

Opstellen over Staats- en Gemeenterecht.

door

Mr. J. TEN BRINK.

IX.

De regeling van het belastingrecht van de Raden der Stadsgemeenten.

V.

Van de voorschriften van art. 78 S. G. O. is nu nog te bezien het nieuw ingevoegde artikel 1c, bepallende dat keurloonen en rooigelden niet als belastingen worden aangemerkt.

Alvorens daartoe over te gaan nog een enkele opmerking over het lid 1a.

Dit brengt onder het preventief toezicht van Gedeputeerden de verordeningen „streckende tot het heffen” van de daar genoemde belastingen. Het gebruik van de woorden „streckende tot het heffen” sluit aan bij de redactie van het eerste lid, waar dit spreekt van „de daartoe (d. w. z.: het heffen van belasting) strekkende verordeningen”; zoodat een nieuw argument is bijgebracht voor hen, die van oordeel zijn dat *alleen* de verordening die de heffing en niet die welke wijziging of afschaffing van de heffing bevatten, goedkeuring behoeven.

Er is mij nader gebleken dat de Regeering het standpunt, dat alleen die wijzigingsverordeningen goedkeuring behoeven, die het stelsel der belasting wijzigen, of het tarief der belasting verhoogen of verlagen, omdat daarin gezien wordt wijziging van de heffing, ¹⁾ heeft verlaten. ²⁾ Niet omdat men tot het besef is gekomen dat aan de Raden met de woorden „het heffen van belasting” is toegekend het belastingrecht en ten aanzien van door hanteering van dat recht vastgestelde verordeningen, dus de verordeningen tot heffing (invoering), wijzigen en afschaffen al dadelijk werd bepaald dat zij goedkeuring behoeven; maar omdat kon worden staande gehouden dat de afkondiging van de wijzigingsverordening *formeel* niet in orde was, omdat daaraan het onderschrift, bij art. 83 S. G. O. gevorderd, ontbrak. De onderscheiding in de wijzigingsverordeningen — door de Regeering zelve in haar aanschrijving nu „vrij arbitrair” genoemd — is dus vervallen.

Hieruit vloeit als materiële winst voort, dat onder het „heffen van het eerste lid van art. 78 dus nu ook begrepen is het wijzigen van de belastingverordening.

Maar hoe nu met de afschaffing? Een zonder goedkeuring der Regeering — dus zonder goedkeurend onderschrift — afgeschafte verordening, zal niet tot moeilijkheden in de praktijk aanleiding geven; immers voor de betrokken gemeenschap is de zaak hiermede van de baan. Maar zou de Regeering haar belang niet willen inzien bij het eischen van goedkeuring ook voor de afschaffing; een belang dat zeker veel grooter is dan te staan op het vragen van goedkeuring op wijzigingsverordeningen, die het belastingstelsel der te wijzigen verordening zelfs niet raken? Verdient het geen aanbeveling in deze toch waarlijk niet onbelangrijke zaak, tot de kern door te dringen, en naar de bedoeling der ordonnantie goedkeuring overal op te leggen, waar het belastingrecht wordt gehanteerd; beter dan een halve rechtzetting op formeele gronden.

Bezien wij nu nader lid 1c. Het preventief toezicht op keurloonen en rooigelden wordt daarbij geschrapt met deze toelichting:

„Het standpunt dat keurloonen en rooigelden als belastingen zijn aan te merken heeft ten gevolge dat een belangrijk aantal locale verordeningen, waarin deze heffingen worden geregeld, nl. de melkslacht- en bouw en woning-verordeningen aan de goedkeuring der Regeering worden onderworpen. Daar met deze heffingen slechts weinig beteekenende financiële belangen zijn gemoeid, komt behoud van het centraal toezicht daarop onnoodig voor. Tot dit doel (?) is in de ontworpen ordonnantie aan de hooger aangehaalde artikelen een nieuw lid 1c. toegevoegd, waarbij wordt bepaald, dat keurloonen en rooigelden niet als belastingen worden aangemerkt.”

Niet de vraag of keurloonen en rooigelden belastingen zijn, dan wel of zij tot de retributies moeten gerekend worden, is hier aan de orde. De toelichting geeft duidelijk aan dat de Regeering ze tot de belastingen rekent *). Het kan niet anders dan een zonderlinge methode genoemd worden om, vooropstellende dat een heffing een belasting oplevert, die daarom onder het preventief toezicht valt, in de ordonnantie te verklaren dat die heffing geen belasting is, om haar daardoor aan dat toezicht te onttrekken. De bepaling luidt: „Keurloonen en rooigelden worden niet als belastingen aangemerkt.” Waarom hier den weg te volgen van een keuze in het vraagstuk: belasting of niet?, als de ratio der bepaling is *een belasting* van het preventief toezicht vrij te maken? Uit het nieuwe wetsvoorschrift toch volgt: als

1) Zie hooger blz. 115.

2) De betreffende aanschrijving der Regeering van 11 Augustus 1934 No. 1975/A is vermeld op blz. 288 Locale Belangen 1934.

*) In Bijblad 10333 wordt verklaard dat rooigelden retributies zijn; in 1928 is hetzelfde aanvaard voor keurloonen van auto's; in 1930 voor herkeuringen; zie echter Bijblad 7221 en 7965.

belastingen worden deze heffingen niet aangemerkt, *dus* zijn het retributies. Bedoeld is echter te zeggen: het bepaalde omtrent het vereischte van voorafgaande goedkeuring is niet van toepassing op verordeningen betrekking hebbend op keurloonen en rooigelden.

Na het voorafgaande behoeft het geen betoog dat ik zoomin als voor den vorm waarin de nieuwe bepaling gegoten is, bewondering kan hebben voor hare strekking. Voerde ik motieven aan, waarom overdracht van het preventief toezicht op Gedeputeerden bedenkelijk moet geacht worden, hoe veel meer bestaan er niet tegen volkomen opheffing van dat toezicht over een deel van het gemeentelijk belastingbeleid. Er zijn weinig betekenende financiële belangen mee gemoeid, zegt de Regeering, en daarom kunnen wij de Gemeenten hierin wel de vrije hand laten. Wel, als het preventief toezicht wordt losgelaten, garandeert de Regeering dan ook dat er voor de toekomst weinig betekenende financiële belangen mee gemoeid zullen *blijven*? Is men vergeten, dat men in Nederland bij het tot stand komen van de Gemeentewet al deze heffingen, alle retributies tot de belastingen bracht, juist omdat deze kleine heffingen een bron van vexatie opleverden? Is men vergeten dat hooge keurloonen werken als een belemmering van het vrije kleinhandelsverkeer. Leveren en leverden de bouw- en woningverordeningen niet reeds — vooral bij den strijd die de zich uitbreidende gemeenten te voeren hebben om zich aan de beklemmende grondrechten der inheemsche bevolking te ontworstelen — telkens allerlei moeilijkheden op, waarbij men thans het heft uit handen geeft, door het preventief toezicht op de rooigelden los te laten? Dit, terwijl de Staatsregeling meerdere bepalingen bevat ter bescherming van de rechten op den grond der Inlandsche bevolking; artikel 45 dier regeling bescherming tegen willekeur der Inlandsche bevolking, van wien ook, tot een der gewichtigste plichten van den Gouverneur-Generaal verklaart. Maken ook gemeentebesturen in tijden van nood geen kromme sprongen?

Geen vrees: er is altijd nog het vernietigingsrecht. Indien men dit argument aanvoert is het antwoord: dat recht is er altijd; en levert het bestaan er van *hier* een argument op om het preventief toezicht los te laten, dan kan men het ook over de gansche linie over boord zetten. Maar dan vergeet men, dat er tusschen preventief en repressief toezicht zulke markante verschillen bestaan, dat het laatste niet de plaats van het eerste kan vervullen. Bij het repressief toezicht staat op den voorgrond de vrijheid van den plaatselijken wetgever om in eigen zaken naar eigen inzicht, binnen de grenzen door de wet gesteld, regelend op te treden. Alleen voor het geval hij

deze wettelijke grenzen overschrijdt, of met zijn maatregel eigen of grooter belang beschadigt, is — als exceptioneel middel — het repressief toezicht daar om het onheil te herstellen. Bij preventief toezicht is de lagere wetgever juist niet vrij; met den Gouverneur-Generaal als deelgenoot in zijn wetgeving, moet hij dezen de door hem verlangde maatregelen voorstellen, die alleen aan het „fiat” van den G.G. kracht van wet ontleenen. Daarbij is het de G.G., die in laatste instantie het te volgen beleid bepaalt, ten minste: hem niet welgevallig beleid terugdringt. De verlangde maatregel komt dan niet tot stand; bij repressief toezicht gaat het juist om reeds tot stand gekomen maatregelen, zoodat de vernietiging van de gevolgen door vernietiging van het besluit slechts zoover gaat als feitelijk mogelijk is. Het positieve aandeel van den G.G. in de plaatselijke wetgeving bij het preventief toezicht, ontbreekt bij het repressieve ten eenen male.

Nog meerdere verschillen zouden te noemen zijn; dit is echter voldoende om te besluiten dat de omstandigheid dat het vernietigingsrecht altijd aanwezig is, geen argument oplevert om het preventief toezicht te schrappen.

Er is bij deze nieuwe koers nog deze vraag: meent men in tegenstelling tot Nederland, in Indië de lagere gemeenschappen op belastinggebied grooter bewegingsvrijheid te moeten geven, terwijl toch de Nederlandsche gemeenschappen zooveel beter geoutilleerd zijn, over bestuurders en raadgevers met zooveel meer ervaring beschikken; terwijl in Nederland over ervaring op gemeenterechtelijk gebied wordt beschikt van bijna een eeuw, en in Indië de decentralisatie nog niet tot volle ontwikkeling gekomen is? Kan deze koers een gezonde ontwikkeling wel ten goede komen? *Eischen* speciaal Indische toestanden deze verschillen?

De beknoptheid, die de ordonnantiegever zich oplegde, heeft in het stedelijk belastingrecht tot nog een belangrijke afwijking van het Nederlandsche recht geleid. De in Nederland voor gemeentelijke belastingen geldende wettelijke voorschriften, gelden daar ook voor de „publiekrechtelijke” retributies. Voor Nederland had dit ten gevolge een strijd welke heffingen tot de „publiekrechtelijke” retributies moesten gerekend worden, welke niet; waarvan de beteekenis belangrijk verminderde door de wijziging bij de wet van 30 December 1920 in artikel 238 (nu 275) der Gemeentewet gebracht, waardoor de „heffingen” voor de diensten der gemeentelijke bedrijven buiten het bereik werden gebracht van de voor de belastingen en voor de retributies geldende bepalingen. In Indië heeft men echter op het gebied der retributies geen enkele bepaling gesteld; zoodat daar alleen het vraagpunt is: is de heffing belasting of re-

tributies
al of n
goedke
Nu h
lisatie
criteriu
Vergis
menten
jaren n
bezig.
Regeer
le” bes
tegenge
Well
alle ge
ander,
staf bij
Maar p
dat een
is. De
beteeke
gen het
gevolg,
inzicht
den var
ren, we
Het ;
teraad
een ver
digt zor
Wat
thans li
Regeeri
heffing.
het oor
belasting
komen;
der de g
gelegd
oordeel
zonder h
verorder
ordering
Het is
wetgevin
den. To
goedkeu
en de re
geven o
soort een
heeft hij
geeringsl
niet geda
— als ge
goed — t
De vi
moeten z
komst va

tributie. De beslissing in deze vraag brengt dan al of niet mee het vereischte van voorafgaande goedkeuring op de heffing.

