

Opstellen over Staats- en Gemeenterecht

door

Mr. J. TEN BRINK.

IX.

De Regeling van het belastingrecht van de raden der Stadsgemeenten.

I.

Het belastingrecht van de raden der Stadsgemeenten *) vindt regeling in artikel 78 der S. G. O., dat na de laatste wijziging luidt;

1. De raad is bevoegd tot het heffen van belastingen. Behoudens het bepaalde in het volgend lid treden de daartoe strekkende verordeningen niet in werking dan na door den Gouverneur—Generaal te zijn goedgekeurd.
- 1a. De verordeningen strekkende tot het heffen van belasting op honden, reclames, sterken drank, gemakelikheden en vuurwerk treden niet in werking dan na door het college van gedeputeerden te zijn goedgekeurd.
- 1b. De in de leden 1 en 1a bedoelde verordeningen worden binnen acht dagen na hare vaststelling aan het college van gedeputeerden aangeboden. Nopens de in lid 1 bedoelde verordeningen doet het college van gedeputeerden binnen zes weken na den dag waarop het besluit is vastgesteld verslag aan den Gouverneur-Generaal.
- 1c. Keurloonen en rooigelden worden niet als belastingen aangemerkt.
2. Bij ordonnantie kunnen algemeene regelen worden gesteld omtrent de heffing en invordering van stadsgemeentebelastingen.
3. Teruggaaf of vrijstelling van belasting geschiedt niet, dan in de gevallen en op de wijze, in de belastingverordeningen voorzien.

De ontwerper van de oorspronkelijke bepaling in de stadsgemeente-ordonnantie, waarin de leden 1a, 1b en 1c worden gemist, en in het eerste lid een speciaal voor belastingverordeningen geregelde procedure voor het verkrijgen der hoogere goedkeuring werd gegeven, heeft zich kennelijk laten leiden door den wensch zoo beknopt mogelijk te

zijn. Een lofwaardig streven (oportet legem brevem esse), dat — wil het tot het gewenschte gevolg leiden — niet alleen tot een *korte* wetsbepaling moet voeren, doch ook tot een *korte* wetsbepaling, die duidelijk en volledig is.

Nu ontmoet hij, die het onderneemt een bestaande wet te bekorten, of die nieuwe wettelijke bepalingen schept, analoog aan reeds bestaande, — zooals de ontwerper der S. G. O. zich had te richten naar de Nederlandsche Gemeentewet, — en die daarbij tot bekorting overgaat, het gevaar dat, bij toepassing der bekorte bepalingen het ontbreken van „franje” voert tot de toepassing van het argumentum a contrario. Het voorschrift in de meer uitgesponnen wet ontbreekt; *dus*, zegt men, het is ook niet gewild. Daarbij komt dan nog, dat men in de praktijk aan de oudere, meer uitvoerige voorschriften, een bepaalde beteekenis is gaan hechten, die — juist door die uitvoerigheid — zeer beperkt, zeer speciaal is. De strever naar bekorting gebruikt daardoor meermalen wel dezelfde woorden als in de bestaande wet worden aangetroffen, doch spreekt een andere taal. Wordt voor de beteekenis van zijn voorschriften het oog gericht naar het meer uitvoerige voorbeeld, dan moet daaruit misverstaan voortvloeien.

Dit lijkt mij het geval te zijn bij een der moeilijkheden — welker bespreking het onderwerp van dit opstel oplevert — waartoe art: 78 S. G. O. in de praktijk heeft gevoerd.

De raad is bevoegd tot het heffen van belastingen. De *daartoe strekkende* verordeningen behoeven hoogere goedkeuring. *Dus*, — zoo zegt men, daaronder begrepen de Regeering, — een verordening die een belasting *afschafft* behoeft geen goedkeuring; zoodanige verordening toch strekt niet tot *het heffen* van belasting. Wel moet worden aangenomen dat de ontwerper der bepaling dit gevolg niet bedoelde *); immers nergens wordt toegelicht waarom bij de afschaffing van belasting het goedkeuringsrecht werd uitgeschakeld; en in alle vorige, analoge bepalingen wordt die afschaffing uitdrukkelijk vermeld. Naar den inhoud der bepaling kan echter niet anders worden geconcludeerd, dan dat de raden in afschaffing van belasting vrij zijn, zoo wordt in de praktijk geoordeeld. Ten aanzien van belastingwijziging redt men zich met de redeneering dat wijzigen is het brengen van verandering in heffing, *dus* valt onder de bepaling voor heffing geschreven.

Welke voorbeelden had nu de ontwerper? In de eerste plaats had hij het oog te richten op Nederlandsch recht. Daarin staat voorop de be-

*) Als bekend zijn de P. O. en de Rg. O. anterior aan de S. G. O. Het oorspronkelijk art. 78 S. G. O. is gelijklopend aan art. 59 Rg. O. Ten einde de bespreking van het belastingrecht der stadsgemeenten te vereenvoudigen, worden deze analogiën buiten beschouwing gelaten, en art. 78 S. G. O. als op zichzelf staande bepaling behandeld. De geschiedenis van het tot stand komen van de gelijklopende bepalingen is door Dr. Levelt meer uitvoerig behandeld in het opstel „Goedkeuring belastingverordeningen”, *Locale Belangen* 1929, blz. 773 e. v.

*) Vergelijk het aangehaald artikel van Dr. Levelt.

paling van artikel 142 Grondwet. Daarbij wordt aan de wet ter regeling overgelaten niet alleen de samenstelling en inrichting der gemeentebesturen, maar ook hunne bevoegdheid, voor zoover de Grondwet zelf geen voorschriften stelt. Zonder dat nu de Grondwet de bevoegdheid tot het heffen van plaatselijke belastingen *toekent* aan de gemeentebesturen, vinden wij in artikel 147 dier wet het voorschrift, dat de besluiten der gemeentebesturen rakende het invoeren, wijzigen of afschaffen van een plaatselijke belasting, goedkeuring des Konings behoeven. De Gemeentewet kent het aldus door de Grondwet verondersteld recht tot belastingheffing evenmin uitdrukkelijk toe, doch regelt nader (in de artikelen 232 e.v.) dit invoeren, wijzigen en afschaffen, en de goedkeuringsprocedure.

De ontwerper had verder tot voorbeeld de decentralisatiewetgeving. Het derde lid van artikel 125 der Staatsregeling bepaalt dat bij ordonnantie aan de raden de bevoegdheid kan worden gegeven verordeningen vast te stellen betreffende de heffing van belastingen. De Locale Raden-ordonnantie geeft in artikel 49 daaraan uitvoering door de bevoegdheid te verlenen verordeningen vast te stellen betreffende de heffing van belastingen.

Deze organieke regelingen beginnen dus met de *toekenning* van het belastingrecht, omschreven als „het vaststellen van verordeningen betreffende de heffing van belasting”, wat de Grondwet (in tegenstelling tot b.v. het verordeningsrecht en het betoogrecht, artt. 144 (2) en 148) en Gemeentewet *niet* doen.

Bij de regeling van het hooger toezicht in het Decentralisatiebesluit komt de Nederlandsche terminologie der Grondwet voor den dag, waar in het tweede lid van art. 14 gesproken wordt van verordeningen strekkende tot invoering, wijziging of afschaffing van belastingen. Dit is, naast de voorafgaande toekenning van het belastingrecht in de I. S., de aanduiding *in welke vormen* het belastingrecht, het „recht tot het heffen van belasting”, zich kan uiten.

De ontwerper der Stadsgemeente-ordonnantie vond in het betreffende artikel der Staatsregeling ten aanzien van het belastingrecht niets. Het vierde lid van artikel 121 dier wet, dat de mogelijkheid tot instelling der stadsgemeenten opent, toch draagt aan den ordonnantiegever op bevoegdheden en verplichtingen der besturen dier gemeenschappen te regelen. Daarom begint de ontwerper, waar hij de regeling van het belastingrecht ter hand neemt, in het betreffende artikel met de *toekenning* er van, in de woorden: „de raad is bevoegd tot het heffen van belastingen”. Die bepaling heeft dus een geheel andere strekking dan het belastingartikel in de Grondwet en de openingsbepa-

ling van de *regeling* van dit recht in de Gemeentewet. Als gezegd, laatstgenoemde wet vangt aanstonds aan met deze regeling van het onderstelde recht; niet „het heffen” van belastingen is onderwerp der bepalingen, maar de *besluiten* tot invoeren, wijzigen of afschaffen van plaatselijke belasting, die uit het recht *tot heffen* van belastingen emaneeren, en er den inhoud van uitmaken.

Het is uitsluitend toe te schrijven aan het misverstand, dat men het in de Stadsgemeente-ordonnantie toegekend belastingrecht vereenzelvigt met de in genoemde wetten en in het Decentralisatiebesluit genoemde besluiten (verordeningen) tot belastingheffing betrekkelijk, dat men zich moeilijkheden maakt met de vraag of een verordening, die wijziging brengt in een bestaande belastingverordening, of eene, die haar afschaft, ook onder de bepalingen van het hooger toezicht vallen. Het „heffen van belasting”, scilicet: het belastingrecht, omvat inderdaad de bevoegdheid nagevoerde belastingen te wijzigen of af te schaffen; en wat voor dit „heffen van belasting” opzettelijk hooger toezicht is voorgeschreven, geldt dus vanzelf sprekend voor wijziging en afschaffing.¹⁾

Men heeft bovendien over het hoofd gezien, dat de analoge bepalingen in andere wetten — die alle betrekking hebben op het hooger toezicht — waar sprake is van wijzigen en afschaffen, als eerste noemen niet het *heffen* van belastingen, maar het *invoeren* daarvan; volkomen juist is het heffingsrecht gesplitst in deze drie handelingen.

Indien dus de Regeering van oordeel blijkt²⁾, dat wel mag worden aangenomen, dat bij artikel 78 S. G. O. de bedoeling voorzat niet iets nieuws in de S. G. O. neer te leggen, zoodat naar de bedoeling de verordeningen tot invoering, tot wijziging en tot afschaffing van belasting hogere goedkeuring behoeven, maar dat de letter van artikel 78 zich tegen hanteering van dit recht in geval van afschaffing verzet, dan houd ik het er voor dat Zij de plank mis slaat. Onder het „heffen van belasting”, waar dit in het artikel gebruikt wordt in den zin van „het belastingrecht”, is afschaffing van belasting begrepen.

