

Vergaderjaar 2017–2018

34 550

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

Z

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2018

Hierbij bied ik u de rijksbrede »Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving« aan. Deze handreiking is door een interdepartementale werkgroep opgesteld om tot een meer uniforme werkwijze te komen bij het verlenen van ambtelijke bijstand bij het opstellen en de Kamerbehandeling van een initiatiefwetsvoorstel. Dit geeft invulling aan de taak van een bewindspersoon om zoveel mogelijk bijstand te verlenen bij het formuleren van een initiatiefvoorstel en om bij te dragen aan een goed wetgevingsproduct.¹ Het kabinet beoogt daarmee bij te dragen aan wetgeving van hoge kwaliteit, ook wanneer het initiatief tot het voorstel niet door de regering zelf is genomen.

De handreiking is gericht tot de ambtenaar die bijstand verleent aan een lid van de Tweede Kamer. Deze behandelend ambtenaar heeft primair tot taak het Kamerlid te ondersteunen in dit traject. Deze taak valt te onderscheiden van de gebruikelijke rol die een ministerie heeft tegenover Kamerleden om desgevraagd informatie te geven over bijvoorbeeld de kwantitatieve effecten of te verwachten kosten van bepaalde voorgestelde maatregelen. De handreiking beschrijft de stappen die genomen moeten worden vanaf voorbereiding tot inwerkingtreding van een initiatiefvoorstel en is om die reden ook lezenswaardig voor een Kamerlid dat voornemens is een initiatiefvoorstel op te stellen.

Een bijzonder punt van aandacht bij initiatiefwetgeving is de wijze waarop budgettaire dekking gevonden wordt voor een voorstel binnen de begroting. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 6 februari 2017 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer heeft aangegeven, geldt voor initiatiefvoorstellen niet de formele procedure waarin de financiële consequenties van een wetsvoorstel reeds vroegtijdig worden meegenomen in de besluitvorming over de

¹ Zoals neergelegd in de aanwijzingen 7.23 en 7.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

begroting.² Daardoor kan een situatie ontstaan waarin, na aanneming van een initiatiefvoorstel met wezenlijk financiële gevolgen voor het Rijk, nog niet is voorzien in budgettaire dekking van dat voorstel. Een integrale afweging van de gevolgen van het betreffende initiatiefvoorstel met inbegrip van de financiële consequenties is daardoor lastig te maken.

Het kabinet heeft zich daarom voorgenomen in drie fases van het traject nadrukkelijker aandacht aan dit vraagstuk te geven:

1. Vorbereidende fase: Gedurende de fase van het opstellen van een initiatiefvoorstel zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon desgevraagd of op eigen initiatief de initiatiefnemer informeren over de vraag of voorzien is in budgettaire dekking daarvan, en zo niet, op welke wijze daarin voorzien kan worden. Het gaat om dekking van zowel de structurele uitgaven die het voorstel met zich meebrengt, als eventuele incidentele uitgaven van maatregelen die nodig zijn ter voorbereiding van de inwerkingtreding. In verband hiermee is het wenselijk dat de initiatiefnemer vroegtijdig over deze specifieke kwestie contact opneemt met de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, zodat deze informatie desgewenst meegewogen kan worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel en bij de planning en fasering van de inwerkingtreding.
2. Fase van advisering door het kabinet: Bij het advies dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon namens het kabinet over het voorstel uitspreekt bij de Kamerbehandeling zal de vraag naar de dekking nadrukkelijker een rol spelen. Indien een voorstel ingrijpende budgettaire consequenties heeft waarvoor de initiatiefnemer niet zelf een oplossing heeft gevonden, zal het advies daarover dus vaker negatief kunnen uitvallen. Tevens zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarbij aangeven op welke wijze deze zich voorneemt budgettaire dekking te zoeken bij aanneming van het voorstel en welke eventuele gevolgen dit heeft voor wat betreft de planning en fasering van de inwerkingtreding van het voorstel.
3. Fase van bekrachtiging: Indien het voorstel is aangenomen zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon bij gelegenheid van de mededeling over de bekrachtiging van het voorstel³ ook aangeven op welke wijze voorzien wordt in budgettaire dekking daarvan (zulks met inachtneming van de eventuele nota's van wijziging en amendementen) en, in voorkomend geval, tot welke budgettaire verschuivingen dit zal leiden.

Met deze werkwijze beoogt het kabinet om ook bij initiatiefwetgeving te komen tot een integrale afweging van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan op andere onderdelen van de rijksbegroting.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

² Kamerstukken I 2016/17, 34 550, T.

³ Zoals bedoeld in aanwijzing 7.26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving

Inhoudsopgave	Blz.
1 Inleiding	3
2 Ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij initiatiefvoorstellen	5
2.1 <i>Vertrouwelijkheid</i>	5
2.2 <i>Reikwijdte ambtelijke bijstand</i>	5
Juridische en wetgevingstechnische bijstand	5
Het verstrekken van feitelijke informatie	5
2.3 <i>Betrokken partijen</i>	6
De initiatiefnemer	6
De ambtenaar die bijstand verleent	6
Bureau Wetgeving	7
2.4 <i>Procesmatige aandachtspunten bij ambtelijke bijstand</i>	7
Verzoek om ambtelijke bijstand	7
Startgesprek ambtelijke bijstand	8
Vervolgoverleggen	9
2.5 <i>Het opstellen van de wettekst en de artikelsgewijze toelichting</i>	9
2.6 <i>Advisering bij het algemeen deel van de memorie van toelichting</i>	9
Verhouding tot hoger recht	10
Financiële gevolgen	11
Gevolgen voor de uitvoering	11
Regeldrukeffecten	11
2.7 <i>Betrekken andere partijen</i>	12
Informatieverzameling binnen het departement	12
Informatieverzameling bij uitvoeringsorganisaties	13
Advisering door andere departementen	13
Advisering door externe instanties	14
Internetconsultatie	15
Rijksbrede wetgevingstoetsing	15
Notificatieverplichtingen	15
2.8 <i>Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State</i>	15
2.9 <i>Ambtelijke bijstand bij de parlementaire behandeling</i>	16
3 Ambtelijke ondersteuning aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon bij een initiatiefvoorstel	16
3.1 <i>Het voorbereiden van het kabinetsstandpunt</i>	17
3.2 <i>Inspanningen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling</i>	17
3.3 <i>De bekrachtiging van het initiatiefvoorstel</i>	18
Bijlage 1. Modelbrief beantwoording verzoek ambtelijke bijstand initiatiefvoorstel	20
Bijlage 2. Checklist startgesprek ambtelijke bijstand initiatiefvoorstel	22
Bijlage 3. Factsheet ambtelijke bijstand initiatiefwetgeving	24

1 Inleiding

In deze handreiking worden aan ambtenaren bij departementale wetgevingsdirecties enkele praktische handvatten geboden voor het verlenen van ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij initiatiefwetsvoorstellen (initiatiefvoorstellen). Een bijzonder aandachtspunt hierbij is de vraag wat de reikwijdte van de ambtelijke bijstand is en hoe daarover helder kan

worden gecommuniceerd.⁴ De ambtelijke bijstand richt zich in principe alleen op de wetstechnische en juridische ondersteuning; de initiatiefnemer gaat zelf over de beleidsmatige uitwerking van het initiatiefvoorstel. Het is voor de ambtenaar die bijstand verleent (behandelend ambtenaar) van belang de grenzen hiervan te bewaken.⁵ De handelend ambtenaar kan de initiatiefnemer wel zoveel mogelijk feitelijke informatie verstrekken en hierbij zo gewenst andere partijen betrekken om de initiatiefnemer te ondersteunen. In deze handreiking wordt ook aandacht gegeven aan de ambtelijke ondersteuning aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon bij een initiatiefvoorstel en hoe dit zich verhoudt tot de ambtelijke bijstand aan de initiatiefnemer.⁶

Deze handreiking is niet uitputtend bedoeld, maar bevat een gestructureerde bespreking van enkele praktische aspecten bij ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen. Hierbij is met name geput uit de informatie over dit onderwerp in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.23 tot en met 7.26) en het Draaiboek voor de regelgeving (Draaiboek nr. 129 tot en met 156) en de praktijk bij de departementen.⁷ In deze handreiking worden ook telkens relevante aanwijzingen, nummers uit het Draaiboek en andere bronnen genoemd. Met inachtneming van deze kaders kan in voorkomende gevallen van de handreiking worden afgeweken als de handelend ambtenaar dit nodig acht.

Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in paragraaf 2 ingegaan op de ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij initiatiefvoorstellen. In paragraaf 2.1 wordt eerst de vertrouwelijkheid die bij initiatiefvoorstellen in acht wordt genomen besproken. Vervolgens is er aandacht voor de reikwijdte van ambtelijke bijstand (paragraaf 2.2), de betrokken partijen (paragraaf 2.3) en enkele procesmatige aandachtspunten bij ambtelijke bijstand (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op het opstellen van de wettekst en de artikelsgewijze toelichting. Paragraaf 2.6 richt zich vervolgens op de advisering bij het algemeen deel van de toelichting. In paragraaf 2.7 gaat het om het betrekken van andere partijen in het eigen departement, andere departementen en externe instanties en paragraaf 2.8 gaat in het bijzonder in op de gang van zaken bij de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Paragraaf 2.9 ziet op de laatste fase van de ambtelijke bijstand, de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel. In paragraaf 3 worden vervolgens enkele handvatten gegeven voor de ambtelijke ondersteuning aan de eerstverantwoordelijke

⁴ Voor de volledigheid wordt vermeld dat deze handreiking geen betrekking heeft op ambtelijke bijstand bij het opstellen van een initiatiefnota (een door een Kamerlid te initiëren beleidsmatig stuk met beslispunten voor de Tweede Kamer), een amendement of een motie (zie voor ambtelijke bijstand bij een amendement Ar 7.20). Het kan voorkomen dat een Kamerlid dat aanvankelijk voor een initiatiefvoorstel heeft gekozen, ook als de ambtelijke bijstand bij het initiatiefvoorstel al in gang is gezet, alsnog kiest voor een initiatiefnota of een amendement op een ander wetsvoorstel over dezelfde materie.

⁵ Deze handreiking is ten behoeve van de leesbaarheid grotendeels geschreven in de enkelvoudsvorm. Bij het verlenen van ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen kunnen uiteraard ook meerdere initiatiefnemers, handelend ambtenaren en bewindspersonen betrokken zijn.

⁶ De «eerstverantwoordelijke bewindspersoon» zal doorgaans de bewindspersoon zijn die het initiatiefvoorstel bij de bekrachtiging zal contrasigneren als het is aangenomen door beide Kamers en de ambtelijke bijstand zal doorgaans vanuit zijn ministerie worden verleend vanwege de wetstechnische en juridische aspecten. Ook wat de financiële gevolgen betreft, zal de budgettaire dekking in de meeste gevallen moeten worden gevonden in de begroting van het Ministerie van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Het is echter ook mogelijk dat de budgettaire gevolgen mede, of zelfs geheel, door een ander ministerie moeten worden gedragen. Het is van belang dit zo vroegtijdig mogelijk te signaleren, zodat hier zo nodig interdepartementaal overleg kan worden gevoerd. Zie hierover met name paragraaf 3.

⁷ Zie ook aanwijzing 9 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren voor de verhouding tussen die aanwijzingen en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

bewindspersoon bij een initiatiefvoorstel. Hierbij wordt ingegaan op het voorbereiden van het kabinetsstandpunt (paragraaf 3.1), de inspanningen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling (paragraaf 3.2) en de bekrachtiging (paragraaf 3.3).

Bij deze handreiking zijn verder de volgende bijlagen gevoegd die door de behandelend ambtenaar kunnen worden gebruikt bij de ambtelijke bijstand:

- bijlage 1: Modelbrief beantwoording verzoek ambtelijke bijstand initiatiefvoorstel;
- bijlage 2: Checklist startgesprek ambtelijke bijstand;
- bijlage 3: Factsheet ambtelijke bijstand initiatiefwetgeving.

2 Ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij initiatiefvoorstellen

2.1 Vertrouwelijkheid

Het spreekt vanzelf dat de behandelend ambtenaar vertrouwelijkheid in acht neemt. De behandelend ambtenaar betreft alleen andere personen met instemming van de initiatiefnemer. Hierbij wijst hij telkens op het vertrouwelijke karakter van het initiatiefvoorstel. De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer dat hij wel zijn bewindspersoon desgewenst moet informeren, bijvoorbeeld over de stand van zaken bij het initiatiefvoorstel of bij een verzoek tot het verstrekken van andere dan openbare informatie (zie aanwijzing 7, tweede lid, van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren).

2.2 Reikwijdte ambtelijke bijstand

Ambtelijke bijstand aan Kamerleden bij initiatiefvoorstellen ziet op *juridische en wetgevingstechnische bijstand en het verstrekken van feitelijke informatie* (zie ook Ar 7.23).⁸

Juridische en wetgevingstechnische bijstand

De juridische en wetgevingstechnische bijstand ziet op het gehele traject van een initiatiefvoorstel, van de voorbereiding tot en met (de schriftelijke en mondelinge) parlementaire behandeling.⁹ De behandelend ambtenaar kan de initiatiefnemer adviseren over de juridische mogelijkheden om een bepaalde politieke wens te vertalen. Het is van belang dat de initiatiefnemer deze politieke wens eerst zoveel mogelijk schriftelijk uitwerkt. Op basis van de gemaakte keuzes kan de behandelend ambtenaar vervolgens wetteksten formuleren of conceptwetteksten becommentariëren. De vraag of de bedoeling van de initiatiefnemer bijvoorbeeld vorm moet krijgen in algemene regels of via vergunningverlening is een beleidsmatige keuze van de initiatiefnemer. De behandelend ambtenaar kan adviseren over de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten.

Het verstrekken van feitelijke informatie

De behandelend ambtenaar verstrekt desgevraagd zoveel mogelijk informatie aan de initiatiefnemer. Het staat hem ook vrij uit eigen beweging relevante informatie te verstrekken. Hierbij kan het nodig zijn

⁸ De eerstverantwoordelijke bewindspersoon kan bij uitzondering beslissen dat aan de initiatiefnemer daarnaast een meer beleidsinhoudelijke ondersteuning moet worden verleend, bijvoorbeeld als hij het initiatiefvoorstel beleidsmatig ondersteunt.

⁹ Ar 7.24, derde lid: Ook tijdens de parlementaire behandeling wordt desgewenst aan de initiatiefnemer zoveel mogelijk en zo snel mogelijk ambtelijke bijstand van juridische en wetgevingstechnische aard verleend.

met instemming van de initiatiefnemer andere personen binnen en buiten het departement te betrekken (zie paragraaf 2.7). Uiteraard wordt geen informatie verstrekt waarop de wettelijke geheimhoudingsplicht van toepassing is; deze geldt ook tegenover Kamerleden.¹⁰ In het kader van de informatieverstrekking kan de behandelend ambtenaar verder bepaalde vragen onderzoeken. Voorwaarde hiervoor is dat de benodigde tijdsinvestering redelijk is. Het onderzoek moet ook mogelijk zijn met de beschikbare informatie, bijvoorbeeld op basis van kennis binnen het departement of een onderzoeksrapport. Als nieuw onderzoek nodig is, adviseert de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer over hoe deze een dergelijk onderzoek kan laten uitvoeren.

2.3 Betrokken partijen

Bij ambtelijke bijstand kunnen de volgende partijen worden onderscheiden:

- a. de initiatiefnemer;
- b. de ambtenaar die bijstand verleent; en
- c. het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer.

De initiatiefnemer

Elk lid van de Tweede Kamer heeft het recht om een initiatiefvoorstel aanhangig te maken bij de Tweede Kamer (artikel 82 van de Grondwet). De initiatiefnemer heeft het voortouw bij een initiatiefvoorstel. Hij bepaalt de inhoud van het voorstel. De initiatiefnemer wordt doorgaans ondersteund door een eigen medewerker.

Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer een concrete wens heeft en aan de behandelend ambtenaar een schriftelijke beschrijving geeft van het probleem, het doel en de voorgestelde oplossing. De beleidsmatige bedoeling moet voldoende helder zijn voordat de behandelend ambtenaar deze kan vertalen naar concrete wetteksten. De verhouding tussen de initiatiefnemer en de ambtenaar die bijstand verleent is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met de verhouding tussen de bewindspersoon (ondersteund door beleidsmedewerkers) en de wetgevingsjurist bij een regeringsvoorstel.

De ambtenaar die bijstand verleent

De behandelend ambtenaar is tegenover de initiatiefnemer duidelijk over zijn positie en rol als verlener van juridische en wetgevingstechnische bijstand. Die rol houdt in dat hij voor de verzochte werkzaamheden in zekere zin wordt «uitgeleend» aan de opdrachtgevende initiatiefnemer. De behandelend ambtenaar valt weliswaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, maar spreekt niet namens deze. De behandelend ambtenaar beperkt zich tot het verstrekken van de gevraagde inlichtingen van feitelijke aard (zie ook aanwijzing 5 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren). Het is aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon om namens het kabinet een beleidsinhoudelijk oordeel over het initiatiefvoorstel te geven (zie paragraaf 3). Meer algemeen: de behandelend ambtenaar is bij het verlenen van ambtelijke bijstand neutraal.

Het is wenselijk dat zo mogelijk de ambtenaar die bijstand verleent bij een initiatiefvoorstel niet tevens de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondersteunt bij de reactie op dat initiatiefvoorstel (Draaiboek nr. 131, zie

¹⁰ Zie artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet en artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

ook paragraaf 3). Dit is in de praktijk niet in alle gevallen mogelijk, 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.

Bureau Wetgeving

Wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer (Bureau Wetgeving) ondersteunen de initiatiefnemer bij het opstellen van initiatiefvoorstellen. Bureau Wetgeving kan meeschrijven aan het initiatiefvoorstel en het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting en kan tevens onderzoek doen. Voor informatie over procedures is Bureau Wetgeving ook het algemene aanspreekpunt, zoals de wijze van aanhangig maken, het indienen van een nota van wijziging, e.d. Dit geldt ook als er geen betrokkenheid is bij de inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel.

De algemene contactgegevens van Bureau Wetgeving zijn te vinden op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken.

2.4 Procesmatige aandachtspunten bij ambtelijke bijstand

Ambtelijke bijstand wordt bij voorkeur gestart met een verzoek van de initiatiefnemer aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon en een reactie hierop. Hierop volgen een startgesprek ambtelijke bijstand en vervolgoverleggen.

