

Autonomie of Zelfbestuur?

Zooals bekend, heeft de Regeering voorgesteld een belangrijk gedeelte van de volksgezondheid en de onderwijsstaak over te dragen aan de lokale ressorten.

Voor wat betreft de volksgezondheid omvat de voorgestelde overdracht: individuele ziekenzorg, zorg voor afvalverwijdering, assaineering, drinkwatervoorziening, koepokinenting, bestrijding van volksziekten en besmettelijke ziekten.

Wat aangaat de onderwijsvoorziening kwam de Regeering tot de conclusie, dat overgedragen kunnen worden aan provinciën, regentschappen en stadsgemeenten: de voorziening in volksonderwijs, in vervolgonderwijs, in lager vakonderwijs en in Hollandsch-Inlandsch onderwijs (inclusief schakelscholen). Voorts het toezicht op het Inlandsch onderwijs.

Daarbij rijst echter de vraag, of er inderdaad alle aanleiding bestaat om overeenkomstig hetgeen daarover gezegd is in § 8 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de „ontwerp - overdrachtsordonnantie volksgezondheid“ niet slechts de zorg voor de volksgezondheid, maar ook voor het onderwijs, in *autonomie* over te dragen met uitzondering van de bestrijding van *besmettelijke ziekten*, die in *mede-bestuur* zal worden opgedragen.

Deze vraag klemmt te meer, omdat, wanneer de Regeering beide belangrijke onderwerpen in autonomie aan de lokale ressorten overdraagt, Zij alle bemoeienis daarmee in beginsel volkomen prijsgeeft.

Zoo protesteerde, om een voorbeeld te noemen, wegens het gemis van een wettelijke regeling, het College van Gedeputeerden van West-Java tegen een door de Regeering gelast onderzoek naar de efficiency der in autonomie aan de provincie overgedragen waterstaatsdiensten.

In de gevallen, waarin eenheid van beleid moet blijven verzekerd, zal het o. i. daarom aanbeveling verdienen de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen in zelfbestuur aan de zelfstandige gemeenschappen over te dragen, opdat zoo noodig uniforme regelen voor geheel Indië in de centrale sfeer kunnen worden vastgesteld en de uitvoering daarvan aan de lagere organen opgedragen.

Het ontbreken van een algemeene regeling op het gebied van de volksgezondheid en het onderwijs, waarvan de totstandkoming door allerlei omstandigheden vertraagd is, behoeft m. i. geen reden te zijn om nauwelijks deze onderwerpen in autonomie over te dragen, behoudens hetgeen op grond van de wet aan de centrale Overheid

moet blijven voorbehouden (b. v. de „inrichting“ van het onderwijs ex artikel 179 lid 2 I. S.).

Van deze noodzaak was de Regeering bij de instelling der provincieb. terecht doordrongen, toen Zij op basis der voorstellen van den toenmaligen Regeeringscommissaris voor de Bestuurs-hervorming, Mr. S. Cohen Fzn. in de memorie van toelichting bij de ordonnantie tot instelling van de provincie West-Java en van de binnen die provincie gelegen regentschappen als zelfstandige gemeenschappen, als richtlijn voor Haar toekomstige politiek te kennen gaf, zoo spoedig als mogelijk zou zijn in verband met de daartoe nog noodige herziening van de onderwijs-wetgeving, het onderwijs in *medebestuur* aan provincie en regentschap te zullen overdragen.

Tien jaren later heeft Zij deze belofte vervuld, doch zonder voorafgaande algemeene herziening van de onderwijswetgeving en zonder opdracht in medebestuur.

Met betrekking tot den burgerlijken geneeskundigen dienst verklaarde Zij in dezelfde memorie van toelichting, dat deze *ongetwijfeld* (wij cursiveeren) mede tot die onderwerpen van Staatszorg behoorde, welke niet dadelijk bij de instelling, doch zoo spoedig de besturen der nieuwe zelfstandige gemeenschappen daartoe genoegzaam op gang zijn, voor overdracht in medebestuur in aanmerking komen.

De onderscheiding tusschen autonomie en zelfbestuur is niet uitsluitend van academisch belang, maar vloeien daaruit wezenlijke staatsrechtelijke verschillen voort, die tot uiting komen:

- 1^o in de organen, die eenerzijds met autonomie, anderzijds met medebewind bemoeienis hebben (raad, college van gedeputeerden, gouverneur);
- 2^o in de overheden, aan welke door de desbetreffende organen verantwoording moet worden afgelegd voor de eene en voor de andere functie;
- 3^o in de waarborgen, die de behoorlijkheid van uitoefening van de eene of van de andere functie omkleeden (b. v. I. S. artikel 119 lid 9 tegenover artikel 119 lid 6 laatste zin);
- 4^o in de financiële consequenties in verband met den eenen of met den anderen werkkring (geld uit eigen middelen of uit 's Landskas);
- 5^o in de rechtsgemeenschap die vermogensrechtelijk aansprakelijk is: voor autonome aangelegenheden de provincie, voor medebewindaanlegenheden waarschijnlijk (of althans mogelijk) het Land.

Hoewel de Regeering in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de ontwerp-

overdrachtsordonnanties, zooals reeds opgemerkt, gewag maakt van opdracht in medebestuur, valt o.i. deze toelichting niet te rijmen met vorm en inhoud van verschillende wettelijke bepalingen dier ontwerp-ordonnanties, waarbij de provinciën, de stadsgemeenten en de regentschappen, *verplicht worden om iets te doen*, essentieel kenmerk van het zelfbestuur in onderscheiding van de autonomie.

Zoo worden b.v. in de ontwerp-overdrachtsordonnantie van het onderwijs de inlandsche gemeenten, de stadsgemeenten, de regentschappen en de provinciën belast met de zorg voor de oprichting en instandhouding van bepaalde scholen, aan welke verplichting deze gemeenschappen zich toch niet met een beroep op haar autonomie willekeurig zullen mogen onttrekken?

Zoo zal, om nog een voorbeeld te noemen, de provincie moeten zorgdragen voor de organisatie van een effectief toezicht op de overgedragen scholen en kan wederom de vraag gesteld worden, of zij die taak zonder sanctie mag verwaarlozen?

Kortom de geheele ontwerp-overdrachtsordonnantie van het onderwijs is doortrokken van den zuurdesem van het zelfbestuur, vlak in strijd met de autonome leuze in de memorie van toelichting.

Mutatis mutandis geldt dezelfde opmerking voor de ontwerp-overdrachtsordonnantie van de volksgezondheid.

Met het oog op de daaraan verbonden consequenties zoowel voor het Land als voor eene goede materiële en financiële verzorging dezer over te dragen gewichtige onderdeelen van de staatstaak, zouden wij willen aandringen op overdracht van onderwijs en van volksgezondheid in medebestuur aan de provinciën en de zelfstandige gemeenschappen.

Mr. H. D. VAN WERKUM.

Een kleine opmerking t. a. v. de beheersvoorschriften 1936.

Gaarne zou ondergeteekende een kleine opmerking willen maken t. a. v. de bij Gouvernementsbesluit van 29 Juli 1936 No. 19 vasgestelde en in Staatsblad 1936 No. 432 afgekondigde nieuwe begrotings-, rekenings- en beheersvoorschriften 1936 voor de autonome gemeenschappen.

1. Grootboek van uitgaven.

Op de pagina's 112 en 113 van genoemd Staatsblad is afgedrukt het model van dit grootboek, bevattende 18 kolommen. De kolommen 10 t/m 17 handelen over contraposten, dat zijn sommen, die worden terug ontvangen op verevende uitgaven. Contraposten, ontvangen als

inhoudingen op bevelschriften tot betaling (vide de kolommen 10 t/m 14) zullen naar mijn bescheiden zeer weinig voorkomen.

