Voorloopig Verslag over het ontw. van wet tot herz. van de wet tot regeling van den kleinhandel in sterken drank.

WEDER-ANTWOORD DER KONINGIN op het Adres van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, ter beantwoording van de Troonrede, op den 24sten September 1904.

MIJNE HEEREN!

Ik verzoek U aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal Mijnen dank over te brengen voor haar Adres van Antwoord.

Het is Mij aangenaam van U de verzekering te vernemen, dat Mijn vertrouwen op Uwe voortvarendheid en Uwe toewijding aan de belangen van het Vaderland bij de vervulling van Uwe taak op den hoogsten prijs is gesteld.

Ik hoop zeer dat Gods zegen op Uwe werkzaamheden moge rusten.

VOORLOOPIG VERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot herziening van de wet van 28 Juni 1881 (*Staatsblad* n°. 97), houdende wettelijke bepalingen tot regeling van den kleinhandel in sterken drank en tot beteugeling van openbare dronkenschap, zooals die wet is gewijzigd bij de wetten van 23 April 1884 (*Staatsblad* n°. 54), 16 April 1885 (*Staatsblad* n°. 78), 15 April 1886 (*Staatsblad* n°. 64), bij art. 2 van de wet van 31 December 1887 (*Staatsblad* n°. 265) en bij de wet van 27 April 1901 (*Staatsblad* n°. 85) (83 der Zitting 1903—1904).

Het afdeelingsonderzoek van dit ontwerp van wet heeft aanleiding gegeven tot de navolgende beschouwingen en opmerkingen.

Een lid heeft, gebruik makende van art. 42 van het Reglement van Orde, eene schriftelijke en door hem onderteekende Nota ingeleverd, die door hem in zijne afdeeling is voorgelezen en door de Commissie van Rapporteurs aan het Verslag is toegevoegd.

Algemeene beschouwingen.

§ 1. Met het oog op de artikelen 78 en 82 der Grondwet, in verband met het feit, dat de provincie Overijssel niet in de Eerste Kamer vertegenwoordigd is, werd door sommige leden twijfel geopperd aan de bevoegdheid der vergadering, zooals die thans is samengesteld, om tot het tot standbrengen dezer wet mede te werken. Zij zouden ten deze gaarne het gevoelen der Regeering vernemen.

Voor zoover dit vraagpunt door andere leden werd aangeroerd, meenden deze, dat de Kamer reeds uitdrukkelijk hare bevoegdheid had uitgesproken door te beslissen, dat dit wetsontwerp in de afdeelingen zou worden onderzocht. Toen daartoe werd besloten had deze vraag moeten worden gesteld, thans was zij niet aan de orde.

§ 2. Er werd gewezen op den grooten spoed, waarmede dit wetsontwerp, met het oog op den daarin gestelden uitersten termijn van in werking treden, door de Eerste Kamer moet worden onderzocht. Verschillende leden behielden zich dan ook voor bij de openbare behandeling mogelijke bedenkingen ter sprake te brengen, welke niet in het Verslag van het afdeelingsonderzoek zijn opgenomen.

Hiertegenover werd aangevoerd, dat te dezen aanzien de Regeering geen verwijt kan treffen. De lange behandeling in de Tweede Kamer was oorzaak, dat het ontwerp de Eerste Kamer niet vroeg genoeg bereikte om voor het reces te worden afgehandeld, terwijl door de ontbinding de beschikbare tijd nog weer is ingekrompen.

Door enkele leden werd de wenschelijkheid betoogd den fatalen termijn voor de invoering alsnog te verlengen. Anderzijds werd in het midden gebracht, dat deze juist naar aanleiding eener opmerking in de Tweede Kamer gemaakt aldus is vastgesteld.

§ 3. In de eerste plaats werd van verschillende zijden de vraag gesteld of de tot nu toe bereikte resultaten voldoende aanmoedigen om voort te gaan met wettelijke maatregelen het misbruik van sterken drank te bestrijden.

De wet van 1881 bedoelde dit misbruik tegen te gaan langs preventieven zoowel als repressieven weg. Preventie werd gezocht in beperking van het aantal plaatsen waar sterke drank te verkrijgen is. Daarbij werd aangenomen het stelsel van vergunningen gebonden aan een wettelijk maximum in verband met het zielental. Het aantal vergunningen zou na twintig jaren tot dit maximum worden teruggebracht.

De wet heeft echter anders gewerkt dan men zich heeft voorgesteld en heeft feitelijk rechten doen geboren worden van groote waarde, welke rechten thans moeten worden ontzien.

Een ander gebrek der bestaande wet is gelegen in de gemakkelijkheid waarmede zij kan worden ontdoken, zoodat clandestiene drankverkoop niet genoegzaam kan worden tegengegaan.

Of dan ook inderdaad het verminderde drankverbruik, dat kan blijken uit de statistische gegevens omtrent de gebruikte hoeveelheid alcohol per hoofd der bevolking, hoofdzakelijk is toe te schrijven aan de beperking van het aantal gelegenheden tot verkoop van sterken drank in het klein, dan wel aan de propaganda tegen het gebruik, meenden sommige leden in het midden te moeten laten. Anderen spraken uitdrukkelijk als hun gevoelen uit, dat wettelijke maatregelen slechts weinig tot vermindering van drankmisbruik kunnen bijbrengen; persoonlijke actie alleen kan in deze tot verbetering leiden.

Als voorbeeld van den invloed hiervan wees een lid er op, hoe in het diocees Breda anderhalf jaar geleden een kruisverbond werd opgericht, waarbij zich nu reeds 42 vereenigingen hebben aangesloten met een aantal van pl. m. 6000 leden, die zich drankgebruik in meerdere of mindere mate vrijwillig ontzeggen.

Dat de bestaande wet in dit opzicht niet veel uitwerkte blijkt wel hieruit, dat sedert hare invoering het gebruik slechts van 9,38 liter tot 8,22 liter per hoofd der bevolking is verminderd.

De accijns, die in 1888 23 millioen gulden bedroeg, bracht in 1902 pl. m. 26½ millioen op, doch hierbij moet met de sedert tot stand gebrachte verhooging rekening worden gehouden.

Wat de repressieve maatregelen door de wet genomen betreft, deze bepalen zich tot het beteugelen van openbare dronkenschap. De daartoe strekkende voorschriften zijn sedert de invoering van het nieuwe Strafwetboek daarheen overgebracht. Naar het oordeel van vele leden hebben deze inderdaad het gewenschte doel in zekere mate bereikt.

Hiertegenover werd anderzijds opgemerkt, dat terwijl in 1892 30 407 vonnissen in zake drankwetsovertreding werden uitgesproken, dit cijfer in 1901 32 752 bedroeg, dus in plaats van vermindering vermeerdering aanwijst.

Toch waren vele leden van oordeel, dat de wet ten minste kan dienen om de dronkenschap van de straat te houden. Naar sommiger meening is dit ook het eenige wat met eene Drankwet kan worden bereikt.

Waar wij evenwel eenmaal in het bezit zijn van eene wettelijke regeling, werden geen stemmen gehoord om tot afschaffing over te gaan; dat eene herziening echter noodzakelijk is, was de algemeene overtuiging. Ook de vorige Regeering had eene dergelijke herziening, zij het dan ook van minderen omvang, voorbereid.

Nog werd door vele leden opgemerkt, dat het wetsontwerp een zeer belangrijk deel uitmaakt van het regeeringsprogram, waarvan het tegenwoordige Kabinet zich de uitwerking tot taak heeft gesteld. Reeds in de Troonrede van 1901 werd niet zonder nadruk verklaard, dat de Regeering zich tot plicht stelde om van overheidswege den strijd tegen de drankzucht aan te binden op meer doeltreffende wijze dan tot dusver was geschied.

§ 4. Wilden allen dus tot herziening medewerken, de indruk welke het Regeeringsvoorstel had gemaakt was niet onverdeeld gunstig. In dit verband werd dan ook de vraag

gesteld, welke de toestand zou zijn, indien het wetsontwerp niet tot stand kwam.

De bestaande regeling der wet van 1881 zou blijven gelden, doch de overgangsbepalingen zouden vervallen. Zouden dientengevolge echter de vergunningen terstond tot het wettelijk maximum moeten worden beperkt? Volgens de interpretatie door Minister Smidt in de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer over hoofdstuk IV der Staatsbegrooting voor 1892, volgt uit art. 26 alleen, dat het verleenen van nieuwe vergunningen aan opvolgende houders van localiteiten ongeoorloofd zal zijn, zoolang niet tot het wettelijk maximum zal zijn afgedaald.

