



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie

Griffie plenair/Bureau Wetgeving

aan Presidium
van Griffie Plenair/Bureau Wetgeving
datum 11 september 2024
betreft Notitie houdende reactie Bureau Wetgeving op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2024 (W16.24.00014/II) over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen

Aanleiding

Op verzoek van de regering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 17 juni 2024 een [voorlichting](#) als bedoeld in artikel 21a van de Wet op de Raad van State uitgebracht over de ondersteuning van ambtenaren van ministeries aan Tweede Kamerleden bij het voorbereiden van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen. Daarbij is verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan wat het handelen van die ambtenaren betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid, alsmede welke dilemma's bij deze ondersteuning kunnen spelen en hoe daarmee om te gaan.

In de aanloop naar het uitbrengen van die voorlichting heeft de Afdeling advisering van de Raad van State gesprekken gevoerd met verschillende bij de totstandkoming van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen betrokken actoren, waaronder zittende en voormalig Kamerleden en departementsambtenaren. Ook de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving is gevraagd te reflecteren op het onderwerp van de voorlichting. De bereidheid om over dit thema in gesprek te gaan met de Afdeling advisering was groot, omdat – naar het gevoel van het Bureau Wetgeving ten onrechte – al langer het beeld lijkt te bestaan dat uitbreiding van de dienst noodzakelijk zou zijn om Kamerleden goed te kunnen ondersteunen bij de uitoefening van hun medewetgevende taken.

In haar voorlichting stelt de Afdeling advisering van de Raad van State onder meer vast dat bij ambtelijke bijstand vanuit de departementen de personele capaciteit aldaar soms een knelpunt is. In dat kader beveelt de Afdeling aan de mogelijkheden te onderzoeken het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer uit te breiden, zodat een minder groot beslag op de departementsambtenaren gelegd hoeft te worden. Deze oplossingsrichting heeft de gespreksdeelnemers van de zijde van de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving verbaasd en de dienst hecht eraan middels deze notitie de eigen zienswijze op deze kwestie voor het voetlicht te brengen.

Zienswijze Griffie Plenair/Bureau Wetgeving

In april 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de vertegenwoordigers van de Afdeling advisering van de Raad van State, het diensthoofd van de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving en enkele wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving. Daarin is gereflecteerd op de samenwerking tussen het Bureau Wetgeving en de wetgevingsjuristen van de departementen bij het vervaardigen van amendementen en initiatiefwetsvoorstellen. In het verlengde daarvan zijn ook de omvang en de capaciteit van de dienst ten opzichte van de afdelingen wetgeving en juridische zaken bij de departementen, en de aard van de ondersteuning die het Bureau Wetgeving enerzijds en de departementen anderzijds (kunnen) leveren ter sprake gekomen.

Door de gespreksdeelnemers van de zijde van de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving is in dat gesprek nadrukkelijk onderstreept dat de huidige bezetting¹ door de dienst zelf als ruim voldoende wordt ervaren om Kamerleden te ondersteunen bij het opstellen van amendementen en initiatiefwetsvoorstellen, alsmede voor het verrichten van andere werkzaamheden in het kader van het wetgevingsproces.² Het spreekt voor zich dat aard en hoeveelheid van het werk daarbij nauw samenhangen met de agenda van de Kamer. Daardoor is de werklast van het Bureau Wetgeving over het algemeen niet gelijkmatig, maar zijn er piekmomenten en rustiger periodes, waarbij de huidige bezetting naar het oordeel van de dienst zelf juist ook toereikend is voor het opvangen van (incidentele) pieken in de werklast.

In het gesprek is door de vertegenwoordigers van de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd naar de noodzaak van capaciteitsuitbreiding van het Bureau Wetgeving, zodat Kamerleden sneller en specialistischer bediend kunnen worden en er een minder groot beslag op de departementsambtenaren gelegd hoeft te worden. De veronderstelling dat uitbreiding van het Bureau Wetgeving tot gevolg zou hebben dat amendementen of initiatiefwetsvoorstellen sneller en met minder departementale ondersteuning tot stand komen, is door de gespreksdeelnemers van de Griffie Plenair/Bureau Wetgeving echter onderbouwd van de hand gewezen. De redenen daarvoor houden onder meer verband met de aard van de ondersteuning door het Bureau Wetgeving en de wijze waarop de dienst haar werkprocessen heeft ingericht. Het Bureau Wetgeving sluit verder niet uit dat het beeld dat capaciteitsuitbreiding nodig zou zijn, ten dele ook wordt gevoed door factoren als het moment waarop verzoeken om amendementen het Bureau Wetgeving bereiken.

Generalistische ondersteuning

Gezien de hoeveelheid en verscheidenheid van wetsvoorstellen die door de Kamer behandeld worden, bestaat de dienst uit generalistische wetgevingsjuristen die in staat zijn zich in korte tijd in uiteenlopende wetten op verschillende beleidsterreinen te verdiepen en zich de materie zodanig eigen te maken dat zij Kamerleden bij de behandeling van die wetsvoorstellen op juridisch en wetstechnisch vlak kunnen ondersteunen. Hoewel de wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving uiteenlopende achtergronden en affiniteiten hebben, zijn niet alle denkbare specialismen vertegenwoordigd binnen de dienst. De binnen het Bureau Wetgeving aanwezige kennis is doorgaans niettemin toereikend om het Kamerlid de gevraagde bijstand te kunnen bieden.

