

Vergaderjaar 2024–2025

35 869

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering)

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2025

Graag reageren wij namens het kabinet op de aangenomen motie van de leden Sneller en Van Nispen over de vertrouwelijkheid van departementale ambtelijke bijstand bij het formuleren van amendementen. In deze motie wordt de regering verzocht te zorgen dat bij mededelingen over het verzoek om het verlenen van ambtelijke bijstand bij amendementen 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.¹

De uitvoering van deze motie stuitte bij het vorige kabinet op praktische en staatsrechtelijke bezwaren binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen. Als een ambtenaar de bewindspersoon niet zou mogen informeren over de inhoud van een bij die ambtenaar bekend amenderingsvoornemen, zou dit leiden tot onwerkbare situaties in de verhouding tussen ambtenaar en bewindspersoon, met name in de fase vlak voor of tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel, waarin ambtenaren overleg

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 35 869, nr. 29.* De motie werd aangenomen op 21 maart 2023 (*Handelingen II 2022/23, nr. 63, item 7*). Met deze reactie voldoet het kabinet aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer (d.d. 29 maart 2023) om een kabinetsreactie op de motie, alsmede aan het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer (d.d. 13 september 2024) om een kabinetsreactie op de voorlichting die aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd is naar aanleiding van de motie. Volledigheidshalve zij vermeld dat Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer in een notitie van 11 september 2024, gericht aan het presidium van de Tweede Kamer, ook heeft gereageerd op de voorlichting, in het bijzonder op de aanbeveling van de Afdeling om de mogelijkheden te onderzoeken om het Bureau Wetgeving uit te breiden (Notitie houdende reactie Bureau Wetgeving op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2024 over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen, raadpleegbaar via de website van de Tweede Kamer onder nr. 2024D32980).

voeren met de bewindspersoon over de onderwerpen die tijdens het Kamerdebat aan de orde kunnen komen. Als de betrokken ambtenaar geen informatie zou mogen geven over een voorgenomen amendement dat op zo'n onderwerp betrekking heeft, zou dat niet passen binnen het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid.²

Bij brief van 26 januari 2024 is uw Kamer geïnformeerd over het vragen van voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over – kort gezegd – het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van departements-ambtenaren die wetgevingsbijstand aan amendementen en initiatiefwetgeving verlenen aan de Tweede Kamer.³ Het vorige kabinet heeft de volgende vragen aan de Afdeling voorgelegd:

1. Hoe verhoudt de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ambtenaren zich tot het verlenen van ambtelijke bijstand 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?

Op 12 juni 2024 bracht de Afdeling voorlichting uit, waarvoor het kabinet de Afdeling zeer erkentelijk is.⁴ In deze, als bijlage bij deze brief gevoegde, voorlichting gaat de Afdeling allereerst in op het recht van initiatief en het recht van amendement en de ontwikkeling van de departementale bijstand daarbij. De Afdeling constateert dat er, vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, een behoefte is ontstaan aan departementale wetstechnische bijstand bij het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen, omdat het ondersteunend apparaat van de Tweede Kamer relatief klein is en bij de ambtenaren op de ministeries specialistische kennis aanwezig is. De Afdeling gaat ook in op de huidige werkwijze van het verlenen van ambtelijke bijstand en verwijst hierbij naar de voor de bewindspersonen en de bijstandsverlenende ambtenaren geldende regels en instructies die hiervoor zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving.⁵ Vervolgens gaat de Afdeling in op wat zij noemt «het constitutionele kader voor de ambtelijke bijstand»: de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren die bijstand verlenen aan Kamerleden (de eerste vraag).

Bij de beantwoording van deze eerste vraag stelt de Afdeling vast dat de Kamerleden de verantwoordelijkheid en inhoudelijke zeggenschap hebben over de inhoud van initiatiefvoorstellen en amendementen, maar dat de Minister de politieke verantwoordelijkheid draagt 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 bijstand kan worden verleend. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zien op het tijdsbeslag of de aard van de bijstand. De bijstandsverlenende ambtenaren leggen intern verantwoording af aan de Minister en voorzien deze van relevante informatie.⁶ Staatsrechtelijk is duidelijk dat de ambtenaar alle informatie

² *Kamerstukken II* 2021/22, 35 869, nr. 27 en *Kamerstukken II* 2022/23, 35 869, nr. 28.