1) De tegenstelling tusschen de twee hier onderscheiden begrippen kwam duidelijk uit in het oorspronkelijk voorstel der Regeering bij de Grondwetherziening in 1848 van art. 142 (nu 147), in het voorstel van 8 Maart. Logisch begint dit artikel met de *toekenning* van het belastingrecht, om het vervolgens te *regelen*. De voorgestelde tekst was:

„De plaatselijke besturen zijn bevoegd tot bestrijding der plaatselijke uitgaven, de noodige belastingen te heffen. Behoudens de algemeene voorschriften der wet, mogen geen belastingen worden ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft, dan op voordragt . . .” enz.

2) Zie het aangehaalde artikel van Dr. Levelt.

Uit de later volgende Regeeringsvoorstellen is de eerste alinea zonder meer verdwenen.

De woorden „de daartoe strekkende verordeningen”, in het oorspronkelijk eerste lid van het artikel voorkomend, hebben de beteekenis: de verordeningen, die opleveren hanteering van het recht van belastingheffing. Voor de hand ligt die beteekenis inderdaad niet; vooral het woord „daartoe” is wel in staat de bedoeling van den ontwerper te vertroebelen, waar dit het heffen, en niet het recht tot heffen op den voorgrond plaatst. De bepaling is te kort samengevat; ook als men „daartoe” weglaat, en leest: „de betrekkelijke verordeningen”, blijft er nog mogelijkheid van twijfel. Waaruit weer eens blijkt, hoe moeilijk het is goede wetsbepalingen te stellen; en welke gevaren het verlaten der „betreden paden” met zich brengt.

Ten aanzien van wijzigingsverordeningen is de bekende praktijk, dat alleen die verordeningen goedkeuring behoeven, die het stelsel der belasting wijzigen, of die het tarief der belasting verhoogen of verlagen. Bij de toepassing van dit beginsel deed zich meermalen de moeilijkheid voor, dat zoowel voor de meening dat de betreffende verordening wel wijziging in het stelsel der belasting bracht, als voor die dat dit niet het geval was, motieven waren aan te voeren. Er kleefte echter aan dit systeem een veel belangrijker bezwaar; namelijk dat het inkonsekwent is. Zoowel wijziging als verlaging van een belasting kan materieel opleveren gedeeltelijke afschaffing daarvan. Voor zulk een gedeeltelijke afschaffing wordt dan goedkeuring gevorderd; voor de algeheele niet.

Daarom is dit systeem onhoudbaar, en deed men beter te erkennen dat de bedoeling van den ordonnantiegever, in het voor Indië bij artikel 14 Decentralisatiebesluit aanvaard, uit de Nederlandsche Grondwet overgenomen stelsel van goedkeuring in alle drie gevallen, geen wijziging te brengen, ook in art. 78 S.G.O. tot uitdrukking komt.

Maar heeft het wel eenig praktisch belang afschaffing aan goedkeuring te onderwerpen?

De Commissie— Logemann beantwoordt deze vraag ontkennend. In artikel 75 van haar ontwerp¹⁾ bindt zij verordeningen rakende de invoering of wijziging van belasting aan hoogere goedkeuring. De toelichting geeft aan, dat de commissie het „niet noodig acht” afschaffing aan dezelfde voorwaarde te binden.

Dit blijkt reeds uit den voorgestelden tekst; maar het is geen motiveering.

Er is aan dit vraagstuk een theoretische, en een praktische zijde. De theoretische is, dat voor

wie de hoogere goedkeuring is mede-wetgeving, afschaffing van een met die goedkeuring tot stand gekomen verordening niet behoort te geschieden dan met medewerking van de hoogere instantie. De praktische zijde is van meer belang.

De bepaling van het eerste lid van artikel 147 Grondwet, dat de drie vormen: invoeren, wijzigen en afschaffen noemt, is als eerste bepaling van dien aard in 1848 als eerste lid van art. 142 daarin opgenomen. Het is dus zaak na te gaan welke motieven daartoe hebben geleid. Het motief dan om de afschaffing te vermelden was ¹⁾, aan de Regeering de beoordeeling over te laten, of niet soms, bij de mogelijkheid tot vermindering der plaatselijke belastingen, andere dan de daarvoor in aanmerking gebrachte, bij voorkeur zouden behooren te worden afgeschaft. Gelijk Buys opmerkt ²⁾ volgt uit het in de Grondwet neergelegd stelsel, dat inzake van plaatselijke verordeningen het overwicht aan het centraal lichaam toekomt logisch, dat de Regeering in zulk een keuze wordt gekend.

Intusschen is daarmee de praktische zijde van het vraagstuk geenszins uitgeput. Verscheidene gevallen zijn te construeeren, waarbij het belang van centraal toezicht, en daarmee van centrale regeling van de plaatselijke belastingpolitiek, ook bij het afschaffen van belastingen in het oog springt. Zoo b.v. wanneer de afschaffing met zich zou brengen een ongemotiveerde bevrijding van een last voor de inwoners eener bepaalde gemeente, welke last overal elders op de gemeentenaren drukt, en die als normaal wordt ondergaan. Men denke hierbij aan de concurrentiezucht van gemeenten om renteniers (pensi-oentrekkers) tot zich te trekken. En wat te denken van een geval, waarin onder invloed van politieke hartstochten een bepaalde groep van inwoners van een belasting zou worden vrijgesteld? Hier is toch wel zeer duidelijk een gedeeltelijke afschaffing in het geding; zoodat ook het eischen van goedkeuring op „wijziging” hier geen uitkomst kan brengen.

Dit moge voldoende zijn om aan te toonen dat voor het weglaten van den eisch van hoogere goedkeuring in geval van afschaffing van belasting meer noodig is, dan dit kortweg onnoodig te achten; ook om de wenschelijkheid van het behoud van dien eisch te bewijzen. Weliswaar staat in een geval als het laatst bedoelde nog altijd het middel der vernietiging als stok achter de deur; maar waartoe de mogelijkheid te scheppen, dat middel in het geding te brengen in een materie, waar de centrale macht mede-wetgever is, en die geheel afdoende als afgerond geheel is te regelen, door zich aan het bestaande te houden;

1) Het artikel geeft den raad niet het recht belastingen te heffen, doch belastingen in te voeren.

1) Memorie van Toelichting tot ontwerp No. XIV van I Maart 1848.

2) De Grondwet II, blz. 206/207.

en die voor alle andere publiekrechtelijke lichamen dan stadsgemeente, regentschap en Indische provincie, in ons recht zoodanig geregeld is. Men bedenke ook het groote belang, dat er mede gemoeid is, indien Indië, naar de toekomstplannen, in vrijwel zelfstandige provinciën zal uiteenvallen, dat aan het centraal gezag in dien staat het toezicht over de belastingheffing over de geheele linie verblijft.

Art. 15 D.B. en art. 144 S.G.O.

Ik ben den heer van Hasselt zeer dankbaar voor de in Locale Belangen van 16 Februari j.l. gegeven toelichting, over de totstandkoming van bovengenoemde artikelen.

Jammer vind ik het echter, dat de heer van Hasselt zijn persoonlijke meening over de kern van mijn artikeltje: de noodzakelijke zekerheid t.a.v. de geldigheid van een bepaald besluit, er niet aan toegevoegd heeft.

Het punt hier besproken heeft blijkens de door den heer van Hasselt aangehaalde Volksraadsstukken oppervlakkig de aandacht gehad. Immers: „artikel 144. Opgemerkt werd, dat geen termijn is genoemd”.

En nu moet het Regeeringsantwoord wel zeer oppervlakkig genoemd worden, als er volgt, dat: „noch in de decentralisatiewetgeving, noch in de provincie- en regentschapsordonnantie, noch ook in de gemeentewet een termijn (wordt) genoemd”.

Voorzoover bekend heeft dit nimmer tot moeilijkheden geleid.

Niemand zal toch willen beweren, dat als iets nog geen aanleiding heeft gegeven tot moeilijkheden, dat het dus (of misschien daàrom?) goed is.

Te betreuren is m.i., dat de Regeering de tijdsbepierking niet bestreden heeft. Argumenten vóór het weglaten van een termijn zijn er nu niet — bestaan er m.i. niet — en bezwaren daartegen voel ik na lezing van de betreffende passages uit de Volksraadsverslagen even ernstig als te voren.

Ik voel ze zelfs te meer als ik zie hoe plotseling de woorden „te allen tijde” in art. 144 S.G.O. zijn verschenen.

Begrijp ik het artikel van den heer van Hasselt goed, dan was er strijd tusschen Regeering en Gedeputeerden over de bevoegdheid der Regeering tot vernietiging zonder voordracht van Gedeputeerden.

Deze strijd gaf aanleiding tot verduidelijking van art. 144., en meteen sleepte men „even” de termijnskwestie er bij met een heenwijzing naar art. 15 D.B. De vraag rijst nu, in hoeverre de tijdsbepierking bij de totstandkoming van art. 15 D.B. de aandacht heeft gehad.

Het laatste citaat van den heer van Hasselt luidt (Cursiveering van ZEG) „Aan artikel 15

van het D.B. is ontleend de bepaling dat de toepassing van het recht tot schorsing en vernietiging te allen tijde kan geschieden, waardoor duidelijk uitkomt, dat de bedoelde toepassing aan geen termijn is gebonden, en dat zij ook kan plaats hebben ten aanzien van door het daartoe aangewezen gezag goedgekeurde verordeningen”.

De Memorie van Toelichting, waaraan dit citaat is ontleend geeft blijk aan de woorden „te allen tijde” een dubbele beteekenis toe te kennen. Immers op de woorden: „*waardoor* duidelijk uitkomt” volgen twee geheel verschillende zaken en wel:

- 1e. de toepassing is aan geen termijn gebonden (om dit uit te drukken zou er moeten staan „ten allen tijde”)
- 2e. zij kan ook plaats hebben t.a.v. door het daartoe aangewezen gezag goedgekeurde verordeningen.

Hier heeft men kennelijk gedacht aan het verst strekkende geval. hetwelk eenmaal genoemd alle andere gevallen zou insluiten. Hier past taalkundig dus inderdaad de uitdrukking „te allen tijde”.

De combinatie van beide gedachten in één uitdrukking is, nu zulks zoo welbewust is geschied, van redactieslordigheid niet vrij te pleiten.

Hopelijk zal er t.g.t. gelegenheid bestaan de vraag of termijnsopname in bedoelde artikelen niet alsnog gewenscht voorkomt te bevoegder plaatse nader te overwegen.

Ik meen, dat opname door degenen, die in de praktijk staan van harte zou worden toegejuicht.

H. F. BRUNE.

DECENTRALIANA.

Decentralisatie-wee.