Onder de thans geldende beheersvoorschriften, waarbij het gebruik van staten voor administratieve boekingen niet is voorgeschreven, komen dergelijke contraposten wel voor. Voorbeeld: Er is f 100,— geboekt ten laste van artikel 10. Dit bedrag moet ten rechte ten laste van artikel 11 komen. Om deze fout te redresseeren slaat men een *administratief bevelschrift*, waarbij artikel 11 met f 100,— wordt bezwaard en hiervan f 100,— wordt ingehouden als contrapost op artikel 10. Het netto bedrag van dit bevelschrift is dus nihil. Volgens artikel 8 van de nieuwe beheersvoorschriften dient men in dergelijke gevallen echter gebruik te maken van staten voor administratieve boekingen. In het grootboek boekt men dus in het folio voor artikel 10 in de kolommen 15 t/m 17 en in het folio voor artikel 11 in de kolommen 1 t/m 5.

Een contrapost als inhouding op een bevelschrift tot betaling zal onder de nieuwe voorschriften, naar ik meen te weten, alleen voorkomen in het volgende geval.

Er is aan een firma wegens levering van bijvoorbeeld schrijfbehoeften f 100,— uitbetaald ten laste van artikel 10. Achteraf blijkt, dat de geleverde schrijfbehoeften niet van deugdelijke kwaliteit zijn. Zij worden teruggezonden en door de firma geaccepteerd. Tegelijk met de terugzending bestelt men aan dezelfde firma cement ter waarde van f 150,—. De kosten hiervan komen ten laste van artikel 20. Voor de verevening dezer kosten staat men een bevelschrift tot het netto-bedrag van f 50,—. Ten laste van artikel 20 wordt gebracht f 150,—. Hiervan wordt f 100,— ingehouden, zijnde Contrapost op artikel 10. Men kan ook een bevelschrift slaan van f 50,— ten laste van artikel 20. De f 100,— wordt verhandeld per staat van administratieve boeking.

Wanneer de omschrijving in het bevelschrift van f 50,— volledig is, bestaat naar mijn meening tegen deze wijze van verhandeling (bevelschrift en staat van administratieve boeking) geen bezwaar.

Zooals boven gezegd, komen deze soort Contraposten zeer weinig voor.

Wat echter meer voorkomt, is restitutie van ten onrechte gedane betalingen, zooals kosten van particuliere interlocale telefoongesprekken, teveel betaalde vrachtkosten enz., die in contanten in de kas worden gestort per stortingsbewijs dan wel opdracht tot invordering. Voor deze Contraposten zijn in het grootboek van uitgaven geen kolommen gereserveerd, tenzij het de bedoeling is, dat die contraposten worden geboekt in de kolommen 12 t/m 14, doch dan zou men

naar
deze
koms
groot
De
breek
oog
model
(Bijbl
aanbe
derwe
gaver

2.

1.
te wo
tot in
bewijs
2. I
in dit
verba
van d

3. v
schrift
alle b
bende
behee
heid c
rechth
oog c
het be
lijk bl
toekor
derstel
de bev
den re

4. F
van de
13678,
Duidel
kolom
te om
(m. u. v
gaven)

5. B
uitgav

In a
403) is
in de
begroo
king
behalv
van or
troffen
de go
Gedepr

naar analogie van het grootboek van ontvangsten deze kolommen dienen in te richten overeenkomstig de kolommen 1 t/m 5 van evengenoemd grootboek.

De kolom „dagteekening van uitbetaling” ontbreekt in het grootboek van uitgaven. Met het oog op de samenstelling van het uittreksel (vide model C XV) en de recapitulatie van uitgaven (Bijblad No. 13678, blz. 416) verdient het m. i. aanbeveling genoemde kolom alsnog in het onderwerpelijke model van het grootboek van uitgaven in te lasschen.

2. Grootboek van ontvangsten.

1. Naar mijn meening dienen in kolom 1 alsnog te worden vermeld „Nummer van de opdracht tot invordering” en „Nummer van het stortingsbewijs”.

2. De kolom „Dagteekening van ontvangst” is in dit grootboek ook niet overbodig, vooral in verband met het bepaalde bij artikel 100 sub a van de Regentschapsordonnantie.

3. Volgens de toelichting op de beheersvoorschriften (Bijblad No. 13678, blz. 418) moeten alle bevelschriften op naam van den rechthebbende worden gesteld. Artikel 5, lid 3 van de beheersvoorschriften opent evenwel de mogelijkheid de bevelschriften niet op naam van den rechthebbende te stellen. Ik heb hier op het oog de zinsnede, luidende „dan wel uit een aan het bevelschrift te hechten bewijs, waaruit duidelijk blijkt, dat aan den rechthebbende het hem toekomende bedrag is overgemaakt”. Ik veronderstel derhalve, dat de toelichting bedoelt, dat de bevelschriften „zooveel mogelijk” op naam van den rechthebbende moeten worden gesteld.

4. Het getal 1934, voorkomende in kolom 6 van de recapitulatie van uitgaven (Bijblad No. 13678, blz. 416) zal vermoedelijk moeten zijn 1936. Duidelijkheidshalve verdient het m. i. aanbeveling kolom 2 van genoemde recapitulatie als volgt te omschrijven „Uitgaven v/d kashouder 1935 (m. u. v. sommen ter goede rekening en teruggaven)”.

5. Beschikking uit den post van onvoorziene uitgaven.

In aansluiting op § 6 (Bijblad No. 13678, blz. 403) is het naar mijn meening gewenscht, hetzij in de regentschapsordonnantie dan wel in de begrotingsvoorschriften, te bepalen, dat beschikking uit den post van onvoorziene uitgaven, behalve ten behoeve van de betaalbaar stelling van onverevend gebleven, niet door verjaring getroffen vorderingen betreffende afgesloten diensten, de goedkeuring behoeft van het College van Gedeputeerden.

Zooals het thans is kan men practisch elke uitgave, voor het doen waarvan feitelijk een begrotingswijziging (toevoeging van een nieuw artikel) noodig is, ten laste van den post voor onvoorziene brengen.

R. MARGONO.

Keboemen, September 1936.

Onderschrift van de Redactie.

Met deze opmerkingen kan in het algemeen worden ingestemd.

Wat punt 3 betreft, handelend over de bevelschriften, wordt opgemerkt, dat de schrijver van het artikel de juiste beteekenis van het nieuwe voorschrift niet geheel begrijpt. Het is de bedoeling dat bevelschriften *steeds* ten name van de rechthebbenden worden gesteld. De handteekening van dengene, te wiens name het bevelschrift staat, is echter geen absoluut vereischte meer voor de voldoening van het bevelschrift. Bij overmaking per post zal bijvoorbeeld met het aanhechten van het postwisselregu kunnen worden volstaan, zoodat het bevelschrift alsdan niet heen en weer behoeft te worden gezonden.

UIT DEN VOLKSRAAD.

Overdrachtsordonnantie onderwijs van Java en Madoera (vervolg blz. 272)

MEMORIE VAN TOELICHTING.

