gedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur'.²³ Ook de motie-Sneller/Van Nispen noemt het belang van een 'goed samenspel tussen bewindspersonen, Kamerleden en ambtenaren'.

In Nederland komen regeringen in de regel tot stand na afspraken in de vorm van een akkoord tussen politieke fracties die samen een meerderheid vormen in de Tweede Kamer. Gezien het toenemend aantal kleine en middelgrote fracties zijn coalities van drie of meer partijen tegenwoordig geen uitzondering meer. De marge van de parlementaire meerderheid is bovendien ook slinkende. In sommige gevallen is een meerderheid in beide Kamers niet meer mogelijk gebleken.

In geval van coalities met een krappe meerderheid, grote programmatische verschillen en groeiende electorale volatiliteit bestaat de neiging om afspraken meer gedetailleerd vast te leggen in een regeerakkoord, waaraan de regering en de betrokken coalitiefracties zich verbinden.²⁴ Daarmee wordt beoogd de slagvaardigheid van een regering te vergroten. Keerzijde is wel dat in de praktijk vaak krampachtig wordt vastgehouden aan een regeerakkoord en er voor

²³ Ongevraagd advies W04.20.0135/l; bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

²⁴ R. Koole, Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat, 2021, p. 153. Zie ook R. van Well, 'Hoe realistisch is de ambitie voor een beknopt regeerakkoord?', 2021, website stukroodvlees.nl.

alternatieven of tegengeluiden – ambtelijk, politiek (oppositie) – minder ruimte is.²⁵

De verhouding tussen Kamer en regering is zo verschoven naar die tussen regering en coalitiepartijen enerzijds en oppositie anderzijds. De verhouding is ook ‘politieker’ geworden, en zaken worden vaker op de spits gedreven. Zeker bij de controlerende taak van het parlement is er in de praktijk meer en meer sprake van een tegenstelling ten opzichte van de regering. Deze tegenstelling werkt in de praktijk ook door in het wetgevingsproces, terwijl hier juist een gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt.

Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor regering en parlement om tot gedegen wetgeving te komen is verankerd in de Grondwet.²⁶ De regering en het parlement hebben eigen taken en bevoegdheden om hun verantwoordelijkheid voor wetgeving waar te maken, waarbij sprake moet zijn van een goede balans tussen beide organen. In de praktijk zijn bij de voorbereiding van wetgeving beide organen echter niet in evenwicht en ligt het primaat bij de regering.²⁷ De regering heeft de beschikking over een groot ambtelijk apparaat, en dat is niet zonder meer toegankelijk voor Kamerleden.

Vanuit die gezamenlijke verantwoordelijkheid voor wetgeving is het noodzakelijk dat ook de Tweede Kamer ondersteuning organiseert voor haar wetgevende bevoegdheden. Dit brengt echter niet mee dat ondersteuning van Kamerleden vanuit het ambtelijk apparaat van de regering een recht is. Wel is het efficiënt dat ambtenaren van ministeries bijdragen aan deze ondersteuning en verzoeken hiertoe in beginsel ruimhartig worden ingewilligd. De behoefte aan voldoende ambtelijke bijstand is te meer begrijpelijk gegeven de ontwikkeling naar steeds kleinere fracties met minder eigen ondersteuning. Ruimhartig verleende ambtelijke bijstand draagt eraan bij dat Kamerleden beter geëquipeerd zijn om de wetgevende taken van de Kamer uit te voeren.

De toeslagenaffaire en de nasleep daarvan heeft het belang van de kwaliteit van wetgeving opnieuw nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Daarbij gaat het allereerst om de constitutionele en juridische kant, zoals de vraag hoe een wetsvoorstel zich verhoudt tot de Grondwet, verdragen, het recht van de Europese Unie en algemene rechtsbeginselen. Maar het gaat ook om het handelingsvermogen van burgers en de uitvoering en de uitvoerbaarheid van wetgeving.²⁸ Dus: is het voor burgers ook te begrijpen en te doen? Kunnen de betrokken overheidsinstanties met een wet uit de voeten en hebben ze daarvoor

²⁵ Bovend'Eert en Kummeling 2024, p. 415; C. van Baalen en A. van Kessel, ‘De kabinetsformatie in vijftig stappen’, 2012, p. 173-174; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’, 2002, p. 240.

²⁶ Artikel 81 van de Grondwet.

²⁷ Bovend'Eert en Kummeling 2024, p. 361.

²⁸ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (commissie-Bosman), ‘Klem tussen balie en beleid’, Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.

ook voldoende middelen? Hoewel dit op zich geen nieuwe aspecten zijn, heeft de hernieuwde aandacht daarvoor wel geleid tot meer expliciete aandacht voor diverse kwaliteitsinstrumenten van zowel de regering als de Tweede Kamer.²⁹

Wetsvoorstellen moeten voorts vergezeld gaan van een inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel, een doenvermogenstoets en van de financiële gevolgen voor de rijksoverheid en maatschappelijke sectoren. Ook moeten de financiële gevolgen voor provincies en gemeenten en de rechterlijke macht in kaart worden gebracht en de wijze waarop deze worden bekostigd. Deze eisen, vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de Financiële-verhoudingswet³⁰, gelden zowel voor wetsvoorstellen van de regering als voor initiatiefvoorstellen. Het moge duidelijk zijn dat zeker voor individuele Kamerleden het lastig is om alle daarvoor benodigde informatie te verkrijgen en te verwerken.

b. Verhouding Kamerleden – ambtenaren

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de verhouding tussen het parlement (in het bijzonder de Tweede Kamer) en regering een centraal aangrijpingspunt. Ambtenaren komt in deze verhouding geen zelfstandige staatsrechtelijke positie toe (zie uitgebreider punt 5 over de ministeriële verantwoordelijkheid). In de praktijk is er niettemin regelmatig contact tussen Kamerleden en ambtenaren.

De regering heeft de ruimte voor deze contacten nader geregeld in aanwijzingen die door de minister-president zijn vastgesteld ('Oekaze Kok'). Sinds 2020 is deze regeling wat versoepeld.³¹ Dit contact varieert van één op één overleg – bijvoorbeeld in het kader van wetgevingsbijstand – tot technische briefings door ambtenaren aan (een commissie van) het parlement. Daarmee is een ontwikkeling zichtbaar waarin deze contacten frequenter en normaler zijn geworden.

In 2023 heeft een parlementaire werkgroep aangedrongen op intensiever en laagdrempelig contact tussen Kamerleden en ambtenaren, ook van uitvoeringsorganisaties. Ambtenaren zouden ook op eigen initiatief contact mogen leggen, bijvoorbeeld in verband met de beantwoording van schriftelijke

²⁹ Voorbeelden van regeringszijde zijn het Beleidskompas, en de programma's Werken aan uitvoering en Ambtelijk vakmanschap. Vanuit de Tweede Kamer zijn ook diverse initiatieven ontplooid zoals de handreiking 'Werken aan wetten' en de invoering van een wetenschapstoets bij wetsvoorstellen. Verder is de ambtelijke ondersteuning van de Kamer voor wetgeving uitgebreid (de Dienst Analyse en Onderzoek) en wordt vaker gebruik gemaakt van wetgevingsrapporteurs. Nadere aanbevelingen over wetgevingskwaliteit zijn gedaan in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen', 6 juni 2023.