Er waren leden, die — ook al konden zij zich met inhoud en strekking van het ontwerp overigens niet vereenigen — geneigd waren zich er bij neer te leggen, omdat dan althans aan deze rechtsonzekerheid een einde zoude worden gemaakt.

Gaarne zou men echter het gevoelen van den Minister ten aanzien van dit vraagpunt vernemen.

§ 5. Wat nu het voor liggende ontwerp betreft, meenden sommige leden niet onopgemerkt te kunnen laten, dat de Regeering bij de behandeling daarvan blijken had gegeven van gebrek aan standvastigheid. De gemakkelijkheid, om niet te zeggen de vaardigheid, waarmede stellingen, waarop het oorspronkelijk ontwerp rustte, werden prijs gegeven, deed twijfel rijzen of hier moet worden gedacht aan stelselloosheid, die moet worden gelaakt, dan wel aan bereidwilligheid tot gemeen overleg, die behoort te worden geprezen.

Hiertegen werd van andere zijde evenwel opgemerkt, dat de beginselen waarvan de Regeering is uitgegaan wel degelijk zijn vastgehouden en dat het verstandig is geweest inschikkelijkheid te betoonen bij de uitwerking daarvan, ten einde de totstandkoming van de noodzakelijke herziening der bestaande wet te verzekeren. De Regeering, bedoelende het voortwoekerend kwaad der drankzucht te bezweren, heeft den middenweg zoeken te bewandelen tusschen de vertegenwoordigers der beide groepen, waarvan de eene door scherpe verbodsbepalingen alle gebruik van alcoholische dranken wil tegen gaan, terwijl de andere slechts door ethische middelen, als volksontwikkeling, verbeterde volkshuisvesting, verheffing der zedelijkheid en dergelijke, het drankmisbruik zoekt te bestrijden.

§ 6. Er werd over geklaagd, dat het ontwerp zeer gecompliceerd is, en dat de redactie van sommige artikelen sporen draagt van onduidelijkheid, hetgeen door sommigen voornamelijk geweten werd aan de vele aangenomen amendementen en de vele regeeringswijzigingen.

Vele leden zouden, waar de voorgestelde wijzigingen in de bestaande wet zoovele en van zoo ingrijpenden aard zijn, de voorkeur hebben gegeven aan eene geheel nieuwe wet, te meer nog wijl geheel nieuwe onderwerpen, welke niet dan in zeer verwijderde betrekking staan tot den verkoop van sterken drank in het klein, in het wetsvoorstel worden geregeld. Thans zal de vorm waarin ten gevolge van de wijze van handelen der Regeering bij aanneming van het ontwerp, de herziene wet zal verschijnen, naar veler meening ook voor hare toepassing belemmerend blijken. Sommige leden hadden bovendien gewenscht, dat bij de gelegenheid eener nieuwe regeling de wet zich zou hebben bepaald tot het aangeven van algemeene beginselen en niet zoo in details ware afgedaald.

§ 7. Wat de waarde der voorgestelde wijzigingen betreft, hierover werd zeer verschillend geoordeeld.

Eenerzijds werd gewezen op de voordeelen die het ontwerp biedt in vergelijking met de bestaande wet. Met name werd daarbij op de volgende punten de aandacht gevestigd: de verkoop van sterken drank beneden de 10 liter wordt gebracht onder de bepalingen der wet; middelen tot opwekking van misbruik, als hazardspel, vrouwenbediening, worden geweerd; geen loon mag meer in herbergen worden uitbetaald; jeugdige personen beneden 16 jaar zullen niet meer zonder geleide in tapperijen mogen worden toegelaten; bij verkoopingen, verhuringen en verpachtingen mag geen sterke drank meer worden geschonken; bij de loting voor de nationale militie kunnen de herbergen worden gesloten; geen vergunning mag worden verleend aan personen van bekend slecht levensgedrag; geen vergunning mag worden verleend voor den verkoop in eene ten dienste van het publiek bestemde localiteit van een openbaar middel van vervoer, terwijl voor openbare middelen van vervoer gebezigd in internationaal verkeer geen vergunning noodig zal zijn; clandestiene verkoop wordt krachtig bestreden; pseudo-sociëteiten worden onmogelijk gemaakt; op voorstel van den raad eener gemeente kan worden bepaald, dat vergunningen niet meer verleend mogen worden; een systeem van uitsterving is aangenomen, waarvan redelijkerwijze is te verwachten, dat het leiden zal tot vermindering van het aantal vergunningen tot het maximum; de weduwe zal het bedrijf van haar overleden echtgenoot kunnen voortzetten; de mogelijkheid is gegeven om vergunningen over te brengen en om voor twee vergunningen een nieuwe te verkrijgen, waardoor de plaatsen van verkoop beter kunnen worden verdeeld over de gemeente en gelegenheden kunnen worden opgeruimd, waar zij het meest gevaarlijk zijn; eischen zullen worden gesteld waaraan localiteiten zullen moeten voldoen om voor eene vergunning in aanmerking te kunnen komen.

Van de andere zijde werd aangevoerd, dat tegenover enkele verbeteringen over het geheel eene verslapping valt te bespeuren, terwijl waar van verscherping sprake is deze in de practijk veelal op niets zal uitloopen en niets anders ten gevolge zal hebben dan onnutte plagerij van de burgerij, welke zeker niet zal strekken om den eerbied voor het gezag der wet te verhoogen.

Werd reeds in een ander verband gewezen op de onduidelijkheid en ingewikkeldheid der voorgestelde bepalingen, de bezwaren daaraan verbonden klemmen nog te meer bij het groote getal van strafbepalingen, waarvan sommige straf bedreigen tegen feiten, waarin in zedelijken zin volstrekt niets ongeoorloofds is gelegen, hetgeen zal maken dat de wet niet of slecht zal worden nageleefd, wat mede zal leiden tot verzwakking van den eerbied voor de wet; iets wat te meer is af te keuren waar deze diep ingrijpt in het maatschappelijke leven en tallooze burgers dagelijks met hare voorschriften in aanraking komen.

Reeds bij de bestaande wet is de uitvoering uiterst moeilijk en hebben menigvuldige overtredingen plaats. Deze zullen thans nog vermeerderen, daar geen voldoende middelen worden gegeven om haar te handhaven en zelfs de in de geldende wet voorkomende onjuistheden niet worden verbeterd. Als voorbeeld werd gewezen op het onveranderd art. 14, dat evenmin als onder de bestaande wet zal kunnen worden toegepast.

Een ander bezwaar werd gevonden in eene beperking van de vrijheid, die naar het oordeel van verschillende leden onnoodig is en te ver gaat.

Men had hierbij in de eerste plaats op het oog het verbod om zonder verlof andere dranken dan sterke dranken te verkoopen. In dit voorschrift is een middel gevonden om te controleeren waar dranken worden verkocht en dus gevaar bestaat voor clandestienen verkoop van sterken drank. Als contrôlemiddel achtten de leden hier aan het woord dit voorschrift echter onnoodig, daar de plaatsen waar dranken verkocht worden wel aan de politie bekend zijn. Voorts doet het vereischte verlof een middel aan de hand om hen te straffen, die clandestien sterken drank verkoopen. Doch ook daarvoor was h. i. het verlofsinstituut onnoodig, daar het verbod om andere dranken te verkoopen bij wijze van straf had kunnen worden bedreigd tegen overtreding van de bepalingen der Drankwet en de uitspraak als eene ontzetting van recht aan den rechter had kunnen zijn opgedragen.

Wordt dit ontwerp wet, dan zal men krijgen clandestienen verkoop van melk of koffie. Een sluiswachter, een tolgaarder, een eenzaam wonende landbouwer of veldarbeider zal zelfs geen glas melk of water mogen verkoopen aan den van dorst smachtenden wandelaar, tenzij clandestien. Het aantal straffen uitgesproken wegens feiten, waarvan het ongeoorloofde ten eenenmale niet zal worden gevoeld, zal in sterke mate vermeerderen en dit kan slechts leiden tot zedenbederf.

Ook in het verbod om sterken drank te verkoopen in wachtkamers, treinen, stoombooten, werd door vele leden eene inper-

king der vrijheid gezien, die te ver gaat. In zulke verbodsbepalingen ligt niet alleen een veroordeelen van het misbruik, doch ook van het gebruik. Daartoe is de wetgever echter niet geroepen. Uit een zedelijk oogpunt is alleen het misbruik, niet het gebruik te veroordeelen.

Bovendien werd de vrees geuit, dat het hierbedoelde verbod veeleer het misbruik bevorderen zal, daar menigeen, wetende dat in eene localiteit van een openbaar middel van vervoer geen sterke drank te bekomen is, zich daarvan voor de reis zal voorzien en alsdan allicht een grootere hoeveelheid zal verbruiken dan het geval zou zijn geweest indien ter plaatse sterke drank ware te verkrijgen.

Ook andere bepalingen zouden naar de meening van verschillende leden, tegen de bedoeling des wetsgevers in, het gevolg hebben, dat het drankverbruik zal vermeerderen in plaats van verminderen. Zoo meenden zij, dat de splitsing van tapperijen en slijterijen bij de thans opgenomen lage grens van 2 deciliter het drankverbruik binnenshuis, dus buiten de contrôle van het publiek, zou bevorderen. Het nut dezer splitsing werd door deze leden dan ook niet ingezien, terwijl voorts werd gevraagd of eigenlijk niet ook de Regeering van deze meening was, nu zij, door de splitsing niet toe te passen op bestaande drankwinkels, het nut, dat deze maatregel naar hare meening had kunnen hebben, a priori heeft verijdeld.

Maar niet slechts de splitsing zou het drankmisbruik in de hand werken, ook andere bepalingen zouden, naar het gevoelen dezer leden, tot dit ongewenschte resultaat leiden.

In de eerste plaats wel schenen als op bevordering van het drankgebruik aangelegd de artt. 8*a* en 8*c*, zooals die in de herziene wet zullen luiden (art. XXI van het ontwerp).

Terwijl toch thans noch vergrooting, noch verplaatsing van drankgelegenheden is toegelaten en verbouwing zelfs tot gevolg kan hebben, dat een reeds op het perceel verleende vergunning vervalt, worden thans beide mogelijk gemaakt. Hierdoor zal men — daar er geen grens voor de verbouwing gesteld schijnt te zijn en uit de wet schijnt te volgen, dat eene dergelijke overbrenging niet mag worden geweigerd — eene drankgelegenheid ad libitum kunnen vergrooten en zal het mogelijk zijn drankgelegenheden in grooten getale te verplaatsen naar buurten, waar tot nu toe weinig of geen tapperijen waren en waar dus — in den gedachtengang van den wetgever — ook het drankgebruik gering was.

Voorts meenden sommige leden, dat de verplichting welke zij lazen in art. 2*a*, sub 2, in verband met art. 1*a*, sub 7, nl. de verplichting aan burgemeester en wethouders opgelegd om in plaats van twee opgekochte vergunningen één nieuwe te geven, in de richting van drankmisbruikbevordering zou werken. Ook onder het bestaande stelsel toch kan deze maatregel genomen worden en wordt zij genomen, door het aanvragen van eene buitengewone vergunning, indien met het verleenen dier buitengewone vergunning opruiming van een of meer gevaarlijke drankgelegenheden gepaard gaat. Maar op dit oogenblik is deze maatregel niet verplicht en staan dus alle omstandigheden ter beoordeeling van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten.

Door de nieuwe bepalingen wordt imperatief voorgeschreven wat tot nu toe facultatief was en kan het voorkomen, dat eene dergelijke vergunning *moet* verleend worden, ook waar het drankgebruik daardoor eer zal toenemen dan verminderen, bijv. wanneer in plaats van twee fatsoenlijke kleine café's een groot drankpaleis wordt gezet, met meer ruimte, meer aantrekkelijkheden en meer gelegenheid tot drankmisbruik dan in de café's welker plaats het inneemt het geval was.

Ook anderen, die overigens meenden, dat art. 1*a*, sub 7, de bevoegdheid in art. 2*a*, sub 2 gegeven niet in eene verplichting kan omzetten, zagen gevaar in deze bepaling, daar in menig geval het toch voor de practijk geheel hetzelfde zal zijn of het voorschrift facultatief of imperatief luidt, te meer waar op de toepassing elke contrôle van Gedeputeerde Staten, die vroeger bestond, wordt gemist. Reeds nu wordt in dit opzicht in de verschillende provinciën zeer verschillend gehandeld. Men zou er daarom prijs op stellen van de Regeering eene opgave te ontvangen van de mate waarin onder de tegenwoordige wet op deze wijze in de verschillende provinciën buitengewone vergunningen zijn verleend.

§ 8. Afgezien van de waarde welke aan de voorgestelde nieuwe voorschriften is toe te kennen, werd door verschillende leden bezwaar gemaakt tegen de ruime wijze waarop in dit ontwerp gebruik is gemaakt van bepalingen die eerst na verloop van tal van jaren van kracht worden. Zij achtten dit eene principieele fout op wetgevend terrein. Wetten worden gemaakt voor den tegenwoordigen tijd. Overgangsbepalingen kunnen noodig zijn om onnoodige hardheden te verzachten, doch dit is geheel iets anders dan tal van bepalingen eerst na jaren in werking te doen treden, waardoor de wet zelve nagenoeg alle beteekenis verliest.

Artikelen.

Artikel I (art. 1 der herziene wet).

1. Gevraagd werd, of, nu elke definitie van sterken drank in deze wet ontbreekt, de definitie van artikel 4, laatste lid, der wet van 15 April 1891 (*Staatsblad* n°. 84) moest gelden, waar men leest: „Als sterke drank wordt beschouwd elk vocht door distillatie verkregen, dat meer dan vijf liter alcohol op elken hectoliter bevat bij een warmtegraad van vijftien graden van den honderddeeligen thermometer".

3. Gevraagd werd wat voor deze wet verstaan wordt onder „bebouwde kom". Bij de soms zeer verschillende opvattingen (ook in verschillende wetten) daaromtrent achtte men eenige nadere verklaring wel gewenscht.

De opmerking werd gemaakt, dat de uitzondering in het derde lid gemaakt voor den verkoop in een logement alleen aan logeergasten, niet voldoende gemotiveerd is te achten.

Ten slotte werd hier nog nader betoogd, dat contrôle op de naleving van de splitsing van tapperijen en slijterijen wel geheel onmogelijk zal blijken.

Artikelen II, III en **IV** (artikel 1*a* herziene wet).

Sommige leden, die zich wel konden vereenigen met het voorschrift, dat aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen vergunning te verleenen aan logementen en sociëteiten, meenden evenwel, dat dan ook de vergunningen voor sociëteiten evenmin als die voor logementen moesten medetellen voor de berekening van het cijfer der verleende vergunningen.

Nog werd er op gewezen, dat het voorschrift dat voor een lokaal slechts één vergunning verleend kan worden (art. 3 sub 1, 6°. en 7°.) zeer nadeelig zal werken in dien zin, dat daardoor voor het vervolg de sociëteiten ten platten lande onmogelijk gemaakt worden. Daar wordt immers in den regel sociëteit gehouden in een lokaal, dat bij andere gelegenheden gebruikt wordt voor feestelijkheden enz., of als gewoon koffiehuis met vergunning. Naar de nieuwe voorschriften zal dit niet meer mogen en er aldus geen sociëteitslokaal meer te vinden zijn.

Enkele leden meenden, dat een kastelein zijn lokaal, waarvoor hij eene gewone vergunning heeft, wanneer hem dit gewenscht voorkwam, feitelijk in eene sociëteit zou kunnen omzetten door aan anderen dan de leden toegang te weigeren, al zou hij daarbij aan de algemeene bepalingen der wet gebonden blijven.

Andere leden hadden tegen de wijze, waarop de verkoop en het verkrijgen der vergunning in sociëteiten en logementen is geregeld ernstige bedenking. Zij achtten het volkomen onlogisch en stelselloos de vergunning voor sociëteiten door Gedeputeerde Staten en niet door burgemeester en wethouders te doen verleenen. De ratio voor de bepaling bestaande ten opzichte der logementsvergunningen geldt naar hunne meening hier niet, daar de sociëteitsvergunningen in het maximum begrepen zijn en de logementsvergunningen daarboven worden verleend.

Artikel VI (art. 2 der herziene wet).

Een der leden had ernstig bezwaar tegen de bepaling van het tweede lid. Hij meende, dat de gemeentelijke autonomie op dit gebied zou leiden tot meerderheidstyrannie. Anderzijds werd echter deze zeer gematigde „local option", die trouwens reeds in de bestaande wet gedeeltelijk wordt erkend, krachtig verdedigd.

Artikel VII (art. 2*a* herziene wet).

2. De opmerking werd gemaakt, dat de bepaling van art. 2*a*, sub 2, kan leiden tot eene vertraging der uitsterving, wanneer twee vergunninghouders op hoogen leeftijd afstand doen van hunne vergunningen ten behoeve van een jongen man met goede kansen op een lang leven. Anderzijds vond deze bepaling echter verdediging, daar op deze wijze, ook waar het maximum reeds bereikt is, beter verdeeling der vergunningen over de gemeente verkregen kan worden, terwijl tegelijkertijd het aantal wordt verminderd.

Sommige leden achtten het beslist verkeerd, dat (ingevolge art. 3, sub 17°.) bij de twee op te heffen vergunningen de eigen vergunning niet medetelt. Zij zouden gaarne een nadere motiveering dezer uitsluiting vernemen.

Eene uitdrukkelijke verklaring van de Regeering werd ten slotte gevraagd, of de vergunning boven het maximum, wanneer daartegenover van 2 bestaande vergunningen afstand wordt gedaan, *moet* verleend worden (met het oog op de bepaling van artikel 1*a*, sub 7, zie het boven aangevoerde in § 7) dan wel de vrije beslissing in deze aan burgemeester en wethouders is gelaten.

Artikel VIII (art. 2*b*, herziene wet).

Door sommige leden werd bezwaar gemaakt tegen de bevoegdheid in art. 2*b* sub 2 aan den gemeenteraad verleend. Dientengevolge zullen bij plaatselijke verordening voorschriften gegeven kunnen worden, als bijv. dat localiteiten om voor eene vergunning in aanmerking te kunnen komen aan de zijde van den openbaren weg gelegen moeten zijn en van den openbaren weg af volledig inzicht moeten geven, die bij de behandeling in de Tweede Kamer als ondeugdelijk zijn geschrapt, ja zelfs zal door bezwarende voorschriften het geheele bedrijf van vergunninghouder onmogelijk gemaakt kunnen worden. Van andere zijde werd het daarentegen zeer goed geoordeeld aan den plaatselijken wetgever de bevoegdheid te geven dergelijke zaken naar plaatselijke omstandigheden en den geest der bevolking te regelen.

Art. 2*b* sub 3 bepaalt, dat verordeningen ingevolge dit artikel vastgesteld binnen eene maand, nadat zij door den raad zijn vastgesteld, aan Gedeputeerde Staten moeten worden medegedeeld, eene bepaling die ook elders in de wet nog voorkomt. Gevraagd werd waarom hier een termijn van een maand is genomen, terwijl in de Gemeentewet voor analoge gevallen tweemaal vierentwintig uur is gesteld. Hiervan vreesden sommige leden verwarring. Voorts werd gevraagd of overigens art. 167 en v. der Gemeentewet op deze verordeningen toepasselijk zijn.

Artikel X (art. 3 herziene wet).

3°. Door sommige leden werd instemming betuigd met het in deze bepaling neergelegde beginsel, dat geen drank mag worden verkocht in een gebouw aan een publiekrechtelijk lichaam toebehoorende.

Anderen keurden het voorschrift af wegens zijn algemeenheid, al wordt het dan ook eenigszins beperkt door art. 4, sub 2.

4°. (juncto art. 8 herziene wet). De aandacht werd gevestigd op een zekere afwijking van redactie tusschen art. 3, sub 4°, en art. 8. Art. 3, sub 4°, schrijft voor, dat de vergunning moet worden geweigerd, wanneer de localiteit, waarvoor zij wordt gevraagd, zich niet bevindt in een huis *of in de gebouwde aanhoorigheid van een huis*, terwijl art. 8 bepaalt, dat de vergunning uitsluitend geldt voor de in de akte van de vergunning vermelde localiteit of localiteiten, alsmede voor de *open aanhoorigheden van het huis*, waarin zich die localiteit of die localiteiten bevinden. Men meende, dat hierdoor de duidelijkheid niet werd bevorderd en vroeg eenige nadere verklaring.

5°. Verschillende leden achtten het wenschelijk, dat ook na verloop van den overgangstijd in art. 28*h* vastgesteld vergunning voor stations zou worden verleend.

9°. Men vroeg waarom in het vervolg geen vergunning meer aan eene firma verleend zal kunnen worden. Wel vervallen ingevolge art. 28*i* dergelijke vergunningen eerst met 1 Mei 1930, doch daarna zal het verboden zijn. De mogelijkheid voor den medefirmant om zijn naam op de in art. 5*a* bedoelde lijst te doen plaatsen kan geen uitkomst geven, daar niets waarborgt, dat juist hij het eerst aan de beurt zal zijn, wanneer de vergunning, welke op naam van zijn compagnon staat, vrijvalt. Verschillende leden hadden dan ook bezwaar tegen dit verbod.

10°. Sommige leden vonden het voorschrift van art. 3, sub 10° afkeurenswaardig. Ontslagen gevangenen moesten naar hunne meening niet worden belemmerd in de gelegenheid om op deze wijze in hun levensonderhoud te voorzien.

13°. Gevraagd werd eene nadere verklaring der uitdrukkingen „gelegenheid bieden" en „bekend slecht levensgedrag", welke men zeer vaag vond. Wat de laatste betreft, vroeg men of het voldoende is, indien dit slechte gedrag bekend is aan burgemeester en wethouders, bij wie de vergunning wordt aangevraagd. Of is bedoeld eene bij het publiek bestaande bekendheid? Men meende dat deze formuleering de deur opent voor verschillende interpretatie en daardoor voor moeilijkheden.

17°. Gelijk reeds bij art. 2*a*, sub 2, werd aangevoerd kon men niet inzien welke de ratio was van deze bepaling.

Artikel XI. (Art. 3*a*, herziene wet).

Bezwaar werd gemaakt tegen het voorschrift betreffende introductie in sociëteiten vervat sub 4°.*a* van art. 3*a*. Gevraagd werd, hoe de Regeering zich voorstelde, dat overtredingen ter kennis zullen komen van burgemeester en wethouders en deze herhaling daarvan zullen kunnen beletten.

Artikel XV. (Art. 5*a* en 5*b* herziene wet).

In art. 5*a* en ook elders wordt gesproken van eene lijst, welke zal moeten worden aangelegd, zonder dat daarbij wordt vermeld op wie de verplichting daartoe zal rusten. Gaarne vernam men wie daarmede belast zal zijn. Gevraagd werd voorts, of zoodra het aantal bestaande vergunningen één beneden het maximum bedraagt eene nieuwe vergunning verleend kan worden. Met de voorgestelde regeling, waarbij alleen het belang van de personen, die naar eene vergunning dingen, wordt in aanmerking genomen naar de toevallige volgorde waarin zij op de lijst vermeld staan of zich aanbieden, konden sommige leden zich minder goed vereenigen. Men vreesde dat andere belangen daarbij meermalen zouden lijden.

Waarom ook, zoo werd gevraagd, moet, wanneer geen ingeschreven personen in aanmerking komen, ter openbare kennis gebracht worden, dat eene vergunning beschikbaar is? Is het dan zoo wenschelijk, dat het maximum vergunningen aanwezig is?

Artikel XVII. (Art. 6*a* herziene wet).

Het beroep op den gemeenteraad in dit artikel gegeven, werd door verschillende leden afgekeurd. Naar hunne meening is de gemeenteraad niet het meest geschikte lichaam om in deze te beslissen.

Artikel XIX. (Art. 7*a* herziene wet).

Sommige leden achtten den in het tweede lid van dit artikel gestelden termijn veel te kort. Zoo licht kan bijv. door afwezigheid de nakoming van deze verplichting binnen zoo korten tijd onmogelijk zijn.

Artikel XXI. (Artt. 8*a* en 8*c* herziene wet).

Gevraagd werd of werkelijk de bedoeling is, wat men impliciet in dit artikel meende te moeten lezen, dat het in het vervolg geoorloofd zal zijn eene gelegenheid, voor welke vergunning is verkregen te verplaatsen of ad libitum uit te breiden. Men achtte het bijna niet denkbaar dat dit de bedoeling zou zijn, doch meende het niet mogelijk aan deze bepalingen een beperkteren zin te geven. Indien deze opvatting juist is, werd er, mede in verband met het reeds bij de algemeene beschouwingen

opgemerkte (bladz. 5), op gewezen, dat dit een zeer beteekenisvolle en gevaarlijke afwijking van het tot nu toe gehuldigde principe is, eene afwijking die bovendien geheel ongemotiveerd werd geoordeeld. Ook hier werd eene uitdrukkelijke verklaring gevraagd aangaande het imperatieve dan wel facultatieve karakter der verrichtingen van burgemeester en wethouders uit deze bepalingen voortvloeiende.

Artikel XXIII. (Art. 10 herziene wet).

De commissiën uit de ingezetenen, bedoeld in art. 15*p* der herziene wet, werden over het algemeen met weinig sympathie begroet. Men achtte hare taak hatelijk en ondankbaar.

Wat het voorschrift in art. 10 vervat betreft, werd geklaagd over het vereischte, dat de aanwijzingen door deze commissie en door den burgemeester te doen met redenen moeten zijn omkleed. Hierdoor wordt het naar de meening van verschillende leden dezen personen geheel onmogelijk gemaakt dit deel van hunne taak naar behooren te vervullen.

Het bestaan van dergelijke redenen toch zal veelal niet te bewijzen zijn; daarom ook en dat juist in de gevallen waarin intrekking der vergunning het meest gewenscht is, zijn zij niet wel voor mededeeling vatbaar en is deze ongewenscht.

Artikel XXVIII v.v. (15 v.v. herziene wet).

Voor de bezwaren in het algemeen tegen het verlofsinstituut ingebracht werd verwezen naar de algemeene beschouwingen.

In aansluiting hieraan werd nog gewezen op het technische bezwaar, dat de splitsing van alcoholhoudenden drank in sterken en niet-sterken drank eene vruchtbare bron voor verschillende interpretaties en moeilijkheden zou worden, vooral sinds de definitie van sterken drank uit de wet is genomen. (Een enkel lid zou althans gewenscht hebben dat bier met sterken drank ware gelijkgesteld.)

Hoewel de bezwaren daaraan verbonden niet onderschattende meenden andere leden, dat de voordeelen aan de voorgestelde regeling met het oog op de bestrijding van den clandestienen verkoop van sterken drank verbonden overwegend waren.

Art. 15*h*. Verwezen werd naar de opmerking ten aanzien van art. 14 bij de algemeene beschouwingen gemaakt (bladz. 4).

Art. 15*i*. Ook tegen de bepaling van dit artikel hadden verschillende leden bezwaar. Het wordt thans schooljongens, die eene wandeling of een rijwieltochtje doen, onmogelijk gemaakt in een aan den weg gelegen herberg een glas melk te drinken of daar zelfs voor een opgekomen onweer te schuilen. Nog zonderlinger vond men dit verbod, als men het beschouwt in verband met het verbod van hazardspelen in localiteiten met vergunning, een verbod, dat niet geldt voor gelegenheden met verlof, waardoor de zonderlinge anomalie is ontstaan, dat jongens onder de zestien niet worden toegelaten in herbergen waar hazardspelen zijn verboden, doch wel in speelhuizen, waar geen sterke drank wordt geschonken.

Een groot bezwaar zal zich ook voordoen ten aanzien van wachtlokalen van openbare middelen van vervoer, zoolang daarvoor nog, krachtens de overgangsbepaling van art. 28*k*, vergunning is verleend. Zonder geleide zullen daar dus geen jongelieden beneden 16 jaar kunnen vertoeven. Hoe moet het dan evenwel gaan met de van elders komende schoolgaande kinderen, welke thans menigmaal tusschen de schooluren in de wachtlokalen verblijven? Ook op die stations waar tot heden uitsluitend toegang tot de treinen verleend wordt door de wachtlokalen, zullen van dit verbod moeilijkheden ondervonden worden.

Art. 15*l*, sub 2. Bezwaren werden gemaakt tegen de invoeging van dit lid. Verschillende leden waren van oordeel, dat hierdoor de vraag, welke spelen verboden zullen zijn, weder twijfelachtig is geworden. Het moge waar zijn, dat het woord „hazardspel" in de practijk eene afgebakende beteekenis heeft gekregen, zij meenden, dat de uitbreiding van het tweede lid zoo vaag is, dat nagenoeg alle spelen daaronder kunnen worden gebracht.

Art. 15*l*, sub 3. Gevraagd werd naar de beteekenis van deze bepaling naast art. 188 der Gemeentewet. De hier aan den burgemeester toegekende bevoegdheid heeft hij ook thans krachtens genoemd wetsartikel. Nu zou men nog met deze bepaling, hoewel overbodig en in deze wet niet op hare plaats, vrede kunnen hebben, ware het niet, dat de laatste zinsnede zoo zou kunnen geïnterpreteerd worden, dat in de aldaar genoemde localiteiten de macht van den burgemeester werd beperkt en men daar dus zonder toestemming van den burgemeester muziek zou mogen maken. Dit ware eene bedenkelijke inkrimping van 's burgemeesters macht om, hetzij direct krachtens art. 188 Gemeentewet, hetzij indirect krachtens op dit artikel steunende raadsverordeningen, ook in de inrichtingen in art. 2*a* genoemd op te treden. Ten einde deze interpretatie te voorkomen, vroeg men te dezen opzichte eene uitdrukkelijke verklaring van de Regeering.

Art. 15*m*. Bezwaren werden gemaakt tegen het verbod vervat in het tweede lid.

Gevreesd werd, dat juist dit verbod met name op stoombooten aanleiding zou kunnen geven tot meerder gebruik van sterken drank.

Art. 15*n*. Waren sommige leden van oordeel, dat de verbodsbepaling in dit artikel vervat in het algemeen zeer gestreng genoemd moest worden, in het bijzonder werd bezwaar gemaakt tegen de opdracht aan den burgemeester gegeven om onderzoek te doen naar het gedrag van alle buffetjuffrouwen en kellnerinnen zijner gemeente. Men achtte dit onuitvoerbaar. Daarmede was, naar men meende, de bepaling zelf geoordeeld. Nog meer gold deze overweging, nu ook hier is voorgeschreven, dat de intrekking der toestemming met redenen omkleed moet zijn, tegen welk voorschrift de reeds naar aanleiding van art. 10 aangevoerde bezwaren zich misschien nog in sterkere mate doen gevoelen.

Strafbepalingen.

Artikel XXXI (art. 16 herziene wet).

Verschillende bezwaren werden tegen dit artikel ingebracht. Zeer kras werd vooral het verbod vervat in n°. 6, sub *d*, genoemd, waardoor het een tapper onmogelijk wordt gemaakt aan zijne vrienden in zijne eigen woonkamer een glas sterken drank aan te bieden.

Enkele leden zouden ook het bestellen van sterken drank in eene localiteit zonder vergunning strafbaar hebben willen gesteld zien; verschillende anderen konden zich met dit gevoelen echter volstrekt niet vereenigen.

De vraag werd geopperd, waarom het opsporen van strafbare feiten niet mede is opgedragen aan ambtenaren der accijnzen.

Overgangsbepalingen.

Artikel XXXVIII (art. 26 herziene wet).

Aan de overledene echtgenoote of echtgenoot van hem of haar, die op 1 Mei 1901 het bedrijf van vergunninghouder uitoefende, zal, indien het huwelijk op 1 Mei 1904 nog bestond en de echtgenooten te zamen woonden, de vergunning niet kunnen worden geweigerd. Gevraagd werd waarom deze gunstige bepaling niet zal gelden voor de overlevende echtgenooten van hen, die na 1 Mei 1901 vergunning verkregen en niet onder art. 5*c* vallen.

De opmerking werd vernomen, dat, nu de tweede alinea, sub 1°., 2°. en 3°., van het bestaande art. 26 behouden blijft, de bepalingen van art. 1, sub 4 (nieuw), en van art. 16, sub 6*a* (nieuw), een wassen neus dreigen te worden. Gelijk de splitsing niet wordt doorgevoerd voor de bestaande drankgelegenheden worden ook hier weer de bepalingen omtrent de wijze van verkoop niet van toepassing verklaard op den verkoop en het in voorraad hebben van sterken drank in de onder deze bepaling vallende slijterijen met winkels verbonden. Behalve dat de eventueele kracht der als regel aangenomen bepalingen door deze gelijk door de andere genoemde uitzonderingen in sterke

mate wordt verzwakt, wordt bovendien de contrôle uitermate lastig en de handhaving der wet bijna ondoenlijk.

Aldus vastgesteld September 1904.

DE JONG.
VAN WASSENAER VAN ROSANDE.
SICKENGA.
VAN VELZEN.
VAN DEN BIESEN.

NOTA

Gebruik makende van de bevoegdheid, verleend bij artikel 42 van het Reglement van Orde, neemt de ondergeteekende de vrijheid van het overgroot aantal bezwaren, welke hij tegen het wetsontwerp tot wijziging der Drankwet heeft, enkele van algemeenen aard, die hij in eigen vorm onder het oog der Regeering gebracht wenscht te zien, in eene Nota te formuleeren.