Nu heeft men sinds de invoering van de decentralisatie gezocht naar een voor alle gevallen geldig criterium voor de beslissing: belasting of retributie. Vergis ik mij niet, dan houdt een der Departementen zich in opdracht der Regeering al eenige jaren met het zoeken naar dezen steen der wijzen bezig. In afwachting van den vondst, heeft de Regeering in voordoende gevallen een „incidenteële” beslissing genomen; zelfs wel beslissingen in tegengestelden zin voor hetzelfde onderwerp.

Welk nut zou echter het vinden van een voor alle gevallen geldende formule hebben? Geen ander, dan dat de Regeering zich die tot maatstaf bij hare beslissingen zou kunnen aanleggen. Maar praktisch zou daar niet mee zijn uitgemaakt, dat eenige heffing objectief belasting of retributie is. De beslissing zou, evenals nu, geen verdere beteekenis hebben, dan tot uitdrukking te brengen het inzicht der Regeering; met als gewenscht gevolg, dat de gemeentebesturen zich naar dat inzicht bij het al of niet ter goedkeuring aanbieden van verordeningen, die eenige heffing creëren, wel zullen gedragen.

Het zou echter mogelijk zijn, dat een gemeenteraad die het oordeel der Regeering niet deelt, een verordening, een heffing vaststellende, afkondigt zonder de goedkeuring te vragen.

Wat toch is de zaak? Zooals de ordonnantie thans luidt, beslist in laatste instantie *niet* de Regeering, maar *de rechter* over den aard der heffing. Ten minste bij die heffingen, die naar het oordeel der Regeering *niet* opleveren een belasting en die dus zonder goedkeuring tot stand komen; en bij die, welke een gemeenteraad zonder de goedkeuring te vragen, zou hebben opgelegd en afgekondigd. De rechter toch, van oordeel zijnde dat eenige heffing, vervat in een zonder het goedkeurend onderschrift afgekondigde verordening, oplevert een belasting, zal de verordening onverbindend verklaren.

Het is duidelijk, dat er hier een lacune in de wetgeving is, die niet bestendigd behoort te worden. Toen de ordonnantiegever goed vond de goedkeuring alleen te eischen voor belastingen, en de retributies vrij liet, had hij moeten aangeven op welke wijze uitgemaakt wordt tot welke soort een heffing behoort. Door niets te bepalen heeft hij de mogelijkheid geschapen dat een Regeeringsbeslissing door den rechter praktisch te niet gedaan wordt; waarmede de rechtszekerheid — als gezegd in belastingzaken een extra kostbaar goed — te loor gaat.

De vraag is dus: hoe had de zaak geregeld moeten zijn? Zoo, dat mogelijkheid van tusschenkomst van den rechter is uitgesloten. Het is toch

reeds den G. G. toevertrouwd over deze vraag te beslissen; oordeelt de G. G.: de heffing is belasting, dan is de zaak perfect, de goedgekeurde verordening, met het desbetreffend onderschrift voorzien, voor wat haar rechtsgeldige tot standkoming betreft, onaantastbaar. Oordeelt de G. G.: de heffing is retributie, dan blijft de kans voor onverbindend verklaren door den rechter open. Het gaat er dus om de mogelijkheid af te snijden, dat waar aan den G. G. de beslissing over den aard der heffing eenmaal staat, aan die beslissing achteraf door afwijkend inzicht van den rechter, kracht ontnomen wordt.

Dit is alleen mogelijk door bij ordonnantie den G. G. de beslissing uitdrukkelijk op te dragen, in dezen vorm, dat de G. G. de bevoegdheid wordt gegeven, zoo noodig, vast te stellen welke heffingen als belasting, welke als retributies zullen worden beschouwd; dus: „De Gouverneur-Generaal bepaalt desgeraden welke heffingen belasting, welke retributie zijn.”

Een besluit, krachtens deze wettelijke opdracht vastgesteld, heeft ook voor den rechter rechtskracht. Praktisch zal het er op neer komen een enumeratie te geven van heffingen, die retributie zijn, een enumeratie, die bij ieder zich voordoend geval kan worden aangevuld. En in dit laatste: de mogelijkheid van aanvulling bij Regeeringsordonnantie van deze opsomming, zie ik het eenige voordeel boven een regeling naar analogie van de Nederlandsche wet (art. 275 Gemeentewet); dat wil hier zeggen: boven vastlegging van de onderscheiding tusschen belasting en retributie in de ordonnantie.

Op een geheel ander terrein ligt de vraag: bestaat er voor het verschil met Nederland om geen goedkeuring te eischen voor de eigenlijke retributies (in tegenstelling tot de privaatrechtelijke tarieven en vorderingen) een goede reden? Die vraag werd nergens gesteld. De Regeering, die thans zelfs door haar als belastingen aangemerkte heffingen: rooigelden en keurloonen, buiten het preventief toezicht brengt, zal hier op bevestigend antwoorden; ik veroorloof mij de vrijheid zulks in ontkennenden zin te doen.

UIT DEN VOLKSRAAD.

Begroting van Nederlandsch-Indië voor 1937. Afdeelvingsverslag.*) (Ond. 1 — Afd. IV — Stuk 6).

Departement van Binnenlandsch Bestuur.

§ 1. Bestuur.

Ter verwezenlijking van het doel der Nederlandsche koloniale politiek van de laatste decen-

*) Uittreksel.

niën, nl. opvoeding van de bevolking dezer gewesten tot zelfstandigheid, behoort naar de meening van een deel der leden in de eerste plaats de organisatie van het bestuur aan een grondige herziening te worden onderworpen. Met name zal h. i. aan het Inlandsch bestuur meer zelfstandigheid geschonken en aan het Europeesch bestuur een meer bescheiden, in werkelijkheid toezichthoudende taak toebedeeld moeten worden. Het Inheemsch bestuurskorps zal voor de hem toegedachte taak slechts geschikt zijn bij verbetering van zijn gehalte, waartoe, naast strengere selectie der kandidaten voor den bestuursdienst, instelling van een academische opleiding, verbetering van rechtspositie en minder stringente toepassing van het erfelijkheidsbeginsel bij regentsbenoemingen noodig zullen zijn. Uiteraard zal — zoo vervolgden deze leden — een meer zelfstandige en omvangrijke taak van het Inlandsch bestuur versterking van de formatie van dit bestuursorgaan vereischen. Voor Java zal daartoe het ambt van hoofdregent in het leven geroepen dienen te worden welke functionaris uit het regentenkorps zal moeten worden gekozen en zich de residentiehoofdplaats als standplaats toegewezen zal zien. Hij zal voorzitter moeten zijn van een raad, samen te stellen uit vertegenwoordigers van de in de afdeeling gelegen regentschappen en stadsgemeenten, en te belasten met de behartiging van de gemeenschappelijke belangen dezer autonome ressorten. Aan den hoofdregent zullen twee patih's toegevoegd dienen te worden één voor bestuurszaken en één voor politionele aangelegenheden.

Een tweede groep leden kon zich over het algemeen wel met de bepleite taakuitbreiding van het Inlandsch bestuur vereenigen, maar vreesde, dat de financiële consequenties een belangrijken hinderpaal zullen vormen. Tegen instelling van het ambt van hoofdregent hadden zij bedenking uit hoofde van de hieraan verbonden moeilijkheden. Hoe zal met name — zoo vroegen zij — de verhouding zijn tot de regenten; zullen deze naast den resident nog een tweeden chef krijgen? Wat aangaat de gedachte regeling door den hoofdregent — nl. in zijn hoedanigheid van voorzitter van een raad — van de samenwerking tusschen de onderscheidene autonome ressorten, merkten deze leden op, dat in de praktijk de gemeenschappelijke belangen der ressorten door de werkzaamheid der regenten met hun raden reeds behartiging hebben gevonden, bijv. op het gebied van den veeartsenijkundigen dienst, het pasarwezen e. d. Voor dit doel is dus instelling van het ambt van hoofdregent en van een door hem te presideeren raad niet noodig.

Een derde groep leden stemde eveneens in met het denkbeeld van taakuitbreiding en zelfstandig-

making van het Inlandsch bestuur maar verbond daaraan uitdrukkelijk den eisch van geleidelijke doch spoedige inkrimping, tot aan de algeheele opheffing toe, van het Europeesch bestuur. Eerst wanneer het dualisme in bestuursstelsel geheel zal zijn verdwenen, zal h. i. een der eerste voorwaarden voor de ontwikkeling dezer landen tot zelfstandigheid zijn vervuld. Bovendien is h. i. sterke vermindering van het Europeesch bestuur noodzakelijk uit financieel oogpunt; het is voor een deel aan het hier te lande bestaand, kostbaar systeem van Europeesch- en Inlandsch bestuur en daarnaast nog provinciaal-, regentschaps- en gemeentebestuur te wijten, dat de begroting zoo weinig ruimte laat voor maatregelen in het belang van de welvaart, het onderwijs en de economische en cultureele ontwikkeling der bevolking in het algemeen.

Vele leden merkten naar aanleiding van dit laatste betoog op, dat voor een afzienbaren tijd noch het Europeesch, noch het Inlandsch bestuur gemist zal kunnen worden en dat derhalve de vraag van opheffing van het zoogenaamd dualistisch bestuursstelsel geen praktische beteekenis heeft. Deze leden konden niet toegeven, dat de huidige bestuursorganisatie den naam van kostbaar verdient.