³⁰ Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 en artikel 2 Financiële-verhoudingswet.

³¹ Vaststellingsregeling Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Stcrt. 2020, 68088.

vragen of naar aanleiding van moties of toezeggingen.³² Dit is op dit moment niet de lijn van de regering.³³ Recent hebben enkele bewindspersonen wel uit eigen beweging aangeboden om contact te faciliteren tussen hun ambtenaren en de (nieuwe) Kamer om feitelijke informatie te verstrekken over onderwerpen op hun beleidsterrein.³⁴

Slotsom

De verhouding tussen regering, parlement en ambtenaren is complex. Regering en parlement hebben de grondwettelijke opdracht om gezamenlijk wetten vast te stellen. De politieke realiteit is echter dat de regering samen met de coalitiepartijen uit de Kamer het overwicht hebben. Bij de uitoefening van de controlerende taak komen zij meer en meer tegenover de rest van de Kamer te staan.

Deze verhouding werkt ook door bij de medewetgevende taken, waar de verhoudingen meer op scherp staan en van beide zijden in bepaalde situaties sprake is van een zekere argwaan. Dat is onder meer zichtbaar in de sterke nadruk op de controlefunctie van het parlement ten koste van de aandacht voor wetgeving.

Ook is er een wens zichtbaar voor een meer eigenstandige positie voor de Kamer in het wetgevingsproces, waarbij de ambtenaren los van de regering voor de Kamerleden werk verrichten. De breed gesteunde motie-Sneller/Van Nispen duidt daar ook op. De hier geschetste ontwikkelingen vormen samen een voedingsbodem voor het ongemak dat nu aan de oppervlakte is gekomen en die mede de achtergrond vormt van het voorlichtingsverzoek.

4. Procedure voor ambtelijke bijstand

De voorbereiding van initiatiefwetgeving en amendementen, en de ondersteuning daarbij, is niet (grond-)wettelijk geregeld. Kamerleden zijn vrij te bepalen hoe zij bij de voorbereiding te werk gaan. Voor initiatiefvoorstellen heeft de Tweede Kamer wel een procedure afgesproken, die in 2005 is toegelicht door het presidium.³⁵ Voorts zijn er over het verlenen van ambtelijke bijstand bij

³² Rapport 'Grip op informatie', 6 juni 2023 van de parlementaire werkgroep informatieafspraken, ingesteld naar aanleiding van de motie Leijten/Arib (Kamerstukken II 2020/21, 35752, nr. 11). Een gelijke aanbeveling is gedaan door de enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening in: 'Blind voor mens en recht', 26 februari 2024, p. 78. Zie ook het rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 6 juni 2023, paragraaf 5.3.

³³ Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, aanwijzing 6: "Ambtenaren nemen slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact op met een Kamerlid."

³⁴ Zie bijvoorbeeld: Menukaart ambtelijke contacten ministerie JenV, 2 april 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36410 VI, nr. 95, en Parlementaire menukaart BZK, 18 december 2023, 2023D50017.

³⁵ Zie ook Kamerstukken II 2004/05, 30095, nr. 5, p. 10-11.

initiatiefvoorstellen en amendementen aanwijzingen gegeven in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving.³⁶

De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn bindend voor de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende ambtenaren. Het Draaiboek heeft geen formele status en schept geen nieuwe normen. Het geeft een beschrijving van de procedures, werkwijze, voorschriften en modellen in de wetgevingsprocedure. In 2018 is de Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving opgesteld. Deze is opgenomen als een bijlage bij het Draaiboek, en beoogt aan ambtenaren bij departementale wetgevingsdirecties enkele praktische handvatten te bieden voor het verlenen van ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen. Deze handreiking is ook niet juridisch bindend. Beide Kamers zijn geïnformeerd over deze handreiking.³⁷

Hierna volgt op hoofdlijnen een beschrijving van de procedure die volgens deze bronnen wordt gevolgd bij het verzoeken en verlenen van ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij de voorbereiding van een initiatiefvoorstel of amendement. Uit de gesprekken die voor deze voorlichting zijn gevoerd, blijkt dat zich in de praktijk in concrete situaties ook wel andere, deels daarvan afwijkende werkwijzen voordoen.

a. *Voorbereiding van een initiatiefvoorstel*

Kamerleden die voornemens zijn om een initiatiefwetsvoorstel voor te bereiden, melden dit bij voorkeur bij het Bureau Wetgeving van de Griffie van de Tweede Kamer. In een startgesprek met het Bureau Wetgeving kan het onderwerp (de politieke wens) en het doel nader worden besproken, inclusief de vraag of wetgeving daarvoor een geschikt middel is.³⁸ Ook kan dan een inschatting worden gemaakt van de aard en de omvang van de ondersteuning. Kamerleden bepalen zelf of zij gebruik willen maken van departementale ondersteuning, van de diensten van deskundige buitenstaanders, van deskundigheid die in de partij en de fractie aanwezig is, of van de ondersteuning van de Tweede Kamer zelf. Het Bureau Wetgeving heeft bij de keuze voor ambtelijke bijstand van het ministerie een adviserende rol.

De bijstand van het Bureau Wetgeving is vertrouwelijk. Dit betekent dat geen informatie over het voorgenomen wetsvoorstel wordt gedeeld met het ministerie, en ook niet met andere Kamerleden, fractiemedewerkers of andere ambtenaren van de Tweede Kamer, tenzij de initiatiefnemer daarvoor toestemming geeft.³⁹ Die vertrouwelijkheid draagt eraan bij dat het Kamerlid vrijelijk van gedachten kan wisselen en diens beleidswens verder kan ontwikkelen aan de hand van de

³⁶ Zie ook verwijzing naar de relevante bepalingen in artikel 8 van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Stcrt. 2020, 68088.

³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34775, nr. 86 en Kamerstukken I 2017/18, 34550, Z.

³⁸ Zie ook 'Werken aan wetten. Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden', Tweede Kamer, 2023, paragraaf 2.8.

³⁹ 'Werken aan wetten', paragraaf 2.8.

gegeven adviezen. Ook kan het Kamerlid er zo alsnog vanaf zien zonder dat diens voornemen bij anderen bekend wordt of vroegtijdig onderwerp wordt van (parlementair) debat.

Het Kamerlid dat ondersteuning vanuit een ministerie wenst, kan daartoe een verzoek indienen bij de bewindspersoon. Bij dit verzoek geeft het Kamerlid het onderwerp en zo mogelijk het gewenste tijdpad op. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat deze bijstand zoveel mogelijk wordt verleend.⁴⁰ Voor het verlenen van bijstand bij het formuleren van een initiatiefvoorstel hebben ambtenaren vooraf toestemming nodig van hun bewindspersoon. De bewindspersoon beslist welke ambtenaar de bijstand zal verlenen. Daarbij wordt zoveel mogelijk een 'personele scheiding' gemaakt tussen enerzijds advisering van het Kamerlid en anderzijds advisering van de bewindspersoon.⁴¹ Uit de gesprekken blijkt dat dit in de praktijk niet altijd te realiseren is, bijvoorbeeld als er maar één persoon binnen het ministerie de benodigde expertise heeft voor het onderwerp waar het initiatiefvoorstel op ziet.