A. Algemeen gedeelte.

1. De overdracht van een deel der Overheidszorg op het gebied van het onderwijs heeft de Regeering voor oogen gestaan sinds den aanvang van de doorvoering van de bestuurshervorming. Verschillende omstandigheden hebben verwezenlijking van dit voornemen successievelijk in den weg gestaan. Op deze omstandigheden werd reeds de aandacht gevestigd in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de reeds ingediende ontwerp-overdrachtsordonnantie volksgezondheid Java en Madoera ¹⁾, waarin het vraagstuk van de overdracht van centrale taak op zelfstandige gemeenschappen, de daaraan klevende moeilijkheden en de daarvoor gevonden oplossingen, meer algemeen is gezien. Het is nochtans nuttig om hetgeen aldaar in het bijzonder over de overdracht van onderwijszorg is gezegd, hiervoor zooveel noodig te herhalen teneinde bij het onderhavige gewichtige ontwerp een op zichzelf volledige toelichting te geven.

2. Aanvankelijk dan meende de Regeering de overdracht van onderwijszorg te moeten aanhouden, totdat een algemeene regeling van de voor overdracht vatbare materie, welke toen reeds in

overweging was, zou zijn tot stand gekomen. Het laat zich echter bij nader inzien niet voorspellen, wanneer een dergelijke regeling kan worden tegemoetgezien. Deze materie bevat nog tal van moeilijkheden, die niet aanstonds voor oplossing vatbaar zijn. Het schijnt noodzakelijk, alvorens het inlandsch onderwijs door wettelijke regelen vast te leggen, te wachten tot men beschikt over meer langdurige ervaring met het in de laatste jaren zoo versoberd onderwijsapparaat en men tevens beschikt over de resultaten van de practijk van de verzorging van deze belangen door lagere gemeenschappen.

3. Het ontbreken van een dergelijke algemeene regeling behoeft echter geen reden te zijn om van iedere taakoverdracht op het gebied van het onderwijs af te zien. Uiteraard zal aan de centrale Overheid voorbehouden moeten blijven de zorg voor alles, wat betrekking heeft op het onderwijsstelsel of, in de woorden van artikel 179 lid 2 der Indische Staatsregeling gesproken, de „inrichting” van het onderwijs.

4. Maar dit neemt niet weg dat binnen de grenzen van een door de centrale Overheid aangegeven „inrichting”, de zorg voor de onderwijsvoorziening kan worden overgedragen.

5. Het schijnt evenmin gewenscht thans reeds de subsidieering van het bijzonder onderwijs geheel over te laten aan de lagere gemeenschappen. Daarbij toch zijn belangen betrokken, welke naar hun aard meer behoren tot de beoordeeling van de centrale Overheid, zolang die materie nog niet ten volle in een wettelijke regeling is vastgelegd.

6. Intusschen beteekent dit niet, dat aan de lagere gemeenschappen hunne bestaande bevoegdheid om zelfstandig particuliere inrichtingen van onderwijs te subsidieeren moet worden onthouden. Uiteraard zal een dergelijke subsidieering nimmer mogen geschieden ten nadeele van het thans aan de zorg der gemeenschappen toe te vertrouwen openbaar onderwijs; evenmin mag daardoor het bestaande onderwijsstelsel in gevaar worden gebracht. Binnen deze grenzen, waarvan de bewaking kan geschieden door de bestaande gewone middelen van toezicht, kan echter de vrijheid tot ondersteuning van particuliere onderwijsinrichtingen door de lagere gemeenschappen haar nut hebben voor een doelmatige onderwijsvoorziening. Aan een voorschrift analoog aan dat in artikel 1 lid (6) van de ontwerpoverdrachtsordonnantie volksgezondheid Java en Madoera ¹⁾ bestaat ten aanzien van de onderwijsoverdracht geen behoefte, aangezien daarbij anders dan bij de verdeling van de gezondheidszorg over de lagere gemeenschappen mogelijk was, en nauwkeurige afbake-

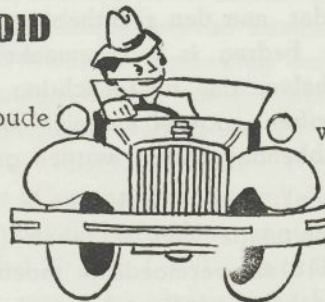
ning van door provincie, regentschap, stads-gemeente en dessa te verrichten taak kon plaats vinden.

7. Nog een andere factor heeft aan de uitvoering van de destijds aangekondigde voornemens in den weg gestaan en de totstandkoming van de overdracht belemmerd: n.l. de inmiddels ingetreden economische depressie, welke vergaande bezuiniging noodzakelijk maakte en in verband daarmee de Overheid voor de taak stelde van een telkens diepergaand ingrijpen. Wat dit punt betreft mag worden aangenomen, dat de bezuiniging thans wel ongeveer haar eindpunt zal hebben bereikt. In het algemeen kan dus worden aangenomen, dat de huidige organisatie van het onderwijs kan dienen als basis voor een verzorging van deze belangen, ook door andere instanties dan de centrale Overheid. Uit dien hoofde behoeft dus de overdracht van het Inlandsch onderwijs niet langer te worden uitgesteld.

8. Aan de hand van het criterium, dat alleen die deelen van de landstaak centraal moeten gehouden worden, waarbij dit volstrekt noodzakelijk is, kwam de Regeering tot de conclusie, dat overgedragen kunnen worden aan provinciën, regentschappen en stadsgemeenten: de voorziening in volksonderwijs, in vervolgonderwijs, in lager vakonderwijs en in Hollandsch-Inlandsch onderwijs (inclusief schakelscholen). Voorts het toezicht op het inlandsch onderwijs. Het toezicht

RENJOLOID

maakt Uw oude



weer als nieuw

RENJOLOID is een prima celluloselak.

RENJOLOID is bij alle bekende autohandelaren in gebruik.

VRAAGT RENJOLOID OP UW AUTO !!

Een  product



¹⁾ Bijlagen Handel'ingen Volksraad 1936 — 1937. Ond. 47 stuk 3 A.

op de Hollandsch-Inlandsche en schakelscholen en op het lager vakonderwijs behoort aan het Land te blijven om, voor wat betreft de Hollandsch-Inlandsche en schakelscholen, te verzekeren, dat zij blijven aansluiten op het daarboven liggend algemeen vormend en vakonderwijs, terwijl voor wat betreft het toezicht op het lager vakonderwijs, dit wegens beperkten omvang voor splitsing en overdracht niet in aanmerking komt. Ten aanzien van de opleiding van leerkrachten voor het over te dragen onderwijs zijn beperkingen noodig, die straks worden behandeld.

9. Het verdient aanbeveling het Europeesch lager onderwijs en het Hollandsch-Chineesch onderwijs centraal te doen behartigen, zoolang de personeelsvoorziening binnen provinciaal verband te groote moeilijkheden zal opleveren. Met het Hollandsch-Inlandsch en het schakelschool-onderwijs staat dit anders. Verinheemsching van het personeel is hier in vollen gang. Voorshands zullen ook het Hollandsch-Inlandsch en het schakelschool-onderwijs evenals zoovele andere overgedragen en nog over te dragen diensten moeten werken met ter beschikking van de betrokken zelfstandige gemeenschappen te stellen landsdienaren. Bij dit soort van onderwijs echter zal het instituut van terbeschikkingstelling van landsdienaren een beperkten omvang, eene snelle beperking, ja in vele gevallen een uitgesproken aflopend karakter krijgen.

10. Wat betreft het volksonderwijs wordt het oorspronkelijke uitgangspunt gehandhaafd, dat de volksschool behoort te zijn de school van de Inheemsche volksgemeenschap, de dessa. Dit uitgangspunt, dat in de praktijk nog lang niet ten volle is verwezenlijkt, mag niet worden verlaten, omdat alleen langs dezen weg het volksonderwijs werkelijk wortel kan schieten in de Inheemsche maatschappij, en door deze maatschappij zelf kan worden gedragen en ontwikkeld. Ook uit financieel oogpunt is het noodig dit laagste onderwijs zooveel mogelijk in te stellen op de volksgemeenschappen, wil men het gelegenheid geven zich in den breede te ontplooien.