Verzoeken voor de uitwerking waarvan zeer specialistische kennis nodig is, zijn relatief schaars. In de meeste gevallen vervaardigt het Bureau Wetgeving ook dan een opzet, maar wordt geadviseerd om tevens een beroep te doen op ambtelijke bijstand vanuit het betrokken departement, waar – zo constateert de Afdeling eveneens in haar voorlichting – soms ook maar één ambtenaar gespecialiseerd is in een specifiek onderwerp. Het is vervolgens aan het Kamerlid om te besluiten of het departement ingeschakeld wordt. Ook als het Kamerlid daar niet voor kiest, geldt echter dat

¹ Thans zijn er zeven wetgevingsjuristen werkzaam bij het Bureau Wetgeving.

² Naast het bieden van ondersteuning bij het vervaardigen van amendementen en initiatiefwetsvoorstellen, wat de kerntaak is van het Bureau Wetgeving, vervult de dienst ook andere taken ten behoeve van het wetgevingsproces. Tot die taken behoren o.a. het opmaken van regeringswetsvoorstellen, het opmaken en verwerken van nota's van wijziging, het vervaardigen van bijgewerkte teksten, het opstellen van stemmingslijsten over wetsvoorstellen en het vervaardigen van de eindteksten van aangenomen wetsvoorstellen. Daarnaast biedt de dienst algemene juridische ondersteuning aan Kamerleden of -commissies, bijvoorbeeld door het beantwoorden van vragen of het schrijven van notities over wetgevingsaangelegenheden en andere staatsrechtelijke vraagstukken.

ingediende (en daarmee openbare) amendementen en initiatiefwetsvoorstellen altijd met het betrokken departement worden gedeeld voor juridische en wetstechnische suggesties en commentaar.

Een capaciteitsuitbreiding van het Bureau Wetgeving om in incidentele gevallen specialistische ondersteuning te kunnen bieden, zou leiden tot een disproportioneel groot aantal wetgevingsjuristen ten opzichte van de werklast van de dienst. Bovendien zou dit niet noodzakelijkerwijs tot een significante ontlasting van departementsambtenaren leiden: ook wanneer het Bureau Wetgeving zelf over uiteenlopende specialismen zou beschikken, zouden departementsambtenaren in de gelegenheid gesteld blijven worden om op amendementen en initiatiewetsvoorstellen te reageren, omdat dit de wetgevingskwaliteit ten goede komt.

Eén dossierhouder per wetsvoorstel

Voor zover de wens om het Bureau Wetgeving uit te breiden is ingegeven door het idee dat amendementen dan sneller tot stand kunnen komen, acht het Bureau Wetgeving zelf niet aannemelijk dat dit per definitie het geval zal zijn. Regeringswetsvoorstellen worden, kort nadat zij bij de Kamer aanhangig zijn gemaakt, onderling verdeeld door de wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving. Ditzelfde geldt voor verzoeken om initiatiefwetsvoorstellen. Uitzonderingen daargelaten³ is er per wetsvoorstel steeds één wetgevingsjurist verantwoordelijk voor het verrichten van werkzaamheden op dat dossier.⁴ Deze werkwijze is in de eerste plaats efficiënt, omdat het ondoenlijk is om van alle wetgevingsjuristen te verlangen dat zij zich allemaal in ieder bij de Kamer aanhangig wetsvoorstel verdiepen. In de tweede plaats wordt met deze werkwijze de samenhang tussen alle eventuele amendementen geborgd, wat essentieel is voor het proces van stemmingen en voor de consistentie van het uiteindelijke wetsvoorstel.

Hoewel er binnen het Bureau Wetgeving met grote regelmaat collegiaal overleg plaatsvindt, leert de ervaring dat het inzetten van meerdere wetgevingsjuristen op één dossier over het algemeen niet leidt tot een snellere uitwerking van amendementen of zelfs vertraging oplevert. Niet alleen kost het verdiepen in een dossier enige tijd, waarbinnen de dossierhouder mogelijk zelf al zou zijn toegekomen aan het uitwerken van het amendement in kwestie, ook moet er onderling steeds nauwgezet afstemming plaatsvinden over de opzet en vormgeving van amendementen om vermijdbare conflicten daartussen te voorkomen en om de innerlijke samenhang van de geamendeerde wet te waarborgen.

Een uitbreiding van het Bureau Wetgeving zal er derhalve niet noodzakelijkerwijs toe leiden dat amendementen sneller uitgewerkt worden en kan zelfs een averechts effect hebben.

