

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. 28

Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 6 januari 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 27 juni 2022 over de reactie op de motie van de leden Sneller en Van Nispen over de informatieverstrekking over de ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen (Kamerstuk 35 869, nr. 19) (Kamerstuk 35 869, nr. 27).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 september 2022 aan de ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 20 december 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Meijer

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersonen

Vraag/opmerking

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister voor Rechtsbescherming en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 juni 2022 over de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen. Zij benadrukken het belang van vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen. Voornoemde leden stellen het op prijs dat deze vertrouwelijkheid in beginsel door alle ministeries wordt gewaarborgd en dat wordt vastgelegd dat informatie over ambtelijke bijstand bij amendementen niet via beslisnota's naar buiten wordt gebracht. Deze leden steunen deze lijn en stellen graag nog enkele vragen over de brief.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de staatsrechtelijke formele positie van een ambtenaar ten opzichte van zijn of haar bewindspersoon met zich meebrengt dat er een informatieplicht rust op de ambtenaar. Dat roept echter wel de vraag op hoe parlementaire onafhankelijkheid gewaarborgd kan blijven. In welke mate dient de bewindspersoon geïnformeerd te worden? En wat is vervolgens de rol van de ambtelijke bijstand, zowel ten opzichte van het Kamerlid als de bewindspersoon? Indien de onafhankelijkheid van het werk van een Kamerlid niet gewaarborgd kan worden, hoe ziet de minister dan voor zich dat de ambtelijke bijstand wordt vormgegeven? Deze leden vragen een stevigere reflectie hierop van de minister dan tot nu toe uit zijn brief blijkt.

Antwoord/reactie

Wij hechten eraan nog eens te benadrukken dat ook voor het kabinet het vertrouwelijke karakter van de ambtelijke bijstand bij amendementen buiten kijf staat. De uit de ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeiende informatieplicht van ambtenaren jegens hun bewindspersoon doet daar niet aan af. Graag geven wij de door de leden van de VVD-fractie gevraagde stevigere reflectie door, uitvoeriger dan wij in de kabinetsreactie van 27 juni 2022 hebben kunnen doen, in te gaan op de vraag wat deze informatieplicht in de praktijk inhoudt en wat dit betekent voor de onafhankelijkheid waarin Kamerleden hun werk moeten kunnen doen.

De mate waarin een bewindspersoon door zijn ambtenaren pleegt te worden geïnformeerd over de inhoud van voorgenomen, dus nog niet ingediende, amendementen waaraan ambtelijke bijstand is of wordt verleend, verschilt van geval tot geval. Zo wordt een bewindspersoon veelal niet geïnformeerd als de ambtelijke bijstand plaatsvindt in een fase waarin de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel nog niet in zicht is. Dit geldt ook voor amenderingsvoornemens die naar ambtelijke inschatting slechts geringe betekenis hebben voor de inhoud van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld als het gaat om de verbetering van formuleringen of andere wetstechnische verbeteringen. In de praktijk wordt een bewindspersoon door zijn ambtenaren slechts op de hoogte gesteld van betekenisvolle amenderingsvoornemens, op hoofdlijnen, en als regel alleen in de fase waarin de mondelinge behandeling aanstaande is, meestal met het oog op vooroverleg met de bewindspersoon ter voorbereiding van het Kamerdebat. Als de betrokken wetgevingsambtenaar er kennis van draagt dat er over zo'n onderwerp een amendement in voorbereiding is, wordt dat

meegenomen in de schriftelijke en/of mondelinge informatievoorziening aan de bewindspersoon. Het achterwege laten van die informatie laat zich in de praktijk van de ambtelijk-politieke verhoudingen moeilijk denken. Het past niet binnen het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid dat een ambtenaar informatie over het wetsvoorstel die hem bekend is niet kan delen met de bewindspersoon. Ook zou het betekenen dat de ambtenaar moet spreken met meel in de mond als het betreffende onderwerp in het vooroverleg met de bewindspersoon ter sprake komt. Dat kan van de ambtenaar redelijkerwijs niet worden gevergd. Het is in een vooroverleg met de bewindspersoon gebruikelijk en voor de hand liggend dat de bewindspersoon informeert naar (mogelijke) opvattingen van Kamerleden en of er amendementen zijn te verwachten. Soms is de politiek adviseur van amenderingsvoornemens op de hoogte omdat hem daarover informatie via de politieke lijn heeft bereikt, soms zijn deze bekend bij de wetgevingsambtenaar omdat hij om ambtelijke bijstand is verzocht, en soms is deze informatie bij beiden bekend. Voor een goede voorbereiding van het debat is het dan logisch dat deze informatie met de bewindspersoon wordt gedeeld. Afhankelijk van het tijdstip waarop ambtelijke bijstand wordt gevraagd, de agenda van de bewindspersoon en andere tijdsfactoren, komt het zelfs geregeld voor dat de bewindspersoon pas vlak voor of tijdens het debat (bijvoorbeeld tijdens de schorsing voorafgaand aan de beantwoording in eerste termijn) door zijn ambtenaren van een mogelijk amendement op de hoogte wordt gebracht.