Capaciteitsgebrek kan een reden voor afwijzing van een verzoek om ambtelijke bijstand zijn. Volgens het presidium van de Tweede Kamer informeert de bewindspersoon dan het Kamerlid over de aard van het beletsel, hoe lang dit zal duren en wanneer de bijstand alsnog kan worden geboden.⁴² Uit de gesprekken blijkt dat bijstand in het algemeen ruimhartig wordt toegekend, ook als deze druk legt op de capaciteit van een wetgevingsdirectie.

De richtlijn is dat ondersteuning juridisch en wetgevingstechnisch van aard is.⁴³ Dan gaat het om de technisch-redactionele formulering van het voorstel en advisering over de vraag hoe een wetsvoorstel past in het wettelijk stelsel als geheel (eenheid en consistentie van wetgeving). Verder valt daaronder de beoordeling van en advisering over de verhouding van een voorstel tot de Grondwet, het Unierecht, verdragen en algemene rechtsbeginselen. Daarnaast kan een ambtenaar ondersteuning bieden in de vorm van het verstrekken van feitelijke informatie, het schrijven van met name de artikelsgewijze toelichting, of het doorrekenen van de financiële gevolgen van het voorstel. Voor dit laatste zal in het kader van de ambtelijke bijstand vaak een beroep moeten worden gedaan op de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie.

b. *Ondersteuning bij amendementen*

Het Bureau Wetgeving heeft een centrale rol in de procedure van de voorbereiding van amendementen. Alle amendementen worden via dit bureau ingediend. Vanwege de wekelijkse stemmingen, is de advisering over amendementen een vrijwel continue werkstroom voor het Bureau Wetgeving.

⁴⁰ Aanwijzing 7.23 'Departementale bijstand bij initiatiefvoorstel' van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁴¹ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 131 (ambtelijke bijstand).

⁴² Kamerstukken II 2004/05, 30095, nr. 5, p. 10-11.

⁴³ Toelichting bij aanwijzing 7.23 Ar.

De wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving, dat zijn er op dit moment ongeveer acht, bieden generalistische ondersteuning aan het Kamerlid dat een amendement overweegt. Zij voeren een juridische en wetstechnische toets uit. De mate van diepgang bij deze toetsing verschilt. Voor een uitgebreide toets is niet altijd tijd als amendementen vlak voor of tijdens een debat worden ingediend. Ook na indiening worden amendementen nog regelmatig gewijzigd op basis van de nagekomen technische adviezen van het Bureau Wetgeving of van de departementale ambtenaren.

Bij complexere amendementen, en als daar tijd voor is, stelt het Bureau Wetgeving voor aan het Kamerlid om het voorgenomen amendement ook voor te leggen aan een inhoudelijk betrokken wetgevingsambtenaar van een ministerie. Gezien de omvang heeft het Bureau Wetgeving niet alle noodzakelijke specialistische expertise zelf in huis. Het Bureau Wetgeving neemt uitsluitend contact op met de ambtenaren van het ministerie als het Kamerlid daarvoor toestemming geeft. In de regel verloopt de bijstand via dit bureau, maar soms overlegt een ambtenaar van het ministerie ook direct met het Kamerlid of een fractiemedewerker. Het komt ook voor dat het Kamerlid al met een departementale ambtenaar contact heeft gehad over een voorgenomen amendement voordat het Bureau Wetgeving bereikt, bijvoorbeeld via een politiek adviseur van de betrokken bewindspersoon.

Een bijzondere werkwijze is de zogeheten ‘amendementenservice’ van het ministerie van Financiën.⁴⁴ Deze service wordt jaarlijks in het leven geroepen in de aanloop naar de vaststelling van het Belastingplan, vanwege de hoeveelheid amendementen die in een zeer kort tijdsbestek wordt voorbereid en de benodigde specialistische kennis die nodig is voor het opstellen van deze amendementen. Bij deze service kunnen Kamerleden zich rechtstreeks wenden tot het ministerie van Financiën. De amendementen worden vervolgens wel ingediend via het Bureau Wetgeving.

Vanuit de ministeries wordt bij amendementen in de regel de bijstand verleend door dezelfde persoon die het wetsvoorstel heeft voorbereid voor de regering. Voorafgaande toestemming van de minister is, anders dan bij initiatiefwetgeving, niet nodig.⁴⁵ De ambtelijke bijstand bij het formuleren van een amendement bestaat, net als bij initiatiefvoorstellen, uit juridische en wetstechnische advisering. De bijstand strekt zich in beginsel niet uit tot het schrijven van een toelichting op het amendement of beleidsmatige advisering.

Het Kamerlid blijft verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van het amendement en beslist over het al dan niet overnemen van de ambtelijk gegeven adviezen.

⁴⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1298, p. 8.

⁴⁵ Zie ook de toelichting bij aanwijzing 7.20 Ar ‘Departementale bijstand bij amendementen’.

c. *De rol van de minister bij initiatiefvoorstellen en amendementen*

Bij de totstandkoming van initiatiefwetgeving heeft de minister een eigenstandige positie.⁴⁶ De minister draagt zorg voor de bekrachtiging door de regering en zal verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van wetgeving die tot stand komt. Daarom treedt de minister tijdens het wetgevingsproces op als 'adviseur' van het parlement. Vanuit die hoedanigheid beoordeelt de minister het wetsvoorstel, de inpassing in het bestaande wettelijke stelsel, de uitvoerbaarheid, de financiële gevolgen, de regeldruk voor burgers en bedrijven, de gevolgen voor decentrale overheden en andere relevante kwaliteitseisen die aan wetgeving worden gesteld.

De minister bereidt over het initiatiefvoorstel een kabinetsstandpunt voor. Dat wordt, na bespreking in de ministerraad,⁴⁷ uitgedragen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Het is gebruikelijk dat tijdens de parlementaire behandeling ook vragen gesteld worden aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Vanzelfsprekend wordt de minister in deze eigenstandige rol ondersteund door ambtenaren. Volgens de handreiking ambtelijke ondersteuning zijn dat in beginsel andere ambtenaren dan die het Kamerlid bij het initiatief ondersteunen.⁴⁸

Bij amendementen komt de adviserende rol van de minister tot uiting in de appreciatie van de amendementen voorafgaand aan de stemming. Zoals gezegd, wordt bij amendementen doorgaans geen personele scheiding aangebracht bij de ondersteuning van de minister en de bijstand aan een Kamerlid. Bij ingrijpende amendementen komt het voor dat een appreciatie ook aan de ministerraad wordt voorgelegd. Ook kan daarvoor advies worden gevraagd aan de Afdeling advisering.⁴⁹

5. Ministeriële verantwoordelijkheid

De eerste vraag die aan de Afdeling is voorgelegd is hoe de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ambtenaren zich verhoudt tot het verlenen van ambtelijke bijstand door departementsambtenaren aan amendementen en initiatiefwetgeving.

a. *Grondwettelijk kader*

Het grondwettelijk raamwerk voor de ministeriële verantwoordelijkheid wordt gevormd door drie onderling samenhangende bepalingen: de artikelen 42, 44, eerste lid, en 68 van de Grondwet.