11. Inderdaad is de tegenwoordige toestand deze, dat de kosten van het laagste onderwijs vooralsnog in hoofdzaak door het Land worden gedragen, al zal geleidelijke verwezenlijking van het zeltbekostigingsbeginsel daarin verandering brengen. Ook het eigenlijke beheer geschiedt in grooter verband dan de dessa, daar op dit oogenblik in alle regentschappen het dessa-onderwijs wordt beheerd en gefinancierd door middel van een schoolfonds, onder leiding van den Regent. De overdracht brengt uiteraard in dezen beheersvorm geen verandering.

12. De nieuwe voorziening brengt echter de taak van het Land tot aanvullende steunverlee-

ning over naar het regentschap. Uiteraard kan de vraag rijzen, of het onder deze omstandigheden niet eenvoudiger zou zijn, de zorg voor de volksschool zonder meer aan het regentschap op te dragen. Dit denkbeeld is door de Regeering overwogen, maar om de hierboven uiteengezette principieele overwegingen meent Zij het oorspronkelijke uitgangspunt niet te mogen loslaten.

13. Voor de vervolgschool staat de zaak anders. Hoewel de vervolgschool moet worden beschouwd als een organische uitgroei van het volksonderwijs, vervult zij vooralsnog maatschappelijk een andere taak dan de volksschool.

14. De vervolgschool behoort gelegenheid te geven tot verdere ontwikkeling aan die kinderen, die behoefte hebben aan een betere opleiding, dan het laagste onderwijs thans biedt. Deze behoefte zal te grooter zijn, naar de mate van de maatschappelijke ontwikkeling van een bepaalde streek.

15. Hierin ligt dus typisch een taak voor een grootere gemeenschap dan de dessa. Het regentschap schijnt in het algemeen het aangewezen orgaan om het vervolgonderwijs te verzorgen. Dit onderwijs, hoewel minder lokaal ingesteld dan het volksonderwijs, blijft niettemin naar zijn aard een onderwijs, dat ook zooveel mogelijk in een eigen sfeer zijn functie moet vervullen. Het schijnt daarom gewenscht, ook voor deze school te streven naar een voorziening van onderwijskrachten, welke gerecruteerd zijn uit de streek zelve. Het regentschap zal daarom zorg moeten dragen voor de vorming van een eigen corps van hulponderwijzers.¹⁾

16. Een geheel afzonderlijke plaats neemt in de stadsgemeente. Het regentschap heeft op het gebied der gemeente geen bemoeienis, terwijl de dessa binnen de stadsgemeente, vaak zeer geringe levensvatbaarheid vertoont of zelfs niet bestaat. In verband hiermede schijnt het gewenscht de stadsgemeente, zoowel ten aanzien van het volksonderwijs als van het vervolgonderwijs, een taak te geven. Het ligt dan ook in de bedoeling aan deze gemeenschap binnen haar gebied de geheele verzorging van deze soort scholen op te dragen. Een uitzondering moet daarbij worden gemaakt voor de stadsgemeenten, waarbinnen het dessa-verband nog levend en draagkrachtig is zooals

1) Aangezien de verplaatsing van deze leerkrachten tot dusver niet regentschapsgewijze beperkt is, zal rekening gehouden moeten worden met een overgangstoestand van enkele jaren, waarin een plaatsing van deze onderwijzers kan plaats vinden, die met het oog op den nieuwen toestand zooveel mogelijk in overeenstemming is met hun wenschen. Daartoe zal dit corps gedurende dezen overgangstoestand ter beschikking van de betrokken gemeenschappen gesteld worden en blijven. Hierdoor komen de verplaatsingen van regentschap naar regentschap bij de Landsoverheid, die daarbij rekening kan houden met geleidelijke vorming van regentschapscorpsen van onderwijzers.

in Pekalongan. Voorzoover dit nl. het geval is, moet de taak van de stadsgemeente ten aanzien van het volksonderwijs beperkt worden tot den zelfden omvang als die van het regentschap ten opzichte van dit onderwijs, t. w. zij ondersteune daarbij de dessa's voor zoover deze zulks behoeven.

17. Ook het lager vakonderwijs is een materie, welke zich leent voor behartiging door het regentschap en de stadsgemeente. Hiervan geldt eveneens in het algemeen, dat het moet voortkomen uit de lokale sfeer en gericht moet zijn op de behoeften van die sfeer. Voor zoover bij deze inrichtingen onderscheid wordt gemaakt tusschen hoofd- en filiaalleergangen, kan een schikking getroffen worden op de wijze, als in artikel 9 aangegeven is.

18. Het is hier de plaats om te verwijzen naar §§ 9 en 10 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de ontworpen overdracht van volksgezondheidszorg *), waarin gehandeld is over het beheer van gezondheidszorg door en de samenwerking terzake tuschen regentschappen en stadsgemeenten.

19. Het Hollandsch-Inlandsch onderwijs komt naar zijn aard in aanmerking voor verzorging door grootere gemeenschappen dan het regentschap en de kleinere stadsgemeenten. De behartiging hiervan wordt opgedragen aan de provincie en de vier groote stadsgemeenten. Dit laatste schijnt om meer dan één reden gewenscht. In de eerste plaats toch zijn de groote gemeenten financieel voldoende krachtig om deze taak ter hand te nemen; ook zijn haar belangen in dit opzicht ruim genoeg voor een eigen beoordeeling en behartiging. Daarnaast zal zich uiteraard ook het verschijnsel voordoen, dat in de groote bevolkingscentra de levensstandaard op een ander peil staat dan daarbuiten, zoodat ook uit een oogpunt van bezoldiging een eigen behartiging van zaken door de groote stadsgemeenten voordeelen heeft.

20. Wat tenslotte betreft de opleidingen voor leerkrachten, ligt het voor de hand, dat de productie van volksonderwijzers geschiedt door het regentschap en de stadsgemeente. De aard van het volksonderwijs brengt immers mede haar onderwijzers zoo veel mogelijk te recruteeren uit de streek, waar zij hun beroep zullen moeten uitoefenen.

21. De opleiding van Inlandsche hulponderwijzers is een taak, welke in verband met al hetgeen hierboven werd uiteengezet, meer eigenaardig toekomt aan de provincie, die deze leerkrachten ook behoeft voor de lagere klassen van de Hollandsch-Inlandsche scholen.

22. Tegen overdracht van de hoogere opleidingsinrichtingen voor onderwijzers verzet zich nog, afgezien van de bezwaren betreffende de personeelsvoorziening, ook de omstandigheid, dat de behoefte aan dergelijke inrichtingen binnen afzienbaren tijd niet zoo groot is, dat hier voor iedere provincie een bepaalde taak zou liggen.

23. Afzonderlijke bespreking vereischt het toezicht na de overdracht.

24. Waar het Land verantwoordelijk blijft voor de regeling van de inrichting van het onderwijs, en het vooralsnog een eigen toezichttaak blijft behouden ten opzichte van het bijzonder onderwijs zal het toezichtsapparaat steeds belast blijven met dan wel betrokken worden in de uitoefening van een stuk Landstaak.