³ *Kamerstukken II* 2023/24, 35 869, nr. 30. De motie ziet alleen op amendementen. Omdat de onderliggende vraag over de verhouding tot de ministeriële verantwoordelijkheid evenzeer voor het verlenen van bijstand bij initiatiefwetgeving geldt, is deze vorm van bijstand ook bij de voorlichtingsvraag betrokken.

⁴ Afdeling advisering van de Raad van State, adviesnummer W16.24.00014/II, 12 juni 2024 (hierna ook: voorlichting Afdeling)

⁵ De regels en instructies zijn neergelegd in 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.

⁶ Voorlichting Afdeling, p. 2 en p. 16–19.

moet verschaffen aan de Minister, gevraagd en ongevraagd als de ambtenaar dat relevant en nodig acht, aldus de Afdeling.⁷

Tot slot gaat de Afdeling in op dilemma's rondom de vertrouwelijkheid van informatie die in het kader van ambtelijke bijstand wordt uitgewisseld, de aard van de ambtelijke bijstand en de ambtelijke capaciteit (de tweede vraag). De Afdeling geeft praktische handelingsperspectieven voor hoe met deze dilemma's om te gaan.⁸

Gegeven de voorlichting van de Afdeling is het kabinet van oordeel dat de motie van de leden Sneller en Van Nispen naar de letter van de tekst van het dictum niet uitvoerbaar is. Maar daarmee is wat het kabinet betreft de kous niet af. Het kabinet is doordrongen van het feit dat het verlenen van departementale bijstand bij amendementen en initiatiefwetgeving een gezamenlijk belang van parlement en regering dient, namelijk de kwaliteit van wetgeving.⁹ Ook realiseert het kabinet zich dat het verlenen van departementale wetgevingsbijstand vanwege de op het ministerie aanwezige expertise een waardevolle bijdrage kan leveren aan de uitoefening van de grondwettelijke rechten van initiatief en amendement van (leden van) de Tweede Kamer.¹⁰

In de overwegingen van de motie benoemt uw Kamer de noodzaak van duidelijke spelregels voor een goed samenspel tussen bewindspersonen, ambtenaren en Kamerleden in het kader van de ambtelijke bijstandsverlening. Ook de Afdeling benoemt het belang van heldere spelregels en geeft aan dat een dialoog tussen de Kamer en de regering over de voorwaarden waaronder de ambtelijke bijstand wordt verleend kan helpen voor een goed samenspel tussen de bewindspersonen, ambtenaren en Kamerleden. Op basis van deze dialoog kunnen bestaande spelregels (opnieuw) worden bevestigd dan wel bijgesteld, aldus de Afdeling.¹¹ Ook het kabinet ziet het belang in van een goed samenspel tussen bewindspersonen, ambtenaren en Kamerleden en deelt de mening dat heldere spelregels en transparantie over de voorwaarden voor de bijstandsverlening daarbij behulpzaam kunnen zijn. Het kabinet zal, gebruikmakend van de handvatten die de Afdeling daarvoor heeft geboden, de regels en instructies die gelden voor bijstandsverlenende departementsambtenaren op enkele onderdelen verder verduidelijken. Hierbij denkt het kabinet met name aan een nadere toelichting op de regels en instructies over de aard van de ambtelijke bijstand en aan het in

⁷ Voorlichting Afdeling, p. 19 en p. 22.

⁸ Voorlichting Afdeling, p. 21–27.

⁹ Zowel de regering als de Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren extra aandacht gehad voor het ontwikkelen van kwaliteitsinstrumenten voor wetgeving. Zie hiervoor het Beleidskompas dat door de regering is opgesteld en de handreiking «Werken aan wetten. Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden», opgesteld door rapporteurs wetgevingskwaliteit Sneller en Van der Staaij in december 2023 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 VI, nr. 18). Overigens wijst de Afdeling erop dat de eisen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Financiële-verhoudingswet over onder meer het maken van een inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van een voorstel en een doenvermogenstoets voor zowel wetsvoorstellen van regeringszijde als voor initiatiefwetsvoorstellen gelden. De Afdeling merkt hierbij op dat het zeker voor individuele Kamerleden lastig is om daarvoor de benodigde informatie te verkrijgen en te verwerken. In de toelichting op aanwijzing 7.23 is opgenomen dat de bijstand ook kan bestaan uit bijvoorbeeld het doorrekenen van de financiële gevolgen van een voorstel.