Verzoek om ambtelijke bijstand

De initiatiefnemer kan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon vragen om ambtelijke bijstand (zie Ar 7.23 en Draaiboek nr. 130).¹¹ Bureau Wetgeving heeft hiervoor voor initiatiefnemers een modelbrief opgesteld. Bij de reactie van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon op het verzoek kan gebruik worden gemaakt van de bij deze handreiking gevoegde modelbrief (bijlage 1).¹² In deze brief is onder meer aangegeven:

- welke ambtenaar bijstand verleent (met contactgegevens);¹³
- wat ambtelijke bijstand in hoofdlijnen inhoudt;
- dat vertrouwelijkheid in acht wordt genomen;
- dat contact kan worden opgenomen met de behandelend ambtenaar voor een startgesprek.

Het verlenen van ambtelijke bijstand door de bewindspersoon heeft gevolgen voor de departementale wetgevingscapaciteit.¹⁴ Dit kan consequenties hebben voor de prioritering in het wetgevingsprogramma van regeringsvoorstellen. Om deze reden worden initiatiefvoorstellen in

¹¹ Ar 7.23: Leden van de Tweede Kamer die een initiatiefvoorstel van wet aanhangig willen maken, kunnen de betrokken bewindspersoon bijstand verzoeken bij het formuleren daarvan. Deze bijstand wordt zoveel mogelijk verleend.

¹² Bij de meeste departementen wordt het begin van de ambtelijke bijstand formeel gemarkeerd met een verzoek van het Kamerlid en een reactie hierop van de bewindspersoon, al dan niet voorafgegaan door ambtelijke contacten. In de praktijk kan het ook informeler verlopen.

¹³ Het is mogelijk dat gedurende een wetgevingstraject de behandelend ambtenaar moet worden vervangen. De initiatiefnemer wordt hierover in dat geval geïnformeerd.

¹⁴ Bij verschillende departementen wordt in dit kader voor alle wetsvoorstellen gewerkt met overzichten met inschattingen van de capaciteit voor verschillende soorten voorstellen.

het wetgevingsprogramma vermeld en in het periodieke overleg met de bewindspersoon over dit programma aan de orde gesteld.¹⁵

Startgesprek ambtelijke bijstand

Voordat de behandelend ambtenaar zijn werkzaamheden begint, bespreekt hij met de initiatiefnemer wat de reikwijdte van de ambtelijke bijstand zal zijn en wat de initiatiefnemer op hoofdlijnen wel en niet kan verwachten. Uitgangspunt is dat dit gebeurt in een startgesprek ambtelijke bijstand.¹⁶ Bij voorkeur is Bureau Wetgeving hierbij ook aanwezig.¹⁷ In het startgesprek kunnen de initiatiefnemer, de behandelend ambtenaar en Bureau Wetgeving de verwachtingen over en weer uitspreken en afspraken maken over de werkverdeling en de planning. Bureau Wetgeving kan bijvoorbeeld de algemene aspecten van vormgeving uitwerken en de behandelend ambtenaar de onderdelen die specialistische kennis vergen op een bepaald rechtsgebied.

Onderdeel van het startgesprek kan zijn dat de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer wijst op mogelijke alternatieven voor het initiatiefvoorstel. Deze alternatieven kunnen in bepaalde gevallen meer aangewezen zijn om het doel te bereiken dat de initiatiefnemer voor ogen heeft. Ook Bureau Wetgeving wijst de initiatiefnemer doorgaans op alternatieven. Daarbij kan worden gedacht aan een amendement op een lopend of aankomend wetsvoorstel dat op hetzelfde onderwerp betrekking heeft, of een motie waarin de regering, al dan niet op basis van een door de initiatiefnemer opgestelde initiatiefnota, wordt verzocht om een wetsvoorstel in te dienen. Een motie is vooral te overwegen bij grote wetswijzigingen (stelselwijzigingen e.d.).

De behandelend ambtenaar attendeert bij het startgesprek de initiatiefnemer op het kabinetsbeleid bij initiatiefwetgeving.¹⁸ Het kabinet hecht er bijvoorbeeld grote waarde aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat de financiële gevolgen en de budgettaire dekking in beeld zijn. Gedurende de fase van het opstellen van een initiatiefvoorstel zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon desgevraagd of op eigen initiatief de initiatiefnemer informeren over de vraag of voorzien is in budgettaire dekking van het voorstel, en zo niet, op welke wijze daarin voorzien kan worden. In verband hiermee is het wenselijk dat de initiatiefnemer vroegtijdig over deze specifieke kwestie contact opneemt met de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, zodat deze informatie desgewenst meegewogen kan worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel en bij de planning en fasering van de inwerkingtreding. Het kabinet beoogt een integrale afweging van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan op andere onderdelen van de rijksbegroting. De juridische en wetgevingstechnische bijstand die wordt verleend en de informatie die wordt verstrekt in het kader van de ambtelijke bijstand kan bijdragen aan een voorstel dat voldoet aan de eisen die het kabinet aan wetgeving stelt.

¹⁵ Met het oog op het vertrouwelijke karakter worden initiatiefvoorstellen die nog niet aanhangig zijn gemaakt bij de Tweede Kamer alleen vermeld in het wetgevingsprogramma voor de bewindspersoon en niet in andere voortgangsoverzichten.

¹⁶ Voordat dit gesprek plaatsvindt heeft Bureau Wetgeving doorgaans al een startgesprek gehad met de initiatiefnemer.

¹⁷ Als Bureau Wetgeving niet aanwezig is bij het startgesprek, is het raadzaam om (nogmaals) bij de initiatiefnemer na te vragen of het mogelijk is om contact op te nemen en samen te werken met Bureau Wetgeving.

¹⁸ Zie onder meer de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2017 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, 34 550, T, en de brief van 13 juli 2018 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer (aanbiedingsbrief bij deze handreiking).

Om het startgesprek te vergemakkelijken is als bijlage bij deze handreiking een checklist met bespreekpunten opgenomen (zie bijlage 2). Het startgesprek is ook een goede gelegenheid om de initiatiefnemer de «Factsheet ambtelijke bijstand initiatiefwetgeving» (zie bijlage 3) te verstrekken. Vanuit Bureau Wetgeving wordt ook praktische informatie verstrekt over de procedure bij en de inhoud van een initiatiefvoorstel. Dit betreft het «Stappenplan initiatiefwetsvoorstel (Bureau Wetgeving)» en de «Checklist voor (het algemeen deel van) de memorie van toelichting».

Vervolgoverleggen

Gedurende het wetgevingstraject zullen de initiatiefnemer, de behandelend ambtenaar en Bureau Wetgeving regelmatig contact hebben over de uitwerking. Het is niet de bedoeling dat de behandelend ambtenaar beleidsmatige overleggen voert met derden namens de initiatiefnemer. Deelnemen aan een gesprek van de initiatiefnemer met derden kan nuttig zijn, bijvoorbeeld bij mogelijke consequenties voor te maken juridische keuzes. De behandelend ambtenaar maakt dan aan de derden duidelijk wat de reden is van zijn aanwezigheid en dat hij niet namens de initiatiefnemer of bewindspersoon spreekt.

Het is raadzaam dat de behandelend ambtenaar de gemaakte afspraken bij het startgesprek en alle vervolgoverleggen zoveel mogelijk schriftelijk bevestigt. Dit biedt alle betrokkenen duidelijkheid over de komende stappen en wie hierbij het voortouw heeft.

2.5 Het opstellen van de wettekst en de artikelsgewijze toelichting

De behandelend ambtenaar draagt zorg voor de technisch-juridische uitwerking van het voorstel in concrete wetteksten en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting. Hierbij kan hij zelf de wetteksten en artikelsgewijze toelichting opstellen of door de initiatiefnemer of Bureau Wetgeving opgestelde wetteksten en artikelsgewijze toelichting controleren (zie ook Draaiboek nr. 131).

Het verdient in het algemeen de voorkeur dat de behandelend ambtenaar zelf de teksten opstelt. Zie in dit verband ook Ar 7.23 waarin is bepaald dat om bijstand bij het «formuleren» van een initiatiefvoorstel kan worden verzocht. Stelt de initiatiefnemer zelf de artikelen van het wetsvoorstel op, al dan niet met ondersteuning van Bureau Wetgeving, dan verricht de behandelend ambtenaar een technisch-juridische toets en beoordeelt hij of met de voorgestelde artikelen het beoogde doel kan worden gerealiseerd.

2.6 Advisering bij het algemeen deel van de memorie van toelichting

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de politieke en beleidsmatige onderbouwing van het voorstel. Deze wordt doorgaans in het algemeen deel van de memorie van toelichting opgenomen. Als delen van de onderbouwing worden geplaatst in het artikelsgewijze deel, draagt de initiatiefnemer ook zorg voor dat deel van de artikelsgewijze toelichting. De behandelend ambtenaar schrijft bij reguliere ambtelijke bijstand niet zelf mee aan het algemeen deel van de toelichting (zie Draaiboek nr. 131), maar heeft hierbij een faciliterende rol.