Het vraagstuk der financieele verhouding tusschen het Land en de lagere zelfstandige gemeenschappen is, nu, ingevolge de „aanwijzingen” van onzen premier en minister van Koloniën Dr. Colijn de doorvoering van de beginselen der Bestuurs-hervorming met kracht ter hand moet worden genomen, wederom in het brandpunt der publieke belangstelling gekomen. En hiermede ook de vraag of de decentralisatie überhaupt wel nut afwerpt. Niet, alsof in de daarbij nauw betrokken kringen die financieele verhoudingskwestie in het vergeetboek zou zijn geraakt. Maar men gedroeg er zich min of meer als een in doffe berusting verkeerende lijder aan een sleepende ziekte welker genezing wordt tegengewerkt door de „stille krachten” waarover de heer Van Sandick het had in den Volksraad tijdens de behandeling van de ontwerp-ordonnantie tot instelling van de Gouvernemen-

Sumatra, Borneo en Groote Oost. En men heeft waarlijk niet over occulte kennis te beschikken om de geliefkoosde verblijfplaats dier duistere machten te ontdekken. Hiervoor is het slechts noodig de volgende feiten voor zichzelf te doen spreken.

1e. In de handelingen van den Volksraad betreffende de bovenbedoelde ontwerp-ordonnantie is het departement van Financiën uitdrukkelijk genoemd geworden als de Remmende factor ten aanzien van voorstellen op financieel gebied, m.b.t. de Bestuurshervorming.

2e. Eenige malen reeds heeft de generale Thesaurie — blijkens daaromtrent gespuide berichten in de pers, die zoodra het maar de decentralisatie geldt, het departement van Financiën in zijn veroordeeling onfeilbaar schijnt te achten — zich uitgesloofd om toch vooral aan te toonen dat decentralisatie indient is met duur werken, dat de kleine gemeenten daarom moeten worden opgeheven, enz., enz.. Angstvallig wordt er overigens voor gewaakt dat de nota's van de generale Thesaurie doorgaan voor onaantastbare financiële wijsheid, dat het hoor en wederhoor niet wordt toegepast.

3e. De gedragslijn voorgeschreven aan de lokale ressorten m.b.t. het aangaan van leeningen is ontsproten aan het initiatief van de generale Thesaurie en werd mijns bedunkens op juisten grond bestreden in de in decentralisatie-kringen bekende nota van de Gemeente Bandoeng inzake annuïteitsleeningen.

4e. Ondanks de daartegen door o.a. de groote gemeenten geopperde ernstige bezwaren ontleend aan de praktijk, ondanks het feit dat er reeds een lijvige goed gedocumenteerde nota bestond, samengesteld door een gouvernementele motorverkeerscommissie, wist het departement van Financiën een centrale motorrijtuigen-belasting in 1933 ingevoerd te krijgen, waarbij de gemeenten natuurlijk weer het kind van de rekening waren. En laat de lezer niet de illusie koesteren dat, nu die belasting voor ieder ander is gebleken een wanproduct van fiscale wetgeving te zijn, Financiën dit zal toegeven.

5e. Het jongste (1931) commissoriaal advies omtrent eene regeling van de financiële verhouding tusschen het Land en lagere gemeenschappen, een schitterend stuk werk dat zoowel met 's Lands budgetair belang als met de *financiële belangen der lokale ressorten* rekening hield, werd vermoedelijk juist hierom gedeponneerd. Op wiens instigatie denkt U?

Wanneer gij den Regeeringsbrief van 7 Juni 1933, waarbij het commissoriaal rapport den Volksraad werd aangeboden en met een platonsche verklaring terzijde gelegd, doorleest, dringt het antwoord zich als vanzelf aan U op: het departement van Financiën.

Kenschetsend voor de mentaliteit waarmede

voorstellen welke aan de decentralisatie ten volle recht willen doen wedervaren, worden behandeld is vooral deze zinsnede uit dien Regeeringsbrief: „Bovendien dient te worden bedacht, dat de mogelijkheid groot is, dat bij opleving van den economischen toestand de daardoor verkregen accressen van de Landsbelastingen, welke opbrengst gedeeltelijk aan de lagere ressorten zou toevallen (naar de voorstellen der Commissie n.l.) door *het Land* niet zullen kunnen worden ontbeerd, terwijl zij *daarentegen waarschijnlijk* aan die ressorten inkomsten zouden verschaffen, welke deze niet dringend noodig hebben”.

6e. Het meest recente voorbeeld van de hardnekkigheid waarmede het Departement van Financiën de lokale ressorten vervolgt levert het geval van de Gemeente Semarang op, waaromtrent ik in *Het Nieuws van den Dag* van 17 Maart j.l. las, dat B. en W. dier Gemeente in de toelichting op de begroting 1936 den Raad o.m. mededeelen:

„Dat deze uitzonderlijke behandelingswijze ditmaal noodig is, is te wijten aan het in de bestaande staatsinrichting hier te lande normale feit, dat onze Stadsgemeente eene Landsuitkeering behoeft (in 1935, f 170.000.—, 1936, f 125.000.—). Deswege toch heeft het der Regeering behaagd thans ook het departement van Financiën als adviseur in te schakelen bij de beoordeeling van het te voeren gemeentelijk beleid. Bij het gegeven advies, vervat in den brief van den *directeur van Financiën*, heeft genoemd departementshoofd eene zienswijze ontwikkeld omtrent de Landsuitkeering en de gemeentelijke reserves *waartegen gelukkig de directeur van Binnenlandsch Bestuur krachtig is opgekomen*, aangezien zou de Regeering dit advies volgen, naar onze meening op onverdiende wijze de zelfstandigheid van het Gemeentebestuur in de regeling van eigen huishouden zou zijn aangetast; eene aantasting welke eerst op haar plaats zou zijn geweest, indien er sprake was geweest van wanbeheer.”

De argelooze leek zal bij het lezen van de vaak in dagbladen voorkomende ondeskundige — dan wel door misleidende deskundige tegenstanders geïnspireerde afbrekende kritiek op de decentralisatie, licht geneigd zijn een antithese te zien in centrale Regeering-decentralisatie, en op grond van de hem gesuggereerde meening dat decentralisatie het landsbelang schaadt of kan schaden, verdringing van deze laatste noodig oordeelen.

Niets is echter minder waar. Van een antithese is geen sprake. Intusschen behoort ook op dit gebied onderscheiden te worden tusschen stelsel en personen. Het stelsel kan op zichzelf deugdelijk zijn, de samenstelling van de met de toepassing ervan belaste organen kan te wenschen overlaten. Om deze reden is juist het hooger toezicht ingesteld, dat corrigeerend t.o.v. de lokale

Besturen moet optreden, echter zonder afbreuk te doen aan het stelsel, door de fundamenteen ervan te ondergraven.

De provinciën, regentschappen en stadsgemeenten vormen de om doelmatigheidsredenen in het leven geroepen regionale en lokale organisatie van het Land; zij zijn vleesch van zijn vleesch.

Indien men dit wel bedenkt, verbaast men zich over de lauwheid waarmee in den Volksraad aanslagen op de financiële positie der lokale ressorten worden afgeweerd, zulks in scherpe tegenstelling tot de algemeene felheid waarmee o.a. voorstellen tot invoering van nieuwe landsbelastingen worden bestreden (men denke b.v. aan de loonbelasting).

Ik vraag me af of men wel voldoende ervan doordrongen is dat het ontbreken van een goede financiële verhouding tusschen Land en lagere gemeenschappen leidt tot een onbillijke verdeling der lasten tusschen de ingezetenen en schadelijke economische gevolgen heeft, niet minder dan b.v. een slecht geregelde centrale motorrijtuigen — belasting.

Van tweeën één, of men is principieel gekant tegen de decentralisatie en dan kan beter van verder praten worden afgezien, of men is in beginsel overtuigd van het nut daarvan, doch dan zal men het instituut ook een eerlijke kans behoeven te geven zich te ontwikkelen en daarmee zijn voordeelen te toonen.

Bij de behandeling in den Volksraad van vaker genoemde ontwerp-ordonnantie werd reeds de vrees geuit dat de doorvoering van de Bestuurs-hervorming in de eerste plaats zou worden uitgebuit om den algemeenen financiële toestand van Indië te „saneeren”, niet in dien zin dat een algemeene bezuiniging noodwendig zou worden verkregen door opheffing van „overadministratie”, maar in den zin van een ontlasting van de Landsbegroting desnoods ten koste van de lagere gemeenschappen die dan in medebestuur de opdrachten van het Centraal gezag, naar genoegen

van dit gezag hebben te volvoeren zonder een behoorlijke financiële verhouding.

Dit brengt ons vanzelf op de kwestie tot welker bespreking het voorafgaande een aanloop vormde, n.l. het door den Regeeringscommissaris voor de Bestuurs-hervorming aangekondigde voornemen tot overdracht van Lands-onderwijs en Volksgezondheidszorg.

Wanneer men de tweevoudige lijst nagaat van de aan Provinciën, Regentschappen en Stadsgemeenten over te dragen deelen van 's Lands taak en telkens aan het slot de, als het refrein uit een treurzang bij de ter-aarde-bestelling der lagere gemeenschappen aandoende verklaringen leest:

„Aan de betrokken gemeenschappen wordt voor deze overdracht van volksgezondheidszorg (onderwijszorg) door het Land een jaarlijksche uitkeering uitbetaald die voor het jaar 1937 bepaald wordt op het bedrag dat het Land in dat jaar aan de overgedragen gezondheidstaak (onderwijstaak) zou besteden ware die taak niet overgedragen.

Een nieuwe regeling van de financiële verhouding tusschen het Land eenerzijds en provincies, stadsgemeenten en regentschappen anderzijds, waarbij de uitkeeringen van het Land aan deze gemeenschappen omgezet worden in aandeelen in bepaalde landsmiddelen, wordt met spoed voorbereid.”

Dan wordt het al direct duidelijk wie er het gelag zullen moeten betalen. Merkwaardig is voorts dat plotseling zóó'n geweldige haast met die overdracht moet worden betracht, dat de betrokken raden liefst niet worden gehoord. Doch nu lette men eens op den toegezegden „spoed” waarmee de omzetting van de uitkeeringen van het Land aan de lagere gemeenschappen in aandeelen in bepaalde landsmiddelen zal worden voorbereid.

Aan het departement van Financiën zal het niet liggen indien de lagere gemeenschappen niet ettelijke jaren op die omzetting zullen hebben te wachten, of . . . en dit is ook mogelijk, de

P.A. REGNAULT'S APHRASEN



PARATEMBA
PARATEMBA
PARATEMBA

is een taai-elastische verf op basis van een koper-verbinding.

biedt jarenlang weerstand tegen tropische zonne-brand en slagregens.

is niet te evenaren voor deugdelijk buitenwerk.