De doorvoering van de bestuurshervorming in de buitengewesten en de decentralisatie, welke daaruit zal voortvloeien, maakt naar het oordeel van eenige leden een nieuwe

PARATEMBA

de onovertroffen

taai-elastische verf

voor duurzaam

BUITENWERK

Een  product



**VRAAGT
ONZE
BROCHURE**

regelin
tricts-
sommig
keur g
waar
elkaar
plaats
worder
taakaf
voor h
logie n
niet w
volkshe
taak is
ruimte
ambten
Aangez
kan on
in hoev
van zij
in hoev
op te v
omschr
zelfstan
keling
de dece
Ande
lijk zal
tusschen
te brer
het eer

§ 3.
Vers
cipieele
stuurshe
en 95)
in te st
het mal
Wel
vernem
wacht z
sultaten
zijn als
Somm
aandach
f 177 2
zieninge
wezen.
voorges
hands
In aa
herinner
doorvoe
vorming
onontbe
gestelde
huishou

regeling van de verhouding tusschen districts- en volkshoofdenbestuur noodzakelijk. In sommige streken moet districtsbestuur de voorkeur gegeven worden, verder zijn er gebieden, waar districts- en volkshoofdenbestuur naast elkaar noodig zijn, terwijl tenslotte op vele plaatsen met volkshoofdenbestuur volstaan kan worden. Een duidelijke begripsomschrijving en taakafbakening, zoowel voor het districts- als voor het volkshoofdenbestuur — welke terminologie niet overal hetzelfde inhoudt — kan daarbij niet worden gemist. Het komt n. l. voor, dat het volkshoofdenbestuur dermate met gouvernementstaak is belast, dat voor een eigen taak geen ruimte is, m. a. w. dat het volkshoofd in wezen ambtenaar en slechts in theorie volkshoofd is. Aangezien hieruit een reeks van moeilijkheden kan ontstaan, is het noodig duidelijk aan te geven in hoever het volkshoofd als vertegenwoordiger van zijn rechtsgemeenschap is te beschouwen en in hoever hij verplicht is bevelen van het B. B. op te volgen. Alleen door een nauwkeurige taakomschrijving — aldus deze leden — zal men de zelfstandigheid van de volkshoofden tot ontwikkeling kunnen brengen, in het belang ook van de decentralisatie.

Andere leden vreesden, dat het niet wel doenlijk zal blijken een nauwkeurige taakafbakening tusschen volkshoofden en districtsbestuur tot stand te brengen, weshalve zij er op aandrongen of het eene, of het andere instituut af te schaffen.

§ 3. Bestuurshervorming.

Verscheidene leden meenden zich, na de principiele aanvaarding door den Volksraad der bestuurshervormingsplannen (zitt. 1935—'36, Ond. 94 en 95) en in afwachting van de voorbereiding der in te stellen gewesten, te moeten onthouden van het maken van eenige opmerking.

Wel zouden deze leden het op prijs stellen te vernemen, in welk jaar naar de Regeering verwacht zal kunnen blijken, dat de financieele resultaten der hervorming inderdaad zoo gunstig zijn als steeds door Haar is verondersteld.

Sommige leden vestigden in dit verband de aandacht op de meerdere uitgave voor 1937 van f 177 246 (artikel 4.8.2), wegens verdere voorzieningen voor de hervorming van het bestuurswezen. Hieruit blijkt, dat de bestuurshervorming, voorgesteld als een bezuinigingsmaatregel, voorschijns slechts meerdere kosten met zich brengt.

In aansluiting hieraan brachten eenige leden in herinnering, dat de Regeering verklaard heeft de doorvoering en completeering der bestuurshervorming in de buitengewesten te zien als den onontbeerlijken grondslag van een op breede basis gestelde plan tot gezondmaking van de Landshuishouding en tot aanpassing van het over-

heidsapparaat aan de eischen eener nieuwe situatie (zie o. a. zitt. 1935—'36, Ond. 94 — st. 3, blz. 5). Zij zagen daarom gaarne een financieel schema tegemoet, dat eenig inzicht kan geven in de wijze van saneering en de uiteindelijke resultaten daarvan. Het had hen verder verwonderd, dat in de begrotingsstukken in het geheel niet wordt gerept van de indiening der regionale begrotingen. Gaarne zou men vernemen, wanneer deze kunnen worden tegemoet gezien.

De vraag werd gesteld of de Regeering nog overweegt bepaalde raden in het leven te roepen als schakel tusschen Inlandsche gemeenten en kleine zelfbesturen eenerzijds en de t. z. t. te vormen groepsgemeenschappen anderzijds.

Eenige leden gaven in overweging den Grootten Oost alsnog te splitsen in twee gewesten, nl. Celebes met de kleine Soenda-eilanden eenerzijds en de Molukken met Nieuw-Guinea anderzijds.

Aangezien er sprake van is, dat in afwachting van de instelling van de adviseerende raden enkele hoofdamttenaren ter beschikking zullen worden aangesteld om de gouverneurs ter zijde te staan, drongen verscheidene leden er op aan ook Inlandsche hoofdamttenaren aan te stellen, die over onderscheidene aangelegenheden van advies zullen kunnen dienen.

§ 4. Decentralisatie.

Decentralisatie in het algemeen. Het had de aandacht van eenige leden getrokken, dat in velerlei voorschriften omtrent de decentralisatie steeds meer onderwerpen ter regeling aan lagere wetgevers worden overgedragen, waardoor op het gebied der wetgeving geen eenheid meer te bespeuren is en op vele kantoren dezelfde stof moet worden bestudeerd en in verordeningen vastgelegd, hetgeen goedkooper en vermoedelijk beter in het centrum kan geschieden. Te weinig houdt h. i. de Regeering vast aan het beginsel, dat de regeling der hoofdlijnen moet berusten in handen van den centralen wetgever, en dat aan de locale raden slechts de gelegenheid voor afwijkingen moet worden gelaten, voorzover de plaatselijke omstandigheden die vereischen.

Verscheidene andere leden meenden in de laatste jaren juist een toenemend streven tot centralisatie en tot aantasting van de bevoegdheden der zelfstandige gemeenschappen te hebben waargenomen. Als uiting van dit streven zagen zij het onlangs door het College van Gedelegeerden verworpen voorstel tot overdracht van de benoemingsbevoegdheid enz. van de locale ressorten aan de dagelijksche besturen dier ressorten (zitt. 1935—'36, Ond. 99). Zij hoopten overigens, dat de Regeering zich bij de beslissing van het college zal neerleggen.

Verscheidene leden betreurden het, dat de overdracht van bevoegdheden van de centrale Regeering op de autonome ressorten in een zoo traag tempo geschiedt. Zij weten het voornamelijk hieraan, dat deze instellingen niet aan de gestelde verwachtingen hebben kunnen beantwoorden.

Gevraagd werd, of het in het voornemen ligt bij de doorvoering der bestuurshervorming in de buitengewesten de vaststelling van de salarisregelingen voor de in de later te stichten autonome gemeenschappen werkzame ambtenaren aan deze gemeenschappen over te dragen. Mocht zulks inderdaad in de bedoeling liggen, dan zouden eenige leden daartegen bezwaar hebben, daar dit h. i. tot wisselende bezoldigingen voor gelijke dienstprestaties zou leiden. Uiteraard dient men met plaatselijke verschillen rekening te houden, maar voorkomen dient te worden, dat een lokaal ressort bijv. de onderwijsvoorziening op ruime schaal zou kunnen entameeren door de salarissen der leerkrachten op een zeer laag peil te stellen.

Een deel der leden meende protest te moeten aantekenen tegen het veelvuldig ingrijpen van sommige Colleges van Gedeputeerden in aangelegenheden, die tot de competentie der lokale ressorten behooren.

Hiertegen werd opgemerkt, dat de wetgeving uitdrukkelijk aan de Colleges van Gedeputeerden groote bevoegdheden terzake toekent, beter nog: plichten terzake oplegt, en dat de praktijk reeds heeft geleerd hoezeer een nauwgezet toezicht noodig is.

Eenige leden hadden den indruk gekregen, dat de adviseur voor de decentralisatie te weinig persoonlijk voeling houdt met de lokale ressorten, waardoor soms zaken administratief worden geregeld, die bij persoonlijke waarneming niet, dan wel op andere wijze zouden zijn geregeld. In overweging werd gegeven den adviseur minstens één keer per jaar de onderscheidene ressorten te doen bezoeken ter bespreking van belangrijke kwesties.

Financiën en belastingheffing. Wederom werd aangedrongen op spoedige regeling van de financiële verhouding tusschen het Land en de autonome ressorten. Uit de begroting blijkt, dat ook voor 1937 verminderingen zijn toegepast op de uitkeeringen aan deze ressorten, hetgeen onvermijdelijk een verdere bezuiniging op de salarissen der ressortsambtenaren dan wel een verhooging der lasten tot gevolg zal hebben. Juist in dezen tijd, nu het Land de uitkeeringen van de autonome ressorten voortdurend moet verlagen en de bronnen van inkomsten der ressorten gestadig minder opbrengen, is een definitieve regeling noodzakelijker dan ooit.

Eenige leden merkten in dit verband op, dat

de Regeering meer en meer de decentralisatie als middel tot bezuiniging schijnt te beschouwen; dit heeft ook zijn gunstige zijde, in zooverre, dat voor de vrees, dat gedecentraliseerde bestuursvoering duurder zou zijn dan centraal bestuur, geen aanleiding meer bestaat.

Naar aanleiding van een en ander verklaarden sommige leden bij voorbaat — zoowel voor de buitengewesten als voor Java — slechts te kunnen toestemmen in die overdracht van bevoegdheden, waaraan een grondige financiële regeling is voorafgegaan. Temeer stelden zij op een voorafgaande financiële regeling prijs, nu voor 1937 o. a. een tweetal verlagingen in het voornemen liggen van openbare middelen, die binnen eenige jaren overgedragen zullen worden, te weten: verlaging van schoolgelden en slachtbelasting. Uiteindelijk zullen hiermede niet de Regeering, maar de lokale ressorten inkomsten derven. In dit licht bezien verliest de neiging tot verdere overdracht van overheidszorg en bevoegdheden veel van haar aantrekkelijkheid.

Van verschillende zijden werd het in het bijzonder betreurd, dat als gevolg van de door de Regeering gevoerde bezuinigingspolitiek de lokale gemeenschappen gedwongen zijn zwaardere lasten te heffen en dat in een tijd, dat de burgerij geen lastenverzwaring kan dragen.

Opgemerkt werd, dat de uitkeering aan de Provincie en Regentschappen in West-Java, welke in 1931 f 7.795.225 bedroeg, in 1936 werd gereduceerd tot een bedrag van f 3.558.451, terwijl dit bedrag nog moet worden verminderd met rond f 888.350 voor den Landsgebouwendienst enz. Dit is dus een vermindering van rond 62%. Voor 1937 wordt een verdere verlaging met 5% in uitzicht gesteld. Gevreesd werd dat een zwaardere heffing der lokale belastingen hiervan het gevolg zal zijn, hetgeen neerkomt op een indirecte belastingverzwaring door het Land. Op deze gronden werd er op aangedrongen niet tot verdere korting over te gaan.

Lastenverzwaring door de ressorten — aldus eenige leden — zou aanvaardbaar zijn, indien daarnaast de centrale overheid tot verlaging der lasten overging. Een dergelijke politiek zou zelfs toe te juichen zijn, omdat de lasten dan werden opgelegd door lichamen, die dichter bij de contribuabelen staan dan de centrale Regeering en die daarom ook het best kunnen beoordeelen welke lasten het gemakkelijkst door de bevolking te dragen zijn.

Naar aanleiding van de mededeeling in het Nieuws van den Dag van 25 Juni 1936 omtrent de installatie van de informeele commissie, welke tot taak heeft een onderzoek in te stellen naar het bedrag, dat voor 1937 maximaal op de z. g. vaste landsuitkeeringen aan de Provincies kan

worden
zins su
gevaar
zullen
lasten
aanzien
verschil
van he
perceel
een ve
tingen,
veerd.