De behandelend ambtenaar geeft de initiatiefnemer voorlichting over het opstellen van de memorie van toelichting en verstrekt zoveel mogelijk de hiervoor benodigde feitelijke informatie. Met instemming van de

initiatiefnemer kan de behandelend ambtenaar zo nodig ook andere partijen betrekken binnen en buiten het departement (zie paragraaf 2.7). Bij het informeren kan de behandelend ambtenaar gebruik maken van de instrumenten die hij gebruikt bij regeringsvoorstellen, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de Interdepartementale Schrijfwijzer Memorie van toelichting.

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer expliciet op het belang van de memorie van toelichting bij:

- *advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State*: De Afdeling advisering van de Raad van State kijkt kritisch naar de memorie van toelichting in het kader van de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wetstechnische toets (zie ook paragraaf 2.8 en Draaiboek nr. 40).
- *de parlementaire behandeling*: De Tweede Kamer en de Eerste Kamer en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon die optreedt als adviseur van de Kamer en bij de mondelinge behandeling het kabinetsstandpunt geeft, beoordelen het initiatiefvoorstel mede aan de hand van de memorie van toelichting.
- *de bekrachtiging*: Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer besluit de ministerraad om het wetsvoorstel te bekrachtigen of te verwerpen (zie Draaiboek nr. 147 tot en met 150). Bij deze beoordeling wordt de memorie van toelichting betrokken.
- *de uitvoering en de rechtspraak*: Wordt het wetsvoorstel verheven tot wet, dan wordt de memorie van toelichting vaak gebruikt voor uitleg van de wettekst door bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties of rechters.

Wat de standpuntbepaling van het kabinet betreft, zowel bij de parlementaire behandeling als bij de bekrachtiging, wijst de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer erop dat het kabinet grote waarde hecht aan het in acht nemen van bepaalde kwaliteitswaarborgen. Het kabinet heeft hier uiteraard oog voor bij regeringsvoorstellen, maar vraagt hiervoor ook indringend aandacht bij initiatiefvoorstellen (zie ook paragraaf 3). Hieronder worden enkele belangrijke onderdelen van de memorie van toelichting uitgelicht. Het gaat om de verhouding tot hoger recht, de financiële gevolgen, de gevolgen voor de uitvoering en de regeldrukeffecten.

Verhouding tot hoger recht

Het is van belang dat de initiatiefnemer toelicht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot hoger recht.¹⁹ Voor regeringsvoorstellen is hiervoor onder meer aandacht in Ar 4.43, onderdeel f, en onderdeel 6.2.1 van het IAK. De behandelend ambtenaar adviseert of het initiatiefvoorstel verenigbaar is met de Grondwet en met internationale verdragen en het recht van de Europese Unie. Met instemming van de initiatiefnemer kan hij hierbij zo nodig deskundige collega's betrekken. Bij eventuele onverenigbaarheid van het initiatiefvoorstel met hoger recht is het aan de initiatiefnemer om te besluiten zijn voorstel al dan niet voort te zetten.

¹⁹ Ook de Kamer vraagt aandacht voor de verhouding tot hoger recht bij initiatiefvoorstellen. In de motie Klein c.s. van 18 november 2015 werd bijvoorbeeld overwogen dat de wetgevende macht gerechtigd is om wetten aan de Grondwet te toetsen en «dat het belangrijk is dat de Kamer daadwerkelijk haar taak van het toetsen van initiatiefwetten en wetsvoorstellen aan de Grondwet uitvoert». In 2018 is verder aangekondigd dat de vaste commissies van de Tweede Kamer door de ondersteunende staven zullen worden voorzien van een wetgevingsrapport, waarin tevens op grondwettelijke aspecten wordt ingegaan (Kamerstukken II 2017/18, 34 892, nr. 1).

Financiële gevolgen

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer erop de financiële gevolgen van het initiatiefvoorstel in de toelichting op te nemen. Hij wijst hierbij op de wettelijke verplichting van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 dat voor zowel regeringsvoorstellen als initiatiefvoorstellen bepaalt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.²⁰

Indien beleidsvoornemens van het Rijk (waaronder initiatiefvoorstellen) leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, moet verder in de toelichting worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen (artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet).

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer er zo nodig opnieuw op dat het kabinet grote waarde hecht aan de financiële gevolgen van initiatiefvoorstellen en de budgettaire dekking (zie paragraaf 2.4). Ook in de beide Kamers wordt op de financiële gevolgen van initiatiefvoorstellen gelet. Kamerleden kunnen bijvoorbeeld ten behoeve van hun afweging om een specifieke toelichting vragen ten laste van welke posten op de begroting van het verantwoordelijke ministerie de kosten van het initiatiefvoorstel zullen gaan.²¹

De behandelend ambtenaar doet over de financiële gevolgen met instemming van de initiatiefnemer navraag bij de verantwoordelijke beleidsdirectie en de directie Financieel-Economische Zaken (zie paragraaf 2.7, onder «Informatieverzameling binnen het departement»).

Gevolgen voor de uitvoering

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer op de noodzaak van het in kaart brengen van de eventuele gevolgen voor de uitvoering van het voorstel.²² Bij het in kaart brengen van de gevolgen voor de uitvoering kan een uitvoeringstoets door een uitvoeringsorganisatie zijn aangewezen (zie hiervoor paragraaf 2.7, onder «Informatieverzameling bij uitvoeringsorganisaties»). De behandelend ambtenaar wijst de initiatiefnemer er zo nodig op dat de Kamer hecht aan het openbaar maken van uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen.²³

Regeldrukeffecten

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer erop om in de toelichting in te gaan op de regeldrukeffecten van het voorstel. Te verwachten *regeldrukeffecten* kunnen door de behandelend ambtenaar – met hulp van de verantwoordelijke beleidsdirectie en de departementale regeldrukcoördinator – in kaart worden gebracht aan de hand van het

²⁰ De Afdeling advisering van de Raad van State let ook op de toelichting van de financiële gevolgen bij een initiatiefvoorstel. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2015/16, 34 291, nr. 4.

²¹ Zie bijvoorbeeld de behandeling van het voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent tot wijziging van de Wet arbeid en zorg (babyverlof) (Kamerstukken 31 071) in Handelingen II 2009/10, 57-5239.

²² Dit is ook een aandachtspunt in de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State bij initiatiefvoorstellen. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 33 703, nr. 4.

²³ Dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer hieraan hecht blijkt onder meer uit Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14 en Kamerstukken I 2017/18, CXXIV, E.

Handboek meting regeldrukkosten. Dit openbare stuk kan ook aan de initiatiefnemer worden verstrekt. De initiatiefnemer legt zelf contact met externe partijen. De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer zo nodig ook op de mogelijkheid dat het Adviescollege toetsing regeldruk op verzoek de Tweede Kamer adviseert over de gevolgen van initiatiefwetgeving voor de regeldruk (artikel 2, derde lid, van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk).

2.7 Betrekken andere partijen

Bij de ambtelijke bijstand kan het wenselijk zijn andere partijen te betrekken. Met name voor het opstellen van het algemeen deel van de toelichting is feitelijke informatie nodig waarover allerlei partijen binnen en buiten het departement beschikken. De behandelend ambtenaar adviseert de initiatiefnemer hierover en vraagt zijn instemming om bepaalde partijen te betrekken. Bij deze contacten benadrukt de behandelend ambtenaar telkens het vertrouwelijke karakter van het voorstel.

Als een initiatiefnemer geen instemming geeft om bepaalde partijen te betrekken, wijst de behandelend ambtenaar hem erop dat een adequate ondersteuning in dat geval niet mogelijk is of wezenlijke beperkingen kent. De initiatiefnemer wordt er verder zo nodig aan herinnerd dat de gevolgen van een initiatiefvoorstel onder meer worden meegewogen bij het kabinetsstandpunt (zie ook paragraaf 3).

Informatieverzameling binnen het departement

In het kader van het verstrekken van feitelijke informatie kan informatie beschikbaar zijn in het eigen departement. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om informatie over de uitvoerbaarheid en de financiële aspecten van het initiatiefvoorstel of informatie over lopende beleidstrajecten. De behandelend ambtenaar doet hierover met instemming van de initiatiefnemer navraag bij de verantwoordelijke beleidsdirectie en de directie Financieel-Economische Zaken.

Bij het bepalen van de passende mate van informatieverstrekking vanuit het departement is van belang dat bij de mondelinge behandeling van een initiatiefvoorstel de bewindspersoon optreedt als adviseur van de Kamer en ook een kabinetsstandpunt moet worden voorbereid (zie paragraaf 3). Praktisch betekent dit dat hoe meer feitelijke informatie in het kader van de ambtelijke bijstand bij het initiatiefvoorstel wordt verzameld, hoe minder later (en dan vaak met minder tijd) bij de ambtelijke ondersteuning vanuit het departement van de bewindspersoon hoeft te worden gedaan. Als de informatie vroeg beschikbaar is voor de initiatiefnemer, kan hij deze informatie bovendien al tijdig betrekken bij de uitwerking van het initiatiefvoorstel.

In het uitzonderlijke geval dat de initiatiefnemer niet instemt met het betrekken van andere directies, wijst de behandelend ambtenaar hem op de mogelijke consequenties, bijvoorbeeld voor het kabinetsstandpunt en de besluitvorming over de bekrachtiging.