Een  product

„spoed” zal worden aangegrepen als een gereede aanleiding om „voorshands” met een zeer onbevredigende regeling — onbevredigend dan voor de Locale ressorten — voor den dag te komen. Waarna, als de boel niet goed marcheert, vanuit de departementale hallen triomfantelijk de kreet wordt aangeheven: zie je wel, met die gedecentraliseerde gebiedsdeelen is het niets gedaan.

Op de overdracht zelve, neem ik mij — aldus de heer Poorter in Onze Stem jaargang 1936 No. 14 — voor in een volgend artikel nader in te gaan

ADMINISTRATIEVE JURIS- PRUDENTIE.

256. R. G. S. ddo. 14 Maart No. 573/A.

Indien wordt overgegaan tot wijziging van een op ultimo 1934 reeds bestaande verordening tot het heffen van opcenten op de landsinkomstenbelasting is het noodzakelijk, dat daarbij tevens het bepaalde bij artikel 1 van de ordonnantie in Staatsblad 1934 No. 691 voor het ressort der gemeenschap wordt ingetrokken op de bij artikel 2 dier ordonnantie aangegeven wijze.

Ook indien een nieuwe opcentenverordening wordt vastgesteld verdient intrekking van gemeld artikel 1 alle aanbeveling.

In verband met de invoering der loonbelasting en de daarmee samengaande wijziging in het grondtarief der landsinkomstenbelasting, is bij artikel 1 van de ordonnantie van 20 December 1934 (Staatsblad No. 691) een verlaging aangebracht in het aantal opcenten, dat bij de locale verordeningen op de landsinkomstenbelasting is gelegd. Tevens zijn de raden der zelfstandige gemeenschappen echter bij artikel 2 van die ordonnantie bevoegd verklaard het bepaalde bij artikel 1, ieder voor zijn ressort, weder in te trekken of te wijzigen.

Deze ordonnantie had ten doel het door de locale besturen uiteraard niet gewilde gevolg, dat door de wijziging van het grondtarief van de landsinkomstenbelasting bij handhaving van het bestaande opcentenaantal automatisch een verzwaring van den druk op de ingezetenen zou worden bewerkstelligd, tegen te gaan. Immers, de op het oogenblik van inwerkingtreding van het nieuwe grondtarief bestaande opcentenheffingen waren berekend op het oude tarief der landsinkomstenbelasting, zoodat wijziging van deze heffingen noodig was, opdat de ingezetenen hetzelfde zouden hebben te betalen als vóór de wijziging der inkomstenbelasting.

Hieruit volgt, dat de ordonnantiewetgever hier een regeling heeft getroffen, welke in wezen tot de taak van den lokalen wetgever behoorde, hetgeen is

geschied eenerzijds, omdat de in de locale verordeningen aan te brengen wijzigingen het gevolg waren van een door den ordonnantiewetgever getroffen maatregel, zoodat het redelijk was dat deze dit gevolg ook zelf weer redresseerde, anderszijds, omdat hierdoor veel arbeid en omslag werd voorkomen.

Aangezien de ordonnantiewetgever hier dus de taak van den lokalen heeft overgenomen kende hij aan de door hem getroffen regeling den rang toe van een *locale verordening* door te bepalen, dat de locale wetgever zijn regeling weer zou mogen wijzigen of intrekken, uiteraard behoudens het normale preventieve toezicht, dat ten aanzien van de locale belastingverordeningen bestaat.

Ten aanzien, van de hiervoren weergegeven voorschriften nu is de vraag gerezen, of, indien een locale raad overgaat tot nadere vaststelling van het opcentenaantal — waardoor dus wijziging wordt gebracht in den door meergemelde ordonnantie geschapen toestand — daardoor automatisch het bepaalde bij artikel 1 van die ordonnantie buiten werking wordt gesteld, ook al wordt dit artikel niet uitdrukkelijk ingetrokken.

Bij het bovengenoemd rondschriften stelde de Regeering als Haar zienswijze ten deze bekend, dat, indien tot wijziging van een op ultimo 1934 (het verhoogde tarief der landsinkomstenbelasting trad met ingang van 1 Januari 1935 in werking) bestaande verordening wordt overgegaan, bij die wijzigingsverordening tevens het bepaalde bij artikel 1 der ordonnantie op de bij artikel 2 daarvan voorgeschreven wijze zal moeten worden ingetrokken.

Immers, weliswaar heeft de ordonnantiewetgever aan zijn regeling den rang toegekend van een locale verordening, doch dit neemt niet weg, dat indien de locale raad wijziging wenscht te brengen in den door die ordonnantie geschapen toestand, dit alleen zal kunnen geschieden op de wijze als door den ordonnantiewetgever bepaald, mitsdien door intrekking overeenkomstig artikel 2 der ordonnantie van het bepaalde bij artikel 1.

Ook indien een nieuwe opcentenverordening wordt vastgesteld, acht de Regeering het echter aanbevelenswaardig, dat gelijktijdig meergenoemd artikel 1 wordt ingetrokken. Hoewel het duidelijk is, dat de onderhavige ordonnantie alleen ziet op de op ultimo 1934 bestaande verordeningen — immers, alleen bij deze is het aantal opcenten bepaald in verband met het oude tarief der landsinkomstenbelasting — komt zulks in haar bewoordingen niet geheel tot uitdrukking, zoodat het, teneinde elk misverstand te voorkomen, naar het oordeel der Regeering alle aanbeveling verdient ook hierbij meergemeld artikel 1 in te trekken.

257. R.G.S. ddo. 28 Maart 1936 No. 674/A.

Het heffen van forensale voertuigenbelastingen is ongeoorloofd.

In verschillende voertuigenbelastingverordeningen komen bepalingen voor, krachtens welke ook de buiten het ressort gevestigde houders van voertuigen, waarmede de wegen binnen het ressort geregeld worden bereden, in die belasting worden betrokken.

Bij het hoogervermeld rondschriven nu heeft de Regeering aan de raden van die gemeenschappen, waar nog dergelijke heffingen voorkomen, doen mededeelen, dat tegen forensale belastingen van voertuigen in de praktijk ernstige bezwaren zijn gerezen.

Vooreerst is het criterium voor den forensalen belastingplicht, n. l. het geregeld berijden van de wegen in het ressort, vaag en rekbaar, zoodat slechts een intensieve en kostbare contrôle nakoming van dezen belastingplicht kan verzekeren.

Afgescheiden van deze praktische moeilijkheid wordt het bedenkelijk geacht, dat tengevolge van deze heffingen hier en daar een net van over elkaar heengrijpende voertuigenbelastingen is ontstaan, leidende tot een *dubbele* belastingheffing ten aanzien van hetzelfde object.

In verband hiermede werden de hoogerbedoelde raden uitgenoodigd de in hun ressort geldende voertuigenbelastingverordeningen in dien zin te wijzigen, dat de belastingplicht wordt beperkt tot den houder van een of meer voertuigen, waarmede van de openbare wegen in het ressort wordt gebruik gemaakt, *voor zoover die houder zijn werkelijk verblijf heeft binnen het ressort.*

Aanteekening.

Deze regeeringsbeslissing is in overeenstemming met de onder No. 163 van de rubriek „Administratieve Jurisprudentie” van Locale Belangen ddo. 16 Febr. 1935 No. 4 gepubliceerde beslissing ten aanzien van de voertuigenbelastingen van de stadsgemeente en het regentschap Pasoeroean.

258. Omslagvel ddo. 9 Maart 1936 No. 5337 juncto brief Directeur B. B. ddo. 27 Februari 1936 No. Dec. 104/1/1.

Het toekennen van vaste transporttoelagen aan wethouders is geoorloofd.

Bij artikel 20 lid 2 der Stadsgemeente-ordonnantie is bepaald dat de wethouders, buiten hunne wethouderstoelage, onder welke benaming ook geenerlei inkomen uit de stadsgemeentekas genieten anders dan bij wijze van vergoeding van ten behoeve van de stadsgemeente werkelijk gedane uitgaven.

In verband hiermede werd de vraag gesteld of het geoorloofd is aan de wethouders ten behoeve

van hunne transportkosten een *vaste* toelage toe te kennen, dan wel dat de wethouders telkens als zij ten behoeve van stadsgemeente in vervoerskosten vervallen, deze kosten afzonderlijk moeten declareren.

Bij het bovengenoemd regeeringsomslagvel besliste de Regeering, dat het toekennen van een vaste vergoeding voor transportkosten geoorloofd moet worden geacht.

Reeds in de memorie van antwoord op het ontwerp der Stadsgemeente-ordonnantie (Volksraadsstukken 1ste gew. zitting 1926, Ond. 10, Stuk 10 bladz. 5) werd medegedeeld dat een dergelijke vaste toelage geoorloofd moet worden beschouwd. Toen vervolgens deze toelage in een ander verband in de vergadering van het College van Gedelegeerden van 14 November 1933 ter sprake werd gebracht en er op werd gewezen, dat in Nederland de ontoelaatbaarheid daarvan in hoogste instantie was beslist op grond van de overweging, dat bedoelde vaste vergoeding in wezen zou neerkomen op een verkapte verhooging der wethoudersbezoldiging, is er namens de Regeering de aandacht op gevestigd dat de Nederlandsche regeling betreffende dit punt anders is dan de Indische, aangezien artikel 100 lid 3 van de Nederlandsche Gemeentewet een veel engere begrenzing geeft dan de bepaling van artikel 20 lid 2 der Stadsgemeente-ordonnantie.

Is dus het toekennen van een vaste toelage voor vervoerskosten aan wethouders op zichzelf geoorloofd, het bedrag dezer toelage dient zoo gesteld te worden dat het geacht kan worden een vergoeding te zijn voor *werkelijke* transportkosten.

v. H.

259. Brief van Gedeputeerden van Midden-Java van 18 Februari 1936 No A73/4/5.

Vergunningen voor de oprichting van een bioskoop.

Het college van burgemeester en wethouders van een stadsgemeente in Midden-Java had voor de oprichting van een bioskoop een hindervergunning verleend en daarbij een groot aantal voorwaarden gesteld, waarvan er verschillende min of meer kennelijk ten doel hadden de omwonenden te beschermen tegen gevaar, schade of hinder, welke de inrichting zou kunnen veroorzaken, doch vele andere met den besten wil van de wereld niet anders konden worden opgevat dan als uitsluitend te strekken in het belang van in de inrichting werkende of vertoevende personen. Deze laatste voorwaarden konden volgens zijn vaste opvatting geen genade vinden in de oogen van het College van Gedeputeerden, hetgeen dan ook bij den bovenvermelden brief ter

kennis van het betrokken college van burgemeester en wethouders werd gebracht.

