

Uitgeschreven versie podcast De Wettenfabriek, aflevering 1: De reis van een wet

Verteller (Kees Dorresteyn): Een wet maken of de Grondwet aanpassen – hoe doe je dat nou eigenlijk? Dit is De Wettenfabriek, een podcast over, ja... wetten. Ik ben Kees Dorresteyn en in acht afleveringen leg ik je uit hoe wetten tot stand komen. In deze aflevering volgen we de reis van een wet, van een idee tot de publicatie in het Staatsblad. En dat doen we onder anderen met Wytze van der Woude, werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen:

Wytze van der Woude: Een wet begint met een idee. Iemand moet een idee hebben, een idee over wat er bijvoorbeeld moet veranderen in de samenleving.

Verteller: En ook Paul Blokhuis, voormalig staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport:

Paul Blokhuis: Daar ben ik dwars voor gaan liggen. Gast, dit is een van de allerbelangrijkste elementen van het wetsvoorstel.

Verteller: Onder hem is de Alcoholwet tot stand gekomen. Want daar gaan we het over hebben.

<Fragment Powned 30 juni 2021:

Leden JOVD: "Wij zijn van de JOVD en wij zeggen nee tegen de nieuwe Alcoholwet. Wij willen gewoon bier! Bier! We willen bier zuipen!"

Verslaggever: "En waar willen jullie dat dan?"

Jongeren: "Ja overall!">

Verteller: De nieuwe Alcoholwet ging op 1 juli 2021 in en moet helpen om problematisch alcoholgebruik in Nederland te verminderen.

Paul Blokhuis: Het kabinet vindt elke wet belangrijk. Maar deze vind ik heel belangrijk in het licht van het Nationaal preventieakkoord. En waarom vind ik dat belangrijk? Omdat je ziet dat bijvoorbeeld in de verslavingszorg – in Nederland zijn ruim 60.000 mensen afhankelijk van verslavingszorg. De helft daarvan is alcoholgerelateerd. Dat is dus de hofleverancier van de verslavingszorg in Nederland en wij weten ook steeds meer over de effecten van overmatig alcoholgebruik. Bijvoorbeeld diverse vormen van kanker. Voldoende aanleiding om wat te doen, op z'n minst, aan de bewustwording.

Verteller: Een van de nieuwe maatregelen: geen hoge kortingen meer op alcoholhoudende drank.

<Fragment NPO Radio 1 21 juni 2021:

Nieuwslezer: "Want twee kratjes bier halen en er een betalen, dat kan vanaf 1 juli niet meer. Slijterijen en supermarkten mogen dan niet meer dan 25% korting geven bij de verkoop van drank.">

Verteller: Maar daar was niet iedereen enthousiast over.

<Fragment De Telegraaf 30 juni 2021:

Voorzitter JOVD: "Wij vinden het eigenlijk onnodige overheidsinmenging.">

<Fragment Powned 16 juni 2021:

Verslaggever bij supermarkt: "Ja vanaf 1 juli mag er niet meer worden gestunt met bier, wat vindt u daarvan?"

Klant 1: "Dat zou ik heel jammer vinden meneer."

Verslaggever: "Waarom?"

Klant 1: "Omdat ik graag een blikje bier drink"

Klant 2: "Ja ik vind het een beetje kinderachtig. Je wordt overal op ingekort.">

Verteller: Maar ja, waarvoor was hier nou een wet voor nodig? Kan de overheid de gevolgen van problematisch alcoholgebruik niet voorkomen door mensen goed voor te lichten?

Paul Blokhuis: We doen én én. Toen wij plannen maakten om te investeren in leefstijl, hebben we natuurlijk ons oor te luisteren gelegd in de samenleving en dan weet je dat bewustwordingcampagnes bijvoorbeeld heel belangrijk zijn, maar dan weet je ook dat de beschikbaarheid van iets wat niet gezond is heel bepalend is: waar kan je dingen kopen en wat is de prijs? Dat zijn hele belangrijke stuurinstrumenten. En dan kan je tegen de brouwerij zeggen: kun je bier misschien iets duurder maken, maar zo werkt dat niet. Dan ben je als wetgever al snel aan zet.

Verteller: De wetgever is dus aan zet. Maar hoe gaat dat? Wytze van der Woude legt uit hoe het wetgevingsproces in elkaar zit.