Met nadruk wijzen wij erop dat het enige doel van de informatieverschaffing aan de bewindspersoon is om deze ervan op de hoogte te stellen dat over een bepaald onderwerp mogelijk er een amendement met een bepaalde inhoud is te verwachten, dit louter met het oog op een ordentelijke voorbereiding van de bewindspersoon op het parlementaire debat. Het doel is dus niet om van de bewindspersoon instructies te ontvangen over de inhoud van het op te stellen amendement en de praktijk is dan ook dat dergelijke instructies nimmer worden gegeven. Bij het verlenen van ambtelijke bijstand zijn sinds jaar en dag immers de inhoudelijke wensen van het Kamerlid volledig leidend en is de opvatting van de bewindspersoon over de inhoud van het voorgenomen amendement volstrekt irrelevant. Bewindspersonen houden zich daar dan ook verre van. Een reactie (appreciatie) van de bewindspersoon volgt pas als het amendement is ingediend en dat is dan een reactie in de volle openbaarheid, meestal tijdens het Kamerdebat, soms per brief. Voor alle duidelijkheid merken wij verder op dat ambtenaren conceptversies van amendementen dus nooit ter instemming voorleggen aan bewindspersonen. Eventuele mailwisselingen of andere correspondentie van departementsambtenaren met Kamerleden of met ambtenaren van Bureau Wetgeving zijn voor bewindspersonen niet relevant en worden dan ook niet gebruikt om hen te informeren, deze blijven bij de desbetreffende ambtenaren.

Dit betekent dat ambtelijke ondersteuning de onafhankelijkheid van het werk van Kamerleden in geen enkel opzicht raakt. De ambtelijke bijstand is geheel gericht op de wensen van het Kamerlid en de wetstechnische inpassing van het amendement in het systeem van het wetsvoorstel. Deze bijstand wordt op geen enkele wijze beïnvloed door opvattingen van de bewindspersoon over de inhoud van het voorgenomen amendement. Dat was al niet het geval en dat zal ook in de toekomst niet het geval zijn, omdat dit raakt aan het fundament van ambtelijke bijstand.

Vraag/opmerking

Kan de minister aangeven in welke gevallen bij initiatiefwetsvoorstellen er wel een functionele scheiding wordt aangebracht en in welke gevallen niet? Is daar een kader voor op basis waarvan bewindslieden besluiten om een dergelijke scheiding aan te brengen, en zo nee, waarom niet?

Antwoord/reactie

Anders dan bij amendementen, is bij initiatiefwetsvoorstellen het uitgangspunt dat de ambtenaar die bijstand verleent aan het Kamerlid niet tevens de bewindspersoon ondersteunt bij diens reactie op dat initiatiefwetsvoorstel. Dit uitgangspunt van personele scheiding is vastgelegd in nr. 131 van het Draaiboek voor de regelgeving. In paragraaf 2.3 van de rijksbrede Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving¹ is uiteengezet dat deze personele scheiding niet in alle gevallen mogelijk is, bijvoorbeeld bij ambtelijke bijstand over een specialistisch onderwerp of bij grenzen aan de wetgevingscapaciteit. In dat geval meldt de behandelend ambtenaar dit aan de initiatiefnemer.

Vraag/opmerking

Tot slot wijzen de leden van de VVD-fractie op een passage in de brief waarin de minister aangeeft graag te bespreken met de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving wat de beste manier is om onder de aandacht te brengen dat het verlenen van ambtelijke bijstand betekent dat de betreffende bewindspersoon hierover inhoudelijk kan worden geïnformeerd. Heeft de minister hierover reeds contact opgenomen met de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving om een dergelijk gesprek te organiseren? Zo ja, heeft het gesprek al plaatsgevonden en wat is er uit het gesprek gekomen? Wordt de uitkomst schriftelijk vastgelegd? Kan de Kamer deze afspraken krijgen?

Antwoord/reactie

Met de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving is hierover op ambtelijk niveau gesproken. Vanuit Bureau Wetgeving is aangegeven dat, indien het Kamerlid kiest voor ambtelijke bijstand in de conceptfase, het werkproces aldaar zodanig is ingericht dat elk Kamerlid dat via Bureau Wetgeving ambtelijke bijstand verzoekt aan een ministerie, er vóór het vragen van ambtelijke bijstand op wordt gewezen dat dit betekent dat de betreffende bewindspersoon door de bijstandverlenende departementsambtenaar inhoudelijk over het voorgenomen amendement kan worden geïnformeerd. Bureau Wetgeving wijst er volledigheidshalve op dat het inschakelen van ambtelijke bijstand bij conceptamendementen een expliciete keuze is van het Kamerlid. Bureau Wetgeving kan immers zelf ook conceptamendering voorbereiden voor de leden. Een nadere interne protocollering van dit werkproces acht Bureau Wetgeving niet noodzakelijk. Met de beantwoording van deze vraag zijn de uitkomsten van het gesprek vastgelegd en wordt de Kamer hiervan op de hoogte gesteld. Graag zeggen wij toe dat in een komende update van het Draaiboek voor de regelgeving in de paragraaf over ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van dit werkproces.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie en reactie van de bewindspersonen**Vraag/opmerking**

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister. Het dualisme moet volgens de aan het woord zijnde leden worden gewaarborgd wanneer individuele leden van de Staten-Generaal ambtelijke ondersteuning ontvangen bij het opstellen van amendementen. Zij hebben in dat kader nog enkele vragen. In eerste instantie willen de leden van de D66-fractie het belang benadrukken van de medewetgevende taak van de Tweede Kamer. Amendementen, maar ook initiatiefwetgeving,

¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 775, nr. 86.

spelen hierbij een centrale rol. Deze leden stellen de mogelijkheid van het aanvragen van ambtelijke bijstand daarvoor zeer op prijs. Desalniettemin zijn deze leden van mening dat dit in vertrouwelijkheid zou moeten kunnen gebeuren. Zij lezen in de brief van de minister dat deze vertrouwelijkheid niet verlangd kan worden van de betreffende ambtenaren omdat dit tot onwerkbaar situaties zou leiden. Dit wordt echter niet verder toegelicht. Welke onwerkbaar situaties ziet de minister hier voor zich, zo vragen deze leden. Waarom moet de betreffende ambtenaar de minister op de hoogte brengen van de inhoud van het op handen zijnde amendement? En zijn deze bezwaren dusdanig dat ze opwegen tegen het belang van vertrouwelijkheid?

Antwoord/reactie

Het verheugt ons dat de leden van de D66-fractie de mogelijkheid van het aanvragen van ambtelijke bijstand zeer op prijs stellen. Zoals wij hebben aangegeven in de kabinetsreactie van 27 juni 2002, en zoals ook is weergegeven in de motie van de leden Sneller en Van Nispen (Kamerstuk 35 869, nr. 19), staat de ambtelijke bijstand ten dienste van de uitoefening van de medewetgevende taak van de Kamer en de wetgevingskwaliteit. De mogelijkheid van ambtelijke bijstand is daarmee een cruciaal onderdeel van het democratisch proces en geeft op tastbare wijze uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Kamer om tot goede wetgeving te komen. Tegelijkertijd kan deze ambtelijke bijstand alleen functioneren als de onafhankelijkheid van het parlementaire proces en de vertrouwelijkheid jegens derden zijn gewaarborgd. Naar ons oordeel is dat het geval. De informatiedeling met de bewindspersoon heeft uitsluitend tot doel te komen tot een goede voorbereiding van het parlementaire debat. Uitsluitend de bewindspersoon en de betrokken ambtenaren zijn van het amendementsvoornemen op de hoogte. De informatie wordt niet gedeeld met derden.

In de beantwoording van de vragen van de leden de VVD-fractie zijn wij ingegaan op de situaties waarin informatie over een voorgenomen amendement door ambtenaren met hun bewindspersoon plegen te worden gedeeld en de reden waarom dat gebeurt. In de kabinetsreactie van 27 juni 2002 is aangegeven dat als een ambtenaar jegens de bewindspersoon zou moeten zwijgen over de inhoud van een voorgenomen amendement, dit zou leiden tot onwerkbaar situaties in de verhouding tussen ambtenaar en bewindspersoon. Daarmee doelen wij met name op de situaties die wij hierboven hebben beschreven in de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie, waarin het gaat over informeren op hoofdlijnen over betekenisvolle amendementsvoornemens in de fase vlak voor of zelfs tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel, waarin ambtenaren (voor)overleg voeren met de bewindspersoon over de onderwerpen die (naar verwachting) tijdens het Kamerdebat aan de orde komen. Als de betrokken ambtenaar geen informatie mag geven over een voorgenomen amendement dat op zo'n onderwerp betrekking heeft, zou dat niet passen binnen het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid en betekenen dat de ambtenaar moet spreken met meel in de mond als het betreffende onderwerp in het overleg met de bewindspersoon aan de orde komt. Dat is niet werkbaar.

Vraag/opmerking

Verder vragen de aan het woord zijnde leden of op dit moment alle departementen hier hetzelfde mee omgaan. Zo nee, waarom niet?

Antwoord/reactie

Hetgeen in de kabinetsreactie van 27 juni 2002 is uiteengezet en hierboven nader is toegelicht, is regel en praktijk op alle ministeries.

Vraag/opmerking

De leden van de D66-fractie lezen in de brief van de minister dat er geen functionele scheiding is aan te brengen tussen advisering aan de bewindspersoon en bijstandverlening aan Kamerleden bij de ambtelijke ondersteuning voor het opstellen van amendementen, anders dan bij de bijstand aan initiatiefvoorstellen. De aan het woord zijnde leden vragen of bij het wetgevingstraject van een regeringsvoorstel slechts een wetgevingsambtenaar betrokken is vanaf het begin van het wetgevingstraject. Indien meerdere wetgevingsambtenaren betrokken zijn bij het opstellen van regeringswetsvoorstellen, is het dan mogelijk om toch een functionele scheiding aan te brengen door een of meerdere wetgevingsambtenaren uitsluitend ter beschikking te stellen aan de ambtelijke bijstand voor de Kamer?