25. Hoewel dit onderdeel kwalitatief belangrijk is, wordt kwantitatief toch verreweg het grootste deel van de werkzaamheden der toezichtsorganisatie verricht op het gebied van het beheer en het toezicht op de onderwijsvoorziening in openbare scholen. Het ligt voor de hand om de zorg voor dit toezicht buiten het toezicht op de Hollandsch-Inlandsche en de vakscholen, dat bij het Land blijft en daarmee de zorg voor het toezichtsapparaat, over te dragen aan de lagere gemeenschappen. Met name komt hiervoor in aanmerking de provincie. Aan een overdracht van toezicht aan ieder der zelfstandige gemeenschappen, welke thans met een nieuwe taak worden belast, kan om organisatorische en financiële redenen niet worden gedacht. Reeds thans vallen de organisatorische eenheden van het toezichtsapparaat op Java en Madoera samen met de ressorten der provinciën; versnippering van deze eenheden, die bestaan uit een organisatie van inspecteurs, hoofdschoolopzieners en schoolopzieners onder leiding van een Inspecteur, hoofd van den dienst der provinciale onderwijsaangelegenheden, zou in strijd zijn met een effectieve uitoefening van toezicht.

26. Het ligt dan ook in de bedoeling om het toezicht als zoodanig op te dragen aan de provincie. Voorzoover daarin is begrepen een stuk landstaak, wordt deze uitgeoefend onder de directe leiding van den Gouverneur, die in deze kwaliteit optreedt als landsorgaan. Terzake van deze dubbele taak van het toezichtsapparaat, wordt verwezen naar § 2 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de ontwerpordonnantie tot overdracht van volksgezondheidszorg. *) Waar de provincie steeds aan het Land de noodige inlichtingen zal moeten verstrekken, behoeft niet te worden gevreesd, dat het centraal overzicht van het Land over den gang van zaken teloor zal gaan.

*) Bijlagen Handelingen Volksraad 1936—1937, Ond. 47, stuk 3 A.

*) Bijlagen Handelingen Volksraad 1936—1937, Ond. 47, stuk 3 A.

27. Alleen voor de groote stadsgemeenten kan op het beginsel, dat de provincie voor het toezicht zorgt, eene beperkte uitzondering worden gemaakt.

28. Wat de personeelsvoorziening betreft werd in het vorengaande reeds terloopz het instituut der terbeschikkingstelling van landsdienaren ter sprake gebracht. In § 1 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de „ontwerp-overdrachts-ordonnantie volksgezondheid Java en Madoera”¹⁾ en in de toelichting op de reeds ingediende ontwerp-ordonnantie betreffende de werkzaamstelling van ter beschikking gestelde landsdienaren in provinciale-regentschaps- en stadsgemeentebetrekkings²⁾, wordt over de personeelsvoorziening in verband met overdracht van landstaak meer algemeen gehandeld. De voorzieningen, die zullen worden getroffen met het oog op de onderhavige onderwijs-overdracht, zullen op dezelfden voet worden gesteld als bij die evengenoemde ontwerp-ordonnantie in uitzicht is gesteld voor overdrachten in het algemeen.

29. In den aanvang zullen alle bij het onderwijs werkzame krachten landsdienaren blijven en ter beschikking van de betrokken gemeenschappen worden gesteld. Daarna zal worden bepaald, ten aanzien van welke categorieën van ambten de zelfstandige gemeenschappen meer blijvend gebruik moeten maken van landsdienaren, zulks op grond van de evenbedoelde regeling omtrent de personeelsvoorziening. Ten aanzien van de overige categorieën van ambten kunnen daarna door de zelfstandige gemeenschappen eigen krachten in dienst worden genomen, zulks in de eerste plaats door overgang in haar dienst van landsdienaren.

30. Overeenkomstig hetgeen daarover gezegd is in § 8 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op de „ontwerp-overdrachts-ordonnantie volksgezondheid op Java en Madoera” zal de overgedragen onderwijstaak in autonomie worden uitgeoefend.

31. Het financieele sluitstuk op deze overdracht van onderwijszorg wordt gevormd overeenkomstig dat op de overdracht van Landsgezondheidszorg, waarover handelt § 11 van die memorie.

Dit beteekent, dat voor 1937 en volgende jaren een totaal bedrag, als voor de over te dragen onderwerpen op de ontwerp begrooting voor 1937 werd uitgetrokken, ter beschikking van de zelfstandige gebiedsdeelen zal worden gesteld. De Regeering is ervan overtuigd dat, in het bijzonder in verband met het doorwerken van de reeds aanvaarde maatregelen op salarisgebied, in de evenbedoelde geldsommen voldoende speling zit om de overgedragen taak in vollen omvang te

kunnen verrichten. Daarnaast zal voor opkomende nieuwe behoeften, waarvan de rechtmatigheid wordt erkend en waaraan de Regeering, lettende op den stand van het budget, kan tegemoetkomen, de mogelijkheid open staan bij de Landsbegrooting tot verhooging van de uit te keeren bedragen over te gaan.

32. Terzake wordt verder verwezen naar de betreffende ontwerpen van aanvullende begrotingen voor 1937 welke tegelijk met deze ontwerp-ordonnantie zijn ingediend. Daaruit blijkt dat als gevolg van de onderhavige onderwijs-overdracht een som van ongeveer f 9.5 miljoen, die anders in 1937 besteed zou zijn door het Land, wordt overgedragen aan de zelfstandige gemeenschappen, terwijl in totaal ruim 5000 man landspersoneel diensten gaan vervullen voor deze gemeenschappen.

In een aan deze memorie van toelichting gehechte bijlage is een samenvattend overzicht gegeven van de bestanddeelen, waaruit de uitkeering bestaat.

33. In het vorenstaande is in groote trekken aangegeven, wat de overdracht behelst. De uitwerking vindt, voor zoover noodig, haar toelichtingen bij de bespreking van de afzonderlijke artikelen.

B. Artikelsgewijze toelichting.

Artikel 1. De bedoeling is duidelijk te laten uitkomen, dat de overdracht alleen betreft het openbaar onderwijs. Hierbij wordt verwezen naar hetgeen in alinea 5 van het algemeen gedeelte van deze toelichting is gezegd over subsidieering. Tevens voorkomt deze bepaling een ongewenschte herhaling in de ordonnantie van het woord „openbaar”.

Artikel 2. Hierin is een grens getrokken tusschen de zorg van het Land en die van de lagere gemeenschappen ten aanzien van het overgedragen deel van het onderwijs. Onder het woord „inrichting”, ontleend aan art. 179 (2) der Indische Staatsregeling, moet worden verstaan het leerplan, de eischen van bekwaamheid voor het geven van onderwijs, de minimum formatie der leerkrachten, de aanwijzing van de leermiddelen en soortgelijke onderwerpen, waardoor het karakter en de beteekenis van elke soort onderwijs wordt bepaald.

Artikel 3. Het eerste lid behoeft, in verband met hetgeen is medegedeeld bij het algemeen gedeelte van deze toelichting, geen nadere opmerkingen. Het 2de lid geeft mede uitdrukking aan de gedachte, dat de steun van het regentschap voor het volksonderwijs nooit anders dan een aanvullend karakter kan dragen.

Artikel 4, 5 en 6. Behoeft in verband met het medegedeelde in het algemeen gedeelte van deze

1) Bijlagen Handelingen Volksraad 1936—1937, Ond. 47, stuk 3 A.

2) Bijlagen Handelingen Volksraad 1936—1937, Ond. 45, stuk 3.

toelichting, (vgl. al. 10 tot en met 16) en in verband met het medegedeelde bij artikel 3, geen nadere toelichting.

Artikel 7. De mate waarin Hollandsch-Inlandsch onderwijs wordt gegeven, alsmede de dislocatie van de onderwijsgelegenheid, kan tot op zekere hoogte geacht worden van belang te zijn voor het algemeen onderwijsbeleid, omdat deze categorie van scholen mede gericht is op voorbereiding voor verdergaand onderwijs. In verband daarmee is in het 2de lid een voorschrift opgenomen, waardoor het Departement van Onderwijs in staat blijft deze materie bij voortdurend in het oog te houden.

Het karakter der H. I. S. en der schakelschool als onderwijsinrichting voor bepaalde maatschappelijke klassen mag niet verloren gaan; de bepaling van het minimumtarief van het schoolgeld dezer inrichtingen behoort daarom aan het Land te worden voorbehouden.

Artikel 8. Deze bepaling, welke overigens geen toelichting behoeft, voorziet met opzet in de mogelijkheid van onderlinge samenwerking teneinde te voorkomen, dat de gedachte ontstaat, dat iedere gemeenschap eigen inrichtingen van lager vakonderwijs in het leven zou moeten roepen, waardoor aan dit soort van onderwijs onnoodig een te groote uitbreiding zou worden gegeven.

Artikel 9. Dit artikel bedoelt een regeling te geven om een bestaanden toestand te bestendigen en zodoende te voorkomen dat, waar zulks niet noodig is, een te ruime outillage van leerkrachten plaats heeft.

Artikel 10 en 11. De redactie van deze artikelen doet uitkomen, dat de opleiding van leerkrachten in overeenstemming moet zijn met de behoefte daaraan.

Reeds thans is de toestand zoo, dat de opleiding voor volksonderwijzers niet geschiedt in permanente cursussen, maar dat telkens in een streek, waaraan een behoefte op dit gebied moest worden voldaan, een cursus wordt opgezet.

Ook de normaalscholen behoeven geen blijvend karakter te dragen, en behoreen slechts dan aanwezig te zijn, wanneer de vraag naar onderwijzers zulks noodzakelijk maakt.

Artikel 12. Dit voorschrift is gewenscht om te voorkomen, dat de zelfstandige gemeenschappen wat betreft de leermiddelenvoorziening, in onnoodige beheersuitgaven zouden vervallen. Over het algemeen is een centrale voorziening ook de meest economische.

Artikel 13. Dit artikel behoeft, na hetgeen in het algemeen hierboven omtrent het toezicht is

opgemerkt (vgl. alinea's 23 tot en met 27), geen nadere toelichting.

Artikel 14. Het schijnt gewenscht het toezicht op het Hollandsch-Inlandsch onderwijs te doen uitoefenen door de Inspectie voor het Westersch lager onderwijs, teneinde bij voortdurend het peil van de Hollandsch-Inlandsche en schakelscholen te kunnen vergelijken met de andere inrichtingen van Westersch lager onderwijs. Immers blijft een goede aansluiting tusschen deze scholen en het verdergaand onderwijs altijd een belangrijk onderdeel van het onderwijsstelsel.

Wat betreft het vakonderwijs, waaronder begrepen worden zoowel het onderwijs in de ambachtvakken als dat in de huishoudelijke vakken, is een overdracht van het toezicht naar de provinciën ongewenscht zoolang dit toezicht slechts een beperkte, voor splitsing niet wel vatbare bezetting heeft, gelijk thans het geval is.

Overdracht van deze taak aan de provinciën zou een onnoodige vermeerdering van kosten en organisatie met zich brengen.

Artikel 15. De overdracht aan de provincie van het toezicht, bedoeld in artikel 13, brengt mede, dat de daartoe dienende organisatie overgaat naar de provincie. Zulks is temeer noodig wijl deze organisatie thans in Landsverband ook beheerswerkzaamheden vervult, die straks van de provincie moeten uitgaan.

Op de wijze, als aangegeven in alinea 2 van artikel 15, kan worden voorzien in de leiding van de regentschaps- en stadsgemeentediensten door toewijzing van deze taak aan bepaalde door den gouverneur, hier optredend als orgaan der provincie, aan te wijzen schoolopzieners, die ook thans reeds beheerswerkzaamheden, zij het in Landsverband, vervullen. Voor stadsgemeenten, die zelf een belangrijke taak op onderwijsgebied vervullen, kan eventueel een uitzondering worden gemaakt in dien zin, dat zij eigen personeel in dienst kunnen hebben, dat echter, wat het toezicht betreft, de leiding van den provincialen inspecteur heeft te volgen.

Artikel 17. Bij het Land blijft de regeling van de inrichting van het onderwijs. Het betrokken centrale onderwijsorgaan van het Land zal, teneinde deze regeling van de onderwijsinrichting met haar tijd te kunnen doen medegaan, om vooruitgang op onderwijsgebied in zijn regeling van de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te kunnen brengen en voorts het onderwijs in zijn verschillende geledingen te doen aanpassen aan de zich ontwikkelende maatschappelijke verhoudingen, behoefte hebben om te experimenteren. Bij zulke proefnemingen, voor zoover deze verband houden met de thans voor overdracht in aanmerking ge-

brachte scholen, zal het Land de medewerking van de betrokken zelfstandige gemeenschappen niet kunnen ontberen. Om die medewerking te verzekeren dient artikel 17. Het spreekt wel vanzelf dat de bijzondere, extra kosten, welke zulke proefnemingen voor de gemeenschappen mochten medebrengen, door het Land zullen worden gedragen.

Arikel 20. Het ligt in de bedoeling om deze ordonnantie met ingang van 1 Januari 1937 in werking te doen treden.

B I J L A G E van de memorie van toelichting op het ontwerp eener ordonnantie tot gedeeltelijke overdracht van landsozorg voor onderwijs aan de provinciën, de stadsgemeenten en de regentschappen op Java en Madoera.

Bedragen, die als gevolg van de overdracht in het jaar 1937 aan de zelfstandige gemeenschappen kunnen worden uitgekeerd voor de na te noemen objecten :

Objecten	Bedragen.
1. Hollandsch-Inlandsche scholen	f 1.189.981
2. Subsidies aan Gemeentelijke H. I. S.'en en schakelscholen.	„ 82.748
3. Inspecteurs Inlandsch lager onderwijs	„ 89.040
4. Hoofdschoolopzienserschoolopziensers	„ 641.148
5. Inlandsche 2de klasse- en vervolgscholen	„ 3.145.999
6. Bijdragen voor volksscholen	„ 3.925.748
7. Subsidies aan vervolgscholen van zelfstandige gemeenschappen (Stadsgemeente Batavia)	„ 24.000
8. Normaalscholen.	„ 59.420
9. Leergangen voor volksonderwijzers	„ 10.824
10. Ambachtsleergangen	„ 274.886
11. Kunstnijverheidsleergang.	„ 1.800
12. Subsidies aan Gemeentelijke en Regentschapsambachtsleergangen.	„ 95.400
13. Zware herstelling en vernieuwing van gebouwen alsmede vernieuwing van groote inventarisartikelen	„ 48.880
Totaal der uitkeering	f 9.589.874.

TOELICHTING: I. In de bovenvermelde bedragen zijn de bijkomende personeelskosten voor pensioenen, verloven, wachtgelden, enz. inbegrepen.

II. Boven het totaal der uitkeering is voor meerdere administratiekosten, verbonden aan de overdracht van volksgezondheidszorg en onderwijszorg tezamen nog een bedrag van f 50.000 gereserveerd.

Werkzaamstelling van ter beschikking gestelde landsdienaren in provinciale, regentschaps- en stadsgemeente-betrekkings. (Ond. 45).

Den Volksraad werd ter overweging aangeboden het ontwerp eener ordonnantie betreffende de werkzaamstelling van ter beschikking gestelde landsdienaren in provinciale-, regentschaps- en stadsgemeente betrekkingen. Aan de toelichtende memorie, welke het ontwerp vergezelt ontleenen wij het onderstaande.