Gaar
betreffe
opgedra
suggest
valt af
maakt

Ook
vele le
tot last

In a
leiding
missie
de in c
de Pro
eenstem
jegens

Van
de we
gebied
doende
nieuwe
wordt
bruik g

In di
geering
Regents
hier aa
te meer
schappe
deelen
volksom

Eenig
de Reg
ponding
band v
genoem
door de
temeer
lasten v
eigenaa
Deze le
voor h
over te

Van
op gron
toezicht

worden gekort, werd opgemerkt, dat in de eenigszins suggestieve taakbepaling der commissie het gevaar schuilt, dat de Provincies straks al te vlug zullen overgaan tot verhooging van lasten. De lasten welke de Provincies opleggen zijn reeds aanzienlijk ten gevolge van de opcenten op de verschillende belastingen, o. m. op de verponding van het ongebouwd — b. v. van groote erfpachtsperceelen of particuliere landerijen — waardoor een verhooging heeft plaats van de winstbelastingen, welke eigenlijk voor het Land zijn gereserveerd.

Gaarne zou men nadere inlichtingen ontvangen betreffende de aan deze informeele commissie opgedragen taak. Is de aanhangige kwestie op de suggestieve wijze, als uit genoemd dagblad-entrefilet valt af te leiden, bij de Provincies aanhangig gemaakt?

Ook wat de Stadsgemeenten aangaat vreesden vele leden, dat de vermindering der uitkeeringen tot lastenverzwaring zal leiden.

In aansluiting op hetgeen hierboven naar aanleiding van de voor de Provincies ingestelde commissie is opgemerkt, betoogden eenige leden, dat de in deze door de Regering ten opzichte van de Provincies gevolgde gedragslijn geheel overeenstemt met die, welke Zij sinds jaren reeds jegens de Regentschappen volgt.

Van verschillende zijden had men vooral over de werking der Regentschapsraden op financieel gebied klachten vernomen. Niet altijd wordt voldoende bezuinigd en van de gelegenheid om nieuwe bronnen van inkomsten aan te boren wordt door de Regentschappen een overmatig gebruik gemaakt.

In dit verband werd het voornemen der Regering om in 1937 de Landsbijdrage voor de Regentschappen met 5% te verminderen door de hier aan het woord zijnde leden ernstig betreurd te meer daar het uitgavenbudget van de Regentschappen wegens overdracht van verschillende deelen van de overheidstaak, als gezondheidszorg, volksonderwijs enz., aanzienlijk zal stijgen.

Eenige leden achtten het bezwaarlijk, dat ook de Regentschappen opcenten heffen op de verpondingsbelasting op het ongebouwd. In dit verband werd speciaal het Regentschap Krawang genoemd, waar ontevredenheid heerscht over de door den Regentschapsraad genomen maatregelen, temeer omdat al hetgeen in dat Regentschap aan lasten wordt opgebracht, practisch komt van één eigenaar, de Pamanoekan- en Tjiasemlanden. Deze leden vreesden, dat door deze mogelijkheid voor het Regentschap om tot lastenverzwaring over te gaan onvoldoende bezuinigd zal worden.

Van andere zijde deelde men deze vrees niet, op grond van het door Gedeputeerden uit te oefenen toezicht; verwacht mag worden, dat dit College

eerst dan tot lastenverzwaring zal willen medewerken, wanneer het Regentschap heeft aangetoond in afdoende mate bezuinigd te hebben.

Naar aanleiding van deze laatste opmerking vestigde een deel der leden er de aandacht op, dat meermalen juist het toezicht van Gedeputeerden op de belastingheffing door de ressorten te wenschen overlaat. Zoo plegen onderscheidene ressorten belastingen in te voeren met grenzen, die ertoe leiden, dat de inheemsche bevolkingsgroep vrijwel buiten den belastingplicht valt en dat bepaalde lasten uitsluitend op het Europeesche deel der samenleving drukken. De Regeering bringe onder de aandacht der toezichthoudende instanties, dat deze wijze van belastingheffing ongeoorloofd moet worden geacht.

Bepleit werd een spoedige overdracht van de slachtbelasting op de autonome ressorten, waardoor deze heffing meer in overeenstemming zal kunnen worden gebracht met de draagkracht der bevolking.

Met verwijzing naar een overeenkomstige vraag in het afdelingsverslag betreffende het Departement van Financiën, werd de vraag gesteld, wanneer de Regeering denkt over te gaan tot verdeling der inkomsten uit den benzineaccijns over de locale ressorten, die thans zelfs nog niet weten, op welk bedrag zij over 1936 kunnen rekenen. Met het oog op de opstelling der begroting voor 1937 werd er op aangedrongen spoedig de uit te keeren bedragen vast te stellen en deze althans niet op minder te bepalen, dan de geraamde opbrengst van de motorvoertuigenbelasting voor 1935.

De enorme prijsdaling van materialen gaf aanleiding tot de vraag of de Regeering bereid is de schulden der locale ressorten tengevolge van de overname van landswaterleidingen enz. naar verhouding van de momenteele waarde te herzien.

Een deel der leden was van oordeel, dat de Regeering nog steeds is tekort geschoten in Haar taak de locale ressorten tegemoet te komen op het stuk van conversie van leeningen. Aangezien nog verscheidene ressorten zuchten onder 5%—, 6%— en 7%— leeningen, drongen zij er op aan, dat de Regeering thans in deze de gemeenschappen te hulp zal komen.

Bepleit werd de verstrekking van rentelooze leeningen uit de rubbergelden aan de autonome ressorten, die nog gebukt gaan onder rente en aflossing van schulden, aangegaan door de voor-malige plaatselijke Raden.

Ten einde autonome gebieden — met name Regentschappen — die behoefte hebben aan ont-plooiing maar ernstig te kampen hebben met gebrek aan geldmiddelen, te steunen, gaven eenige leden in overweging aan deze noodlijdende

gebieden gelden te verstrekken uit het rubberfonds — renteloos of tegen zeer lage rente — onder beding, dat de geleende gelden besteed moeten worden aan werken, waarvan de rentabiliteit vaststaat. Op deze wijze zou een oplossing kunnen worden gevonden voor een probleem, dat reeds sinds lang om oplossing vraagt, zou in tal van streken de noodlijdende bevolking geholpen kunnen worden en zou niet te kort worden gedaan aan het beginsel, dat inkomsten uit het bevolkingsrubberuitvoerrecht het eigendom zijn en blijven van de betrokken rubberproduceerende gebieden.

Samenvoeging en opheffing van ressorten; Burgemeesters; samenvoeging van Raden. Aangedrongen werd wederom op samenvoeging der drie Provincies op Java, waardoor naar men meende een belangrijke bezuiniging bereikt zou kunnen worden.

Gevraagd werd of de Regeering nog de opheffing van kleine Stadsgemeenten en inlijving van het gebied dier gemeenten bij de Regentschappen overweegt. Met de resultaten van het terzake ingesteld onderzoek zou men gaarne op de hoogte worden gesteld.

Verscheidene leden bepleitten deze opheffing niet het minst om financiële redenen, alsook met het oog op de belangen van de bevolking der kleine gemeenten, die dikwijls van de hooge plaatselijke belastingen de dupe is. Zij vestigden o. a. de aandacht op het verzet van een aantal inwoners van Probolinggo tegen de invoering van een straatbelasting; gaarne zouden zij vernemen of de Regeering reeds geantwoord heeft op het terzake tot Haar gericht rekest en, zoo ja, in welken zin. De Stadsgemeenten — zoo betoogden deze leden vervolgens — vormen min of meer een inbreuk op de administratieve organisatie van dit land en wel met name van Java, dat opgebouwd is uit Regentschappen. Een gedeelte der bevolking wordt uit hun eigen bestuursmilieu getrokken en in de Westersche sfeer geplaatst, hetgeen voor groote steden als Batavia en Soerabaja valt te verdedigen, doch niet voor de kleine gemeenten.

Van andere zijde werd, met verwijzing naar reeds bij herhaling op dit punt voorgebrachte argumenten, het behoud der kleine gemeenten bepleit. Deze gemeenten zijn gebleken in het belang te zijn van een goede decentralisatie. Mocht onverhoopt de financiële toestand nopen tot drastische maatregelen ten opzichte van de kleine Stadsgemeenten, dan zouden de hier aan het woord zijnde leden boven opheffing en inlijving bij de Regentschappen de voorkeur geven aan een andere oplossing; zoo zou bijv. over twee gemeenten één burgemeester aangesteld kunnen worden. Deze oplossing verkozen zij ook boven opdracht

van het bestuur over kleine gemeenten aan de ter plaatse bescheiden assistent-residenten.

Men zou gaarne vernemen aan het hoofd van welke gemeenten in de toekomst geen burgemeesters meer zullen staan.

Gevraagd werd of de Regeering spoedig denkt over te gaan tot benoeming van inheemsche burgemeesters. In herinnering werd gebracht de toezegging, dat de Regeering bij wijze van proef te Menado en Ambon inheemsche burgemeesters zou benoemen.

Sommige leden meenden, dat minstens de helft van het aantal burgemeesters uit inheemschen behoort te bestaan.

Bepleit werd voorts de burgemeesters, evenals in Nederland geschiedt, doorgaans voor een bepaald tijdvak te benoemen, hetgeen de aanstelling van inheemschen in verschillende plaatsen zou kunnen vergemakkelijken.

Van andere zijde werd opgemerkt, dat benoeming van inheemsche burgemeesters slechts zin heeft voor die plaatsen, die een overwegend inheemsch karakter hebben.

Geklaagd werd over het gebrek aan continuïteit in de vervulling van het burgemeestersambt van groote gemeenten. Nog te veel komt het voor, dat een goed burgemeester van een groote gemeente na eenigen tijd plaats moet maken voor een collega uit een kleinere gemeente. Het is onjuist promotie-belangen voorop te stellen, waardoor de belangen der gemeente in het gedrang komen.

Sommige leden gaven in overweging om bezuinigingsredenen in de kleine gemeenten ingenieurs tot burgemeesters te benoemen; daardoor zou in die gemeenten de directeur van gemeentewerken uitgespaard kunnen worden.

Verscheidene leden zouden gaarne zien, dat de Regeering voortvarendheid betrachtte met de inruiming van een grooter aantal zetels in de Stadsgemeenteraden aan inheemsche onderdanen.

Van andere zijde werd tegen uitbreiding van het aantal inheemsche zetels bezwaar gemaakt.