Wytze van der Woude: Een wet begint met een idee. Iemand moet een idee hebben, een idee over wat er bijvoorbeeld moet veranderen in de samenleving. Zo'n idee ontstaat vaak op een ministerie, maar dat hoeft helemaal niet te zeggen dat ze het daar helemaal zelf hebben verzonnen. Iemand anders kan ze dat idee aanreiken. Dat kunnen kritische Kamervragen zijn, een krantenbericht, een onderzoek zijn wat is verschenen of een internationale organisatie die ons iets aan de hand doet. Maar het begint wel met een idee. Je wil iets teweegbrengen en daarvoor heb je dan regels nodig. Die regels worden op papier gezet.

Ineke Plooi: Mijn naam is Ineke Plooi. Ik werkte lange tijd als wetgevingsjurist bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Verteller: Zij schreef mee aan de nieuwe Alcoholwet. Zowel aan de tekst van het wetsvoorstel als aan de toelichting op het voorstel, die we de 'memorie van toelichting' noemen.

Ineke Plooi: We hebben met ongeveer vijf tot tien ambtenaren aan deze wet gewerkt.

Paul Blokhuis: Ere wie ere toekomt: de inhoudelijke ideeën en het uitwerken, dat komt bijna allemaal op het conto van ambtenaren die met mij bij gesprekken zitten met derden, maar die veel meer gesprekken hebben met derden.

Ineke Plooi: Als wetgevingsjurist schrijf je de artikelen en sowieso de toelichting bij de artikelen. De beleidsmedewerkers schrijven dan de andere algemene stukken van de memorie van toelichting. En zij spreken ook heel veel mensen. Zij spreken dan de mensen en dan neem jij die input weer mee.

Paul Blokhuis: Die input die zij krijgen – ik zit bij een deel van die gesprekken, zij maken veel meer van die gesprekken mee – verwerken zij in ideeën die zij dan aan mij voorleggen in een nota. Zo van: wij stellen ons voor dat we de wet op die en die onderdelen gaan aanpassen, wat vind je daarvan?

Verteller: Die input komt niet alleen uit gesprekken die ambtenaren voeren. De meeste voorstellen worden tegenwoordig ook aan het grote publiek voorgelegd.

Wytze van der Woude: Dat wil zeggen dat je dat concept van een wetsvoorstel, dat je dat openbaar maakt en ook vraagt om daar feedback op te geven. Die feedback kun je heel gericht vragen; bijvoorbeeld aan bepaalde instanties die belang hebben bij een wet. Bijvoorbeeld ook NGO's die bepaalde grondrechten bijvoorbeeld waarborgen, maar je hebt ook de mogelijkheid van openbare internetconsultatie. Dan kan iedereen, op internetconsultatie.nl, gewoon kijken: wat zijn de wetsvoorstellen die op dit moment in concept op de verschillende ministeries liggen en vind ik daar iets van? Wil ik daar een reactie op geven?

Ineke Plooi: Paul Blokhuis houdt er wel van om veel met de ambtenaren te praten, dus dat is inderdaad regelmatig voorgekomen. Bijvoorbeeld toen we de internetconsultatie hadden gehad – dat we aan hem hebben voorgelegd: deze input hebben we binnengekregen, wat wil je daarmee? En dan zegt hij: dit wil ik wel, dit wil ik niet. Dan weet je hoe je weer verder moet.

Paul Blokhuis: Altijd in hele goede sfeer en harmonie; en heel soms schuurpuntjes, dat je dacht van: moet dit niet wat harder, moet dit niet wat zachter. Maar in heel goede harmonie tot het einde toe. En bij de behandeling van het wetsvoorstel zelf is de dynamiek echt op en top.

Verteller: Goed, er is dan nu een voorstel geschreven, maar wat is dan de volgende stap? Terug naar Wytze.

Wytze van der Woude: De volgende stap is de behandeling van de ministerraad, het wekelijkse overleg van al onze ministers. De ministerraad moet het goed vinden dat een wetstraject wordt voortgezet. Dat is heel belangrijk, want in Nederland bestaat de wetgever uit de regering en het parlement. De regering is dus meer dan een afzonderlijke minister. Dus ook andere ministers moeten een stem hebben over de vraag of een wetsvoorstel doorgaat. Ook omdat er misschien vanuit de belangen van andere ministeries ook nog andere aspecten een rol kunnen spelen. De ministerraad moet dat dus goed vinden.

