

Vergaderjaar 2021–2022

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. 27

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2022

Graag reageren wij namens het kabinet op de (aangehouden) motie van de leden Sneller en Van Nispen over de vertrouwelijkheid van departementale ambtelijke bijstand bij het formuleren van amendementen.¹ In deze motie wordt de regering verzocht:

1. te zorgen dat bij mededeling over het verzoek om het verlenen van ambtelijke bijstand slechts het betreffende wetsvoorstel bij de verantwoordelijke bewindspersoon bekend wordt, en dat deze daarna geen nadere inhoudelijke informatie verkrijgt over deze bijstand;
2. ervoor te zorgen dat deze informatie niet op enigerlei wijze openbaar wordt.

Het kabinet is doordrongen van het belang van vertrouwelijkheid van het proces rond en de inhoud van bij uw Kamer in voorbereiding zijnde amendementen. Het kabinet begrijpt de zorgen die hierover bij leden van uw Kamer leven. Terecht wordt in de motie verwezen naar artikel 5.4a van de Wet open overheid, dat de vertrouwelijkheid van de ondersteuning van Kamerleden, gelet op hun constitutionele positie en hun rol in de democratie, beoogt te waarborgen.

Graag benadrukken wij daarom dat elk lid van uw Kamer er te allen tijde op mag rekenen dat deze vertrouwelijkheid door de ministeries wordt gewaarborgd. Dit betekent onder meer dat informatie hierover niet via beslisnota's naar buiten wordt gebracht. Deze lijn zal worden vastgelegd in de rijksbrede Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's.

De vaste praktijk dat Kamerleden voor bijstand bij het formuleren van amendementen een beroep kunnen doen op het ministerie is een pragmatische oplossing voor het beschikbaar stellen van specifieke

¹ Kamerstuk 35 869, nr. 19, ingediend in het wetgevingsoverleg van 7 februari 2022 over de Innovatiewet Strafvordering (Kamerstuk 35 869, nr. 26).

expertise aan Kamerleden. Een verzoek om ambtelijke bijstand geschiedt meestal via Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, waarmee dan steeds nauw en constructief wordt samengewerkt. In verband met de vereiste snelheid van handelen loopt het verzoek niet via de bewindspersoon en is dan ook niet diens toestemming vereist. De bijstand staat, zoals in de motie van de leden Sneller en Van Nispen ook is weergegeven, ten dienste van de uitoefening van de medewetgevende taak van de Kamer en de wetgevingskwaliteit. De vraag of de bewindspersoon het amendement wenselijk vindt, is daarbij irrelevant. De ambtelijke bijstand geeft daarmee op tastbare wijze uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Kamer om tot goede wetgeving te komen.

Het is gebruikelijk dat een bewindspersoon door de betreffende wetgevingsambtenaar niet alleen wordt geïnformeerd over het feit dat ambtelijke bijstand is verleend, maar ook over de inhoud daarvan. Op het eerste gezicht lijkt dat vreemd: de ambtenaar doet dit werk toch voor het Kamerlid, niet voor de betrokken bewindspersoon?

Toch zijn er goede redenen waarom dit zo gaat en waarom deze informatieplicht al sinds enkele decennia is vastgelegd in diverse instructies.² Deze redenen hebben te maken met de positie van de betrokken ambtenaar ten opzichte van de bewindspersoon. Daarbij is relevant dat de bijstand verlenende ambtenaar vrijwel altijd de behandelend ambtenaar is van het wetsvoorstel (bij omvangrijke wetsvoorstellen gaat het soms om enkele behandelend ambtenaren). In de dagen en uren voorafgaand aan een Kamerbehandeling van een wetsvoorstel is er intensief schriftelijk en mondeling contact tussen de bij het wetsvoorstel betrokken ambtenaren en de bewindspersoon, rechtstreeks of via de politiek adviseur van de bewindspersoon. Dit contact betreft vaak elementen van het wetsvoorstel die mogelijk voorwerp zijn van in voorbereiding zijnde amendementen. Van de ambtenaar kan redelijkerwijs niet worden verlangd om de wetenschap dat er over dat onderwerp een amendement in de maak is, voor zich te houden. Een instructie die zou inhouden dat de wetgevingsambtenaar over de inhoud van voorgenomen amendementen waaraan bijstand is verleend, in contacten met de bewindspersoon moet zwijgen, zou leiden tot onwerkbaar situaties in de verhouding tussen ambtenaar en bewindspersoon. Verder kan er niet aan worden voorbijgegaan dat het verlenen van ambtelijke bijstand aan een Kamerlid geschiedt onder ministeriële verantwoordelijkheid. Uit het grondwettelijk stelsel vloeit voort dat ambtenaren verantwoording schuldig zijn aan de bewindspersoon. Dat betekent dat een ambtenaar de bewindspersoon moet kunnen informeren over al hetgeen hij onder ministeriële verantwoordelijkheid doet of nalaat.