⁴⁶ Zie uitgebreider: H.M.B. Breunese, 'De rol van de regering bij de totstandkoming van initiatiefwetgeving', *RegelMaat* 2019 (34) 5.

⁴⁷ Artikel 4, tweede lid, onder a, 4°, van het Reglement van orde voor de ministerraad.

⁴⁸ Handreiking, paragraaf 3, zie ook het Draaiboek voor de regelgeving, nr. 131 (ambtelijke bijstand).

⁴⁹ Artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Artikel 42, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Hun onderlinge verhouding wordt geregeld in het tweede lid: de Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Het gaat hier om de politieke verantwoordelijkheid van de ministers jegens het parlement. Verantwoording afleggen veronderstelt in de eerste plaats informatie verstrekken. Artikel 68 van de Grondwet geeft daaraan uitdrukking en regelt de inlichtingenplicht van de regering aan het parlement.

Vandaag de dag betreft een groot deel van de ministeriële verantwoordelijkheid de verantwoording over de ambtelijke organisatie.⁵⁰ De relatie tussen de ministers en de ambtelijke dienst is vastgelegd in artikel 44, eerste lid, van de Grondwet. Hierin wordt geregeld dat de ministeries onder leiding staan van een minister.⁵¹ De op het ministerie werkzame ambtenaren zijn ondergeschikt aan hun minister en zij zijn in die hoedanigheid aan deze verantwoording schuldig. Tezamen gelezen met artikel 42, tweede lid, van de Grondwet betekent dit dat het parlement ambtenaren niet kan aanspreken op hun doen of nalaten; het parlement heeft zich te richten tot de minister, die de politieke verantwoordelijkheid draagt.

b. *Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren*

Algemeen wordt aangenomen dat er volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de ministeries en de ambtenaren die onder de minister ressorteren.⁵² Een ministerie is een hiërarchisch opgebouwde organisatie en de minister is bevoegd aan alle bij die organisatie werkzame ambtenaren instructies te geven.⁵³ De minister is ook degene die zo nodig maatregelen neemt om de gewenste veranderingen in het beleid en/of de uitvoering door te voeren. Daarom behoort de minister over alles wat onder diens leiding binnen de ambtelijke organisatie plaatsvindt, verantwoording af te leggen in het parlement. De ultieme consequentie daarvan kan onder omstandigheden zijn dat de minister vanwege de vertrouwensregel het ambt moet neerleggen.

Dat de minister bevoegd is om alles te bepalen, betekent niet dat dit in de praktijk altijd gebeurt. Totale beheersing door de minister van wat er op het departement gebeurt, is feitelijk onmogelijk en ook ongewenst. Binnen de ministeries worden voortdurend keuzes gemaakt over het moment waarop de minister wordt

⁵⁰ Zie uitgebreid over de historische ontwikkeling: het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, paragraaf 2.2.

⁵¹ De minister zonder portefeuille, die niet aan het hoofd staat van een ministerie, draagt voor diens bevoegdheden eveneens politieke verantwoordelijkheid op grond van artikel 42, tweede lid, van de Grondwet. In deze voorlichting blijft de minister zonder portefeuille verder buiten beschouwing.

⁵² Steekhoudend ministerschap, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40-41, p. 11-12.

⁵³ De zelfstandige bestuursorganen blijven in de voorlichting buiten beschouwing. In de regel wordt de ambtelijke bijstand te worden verleend door ambtenaren werkzaam bij (de wetgevingsdirecties van) het ministerie.

geïnformeerd en om een beslissing wordt gevraagd, en welke informatie dan wordt voorgelegd.

Dat neemt niet weg dat de minister ook verantwoordelijk is voor het handelen van ambtenaren waar de minister geen instructies voor heeft gegeven, of zelfs geen weet van had.⁵⁴ Zou de politieke verantwoordelijkheid beperkt zijn tot het handelen of verwijtbaar nalaten van de minister in relatie tot diens ambtenaren, dan zou dat een belangrijk deel van het ambtelijk handelen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen.⁵⁵ Dat zou de mogelijkheid van parlementaire controle volgens de heersende rechtsopvatting op onaanvaardbare wijze inperken.

Dat ambtenaren niet zelf politiek aanspreekbaar zijn, betekent uiteraard niet dat zij geen verantwoording afleggen. Binnen het ministerie leggen ambtenaren continu en op verschillende wijzen verantwoording af. In laatste instantie is de ambtenaar verantwoording schuldig aan de minister. De informatieplicht die wordt genoemd in de Kamerbrief in reactie op de motie-Sneller/Van Nispen, kan in dit perspectief worden geplaatst.⁵⁶

Het kabinet neemt het standpunt in dat een ambtenaar de bewindspersoon moet kunnen informeren over al hetgeen die ambtenaar onder ministeriële verantwoordelijkheid doet of nalaat. Overigens is dit ook van belang voor de ambtenaar als werknemer. In het kader van goed werkgeverschap kan de minister⁵⁷ informatie over werkomstandigheden, veiligheid en welzijn verlangen, ook als dit gaat om werkzaamheden in het kader van de ambtelijke bijstand.

Ambtelijke bijstand heeft, gelet op de hiervoor beschreven systematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid, een bijzonder karakter. De ambtenaar verleent namelijk medewerking aan een wetgevingsproduct waarover uiteindelijk het Kamerlid de inhoudelijke zeggenschap toekomt. De ambtenaar komt bij de voorbereiding buiten de gangbare (inter)departementale procedures te staan van samenwerking bij, afstemming over en toetsing van wetgeving.

⁵⁴ In dat verband wordt wel gesproken over de 'fictie' van de ministeriële verantwoordelijkheid, G.H. Scholten, 'De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur', *Acta Politica* 1969-1970, p. 237-253. Zie voorts J.Th.J. van den Berg, 'Ministeriële verantwoordelijkheid: de zweepslag voor de ambtelijke dienst', *Socialisme en democratie* 1989, p. 125.

⁵⁵ Een zelfstandige verantwoordingsplicht van ambtenaren is bij de grondwetsherziening van 1983 overwogen maar niet aanvaard. Zie uitgebreid het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, paragraaf 2.6 met verwijzing naar literatuur.

⁵⁶ Brief van 27 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 27. Zie ook het verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstukken II 2022/23, 35869, nr. 28.

⁵⁷ De Staat is de werkgever, de ministers vertegenwoordigen de Staat. De ambtelijke leiding van de ministeries is in de praktijk in handen van de secretarissen-generaal.