Antwoord/reactie

Het aantal wetgevingsambtenaren dat bij een regeringswetsvoorstel betrokken is, is afhankelijk van de aard en omvang van het wetsvoorstel. Bij talrijke wetsvoorstellen is er bij de betrokken wetgevingsdirectie slechts één dossierhouder. Grotere wetsvoorstellen worden door meerdere wetgevingsambtenaren behartigd, waarbij dan vaak geldt dat deelonderwerpen bij één dossierhouder zijn belegd. Het is praktisch gezien in de meeste gevallen onmogelijk om bij een wetgevingsdossier één, laat staan meerdere, wetgevingsambtenaren “vrij te stellen” voor uitsluitend het verlenen van ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij eventuele amendementen, nog daargelaten dat tevoren niet bekend is of er amendementen komen en of daarvoor ambtelijke bijstand aan het ministerie zal worden gevraagd. De meeste wetgevingsdossiers vergen specifieke en diepgaande deskundigheid van het betreffende terrein. Die deskundigheid is bij een wetgevingsdirectie als regel per wetgevingsdossier of per deelonderwerp slechts bij één of hooguit enkele wetgevingsambtenaren aanwezig. Het zijn dan vanzelfsprekend die wetgevingsambtenaren die vanaf het stadium van de ambtelijke voorbereiding van een wetsvoorstel worden ingezet om het wetsvoorstel vorm te geven en de bewindspersoon daarover te adviseren. Het zijn dan diezelfde ambtenaren die, vanwege hun diepgaande kennis van het wetsvoorstel, de ambtelijke bijstand bij amendementen voor hun rekening moeten nemen. Zou die taak worden belegd bij collega-wetgevingsambtenaren die geen specifieke kennis hebben van de inhoud van het wetsvoorstel, dan zou dat de kwaliteit van de amendering en daarmee de wetgevingskwaliteit schaden. Daar is het Kamerlid dus niet mee geholpen. Een collega-wetgevingsambtenaar die niet bij het wetsvoorstel is betrokken, beschikt uiteraard net als de dossierhouder over wetstechnische vaardigheden, maar dat zal in de meeste gevallen onvoldoende zijn om adequate bijstand te kunnen verlenen bij vaak ingewikkelde amendementen. Daarvoor is meer nodig, namelijk een grondige kennis van de materie die in het wetsvoorstel wordt geregeld en van de systematiek van het wetsvoorstel. Juist vanwege die kennis wordt een beroep gedaan op bijstand vanuit het ministerie.

Vraag/opmerking

Ook vragen deze leden of er geen andere mogelijkheden zijn om een functionele scheiding aan te brengen, bijvoorbeeld via een tijdelijke detachering voor het aantal uren dat de betreffende ambtenaar aan het amendement of de initiatiefwet werkt. Zou dit een mogelijkheid zijn om de staatsrechtelijke bezwaren die de minister noemt te omzeilen? Welke ingrepen zijn er volgens de minister anders nodig om deze scheiding wel aan te brengen?

Antwoord/reactie

Wij stellen het op prijs dat de leden van de D66-fractie creatief meedenken over alternatieven om een functionele scheiding aan te brengen tussen ambtelijke bijstand en advisering aan de bewindspersoon. Zoals in de kabinetsreactie van 27 juni 2022 is uiteengezet, moet hier wel een verschil worden gemaakt tussen bijstand bij amendementen en bijstand bij initiatiefwetsvoorstellen. Voor initiatiefwetsvoorstellen geldt dat functionele scheiding het uitgangspunt is. Alleen in bepaalde gevallen moet daarop soms een uitzondering worden gemaakt (zie de beantwoording van de daartoe strekkende vragen van de leden van de VVD-fractie). Overigens wijst de praktijk bij bijstand bij initiatiefwetsvoorstellen niet uit dat er behoefte is aan formele detacheringsconstructies met vaststelling van een tevoren bepaald aantal uren waarin aan het initiatiefwetsvoorstel wordt gewerkt. De gebruikelijke werkwijze waarbij binnen de grenzen van het redelijke de door de bewindspersoon aangewezen wetgevingsambtenaar beschikbaar is voor ambtelijke bijstand aan het Kamerlid voldoet in de praktijk.

Voor de bijstandverlening bij amendementen achten wij detacheringsconstructies met een tevoren vast te stellen aantal uren voor ambtelijke bijstand moeilijk voorstelbaar. Die bijstand speelt zich als regel immers gedurende kortstondige momenten en op onregelmatige tijdstippen af, vaak vlak voor of zelfs tijdens de mondelinge behandeling van een wetsvoorstel. Bovendien is niet te voorspellen (naar het ons voorkomt ook niet door de betrokken Kamerleden) of en in welke mate voor hulp bij amendering een beroep op het ministerie zal worden gedaan. Dat blijkt vaak pas op een zeer laat moment.

In theorie zou men zich kunnen voorstellen dat een functionele scheiding kan worden aangebracht als er bij elk wetgevingsdossier een of meer wetgevingsambtenaren tevoren volledig worden vrijgesteld om zich geheel in te werken in het wetsvoorstel met het uitsluitende doel om bijstand bij amendementen te kunnen verlenen, mocht daartoe een verzoek binnenkomen vanuit de Kamer. Wij achten dit een verspilling van schaarse wetgevingscapaciteit.

Overigens willen wij naar aanleiding van de door de leden van de D66-fractie gestelde vragen benadrukken dat het niet alleen staatsrechtelijke bezwaren zijn die zich verzetten tegen een instructie die zou inhouden dat de betrokken ambtenaren hun bewindspersoon niet mogen informeren. In de kabinetsreactie van 27 juni 2022 zijn juist de praktische bezwaren, zoals wij die ook hierboven in antwoord op vragen van deze leden en die van VVD-fractie nader hebben toegelicht, voorop gezet.