Eenige leden hadden zich afgevraagd of het in de bedoeling der Regeering kan hebben gelegen dat een persoon, die een inkomen heeft van f 300 tot f 900 en nu in de loonbelasting is aangeslagen, uitgesloten zou zijn van het kiesrecht voor de Stadsgemeenteraden. Gaarne zouden zij een regeling getroffen zien, volgens welke in eersten aanleg kan worden uitgemaakt, dat dergelijke personen op de kiezerslijst worden geplaatst. De gegadigden zijn thans in twee groepen gerangschikt, nl. zij, die krachtens de ordonnantie voldoen aan de criteria van artikel 2 der kiesordonnantie-gemeenteraad en zij, die eerst moeten aantoonen, dat zij

een
en b
zijn
is he
sten
slach
opga
belas
door
toor,
belas
Op
het
bij d
aan
spoe
van
eerst
op d
O
meen
van
te he
daar
van
bene
Ee
redac
ordor
kiesre
verscl
kanto
moete
o. m.
belast
zonde
dere
geval
niet z
prakti
aan d
lijken
de mi
opgeb
Ver
de st
oorde
de ki
gezien
stenbe
een in
Deze
dat he
leiding
vraag
geacht
Gev
oefeni

een inkomen hebben van tusschen f 300 en f 900 en buiten hun schuld niet in de inkomstenbelasting zijn aangeslagen. Voor de loonbelastingplichtigen is het uiterst moeilijk vast te stellen, of zij inkomsten hebben van f 300 en meer, terwijl het omslachtig is door de betrokken werkgevers een opgave te doen verstrekken. Voor de inkomstenbelastingplichtigen wordt die opgave verstrekt door het hoofd van het plaatselijk belastingkantoor, de hulpordonnateurs enz. Voor de loonbelastingplichtigen bestaat deze bepaling niet. Op grond van een en ander stelden de hier aan het woord zijnde leden de vraag of de Regeering bij de invoering der loonbelasting gedacht heeft aan deze consequentie en of Zij bereid is zoo spoedig mogelijk over te gaan tot het treffen van een regeling, waardoor de betrokkenen in eerste instantie in aanmerking komen voor plaatsing op de kiezerslijst.

Opgemerkt werd, dat tengevolge van de algemeene daling van den levensstandaard de grens van f 300 voor de uitoefening van het kiesrecht te hoog moet worden geacht. Aangedrongen werd daarom op verlaging van deze grens in het belang van diegenen, die door de tijdsomstandigheden beneden dit inkomen zijn teruggevallen.

Een deel der leden bepleitte een duidelijker redactie van artikel 2 (1) ten 1ste van de kiesordonnantie-stadsgemeenteraden. Terzake van het kiesrecht der mindere militairen bestaat thans n.l. verschil van meening tusschen het decentralisatiekantoor en de instanties, die de kiezerslijsten moeten samenstellen. Het betrokken artikel zegt o. m. voorzoover zij van betaling van belasting naar het inkomen wettelijk zijn uitgezonderd of vrijgesteld". Ten aanzien van de mindere militairen is noch het een noch het ander het geval; immers alleen hun inkomen is vrijgesteld, niet zijzelf. Ten einde verdere misvatting in de praktijk te voorkomen drongen deze leden er op aan de redactie van bedoeld artikel te verduidelijken in dezen zin, dat daaruit precies blijkt, dat de mindere militairen in eerste instantie worden opgebracht op de kiezerslijsten.

Verder werd medegedeeld, dat ten aanzien van de steuntrekkers het decentralisatiekantoor van oordeel is, dat deze niet in eersten aanleg op de kiezerslijst mogen worden opgebracht, aangezien zij niet worden aangeslagen in de inkomstenbelasting en het niet-aanslaan in de belasting een interne kwestie van den belastingdienst is. Deze laatste stelt zich echter op het standpunt, dat het steunbedrag geen inkomen is. Naar aanleiding van dit verschil van meening werd gevraagd, welke opvatting de juiste moet worden geacht.

Gevraagd werd of met betrekking tot de uitoefening van het kiesrecht militieplichtigen, die

op 1 Januari buiten hun oorspronkelijke woonplaats in dienst zijn, al dan niet als ingezetenen van die woonplaats moeten worden beschouwd.

De aandacht werd er op gevestigd, dat aan het in artikel 8 (1) van de kiesordonnantie-gemeenteraden, vervatte voorschrift tot indiening aan de voorzitters der gemeenteraden van gewaarmerkte en in alfabetische volgorde gerangschikte staten door de belastingkantoren in de praktijk niet worden voldaan. Zodoende zijn er meermalen moeilijkheden voorgekomen. Gevraagd werd welke motieven den belastingdienst ertoe hebben geleid bedoelde verplichting niet na te komen.

Het had de opmerkzaamheid getrokken, dat iemand, die een vermogen bezit waaruit geen inkomsten worden verkregen, niet in de inkomstenbelasting wordt aangeslagen, zoodat hij van de uitoefening van het kiesrecht wordt uitgesloten. Verzocht werd de bepalingen terzake te wijzigen.

Blijkens artikel 67 van kiesordonnantie-gemeenteraden moeten gekozenen onverwijld een proces-verbaal zoowel van de verkiezing als van de stemming ontvangen. In de praktijk wordt echter met het eerste volstaan, vooral in de grootere Stadsgemeenten, waar meer dan één stemkantoor gevestigd is. Overlegging van alle processen-verbaal zou n.l. te omslachtig zijn. Op grond hiervan werd gevraagd of de Regeering bereid is artikel 67 in dien zin te wijzigen, dat alleen als geloofsbrief zal strekken het proces-verbaal der verkiezing, afgegeven door het hoofdstemkantoor, gelijk zulks ook volgens de Nederlandsche kieswet geschiedt.

Van verschillende zijden werd er op aangedrongen bestuursambtenaren niet meer ambtshalve voorzitter te doen zijn van Provinciale en Regentschapsraden.

Eenige leden bepleitten bij ontstentenis van den regent niet den patih te belasten met het voorzitterschap van den Regentschapsraad, doch een lid van het college van gecommiteerden.

Van andere zijde werd hiertegen aangevoerd, dat de patih bij de benoeming tot regent ook bewezen moet hebben een Regentschapsraad te kunnen leiden, zoodat het wel gewenscht is den bestaanden toestand te handhaven.

Een deel der leden achtte het onjuist, dat het Europeesch bestuur vertegenwoordigd is in den Regentschapsraad en zou zich er hoogstens mede kunnen vereenigen, dat aan de Europeesche B. B. ambtenaren-leden van Regentschapsraden een adviseerende stem werd toegekend.

Verscheidene andere leden oordeelden het echter volkomen logisch, dat de Europeesche bestuursambtenaar, die later opklimt tot resident en dan leiding moet geven aan den regent, in den Regent-

schapsraad en zelfs in het college van gecommiteerden zitting heeft. Ook terzake van de stembevoegdheid in den Regentschapsraad dient aan het Europeesch B. B. geen enkele beperking te worden opgelegd.

Eenige leden konden zich over het algemeen bij dit laatste standpunt aansluiten; zij voegden hieraan toe, dat wanneer een politieke partij over een zeker aantal stemmen in den Regentschapsraad beschikt, welke van invloed kunnen zijn op de verkiezing van leden van den Provincialen Raad, zulk een partij geen stemmen behoort te verliezen door overplaatsing van den assistent-resident of van een der andere leden.

Een deel der leden juichte het toe, dat de assistent-resident in den regel tot lid van het college van gecommiteerden van den Regentschapsraad wordt aangewezen. Daardoor toch komen deze ambtenaren meer samen met den regent en zullen zij behalve de zaken van den Regentschapsraad ook bestuurszaken van meer algemeenen aard bespreken, hetgeen ten goede komt aan de algemeene bestuursuitoefening.

Andere leden konden zich met die suggestie niet vereenigen. De Raad moet uiteraard geheel vrij blijven te verkiezen wien hij wil. In de praktijk oefenen de regenten op de verkiezing van gecommiteerden grooten invloed uit. Als men in het bijzonder aandrang uitoefent om bepaalde personen uit B. B. zitting te doen nemen in het college van gecommiteerden, geeft men naar de meening der hier aan het woord zijnde leden een brevet van onbekwaamheid aan de regenten, die toch voor het algemeen capabel genoeg zijn ook zonder het Europeesch B. B. een Regentschapsraad te leiden.

Afzonderlijke opmerkingen. Er werd op aangedrongen de Stads Gemeenteordonnantie aan te vullen met een bepaling, waarin uitdrukkelijk wordt vastgelegd, dat de burgemeester de chef van de gemeenteambtenaren is.

Terugkomend op hetgeen terzake in de vorige hoofdzitting werd voorgebracht, drongen eenige leden er wederom op aan de benoeming van den Regentschapssecretaris te doen geschieden door den Regentschapsraad en daarvoor de noodige fondsen beschikbaar te stellen.

Met verwijzing naar hetgeen reeds terzake in het afdeelvingsverslag betreffende het departement van Financiën is opgemerkt, bepleitten sommige leden de aanstelling van een vertegenwoordiger der locale ressorten in de bezoldigingscommissie.

Er werd bezwaar tegen gemaakt, dat de provinciale financieele inspectie in samenwerking met het plaatselijk Europeesche bestuur ambtenaren van den Regentschapsraad buiten medeweten van den regent om controleert. der Eengelijke han-

delwijze werd nadeelig voor het gezag van den regent geoordeeld.

De aandacht werd er op gevestigd, dat terwijl destijds met groote kosten verschillende waterleidingen in het belang van de gezondheidszorg moesten worden aangelegd, thans herhaaldelijk aan industriele ondernemingen toestemming wordt verleend binnen het gebied van locale ressorten artesische putten te boren, waarvan het water met een prijs van 3 tot 4 ct. per m³ moet worden betaald. Er werd op aangedrongen een dergelijke toestemming eerst dan te verleen, als er een redelijk tarief voor het artesisch water is vastgesteld.

In aanmerking genomen, dat tegenwoordig de Regentschapsverordeningen in het Nederlandsch moeten worden opgesteld, terwijl de daarmede te belasten ambtenaren ter Regentschapssecretarie deze taal veelal niet zoodanig beheerschen, dat zij juridisch zuivere formuleeringen kunnen neerschrijven, werd de vraag gesteld, of de Regeering bereid is toe te staan, dat deze verordeningen wederom gelijk eertijds in de Maleische taal dan wel in de landstaal van de streek worden opgesteld. Voor het geval Zij hiertoe niet bereid mocht zijn, werd er op aangedrongen bij de Regentschappen juridisch gevormde ambtenaren aan te stellen, met den rang bijv. van secretaris of adjunct-secretaris, en dezen in het bijzonder te belasten met de opstelling der Regentschapsverordeningen in het Nederlandsch.

De vraag werd gesteld aan wien naar het oordeel der Regeering de leiding van de plaatselijke luchtbeschermingsdiensten behoort te worden opgedragen. Eenige leden achtten het wenschelijk den burgemeester met die leiding te belasten, omdat naar hun meening de luchtbeschermingsdiensten behooren te worden opgebouwd op de plaatselijke diensten zooals de brandweer, den gemeentegondheidsdienst enz. Daarom moet het niet juist worden geacht de leiding van den dienst in handen te stellen van een niet-locaal ambtenaar.