Verteller: Maar de regering bestaat niet alleen uit de minister; ook uit de Koning. Bemoeit hij zich nog met die wetsvoorstellen? Dit zei de Koning er zelf over tijdens een werkbezoek aan de Tweede Kamer:

<Fragment NOS Nieuws 11 oktober 2021:

Koning Willem-Alexander: "De politieke verantwoordelijkheid voor mijn functie ligt bij de minister en niet bij mij. Zo is dat sinds mid vorige eeuw geregeld. Dus ik ben er persoonlijk bij betrokken maar niet inhoudelijk bij betrokken op dat moment.">

Wytze van der Woude: In het Nederlandse staatsrecht is de rol van de Koning tegenwoordig vooral een ceremoniële rol. De regering bestaat in Nederland uit de Koning en de ministers, maar de ministers zijn degenen die bepalen welke wetsvoorstellen worden ingediend, welke worden bekrachtigd. Maar omdat de regering dus bestaat uit de ministers en de Koning zijn er wel verschillende stappen in het wetgevingstraject waar wel degelijk ook de handtekening van de Koning moet worden geplaatst. En daarmee heeft de Koning eigenlijk een soort procesrol.

<Fragment 11 oktober 2021:

Koning Willem-Alexander: "Ik heb een functie in de staat als staatshoofd, in het proces, en ik heb een eigen mening. Die hoeven niet altijd hetzelfde te zijn. Maar als het wetsproces correct gegaan is, dan zal ik daar mijn handtekening onder zetten.">

Wytze van der Woude: Daarna gaat het voorstel voor advies naar de Raad van State. Om precies te zijn: het gaat naar de Afdeling advisering van de Raad van State, want de Raad van State heeft twee afdelingen. De Raad van State is namelijk ook de hoogste bestuursrechter in Nederland. Dat is een afzonderlijke afdeling, die doen niet het wetgevingsadvies; daarvoor hebben we de Afdeling advisering.

Verteller: En laat ik nou net iemand kennen die daar werkt: Lisanne Groen.

Lisanne Groen: Mijn rol bij de Raad van state is: ik werk bij de directie... – de Afdeling bestaat uit een aantal staatsraden, dat is echt de Afdeling advisering en die worden ondersteund door een aantal wetgevingsadviseurs, dat zijn er ongeveer 35 – en ik ben daar een van.

Wytze van der Woude: Het advies van die Afdeling advisering kan echt over van alles en nog wat gaan, maar belangrijk daarbij is bijvoorbeeld hoe zo'n wetsvoorstel zich verhoudt tot hogere regelgeving. Dat kunnen internationale verdragen zijn, maar bijvoorbeeld ook het recht van de Europese Unie, ook onze eigen Grondwet. Wat ook een belangrijke rol speelt, zijn aspecten van uitvoerbaarheid. Dus bijvoorbeeld: kun je deze wet in de praktijk wel toepassen. Maar ook: doeltreffendheid. Dus: lukt het met deze wet om nou het doel te bereiken wat je wil bereiken?

Verteller: De minister of staatssecretaris reageert op dat advies in een 'nader rapport': een brief aan de Koning die dan samen met het wetsvoorstel naar het parlement gaat. En wat gebeurt er daarna met dat advies?

Lisanne Groen: Het woord zegt het eigenlijk al: we geven advies, dus het departement of de minister die moeten uitleggen wat ze met de adviezen van de Afdeling advisering hebben gedaan. En als ze die niet gevolgd hebben of maar deels gevolgd hebben moeten ze dat ook uitleggen. Dus nee, het is niet verplicht; er is wel een verplichting om gemotiveerd weer te geven waarom bepaalde adviezen niet of maar gedeeltelijk worden opgevolgd. En die adviezen spelen hoe dan ook altijd een rol in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Verteller: De Alcoholwet is dus ook beoordeeld door de Raad van State. Had die nog een kritische noot te kraken?

Lisanne Groen: Als ik het goed heb, heeft de Afdeling daar een blanco advies op gegeven. Dat betekent dat er geen inhoudelijke opmerkingen waren en dat de Afdeling heeft geadviseerd: nou dien dit maar gewoon zo in bij de Tweede Kamer. Dat betekent dus dat het een mooi voorstel was en dat de wetgevingsjuristen zeer goed werk hebben geleverd.

Verteller: En nu komt dus het bekendste gedeelte van dit proces: de behandeling door het parlement. Het wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer en daarmee wordt het voorstel openbaar.