Vraag/opmerking

Hoe is dit bijvoorbeeld geregeld bij de ambtelijke bijstand die wordt verleend bij het opstellen van initiatiefwetgeving? Kunnen deze leden concluderen dat bij het opstellen van initiatiefwetgeving de ambtenaar niet onder de ministeriele verantwoordelijkheid valt?. Zo niet, moeten zij dan concluderen dat de ambtenaar desgevraagd ook informatie over op handen zijnde initiatiefwetgeving zou moeten delen met de minister?

Antwoord/reactie

Zoals hierboven uiteengezet, is voor ambtelijke bijstand bij het opstellen van initiatiefwetgeving functionele scheiding het uitgangspunt (zie nr. 131 van het Draaiboek voor de regelgeving). Dat neemt niet weg dat ook bij ambtelijke bijstand bij

initiatiefwetgeving geldt dat de betrokken ambtenaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen, al spreekt de ambtenaar in het contact met het Kamerlid niet namens de bewindspersoon. Dit is ook uitdrukkelijk vastgelegd in paragraaf 2.3 van de eerdergenoemde Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving. Daar is ook vermeld dat de rol van de betrokken ambtenaar inhoudt “dat hij voor de verzochte werkzaamheden in zekere zin wordt ‘uitgeleend’ aan de opdrachtgevende initiatiefnemer”. Uit de ministeriële verantwoordelijkheid volgt een inlichtingenplicht van de ambtenaar jegens de bewindspersoon. Bij initiatiefwetsvoorstellen werkt dit in de praktijk echter anders dan bij amendementen. Voor het verlenen van ambtelijke bijstand aan initiatiefwetsvoorstellen is namelijk tevoren toestemming van de bewindspersoon nodig. Het betrokken Kamerlid moet dus een verzoek doen aan de bewindspersoon. Ter uitwerking hiervan zijn in 2005 afspraken gemaakt met het presidium van de Tweede Kamer.² Overigens geldt ook voor initiatiefwetsvoorstellen dat bijstand zoveel mogelijk wordt verleend (zie aanwijzing 7.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en dat een verzoek om bijstand in de praktijk altijd wordt gehonoreerd. Een wezenlijk verschil ten opzichte van de situatie bij amendementen is dat er bij initiatiefwetgeving geen sprake is van een regeringswetsvoorstel en dat de bewindspersoon bovendien tevoren al toestemming heeft gegeven voor de ambtelijke bijstand. Daarmee is de bewindspersoon globaal op de hoogte van het onderwerp en dat is vrijwel altijd voldoende. Het nader informeren van de bewindspersoon over de inhoud van het op ophanden zijnde initiatiefwetsvoorstel is vrijwel nooit nodig en blijft dan ook, zeer uitzonderlijke gevallen daargelaten, achterwege. Het initiatiefwetsvoorstel wordt immers in een vroegtijdig stadium openbaar, namelijk als het aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer en tegelijkertijd voor advies wordt toegezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Anders dan bij een voorgenomen amendement doet zich dus niet de situatie voor dat een bewindspersoon met het oog op het actuele parlementaire debat moet worden geïnformeerd over de inhoud. Als het parlementaire debat aanbreekt, is de inhoud van het initiatiefwetsvoorstel al geruime tijd, soms zelfs al maanden- of jarenlang, bij de bewindspersoon bekend.

Vraag/opmerking

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd welke juridische adviezen de minister heeft ingewonnen over deze kwestie. Op basis van welke argumenten komt de minister tot de conclusie dat het staatsrechtelijk niet mogelijk is binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen om tot een verbod te komen op het delen van de inhoud van amendementen en initiatiefwetgeving tussen ambtenaar en bewindspersoon, zo vragen deze leden. Kunnen deze adviezen met de Kamer worden gedeeld?

Antwoord/reactie

Wij zijn ten behoeve van de kabinetsbrief van 27 juni 2022 geadviseerd door in het staatsrecht en het wetgevingsbeleid gespecialiseerde ambtenaren van onze eigen juridische directies (de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van JenV en de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van BZK). Om uitsluitsel te krijgen over de vraag of de praktijk op alle ministeries hetzelfde is, is na de indiening van de motie van de leden Sneller en Van Nispen vanuit eerstgenoemde directie contact gezocht met collega-wetgevingsjuristen uit het Interdepartementaal Wetgevingsberaad, waarin onderwerpen van algemeen wetgevingsbeleid worden behandeld (dit betrof wetgevingsjuristen van de Ministeries van EZK/LNV, IenW, Financiën, SZW en VWS). Verder is het concept van de brief, voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad,

² Zie Kamerstuk 30 095, nr. 5, p. 11.

behandeld in de Commissie voor Bestuur en Justitie, het ambtelijk voorportaal waarin de directeurs van de juridische directies van alle ministeries (of hun plaatsvervangers) zitting hebben. Er is dus sprake geweest van een brede interdepartementale juridische betrokkenheid bij en advisering over de brief.