Zij betreffen bepalingen van het ontwerp, die nieuwe onderwerpen regelen, welke slechts zeer losjes samenhangen met het onderwerp der Drankwet, en zijn te brengen onder de drie rubrieken:

I. ongerechtvaardigde uitbreiding van overheidsbemoeiingen en vrijheidsbeperkingen;

II. miskenning der algemeene rechtsbeginselen ten aanzien van de werking der wetten, en

III. onstelselmatig ingrijpen in de bepalingen der Gemeentewet.

I. *Ongerechtvaardigde uitbreiding van overheidsbemoeiingen en vrijheidsbeperkingen.*

Een volk dat op zijne vrijheid prijs stelt, moet er voor waken, dat aan de administratie en de politie geen overmatige en slecht afgebakende bevoegdheden worden verleend; vooral ook, dat straffen, daaronder begrepen beperkingen in de uitoefening van bedrijven, slechts door *den rechter* en na *contradictoire openlijke behandeling* worden opgelegd.

Aan den rechter moet gelegenheid worden gegeven alle verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen, niet alleen bij de bepaling van de hoogte van de straf, maar ook bij het opleggen van vrijheidsbeperkingen.

Art. 28 van het Wetboek van Strafrecht geeft den rechter de bevoegdheid eenen veroordeelde de uitoefening van bepaalde beroepen te ontzeggen, doch deze bevoegdheid is steeds facultatief.

Tegen deze goede beginselen zondigt reeds de bestaande Drankwet in art. 3, 3°. en art. 9, juncto art. 3, volgens welke aan eene gevangenisstraf van een jaar of hooger bij de wet het verbod verbonden wordt, houder eener vergunning te zijn, en eene vergunning door burgemeester en wethouders *wordt* ingetrokken na rechterlijke veroordeelingen, als bedoeld in art. 3, sub 4°. en 5°., terwijl aan hem wiens vergunning aldus is ingetrokken, gedurende 5 jaren niet opnieuw eene vergunning mag worden verleend.

De ondergeteekende zou dit punt wellicht bij de behandeling van eene wijziging dier wet in de Eerste Kamer laten rusten, ware het niet, dat deze afwijking van de erkend juiste beginselen van strafrecht in dit wijzigings-ontwerp tot een aantal nieuwe categorieën van personen en bedrijven wordt uitgebreid.

In deze wijzigingswet der Drankwet zijn bepalingen ingelascht voor een aantal bedrijven, welke met de bestaande Drankwet niet in aanraking kwamen en ten deele in het geheel niet vallen in het kader eener wet, houdende wettelijke bepalingen tot regeling van den *kleinhandel in sterken drank* en tot *beteugeling van openbare dronkenschap.*

Bedoeld worden hier:

a. de slijters van sterke dranken, die zich in hunne affaire niet wenschen te bepalen tot verkoop boven de verhoogde minimumgrens van het ontwerp van tien liters;

b. logementhouders, die drank verkoopen aan logeergasten. Deze zijn thans vrij (art. 15 Drankwet) en zullen voortaan een *vergunning* behoeven (art. I *a*, 2°., ontwerp);

c. de houders van localiteiten voor verbruik ter plaatse van andere alcoholhoudende dranken dan sterken drank (wijn, bier, vruchtenwijnen, enz.) gelijk mede van alcoholvrije dranken (melk, limonade, koffie, thee, enz) die alle voortaan een *verlof* zullen behoeven (art. 15 ontwerp).

Dit verlof leidt niet tot heffing van belasting, maar is afhankelijk van een aantal persoonlijke voorwaarden (art. 15*b*, ontwerp) en het *wordt* door burgemeester en wethouders in een aantal gevallen imperatief ingetrokken (art. 15*e* ontwerp) met de daaraan gedurende 5 jaar verbonden gevolgen (art. 15*b*, 5°.).

Door de bestaande beroepsvrijheid voor al dezen op te heffen en de uitoefening van hun beroep van vergunning of verlof afhankelijk te maken, onttrekt men hun, ook bij de mildste toepassing der wet, de waarborgen van het gemeene recht.

Om den hals van hen allen wordt als het ware een strik gehangen, welke automatisch wordt toegehaald, als gevolg van rechterlijke veroordeelingen, zonder dat den rechter over die zware bijkomende straf — dikwijls veel zwaarder dan de kleine hechtenis of geldboete — het oordeel wordt toegekend. Zelfs ook in eenige gevallen, waaronder van vrij onbepaalde natuur, zonder eenig rechterlijk vonnis (art. 15*e*, 3° en 4°, juncto art. 15*b*, 6°.)

Dit schijnt den ondergeteekende ontoelaatbaar. Het is ook voor het uitgesproken doel der wet onnoodig. Alleen het verbod, om in inrichtingen voor het gebruik ter plaatse van andere dranken sterken drank voorradig te hebben, heeft werkelijke waarde tot bestrijding van clandestienen verkoop. Dit zou echter kunnen worden uitgevaardigd zonder de betrokkenen aan het gemeene recht te onttrekken.

Voor alle localiteiten waarin geen sterke drank, doch wel alcoholhoudende dranken voor verbruik ter plaatse verkocht worden, zullen voorts bij algemeenen maatregel van bestuur eischen met betrekking tot ruimte, licht en luchtverversching gesteld worden, waaraan ook de gemeenteraad nog eischen kan toevoegen. (Art. 15*a*, ontwerp).

Klaarblijkelijk is ook dit een en ander aan verkoop van sterken drank en openbare dronkenschap geheel vreemd. Ook dit behoort dus in deze wet niet te huis. Zoo er al goede redenen kunnen worden aangevoerd, om de localiteiten van hen die sterken drank willen verkoopen, onder speciaal toezicht te brengen, zulke nieuwe overheidsbemoeiingen mogen niet zoo voetstoots bij tallooze in zichzelf onschadelijke beroepen toepassing vinden.

Bij al zulke overheidsbemoeiingen spelen processen-verbaal en geheime politie-rapporten de hoofdrol. Bij de tallooze verbodsbepalingen, welke het ontwerp bevat en die zelfs de ijverigste voorstander van drankbestrijding niet voor strikte handhaving vatbaar zal achten, zal geen der betrokken houders van vergunning of verlof ongemoeid kunnen blijven, *wanneer de politie hem zoekt.* Men kan zelfs verder gaan en zeggen: *tenzij de politie geneigd is bij hem wat door de vingers te zien.* Dit kan zelfs den hoofden der politie door aanbrengers en door de pers van laag gehalte zeer worden bemoeilijkt, zoodat deze geheele klasse onder den druk komt van verklikkers en lagere agenten. De staat van zaken, dien het ontwerp in het leven roept, bevat daardoor de vruchtbare kiem van chantage en van corruptie der politie. Deze behoeft niet noodwendig zulk een smadelijken toestand te baren als bijv. ten aanzien van New-York algemeene bekendheid heeft verkregen; onschadelijk kan hij niet blijven, vooral ook wegens de in het ontwerp verscholen bepalingen, die de vergunning- en verlofhouders èn wat hun eigen persoonlijk gedrag, èn wat het gedrag van hun gezinshoofd betreft, èn ten aanzien van hetgeen in hunne localiteiten voorvalt, aan de slecht omschreven *police des moeurs* onderwerpt, welke kan worden vastgeknoopt aan de bepalingen van art. 3 13°., art. 3*a* 1°., art. 9. 4°., art. 15*b* 6°. en art. 15*e* 1°. (verplichte weigering en intrekking van vergunning en verlof door burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, *wanneer de verzoeker of het hoofd*

van het gezin, waarvan hij lid is, tot het plegen van ontucht gelegenheid geeft of ook in ander opzicht van bekend slecht levensgedrag is).

Men zal bij aanneming van dit ontwerp op die wijze veel grooter nadeel berokkenen aan Staat en maatschappij, dan ooit door vermindering van clandestienen drankverkoop opgewogen kan worden.

Trouwens kan een ieder vooruit zien dat, bij de onvermijdelijke toelating door hooge en lage gezaghebbers van gedienstigheden der practijk, van effectieve bestrijding van clandestienen drankverkoop weinig kan terecht komen.

Ook zal naar des ondergeteekenden stellige overtuiging onder alle omstandigheden de ervaring leeren, dat men, zoo de Eerste Kamer met de Regeering den weg betreedt van inmenging der administratie in alle bedrijven, waarin hier en daar clandestien gebruik van sterken drank voorkomt, op een hellend vlak geraakt, waarop stilstand onmogelijk is. Bekend is b. v. hoe er reeds thans wel gelegenheid gegeven wordt in den winkel als klant eene dure sigaar te koopen en als vriend in de huiskamer op een glaasje getracteerd te worden. Nu kan men ook wel den sigarenhandel aan banden leggen, ten einde het voorradig zijn van sterken drank ter plaatse van sigarenverkoop tegen te gaan, doch dan zal een ander artikel dan de sigaar dienst gaan doen. Op uitputting der hiervoor bruikbare artikelen kan men ook niet hopen, want niets verhindert het verkochte dadelijk tot een met de waarde van den verstrekten sterken drank verminderden prijs terug te koopen.

De vindingrijkheid van het publiek zal steeds grooter zijn, dan de macht van de politie, bepaaldelijk waar het eene zaak geldt, ten aanzien waarvan zij geene medewerking van het publiek ondervindt.

Elke doeltreffende bestrijding van clandestienen drankverkoop moet beginnen met wegneming van de bekende hoofdoorzaak van dit kwaad. Het ontwerp miskent, dat de voorname bron van den clandestienen drankverkoop ligt in de ongenoegzame, althans slecht verdeelde, gelegenheid tot open drankverkoop.

De ontwerpers van de wet van 1881 legden een wettelijk verband tusschen de bevolking eener gemeente en het aantal localiteiten met vergunning, zonder te letten op de wijze van verdeeling der bevolking en op de behoefte van het markt- en vreemdelingenverkeer. Zij maakten niet eens eenen goed werkenden regel, omdat zij verzuimden steeds voor vermeerdering van vergunningen bij uitbreiding der bevolking boven het cijfer van eene categorie te zorgen. Bij vermeerderingen van bevolking van 50 000 op 62 500, van 20 000 op 26 666, van 10 000 op 13 333 blijft het maximum der vergunningen gelijk. Toch werd de betreffende bepaling door de Staten-Generaal in 1881 goedgekeurd, nadat en omdat men de voornaamste moeilijkheden der invoering 20 jaren had verschoven. Evenwel slechts ten deele, wijl het aantal vergunningen reeds dadelijk bij de eerste invoering der wet in alle centra van verkeer het maximum overschreed en juist in die twintig jaren overal snelle vergrooting onzer steden plaats vond. Zoo ontstond aldaar conflict tusschen de wettelijke grens en de behoeften van het verkeer. Waarom toch dien strijd uitgelokt? Wat is er toch gewonnen door pogingen tot inkrimping van het getal vergunningen, dat het verkeer blijkt te behoeven, binnen eenen slecht ontworpen bureaucratischen regel?

Het ontwerp zal de moeilijkheden vergrooten. Want er is bij dit wijzigingsontwerp niet op gelet, hoe weder in dit onderwerp wordt ingegrepen, door in groote gemeenten ook vergunningen voor vele slijters te eischen, die tot dusver geen vergunning noodig hadden en die slijtersvergunningen te laten meetellen voor het maximum, zoodat voortaan ook de vestiging van slijters in nieuwe kwartieren belemmering zal ondervinden, wat natuurlijk tot nieuwe clandestiene verkoopen en logisch weder tot nieuwe vrijheidsbeperkingen zal moeten leiden.

Terwijl de geheele Drankwet als het ware werd onderste boven gehaald en allerlei nieuwe bureaucratische omslag in het leven geroepen, met tallooze nieuwe delicten en vrijheidsbeperkingen, werd de hoofdbron der moeilijkheden als een soort heilig huisje beschouwd. Aan den slecht ontworpen regel van art. 2 scheen niet geraakt te mogen worden. Daardoor en vooral daardoor werd de nieuwe vaststelling der Drankwet een moeilijk vraagstuk van wetgeving. Eerst als men het bestaand aantal vergunningen tot uitgangspunt neemt en bij vermeerdering der bevolking nieuwe vergunningen toestaat, zal men kans hebben den clandestienen drankverkoop te weren.

II. *Miskenning van de algemeene rechtsbeginselen ten aanzien van de werking der wetten.*

Ons rechtsstelsel steunt op *rechtseenheid*. Hoofdbron zijn de *algemeene* wetboeken volgens art. 150 Grondwet. Bij de wijziging van dit artikel der Grondwet is wel de bevoegdheid gegeven om enkele onderwerpen in bijzondere wetten te regelen, maar niet om op de *algemeenheid* van werking ook dier bijzondere wetten uitzondering te maken. Algemeen geldend beginsel van alle wetten is, dat zij door de afkondiging *in het geheele Koninkrijk* verbindend worden (art. 2 Algemeene Bepalingen van Wetgeving). Ten aanzien van de onderwerpen, welke in deze Nota sub II en III worden behandeld, legt ook art. 151 der Gemeentewet bijzonder gewicht in de schaal. Immers ook dit artikel onderstelt de algemeenheid van werking der wetten. Zonder eenige restrictie doet het de bepalingen van gemeenteverordeningen, *in wier onderwerp door eene wet wordt voorzien*, van rechtswege ophouden te gelden.

Dat beginsel van wetgeving wordt bij het ontwerp-Drankwet ten eenenmale uit het oog verloren. In het bijzonder komen hierbij in aanmerking artt. 15 *i*, 15 *f* en 15 *n*.

Bij art. 15 *i*, tweede lid, wordt aan de Kroon, op voorstel van den gemeenteraad, en Gedeputeerde Staten gehoord, bevoegdheid gegeven, *voor eene gemeente* het verbod van toelating van personen beneden 16 jaar anders dan in gezelschap van een meerderjarige in eene localiteit met vergunning van burgemeester en wethouders op te heffen. Hier is geen enkele reden, waarom het eene deel des lands in een beteren of slechteren toestand zou kunnen geacht worden te verkeeren, dan eenig ander, zooals bij fiscale wetten met het onvrij territoir of de omgeving van fabrieken voor accijnsplichtige artikelen of ten aanzien van munteirculatie of geneeskundige hulp met sommige grensstreken het geval is. Gemeenteraden, die het verkeer van jeugdige personen in hunne gemeente ongaarne aan banden zien gelegd en de gemeentelijke politie niet met een odieuse taak wenschen belast te hebben, zullen zeker ontheffing aanvragen: zij zullen echter nimmer eenig argument kunnen bijbrengen, dat niet evenzeer voor elke andere gemeente geldt en dus inderdaad de verbodsbepaling zelve treft. Maar juist daarom moeten hier de algemeene regelen omtrent het verbindende der wetten in het algemeen en van straf- en politiewetten in het bijzonder blijven gelden.

Naar des ondergeteekenden meening zal de ontheffing door de Kroon niet eens rechtsgeldig zijn. Wordt de wet afgekondigd, dan treedt het verbod van het eerste lid in werking, dat volgens art. 8 der algemeene bepalingen slechts door eene *latere wet* kan worden buiten werking gesteld. Partieele territoriale opheffing van de wet valt z. i. niet onder het begrip van dispensatie. Dispensatie kan naar haren aard *voor gemeenten* slechts gegeven worden van verplichtingen, die *op de gemeente* gelegd worden.

De gevallen van artt. 15 *l*, 3. en 15 *n*, 1°. zijn van eene andere natuur. Zij laten door de Kroon gemeenten aanwijzen, waarin eene tot op die Koninklijke aanwijzing slapende verbodsbepaling actief wordt. Redenen waarom zij in de eene gemeente meer of minder noodig zou zijn dan in eene andere, worden niet gegeven en zijn niet te ontdekken. Ook tegen zulke slapende, op de roepstem der Kroon ontwakende en dan in den kring van eene of meer gemeenten bindende verbods- en strafbepalingen bestaan sterke juridische bedenkingen. De algemeene bepalingen van wetgeving kennen zulk eene categorie van wetten niet. Al hare bepalingen omtrent inwerkingtreding door afkondiging en bekendmaking, algemeene verbindbaarheid en abrogatie van wetten worden er door doorkruist. Het is geenszins onmogelijk dat de rechterlijke macht ook aan de Koninklijke besluiten, volgens deze artikelen te nemen, uit dien hoofde rechtskracht ontzegt. De ondergeteekende waagt zich niet aan eene beantwoording der vraag, of alsdan het verbod dan wel de beperking van het verbod buiten werking zou treden. Wel is duidelijk, dat reeds de aanneming der wetsbepalingen op zich zelve een ander gewichtig

bezwaar geboren doet worden, hetwelk sub III nader wordt ontwikkeld, n.l.