Wytze van der Woude: Wanneer de Tweede Kamer een wetsvoorstel behandelt dan gaat dat schriftelijk en daarna mondeling. De meeste mensen hebben vooral wel beelden bij dat laatste, die bespreking in de parlementaire zaal waar ministers het vuur aan de schenen wordt gelegd, maar veel gaat ook schriftelijk.

Paul Blokhuis: Dan heb je het debat en dat is een hele mooie dynamiek. Dan zitten er ambtenaren in het gebouw van de Tweede Kamer. Dat zijn de stille krachten op de achtergrond die Nederland niet ziet, maar die op de achtergrond de antwoorden formuleren die ik in het debat ga geven. Als mensen weleens een debat volgen kunnen ze dat ook zien. Dan zit een bewindspersoon met een hele stapel papier met antwoorden die die echt niet zelf gemaakt heeft, maar de ambtenaren.

Ineke Plooi: Ik vind Tweede Kamerbehandelingen altijd heel leuk. Ik trek altijd iets moois aan, het is echt een beetje de kers op de taart van je traject. Het was even goed hard doorwerken om alle vragen te beantwoorden en te zorgen dat het allemaal klaarlag voor de staatssecretaris om z'n antwoorden ook weer uit te spreken. Maar het was wel heel leuk en het ging heel goed.

Paul Blokhuis: In het debat als ik geïnterrupteerd word, dan moet ik ter plekke antwoord geven en meestal weet ik het wel, omdat je ook zoveel interactie hebt gehad met ambtenaren in voorgesprekken. Ik wil echt alles snappen. Dat je wel weet van dit betekent dit, dit gaat hierover. Maar als er iemand komt met een of andere Europese Richtlijn waar ik bij wijze van spreken nog nooit van gehoord heb, dan zeg ik: mag ik daar later in het antwoord op terugkomen?

<Fragment commissiedebat Tweede Kamer 16 november 2020

Staatssecretaris Blokhuis: "Ik zal daar in tweede termijn op terugkomen, want dit gaat echt mijn pet te boven.">

Verteller: In het debat gaan de woordvoerders van de verschillende partijen dan met elkaar en de staatssecretaris in discussie over de vraag of de wet bijvoorbeeld wel gehandhaafd kan worden.

<Fragmenten commissiedebat Tweede Kamer 16 november 2020:

Kamerlid Diertens (D66): "Nou wij ondersteunen deze actie wel, maar hebben een aantal kanttekeningen. Hoe ga je die handhaving organiseren? Dat vraag ik omdat ik graag daar het streefgetal voor wil zien, de visie die daarop zit, en ook de evaluatie daarvan."

Kamerlid Van den Berge (GroenLinks): "Voorzitter, op ditzelfde punt. GroenLinks is geen voorstander van het stunten met drankprijzen. Ik denk dat collega Diertens terecht een vraag stelt over de handhaafbaarheid van wat er nu in het wetsvoorstel staat.">

Verteller: En als Kamerleden het er niet mee eens zijn, dan kunnen ze voorstellen om het wetsvoorstel te wijzigen. Dat noemen ze een 'amendement'. Ineke Plooi kijkt in ieder geval met veel plezier terug naar het debat over de wet.

Ineke Plooij: Het was echt een mooie inhoudelijke wetsbehandeling. Er werden goede vragen gesteld en veel amendementen ingediend. Dat is als wetgevingsjurist ook altijd wel leuk; daar heb je dan altijd wel weer wat werk aan. Kijk je ook even mee of het wel klopt en past.

Paul Blokhuis: De PVV-fractie, die had een amendement ingediend om een van de belangrijkste elementen uit het wetsvoorstel te slopen. Namelijk het stunten met prijzen ongedaan maken.

<Fragment commissiedebat Tweede Kamer 16 november 2020:

Kamerlid Jansen (PVV): "Voorzitter. Het terugdringen van problematisch alcoholgebruik is prima, maar niet op deze wijze. De overheid mag voorlichting geven, de overheid mag gevaren benoemen, de overheid mag mensen helpen, maar deze maatregel gaat ons een stap te ver. Prijsacties van alcoholische producten zullen straks gewoon tot het verleden gaan behoren.">

Paul Blokhuis: Daar ben ik dwars voor gaan liggen. Gast, dit is een van de allerbelangrijkste elementen van het wetsvoorstel. Dus zwaar ontraden, zo heet dat dan in het Haagsche jargon, en dat heeft het totaal niet gehaald want er was helemaal geen draagvlak voor verder.