In de brief is, overeenkomstig de ambtelijke adviezen, uiteengezet dat een verbod aan departementsambtenaren om hun bewindspersoon te informeren over de inhoud van voorgenomen amendementen ten aanzien waarvan ambtelijke bijstand is gevraagd, praktisch en staatsrechtelijk niet mogelijk is binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen. Op de praktische redenen zijn wij hierboven in de beantwoording van de vragen van deze leden en de leden van de VVD-fractie ingegaan. De staatsrechtelijke redenen, die wij overigens in de brief van 27 juni 2022 niet voorop hebben gezet, houden verband met het feit dat de ambtelijke bijstand altijd onder ministeriële verantwoordelijkheid geschiedt. Uit het grondwettelijk stelsel vloeit voort dat een ambtenaar de bewindspersoon moet kunnen informeren over al hetgeen hij onder ministeriële verantwoordelijkheid doet of nalaat. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de brief van 27 juni 2022 alleen gaat over de ambtelijke bijstand bij amendementen, dus niet bij initiatiefwetgeving. Op de ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving en de verschillen met ambtelijke bijstand bij amendementen zijn wij in het antwoord op de vorige vraag nader ingegaan. Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de aan ons verstrekte adviezen met de Kamer kunnen worden gedeeld, voegen wij de ambtelijke beslisnota's van beide directies die betrekking hebben op de brief van 27 juni 2022 als bijlagen bij deze beantwoording.³

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en reactie van de bewindspersonen

Vraag/opmerking

De leden van de CDA-fractie hebben geen nadere vragen of opmerkingen over de reactie op de motie van de leden Sneller en Van Nispen over de informatieverstrekking over de ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen.

Antwoord/reactie

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie, zo menen wij uit hun inbreng te mogen afleiden, zich kunnen vinden in de kabinetsreactie op de motie van de leden Sneller en Van Nispen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en reactie van de bewindspersonen

Vraag/opmerking

De leden van de SP-fractie maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de brief van de minister waarin deze ingaat op de uitwerking van de aangehouden Kamermotie van de leden Sneller en Van Nispen over de informatieverstrekking over de ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen.

De minister betoogt ten principale dat hij geïnformeerd zou moeten worden over de ambtelijke bijstand die geleverd wordt bij het opstellen van een amendement, omdat dit zijn ministeriële verantwoordelijkheid zou raken, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden hebben met verbazing kennisgenomen van die stellingname van de minister voor

³ In de nota van de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van JenV van 22 maart 2022 is één zin gelakt, omdat daarin wordt verwezen naar de inhoud van een vertrouwelijk gesprek met de Werkgroep Informatieafspraken van uw Kamer. Wij achten het ter bescherming van het parlementaire proces niet gepast om hierover vanuit het kabinet in de openbaarheid te treden, dat is aan de werkgroep zelf.

Rechtsbescherming. De reactie van de minister geeft deze leden erg weinig vertrouwen dat Kamerleden nu en in de toekomst erop kunnen vertrouwen dat zij in vertrouwelijkheid kunnen communiceren met ambtenaren over de mogelijke vormgeving van wetgeving.

De leden van de SP-fractie willen benadrukken dat zolang een amendement van een Kamerlid niet is ingediend, er wat hen betreft simpelweg geen amendement is. Deze leden zien niet in waarom een minister al voordat een amendement is ingediend en verspreid, en dus ook voordat andere Kamerleden en belanghebbenden kennis hebben kunnen nemen van het amendement, kennis zou moeten hebben over het amendement. Daar waar de minister spreekt van ministeriële verantwoordelijkheid kan volgens deze leden voldaan worden met de simpele mededeling dat ambtelijke bijstand is of wordt verleend, maar dat is nog wat anders dan dat de minister op de hoogte zou moeten zijn van de inhoud van een amendement en/of de discussie die speelt tussen ambtenaren en Kamerleden bij de vormgeving van een amendement. Juist dat laatste willen deze leden nadrukkelijk niet.

Wat de leden van de SP-fractie betreft vindt ambtelijke bijstand plaats op basis van vertrouwelijkheid tussen Kamerlid en ambtenaar, zonder dat de minister daar kennis van neemt. De kennisdeling tussen Kamerlid en ambtenaar staat los van welk staatsbelang dan ook.

Antwoord/reactie

Wij benadrukken dat de kabinetsreactie op de motie op geen enkele wijze afbreuk beoogt te doen en naar ons oordeel ook niet doet aan de vertrouwelijkheid van het amenderingsproces. In de brief van 27 juni 2022 is ook aangegeven dat reeds in 1985 de informatieplicht van de betrokken ambtenaar jegens de bewindspersoon in het Draaiboek voor de wetgeving is vastgelegd en dat het sinds jaar en dag vaste praktijk is dat de bewindspersoon over een voorgenomen amendement kan worden geïnformeerd. Zoals wij hierboven in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie hebben toegelicht, beperkt zich dat als regel tot het informeren op hoofdlijnen over betekenisvolle amenderingsvoornemens in de fase vlak voor of zelfs tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel, waarin ambtenaren (voor)overleg voeren met de bewindspersoon over onderwerpen die (naar verwachting) tijdens het Kamerdebat aan de orde komen. Het informeren van de bewindspersoon over de inhoud van een voorgenomen amendement heeft dus louter tot doel een goede voorbereiding van de bewindspersoon op het mondelinge debat over het wetsvoorstel. De informatie wordt niet met derden gedeeld. Eventuele gedachtewisselingen tussen ambtenaren en Kamerleden of hun medewerkers over de vormgeving van een amendement plegen niet met de bewindspersoon te worden gedeeld.