Zodra het wetsvoorstel aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer en dus openbaar is, attendeert de behandelend ambtenaar de verantwoordelijke beleidsdirectie zo nodig op het initiatiefvoorstel. Indien vanwege het ontbreken van de instemming van de initiatiefnemer voor een eerdere informatievergaring de nodige feitelijke informatie niet eerder is verstrekt, kan deze informatie alsnog via de behandelend ambtenaar worden doorgegeven aan de initiatiefnemer. De initiatiefnemer heeft de mogelijkheid om bij de reactie op het advies van de Afdeling advisering

van de Raad van State een gewijzigd voorstel van wet of een gewijzigde memorie van toelichting in te dienen dan wel een nota van wijziging op het aanhangig gemaakte wetsvoorstel en een aanvullende brief bij aanpassingen in de memorie van toelichting (zie ook paragraaf 2.8). Hierbij kan hij ook eventuele aanvullende informatie vanuit het departement betrekken. Het is uiteraard aan de initiatiefnemer om te bepalen wat hij met de verstrekte informatie doet.

Indien hierover niet al in een eerdere fase overleg is gevoerd zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon de initiatiefnemer informeren over de vraag of voorzien is in budgettaire dekking van het initiatiefvoorstel, en zo niet, op welke wijze daarin voorzien kan worden. Het gaat om dekking van zowel de structurele uitgaven die het voorstel met zich meebrengt, als eventuele incidentele uitgaven van maatregelen die nodig zijn ter voorbereiding van de inwerkingtreding.

Informatieverzameling bij uitvoeringsorganisaties

Bij het in kaart brengen van de gevolgen voor de uitvoering kan een uitvoeringstoets door een uitvoeringsorganisatie zijn aangewezen. Als het gaat om de gevolgen voor de uitvoering van instanties die onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon vallen, neemt de behandelend ambtenaar na instemming van de initiatiefnemer contact op met de verantwoordelijke beleidsdirectie. De behandelend ambtenaar doet met instemming van de initiatiefnemer navraag bij instanties die onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon vallen over de uitvoerbaarheid van het initiatiefvoorstel. Contacten met medewerkers van deze instanties verlopen bij voorkeur via de behandelend ambtenaar.

De initiatiefnemer benadert voor het verkrijgen van feitelijke informatie met betrekking tot de uitvoering van het initiatiefvoorstel zelf zelfstandige bestuursorganen. Hiervoor is geen voorafgaande toestemming van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon vereist. In verband met de ministeriële verantwoordelijkheid hecht het kabinet er wel aan dat de betrokken bewindspersoon vooraf, of tegelijk met het zelfstandige bestuursorgaan, wordt geïnformeerd.²⁴ Bij bepaalde zelfstandige bestuursorganen kan het wenselijk zijn dat de bewindspersoon met het zelfstandige bestuursorgaan en zo nodig met de Kamer in overleg treedt over de modaliteit van informatieverstrekking, gegeven ieders verantwoordelijkheid.²⁵ De behandelend ambtenaar adviseert de initiatiefnemer hoe contacten kunnen worden gelegd en faciliteert hem daarbij.

Advisering door andere departementen

De behandelend ambtenaar betreft met instemming van de initiatiefnemer zo nodig andere departementen. Bij het in beeld brengen van de financiële gevolgen kunnen bijvoorbeeld zo nodig via de directie Financieel-Economische Zaken ambtenaren van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden betrokken. De behandelend ambtenaar stimuleert en faciliteert verder de interdepartementale afstemming, maar stelt zich tegenover het

²⁴ Zie Kamerstukken I 2014/15, C, U en de Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2006/07, 29 283, nr. 46).

²⁵ Bewindspersonen en zbo-bestuurders hebben in relatie tot een zbo onderscheiden verantwoordelijkheden. In concrete gevallen kan het lastig zijn de scheidslijnen tussen de verantwoordelijkheid van bewindspersoon en die van zbo(-bestuurder) goed te trekken. Zie Kamerstukken I 2014/15, C, U.

andere departement niet op als een vooruitgeschoven post van of onderhandelaar voor de initiatiefnemer. De ambtelijke bijstand strekt zich verder niet uit tot het instellen en/of coördineren van een interdepartementale werkgroep.

De eerstverantwoordelijke bewindspersoon is niet verantwoordelijk voor de omvang en inhoud van de medewerking die door het andere departement wordt verleend. Als het aangewezen is dat de gevraagde inzet de vorm aanneemt van meeschrijven, informeert de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer dat hij hiervoor een afzonderlijk verzoek om ambtelijke bijstand kan doen aan de andere verantwoordelijke bewindspersoon.

Advisering door externe instanties

Het is in beginsel aan de initiatiefnemer om te bepalen aan welke instanties door hem advies wordt gevraagd over het initiatiefvoorstel. Dit geldt niet bij wettelijke adviesverplichtingen. Er gelden (onder meer) adviesverplichtingen bij de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (zie paragraaf 2.8) en bij het advies dat moet worden uitgebracht door de Autoriteit persoonsgegevens, indien het voorstel geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op verwerking van persoonsgegevens (artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming).²⁶ In sommige gevallen bestaan adviestaken voor instanties, zoals die van de Raad voor de rechtspraak om de regering en Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften op het terrein van de rechtspleging (artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Het kan ook in de rede liggen om de BES-eilanden te consulteren als het initiatiefvoorstel gevolgen heeft voor de BES-eilanden.²⁷ De behandelend ambtenaar verstrekt zo nodig informatie over de te volgen procedures.²⁸

Artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges kent alleen aan de Tweede Kamer als geheel de bevoegdheid toe advies te vragen aan adviescolleges die onder deze wet vallen en niet aan individuele Kamerleden. Het ligt voor de hand dat adviezen aan adviescolleges, die onder het bereik van deze wet vallen, daarom pas worden gevraagd als het initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt. Dit kan leiden tot vertraging in het wetstraject.

Bij instanties die niet onder het bereik van de Kaderwet adviescolleges vallen (bijv. de VNG, de Consumentenbond en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) wordt de initiatiefnemer geadviseerd zelf in een vroeg stadium in contact te treden met die instantie en zijn voorstel in een eerder stadium in concept voor te leggen. Dit kan gelijktijdig met een eventuele internetconsultatie plaatsvinden. De uitkomsten van deze consultatie kunnen dan worden verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voordat deze aanhangig wordt gemaakt.

²⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

²⁷ Vergelijk de verplichting van de verantwoordelijke Minister om op grond van de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba desgevraagd mededeling te doen van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet en desgevraagd hierover ook in overleg te treden. Het zo nodig consulteren van de BES-eilanden is ook een aandachtspunt voor de Afdeling advisering van de Raad van State.

²⁸ Bureau wetgeving is het algemene aanspreekpunt voor procedures. Zie paragraaf 2.3.

Internetconsultatie

De initiatiefnemer kan besluiten een internetconsultatie over een conceptvoorstel te houden. De behandelend ambtenaar attendeert hem hierop. Bureau Wetgeving verzorgt de technische ondersteuning van internetconsultaties bij initiatiefvoorstellen.

Rijksbrede wetgevingstoetsing

Regeringsvoorstellen moeten voorafgaand aan indiening daarvan bij de Tweede Kamer worden voorgelegd voor een formele toetsing van de aspecten van rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit door de sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid (JZW) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (rijksbrede wetgevingstoetsing). Deze verplichting geldt niet voor initiatiefvoorstellen. De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer wel op de mogelijkheid van een informele wetgevings-toetsing en/of advisering door JZW.

Notificatieverplichtingen

De behandelend ambtenaar kan zo nodig ook informatie geven aan de initiatiefnemer over notificatieprocedures. Hierbij kan worden gedacht aan notificatieverplichtingen aan de Europese Commissie, de Wereldhandelsorganisatie of een ander internationaalrechtelijk orgaan.²⁹ Hij kan daarbij melden dat de regering het initiatiefvoorstel na het aanhangig maken mogelijk zal notificeren (zie ook Ar 7.7 en Draaiboek nr. 132 en 34a).

2.8 Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State is niet alleen adviseur bij regeringsvoorstellen, maar ook bij initiatiefvoorstellen (artikel 73 van de Grondwet; zie ook Draaiboek nr. 134 tot en met 139). Nadat de initiatiefnemer het initiatiefvoorstel aanhangig heeft gemaakt bij de Tweede Kamer, vraagt de voorzitter van de Tweede Kamer advies over het voorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State (artikel 18, eerste lid, van de Wet op de Raad van State). In deze fase worden het wetsvoorstel en de memorie van toelichting ook gepubliceerd als Kamerstukken. Dit wijkt af van de gang van zaken bij een regeringsvoorstel, dat pas wordt ingediend bij de Tweede Kamer nadat de Afdeling advies heeft uitgebracht, samen met het advies en de reactie hierop van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in het nader rapport.

De Afdeling adviseert over het initiatiefvoorstel met zijn beleidsanalytische toets, juridische toets en wetstechnische toets. De advisering is gericht op het waar nodig verbeteren van het voorstel (zie ook Draaiboek nr. 40). Op basis van de opmerkingen kan de initiatiefnemer besluiten om aanpassingen aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Dit kan dan worden verwerkt in een gewijzigd wetsvoorstel of een gewijzigde memorie van toelichting of in een nota van wijziging op het aanhangig gemaakte wetsvoorstel en een aanvullende brief bij aanpassingen in de memorie van toelichting (Draaiboek nr. 138). Deze worden bij de Tweede Kamer ingediend met het advies en de «Reactie van de initiatiefnemer(s)» (zie ook artikel 27 van de Wet op de Raad van State). De schriftelijke reactie heeft een vergelijkbare functie als het nader rapport bij een regeringsvoorstel. De Tweede Kamer draagt zelf zorg voor openbaarmaking van het advies en de schriftelijke reactie op dit advies.