Een voor de hand liggende vraag is dan of er geen functionele scheiding is aan te brengen tussen advisering aan de bewindspersoon en bijstandverlening aan Kamerleden. Anders dan bij bijstand aan initiatiefvoorstellen, waar zo'n scheiding vaak (maar zeker niet altijd) het geval is, is dat bij bijstand aan amendementen helaas niet goed mogelijk. Er ligt dan immers tegelijkertijd een regeringswetsvoorstel waarbij de wetgevingsambtenaar reeds vanaf het begin van het wetgevingstraject betrokken is, als opsteller en als directe adviseur van de bewindspersoon. Het is dan

² Zie thans: toelichting op aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren («Dezen [= de bijstand verlenende ambtenaren] informeren hun Minister.»); toelichting op aanwijzing 7.20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving («Ambtenaren informeren hun bewindspersoon over het feit dat bijstand is verzocht en verleend.»); onderdeel 69 Draaiboek voor de regelgeving («Deze ambtenaren informeren hun bewindspersoon.»). Deze instructies zijn ondanks tekstuele wijzigingen inhoudelijk onveranderd sinds in 1985 in het toenmalige Draaiboek voor de wetgeving werd vastgelegd: «De ambtenaar die bijstand heeft verleend, doet daarvan verslag aan zijn Minister».

ook juist die ambtenaar die vanwege zijn specifieke kennis van het wetsvoorstel als geen ander in staat is om de bijstand bij amendementen te verlenen. Daarmee worden de belangen van het Kamerlid en de wetgevingskwaliteit het beste gediend. Andere bij het wetsvoorstel betrokken ambtenaren, zoals beleidsambtenaren, beschikken niet over de specifieke wetstechnische expertise om amendementen te formuleren.

Het voorgaande neemt niet weg dat het kabinet goed begrijpt dat het voor de Kamer en voor individuele Kamerleden ongemakkelijk kan voelen dat een bewindspersoon soms al op de hoogte kan zijn van een voornemen tot een amendement. Graag benadrukken wij nog eens dat deze informatie op geen enkele wijze door de betrokken bewindspersoon of door ambtenaren met derden zal worden gedeeld. Het zijn uitsluitend de bewindspersoon zelf en diens direct bij het wetsvoorstel betrokken ambtenaren, die hier met het oog op een goede voorbereiding van het parlementaire debat, kennis van dragen. Eveneens benadrukken wij dat het informeren van de bewindspersoon op geen enkele wijze het opstellen van het amendement of de onderbouwing ervan beïnvloedt. Het informeren is niet gericht op en leidt niet tot het verkrijgen van instructies ten aanzien van de inhoud van de te verlenen bijstand, maar ziet louter op de voorbereiding van de bewindspersoon op het over het wetsvoorstel te voeren debat met de Kamer. Wij bespreken graag met de Griffie Plenaire/Bureau Wetgeving van uw Kamer wat de beste manier is om in voorkomend geval bij leden van uw Kamer onder de aandacht te brengen dat het verlenen van ambtelijke bijstand door het ministerie betekent dat de betreffende bewindspersoon hierover inhoudelijk kan worden geïnformeerd.

Voor zover de motie strekt tot het in acht nemen van de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand wordt deze door het kabinet dus volledig onderschreven. Het kabinet benadrukt dat deze vertrouwelijkheid en daarmee de bescherming van het parlementaire proces door alle bewindspersonen steeds ten volle zal worden gerespecteerd. Een verbod aan departementsambtenaren om hun bewindspersoon te informeren over de inhoud van voorgenomen amendementen ten aanzien waarvan ambtelijke bijstand is gevraagd, is daarvoor echter niet noodzakelijk. Om de hierboven aangegeven redenen is zo'n verbod bovendien praktisch en staatsrechtelijk niet mogelijk binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen. Wij geven de indieners van de motie daarom in overweging om de motie op dit punt te wijzigen, zodat in dat geval het oordeel over de motie aan de Kamer kan worden overgelaten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot