

Geschiedenis van de drankwetgeving

In een onlangs door de politie gehouden onderzoek naar alcoholgebruik in het verkeer bleek dat er zich nauwelijks nog een nuchtere automobilist op de weg bevindt. Nederland drinkt zich te pletter. Er is een nieuw hoogtepunt bereikt in de alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking, maar het grote verschil met vroeger is dat er nu niet meer zozeer in kroegen gedronken wordt, maar thuis.

Toch probeert de regering daar greep op te krijgen: de in 1986 uitgekomen nota *Alcohol en Samenleving* moet leiden tot een betere hulpverlening en een nieuwe drankwetgeving. Zou het helpen?

De geschiedenis van de drankwetgeving in Nederland is al meer dan een eeuw oud. Een historisch dossier over openbare orde, volksgezondheid en economische belangen.

Op 17 december 1986 diende de regering haar nota *Alcohol en Samenleving* in bij de Tweede Kamer. Naast een betere hulpverlening wil de regering ook een nieuwe drankwetgeving.

De eerste Drankwet in Nederland werd in 1881 van kracht. De aanleiding hiervoor lag duidelijk in de sociaal-economische situatie in Nederland. De industrialisatie was in Nederland nog in een beginstadium. Grote gemechaniseerde fabrieken met veel arbeidskrachten waren er nog niet veel. Het kleine ambachtelijke bedrijf en de landbouw overheersten. Wel was er een groot proletariaat, dat slechts onregelmatig werk had. De woon- en werkstandigheden van de arbeiders waren bedroevend. Na-

tuurlijk was deze situatie een gunstige voedingsbodem voor overmatig alcoholgebruik. Echter alcoholmisbruik kwam ook in die tijd onder alle lagen van de bevolking voor. Dit werd ook erkend door minister Modderman van justitie, die namens de liberale regering in 1881 het ontwerp voor een Drankwet verdedigde in de Tweede Kamer. Hij benadrukte dat de wet voor alle standen bedoeld was.

De alcoholconsumptie bereikte in 1881 een hoogtepunt: 6,6 liter alcohol (100%) per persoon, per jaar. Daarna daalde de alcoholconsumptie jarenlang totdat in 1936 het dieptepunt bereikt werd (1,5 liter). Vervolgens nam de consumptie weer gestaag toe, tot in 1984 waar een nieuw hoogtepunt werd bereikt.

Dat betekent niet dat het drankpatroon in 1881 en 1984 hetzelfde was: in 1881 bestond 70% van de alcoholconsumptie uit sterke drank; in 1984 was dat nog maar 28%. In de 19e eeuw was de jenever nu eenmaal de enige alcoholische drank die betaalbaar was voor de arbeiders en de kleine burers. Bier en vooral wijn waren te duur.

Drankwet 1881

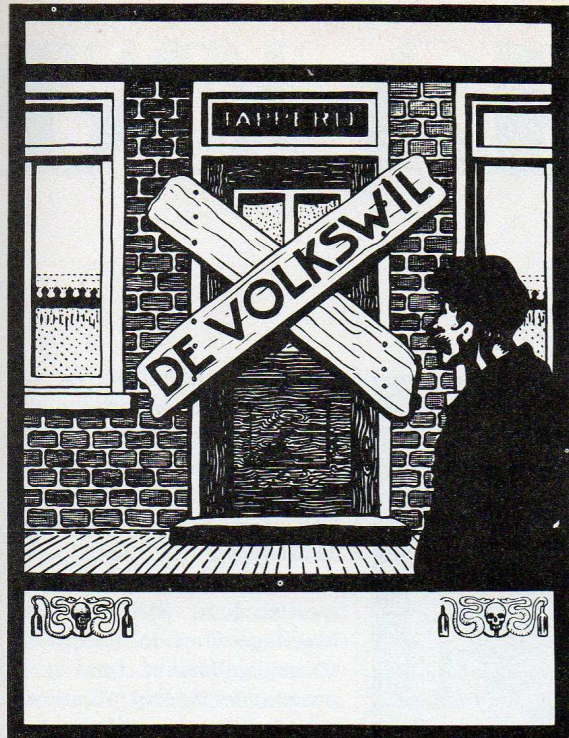
De Drankwet 1881 heette officieel *Wet tot beteugeling van het misbruik van sterke drank* en was bedoeld 'tot regeling van de kleinhandel in sterke drank en beteugeling van openbare dronkenschap. Voortaan was de detailhandel in sterke drank (café, slijterij) alleen toegestaan indien Burgemeester en Wethouders een vergunning hadden afgegeven.

Hiermee is dus het *vergunningstelsel* ontstaan, dat, zij het in sterk gewijzigde vorm, nog steeds bestaat. Het stelsel hield toen in dat een gemeentebestuur niet meer vergunningen mocht verlenen dan het wettelijk maximum dat voor deze gemeente gold. Zo mocht er in gemeenten boven de 50.000 inwoners niet meer dan 1 vergunning op de 500 inwoners zijn. De kleinere gemeenten werden wat ruimer toebedeeld. Daarnaast kon de gemeenteraad besluiten om voor bepaalde wijken, buurten of straten helemaal geen vergunningen te laten verstrekken. Hiermee is dus ook het *maximumstelsel* ontstaan. Jarenlang, om precies te zijn tot 1967 was het overheidsbe-

leid er op gericht om het alcoholmisbruik vooral via vermindering van het aantal cafés terug te dringen. Men redeneerde dat de gelegenheid drinkers maakt. Hoe meer drankverkooppunten er zouden zijn, hoe groter de verleiding en hoe groter het misbruik zou zijn.

De strekking van de wet was daarmee in feite beperkt. De wetgever wilde alleen het gebruik van sterke drank terugdringen. Misbruik van bier en wijn vond men toen nauwelijks een probleem. Gezegd moet worden dat ook de meeste artsen en zelfs de meeste drankbestrijders deze mening waren toegedaan. Er waren zelfs drankbestrijders die bierhuizen oprichtten om de mensen op die manier af te brengen van de sterke drank! Behalve de regeling van verkooppunten werd in deze Drankwet openbare dronkenschap strafbaar gesteld. Bij de eerste keer kwam men er nog met een geldboete van af. Bij herhaling dreigde echter gevangenisstraf, en kon men zelfs in een Rijkswerkinrichting geplaatst worden.

Het aantal veroordeelden wegens openbare dronkenschap was enorm groot: 39.822 mensen in 1882. De jaren daarop daalde dit aantal echter voortdurend. In 1983 is het aantal veroordelingen wegens openbare dronkenschap nog maar 2603. Het zou echter onjuist zijn om op grond hiervan te concluderen dat het alcoholprobleem veel minder groot is geworden; het in 1986 gehouden onderzoek naar alcohol in het verkeer leverde nauwelijks nuchtere automobilisten op. Het grootste deel van de alcoholconsumptie vindt, anders dan vroeger, nu thuis plaats; men koopt de drank meest in supermarkten en bij slijters. Men kan het drankgebruik nu veel langer verborgen houden dan vroeger toen men na de consumptie in het café steeds



Drankbestrijding in 1913

zichtbaar over de openbare weg moest gaan.

Voor andere overwegingen dan *openbare orde* had de wetgever in die tijd weinig aandacht; het belang van de *volksgezondheid* kwam pas in latere wetten tot uiting.

Drankwet 1904

De Drankwet 1904, die onder het confessionele ministerie-Kuyper werd ingevoerd, borduurde voort op de grondslag die de Drankwet 1881 al had opgelegd. De voornaamste wijzigingen waren:

- Voortaan moesten ook tappers van zwakalcoholische dranken (bier en wijn) een vergunning hebben, het zogeheten verlot. Anders dan met de vergunningen het geval was, konden Burgemeester en Wethouders een onbeperkt aantal verloten verstrekken. Wel konden de verloten weer worden ingetrokken als de openbare orde werd bedreigd.

- Ter bescherming van de jeugd, werd het jongeren onder de 16 jaar verboden om een café of slijterij binnen te komen, tenzij hij (zij) hierbij werd vergezeld door iemand van 21 jaar of ouder. Hierbij werd dus voor het eerst het motief van *jeugdbescherming* geïntroduceerd.

- Het maximumstelsel voor vergunningen (voor sterke drank dus) werd verder verijnd. Gemeenten die het aantal cafés verder wilden verminderen dan volgens de landelijke norm mogelijk was,

konden dit om de vijf jaar aan de Kroon verzoeken. Als regel werd dit verzoek ingewilligd; vanuit een zekere mate van economische bescherming van kroegbazen.

- Om de controle op de naleving te verbeteren, werd een Drankwetinspectie ingesteld.

Drankwet 1931

De Drankwet 1931 was slechts iets radicaler dan de Drankwet 1904. Het voornaamste verschil was dat voortaan ook het aantal verloten (voor het tappen van bier en wijn) per gemeente was gebonden aan een wettelijk maximum, op dezelfde wijze als ook voor de vergunningen voor sterke drank gold. Ook mochten de gemeenteraden eens in de vijf jaar een verdere verlaging van het aantal verloten ter goedkeuring aan de Kroon voorleggen. Deze uitbreiding van het maximumstelsel tot de verloten betekende in de praktijk echter weinig. De landelijk geldende maximumnormen waren erg ruim, terwijl de Kroon door allerlei beperkende bepalingen een belangrijke verlaging van het aantal verloten onmogelijk maakte.

Het belangrijkste was misschien wel dat de regering reeds in 1919 erkende dat naast de openbare orde ook de *volksgezondheid* een groot belang is waarmee in de drankwetgeving rekening moet worden gehouden. Dit blijkt uit het feit dat in dat jaar de reeds in 1904 in-

gestelde Drankwetinspectie onderdeel werd van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Bron: archief NCA, Utrecht

Maar deze wetgeving was sommige drankbestrijders niet genoeg. Welke wetgeving wilden de drankbestrijders? Om te beginnen wilden ze ook de winkelverkoop van flessen bier en wijn binden aan een verlot en aan een gemeentelijk maximum. Het meest interessant is verder hun streven naar *plaatselijke keuze*. Dit is niets anders dan aan de kiezers via een referendum de bevoegdheid toe te kennen die, volgens de Drankwet 1904 de gemeenteraad al grotendeels had: het recht om eens in de vijf jaar aan de Kroon voor te stellen om het aantal vergunningen dat in de gemeente aanwezig mocht zijn tot een bepaald aantal te verlagen. De drankbestrijders wilden daarnaast dat de bevolking de mogelijkheid had om het aantal vergunningen tot nul terug te brengen. Aan de vergunninghouders die een vóór 1904 verleende vergunning hadden, zou dan een vergoeding moeten worden uitgekeerd). Als minstens driekwart van de kiezers zich voor zo'n voorstel zou verklaren, zou het voorstel rechtstreeks naar de Kroon gaan, met voorbijgaan van de gemeenteraad.

In 1914 organiseerde de drankbestrijding een massale handtekeningenactie om regering en parlement ertoe over te halen zo'n plaatselijke keuze wettelijk mogelijk te maken. Er werden 670.000 handtekeningen opgehaald; dat was 10% van de Nederlandse bevolking. Het hierboven beschreven voorstel werd door het kamerlid mr. Rutgers als initiatief-wetsontwerp ingediend in de Tweede Kamer Tenslotte sneuvelde het wetsontwerp in 1922 in de Eerste Kamer met slechts 18 tegen 17 stemmen.

In 1964 werd de huidige Drank- en Horecawet vastgesteld. Het maximumstelsel werd daarin afgeschaft. Als de aanvrager voldoet aan de nu verzwaarde eisen van opleiding, handelskennis, kredietwaardigheid en zedelijkheid, kan deze van B en W een vergunning krijgen. Wel is het nog mogelijk dat een gemeente de alcoholverkoop via een verordening op grond van artikel 18 van de Drank- en Horecawet aan banden legt. Deze wet betekende een omslag in het denken over alcoholmisbruik: er werd niet meer uitgegaan van een verband tussen gebruik en misbruik. Het parool werd veel eer: leren omgaan met drank. Deze wet kon niet voorkomen dat het alcoholgebruik in de jaren tot 1980 enorm toenam. In 1984 werd reeds 8,4 liter alcohol per persoon gedronken.

Daarmee zijn we aangekomen bij de nota *Alcohol en Samenleving*, die de regering in december 1986 aan de Tweede Kamer heeft gepresenteerd. De belangrijkste conclusie van de regering hierin is dat voor het verminderen van het overmatig alcoholgebruik toch weer een *beperking van het alcoholgebruik* nodig is. Het oude verband tussen gebruik en misbruik is daarmee weer in ere hersteld. Weliswaar komt de regering er nog weinig aan toe om hieruit de consequenties te trekken. Het verste gaat nog de studie die de regering nu laat uitvoeren om te bekijken of het uit oogpunt van alcoholpreventie gewenst is de alcoholaccijnsen flink te verhogen, maar hierbij komen dan ook weer economische belangen om de hoek kijken. Het zou me echter niet verbazen als de regering in de nu komende jaren zal terugkeren naar de een of andere eigentijdse vorm van een maximumstelsel.

Maarten Otto