Vraag/opmerking

De leden van de SP-fractie wijzen in dat licht op een brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Eerste Kamer⁴ waarin hij de conclusie trekt dat de motie van de leden Sneller en Van Nispen tot doel heeft om eventueel vertrouwelijk overleg tussen Kamerleden en ambtenaren uit de beslisnota weg te lakken. Deze leden begrijpen niet goed hoe de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening tot deze conclusie komt. Deze leden willen hierbij nogmaals benadrukken dat het doel van de motie een ander doel was, namelijk: dat wanneer Kamerleden ambtelijke bijstand krijgen bij het opstellen van een amendement, de minister hierover niet wordt ingelicht. De inhoud van een amendement en de eventuele discussie daaromtrent vallen in dat geval ook niet onder het

⁴ Brief van de minister voor VRO over de ongelakte versie van de beslisnota bij de brief over de kritische tijdslijn aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 5 juli 2022 (Kamerstuk 33 118, EC).

staatsbelang en zouden daarom in zijn geheel geen onderdeel uit moeten maken van welke beslisnota dan ook. Immers, de minister weet niet eerder van het amendement dan wanneer het ingediend wordt en verspreid is onder de leden. Omdat het amendement en de eventuele discussie tussen Kamerlid en ambtenarij daaromtrent geen onderdeel uitmaakt van de beslisnota, hoeft er dus ook niks weggelakt te worden. Is de minister bereid dit uitgangspunt kenbaar te maken aan alle leden van het kabinet en ook te delen met de ambtenaren op de ministeries zodat hierover geen misverstanden meer kunnen ontstaan? Zo nee, waarom niet?

Kamerleden moeten er op kunnen vertrouwen dat de wetgevingsondersteuning die zij krijgen vertrouwelijk is, zo stellen de leden van de SP-fractie. Zo lang de ministeries hun werkwijze niet aanpassen, kunnen zij daar niet op vertrouwen.

De leden van de SP-fractie hopen dat het de minister na het lezen van bovenstaande uiteenzetting duidelijk is hoe de motie van de leden Sneller en Van Nispen uitgevoerd dient te worden. Als dat het geval is, dan horen deze leden graag per wanneer de werkwijze op de ministeries zal zijn aangepast. Zo niet, dan horen zij graag wat er nog niet duidelijk is.

Antwoord/reactie

De leden van de SP-fractie refereren aan een op 5 juli 2022 door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), mede namens de tweede ondergetekende, aan de Eerste Kamer toegezonden brief over openbaarmaking van een ongelakte versie van een beslisnota over de inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁵ Voor de goede orde zij opgemerkt dat de passage over de motie van de leden Sneller en Van Nispen waarop deze leden doelen niet staat in die brief, maar in een eerdere brief aan de Eerste Kamer, van 1 juli 2022, van de Minister voor VRO, mede namens de tweede ondergetekende, over hetzelfde onderwerp.⁶ In laatstgenoemde brief is gerefereerd aan de kabinetsreactie van 27 juni 2022, waaruit volgt dat, mocht er in een beslisnota inhoudelijke informatie zijn opgenomen over een voorgenomen amendement waaraan ambtelijke bijstand is verleend, deze informatie in het vervolg niet meer openbaar wordt gemaakt. In de brief van de Minister voor VRO is uiteengezet dat dit betekent dat de vertrouwelijkheid van het proces rond en de inhoud van bij de Tweede Kamer in voorbereiding zijnde amendementen onder het belang van de staat wordt geacht te vallen.

Het eerste element uit het dictum van de motie van de leden Sneller en Van Nispen, waarin gevraagd wordt ervoor te zorgen dat de bewindspersoon geen inhoudelijke informatie verkrijgt over bij een amendement verleende ambtelijke bijstand, impliceert dat deze informatie volgens de bedoeling van de indieners van de motie dus ook niet in een beslisnota aan de bewindspersoon zou mogen worden opgenomen. Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, is geenszins beoogd de bedoeling van dit element van de motie in de brief van de Minister voor VRO in twijfel te trekken. In de kabinetsreactie van 27 juni 2022 op de motie-Sneller/Van Nispen is toegelicht waarom naar het oordeel van het kabinet dit element van de motie echter niet nodig is om de vertrouwelijkheid van het amenderingsproces te waarborgen en bovendien praktisch en staatsrechtelijk niet mogelijk is binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het is ons duidelijk dat de leden van de SP-fractie van mening zijn dat informatie over een voorgenomen amendement nooit thuishoort in een beslisnota. Het kabinet deelt dit standpunt niet. Wel is het kabinet van oordeel dat deze informatie dan in het belang van de staat niet openbaar gemaakt kan worden en dus bij openbaarmaking van de beslisnota zal moeten worden weggelakt. Wij hopen overigens dat de

⁵ Kamerstuk 33 118, EC.

⁶ Kamerstuk 33 118, EB.

nadere toelichting die wij in deze beantwoording hebben gegeven, de leden van de SP-fractie alsnog kan overtuigen dat het vertrouwelijk karakter van de ambtelijke bijstand is en blijft gewaarborgd en dat die nadere toelichting hen dus aanleiding geeft hun standpunt te heroverwegen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de bewindspersonen

Vraag/opmerking

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief met de reactie op de motie-Sneller/Van Nispen over de informatieverstrekking over de ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen. De brief is erg verhelderend over de informatieverstrekking van de ambtelijke dienst aan de bewindspersoon. Desalniettemin hebben deze leden behoefte aan het stellen van enige vragen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het gebruikelijk is 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. Deze leden vragen de minister tot hoever deze informatieplicht reikt. Is de bewindspersoon enkel op de hoogte van de inhoud van het amendement of ook van de ontstaansgeschiedenis en totstandkoming van het amendement en het oorspronkelijke verzoek van het Kamerlid aan Bureau Wetgeving? De leden van de SGP-fractie vragen de minister of de bewindspersoon inzage heeft in de correspondentie tussen de ambtelijke ondersteuning en het Kamerlid.