²⁹ De Afdeling advisering van de Raad van State let ook bij initiatiefvoorstellen op notificatieverplichtingen. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 33703, nr. 4.

Net als bij de voorbereiding en bij de parlementaire behandeling kan de behandelend ambtenaar bij het verwerken van het advies van de Afdeling bijstand verlenen aan de initiatiefnemer. Ook hierbij geldt dat de behandelend ambtenaar zoveel mogelijk juridische en wetgevingstechnische bijstand verleent en feitelijke informatie verstrekt. Het is aan de initiatiefnemer om te reageren op de beleidsmatige opmerkingen van de Afdeling (zie ook paragraaf 2.2).

Indien de initiatiefnemer het initiatiefvoorstel zonder ambtelijke bijstand heeft voorbereid, kan het moment dat het initiatiefvoorstel aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer ook het eerste moment zijn dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon bekend wordt met het wetsvoorstel. Mocht er nog geen overleg hebben plaatsgevonden tussen de initiatiefnemer en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon over het initiatiefvoorstel, met name over de financiële gevolgen van het initiatiefvoorstel en de budgettaire dekking, dan kan dat ook nog in deze fase plaatsvinden. Hierbij dient wel te worden beseft dat hoe verder het wetgevingsproces is gevorderd, hoe kleiner de ruimte wordt om eventuele aanpassingen in het initiatiefvoorstel te doen, mochten die bijvoorbeeld nodig blijken om het initiatiefvoorstel beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken of de voorgestelde maatregelen efficiënter en effectiever vorm te geven.

2.9 Ambtelijke bijstand bij de parlementaire behandeling

De behandelend ambtenaar ondersteunt de initiatiefnemer ook bij de parlementaire behandeling. Hij kan bijvoorbeeld antwoorden schrijven op juridische en wetgevingstechnische vragen en zo nodig een nota van wijziging opstellen. Andere Kamerleden kunnen amendementen indienen bij het initiatiefvoorstel. De behandelend ambtenaar verleent op hun verzoek ambtelijke bijstand bij het opstellen daarvan. Hij informeert de initiatiefnemer hierover. Voor de ambtelijke bijstand bij amendementen gelden de daarop betrekking hebbende regels in de Aanwijzingen en het Draaiboek (zie Ar 7.20 en Draaiboek nr. 69). Tijdens de mondelinge behandeling kan de behandelend ambtenaar op verzoek van de initiatiefnemer plaatsnemen in vak K (Tweede Kamer) of achter de regeringstafel (Eerste Kamer).

3 Ambtelijke ondersteuning aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon bij een initiatiefvoorstel

Initiatiefvoorstellen vergen van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon de volgende inspanningen, die ambtelijk moeten worden ondersteund:

- a. het voorbereiden van een kabinetsstandpunt;
- b. inspanningen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling;
- c. de bekrachtiging van een initiatiefvoorstel.

Het is wenselijk dat zo mogelijk de ambtenaar die bijstand verleent bij een initiatiefvoorstel niet tevens de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondersteunt bij de reactie op dat initiatiefvoorstel (Draaiboek nr. 131). Als dat niet mogelijk is, informeert de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer hierover (zie ook paragraaf 2.3). Het is dan van belang de werkzaamheden goed te organiseren en zo nodig tijdig de assistentie van collega's in te roepen. Dit geldt met name bij de mondelinge behandeling.³⁰

³⁰ Gelijktijdige ondersteuning van de bewindspersoon en de initiatiefnemer is in dat geval ongewenst en praktisch nauwelijks mogelijk.

De verschillende activiteiten bij de ondersteuning van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon worden hieronder besproken. Hierbij wordt ingegaan op het voorbereiden van het kabinetsstandpunt (paragraaf 3.1), de inspanningen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling (paragraaf 3.2) en de bekrachtiging (paragraaf 3.3). Zie ook Draaiboek nr. 140 tot en met 151.

3.1 Het voorbereiden van het kabinetsstandpunt

Ar 7.25 luidt als volgt: «Ministers dragen er zorg voor dat zij in voorkomende gevallen over initiatiefvoorstellen kunnen spreken namens het kabinet. Daartoe stellen zij deze tijdig in de ministerraad aan de orde.» Een standpuntbepaling kan inhoudelijk en/of procedureel van aard zijn. Ter voorbereiding van het kabinetsstandpunt dienen zo nodig de financiële gevolgen, de gevolgen voor de uitvoering en regeldrukeffecten van het initiatiefvoorstel in beeld te worden gebracht. Dit is vooral van belang wanneer de initiatiefnemer dit niet of onvoldoende heeft gedaan (zie ook paragraaf 2.6). Als ambtelijke bijstand is verleent, zal de initiatiefnemer erop zijn gewezen dat het kabinet indringend aandacht vraagt voor dit soort aspecten.

Een standpuntbepaling in de ministerraad moet plaatsvinden voorafgaand aan zowel de behandeling in de Tweede Kamer als de behandeling in de Eerste Kamer (artikel 4, tweede lid, onderdeel a, onder 4°, van het Reglement van orde voor de ministerraad). Gebruikelijk is dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon namens het kabinet voor het eerst bij de mondelinge behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer het standpunt verwoordt. Praktisch aandachtspunt is dus een conceptkabinetsstandpunt tijdig in de ministerraad te agenderen. Hoofddregel is dat deze via het ambtelijk voorportaal en de onderraad aan de ministerraad wordt voorgelegd. Rechtstreekse agendering in de ministerraad kan zijn aangewezen, als het initiatiefvoorstel onverwacht vroeg wordt geagendeerd voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Het in de ministerraad besproken kabinetsstandpunt wordt in beginsel niet openbaar en is te beschouwen als een interne instructie van de ministerraad aan de betrokken bewindspersoon. In uitzonderingsgevallen wordt het kabinetsstandpunt voorafgaand aan de mondelinge behandeling schriftelijk aan de Kamer toegezonden.

3.2 Inspanningen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling

De eerstverantwoordelijke bewindspersoon verstrekt tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling van een initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer alle inlichtingen en adviezen die van hem worden gevraagd en waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Hij maakt ook «eigener beweging, zowel in de schriftelijke als in de mondelinge fase, alle opmerkingen die hij dienstig acht om te komen tot een goed wetgevingsproduct» (zie artikel 68 van de Grondwet en Ar 7.24, eerste en tweede lid).³¹ De bewindspersoon beantwoordt in ieder geval de vragen die specifiek tot hem zijn gericht.

Het kan voorkomen dat in het (voorlopig) verslag niet alleen vragen worden gesteld aan de initiatiefnemer, maar ook aan de regering. Gebruikelijk is dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarop door de Kamer wordt geattendeerd. Dergelijke vragen worden schriftelijk beantwoord via een brief van de bewindspersoon. Het kan nuttig zijn met

³¹ Net als bij een regeringsvoorstel moet voor de bewindspersoon ten behoeve van de mondelinge behandeling een dossier worden voorbereid met een algemene spreektekst en Q&A's.

deze brief te wachten tot de initiatiefnemer de nota naar aanleiding van het verslag of de memorie van antwoord heeft ingediend.

Formeel heeft een bewindspersoon bij de behandeling van een initiatiefvoorstel de rol van adviseur van de Kamer. Als zodanig neemt hij bij de mondelinge behandeling plaats in vak K (Tweede Kamer) of achter de regeringstafel (Eerste Kamer). Hij komt aan het woord na de initiatiefnemer (artikel 116, derde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer). Dit geldt ook voor eventuele reacties op amendementen.

De bewindspersoon geeft bij de mondelinge behandeling het in de ministerraad behandelde, soms zeer gedetailleerde, kabinetsstandpunt doorgaans in algemene termen. Over het algemeen zal een bewindspersoon nog terughoudend zijn met het geven van definitieve opvattingen, omdat het eindoordeel door de ministerraad pas wordt gegeven bij de bekrachtiging (zie paragraaf 3.3). Bij het advies dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon namens het kabinet over het voorstel uitspreekt bij de Kamerbehandeling zal de vraag naar de dekking nadrukkelijk een rol spelen. Indien een voorstel ingrijpend budgettaire consequenties heeft, waarvoor de initiatiefnemer niet zelf een oplossing heeft gevonden, zal het advies daarover dus negatief kunnen uitvallen. Tevens zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarbij aangeven op welke wijze deze zich voorneemt budgettaire dekking te zoeken bij aanneming van het voorstel en welke eventuele gevolgen dit heeft voor wat betreft de planning en fasering van de inwerkingtreding van het voorstel.