§ 5. Inlandsch Gemeentewezen.

Post 4.8. Bestuurshervorming. Gevraagd werd om welke redenen de Regeering het blijkbaar nog noodzakelijk acht het kantoor voor de bestuurshervorming te handhaven. Is het niet mogelijk het kantoor met ingang van 1 Januari 1937 op te heffen en de loopende werkzaamheden alsdan te doen afwikkelen door het decentralisatiekantoor of door de afdeling bestuurszaken der buitengewesten? Eenige leden gaven in dit verband in overweging den gewezen, tot lid van den Raad van Nederlandsch-Indië benoemden Regeeringscommissaris een speciale taak voor de bestuurshervorming toe te wijzen.

Post 4.9. Decentralisatie. Gaarne zou men vernemen, met welke werkzaamheden de overdrachtscommissie (art. 4.9.2.) thans nog is belast. Heeft deze commissie, zoo werd gevraagd, de ten vorigen jare in den Volksraad bepleite wenschelijkheid van overdracht van het Inlandsch bestuur in groote stadsgemeenten aan het gemeentebestuur reeds in beschouwing genomen?

Eenige leden gaven in overweging de salarissen der burgemeesters van Batavia en Soerabaja direct op het maximum te stellen, wegens de hoge representatiekosten. Gelijikstelling in salaris met een resident werd onjuist geacht.

DECENTRALIANA.

De komende nieuwe begrotings-, rekenings-, en beheersvoorschriften voor de Provinciën, Stadsgemeenten, Regentschappen en locale ressorten.

II. Criteria der nieuwe voorschriften.

Blijkens het rapport van het werkcomité, dat de ontwerpvoorschriften vergezellende is en dat door de verschillende Colleges van Gedeputeerden is onderschreven, is het comité tot de conclusie gekomen, dat uniforme vaststelling voor alle autonome gebiedsdeelen in Nederlandsch-Indië aanbeveling verdient.

Bij de Locale Raden-Ordonnantie, Provincie-Ordonnantie en Regentschapsordonnantie is n.l. aan den Gouverneur-Generaal de bevoegdheid verleend tot het geven van zoodanige administratieve voorschriften ten aanzien van het beheer der geldmiddelen onderscheidenlijk van de locale ressorten, de Provincies en de Regentschappen, als Hem noodig voorkomen. Bij de Stadsgemeente-Ordonnantie is de bevoegdheid tot het vaststellen van zoodanige voorschriften voor de Stadsgemeenten toegekend aan den Gouverneur-Generaal en het College van Gedeputeerden. Door den Raad of het College van Gedeputeerden vastgestelde voorschriften komen echter automatisch te vervallen indien dit onderwerp door een hooger gezag is geregeld.

Overtuigd van de wenschelijkheid, dat uniformiteit op dit punt gewaarborgd is, beveelt het werkcomité aan, dat — in navolging van het moederland — de voorschriften door één centraal orgaan, in casu den Gouverneur-Generaal, worden gegeven. Het werkcomité wijst daarbij op het verschil met Nederland ten aanzien van de Provinciën. De voor de Nederlandsche Gemeenten vastgestelde begrotings-, rekenings- en boekhoudvoorschriften gelden niet tevens voor de Nederlandsche Provinciën, welke eigen voorschriften hebben. Zou het voor het moederland, door de al te zeer voor

de Provinciën en Gemeenten van elkander afwijken- de toestanden, bezwaarlijk zijn, om gelijklopende voorschriften voor Provinciën en Gemeenten in het leven te roepen, dit bezwaar doet zich naar de meening van het werkcomité voor Nederlandsch-Indië niet in die mate gelden. Ook voor de Provinciën zullen dus de nieuwe voorschriften van kracht worden. Deze zijn daarom zoo algemeen mogelijk geredigeerd, terwijl zoo min mogelijk detailpunten zijn uitgewerkt.

Aangezien voorts de nieuwe voorschriften zullen moeten worden toegepast door veelal nog betrekkelijk jonge lichamen, die niet alle over, op het gebied van het financieel overheidsbeheer goed geschoold personeel beschikken, zijn zij zoo eenvoudig mogelijk gehouden en sluiten zij zoo veel mogelijk aan bij de bestaande praktijk.

Door den Directeur van Binnenlandsch Bestuur werd, in opdracht der Regeering, in overweging gegeven om bij het ontwerpen van de nieuwe begrotingsvoorschriften rekening te houden met de navolgende door den Directeur van Financiën gegeven aanwijzingen:

- a. aansluiting ware te zoeken bij de heringerichte landsbegroting, v.z.v. betreft de indeeling der begroting naar z.g.n. „organisatie-eenheden”;
- b. in de begrotingen zelf ware een duidelijke en rationeele splitsing te maken tusschen uitgaven en ontvangsten van den gewonen en die van den buitengewonen dienst;
- c. te overwegen ware of invoering van het z.g.n. „netto-stelsel”. d.w.z. een stelsel, waarbij uitgaven en ontvangsten per organisatie-eenheid tegenover elkander gesteld worden, wenschelijk en mogelijk is.

Over deze drie punten, die min of meer verband met elkander houden, bevat het rapport enkele belangrijke beschouwingen.

Een van de voornaamste motieven, waarom de bestaande voorschriften geen bevrediging schenken, is wel juist, dat een splitsing der begroting in een gewonen en een buitengewonen dienst niet imperatief is voorgeschreven. Tot dusverre waren de locale ressorten, Provinciën, Stadsgemeenten en Regentschappen geheel vrij om te bepalen, dat de begroting in een gewonen en een buitengewonen dienst zal worden gesplitst. De reeds eerder genoemde ordonnantieën bevatten n.l. alle de gelijklopende facultatieve bepaling: „Indien onderscheid wordt gemaakt tusschen gewonen en buitengewonen dienst, wordt de begroting zoowel voor de uitgaven als voor de ontvangsten daartoe in twee hoofdstukken verdeeld”. De meeste Regentschapsbegrotingen kennen die splitsing thans dan ook niet. Daarom heeft de commissie in de eerste plaats aan dit punt aandacht geschonken en ge-

meend, dat een dwingend voorschrift ten deze niet kon worden ontbeerd. Over de principes, welke daaraan ten grondslag zijn gelegd, zal nog nader het een en ander worden verteld.

Wat de indeeling der begrooting naar z. g. organisatie-eenheden betreft, is opgemerkt, dat deze tot nu toe in de praktijk reeds algemeen gebruikelijk is. Ook in de ontworpen voorschriften komt dit beginsel tot uitdrukking, doch niet op de wijze als bij de heringerichte Landsbegrooting.

Het z.g. netto-stelsel, dat o.a. is aanvaard bij de heringerichte begrooting voor het Sultanaat Jogjacarta en waarbij uitgaven en ontvangsten per organisatie-eenheid tegenover elkander gesteld worden, wordt door het werkcomité voor de locale ressorten, Provinciën, Stadsgemeenten en Regentschappen niet wenschelijk geacht. De begrooting van dit Sultanaat is n.l. verdeeld in twee hoofdstukken, A en B, waarvan hoofdstuk A in hoofdzaak betrekking heeft op de uitgaven en hoofdstuk B op de (algemeene) middelen.

Hoofdstuk A is verdeeld in een aantal afdeelingen, welke zijn onderverdeeld in posten, onderdeelen en artikelen. De brutouitgaven worden verdeeld in personeele-, materiele-, kapitaals- en onvoorziene uitgaven.

Hoofdstuk B (Dienst der algemeene middelen) is verdeeld in de afdeelingen I (Gewone dienst) en II (Buitengewone dienst).

Onder Hoofdstuk A komt b.v. voor: Afdeeling 8 „Sociale en economische voorzieningen”. Deze afdeeling kent 7 posten, No's 81 t/m 87. Post 83 heeft het opschrift „Veeartsenijkunde” en telt weer 3 onderdeelen, n.l. 83 1 „algemeen toezicht”, 83 2 „Laboratorium” en 83 3 „Verbetering veestapel”. Elk onderdeel is vervolgens gesplitst in een aantal artikelen, die bij onderdeel 83 1 de aanduiding 83 1/1, 83 1/2 enz. dragen. Per onderdeel worden de uitgaven genoemd in 3 groepen: personeele-, materiele- en kapitaalsuitgaven; per post worden de tot den post behorende onderdeelen tezamen in die 3 groepen vermeld, terwijl dit eveneens geschiedt per afdeeling, zoo noodig met bijvoeging van de groep onvoorziene uitgaven. Nadat van het aldus berekende bruto totaal aan uitgaven de tot die afdeeling behorende inkomsten zijn afgetrokken, waardoor het totaal-bedrag der netto-uitgaven verkregen wordt, vindt een splitsing van dit laatste bedrag in gewone en buitengewone dienst plaats. In afdeeling II van hoofdstuk B worden vervolgens de buitengewone uitgaven tezamen geteld en worden de buitengewone middelen daartegenover gesteld.

De opzet van deze begrooting is naar het oordeel van het werkcomité te omslachtig en te weinig overzichtelijk om voor de locale ressorten, Provinciën, Stadsgemeenten en Regentschappen aan te bevelen. Het nut van de splitsing in

personeele-, materiele- en kapitaalsuitgaven op de wijze als in de begrooting voor het Sultanaat Jogjakarta wordt toegepast, waarvan achter in de begrooting nog weer eens een recapitulatie wordt gegeven, onderscheiden in wedden, toelagen enz., kantoor- en schrijfbehoeften, gedrukten, telefoon, meubilair enz., bouw- en kunstwerken, assaineeringswerken enz. is volgens het rapport betrekkelijk en geenszins evenredig aan den daaraan verbonden extra-arbeid. Uit de begrooting zelve behoort op eenvoudige wijze te blijken, welke werken worden uitgevoerd en uit welke middelen — gewone of buitengewone — die zullen worden bestreden. Dit kan eenvoudig geschieden door ze onder te brengen onder de gewone dan wel onder de buitengewone uitgaven.

In de begrooting voor 1931 van het Sultanaat Jogjakarta — welke begrooting aan het werkcomité tot voorbeeld is gesteld — bedroegen de geraamde buitengewone uitgaven f 1.114.699.—; als middelen zijn hiertegenover gesteld het voordeelig saldo van den gewonen dienst 1931 tot een bedrag van f 1.063.186.—, terwijl — om den buitengewonen dienst sluitend te maken — voor het verschil ad f 51.513.— een post/onderdeel is opgebracht, luidende „Nadeelig saldo over te brengen naar den buitengewonen dienst 1933”.

In plaats van aan een dergelijke wijze van opstelling en sluitend maken van den buitengewonen dienst, geeft het werkcomité de voorkeur aan de volgende principes, welke in het bijzonder de aandacht trekken.

1e. Buitengewone werken, ook al zouden die ten laste van den buitengewonen dienst tot stand mogen komen, worden, indien die zullen worden bestreden uit gewone middelen, ook rechtstreeks ten laste van den gewonen dienst gebracht.