<Fragment stemmingen Tweede Kamer:

Voorzitter: "Amendement-Jansen, 28-I. PVV, het amendement is verworpen.">

Verteller: Als een wetsvoorstel door de Tweede Kamer is...

< Fragment stemmingen Tweede Kamer:

Voorzitter: "Het wetsvoorstel is met algemene stemmen aangenomen.">

Verteller: Dan gaat-ie naar de Eerste Kamer.

Wytze van der Woude: De Eerste Kamer behandelt een wetsvoorstel eigenlijk op dezelfde manier als de Tweede Kamer, maar met één groot verschil. Het wetsvoorstel kan op dat moment niet meer veranderd worden.

Ineke Plooij: In de Eerste Kamer was er nu eigenlijk helemaal geen debat over dit wetsvoorstel. Tot mijn verbazing hebben ze zelfs geen schriftelijke vragen gesteld ondanks dat het toch wel een groot wetsvoorstel was met veel punten. De Eerste Kamer in tegenstelling tot de Tweede Kamer vergadert maar één dag in de week, dus zij moeten wat meer kiezen. Maar het was wel fijn, want dat scheelt ons veel werk. Maar tot mijn spijt nooit een mondelinge behandeling in de Eerste Kamer gedaan, bij geen enkel wetsvoorstel dat ik tot nu toe heb gedaan. Dus dat staat nog op mijn bucketlist.

Paul Blokhuis: Ik vond dat aan de ene kant jammer, want ik had ook wel dat inhoudelijke gesprek willen voeren met de Eerste Kamer. Aan de andere kant is het een compliment, want de Eerste Kamer vond het kennelijk een prima wetsvoorstel waar ze zo een klap op gaven, dat heet dan een hamerstuk.

Paul Blokhuis: Dan moeten er nog wat plichtplegingen komen, want dan moet de Koning zijn handtekening onder de wet zetten en dan mag ik ook mijn handtekening eronder zetten. Dan is het officieel, dan kan die in het Staatsblad.

Verteller: In december 2020 was het moment daar. Toen stond de wet in het Staatsblad. Maar hij ging pas 1 juli 2021 in.

Ineke Plooij: Eigenlijk treden wetsvoorstellen sowieso altijd alleen maar in werking op 1 juli of op 1 januari, dus als we dan hadden gedaan dan was het echt maar een paar dagen nadat het in de Staatscourant of het Staatsblad had gestaan. Dus voor de mensen om zich daarop voor te bereiden was dat niet genoeg. We hadden ook veel gesprekken gevoerd met de supermarktbranche en die gaven aan dat ze bijvoorbeeld al contracten hebben met brouwerijen over de promotieacties die ze gaan doen. Dus die zijn al ver van tevoren ingepland. Dus het vraagt dan voor hen ook een aanpassing van die contracten.

Paul Blokhuis: Zoals het behoorlijk bestuur betaamt, hebben wij gezegd: die tijd krijg je. Dat heeft ertoe geleid dat de wet pas op 1 juli in werking is getreden. Ik denk dat de meeste luisteraars zich die

datum nog vaag kunnen herinneren. Als ik even in herinnering roep die plaatjes van Oost-Nederland waar trekkers met hele grote trailers erachter met allemaal kratjes reden die nog twee halen één betalen waren. Op de laatste dagen dat het kon werden er honderden zo niet duizenden kratjes vervoerd in de achterhoek met de oude, lage prijs.

Verteller: Zelf heeft Paul Blokhuis met zijn team ambtenaren geen krat opengetrokken, ook al was er wel wat te vieren omdat het proces tussen hem en de ambtenaren zo soepel liep.

Paul Blokhuis: Die interactie was perfect bij dit wetsvoorstel. Ging echt heel erg leuk en dan vier je ook een feestje met elkaar. We hebben geen borrel gedronken, maar wel een glaasje erop gedronken dat het zo mooi in goede harmonie is gegaan.

Verteller: In de volgende aflevering van De Wettenfabriek maken we een uitstapje naar Brussel. Met onder anderen Diederik Samson praten we over de verschillen tussen Den Haag en Brussel, de impact van Europa op onze wetgeving en de vraag of we daar eigenlijk wel genoeg aandacht voor hebben hier. Wil je meer weten over wetten kijk dan op wettenfabriek.nl. Tot de volgende!