Het is het Kamerlid dat de inhoud van het voorstel en de gemaakte keuzes vervolgens in de Kamer verdedigt. Dat betekent in staatsrechtelijke zin niet dat het Kamerlid ook politiek verantwoordelijk wordt voor deze ambtenaar; daar biedt de Grondwet geen aanknopingspunten voor.

c. *Spelregels*

Uit de voorgaande grondwettelijke systematiek volgt dat de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt voor diens ambtenaren, ook in hun externe contacten met Kamerleden voor de bijstand bij initiatiefvoorstellen en amendementen. De aard en reikwijdte van deze ambtelijke bijstand worden niet geregeld in de Grondwet of een andere wettelijke regeling. In de praktijk zijn gebruiken en werkwijzen gevormd, die gedeeltelijk zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving, met de Handreiking ambtelijke bijstand als bijlage. Daarnaast doen zich in de dagelijkse praktijk allerlei gebruiken en werkwijzen voor.

De betekenis en praktische werking van onze Grondwet is sterk afhankelijk van hoe er in de dagelijkse praktijk mee wordt omgegaan. De praktijk moet steeds met de Grondwet in verbinding blijven. Daarvoor zijn spelregels essentieel.⁵⁸ Als er geen goede, heldere en door de partijen gedragen spelregels zijn, kan de Grondwet in haar effectieve werking worden ondermijnd. Dat legt een zware verantwoordelijkheid op Kamerleden, ministers en ambtenaren. Zij moeten ervoor zorgen dat ons staatsrecht en daarbinnen de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk goed functioneert. Deze spelregels kunnen ook richting geven bij knelpunten die in de praktijk ontstaan en zo een praktisch handelingsperspectief bieden.

De Afdeling constateert dat de kwaliteit van wetgeving, als gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en het parlement, erbij gebaat is dat Kamerleden bij de voorbereiding van een initiatief of amendement toegang hebben tot expertise die bij uitstek – maar niet uitsluitend – aanwezig is bij de ministeries. Fracties beschikken getalsmatig over beperktere mogelijkheden en de ambtelijke ondersteuning vanuit het Bureau Wetgeving, is vanwege de omvang eveneens noodzakelijkerwijs generalistisch van aard. De benodigde specialistische deskundigheid kan ook ‘van buiten’ komen; Kamerleden laten zich in de praktijk ook adviseren door kennisinstellingen, adviespraktijken en belangenorganisaties.

De ontstane gewoonte van ruimhartige toekenning van ambtelijke bijstand betekent niet dat er in staatsrechtelijke zin een ‘recht op’ deze bijstand bestaat. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de ambtenaren, bepaalt de minister of, en onder welke voorwaarden, de bijstand kan worden verleend. De informatieplicht van de ambtenaar jegens diens minister is zo’n voorwaarde (zie nader paragraaf 6a). Ook kan de minister

⁵⁸ Zie ook ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, paragraaf 3.1.

voorwaarden stellen over de aard van de bijstand, die al naar gelang de omstandigheden nauwer of ruimer kan zijn (zie nader paragraaf 6b).

Het is van belang om het samenspel van Kamer, Kamerleden, ministers en ambtenaren bij de totstandkoming van initiatiefwetgeving en amendementen en het noodzakelijke vertrouwen dat daarvoor nodig is, in de dagelijkse praktijk goed te houden. Daarvoor is wel helderheid nodig over de afwegingen bij (gedeeltelijke) afwijzing van bijstand, de aard van de bijstand die van een ambtenaar verwacht kan worden en de mate van vertrouwelijkheid van informatie die wordt gewisseld. Als hier de ontstane ongeschreven gebruiken en werkwijzen niet langer voldoen en er een verschillend beeld bestaat tussen Kamerleden, ministers en ambtenaren, dan kunnen herbevestiging of totstandkoming van nieuwe of aangepaste spelregels misschien uitkomst bieden. Dat kan alleen als die gezamenlijk door de betrokken partijen geformuleerd worden. Die spelregels kunnen voor initiatieven en amendementen verschillend zijn.

d. *Slotsom: versterk de politiek-ambtelijke verhoudingen*

De Afdeling constateert dat de Aanwijzingen voor de regelgeving, het Draaiboek voor de regelgeving en de handreiking ambtelijke bijstand al handvatten bieden voor de ambtenaar die de bijstand verleent. De Kamer en de Kamerleden zijn niet aan deze aanwijzingen gebonden. Dat dit in de praktijk ook zo gevoeld wordt, laat zich illustreren door het besluit van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken de informerende brief waar de handreiking als bijlage was meegezonden, te retourneren aan het kabinet.⁵⁹

Een hernieuwde dialoog tussen parlement en regering over de politiek-ambtelijke spelregels bij ambtelijke bijstand kan helpen om de rollen en posities van Kamer, Kamerleden, ministers en ambtenaren te verduidelijken en transparant te maken onder welke voorwaarden de ambtelijke bijstand wordt verleend.⁶⁰ Als constitutioneel uitgangspunt geldt dat de Kamerleden de verantwoordelijkheid en inhoudelijke zeggenschap hebben over de inhoud van initiatiefvoorstellen en amendementen.

De Afdeling adviseert in deze dialoog de ambtelijke deskundigheid en vakmanschap voorop te zetten. Kernwaarden van ambtelijk handelen zijn

⁵⁹ Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, besluitenlijst van de procedurevergadering van donderdag 11 oktober 2018, agendapunt 23. Zie ook Brief van minister voor Rechtsbescherming, 10 april 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 84, in reactie op de brief van de voorzitter van de Tweede Kamer aan de minister voor rechtsbescherming, 24 januari 2019.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de VNG Handreiking omgaan met ambtelijke bijstand, 2023, te raadplegen via www.vng.nl. Zie ook het advies van de Afdeling advisering om politiek-ambtelijke spelregels op te stellen in een gedragscode of protocol, gegeven in het ongevraagde advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, paragraaf 4.6.

objectiviteit en onpartijdigheid.⁶¹ Dat impliceert voldoende professionele ruimte om zelfstandig te kunnen optreden in de politieke context die inherent is aan initiatiefwetgeving en amendementen. Een minister dient in de praktijk ruimte te geven voor toepassing van deze spelregels, maar het handelen van ambtenaren valt onverminderd onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Kamer is als medewetgever ook zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van wetgeving. In de dialoog zou daarom dan ook aandacht uit kunnen gaan naar hoe de Kamer ten aanzien van (initiatief-)wetgeving en amendementen zélf aan die verantwoordelijkheid invulling geeft.⁶²

6. Aandachtspunten in de praktijk

De tweede vraag uit het verzoek van de regering betreft de ‘dilemma’s’ die zich kunnen voordoen bij ambtelijke bijstand en wat ‘concrete handelingsperspectieven’ zijn om met hiermee om te gaan.

Voorafgaand aan de beantwoording van deze vraag hecht de Afdeling eraan te benadrukken dat van alle kanten grote waardering bestaat voor de bijstand die Kamerleden ontvangen van de ministeries. Uit de gevoerde gesprekken blijkt volgens de Afdeling dat ambtelijke bijstand een belangrijke bijdrage levert aan het wetgevingswerk van Kamerleden. Dat zich in de praktijk soms knelpunten voordoen, doet niet af aan de deze algemene positieve appreciatie.