Gedeputeerden, die van het belang der in de *hindervergunning* gewraakte voorwaarden echter overtuigd waren, merkten hierbij op, dat die voorwaarden grootendeels wel zouden kunnen worden verbonden aan een *bouwvergunning* op den voet van de stadsgemeentelijke bouwverordening, welke, zooals bouwverordeningen in tegenstelling tot de *Hinderordonnantie* plegen te doen, juist strekt in het belang van degenen, die in het gebouw vertoeven.

Noot:

De beveiliging van in een bioskoopgebouw werkende of vertoevende personen is in Nederlandsch-Indië schamel geregeld.

De *Hinderordonnantie* strekt, zooals in voormelden brief van Gedeputeerden terecht wordt opgemerkt, alleen ter bescherming van de omwonenden tegen gevaar, schade of hinder.

Bouwverordeningen kunnen — zooals door Gedeputeerden mede werd opgemerkt — in vele gevallen uitkomst geven, maar niet altijd; men denke b. v. aan het voorschrift, dat de niet in gebruik zijnde filmrollen in onbrandbare doozen moeten worden opgeborgen.

De *Filmordonnantie* 1925 (8.1925-477) geeft slechts voorzieningen „ter bestrijding van het zedelijk en maatschappelijk gevaar aan filmvoorstellingen verbonden”, maar heeft geen betrekking op de fysieke beveiliging der in een bioskoop aanwezige personen.

De vergunning, bedoeld bij artikel 510 lid 1 van het *Wetboek van Strafrecht*, tot het aanleggen van een openbare feestelijkheid of vermakelijkheid, is blijkens den titel van dat wetboek, waarin zij wordt voorgeschreven, slechts vereischt ter voorkoming van „overtredingen betreffende de openbare orde”.

Het *Veiligheidsreglement* (S. 1910-406) geeft weliswaar regelen ter beveiliging, maar alleen ten aanzien van arbeiders, die verblijven in fabrieken of werkplaatsen en wel in het bijzonder ter beperking van het gevaar, dat voor hen is gelegen in de aanwezigheid van krachtwerktuigen, ontplofbare stoffen, e.d.

Geen dezer regelingen geeft derhalve de eigenlijke fysieke beveiliging van personeel en publiek in een bioskoop; het is evenwel mogelijk, dat locale wetgevers zich dit belang reeds hebben aangetrokken; in elk geval schijnt zich niets er tegen te verzetten, dat deze dat doen, wanneer zij het noodig achten.

260. Brief van den Gouverneur van de Provincie Midden-Java van 9 Maart 1936 No. J 33/3/12.

Sluiting van een particulieren weg.

Door den administrateur van een cultuuronderneming in Midden-Java was een op de gronden dier onderneming gelegen weg voor het publiek

gesloten. Iemand, die gewend was, dezen weg te gebruiken, beklagde zich hierover, waarvan het gevolg was, dat den Gouverneur om zijn oordeel gevraagd werd met betrekking tot de rechtmatigheid van deze sluiting.

Bij zijn hierboven aangehaalden brief gaf de Gouverneur toen — voor zooveel niet alleen voor de betrokkenen van belang — de volgende uiteenzetting:

„... geeft de Wegverkeersordonnantie bij artikel 1 lid 1 een zoodanige begripsbepaling van „weg”, dat onder die uitdrukking in den zin van de wegverkeerswetgeving ook de particuliere wegen begrepen zijn, mits die voor het openbaar verkeer openstaan. Indien en zoolang de onderhavige weg voor het openbaar verkeer openstaat, is hij dus een „weg” in den zin der wegverkeerswetgeving, zoodat de bevoegdheden van den voornoemden administrateur met betrekking tot het regelen van het verkeer over dien weg dan beperkt zijn tot die, welke hem in zijn hoedanigheid van wegbeheerder bij bedoelde wetgeving zijn toegekend

Aangenomen echter, dat de meergenoemde administrateur den onderwerpelijken weg inderdaad voor het openbaar verkeer heeft gesloten, dan heeft hij — indien zulks wettig is geschied — dien weg daarmee onttrokken aan de toepasselijkheid der wegverkeerswetgeving.

De vraag is het echter, of de rechthebbende op een particulieren weg naar geldend Indisch recht de bevoegdheid heeft dien weg voor het openbaar verkeer te sluiten, nadat hij daarvoor opengestaan heeft. Hierbij sluit zich aan de vraag, of de onderwerpelijke weg inderdaad voor het openbaar verkeer heeft opengestaan.

Een beantwoording nu van deze vragen kan niet gevonden worden aan de hand van de wegverkeerswetgeving of andere wettelijke bepalingen van administratiefrechtelijken aard. Of een weg „voor het openbaar verkeer openstaat” toch is, bij gebreke aan voorschriften dienaangaande, een vraag van zuiver feitelijken aard, die aan de hand van de feitelijke omstandigheden behoort te worden beantwoord. Ik twijfel echter aan de bevoegdheid van eenigerlei lands- of autonoom bestuursorgaan om dit antwoord te geven, aangezien daarmee in een beoordeeling moet worden getreden van de uitoefening van het eigendoms- (of, zooals in casu, een ander zakelijk) recht door den rechthebbende, hetgeen volgens artikel 134 lid 1 der Indische Staatsregeling „bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht” behoort.

In Nederland bestond voor de inwerkingtreding van de Wegenwet (Ned. Staatsblad 1930 No. 342) ongeveer dezelfde toestand; van belang zijn te dezen dan ook de (mede bij De Ven en Sandbergen, blz. 5 aangehaalde) woorden uit de memorie van toelichting op die wet:

„Naar thans geldend recht steunt de openbaarheid van een weg met de daaruit voortvloeiende bevoegdheid van het publiek om daarop te verkeer en het recht van de Overheid om den weg voor dat verkeer in stand te houden ten slotte vrijwel uitsluitend op het *recht van eigen dom* op den grond, waarover de weg loopt”.

De bij De Ven en Sandbergen (blz. 8-12) vermelde Nederlandsche jurisprudentie van vóór de inwerkingtreding der Wegenwet bestaat dan ook uitsluitend uit uitspraken van den burgerlijken rechter, zonder administratieve beslissingen.

De Wegenwet nu heeft bij haar artikelen 4 en 7 nauwkeurig bepaald, wanneer een weg openbaar is en wanneer een weg heeft opgehouden openbaar te zijn, en zulks juist teneinde de tevoren omtrent die punten bestaande onzekerheid op te heffen. Maar — zooals gezegd — overeenkomstige bepalingen bestaan in Indië niet.

Het lijkt mij derhalve zeer de vraag, of in het onderhavige geval wel gezegd kan worden, dat de thans gesloten weg „voor het openbaar verkeer heeft opengestaan” en evenzeer, of die weg thans wettelijk voor dat verkeer gesloten is kunnen worden door den administrateur.

Wat de eerste vraag betreft kan eenerzijds gewezen worden op de — niet gemotiveerde — uitspraak van De Ven en Sandbergen (blz. 5), dat de eigenaar een particulieren weg voor het algemeen verkeer kan openstellen en dat dit „uitdrukkelijk of stilzwijgend (door gedoogen) kan geschieden”; anderzijds op deze woorden uit de meervermelde memorie van toelichting op de Nederlandsche Wegenwet:

„Gebruik door het publiek, wanneer dit geschiedt alleen bij gedoogen van den rechthebbende, maakt, hoe lang ook voortgezet, thans een weg niet openbaar. Aldus de vaste leer van den Hoogen Raad, waarvan de juistheid trouwens voor het geldend recht moeilijk valt te betwisten. Immers eene wetsbepaling die den rechthebbende verplicht om ook voortaan het publiek verkeer op zijn weg toe te laten, indien hij gedurende zekeren tijd dat verkeer niet heeft geweerd, bestaat thans niet, en of de geldigheid van zulk eene bepaling in eene regeling van lagere orde, als provinciaal reglement, gemeenteverordening, dan wel waterschapskeur door de rechtspraak zou worden erkend, is op zijn minst twijfelachtig. Wellicht zou zij blijken de grens te overschrijden, die de rechtspraak in art. 625 van het Burgerlijk Wetboek ziet gesteld aan de macht van de verordening om het eigendomsrecht te besnoeien.”

Ook de vraag, of de administrateur den onderhavigen weg — aangenomen, dat die inderdaad voor het openbaar verkeer heeft opengestaan — thans wettig voor dat verkeer heeft kunnen sluiten, valt in tweeërlei zin te beantwoorden. Een *ontkennende* beantwoording kan worden afgeleid uit de (bij De Ven en Sandbergen aange-

haalde) woorden uit de memorie van toelichting op de Nederlandsche Wegenwet:

„Ook ten aanzien van de omstandigheden waaronder een weg zijn openbaar karakter verliest, bestaat thans onzekerheid. Waar de rechthebbende geen bepaalde toestemming aan een derde heeft gegeven om aan den weg een openbaar karakter te verleenen, en dus de openbaarheid steunt alleen op de bestemming door den rechthebbende aan zijn grond gegeven, zou voor de hand liggen de gevolgtrekking, dat de weg ophoudt openbaar te zijn, zoodra de rechthebbende zijn weg weder onttrekt aan het publiek gebruik. Toch schijnt deze gevolgtrekking alleen dan te worden aangevaard, als het de Overheid is, die haar grond heeft bestemd ten dienste van het algemeen. Rijk, provincie en gemeente kunnen hunne wegen onttrekken aan de eens gegeven bestemming. Maar den particulier, die zijn grond eenmaal heeft gemaakt tot openbaren weg, staat het niet vrij om daarop terug te komen. Aldus de gangbare opvatting op voetspoor van het arrest van den Hoogen Raad van 8 December 1892.

Het belang van het verkeer is daarmede stellig gebaat. Het voortbestaan van openbare wegen toebehoorende aan particulieren ware te onzeker, indien de rechthebbende daaraan elk oogenblik een einde zou kunnen maken”.

Uit hetgeen in voormelde memorie van toelichting onmiddellijk op deze woorden volgt, n.l.:

„Intusschen zou het vermoedelijk moeite kosten om de bron aan te wijzen, waaruit naar geldend recht voor den rechthebbende voortvloeit de verbintenis om niet terug te komen op de bestemming, die hij zelf of zijn rechtsvoorganger eenmaal uit vrijen wil gaf aan zijn grond. Aan dezen door de rechtspraak gevormden rechtsregel beoogt het ontwerp wettelijken grondslag te verstrekken”.

kan naar mijn meening evenwel niets anders worden afgeleid, dan dat een *bevestigend* antwoord op de hierboven omschreven vraag moet worden gegeven, nu hier te lande een „wettelijke grondslag” nog ontbreekt, tenzij de rechtspraak hier zich op hetzelfde standpunt stelt als die in Nederland vóór de invoering der Wegenwet.