Antwoord/reactie

Het verheugt ons dat de leden van de SGP-fractie de brief van 27 juni 2022 zeer verhelderend vonden.

Zoals ten aanzien van elk ambtelijk handelen geldt, is de informatieplicht jegens de bewindspersoon onbegrensd, maar de praktijk is dat een bewindspersoon in voorkomende gevallen slechts op hoofdlijnen wordt geïnformeerd over de inhoud van een amenderingsvoornemen, en dan nog alleen over die amenderingsvoornemens die betekenisvol zijn voor de inhoud van het wetsvoorstel en die zich voordoen vlak voor of tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel. De ontstaansgeschiedenis, bijvoorbeeld eerdere concepten, mailwisselingen of andere correspondentie met het betrokken Kamerlid of met Bureau Wetgeving pleegt niet met de bewindspersoon te worden gedeeld. Wij verwijzen deze leden verder naar hetgeen daarover is opgemerkt in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie.

Vraag/antwoord

De leden van de SGP-fractie constateren dat de bewindspersoon op de hoogte wordt gesteld van de inhoud van het amendement. Deze leden vragen de minister of dit er, in gevallen waarbij het Kamerlid nog even geen blijk wil geven van het voornemen om te amenderen, niet toe leidt dat het Kamerlid tot het laatste moment wacht met amenderen. Deelt de minister de mening dat dit het wetgevingsproces niet ten goede komt?

Antwoord/reactie

Wij onderschrijven dat “amendementen van het laatste uur” het wetgevingsproces niet ten goede komen. Het zal zeker de leden van de SGP-fractie bekend zijn dat aan deze problematiek in het rapport van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer

behartigenswaardige beschouwingen zijn gewijd. Wij hebben echter niet de indruk dat het probleem er daarbij in zit dat Kamerleden uit strategische overwegingen het vragen van ambtelijke bijstand tot het laatste moment uitstellen omdat ze niet willen dat de bewindspersoon al op de hoogte kan raken van een amenderingsvoornemen. Bovendien staat het Kamerleden geheel vrij al dan niet bijstand aan het ministerie te vragen. In de praktijk ziet men ook vaak dat er in eerste instantie voor wordt gekozen om uitsluitend Bureau Wetgeving in te schakelen en dan, als het amendement is ingediend en daarmee het amenderingsvoornemen openbaar is, zo nodig via een gewijzigd amendement technische verbeteringen aan te brengen die, al dan niet op uitdrukkelijk verzoek van het Kamerlid, door de wetgevingsambtenaren van het ministerie worden aangedragen.

Vraag/opmerking

De leden van de SGP-fractie constateren dat het Kamerlid doorgaans gevraagd wordt om toestemming voor het voorleggen van het amendement aan het ministerie. Deze leden vragen de minister of deze autorisatie standaard gevraagd wordt en is vastgelegd in bepaalde protocollen.

Antwoord/reactie

Vanuit Bureau Wetgeving is aangegeven dat, indien het Kamerlid kiest voor ambtelijke bijstand in de conceptfase, het werkproces aldaar zodanig is ingericht dat elk Kamerlid dat via Bureau Wetgeving ambtelijke bijstand verzoekt aan een ministerie, er vóór het vragen van ambtelijke bijstand op wordt gewezen dat dit betekent dat de betreffende bewindspersoon door de bijstandverlenende departementsambtenaar inhoudelijk over het voorgenomen amendement kan worden geïnformeerd. Zoals vermeld in het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie acht Bureau Wetgeving een nadere interne protocollering van dit werkproces niet noodzakelijk. In dat antwoord hebben wij de toezegging gedaan dat in een komende update van het Draaiboek voor de regelgeving in de paragraaf over ambtelijke bijstand bij het opstellen van amendementen uitdrukkelijk melding zal worden gemaakt van dit werkproces.

Vraag/opmerking

Deze leden vragen de minister of informatie die door het Kamerlid aan de ambtelijke ondersteuning is verstrekt vóór de autorisatie niet gedeeld wordt met het ministerie.

Antwoord/reactie

Informatie over een voorgenomen amendement wordt door de ambtenaren van Bureau Wetgeving alleen met het ministerie gedeeld als het Kamerlid daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.

Vraag/opmerking

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat afstemming tussen Bureau Wetgeving en het ministerie noodzakelijk is om te komen tot een gedegen voorbereiding van het wetsvoorstel. Deze leden vragen de minister of redelijkerwijs van beide partijen verwacht kan worden dat de informatieplicht van de ambtelijke ondersteuning aan de bewindspersoon niet van kracht is vóórdat het Kamerlid toestemming heeft gegeven tot het voorleggen van het amendement aan het ministerie.

Antwoord/reactie

Bureau Wetgeving legt over een voorgenomen amendement alleen contact met wetgevingsambtenaren van het ministerie als het Kamerlid daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Pas daarna kan de betrokken wetgevingsambtenaar dus zo nodig de bewindspersoon informeren over het voorgenomen amendement. Dat was en blijft staande praktijk.