III. *Onstelselmatig ingrijpen in de bepalingen der gemeentewet.*

De onderwerpen waaromtrent artt. 15*l*, derde tot vijfde lid, en 15*n* voorziening behelzen, behooren tot die waaromtrent art. 135 der Gemeentewet aan de gemeenteraden verordeningsbevoegdheid geeft, behoudens de beperking van artt. 150 en 151 dier wet. Volgens het laatste artikel houden de bepalingen van plaatselijke verordeningen, *in wier onderwerp door een wet wordt voorzien*, van rechtswege op te gelden. Ongetwijfeld hebben art. 15*l* en 15*n* buiten werking stellenden invloed op bepalingen van gemeenteverordeningen in elke gemeente, die een behoorlijk politiereglement heeft ten aanzien van voor het publiek toegankelijke localiteiten. In hoever, zal voortaan een nieuwe *crux* zijn voor den rechter. De moeilijkheden, die de uitlegging van de woorden „in wier onderwerp door eene wet . . . . . wordt voorzien" onder alle omstandigheden reeds opleveren, worden door de eigenaardigheden van deze artikelen niet weinig vergroot. In de eerste plaats rijst de vraag, of er reeds wettelijke voorziening is, terwijl de wet voor de betrokken gemeente *potentieele werking* heeft. Een bevestigend antwoord op de vraag volgt uit art. 15*l*, vierde lid, hetwelk de bevoegdheid der gemeenteraden reserveert. Had de wet in haren slapenden toestand geen invloed, dan ware deze reserve onnoodig. Hoever strekt echter die invloed? Welk is het onderwerp der wettelijke voorziening? Is dit in art. 15*l* 3, strikt gelimiteerd tot den omvang van het verbod, zoodat de gemeentelijke strafverordeningen, waar zij bestaan, blijven gelden voor de localiteiten die geene vergunning behoeven en in de localiteiten welke eene vergunning van burgemeester en wethouders hebben, voor alles wat niet strekt *ten vermake* maar bijv. voor *nut* en *onderrichting* van het publiek?

De ondergeteekende acht sterke gronden aanwezig om eene bepaling van eene wet, waarin regelingen voorkomen voor alle localiteit, waarin dranken verkocht worden, in dien zin uit te leggen, dat zij op het terrein, hetwelk zij betreedt, veroorlooft wat niet verboden is. Ware de wet streng beperkt tot den kleinhandel in sterken drank, dan zou ook het onderwerp van al hare onderdeelen beperkt zijn tot de localiteiten, waar sterke drank verkocht wordt, nu de wet eene algemeene politiewet is, ook voor andere localiteiten, is dit niet het geval.

Art. 15*n*, handelende over de toelating van vrouwen in het bedrijf, strekt zich met name uit tot de bedrijven waar andere alcoholhoudende dranken dan sterke drank verkocht worden en bevrijdt, naar des ondergeteekenden oordeel, de overige houders van verloven van gemeentelijke verordeningen te dezen aanzien.

Welk nut kan wel dit partieel ingrijpen in het terrein der gemeenteverordeningen hebben? En waarom, zoo de wet ingrijpt, niet stelselmatig en in den vollen omvang der in art. 188 der Gemeentewet aan de politie van den burgemeester reeds onderworpen localiteiten?

Misschien is het slechts te doen om den burgemeester eene additioneele macht te geven boven die welke burgemeester en wethouders door de bevoegdheid tot intrekking der vergunning reeds uitoefenen en om een nieuwen strik om den hals der vergunninghouders te hangen. Immers verkrijgt de burgemeester *alleen* de aan geen beroep onderworpen en zelfs niet aan motiveering gebonden macht, om zonder vorm van proces de kostwinning van de vergunninghouders te belemmeren, ja om de waarde der meest aanzienlijke localiteiten, als schouwburgen en concert- en recreatiezalen te vernietigen, tenzij zij in de gelegenheid zijn van de vergunning tot verkoop van sterken drank af te zien.

Is dit laatste bedoeld, zoo versterkt het nog in hooge mate het bezwaar, sub I hierboven ontwikkeld.

Ten aanzien van localiteiten, waarvoor eene vergunning volgens art. 2*a*, 1ste lid, is verleend, schijnt alle politietoezicht uitgesloten. Eene reden hiervoor is niet te ontdekken. Immers ligt de grond voor de bemoeiing der Kroon slechts in de omstandigheid, dat in de gemeente waar die inrichtingen gelegen zijn, het maximum der vergunningen bereikt is. In de gemeenten waar dit niet het geval is, erlangt ook de meest buitengewone inrichting voor maatschappelijk verkeer hare vergunning van burgemeester en wethouders

Ten besluite dezer Nota volge nog eene opmerking over art. 15*p*, die aan het laatst behandelde verwant is. Zij betreft het bijna vermakelijk staaltje van dooreenhaspeling van bevoegdheden van de verschillende administratieve autoriteiten, hetwelk dit artikel te aanschouwen geeft.

Van den *gemeenteraad* moet het voorstel uitgaan tot instelling der aldaar bedoelde commissiën; dan bepaalt de *Kroon* dat er één of meer in eene gemeente zullen zijn; in het laatste geval bepalen *burgemeester en wethouders* het ressort van elke derzelve; de *Commissaris der Koningin* bepaalt het aantal leden en benoemt deze; *burgemeester en wethouders* maken de instructie onder goedkeuring van *Gedeputeerde Staten*; bij verschil stellen de *Gedeputeerde Staten* haar vast.

Het is alsof de ontwerper vreesde, dat onze autoriteiten jaloersch zouden worden, als haar niet bij de geboorte van deze heerlijke commissiën eene rol werd aangewezen!

Verwarring bij hare geboorte zal hier wel niet ontstaan, daar behoorlijk omschreven is welk stukje van het mozaïek elke autoriteit zal vervaardigen. Maar des te meer, wanneer men ze weer kwijt wil raken. Daaromtrent is niets bepaald. Toch was regeling ook hiervan noodig, daar die commissiën zoo licht zuivere organen van spionnage worden en daardoor algemeenen haat kunnen opwekken. Waarom, zoo men de zaak wilde, niet alles aan den gemeenteraad overgelaten, die toch voor zulke zuiver locale commissiën de natuurlijke aangewezen autoriteit is?

S. VAN HOUTEN.

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot herziening van de wet van 28 Juni 1881 (*Staatsblad* n°. 97), houdende wettelijke bepalingen tot regeling van den kleinhandel in sterken drank en tot beteugeling van openbare dronkenschap, zooals die wet is gewijzigd bij de wetten van 23 April 1884 (*Staatsblad* n°. 54), 16 April 1885 (*Staatsblad* n°. 78), 15 April 1886 (*Staatsblad* n°. 64), bij art. 2 van de wet van 31 December 1887 (*Staatsblad* n°. 265) en bij de wet van 27 April 1901 (*Staatsblad* n°. 85).

(83 der Zitting 1903—1904).

Nadat het Voorloopig Verslag der Commissie aan de Regeering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD.

Algemeene beschouwingen.

§ 1. Sommige leden zouden gaarne het gevoelen der Regeering vernemen omtrent de al of niet gegrondheid van den twijfel bij hen gerezen, of de Eerste Kamer, zoolang ze incompleet in haar samenstelling blijft, wel bevoegd is te achten om tot het tot stand brengen dezer wet mede te werken. Of de Kamer wettiglijk besluiten kan, staat in de eerste plaats aan haar zelve ter beoordeeling en gelijk in het Voorloopig Verslag door andere leden wordt opgemerkt, heeft de Kamer deze vraag, voor zooveel haar aangaat, reeds in bevestigenden zin beantwoord. En voor zooveel de Regeering te beoordeelen heeft, of zij met de Kamer als wettiglijk geconstitueerd College in betrekking acht te kunnen treden, heeft zij door harerzijds aan de beraadslagingen, in de Kamer gehouden, deel te nemen, getoond geene bedenking te koesteren.

§ 2. Ook de Regeering betreurt het, dat de in art. XLV in het ontwerp gestelde termijn van 15 October 1904 den tijd van overweging voor de Kamer beperkt. Gelijk in het Voorloopig Verslag zelf wordt opgemerkt, vindt dit zijn oorzaak in de late toezending van het wetsontwerp door de Tweede Kamer en in de ontbinding. Met het oog hierop heeft dan ook de Regeering overwogen, of het gebiedend noodzakelijk ware de Staten-Generaal nog vóór 20 September in buitengewone zitting te doen samen-