Zooals uit het voorgaande blijkt, kunnen de daarmede verband houdende moeilijkheden bij gebreke aan desbetreffende wettelijke bepalingen en vaste jurisprudentie — deze is mij thans niet bekend en ook De Ven en Sandbergen vermelden haar niet — naar geldend Indisch recht slechts worden opgelost door den bevoegden rechter”.

Van belang schijnt de in het voorgaande vermelde opvatting vooral hierom, omdat daarin onomwonden de onbevoegdheid van de administratie tot beoordeeling van den rechtstoestand van particuliere wegen en van de rechtmatigheid

hunner sluiting door de rechthebbenden wordt uitgesproken en de nadruk gelegd op den civiel-rechtelijken kant van deze kwesties, hetgeen in het ook in den onderhavigen brief meermalen aangehaalde en met betrekking tot het Nederlandsch-Indische wegenrecht algemeen gebruikte handboek van De Ven en Sandbergen niet duidelijk tot uiting komt.

Mr. J. C. Th. PULL TER GUNNE.

261. Bij brief van 3 December 1935 no. W. 12/9/11 behielden Gedeputeerden van Oost-Java zich hun oordeel voor over de toelaatbaarheid van een forensale opcentenheffing ten behoeve van een regentschap.

In een op verzoek van een der regentschappen ter secretarie ontworpen verordening tot heffing eener belasting van forensen wordt niet alleen belasting geheven van hen, die tenminste 90 dagen binnen het regentschap verblijven of aldaar een woning beschikbaar houden (de zgn. woonforensen), doch is volledigheidshalve de belastingplicht uitgebreid tot hen, die binnen het regentschap een beroep, bedrijf, enz. uitoefenen (de zgn. werkforensen). De belasting bedraagt het één derde gedeelte van het bedrag, dat over een geheel jaar aan opcenten ten behoeve van het regentschap op de Landsinkomstenbelasting verschuldigd zou zijn, indien de aanslag in die belasting zou voorkomen op de voor het regentschap vastgestelde kohieren.

Daarbij teekenden gedeputeerden echter aan, dat het hun twijfelachtig voorkwam, of er personen in het regentschap gevonden zullen worden, die, aan het criterium van belastingplicht voldoen, en — zoo die aanwezig mochten zijn — achtten zij het zeer de vraag, of hun aantal en inkomens van dien aard zijn, dat de aan de inning verbonden kosten en administratieve werkzaamheden wel tegen de voordeelen opwegen. Den regent werd daarom in overweging gegeven om — alvorens tot vaststelling der verordening over te gaan — dit punt nauwkeuring onder de oogen te zien, terwijl, indien de verordening inderdaad tot stand mocht komen, bij hare indiening ter hoogere goedkeuring eene op cijfermateriaal gebaseerde motiveering zal dienen te worden overgelegd. Gedeputeerden verklaarden dan ook uitdrukkelijk, dat zij zich hun oordeel, of een verordening als deze t.z.t. voor goedkeuring in aanmerking komt, voorbehouden, omdat zij haar nog niet hebben getoetst aan de normen, welke voor nieuwe belastingverordeningen gelden.

262. Gedeputeerden van Oost-Java hebben bij brief van 8 November 1935 no. W. 13/44/15 slechts noode ingestemd met de regeling van het pasarcridietbedrijf door een regentschap.

Het college van gedeputeerden is van oordeel, dat het principieel onjuist is, dat het regentschap zich op het terrein van het pasarcridietwezen beweegt, aangezien deze materie bij uitsluiting behoort tot de taak van het Volkscredietwezen. Nu deze dienst zich echter van een dergelijke credietverleening onthoudt, treedt het regentschap in het belang der bevolking ten rechte te dezen op. Dat echter ook credieten worden verleend op de desa-pasars kan niet worden goedgekeurd. Eensdeels toch omdat het regentschap zich moet beperken tot zijn eigen werkingssfeer en dit een aangelegenheid betreft, welke behoort tot de huishoudelijke belangen van de Inlandsche gemeenten, waarmede het regentschap ingevolge artikel 63, lid (2), der Regentschapsordonnantie geen bemoeienis heeft, anderdeels omdat daardoor de toeloop naar de desa-pasars wordt gestimuleerd tot schade van het bezoek aan de eigen pasars.

Gedeputeerden teekenden nog aan, het principieel onjuist te achten, dat de controleur van regentschapsfinanciën belast wordt met het geldelijk beheer van het credietbedrijf. Hij behoort uitsluitend contrôlewerkzaamheden te verrichten.

263. Gedeputeerden Oost-Java 12 December 1935 no. W. 14/37/20.

Een particuliere pasarvergunning, welke feitelijk neerkomt op exploitatie van den pasar ten behoeve van een desa onder contrôle van het regentschap, niet toelaatbaar geacht.

In een vergunning krachtens de Particuliere Marktenverordening van een regentschap kwamen o.m. de volgende voorwaarden voor:

„dat de administratieve aangelegenheden van dezen pasar geregeld moeten worden overeenkomstig de andere desapasars, een en ander volgens de voorschriften of aanwijzingen, gegeven door of namens den regentschapscontroleur van het pasarwezen;

dat de vergunninghouder zich verplicht om:

- a. de ingezetenen der desa B vrij te stellen van retributie, indien deze hunne waren komen verkoopen op den pasar;
- b. de desa-bewoners van B om beurten aan te stellen tot het marktpersoneel van den onderhavigen pasar — waaronder niet te verstaan de marktmeester — met een behoorlijke betaling;
- c. 10 % van de maandelijksche netto-opbrengst

van den pasar aan de desa uit te betalen ten behoeve van de desakas;

- d. maandelijks 10 % van de bruto-opbrengst van den pasar te storten in de regentschapskas, zijnde contrôlekosten,"

Gedeputeerden merkten op, dat de eerste voorwaarde van te vergaande strekking is en hierop neer komt, dat de pasar feitelijk geheel onder de contrôle en het beheer van het regentschap zou komen te staan, hetgeen niet de bedoeling is van een particuliere pasarvergunning.

De onder letters a, b en c vervatte voorschriften der tweede voorwaarde werden niet toelaatbaar geacht: indien het verleen van de pasarvergunning zonder deze voorwaarde in strijd is met het belang van de desa B, dan behoort de vergunning om redenen van algemeen belang (een der redenen van weigering krachtens de verordening) te worden geweigerd. Wil de desa financieele voordeelen genieten van een pasar binnen haar gebied, dan moet zij zelve een pasar oprichten en deze desgewenscht verpachten; bij de pachtovereenkomst kan zij alsdan de financieele voorwaarden stellen, welke zij wenscht.

Het sub letter d vervatte voorschrift, hetwelk onder den dekmantel van contrôlekosten een verkapte belasting heft, is te eenen male ongeoorloofd, aangezien de overheid geen vergoedingen mag opleggen voor het toezicht op de door haar gestelde voorschriften.

Mr. C. M. J. HERCKENRATH.

NEDERLAND

De onbewezen stelling.

(vervolg blz. 112.)

Formatie bij een aantal departementen van algemeen bestuur

Departement	Ambtenaren in den rang van adjunct-commies en lageren rang	Ambtenaren in den rang van commies en hooger rang
Buitenlandsche Zaken	56 pct.	44 pct.
Justitie.	45 "	55 "
Binnenlandsche Zaken	67 "	33 "
Onderwijs, K. en W.	58 "	42 "
Financiën	56 "	44 "
Defensie.	70 "	30 "
Waterstaat	58 "	42 "
Economische Zaken	72 "	28 "
Sociale Zaken	59 "	41 "
Koloniën	60 "	40 "

Formatie bij een aantal gemeentelijke diensttakken

Diensttakken	Ambtenaren in den rang van adjunct-commies, daarmede gelijkgestelden of lageren rang	Ambtenaren in den rang van commies, daarmede gelijkgestelden of hooger rang
<i>Administratieve ambtenaren</i>		
Secretarie	75 pct.	25 pct.
Belastingen	83 "	17 "
Kantoor Ontvanger	80 "	20 "
Publieke werken	88 "	12 "
Tram	87 "	13 "
Gasfabrieken	88 "	12 "
Waterleidingen	90 "	10 "
Telefoon	88 "	12 "

Ten aanzien van de technische ambtenaren wordt eveneens de gevolgtrekking gemaakt, dat de gelijkwaardige rijksambtenaren hooger bezoldigd worden. Als voorbeeld dient de volgende vergelijking:

Gemeente	Rijk
maximum bruto netto	maximum bruto netto
hoofdopzichter, technisch hoofd- inspecteur, in- specteur B & W. T.	bouwkw. ambt. I kl., techn. ambt. R. W. st. f 3870 f 3531
f 3425 f 3106	

Tenslotte wordt nog gewezen op den belangrijk hooger rijkskindertoeslag (rijk: 3 % p. k. p. j. vanaf 1e met een minimum van f 60 en een maximum van f 216; gemeente f 52 p. k. p. j. vanaf het 2e). Voor ambtenaren met een wedde van f 3000 en vijf kinderen geeft dit reeds een verschil van f 208 per jaar ten nadeele van den gemeente-ambtenaar. Soortgelijken invloed hebben bepalingen als die van de artt. 18 en 19 van het rijksbezoldigingsbesluit (persoonlijke en ambts-toelagen), de huwelijks-toelage en de bepalingen omtrent de minimum-wedde (in Amsterdam: 23 jaar; bij het rijk: 21 jaar).

4^o. indien, in overeenstemming met de circulaire van den minister van binnenlandsche zaken van 4 September 1935, voor de beoordeeling van het loonpeil het rapport van de z.g. commissie-Schouten als leidraad ware genomen, zou het voorstel tot salaris- en loonsverlaging achterwege zijn gebleven.

Dit wordt gemotiveerd met de conclusie, waartoe het gemeentebestuur in de nota is gekomen met betrekking tot de loonen der vaklieden, na toetsing aan den particulieren loonstandaard.

Het antwoord op dezen brief werd 6 Januari gegeven. Hierin deelde de minister mede, dat de

kennisneming daarvan „der regeering geen aanleiding heeft gegeven, om haar standpunt terzake te herzien”.