Tijdstip van amenderen

Het Bureau Wetgeving wil tot slot niet onvermeld laten dat de eerder in deze notitie aangehaalde piekmomenten regelmatig veroorzaakt worden doordat amendementsverzoeken op eenzelfde wetsvoorstel vaak grotendeels min of meer gelijktijdig en in een relatief laat stadium gedaan worden. Hoewel er al geamendeerd kan worden zodra een wetsvoorstel in handen van een commissie gesteld is, worden in

³ Bij zeer omvangrijke of complexe initiatiefwetsvoorstellen, of regeringswetsvoorstellen waarvan het Bureau Wetgeving inschat dat er binnen korte tijd een grote hoeveelheid amendementsverzoeken gedaan worden, besluit het Bureau Wetgeving soms meerdere verantwoordelijk wetgevingsjuristen aan te wijzen.

⁴ Dit neemt niet weg dat – hoewel doorgaans niet nodig – het vanzelfsprekend te allen tijde mogelijk is een beroep te doen op de hulp van collega's.

de praktijk veruit de meeste amendementsverzoeken ontvangen zodra het (concept)wekschema verspreid is en het betrokken wetsvoorstel geagendeerd is voor plenaire behandeling. Dat betekent concreet dat er dan nog tussen de twee en vier volledige werkdagen zijn voor het uitwerken van deze verzoeken. Afhankelijk van het aantal uit te werken amendementen en de omvang en complexiteit daarvan, kan er dan al gauw een 'wachtrij' ontstaan, omdat het Bureau Wetgeving verzoeken één voor één op volgorde van binnenkomst uitwerkt.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van de ondersteuning kan het Bureau Wetgeving bovendien geen mededelingen doen over óf en zo ja, hoeveel verzoeken er op hetzelfde wetsvoorstel in voorbereiding zijn. Tezamen met dat gegeven voedt de als gevolg van die wachtrij oplopende wachttijd allicht het beeld dat capaciteitsuitbreiding van het Bureau Wetgeving noodzakelijk is. Niettemin kunnen dergelijke pieken, zoals hierboven reeds toegelicht juist ook door de wijze waarop het Bureau Wetgeving de werkprocessen heeft ingericht, over het algemeen goed opgevangen worden.

Wel acht het Bureau Wetgeving het van belang in dit verband te markeren dat het, zeker ook met het oog op wetgevingskwaliteit, desondanks de voorkeur heeft amendementsverzoeken tijdiger te doen. Daarmee is er immers meer tijd voor een zorgvuldige uitwerking door het Bureau Wetgeving en heeft het departement meer gelegenheid voor een grondiger toetsing. Niet alleen kan dit de algehele kwaliteit van wetgeving bevorderen, ook brengt dit voor alle betrokkenen vermoedelijk wat meer rust in de fase van de plenaire behandeling: de kans op het ontstaan van de reeds genoemde 'wachtrijen' kort voorafgaand aan het debat wordt kleiner, bij tijdige indiening hebben Kamerleden en fracties meer gelegenheid de ingediende amendementen te doorgronden, daar een oordeel over te vormen, en deze bij de beraadslaging te betrekken, en het kan eraan bijdragen dat departementsambtenaren in mindere mate ervaren overvraagd te worden, juist op het moment waarop zij hun bewindspersoon moeten ondersteunen bij de Kamerbehandeling.

Voor het bepalen van het moment waarop het opportuun is amendementsverzoeken aan te leveren, kunnen de langetermijnagenda en Parlis als leidraad dienen. De planning van wetgeving op de plenaire agenda wordt daar altijd voorzien van een verwacht weeknummer; leden hebben daarmee een indicatie van wanneer de plenaire behandeling en stemming zal zijn.

Conclusie

Met enige regelmaat wordt het idee van een eventuele capaciteitsuitbreiding van het Bureau Wetgeving opgebracht. De veronderstelling is dat het Bureau Wetgeving dan meer specialistische ondersteuning kan bieden, verzoeken om amendementen en initiatieven sneller kan uitwerken, en departementsambtenaren daarmee meer worden ontlast. Hoewel deze veronderstelling door de wetgevingsjuristen van het Bureau Wetgeving zelf betwist wordt, heeft de dienst niet eerder de gelegenheid gehad zich daarover uit te spreken. Naar de opvatting van het Bureau Wetgeving zelf is de huidige capaciteit toereikend om Kamerleden te ondersteunen bij de uitoefening van hun medewetgevende taken, en kunnen ook pieken in de werklast thans voldoende worden opgevangen.

Een eventuele uitbreiding met het oog op het kunnen bieden van specialistische ondersteuning zou slechts leiden tot een disproportioneel grote hoeveelheid wetgevingsjuristen in verhouding tot de werklast van de dienst, zou niet noodzakelijkerwijs leiden tot een significante ontlasting van de departementen en heeft, door de wijze waarop de dienst de werkprocessen heeft ingericht, bovendien niet

noodzakelijkerwijs tot gevolg dat amendementen en initiatieven sneller uitgewerkt kunnen worden. Naar de inschatting van het Bureau Wetgeving zou met name meer spreiding in het moment waarop amendementsverzoeken gedaan worden, een oplossing kunnen bieden voor het kennelijke gevoel dat er meer capaciteit binnen het Bureau Wetgeving nodig is voor het kunnen bieden van een gedegen ondersteuning.