De motie-Sneller/Van Nispen en de parlementaire beraadslaging over dit onderwerp geven er ook geen blijk van dat ambtelijke bijstand als zodanig ter discussie staat. Gegeven deze positieve appreciatie, moet gewaakt worden voor al te vergaande maatregelen die misschien meer schaden dan goed doen. Staatsrechtelijke veranderingen liggen dan ook niet voor de hand. Het soms, ook blijkens het voorlichtingsverzoek, gevoelde ongemak zit vooral in de huidige manier van werken.

Het is inherent aan de bijzondere situatie van een departementsambtenaar die – terwijl in dienst van de minister – tijdelijk werkzaamheden verricht voor een Kamerlid, dat dit een zekere spanning kan opleveren. Het gaat er in het navolgende vooral om de knelpunten te signaleren die potentieel *problematisch* zijn en waarvoor een pragmatische oplossing moet worden gevonden binnen de staatsrechtelijke kaders zoals hiervoor geschetst. Veeleer zal de sleutel voor mogelijke oplossingen vooral gevonden moeten worden in praktische werkwijzen en spelregels ten aanzien van:

- de vertrouwelijkheid van informatie van Kamerleden;
- de aard van de ambtelijke bijstand;
- de ambtelijke capaciteit.

⁶¹ Zie ook ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, paragraaf 4.6.

⁶² Zie al de recente handreiking ‘Werken aan wetten’, 5 december 2023.

a. *Vertrouwelijkheid van informatie van Kamerleden*

Staatsrechtelijk is duidelijk dat de ambtenaar alle informatie moet verschaffen aan de minister, gevraagd en ongevraagd als de ambtenaar dat relevant en nodig acht. De mate waarin ministers in de praktijk worden geïnformeerd verschilt tussen initiatiefwetten en amendementen.

Initiatiefwetten

Uit de gesprekken en de literatuur komt niet naar voren dat zich een groot probleem voordoet rond de vertrouwelijkheid van informatie bij initiatiefwetten. Een bewindspersoon geeft vooraf toestemming voor de bijstand en is dus van meet af aan op hoofdlijnen bekend met het onderwerp van het beoogde voorstel. Het is niet gebruikelijk dat de bewindspersoon daarna nog nadere informatie wenst en krijgt van de bijstandsverlenende ambtenaar. Bij de initiatiefvoorstellen waarbij de indieners de verantwoordelijke minister politiek beogen te verrassen, zullen Kamerleden zich op een andere manier laten ondersteunen, met externe experts.

Uit de gesprekken valt op te maken dat het betrekken van andere onderdelen van een ministerie, uitvoeringsorganisaties en andere departementen in bepaalde gevallen kan bijdragen aan betere wetgeving. Ook dan wordt informatie over het initiatief breder verspreid binnen en soms ook buiten het ministerie.

Wetsvoorstellen kunnen zo rekenen op meer draagvlak als kritische geluiden zijn opgehaald en verwerkt. Zij kunnen bovendien op deze wijze aan inhoudelijke kwaliteit winnen. Het betrekken van een bredere kring gebeurt in de praktijk alleen met instemming van het Kamerlid.

Amendementen

Bij amendementen speelt een andere dynamiek, namelijk snelheid. Dit kan ten aanzien van de vertrouwelijkheid een knelpunt opleveren. Bijstand bij concept-amendementen wordt doorgaans in de dagen of uren voor het debat, dan wel tijdens het debat gevraagd. In praktische zin wordt bijstand aan een Kamerlid verleend door de wetgevingsambtenaar die ook de eigen minister ondersteunt en adviseert over het betreffende wetsvoorstel.

Ministers vragen bij de voorbereiding van het debat doorgaans naar amendementen die 'in de lucht hangen', ook al zijn zij nog niet ingediend. Als een minister dat vraagt, volgt het uit de ministeriële verantwoordelijkheid dat ambtenaren hun kennis delen. In de praktijk betekent dit dat ambtenaren die via de ambtelijke bijstand kennis dragen van een (nog) niet ingediend amendement hun minister daarover moeten kunnen informeren.

Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat bij een verzoek om bijstand bij amendementen de betreffende ambtenaar diens leidinggevende en

bewindspersoon informeert over het feit dat bijstand is verzocht en verleend.⁶³ In de praktijk blijkt het moment waarop ministers geïnformeerd worden tussen ministeries te verschillen.

De ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stellen in reactie op de motie-Sneller/Van Nispen dat een ambtenaar de bewindspersoon moet kunnen informeren over al hetgeen deze onder ministeriële verantwoordelijkheid doet of nalaat.⁶⁴ Aangegeven wordt dat in de praktijk een bewindspersoon slechts op de hoogte wordt gesteld van betekenisvolle amenderingsvoornemens, op hoofdlijnen, in de fase waarin de mondelinge behandeling aanstaande is, meestal met het oog op de voorbereiding van het Kamerdebat. Bij een aantal ministeries is het overigens gebruik dat bewindspersonen alleen geïnformeerd worden over bijstand bij daadwerkelijk ingediende amendementen, tegelijk met een appreciatie van het amendement ten behoeve van het debat.⁶⁵

In de huidige werkwijze stelt het Bureau Wetgeving Kamerleden ervan op de hoogte dat bij het verzoek om ambtelijke bijstand de minister geïnformeerd kan worden over het concept-amendement.

Openbaarheid van de informatie over initiatieven en amendementen

De Afdeling merkt op dat de informatieplicht van ambtenaren jegens hun minister betekent dat de mogelijkheid bestaat dat informatie over initiatiefvoorstellen en amendementen volgens de huidige werkwijze in beslisnota's wordt opgenomen. Hierin is ook de aanleiding voor de motie-Sneller/Van Nispen gelegen. In de hiervoor genoemde Kamerbrief zeggen de ministers voor Rechtsbescherming en van BZK toe dat deze informatie niet meer via beslisnota's naar buiten zal worden gebracht.

Dit laatste is in lijn met de strekking van artikel 5.4a van de Wet open overheid (Woo). Dit artikel bepaalt dat informatie over de ondersteuning door ambtenaren van onder andere de Tweede Kamer aan individuele Kamerleden niet openbaar is.⁶⁶ Deze bepaling is naar de letter van de wet niet van toepassing op ambtenaren van ministeries. De strekking hiervan is niettemin dat informatie die wordt uitgewisseld met individuele Kamerleden of met de fractie, geacht moet worden te berusten bij het individuele Kamerlid.⁶⁷ Deze informatie valt volgens de toelichting zodoende buiten de reikwijdte van de Woo.⁶⁸ Dezelfde argumentatie

⁶³ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 7.20 'Departementale bijstand bij amendementen'.

⁶⁴ Brief van 27 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 27. Zie ook het verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstukken II 2022/23, 35869, nr. 28.

⁶⁵ Bijvoorbeeld bij de amendementenservice van het ministerie van Financiën die jaarlijks rond het Belastingplan wordt ingericht, zie Handelingen II 2015/16, 23, nr. 8, p.10.

⁶⁶ Nota van wijziging, Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 13, p. 22, toelichting bij voorgesteld artikel 5.4a.

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 12, p. 18.