2e. Ten laste van den buitengewonen dienst worden slechts zoodanige uitgaven gebracht, welke zijn of zullen c.q. mogen worden bestreden uit leeningsgelden, m.a.w. ten laste van den buitengewonen dienst zullen nimmer de kosten van duurzaamheidswerken mogen worden gebracht, indien het aangaan van een geldleening daarvoor niet toelaatbaar wordt geacht.

3e. De buitengewone dienst dient niet op kunstmatige wijze sluitend te worden gemaakt; indien de begrooting voor den buitengewonen dienst een batig of een nadeelig saldo aanwijst, dient dit op duidelijke wijze tot uitdrukking te komen.

Blijkens het rapport meent het werkcomité voorts het systeem der netto-methode, zooals dit voortvloeit uit de voor de Nederlandsche Gemeenten geldende Begrootingsvoorschriften 1931 voor de Indische locale ressorten, Provinciën, Stadsgemeenten en Regentschappen niet te moeten aanbevelen. Na een uitvoerige beschrijving van deze netto-

methode is de commissie van oordeel, dat de arbeid, welke aan de toepassing ervan is verbonden, niet evenredig geacht kan worden aan de eenigszins zuiverder opstelling van de kosten per organisatie-eenheid. Bovendien heeft het model der begrooting door de uitdrukkelijke bepaling dat het in extenso met alle bijbehorende modelposten moet worden gevolgd, een omvang aangenomen welke voor de zeer vele kleine gemeenten veel te groot en te weinig overzichtelijk is gebleken, terwijl de begrootingen der grootere gemeenten er tezeer door in een keurslijf worden gedrongen.

Daarom heeft het werkcomité gemeend zich te moeten bepalen tot het aangeven van de titels en de volgorde der afdeelingen van uitgaven en ontvangsten, opdat in dit opzicht de uniformiteit gewaarborgd blijft. Verder zijn eenige algemeene richtlijnen vastgelegd, naar welke de begrooting moet worden opgesteld, doch overigens is het model daarvan niet verder in details uitgewerkt. Voor elk ressort blijft zoodoende de vrijheid over, om met specifiek locale toestanden rekening te houden. Bovendien bleek het voor de commissie ondoenlijk om de omschrijvingen van de posten zoodanig te redigeeren, dat die voor elk gebiedsdeel kunnen gelden. Weliswaar gelden de Nederlandsche voorschriften voor een aanzienlijk grooter aantal lichamen dan het aantal Indische lichamen bedraagt, waarvoor de nieuwe voorschriften zijn ontworpen, doch de groote moeilijkheid bij het regelen van detailpunten schuilt hierin, dat de 114 (oorspronkelijk 121, doch wegens bezuiniging zijn inmiddels 6 Regentschappen en één Stads-gemeente opgeheven) gebiedsdeelen, door welke deze voorschriften zullen moeten worden toegepast, in 4 groepen uiteenvallen en met 8 verschillende benamingen worden aangeduid, t. w.:

Groep I: 23 *Locale ressorten* (buitengewesten) waaronder o. a. 13 gemeenten;

Groep II: 3 *Provinciën* (West-, Midden en Oost-Java);

Groep III: 18 *Stadsgemeenten*, n. l. 5 in West-Java, 5 in Midden-Java en 8 in Oost-Java;

Groep IV: 70 *Regentschappen*, n. l. 18 in West-Java, 25 in Midden-Java en 27 in Oost-Java.

Bij het aangeven van de titels der afdeelingen van de ontvangsten van den gewonen dienst heeft het werkcomité zich niet gericht naar de splitsing in afdeelingen van de uitgaven van dien dienst, omdat in de praktijk, volgens welke in het algemeen alle gewone ontvangsten strekken tot dekking van alle gewone uitgaven, aan het bepalen van het voordeelig of nadeelig saldo tusschen de ontvangsten en uitgaven van de gelijknamige afdeelingen geen waarde van praktische beteekenis kan worden toegekend. De voorkeur is er daar-

om aan gegeven om duidelijk te doen uitkomen, hoeveel de uitgaven van een bepaalde afdeeling uitmaken van het totaal der uitgaven en hoe de ontvangsten van een bepaalde categorie zich verhouden tot het totaal der ontvangsten.

Om te bereiken dat de nieuwe voorschriften voor zooveel mogelijk ook uniform zullen worden toegepast, heeft het Comité een leidraad samengesteld, waarin tevens enkele principes zijn uitgewerkt, welke nog nader zullen worden besproken. Voorts is aan de Regeering geadviseerd om een kleine permanente commissie te benoemen, welke over alle zich in de praktijk omtrent de toepassing der voorschriften voordoende vragen van advies zal kunnen dienen. Aan alle adviezen welke een algemeene strekking dragen, zal dan de noodige publiciteit moeten worden verleend.

Aan het slot van haar rapport heeft de commissie er nog eens den nadruk er op gelegd, dat er naar gestreefd is om zoo min mogelijk in strijd te komen met de vigeerende, in de verschillende ordonnanties op het stuk der financiën voorkomende bepalingen. Weliswaar moest hierdoor uitgegaan worden van bestaande financieele voorschriften, waarop heusch nog wel een gegronde critiek mogelijk is, doch een voorafgaande herziening der wettelijke voorschriften zou een groote stagnatie beteekenen voor de invoering van de nieuwe voorschriften. In enkele gevallen moest echter noodzakelijkerwijs van de ordonnanties worden afgeweken. De huidige ordonnanties laten bijv. nog steeds geen ruimte voor afzonderlijke bedrijfsbegrootingen, voor het voeren van een commercieele bedrijfsboekhouding en voor de begrippen lasten en baten (in plaats van uitgaven en ontvangsten). In deze gevallen werd in de voorschriften in de eerste plaats rekening gehouden met de eischen van de praktijk.

De komende nieuwe begrotings-, rekenings- en beheersvoorschriften voor de Provinciën, Stadsgemeenten, Regentschappen en locale ressorten.

III.

De ontwerp-Begrotingsvoorschriften. (Buitengewone dienst).

De lezer vergeve mij, dat ik — wel wat in strijd met een logische volgorde — de bespreking van de ontwerp-begrotingsvoorschriften aanvang met enkele beschouwingen over den buitengewonen dienst van de begrooting der Indische locale ressorten, zooals deze er voortaan zal uitzien. Juist ten aanzien van dezen dienst toch komen zooveel belangrijke vraagstukken naar voren, dat onwillekeurig de eerste interesse daarnaar uitgaat . . .

Het komt meer voor, dat men de lekkere hapjes het eerst neemt.

Een belangrijke bepaling is, dat — hoewel de Provincie-Ordonnantie, Stadsgemeente-Ordonnantie en Regentschaps-Ordonnantie het gebruik van een buitengewonen dienst facultatief hebben gesteld — de nieuwe voorschriften een verplichte splitsing der begroting in een gewonen en een buitengewonen dienst voorschrijven.

Overwogen is — ook het advies van een der Stadsgemeentebesturen, welke gehoord werden over de ontwerp-voorschriften, luidde in dien zin — om in plaats van „buitengewonen dienst” de benaming „kapitaalsdienst” te bezigen. Aangezien echter de ordonnantie slechts de uitdrukking „buitengewone dienst” kennen, is ten einde begripsverwarring te voorkomen — ook in andere gevallen — om praktische redenen de terminologie van de ordonnantie gevolgd. Met deze benaming wordt dus niet het principieel karakter van dezen dienst aangegeven.

Wat nu voortaan tot den buitengewonen dienst zal behooren is vrij uitvoerig geregeld. De nieuwe voorschriften zullen bepalen, dat de begroting ten aanzien van de buitengewone uitgaven in de volgende 7 afdelingen moet worden verdeeld:

- afdeeling 1. Nadeelig slot van het vorig dienstjaar.
- afdeeling 2. Kapitaalsverstrekkingen aan de bedrijven.
- afdeeling 3. Kapitaalsuitgaven voor takken van dienst- en inrichtingen, geen bedrijven zijnde.
- afdeeling 4. Aflossing van leeningen en schulden.
- afdeeling 5. Uitgaven betrekking hebbende op de vorming van fondsen en reserves en wegens de beschikking daarover.
- afdeeling 6. Voorschotten en rekening met derden.
- afdeeling 7. Andere buitengewone uitgaven, niet te rangschikken onder een der overige afdelingen.

Voorgeschreven wordt, dat ten laste van de afdelingen 2, 3 en 7 slechts die uitgaven mogen worden gebracht, welke uit leenings- of daarmede op één lijn te stellen gelden zijn of zoo noodig zullen (mogen) worden gedekt.

Ten aanzien van de buitengewone ontvangsten zijn eveneens 7 afdelingen voorgeschreven, waarvan de titels luiden:

- afdeeling 1. Batig slot van het vorig dienstjaar.
- afdeeling 2. Ontvangsten wegens aflossing op de bedrijfskapitalen.
- afdeeling 3. Bijdragen van den gewonen dienst in de aflossing van schulden als anderszins.
- afdeeling 4. Opbrengst van leeningen, e. d.
- afdeeling 5. Ontvangsten ten behoeve van de

vorming van fondsen en reserves en wegens beschikking daarover.

afdeeling 6. Terugontvangsten van verleende voorschotten en rekening met derden.

afdeeling 7. Andere buitengewone ontvangsten, niet te rangschikken onder een der overige afdelingen.

Uit het bepaalde, dat de afdelingen 2, 3 en 7 van de buitengewone uitgaven (en deze bevatten feitelijk het leven van den buitengewonen dienst) slechts die uitgaven mogen bevatten, welke worden bestreden uit leeningsgeld en daarmede op één lijn te stellen middelen (bijv. vrijgekomen afschrijvingen) blijkt, dat deze dienst in hoofdzaak als een leeningsdienst moet worden beschouwd.

Teneinde de beteekenis hiervan te verduidelijken, merk ik op, dat door de Indische Regeering bij circulaire van 1929, verschillende principes werden aangegeven, welke in acht moeten worden genomen bij het aangaan van geldleeningen door lagere gemeenschappen. O. m. werd daarbij bepaald dat in het algemeen alleen voor rendabele objecten mag worden geleend. Dit laatste principe is sedert dien (althans voor de Provincie Oost-Java en de daarin gelegen Stadsgemeenten en Regentschappen) vrijwel zonder uitzondering aanvaard. De niet-rendabele buitengewone werken, welke in de laatste jaren tot stand werden gebracht, werden dus gefinancierd uit eigen middelen dan wel met behulp van (Regeerings) subsidies. Voor zoover aanwending van eigen geld mogelijk was, waren daarbij te onderscheiden het gebruik van gewone middelen en het aanwenden van eigen kapitaal (bijv. vrijgekomen afschrijvingen).

