
Bijlage 3. Factsheet ambtelijke bijstand initiatiefwetgeving

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 rechtspraak*: 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 kabinetstandpunt 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.^[1] 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.

Voetnoot

[1] 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, 34550, 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 ([Kamerstukken II 2017/18 34775, nr. 86](#) en [Kamerstukken I 2017/18, 34550, Z](#)). Zie ook [paragraaf 3](#).

Laatst gewijzigd op: 26-11-2018