¹⁰ In breder perspectief geplaatst is het kabinet ook doordrongen van het feit dat adequate informatievoorziening noodzakelijk is voor een goed samenspel tussen kabinet en parlement en verbetering van het contact tussen Kamerleden en ambtenaren. Zie hiervoor de kabinetsreactie op het rapport Grip op informatie, *Kamerstukken II* 2024/25, 28 362, nr. 72. Ook de ambtelijke bijstand bij amendementen en initiatiefvoorstellen geeft hier uitdrukking aan, zoals toegelicht door de Minister van BZK in haar brief aan uw Kamer van 19 februari 2025 waarin uw Kamer is geïnformeerd over de opvolging van voornoemde kabinetsreactie (*Kamerstukken II* 2024/25, 28 362, nr. 74, p. 1–2).

¹¹ Voorlichting Afdeling, p. 2.

de regels en instructies vastleggen van de (reeds bestaande) werkwijze dat het Kamerlid dat om departementale wetgevingsbijstand bij een amendement verzoekt door Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer geïnformeerd wordt dat dit kan betekenen dat de Minister op de hoogte is van het feit dat er een amendement wordt voorbereid.¹² In lijn met het bredere wetgevingskwaliteitsbeleid blijft het kabinet graag in gesprek met het parlement om te bezien waar verdere verduidelijkingen kunnen bijdragen aan een goed samenspel.¹³

Wat betreft de ambtelijke capaciteit neemt het kabinet het advies van de Afdeling ter harte om ook bij een gebrek aan capaciteit ruimhartig gehoor te (blijven) geven aan verzoeken van Kamerleden om bijstand.¹⁴ Waar de capaciteit echt een onoverkomelijk knelpunt is, zal het verzoek moeten worden afgewezen, of slechts gedeeltelijk kunnen worden gehonoreerd. Deze afwijzing of gedeeltelijke honorering zal, conform het advies van de Afdeling, deugdelijk worden gemotiveerd. Daartoe is volgens de Afdeling van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt waar personeelstekorten zich bevinden en wat de afweging is bij de prioritering van de inzet van wetgevingsambtenaren. Het kabinet hoopt, met de Afdeling, dat openheid over de afweging in de richting van het betrokken Kamerlid bijdraagt aan het onderlinge begrip en het vertrouwen.

Het stemt tot tevredenheid dat de Afdeling concludeert dat er geen grote problemen bestaan rondom de ambtelijke bijstand als zodanig. Het kabinet onderschrijft dan ook de zienswijze van de Afdeling dat eventuele «oplossingen» met de nodige voorzichtigheid moeten worden overwogen omdat veranderingen mogelijk meer schaden dan goed doen.¹⁵ De Afdeling komt op basis van verschillende gevoerde gesprekken tot de conclusie dat er grote waardering bestaat voor de bijstand die de Kamerleden ontvangen van de ministeries. Wat het kabinet betreft is er geen aanleiding deze, over het algemeen goed lopende, praktijk van departementale wetgevingsbijstand te wijzigen. Verzoeken om departementale wetgevingsbijstand zullen onverminderd welwillend beoordeeld worden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

¹² Zoals ook vastgelegd in par. 3.2 van «Werken aan wetten. Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden» p. 52. Zie voor het voornemen tot vastleggen van dit werkproces in het Draaiboek voor de regelgeving ook *Kamerstukken II 2022/23*, 35 869, nr. 28, p. 4.

¹³ Het kabinet is voornemens uw Kamer voor de zomer een kabinetsbrede agenda voor het versterken van de wetgevingskwaliteit te sturen.

¹⁴ Voorlichting Afdeling, p. 27. De Afdeling merkt op dat uit de gesprekken is gebleken dat personele capaciteit een probleem kan zijn, mede omdat er vaak maar één wetgevingsambtenaar op het ministerie gespecialiseerd is in een specifiek onderwerp.

¹⁵ Voorlichting Afdeling, p. 1–2.