3.3 De bekrachtiging van het initiatiefvoorstel

Als de Eerste Kamer het initiatiefvoorstel heeft aangenomen, neemt de ministerraad een besluit over de bekrachtiging (artikel 4, tweede lid, onderdeel a, onder 4°, van het Reglement van Orde voor de ministerraad). Dit besluit moet binnen drie maanden aan beide Kamers worden gemeld (Ar 7.26, eerste lid).³² De ministerraadsbehandeling moet dus in die periode plaatsvinden. In de praktijk worden door beide Kamers aangenomen initiatiefvoorstellen vrijwel altijd bekrachtigd door de regering. Het is wel mogelijk dat de regering nog voor de inwerkingtreding met het initiatiefvoorstel verband houdende wetgeving wil aanpassen of uitvoeringswetgeving wil opstellen.

Bij gelegenheid van de mededeling over de bekrachtiging van het voorstel³³ wordt ook aangegeven op welke wijze voorzien wordt in budgettaire dekking daarvan (zulks met inachtneming van de eventuele nota's van wijziging en amendementen) en, in voorkomend geval, tot welke budgettaire verschuivingen dit zal leiden.

Bekrachtiging is geen automatisme of verplichting. Anders dan bij een regeringsvoorstel, waar de handeling van indiening al blijkt geeft van de opvatting van de regering over de aanvaardbaarheid daarvan, komt bij een initiatiefvoorstel pas bij de bekrachtiging formeel het standpunt van de regering tot uitdrukking met betrekking tot het wetsvoorstel. Het doet zich soms voor dat praktische of juridische bezwaren tegen het voorstel eerst nog moeten worden opgelost alvorens bekrachtiging kan plaatsvinden.

Dit kan met name aan de orde zijn indien een voorstel op gespannen voet staat met internationaalrechtelijke, in het bijzonder EU-rechtelijke

³² Indien een besluit over de bekrachtiging niet binnen drie maanden kan worden genomen, moet mededeling worden gedaan van de stand van zaken daaromtrent en van het tijdstip waarop nieuwe mededelingen zullen worden gedaan. Zie Ar 7.26, eerste lid.

³³ Zoals bedoeld in Ar 7.26.

verplichtingen, die op Nederland drukken. De regering kan zich namelijk niet beroepen op de wil van het nationale parlement om een regeling te verdedigen die onverenigbaar is met het Europees recht. Ook kunnen budgettaire of uitvoeringstechnische problemen er aan in de weg staan dat het voorstel direct of ongewijzigd wordt bekrachtigd. In dergelijke gevallen kunnen nadere stappen nodig zijn (overleg met of goedkeuring van de Europese Commissie, aanpassingen in het voorstel, het treffen van budgettaire maatregelen, etc.) alvorens het voorstel kan worden bekrachtigd.

Het is wenselijk dergelijke complicaties (die normaliter ook al worden aangekaart in het kabinetsstandpunt bij het initiatiefvoorstel) reeds in de fase van totstandkoming van de wet onder ogen te zien en zo mogelijk op te lossen, zodat bijvoorbeeld de noodzaak tot uitstel van inwerkingtreding of het vervaardigen van een novelle kan worden voorkomen. Wordt ambtelijke bijstand verleend, dan wordt de initiatiefnemer ook door de behandelend ambtenaar op dit soort aspecten gewezen (zie paragraaf 2.6).

De regering heeft in deze fase verder nog de mogelijkheid een advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen. De adviesaanvraag kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de financiële dekking, maar ook op amendementen, nota's van wijziging en toezeggingen. Een advies in deze fase kan ook gevolgen hebben voor het tijdpad van het besluit over de bekrachtiging en mede aanleiding geven tot aanvullende wetgeving of maatregelen.

Zowel de vraag of advies wordt gevraagd als de vraag of tot bekrachtiging moet worden overgegaan, moeten op het aanbiedingsformulier voor ministerraadstukken door de betrokken Minister(s) uitdrukkelijk worden beantwoord. In deze fase is aan de ambtelijke bijstand aan de initiatiefnemer een eind gekomen. Het is dus niet bezwaarlijk dat de ambtenaar die voorheen de ambtelijke bijstand verleende de voorbereiding van de ministerraadsbehandeling doet. Bij het aanbiedingsformulier pleegt een notitie te worden toegevoegd waarin op alle aspecten van het voorstel en de gevolgen van bekrachtiging wordt ingegaan. Hoofregel is dat deze stukken rechtstreeks in de ministerraad worden geagendeerd. Wel moet vooraf met de meest betrokken ministeries worden afgestemd.

Modelbrief beantwoording verzoek ambtelijke bijstand initiatiefvoorstel

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. mevrouw / de heer [naam initiatiefnemer]
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum:

Onderwerp: Verzoek om ambtelijke bijstand bij initiatiefwetsvoorstel
inzake [aanduiding onderwerp]

Geachte mevrouw/heer,

Naar aanleiding van uw brief van waarin u verzoekt om ambtelijke bijstand ten behoeve van bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel, bericht ik u dat deze kan worden verleend door [naam ambtenaar], [functieaanduiding] bij [naam afdeling/sector] van de [naam directie] van mijn ministerie ([telefoonnummer]; [e-mail]).

Zoals blijkt uit aanwijzing 7.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de daarop gegeven toelichting heeft de ambtelijke bijstand primair betrekking op het formuleren van het voorstel (juridische en wetgevings-technische bijstand) en daarmee verband houdende passages in de artikelsgewijze toelichting.

Het opstellen van het algemeen deel van de memorie van toelichting, die de motivering en onderbouwing van het voorstel bevat, is een taak van de initiatiefnemer. Ook moeten daarin de eventuele financiële gevolgen voor de rijksbegroting en/of voor decentrale overheden worden vermeld (artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet). Voor het verkrijgen van binnen het ministerie beschikbare feitelijke informatie ten behoeve van het algemeen deel van de memorie van toelichting kan een beroep worden gedaan op degene die ambtelijke bijstand verleent. De gevolgen voor de rijksbegroting kunnen eventueel worden doorgerekend door de directie FEZ van mijn ministerie.³⁴

Bij de verlening van ambtelijke bijstand wordt uiteraard vertrouwelijkheid in acht genomen.

Graag verzoek ik u met de hierboven genoemde ambtenaar contact op te nemen voor het maken van een afspraak voor een startgesprek, waarin nadere werkafspraken kunnen worden gemaakt over de mate van inzetbaarheid en waarin de te verrichten werkzaamheden nader in kaart kunnen worden gebracht. Ik geef u in overweging daarvoor ook een medewerker van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer uit te nodigen.

³⁴ Zie ook de aanwijzingen 7.23 tot en met 7.26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de nummers 129 tot en met 156 van het Draaiboek voor de regelgeving en de Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving.

Ten slotte verzoek ik u om een schriftelijke weergave van ideeën over de in het initiatiefwetsvoorstel te vervatten regeling voorafgaand aan het startgesprek aan de hierboven genoemde ambtenaar te zenden.

De Minister / Staatssecretaris van/voor [naam portefeuille],
namens deze,

[Naam directeur]
Directeur [Naam directie]

Bij een startgesprek over een initiatiefvoorstel zijn bij voorkeur de volgende personen aanwezig:

- a. de initiatiefnemer (met eventueel een medewerker);
- b. de ambtenaar die bijstand verleent (met eventueel een coördinerend wetgevingsjurist of sector-/afdelingshoofd);
- c. een wetgevingsjurist van Bureau Wetgeving.

De behandelend ambtenaar stelt de volgende zaken aan de orde:

1. Het verduidelijken van de kaders van de ambtelijke bijstand

a. Bespreek het karakter van ambtelijke bijstand

- Het gaat om bijstand van juridische en wetgevingstechnische aard.
- De behandelend ambtenaar valt onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar spreekt niet namens de Minister.
- De behandelend ambtenaar neemt vertrouwelijkheid in acht.
- Als de behandelend ambtenaar met de initiatiefnemer meegaat naar gesprekken met derden dient hij aan deze derden duidelijk te maken wat zijn rol en positie is. Hij spreekt tegenover deze derden niet namens de Minister en voert ook niet het woord namens de initiatiefnemer.

b. Vertel wat er wordt geschreven in het kader van ambtelijke bijstand

- Het formuleren van wetsteksten.
- Het juridisch inhoudelijke en wetgevingstechnische deel van de memorie van toelichting (doorgaans het artikelsgewijs deel).
- Antwoorden van juridische en wetgevingstechnische aard tijdens de schriftelijke of mondelinge behandeling.

c. Bespreek welke feitelijke en financiële informatie in het kader van ambtelijke bijstand wordt geleverd

- Feitelijke informatie die beschikbaar is binnen het departement, al dan niet door het inschakelen van een beleidsdirectie, die nodig is voor het opstellen van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
- De financiële gevolgen van het voorstel, doorgerekend door de directie Financieel-Economische Zaken.
- De uitvoeringsconsequenties bij de instanties die onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon vallen;
- Het in kaart brengen van de regeldruk-effecten, al dan niet met hulp van de departementale regeldrukcoördinator.
- De standpunten van belanghebbenden via internetconsultatie.