Het ligt ongetwijfeld in den opzet van de decentralisatie zoowel als in die van de bestuurs-hervorming opgesloten, dat de zelfstandige gemeenschappen op den duur met eigen personeel gaan werken.

Die opzet toch is er op gericht een zoo omvangrijk mogelijk deel van de Overheidstaak te doen vervullen door plaatselijke besturen, die zelfstandig en verantwoordelijk zijn. Deze zelfstandigheid en verantwoordelijkheid komen pas tot volle ontplooiing, wanneer de locale besturen eigen personeel verkrijgen, waarover zij volle zeggenschap hebben.

Onder de werking van de decentralisatiewet kon deze gedachte reeds in belangrijke mate verwezenlijking vinden. Dit hing samen met aard en omvang van de taak, die aan de locale gemeenschappen werd overgedragen. De weliswaar belangrijke maar toch beperkte autonome sfeer, waarbinnen deze locale ressorten zich bewogen, kon zonder veel moeite ook in personeelsopzichten van de Landsoverheidszorg worden losgemaakt.

Zodoende konden vele locale ressorten, vooral de grootere gemeenten, er in slagen zich van administratief en technisch eigen personeel te voorzien. Toch was het toen reeds het personeelsvraagstuk, dat in sommige gevallen een beletsel bleek voor taakuitbreiding van de locale ressorten. Zoo kon bijvoorbeeld om personeelsredenen aan den aandrang van de stadsgemeenten om overdracht van een gedeelte van het onderwijs geen gevolg worden gegeven (vide het regeeringsrondschrijven in bijblad 9369).

Groote moeilijkheden traden echter aan den dag, toen de bestuurs-hervorming haar intrede deed, wijl deze in verschillende opzichten, uit een

personeelsoogpunt van groot belang, aanmerkelijk boven de doelstelling van de decentralisatiewet uitgaat.

De bestuurshervorming toch brengt een ruimer en veelsoortiger overdracht van Landszorg mede. Dit leidt in het algemeen tot een grooter personeelsbehoefte, die zich in veel sterker mate dan onder viguer van de decentralisatiewet het geval was, uitstrekt tot hooger opgeleide krachten. De overdracht van een aantal centrale technische diensten, die tot nu toe zoo goed als geheel buiten het decentralisatie-proces waren gebleven, bleek hierbij bezwaren op te leveren.

Reeds in de memorie van toelichting op de ontwerp-instellingsordonnantie voor de provincie West-Java ¹⁾ kwamen die bezwaren gedeeltelijk ter sprake. In het algemeen nam de Regeering in dit stuk nog het standpunt in, dat het personeel van de aan de provinciën over te dragen diensten in eigen dienst van die gemeenschappen zou kunnen overgaan. Dit werd onder anderen in uitzicht gesteld voor den waterstaatsdienst, den Landbouwvoorlichtingsdienst en den burgerlijken veeartsenijkundigen dienst ²⁾. Alleen werd daarbij het voorbehoud gemaakt, dat nog een zekere overgangperiode zou verlopen, gedurende welke de betrokken ambtenaren ter beschikking van de provincie zouden worden gesteld, zulks met het oog op bewerkelijke regelingen op het gebied van pensioenen e. d. die nog moesten worden getroffen alvorens de overgang in provincialen dienst haar beslag kon krijgen.

Een voorbehoud van meer principieelen aard werd echter in de bedoelde memorie gemaakt ten aanzien van sommige categorieën van Landsdienaren betrokken bij de eveneens voor overdracht in aanmerking gebrachte gedeelten van het onderwijs en de zorg voor de volksgezondheid. Voor deze categorieën van ambtenaren werd een stelsel van ter beschikkingstelling noodzakelijk geacht, niet alleen met het oog op de belangen der betrokken ambtenaren, doch ook ter wille van de belangen van den Landsdienst. Dat ook ten aanzien van den landbouwvoorlichtingsdienst en den veeartsenijkundigen dienst dergelijke factoren zich deden gelden, kwam tot uiting toen tot de overdracht van die diensten aan de provincie West-Java werd overgegaan. Het bleek toen noodzakelijk dat het gouvernement mede met het oog op de belangen van den algemeenen Landsdienst zich het onbeperkt recht van overplaatsing naar buiten de provincie moest voorbehouden.

Deze reeds in den aanvang, bij de voorberei-

ding van de eerste belangrijke overdrachten van Landszorg aangevoelde personeelsbezwaren zijn geleidelijk in de practijk dezer overdrachten, zoo wel als bij de voorbereiding van verdere overdrachten, in een helderder licht getreden. Van deze bezwaren en van de oorzaken dezer bezwaren is een overzicht verkregen, en zoodoende kreeg de Regeering ook een definitief inzicht omtrent de maatregelen, die noodig zijn om deze bezwaren te ondervangen.

Welke zijn nu deze bezwaren en wat zijn de oorzaken dezer bezwaren?

Hierbij moet in aanmerking worden genomen, dat de instelling van zelfstandige gemeenschappen over het geheele gebied van Nederlandsch-Indië slechts geleidelijk plaats vindt en dat het nog lang zal duren alvorens dit proces over den geheelen archipel zal zijn voltrokken.

Hieruit volgt, dat nog voor vele jaren rekening zal moeten worden gehouden met het voortbestaan in groote gedeelten van den archipel van Landsdiensten, die elders voor overdracht in aanmerking zijn of worden gebracht. Hun goede en regelmatige functionneering zal verzekerd moeten blijven, en een goede personeelsvoorziening is daarvoor een eerste eisch.

Het proces van de instelling van zelfstandige gemeenschappen voltrekt zich het eerst in de meest ontwikkelde streken. Uiteraard zijn in die streken de dienstvoorwaarden in menig opzicht het aantrekkelijkst (men denke aan sociaal verkeer, hygiënische toestanden, medische hulp, onderwijsgelegenheden e. d.). Zouden nu telkens waar instelling van gemeenschappen plaats vindt, die gemeenschappen geheel met eigen personeel worden uitgerust, dan zou het gevolg zijn dat voor het personeel van de betrokken Landsdiensten, waaruit deze plaatselijke corpsen worden afgesplitst, alleen het meer primitieve, voor velen minst aanlokkelijke deel van Nederlandsch-Indië als arbeidsveld overbleef. Met zekerheid kan reeds nu voorspeld worden, dat onder die omstandigheden de goede personeelsvoorziening van bedoelde Landsdiensten ernstig gevaar zou loopen; in elk geval zou Java de beste krachten tot zich trekken. Alleen door hogere salarissen of toelagen zou men een behoorlijke en regelmatige aanvulling van den dienst — en ook dan wellicht nog slechts gebrekkig — kunnen verzekeren.

Voor de in te stellen groepsgemeenschappen in de Buitengewesten geldt over het geheel hetzelfde, wanneer zij zich van eigen personeel zouden moeten voorzien. Er is geen sprake van, dat deze, zonder hun draagkracht te boven te gaan, de concurrentie van Java het hoofd zouden kunnen bieden. Wellicht moet een uitzondering worden gemaakt voor enkele in dit opzicht in gunstiger omstandigheden verkeerende gebiedsdeelen dezer

1) Bijl. Hand. Volksraad 1ste gew. zitting 1925, Ond. 3, stuk 19a.

2) Vgl. de alinea's 268, 144 en 160 van het in noot 1) genoemde stuk.

Buitengewesten, maar het is duidelijk, dat vorming van eigen corpsen aldaar den toestand voor de overblijvende gemeenschappen nog aanzienlijk zou verergeren.