De praktijk leidde dientengevolge tot een vrij voorzichtige leenings- en begrotingspolitiek. Blijkens den bij de nieuwe voorschriften behorende leidraad wordt deze praktijk thans bestendigd en zelfs in nog eenigszins voorzichtiger mate. Alle niet-rendabele werken en de werken, welke worden gefinancierd met subsidiegelden, zullen — zoo zegt deze toelichting — ten laste van den gewonen dienst moeten komen en wel rechtstreeks. Het is dus niet geoorloofd, om deze werken ten laste van den buitengewonen dienst te boeken en naar dezen dienst het benodigde bedrag van den gewonen dienst over te hevelen. Een reële scheiding met uitschakeling van in wezen onnoodige overboekingen wordt hiermede verkregen.

Een ander belangrijk punt in den nieuwen buitengewonen dienst is de wijze van verantwoording van de aflossingen op leeningen en schulden en de boeking van de van de bedrijven ontvangen aflossingen op verstrekte kapitalen. Het bestaande begrotingsmodel van 1910 geeft aan, dat de aflossingen op leeningen worden gebracht ten

laste van den gewonen dienst (derhalve conform het Nederlandsche model).

In de praktijk echter heeft zich een geheel andere toestand ontwikkeld. De aflossingen op de geldleeningen worden tot nu toe reeds algemeen gebracht ten laste van den buitengewonen dienst. Daartegenover staan tweeërlei soort ontvangsten. Van de bedrijven wordt ontvangen het volle op de bedrijfsbegroting (rekening) uitgetrokken bedrag wegens afschrijving op de bedrijfsobjecten (berekend volgens de bekende principes). Deze uitkeering dient dan tot aflossing van het aan het bedrijf verstrekte kapitaal. Naast deze ontvangsten uit de afschrijvingen krijgt de buitengewone dienst nog een bijdrage van den gewonen dienst als aandeel in de aflossing op leeningen, voor zoover deze niet zijn aangegaan voor bedrijfsobjecten (bijv. gemeentehuis). Voor laatstbedoelde aflossing wordt in den regel niet het afschrijvingsprincipe gevolgd, omdat voor niet bedrijfsobjecten geen commercieel inzicht noodig is.

Door de hier in het kort geschetste praktijk is in de laatste jaren een nauwkeurige bewaking van het vermogen (tegen intering) mogelijk geworden, terwijl aan den anderen kant een soepele functionneering van den buitengewonen dienst werd verkregen. Door de volledige overheveling toch van de afschrijvingen van alle bedrijven naar den buitengewonen dienst der algemeene begroting, verkrijgt deze eventueel middelen, om naast de aflossing der leeningen, nieuwe kapitaalsuitgaven te financieren.

De nieuwe voorschriften zorgen nu voor continueering van het bovenstaande. Dit blijkt wel duidelijk uit de eerder vermelde afdeeling 4 van de buitengewone uitgaven en de afdeelingen 2 en 3 van de buitengewone ontvangsten.

Een eveneens belangrijk punt is, dat de buitengewone dienst voortaan niet meer beslist in evenwicht behoeft te zijn; de begroting mag voor dezen dienst zoowel een voordeelig als een nadeelig saldo aanwijzen. Maar al te vaak kwam het in de praktijk voor, dat deze dienst op kunstmatige wijze kloppend werd gemaakt door de opneming van schijnposten of van (toch niet plaats hebbende) overboekingen. Deze posten werken slechts verwarrend; zij vertroebelen een juist inzicht in de werkelijke situatie. Daarom was het — gelijk ik in mijn vorig artikel vermeldde — een van de beginselen van het werkcomité, dat de ontwerp-voorschriften samenstelde, dat het kunstmatig sluitend maken van den buitengewonen dienst moest worden voorkomen.

Weliswaar is hieromtrent geen enkele rechtstreeksche bepaling in de nieuwe voorschriften opgenomen, doch dit is eigenlijk, gezien het in de titels der verschillende afdeelingen uitgedrukte systeem ook niet noodig. Een nadeelig saldo

toch zal op den toekomstigen buitengewonen dienst alleen kunnen ontstaan, indien *rendabele* werken worden uitgevoerd, waartegenover op een bepaald moment geen dekking staat. Dit zal — om slechts enkele voorbeelden te noemen — kunnen voorkomen.

- a. wanneer een werk zich over bijv. twee jaren uitstrekt en eerst in het laatste jaar een leening zal worden aangegaan.
- b. wanneer werken worden uitgevoerd, welke te klein zijn om daarvoor een afzonderlijke leening te sluiten.
- c. wanneer op een bepaald moment de geldmarkt niet gunstig is voor een leening.

Natuurlijk zal een *nadeelig* saldo op den buitengewonen dienst slechts weloverwogen mogen worden aanvaard en zal dekking in de naaste toekomst verzekerd moeten zijn (o. m. met het oog op de kaspositie). Hier is dus vooral een taak voor de toezichhoudende instantie weggelegd. Is er een voordeelig saldo, dan is de situatie al heel eenvoudig. Het geld blijft als saldo staan totdat er een *rendabele* bestemming voor is gevonden. Een gevolg van dit systeem is, dat ook begrotingswijzigingen betreffende den buitengewonen dienst niet altijd in evenwicht behoeven te zijn. Dit zal vooral het geval zijn, wanneer bijv. in den loop van het jaar wordt overgegaan tot besteding van het voordeelig saldo. In alle gevallen zal door uitschakeling van schijnposten en onnoodige overboeking een helder inzicht in den buitengewonen dienst kunnen worden verkregen en behouden.

Indien — zoo geeft de leidraad aan — ter bestrijding van z. g. *rendabele* uitgaven (anders dan voor bedrijven) niet dadelijk een leening wordt gesloten, b. v. omdat het tijdstip daarvoor niet gunstig wordt geoordeeld, terwijl uit anderen hoofde vooralsnog voldoende middelen ter beschikking staan om die uitgaven te financieren, dan zal nochtans reeds uiterlijk in het jaar, onmiddellijk volgende op dat, waarin de uitgaven zijn gedaan, moeten worden begonnen met de restitutie door den gewonen dienst aan den buitengewonen dienst van een bedrag, gelijk aan de berekende afschrijving en zal de te sluiten leening voor dit doel geen hooger bedrag mogen belooopen dan dat van het nog niet op deze wijze gedekte bedrag der gedane uitgaven.

Hieruit blijkt wederom het streven naar een voorzichtige financieele politiek. Immers in dit gedeelte wordt gewaakt tegen verschuiving van lasten naar de toekomst door bewust uitstel van het aangaan van een leening en tegen het achteraf leenen van een te groot bedrag.

In het bijzonder trekt verder de aandacht de wijze, waarop volgens de nieuwe voorschriften het saldo van den buitengewonen dienst van

vorige dienstjaren zal moeten worden verhandeld. Over deze methode welke in wezen nauw samenhangt met het vorige punt (eventueel niet sluiten van den buitengewonen dienst) en oogen-schijnlijk wat ingewikkeld lijkt, zal ik een volgende maal iets mededeelen.

(J. D. P. VAN DIJK
in Financieel Over-
heidsbeheer).

(Wordt vervolgd).

Nieuwe begrotings- rekenings- en be- heersvoorschriften voor de autonome gemeenschappen.

Het College van Gedeputeerden van den Provincialen Raad van Midden-Java heeft de eer U(Hoog)EdelGestrenge (Uw College) mede te deelen, dat blijkens een van den Directeur van Binnenlandsch Bestuur ontvangen mededeeling bij de Regeering in overweging zijn voorstellen tot vaststelling van nieuwe begrotings-, rekenings- en beheersvoorschriften voor de autonome gemeenschappen.

Deze voorschriften zouden bestemd zijn om in werking te treden op 1 Januari a.s. en dus reeds toegepast moeten worden op de begrooting voor 1937.

Aangezien ons College van meening is dat bij het stadium waarin de werkzaamheden aan de ontwerp-begrooting voor 1937 in vele gemeenschappen thans reeds verkeerden de invoering van nieuwe voorschriften stagnatie zal veroorzaken, terwijl het ook overigens zeer gewenscht is dat een behoorlijke tijd voor bestudeering en voorbereiding aanwezig is heeft ons College den Gouverneur-Generaal verzocht, de invoering te verschuiven tot 1938.

Daar het geheel onzeker is of de Regeering deze bezwaren zal erkennen en de invoering opschorten meent ons College goed te doen, al dadelijk Uwe aandacht op de mogelijkheid van invoering voor 1937 te moeten vestigen.

(Rondschtijven van het College van Gedeputeerden van 13/7'36 No. 70/1/6).

Zooals uit het artikel van den heer van Dijk op blz. 220 e. v. in het vorig nummer — het eerste van een reeks vervolgartikelen — reeds kon worden gelezen, schijnt de kans groot dat de Regeering de bovenvermelde nieuwe voorschriften zal invoeren en dat wel met ingang van 1 Januari 1937.

De invoering dezer voorschriften, welke op het gebied der financieele administratie eenheid en aanpassing bij nieuwere inzichten zullen brengen kan — uiteraard onder voorbehoud dat ze inderdaad doelmatig zullen blijken te zijn — worden toegejuicht.

Wij meenen er echter op te moeten wijzen dat de invoering met 1 Januari 1937 moeilijkheden zal opleveren voor die lichamen, welke de ontwerp-begrooting voor 1937 reeds hebben opgesteld, terwijl de invoering overigens in het algemeen een vertraging in de behandeling der begrooting voor 1937 teweeg zal brengen.

Bij invoering van voorschriften als de hierbedoelde moet een behoorlijke tijd van voorbereiding worden gelaten aan hen die met de toepassing zullen worden belast. De voorschriften hadden, wanneer ze voor 1937 zouden gelden, reeds in Februari jl. moeten worden afgekondigd.

Wij hopen dan ook dat de Regeering de invoering, waarvan bij het ter perse gaan van dit nummer nog niets bekend is, zal stellen op 1 Januari 1938, eventueel met de mogelijkheid voor gemeenschappen die zulks wenschen om de voorschriften reeds voor 1937 toe te passen.

ONTVANGEN BOEKWERKEN.

Inleiding tot de Economie voor zelfstudie en onderwijs door J. Mol, leeraar M. O.

Uitgave N. V. v/h A. C. Nix en Co. Bandoeng. In 8e formaat bevat het boek 252 pagina's druks; de prijs is f 3,90 ingenaaid en f 4,60 gebonden in keurige stempelband.

Op prettige en duidelijke wijze geeft dit boek een inzicht in de kern en het wezen van de economische vraagstukken; de moeilijkheden van het economische leven worden door schrijver logisch en vlot behandeld.

De behandelde stof is verdeeld in 10 hoofdstukken welke achtereenvolgens behandelen: Historisch overzicht. De wetenschap der Economie. Het waardebegrip. Ruil en ruilmiddelen. De wetten der prijsvorming. Waardeverandering en productie. Inkomen en vermogen. Leiding en organisatie. De staat en het economisch leven. Staatsfinanciën.

Ten behoeve van het onderwijs zijn aan slot een aantal vragen opgenomen.

Het boek voorziet stellig in een behoefte; wij bevelen het gaarne in de aandacht van onze lezers aan.