Wij wenschen aan te nemen, dat na ontvangst van het schrijven van 30 December 1935 op het departement de salariering van het Amsterdam-sche gemeentepersoneel nader is onderzocht. Daarbij zal men dan wel tot de conclusie moeten zijn gekomen, dat het betoog van den Amsterdamschen raad geheel of gedeeltelijk onjuist is. De gronden, waarop die conclusie berust, blijven evenwel in het duister gehuld. Dáártegen richt zich in het verband van dit artikel ons bezwaar. Deze bedenkingen betroffen niet de toetsing zelve der bezoldigingsregelingen van de „aangeschreven” gemeenten, maar de wijze, waarop van het resultaat van dergelijke toetsingen in bepaalde gevallen aan gemeentebesturen mededeeling wordt gedaan. Daarnaast hebben wij enkele bezwaren tegen de methoden, die bij de toetsing schijnen te worden gevolgd.

Zoo wenschen wij in de eerste plaats er op te wijzen, dat in de practijk zich steeds klemmender de behoefte doet gevoelen aan een omschrijving der typeerende rijksfuncties. Het betreft hier een ouden wensch van ons, reeds enkele jaren achtereen naar voren gebracht, doch inmiddels nog nooit vervuld. Die wensch vindt zijn oorsprong in de stellige overtuiging, dat tal van gemeentebesturen niet weten, wat b.v. een rijkscommies doet, welke de werkzaamheden zijn van een bouwkundig ambtenaar, van een rijksbode, een opzichter bij den waterstaat, enz., enz. Dat uit deze onkunde noodwendigerwijze vergissingen moeten ontstaan, is zonder meer begrijpelijk. Enkel een behoorlijke kennis van den inhoud der typeerende rijksfuncties maakt een vergelijking tusschen rijks- en gemeentelijke wedden eenigermate mogelijk. „Eenigermate”, omdat men er met de wedden alleen nog niet is; daarnaast immers moet met tal van andere factoren rekening worden gehouden, die een bepaald salarispeil beïnvloeden. Wij noemen in dit verband voor de zooveelste maal o.m. de promotie en de formatie.

Onze boven omschreven wensch heeft een zeer practische beteekenis voor de ambtenaren in bepaalde gemeenten. Waarom? Omdat gebrek aan kennis van de rijksbezoldiging bepaalde gemeentebesturen er naar ons oordeel toe heeft geleid geen poging aan te wenden om de mogelijkheden, gelegen in punt 10 der verlagingscirculaire, te benutten. Voor zoover naar onze stellige overtuiging een gemotiveerd beroep op dit punt geheel of gedeeltelijk voor de betrokken ambtenaren van belang ware geweest, betreuren wij dit ten zeerste.

De circulaire had immers enkel ten doel aan de gemeentebesturen de vraag voor te leggen, of de jongste rijks-salarisverlaging ter voorkoming van „evenwichtsstoornissen” ook door een gemeentelijke moest worden gevolgd. Het hulpmiddel om die vraag objectief te beantwoorden, ontbreekt echter in de door ons bedoelde gevallen, zonder dat daartoe een aanwijsbare reden schijnt te bestaan. De „stelling” wordt zodoende onnoodig tot „axioma” verheven.

Het bovenstaande geldt gelukkig lang niet voor alle gemeentebesturen. Velen van hen hebben in de laatste jaren heel wat kennis van de rijksbezoldiging opgedaan. Deze kennis is thans een en andermaal gebruikt, al weer in verband met punt 10 der circulaire, maar het gevolg was lang niet altijd evenredig aan de gekoesterde verwachtingen. Zoo herinneren wij ons uit de practijk enkele gevallen, waarin het gemeentebestuur met klem van redenen betoogde: de 1e ambtenaar ter secretarie, moet gelijkgesteld worden met een rijkscommies, de 2e met een adjunct-commies enz., enz. Waarop de regeering antwoordde: naar ons inzicht moet gij, gemeentebestuur, uw 1en ambtenaar vergelijken met een rijks-adjunct-commies, den tweeden met een klerk, enz. Waarom de regeering gelijk had en het gemeentebestuur niet, bleef in het duister. Het gevolg? Dat men er mee „zat”, dat de zaak „hokte” en het gemeentebestuur in dergelijke gevallen voor „korten of ingrijpen” werd gesteld. Ook nadere besprekingen hielpen dan vaak niet.

Nu wenschen wij voorop te stellen, dat, wanneer naar onze overtuiging de betrokken gemeentebesturen alle of voor het meerendeel ongelijk hadden — iets wat theoretisch mogelijk is en inderdaad in een enkel geval ook wel zal voorkomen — wij over deze zaak niet zouden schrijven. Echter doet zich de door ons geschetste gang van zaken zóó vaak voor, dat wij moeilijk kunnen aannemen, dat al die gemeentebesturen zich bij het opstellen van de rijksvergelijkingen zouden vergissen. Er zit dan ook niets anders op, dan tot de conclusie — en daarmee tot ons tweede practische bezwaar — te komen, dat de regeering een niet geheel juist inzicht heeft in de beteekenis der typeerende gemeentelijke functies, haar veelzijdigheid, de verantwoordelijkheid, welke er aan verbonden is en de vakkennis, die een richtige vervulling er van in het algemeen belang vordert. Wij meenen derhalve goed te doen, zonder ook maar in het minst de waarde van de typeerende rijksfuncties aan te tasten, er nog eens met nadruk op te wijzen, dat de bedieningen der gemeentebestuur, niet het minst ten plattelande, volstrekt geen sinecures zijn. Opdat wij niet

voor een toestand van denigratie der gemeentelijke ambten komen te staan, lijkt het ons, naast de verstrekking van een omschrijving der typeerende rijksfuncties, strikt noodzakelijk, dat de regeering zich nader doet voorlichten omtrent de werkzaamheden der karakteristieke gemeentelijke titularissen. Wellicht kan de commissie Kooiman in haar rapport aan de regeering hiertoe reeds een steentje bijdragen door een indruk te geven, niet alleen van de veelheid der werkzaamheden, waaronder de gemeentelijke administratie schier is bedolven, maar ook van de kwaliteit van dien arbeid.

Van elke voorlichting zou overigens een element moeten vormen het betoog, dat men zich bij het opzetten der rijksvergelijkingen niet al te zeer moet laten leiden door factoren als b.v. het inwonertal en het feit, dat een gemeente voor de uitbetaling der bezoldiging van de *rijkswerklieden* in de IVe klasse is gerangschikt, om van de classificatie als zoodanig en haar gevolgen bij de toetsing maar niet te spreken. Daarentegen moet b.v. wel rekening worden gehouden met de omstandigheid, dat in bepaalde II (III) klasse gemeenten de levensstandaard hooger is dan in verschillende I (II) klasse plaatsen, in welk verband wij Heemstede en Bussum zouden kunnen noemen. Laat men verder ook niet al te zeer het verband negeeren tusschen de wedde van den gemeentesecretaris en de op hem volgende ambtenaren, doch wanneer de secretaris een, koninklijk goedgekeurde, wedde ontvangt, die b.v. ongeveer gelijk is aan die van een rijksreferendaris, het goed vinden, dat zijn plaatsvervanger een belooning geniet, welke met die van een rijkshoofdcammies overeenkomt, enz. enz. Wij zouden zoo door kunnen gaan, maar het aangeduide moge genoeg zijn, om te laten zien, waar de schoen wringt.

Een derde bezwaar, dat wij tegen de practijk der verlagingscirculaire *beginnen* te koesteren, is onze vrees, dat de rijksvergelijking soms op den achtergrond komt ten bate van gemeentelijke vergelijkingen. Wij noemen als voorbeeld een Friesche gemeente, welker bestuur van hoogerhand in het bijzonder gewezen werd op de bezoldiging van vier, met name genoemde gemeenten. Een ander geval woonden wij bij in de vergadering der commissie van overleg van een vrij groote en belangrijke stad, waarin de voorzitter, klaarblijkelijk daartoe geïnspireerd, ons aanmaande maar niet te veel met rijkswedden te vergelijken, maar met die van overeenkomstige gemeenten. Zoo is er nog een enkele andere aanwijzing, die onze vrees schijnt te wettigen. Als die vrees — wat wij niet hopen — inderdaad „Hand und Fusz” heeft, stellen wij dit groote bezwaar voorop, dat noch de verlagingscirculaire,

noch de vroegere aanschrijvingen van de regeering van deze toetsing met gemeentelijke wedden reppen. Zoowel de circulaire, als de aanschrijving van 24 April 1934 reppen enkel van toetsing met het rijkssalarispeil. Tevergeefs zoekt men dus daarin naar het aangeven van gemeentelijke wedden als toetsingsnorm voor het peil van een gemeentelijke bezoldigingsregeling. De waarheid gebiedt ons er aan te herinneren, dat het rapport van de commissie-Schouten die norm wel kent, n.l. als correctie op de toetsing aan het rijkspeil, en dat de regeering dit rapport als leidraad heeft aanvaard bij het toetsen van gemeentelijke salarisregelingen. Daartegenover staat echter weer, dat in de correspondenties der regeering, waarin van die aanvaarding mededeeling werd gedaan — zie b.v. briefwisseling van 1934 met gedeputeerde staten van Zuid-Holland en Limburg —, die mededeeling steeds gevolgd werd door de conclusie: gij moet dus een salarisregeling maken, welke, alle omstandigheden in aanmerking genomen, in een behoorlijke verhouding staat tot de *rijksbezoldiging*.

Bij ons weten is derhalve door de regeering nooit gerept van de noodzakelijkheid eener toetsing aan andere gemeentelijke bezoldigingsregelingen. Noch minder van het op den voorgrond schuiven van die norm ten koste van de norm, gelegen in de rijksbezoldiging. Voor de toepassing van de verlagingscirculaire komt daar dan nog bij, dat deze *uitsluitend* rept van conclusie 22 van het rapport-Schouten, waarin *niet* over een vergelijking met gemeentelijke salarisregelingen wordt gerept. Tenslotte zij er nog op gewezen, dat een toetsing daarmede ook niet strookt met de overwegingen, die aan het ingrijpen der regeering in gemeentelijke salarisregelingen ten grondslag liggen. Het fundament voor dit ingrijpen is de redeneering: het rijk verkeert in moeilijke financieele omstandigheden. Aangezien er een sterke financieele band bestaat tusschen het rijk en de gemeenten, gaat het niet aan, dat de gemeentebesturen aan hun ambtenaren hogere wedden uitbetalen, dan de regeering zich in verband met de financieele moeilijkheden van het rijk kan permitteeren aan de rijksambtenaren te geven. Die stelling laat toetsing aan de rijkswedden toe, maar bevat geen basis voor een toetsing *door de regeering* aan andere dan de rijkswedden en nog veel minder voor een op den voorgrond schuiven van de door ons gewraakte vergelijking met de wedden van gelijkwaardige gemeenteambtenaren.