Kabinetsbeleid bij initiatiefwetgeving

De behandelend ambtenaar attendeert bij het startgesprek de initiatiefnemer op het kabinetsbeleid bij initiatiefwetgeving.³⁵ Het kabinet hecht er bijvoorbeeld grote waarde aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat de financiële gevolgen en de budgettaire dekking in beeld zijn. Gedurende de fase van het opstellen van een initiatiefvoorstel zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon desgevraagd of op eigen initiatief de initiatiefnemer informeren over de vraag of voorzien is in budgettaire dekking van het voorstel, en zo niet, op welke wijze daarin voorzien kan worden. In verband hiermee is het wenselijk dat de initiatiefnemer vroegtijdig over deze specifieke kwestie contact opneemt

³⁵ Zie onder meer de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2017 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, 34 550, T, en de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 juli 2018 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer (aanbiedingsbrief bij deze handreiking). Zie ook paragraaf 3.

met de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, zodat deze informatie desgewenst meegewogen kan worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel en bij de planning en fasering van de inwerkingtreding. Het kabinet beoogt een integrale afweging van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan op andere onderdelen van de rijksbegroting. De juridische en wetgevingstechnische bijstand die wordt verleend en de informatie die wordt verstrekt in het kader van de ambtelijke bijstand kan bijdragen aan een voorstel dat voldoet aan de eisen die het kabinet aan wetgeving stelt.

d. Bespreek welke stappen in het wetgevingsproces worden ondersteund in het kader van ambtelijke bijstand

- De ambtelijke bijstand wordt gedurende het gehele wetgevingsproces geleverd en is van juridische en wetgevingstechnische aard. Zie de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.23 tot en met 7.26) en het Draaiboek voor de regelgeving (Draaiboek nr. 129 tot en met 156) en de Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving.

NB: ambtelijke bijstand omvat **niet**:

- Het schrijven van de, in het algemeen deel van de memorie van toelichting op te nemen, onderbouwing van het voorstel;
- Het maken van inhoudelijke keuzes voor de initiatiefnemer.

2. Wat moet worden geregeld in het initiatiefvoorstel?

- Probeer met doorvragen de concrete wens van de initiatiefnemer duidelijk te krijgen. Welk probleem wil hij/zij oplossen? Het idee moet voldoende zijn uitgewerkt om te kunnen worden vertaald naar concrete wetteksten. Ambtelijke bijstand betekent niet het uitwerken van een algemene notie in uiteenlopende opties/wetteksten waaruit de initiatiefnemer vervolgens kan kiezen.

Voorbeeld idee dat nader moet worden uitgewerkt

Het verzoek «geef de politie extra bevoegdheden» is te algemeen, maar een verzoek om de politie de bevoegdheid te geven om kraakpanden te ontruimen – een bevoegdheid die zij overigens als gevolg van een initiatiefwet inmiddels al heeft – is voldoende specifiek.

3. Praktische afspraken maken over de samenwerking

- a. Vraag de initiatiefnemer zo nodig om het probleem en de gekozen oplossing op papier te zetten.
- b. Verdeel gezamenlijk de taken over de initiatiefnemer en zijn fractiemedewerker, de ambtenaar die bijstand verleent en eventueel Bureau Wetgeving. Wie doet wat?
- c. Maak afspraken over de planning.
- d. Geef duidelijk aan hoeveel tijd aan een initiatiefvoorstel kan worden besteed en hoe snel zal worden gereageerd op e-mails en telefoontjes. Dit biedt helderheid wat kan worden verwacht.
- e. Wissel contactgegevens uit.

Deze factsheet wordt in het kader van de ambtelijke bijstand door de behandeld ambtenaar aan de initiatiefnemer verstrekt. In deze factsheet zijn enkele aandachtspunten uit de Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving uitgelicht. Voor de volledige informatie wordt verwezen naar de handreiking zelf, de achterliggende Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.23 tot en met 7.26) en het Draaiboek voor de regelgeving (Draaiboek nr. 129 tot en met 156).

Reikwijdte ambtelijke bijstand

- De initiatiefnemer heeft het voortouw bij een initiatiefvoorstel. Hij bepaalt de inhoud van het voorstel, de politieke en beleidsmatige onderbouwing en de te volgen procedures (zie paragraaf 2.3).
- Ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen ziet in beginsel op *juridische en wetgevingstechnische bijstand* en *het verstrekken van feitelijke informatie* bij een initiatiefvoorstel (zie paragraaf 2.2).
- Het is wenselijk dat zo mogelijk de ambtenaar die bijstand verleent bij een initiatiefvoorstel niet tevens de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondersteunt bij de reactie op dat initiatiefvoorstel. Als dat niet mogelijk is, wordt dit aan de initiatiefnemer gemeld.

Vertrouwelijkheid

- De behandelend ambtenaar neemt vertrouwelijkheid in acht (zie paragraaf 2.1).
- Binnen het departement wordt het initiatiefvoorstel alleen gedeeld met instemming van de initiatiefnemer.
- Contacten met partijen buiten het departement vinden alleen plaats met instemming van de initiatiefnemer.
- De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer dat hij zijn bewindspersoon desgewenst moet informeren, bijvoorbeeld over de stand van zaken bij het initiatiefvoorstel of over een verzoek om niet-openbare informatie te verstrekken.

Het belang van de toelichting in het wetgevingstraject

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer expliciet op het belang van de memorie van toelichting bij:

- *de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State*: De Afdeling advisering van de Raad van State kijkt kritisch naar de memorie van toelichting in het kader van de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wetstechnische toets (zie ook Draaiboek nr. 40).
- *de parlementaire behandeling*: De Tweede Kamer en de Eerste Kamer en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon die optreedt als adviseur van de Kamer en bij de mondelinge behandeling het kabinetsstandpunt geeft, beoordelen het initiatiefvoorstel mede aan de hand van de memorie van toelichting.
- *de bekrachtiging*: Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer besluit de ministerraad om het wetsvoorstel te bekrachtigen of te verwerpen (zie Draaiboek nr. 147 tot en met 150). Bij deze beoordeling wordt de memorie van toelichting betrokken.
- *de uitvoering en de rechtspraktijk*: Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt de memorie van toelichting vaak gebruikt voor uitleg van de wettekst door bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties of rechters.

Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Na het aanhangig maken van het initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer, wordt het voorstel naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd voor advisering. In deze fase is het wetsvoorstel ook openbaar. De Afdeling voert bij zijn advisering een beleidsanalytische, juridische en wetstechnische toets uit. Bij de beleidsanalytische toets is de centrale vraag of de redenen voor de nieuwe wet of maatregel duidelijk zijn verwoord in de toelichting en of de gekozen argumentatie overtuigend is.

- De *beleidsanalytische toets* bestaat uit drie onderdelen:
 - Probleembeschrijving: Wat is het probleem? Waarom is dit een probleem? En voor wie? Wat is de context? Deze en andere vragen komen hier aan bod.
 - Probleemaanpak: Is deze regeling wel een (effectieve) oplossing voor het gedefinieerde probleem?
 - Uitvoering: Is de voorgestelde uitvoering adequaat?
- Wat betreft de *juridische toets*, beoordeelt de Afdeling de juridische kwaliteit van het voorstel. Daarbij gaat het om twee hoofdonderdelen:
 - Toetsing aan hoger recht: Is het voorstel in strijd met (internationaal) hoger recht? Daarbij kijkt de Afdeling naar geschreven én ongeschreven recht.
 - Inpassing in bestaand recht: Past het voorstel binnen het bestaande rechtssysteem? En is het ontwerp, in het kader daarvan, wel nodig?
- De *wetstechnische toets* betreft de technische kwaliteit van het voorstel.

De initiatiefnemer schrijft een reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Hierbij bestaat de mogelijkheid om het voorstel van wet en de memorie van toelichting te wijzigen naar aanleiding van het advies.

Kabinetstandpunt en bekrachtiging

- Bij de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer verwoordt de eerstverantwoordelijke bewindspersoon het kabinetsstandpunt en als het initiatiefvoorstel wordt aangenomen door beide Kamers neemt het kabinet een besluit over de bekrachtiging.
- In het licht hiervan attendeert de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer erop dat het kabinet grote waarde hecht aan het in acht nemen van bepaalde kwaliteitswaarborgen en hiervoor ook indringend aandacht vraagt (zie de paragrafen 2.4, 2.6 en 3).
- Het gaat hierbij onder meer om de verhouding tot hoger recht, de financiële gevolgen en de gevolgen voor de uitvoering.

Het kabinet beoogt bij te dragen aan wetgeving van hoge kwaliteit, ook wanneer het initiatief tot een voorstel niet door de regering zelf is genomen.³⁶ Het kabinet hecht er bijvoorbeeld grote waarde aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat de financiële gevolgen en de budgettaire dekking in beeld zijn. Gedurende de fase van het opstellen van een initiatiefvoorstel zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon desgevraagd of op eigen initiatief de initiatiefnemer informeren over de vraag of voorzien is in budgettaire dekking van het voorstel, en zo niet, op welke wijze daarin voorzien kan worden. In verband hiermee is het wenselijk dat de initiatiefnemer vroegtijdig over

³⁶ Zie onder meer de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2017 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2016/17, 34 550, T, en de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 juli 2018 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer (aanbiedingsbrief bij deze handreiking). Zie ook paragraaf 3.

deze specifieke kwestie contact opneemt met de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, zodat deze informatie desgewenst meegewogen kan worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel en bij de planning en fasering van de inwerkingtreding. Het kabinet beoogt een integrale afweging van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan op andere onderdelen van de rijksbegroting. De juridische en wetgevingstechnische bijstand die wordt verleend en de informatie die wordt verstrekt in het kader van de ambtelijke bijstand kan bijdragen aan een voorstel dat voldoet aan de eisen die het kabinet aan wetgeving stelt.