⁶⁸ Zie artikel 2.2 Woo.

gaat op voor informatie die door departementsambtenaren in het kader van de ambtelijke bijstand aan individuele Kamerleden of de fracties is verstrekt.

Praktische handelingsperspectieven vertrouwelijkheid

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling een aantal praktische handelingsperspectieven ten aanzien van de vertrouwelijkheid van informatie die in het kader van de ambtelijke bijstand wordt uitgewisseld. Deze worden in de praktijk al deels toegepast. Zo nodig kunnen de bestaande afspraken daarover worden bevestigd.

➤ Initiatiefwetsvoorstellen:

- Een Kamerlid dat bij de voorbereiding van een initiatiefwetsvoorstel ambtelijke bijstand wenst, dient een verzoek in bij de betreffende minister en laat dit verzoek vergezeld gaan van het onderwerp en de doelstelling.
- De minister geeft vooraf toestemming voor ambtelijke bijstand en is daarmee op hoofdlijnen op de hoogte van de inhoud van het (beoogde) voorstel.
- Het is verstandig het gebruik voort te zetten dat de minister zich vervolgens terughoudend opstelt en de betrokken ambtenaar niet naar de inhoud van het initiatiefwetsvoorstel vraagt, tot het moment dat het aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer (waarmee het voorstel in de openbaarheid komt).

➤ Amendementen:

- Bijstand bij amendementen behoeft geen voorafgaande toestemming van de minister. Aan het Kamerlid wordt nadrukkelijk gemeld dat de minister geïnformeerd kan worden over het feit dat bijstand is verzocht en verleend.
- De bijstandsverlenende ambtenaar informeert de minister over verzochte en verleende bijstand zodanig dat dit bijdraagt aan een goede voorbereiding van de minister op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.
- Wanneer een minister informeert naar de inhoud van de amendementen, ook indien deze nog niet zijn ingediend (maar waar een ambtenaar wel kennis van heeft vanwege de verlening van bijstand), dan verstrekt de ambtenaar deze informatie.
- De minister gebruikt de aldus verkregen informatie uitsluitend voor het geven van invulling aan diens eigen verantwoordelijkheid in het wetgevingsproces en deelt deze niet met personen of instanties buiten de regering (dus niet openbaar maken of verder verspreiden aan bijvoorbeeld andere Kamerleden).
- De invoering van een 'overdenkingsperiode' voor amendementen of een uiterlijke termijn voor indiening van amendementen voorafgaand aan het

debat verdient aanbeveling.⁶⁹ De Afdeling adviseert te onderzoeken hoe zo'n periode op een zorgvuldige manier kan worden ingepast in de parlementaire praktijk. In dat geval zijn de amendementen eerder in de aanloop van het debat al bekend bij de minister (zie hierna ook 6b), en kan ambtelijke bijstand eventueel daarna worden gevraagd.

b. *Aard van de ambtelijke bijstand*

Een ander dilemma betreft de grens tussen juridisch-technische bijstand en beleidsinhoudelijke advisering. De handreiking biedt hier nu weinig handvatten voor en schrijft voor dat bijstand beperkt moet blijven tot wetgevingstechnische en juridische advisering en het geven van feitelijke informatie. Soms is echter sprake van een schemergebied, bijvoorbeeld waar het gaat om meer procesmatige keuzes in de wetgevingsprocedures. Ook ogenschijnlijk technische adviezen kunnen beleidsinhoudelijke gevolgen hebben, zoals het ontwerp van overgangsrecht.

Uit de gesprekken komt naar voren dat hier vrij grote verschillen bestaan in de feitelijk verleende bijstand, tussen ambtenaren en tussen ministeries, en dat dit ook afhankelijk is van wat de initiatiefnemers vragen en nodig hebben van de ambtenaar. Er is geen duidelijk beeld van waar die grens ligt.

Een hulpvaardige grondhouding van de ambtenaar, die verder gaat dan louter de wetgevingstechnische uitwerking en de juridische advisering, draagt bij aan de kwaliteit van wetgeving. Dit gezamenlijke belang van regering en Kamer is erbij gebaat dat ook hulpvragen die op het snijvlak liggen van wetgevingstechniek en beleidskeuzes onderdeel kunnen zijn van de ambtelijke bijstand. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitwerken van scenario's om de gekozen politieke wens te bereiken, zoals de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Ook het voorleggen van procedurele mogelijkheden gedurende de wetgevingsprocedure horen hierbij.

Tevens is toegang tot kennis over de uitvoeringsconsequenties van belang. De departementsambtenaren kunnen een faciliterende rol hebben bij de inventarisatie van de gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties en financiële consequenties voor bedrijven, burgers en de overheid. Ook bij een intensievere ambtelijke bijstand is het van belang dat het Kamerlid zelf verantwoordelijk blijft voor het voorstel en de toelichting.

Dit geldt voor zowel initiatiefvoorstellen als amendementen. Bij amendementen is de ambtelijke bijstand vanwege de snelheid en gelijktijdigheid met de

⁶⁹ Enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, rapport 'Blind voor mens en recht', 26 februari 2024, p. 77-78. Dit kan bijvoorbeeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer opgenomen worden. Zie ook de werkgroep versterking functies Tweede Kamer, Rapport versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, Den Haag 16 december 2021, p. 19-20. Deze werkgroep stelt een 'bezinningsweek' voor amendementen voor.

ondersteuning van de minister in de praktijk vaak louter technisch van aard. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van de amendementen gebaat kan zijn bij een intensievere ambtelijke bijstand, bijvoorbeeld ook advisering over het doenvermogen, de uitvoerbaarheid en financiële consequenties.⁷⁰ Zowel bij Bureau Wetgeving als bij de ambtelijke bijstand uit het departement kan er weinig ruimte zijn voor deze aspecten, door schaarse tijd en capaciteit.

De Afdeling ziet voor aandachtspunten bij de aard van de ambtelijke bijstand de volgende handelingsperspectieven:

- Het Kamerlid moet zelf diens politieke wens formuleren en preciseren en schrijft zelf de motivering van de beleidsmatige keuzes in het algemene deel van de memorie van toelichting bij een initiatiefvoorstel of de toelichting bij het amendement.
- Het Kamerlid is verantwoordelijk voor het gehele initiatiefvoorstel of amendement en de bijbehorende toelichting.
- Bijstand is er ten behoeve van een Kamerlid en niet de minister. Dit betekent dat de departementsambtenaar zich richt naar een zo goed mogelijke vervulling van diens rol jegens het Kamerlid, ook als dit lid een andere koers voor zich ziet dan de regering.
- Bijstandverlening behelst in elk geval de wetgevingstechnische uitwerking van het doel dat het betreffende Kamerlid wil bereiken en de juridische advisering daarover. Daarnaast kunnen in onderlinge samenspraak ook vragen die op het snijvlak liggen van wetgevingstechniek en beleidskeuzes onderdeel zijn van de bijstand. De ambtenaar schrijft niet de beleidsmatige motivering als zodanig.
- Vanuit het gezamenlijke belang van wetgevingskwaliteit ligt het in de rede gebruik te maken van de kennis en expertise op een departement over de uitvoering en financiële consequenties.
- Een ambtenaar houdt ruggespraak met diens leidinggevende, en zo nodig met de minister, indien de aard van de bijstand evident het mandaat overstijgt of de ambtenaar zich voor bepaalde dilemma's ziet geplaatst. Het werkgeverschap betekent dat de (ambtelijk) leidinggevende een vinger aan de pols houdt bij wat er gevraagd wordt van de ambtenaar.
- De in paragraaf 6a genoemde uiterlijke indieningstermijn voor amendementen biedt kansen voor de aard van de bijstand bij amendementen, en daarmee voor de kwaliteit van amendementen. Het draagt bij aan rust in het wetgevingsproces, en biedt ruimte voor een reflectie op de gevolgen van de amendementen, ook in hun onderlinge samenhang. Zo kan een meer weloverwogen en zorgvuldig proces van besluitvorming worden doorlopen.