Wij herhalen nogmaals, dat het bovenstaande enkel een vrees betreft, ontstaan door eenige aanwijzingen. Of die vrees gegrond is, kunnen wij dus eerst over eenigen tijd zeggen. Niettemin leek het ons goed reeds thans onze bedenkingen

daartegen te formuleeren, omdat een ombuiging van de toetsingspraktijk in de door ons gevreesde richting voor tal van ambtenaren zeer ernstige gevolgen zou kunnen hebben. Dit wordt duidelijk, als men bedenkt, dat, ondanks het toezicht der regeering, van „eenige uniformiteit” op het gebied der gemeentelijke bezoldiging thans nog niet veel sprake is. Het werken met gemeentelijke bezoldigingsregelingen als toetsingsnorm zal in die omstandigheden welhaast met wiskundige zekerheid moeten leiden tot de hanteering van toetsingsgemiddelden, die noodwendig lager liggen dan het rijkspeil. Aan de hand daarvan zouden dan verlagingen kunnen worden doorgedreven in gevallen, waarin het rijkspeil daartoe geen aanleiding geeft.

Thans nog een laatste bezwaar. In de achter ons liggende jaren hebben wij meermalen bedenkingen gemaakt tegen de omstandigheid dat op grond van motieven, die o.i. buiten het kader van het toezicht der regeering vallen, in gemeentelijke salarisregelingen werd ingegrepen. Wij hebben hier voornamelijk het oog op de praktijk in gesaneerde, of in bijzonder moeilijke financiële omstandigheden verkeerende gemeenten. Thans hebben wij den indruk, dat dergelijke feiten zich weer voordoen en herinneren in dat verband b.v. aan de recente gebeurtenissen te Rotterdam. Onze bezwaren tegen het inschakelen van dergelijke, meerendeels zuiver-financiële motieven, zijn overbekend. Zij zijn gegrond in de omstandigheid, dat door de aanwending van die motieven de grondslagen der bezoldiging worden verlegd van het gebied der belooning van de arbeidsprestatie en de verzorging der behoeften van den ambtenaar en zijn gezin, naar dat van den toevalligen financiële toestand van het orgaan, in welks dienst de ambtenaar staat. Door deze verlegging zal op den duur de levensvraag, of een ambtenaar van zijn salaris „leven” kan, volkomen op den achtergrond geraken. De onhoudbaarheid dezer bijzondere motiveeringen is daarmede voldoende aangetoond.

(*W.v.d. Bond. Gem. Ambt. afl. No. 1802-1803*).

Het volontairsvraagstuk.

Op de vergadering van het hoofdbestuur van den Nederlandschen bond van gemeente-ambtenaren van 23 November 1935 werd het volontairsvraagstuk besproken.

We voelen allen, hoe onbillijk het eigenlijk is, als eenige volontairs in de plaats treden van een ambtenaar ter secretarie. We weten echter, hoe moeilijk het is voor een volontair om een plaats te bemachtigen op een secretarie, waar hij wat leeren kan. Een secretarie die niet te zeer in afdeelingen moet zijn gesplitst wegens den omvang der werkzaamheden, die niet te weinig vaste krach-

ten aan ambtenaren bezit, die niet té gezellig landelijk-ouderwetsch is.

Want de volontair, die afdeelingsgewijs het vak moet leeren, is als hij bij de laatste afdeeling is gearriveerd, het werk van de eerste weer vergeten; in het geval tenminste, dat de afdeelingchefs den tijd hebben hem in te werken en weer tijdig door te geven aan hun collega's. De volontair, die alleen of met mede-vrijwilligers een of meer ambtenaren vervangt, zal dikwijls weinig gelegenheid hebben hem onbekende gebieden der administratie rustig te exploreeren. Omdat het werk af moet, de tijd dringt en de secretariebevolking achter haar adem is. In zoo'n geval kan ontstaan de volontair, die een genie wordt in het afgeven van slachtbewijzen en verhuisbiljetten, de volontair, die zijn kostbaren tijd vertikt aan een schrijfmachine en tenslotte — beurs geworden door zijn mechanisch haastig werken, — té ingeslapen raakt, om belangstellend en critisch de faits et gestes van het gemeentebestuur te beschouwen. Hij weenauwelijks meer, dat de gemeente bestuurd wordt. Want hij tikt alleen en is blind geworden voor de aanleiding tot en de oorzaak van zijn getik.

Dan de volontair op de landelijke secretarie. De boss spreekt het dialect van de streek tegen de klanten en is gemoedelijk. Hij is een vakman, daar niet van. Hij is bekend met ieders omstandigheden. Men raadplege hem in geval van onwetendheid en hij zal feilloos zijn in de uitspraak, dat Mie van Berend Jansen, die daar en daar woont een kostganger heeft, die weer uit den dienst terug is en die nu gaat met het meisje van, enz. En dat die en die op dat en dat kadastrale nummer onroerend goed bezit. Zulk een plaatselijke kennis vervangt dikwijls registers of notities. Doch de volontair wordt er niet onafhankelijk door. Er staat te weinig beschreven. Het inwerken in een hem vreemde administratie leert hij niet. Een administratie soms, die op zoo'n ouderwetsche leest kan zijn geschoeid, dat het idee efficiency niet dan door middel van een schokkende revolutie ingang zou kunnen vinden. Hier kan de volontair veel leeren, vooral hoe hij het niet zou willen doen, als hij eens onafhankelijk wordt.

Het volontairsvraagstuk is het vraagstuk van de rechtspositie van den volontair. Deze positie te regelen is noodzakelijk geworden. De volontair is nog geen ambtenaar. Want hij kent het vak nog niet. De figuur, dat hij benoemd wordt tot volontair, is alvast ambtenaarlijk. Hij heeft in de meeste gevallen geen salaris. Want zijn werken is leeren en zijn leeren is spelen. Een duur spelletje dikwijls! Hij kan ook ontslagen worden op of zonder eigen verzoek. Hij kan ook prettig misbruikt worden voor het saaie werk. Hij leert het vak van zijn superieur en is diens onder-

danige dienaar, want hij zou hem wel eens noodig kunnen hebben. Vol animo betaalde hij den eersten termijn leergeld, want: „de geest onder mijn menschen is uitstekend; over een half jaar kun je de secretarie waarnemen, dan weet je hoe in hoofdzaak de gang van zaken is; in 't begin is het natuurlijk vreemd, maar 't went al gauw.” Ja, 't went al gauw. Je went aan den baas, die continu gepreoccupeerd is, aan 't kanker op dit en dat, aan 't afschuiven van vervelend en dom werk.

Maar — terzake — de rechtspositie van den volontair. Dit was maar even een schelle belichting van een mogelijk bestaande onrechtspositie. Degeen, die des volontairs opleiding op zich neemt, wordt gewoonlijk daarvoor door zijn leerling betaald. Door „den dienaar” bovengenoemd. Daar zijn onbaatzuchtige opleiders, die weinig vragen en veel doen. Zij worden nooit rijk. Er zijn ook opleiders, waarbij je je afvraagt, of zij niet beter door de gemeente bezoldigd kunnen worden voor het in werktijd opleiden van leerlingen, die al spoedig bruikbare klerken in gemeentedienst kunnen zijn. Een schadeloosstelling voor den — hopelijk — aan den leerling welbesteden tijd. Het gemeentebestuur zou voorwaarden kunnen verbinden aan het toekennen der schadeloosstelling. Bijvoorbeeld, dat de volontair alles moet leeren wat er te leeren valt, dat zijn werk geregeld moet afwisselen, dat hij — als hij tenminste geen kletsmaajoer is — geregeld vergaderingen bijwoont, waar hij kladnotulen kan leeren maken, enz. enz. Want de volontair moet evengoed voor penvoerder als voor staatjesinvuller worden opgeleid.

Mocht het dan wezen, dat de volontair na bijvoorbeeld een half jaar bruikbaar blijkt te zijn, dan vordert de — nog te regelen — rechtspositie voor hem een matig salaris op. Een behoorlijk zakgeld of een tegemoetkoming in reiskosten, die dikwijls worden gemaakt. De volontair voelt dan, dat hij er bij hoort, dat zijn werk waarde heeft. Door zijn salaris meer dan door zijn benoeming wordt hij opgenomen in het bestaande dienstverband en krijgt met meer verplichtingen zijn wel te omschrijven taak. Daar hij moet blijven leeren en studeeren, moet hij wat vrij gelaten worden om nieuwtjes in de practijk te ontdekken, om tegen het naderend examen enkele vrije middagen voor studie te hebben.

Natuurlijk vereischt het opnemen van leerlingen in het dienstverband veel moeite en tijd. Opleider

en gemeentebestuur moeten het roerend eens zijn over de keus van den te volgen weg. Het gemeentebestuur (burgemeester of burg. en weth.) moet zich er tactvol mee bemoeien, wat veelal niet gemakkelijk zal zijn, wegens de meerdere kennis van den opleider van hetgeen aan wetenschap wordt vereischt.

Indien op een secretarie eener gemeente van ongeveer 4000 inwoners 4 volontairs werkzaam zijn en 1 ambtenaar, kan de mogelijkheid bestaan, dat de gemeente goedkoop uit is, dan met 3 ambtenaren. Gerekend dan, dat de volontairs worden bezoldigd en zij gevierden 2 ambtenaren uitsparen, terwijl zij daardoor kennis door ervaring opdoen. Misbruik van de goedkope werkkraft der volontairs kan zoo wel niet absoluut afgeschaft worden, doch door een contrôle op hun opleiding kunnen positieve waarden gesteld worden tegenover negatieve.

Het is voor de opleiding van steeds weer nieuwe generaties van toekomstige ambtenaren noodig, dat zij op goed ingerichte, modern geoutilleerde secretariën de practijk der gemeente-administratie kunnen leeren. De practische opleiding kan evenmin als de theoretische ooit goed genoeg zijn. De tijdsomstandigheden maken het noodzakelijk, dat de opleiding niet te kostbaar wordt en dat de vakkennis uitgebreider is, dan in een betrekking misschien wordt vereischt. Uit de overvolle arbeidsmarkt worden slechts de diploma-houders uitverkoren, wier practische ervaring bij examens zwaarder weegt dan ooit. De afgestudeerde en nog werklooze ambtenaren zullen wel eens moeten dulden, dat een secretarie wordt bevolkt door beginnelingen. Want nog behoort een ieder zijn kans te krijgen om te werken, zoo goed als om te leeren.

VOLONTAIR.

PERSONALIA.

Verkozen:

tot lid van den Stadsgemeenteraad van Semarang, J. C. van Waveren.

Benoeemd:

tot lid van den Provincialen Raad van Midden-Java, R. W. van Duinen.