In dit verband verdient het eveneens aanbeveling de mogelijkheden te onderzoeken om het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer uit te breiden.⁷¹

⁷⁰ Een goed voorbeeld in dit verband is de quickscan van de uitvoerbaarheid van amendementen in het Belastingplan die de Belastingdienst uitvoert via de amendementenservice van het ministerie van Financiën.

⁷¹ Zie ook W.J. Witteveen, 'Nomoi. Machiavelli en het initiatief van de wetgever', *Regel/Maat* 2004/6, p. 237, noot 13.

Daarmee wordt de eigen positie van de Kamer als medewetgever gemarkeerd. Dit bureau kan zo de algemene wetstechnische, juridische en procedurele ondersteuning vooral bij initiatiefvoorstellen intensiveren. De Kamer kan dan desgewenst zelf afwegingen maken over de mate waarin bepaalde wetgevingsinstrumenten worden ingezet en prioriteiten stellen. Opgemerkt moet worden dat de ondersteuning vanuit het Bureau Wetgeving nooit zo grootschalig kan worden georganiseerd dat zij de specialistische bijstand vanuit ministeries volledig kan vervangen, maar het kan de algemene ondersteuning van de Kamerleden bij hun medewetgevende taken wel versterken.

c. *Ambtelijke capaciteit*

Uit de gesprekken blijkt dat personele capaciteit een probleem kan zijn. Vaak is er maar één wetgevingsambtenaar op het departement gespecialiseerd in een specifiek onderwerp. Dit vraagt ook om realiteitszin bij Kamerleden. Dat staat er niet aan in de weg dat ambtelijke bijstand in de praktijk alsnog ruimhartig wordt toegekend en dat ook de specialist daarvoor beschikbaar wordt gesteld. Het beeld is wel dat dit bij een aantal wetgevingsdirecties van ministeries een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit. Daarbij moet worden bedacht dat bijstand niet evenredig is verspreid over de ministeries en sommige onderwerpen aanmerkelijk meer aandacht vragen (strafrecht, medisch-ethische kwesties, fiscale zaken).

De Afdeling ziet ten aanzien van de ambtelijke capaciteit de volgende praktische handelingsperspectieven:

- Ten behoeve van de kwaliteit van wetgeving dient de regering ruimhartig gehoor te (blijven) geven aan verzoeken van Kamerleden om bijstand. Waar dat kan, is bij initiatiefvoorstellen een functionele scheiding een goede werkwijze.
- Indien de capaciteit een onoverkomelijk knelpunt is voor het departement, dan kan het verzoek om bijstand worden afgewezen, of slechts gedeeltelijk gehonoreerd. Dit moet deugdelijk gemotiveerd worden. Daartoe is van belang dat inzichtelijk wordt waar personeelstekorten zich bevinden en de eventuele prioritering daarbinnen. Hierbij kan ook inzicht worden gegeven op welke termijn eventueel weer (meer) capaciteit beschikbaar is. Openheid hierover biedt de Kamer inzicht in de afweging die gemaakt is en kan zo het onderlinge begrip en vertrouwen vergroten.
- De hiervoor geadviseerde uitbreiding van het Bureau Wetgeving kan er ten slotte voor zorgen dat een minder groot beslag hoeft te worden gelegd op departementen.

7. Slotbeschouwing

De regering en het parlement vormen gezamenlijk de formele wetgever. Zij dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede wetgeving die ook werkbaar is in de praktijk voor burgers, bedrijven en instanties. Vanuit deze gezamenlijke opdracht, die volgt uit de Grondwet, is het essentieel dat de beide organen goed samenwerken.

Het recht van initiatief en amendement zijn belangrijke instrumenten waarmee de Kamer invulling geeft aan haar wetgevende functie. Om deze twee grondwettelijke instrumenten tot hun recht te laten komen, is er in de loop van de jaren een praktijk gegroeid van bijstand verleend door ambtenaren van ministeries aan Kamerleden. Dat deze bijstand doorgaans ruimhartig wordt toegekend door ministers is een groot goed. Het is niet de enige mogelijkheid van ondersteuning (er bestaat ook niet een 'recht op ambtelijke bijstand'), maar voor de kwaliteit van wetgeving wel een belangrijke.

Het is in het gezamenlijk belang van Kamer en regering dat deze praktijk van ambtelijke bijstand wordt gekoesterd en voortgezet, te meer daar er over het algemeen veel waardering voor is. Niettemin kunnen zich in de praktijk knelpunten voordoen. In deze voorlichting is in dit verband gewezen op praktische handelingsperspectieven ten aanzien van de vertrouwelijkheid en aard van de bijstand. Daarnaast is de capaciteit op de ministeries soms beperkt. Op sommige dossiers legt de bijstandverlening aan Kamerleden een groot beslag op de wetgevingsdirecties. Dit vraagt, zoals gezegd, ook om realiteitszin bij Kamerleden, maar ook om openheid over de afwegingen door de minister.

Indien op bepaalde punten geen gezamenlijk beeld bestaat van de te volgen werkwijze, dan kunnen spelregels misschien uitkomst bieden. Uit gesprekken blijkt ook dat er verschillen zijn in aard van de bijstand, en dat soms onduidelijkheid bestaat over de procedures en afspraken. Een constructieve dialoog tussen actoren over de spelregels kan helpen en zo nodig leiden tot herbevestiging of aanpassing daarvan.

Spelregels zijn echter niet voldoende. Voor al deze spelregels, die deels ook een explicitering en bestendiging van de bestaande praktijk zijn, geldt als basisvoorwaarde een meer ontspannen houding tussen de instituties in het algemeen, en tussen de actoren in het wetgevingsproces in het bijzonder. Dit vergt samenwerking en een inspanning van alle kanten.

Verbetering van de constitutionele omgangsvormen moet zich ook doorvertalen in de persoonlijke verhoudingen en attitudes bij de bijstandverlening zelf. Overigens ziet de Afdeling dat juist de praktijk van ambtelijke bijstand een bijdrage levert aan kennis van, en begrip voor, elkaars rollen en positie. Deze verrijkende ervaring voor alle betrokkenen is een belangrijk positief neveneffect dat niet moet worden veronachtzaamd.

De vice-president van de Raad van State,