Voor de in te stellen gemeenschappen in de Buitengewesten is het derhalve een levensbelang dat op bijstand met Landspersoneel gerekend kan worden, en alles wat de Landspersoneelsvoorziening bedreigt, bedreigt die gemeenschappen.

Zoo blijkt het dus volstrekt noodzakelijk om in het belang van de personeelsvoorziening, vooral in de Buitengewesten, aan de zelfstandige gemeenschappen op Java zekere beperkingen op te leggen ten opzichte van hun wettelijke bevoegdheid om eigen personeel in dienst te nemen. In sociaal en in medisch-hygiënisch opzicht is de dienst in de Buitengewesten van verschillende categorieën van ambtenaren niet aantrekkelijk en niet gunstig genoeg om de personeelsvoorziening aldaar zonder steun van verplaatsbaarheid dezer ambtenaren naar Java, waar zij zich lichamelijk en geestelijk weer kunnen herstellen, op peil te houden.

Hiernaast zijn er echter ook nog andere belangen, die eene beperkte handhaving van verplaatsbaarheid van beperkte categorieën van ambtenaren vorderen. Bedoeld wordt hierbij op de bezetting van de leidende topfuncties in den resterenden Landsdienst. Aan de krachten, die voor deze topbetrekkingen worden bestemd, dienen bijzondere eischen van algemeene vorming te worden gesteld, eischen waaraan slechts kan worden voldaan, indien deze ambtenaren in de basis betrekkingen van hun dienst algemeen en niet regionaal zijn gevormd. Dit vordert, dat deze ambtenaren afwisselend zullen moeten hebben gediend in verschillende streken van Nederlandsch-Indië om hun ervaring en algemeen inzicht te verhoogen. Hierin zijn ook aanmerkelijke voordeelen voor de zelfstandige gemeenschappen gelegen, immers de meerdere ervaring van deze ambtenaren — welke op haar beurt leidt tot een grooter veelzijdigheid, een breeder opvatting en een ruimer blik in het wezen en doel van hun taak — kan bij hunne ter beschikkingstelling de gemeenschappen niet anders dan tot voordeel strekken en zal ruimschoots opwegen tegen de grootere detailkennis van het bijzondere karakter en de speciale verhoudingen van een bepaalde landstreek, welke als een voordeel van een langdurig verblijf aldaar is aan te merken.

Het voorgaande zal voldoende zijn om duidelijk te maken, dat aan een snelle verwezenlijking van het beginsel, dat de zelfstandige gemeenschappen geheel met eigen personeel werken, waarover zij de volle zeggenschap hebben, niet kan worden gedacht. Wel zullen de bezwaren, die werden aangegeven, verminderen naarmate

de verschillende bevolkingsgroepen van den archipel zelf de arbeidskrachten, die plaatselijk benodigd zijn, gaan opleveren. Dit neemt echter niet weg, dat met deze moeilijkheden nog voor langen tijd rekening zal moeten worden gehouden.

Toen dit inzicht was gewonnen, is aanstonds gestreefd naar een stelselmatige regeling van deze aangelegenheid. Begonnen werd met eene voorloopige schikking vervat in een rondschriven aan provinciale besturen en departementshoofden. Dit rondschriven ¹⁾ had de strekking om ten aanzien van verschillende categorieën van ambten den status quo te handhaven.

In aansluiting op deze voorloopige schikking is eene meer blijvende regeling overwogen, terwijl dienaangaande overleg werd gepleegd met de provinciale besturen en de departements- en diensthoofden.

Sindsdien is de behoefte aan zoodanige regeling gegroeid. De doorvoering toch van de bestuurs-hervorming in de Buitengewesten, die aanstaande is, brengt vanzelf de personeelsvoorziening der Buitengewesten op den voorgrond. Ook de aanstaande overdracht van belangrijke gedeelten van de Landszorg voor volksgezondheid en onderwijs maken eene regeling van dit personeelsvraagstuk noodzakelijk. Deze gewichtige overdrachten te bewerkstellingen op den vagen en ontoereikenden personeels-grondslag, waarop de vroegere overdrachten zijn geplaatst, is zeer ongewenscht.

Een wettelijke basis voor de regeling dezer zaak, welke neerkomt op beperking van het wettelijke recht van zelfstandige gemeenschappen om eigen personeel aan te nemen, moet onmisbaar worden geacht, doch de regeling kan overigens worden overgelaten aan een regeeringsverordening.

De tevoren aangehaalde voorloopige handhaving van den „status quo” op het gebied van deze personeelsaangelegenheid tusschen het Land en de zelfstandige gemeenschappen berust eensdeels op een aanvaarding daarvan door de betrokken gemeenschapsbesturen, welke aanvaarding dan gedragen wordt door het besef, dat de algemeene Landsbelangen een dergelijke beperking van hun wettelijke bevoegdheden vorderen. Anderdeels zou de Regeering, bijaldien de bereidheid tot aanvaarding bij de lagere besturen mocht ontbreken, Haar recht tot vernietiging van besluiten van gemeenschapsbesturen wegens strijd met het algemeen belang kunnen hanteeren. Het is duidelijk, dat een dergelijke basis alleen voor een tijdelijke, incidenteele voorziening deugt, doch niet voor een meer blijvende regeling eener personeelsverhouding. Een wettelijke grondslag is daartoe onmisbaar.

Deze basis moet worden gelegd in de Provincie-,

1) Bedoeld rondschriven van den 1sten Gouvernements Secretaris van 5 Augustus 1931 No. 1845/d aan de provinciale besturen van West-, Midden- en Oost-Java is afgedrukt als bijlage van deze memorie van toelichting.

Regentschaps- Stadsgemeente-ordonnanties, waarvan onderscheidenlijk de artt. 31, 29 en 40 handelen over de bevoegdheid dezer gemeenschappen om eigen personeel aan te stellen. Bijgaande ontwerp-ordonnantie schenkt deze wettelijke basis. De aanstaande overdrachten van Landszorg van volksgezondheid en onderwijs, waarbij de stadsgemeenten en regentschappen in bijzondere mate zullen worden ingeschakeld, maken het noodzakelijk om hierbij in beginsel ook aan deze gemeenschappen te denken.

Ter verdere toelichting van deze aangelegenheid is het gewenscht om hierbij de richtlijnen aan te geven, waarnaar de verdere regeling bij regeringsverordening zal plaats vinden.

Voorop staat dan, dat aan de zelfstandige gemeenschappen de bevoegdheid om met „eigen” personeel te werken zooveel mogelijk moet worden gelaten.

Bij regeringsverordening zullen worden aangewezen de betrekkingen of categorieën van betrekkingen en zoo noodig de aantallen of percentages van de daarin te vervullen plaatsen, die door ter beschikking gestelde landsdienaren moeten worden bezet.

(Wordt vervolgd).

DECENTRALIANA.

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

VI.

De ontwerp-rekeningsvoorschriften (vervolg).

Is er eenerzijds naar gestreefd om waar mogelijk vereenvoudigingen aan te brengen (zie het vorig artikel), aan den anderen kant is getracht om de hiaten, welke de huidige voorschriften vertoonen, aan te vullen. Hierin is weliswaar soms een vermeerdering van werkzaamheden gelegen, doch dit komt in het algemeen een betere financieele administratie en contrôle daarop ten goede.

Tot nu toe bestaat ten aanzien van de ontvangsten de eigenaardigheid, dat bij de rekening practisch geen enkele bijlage wordt overgelegd. Overeenkomstig het voorschrift wordt slechts bijgevoegd een afschrift (doordruk) van het kasboek van den kashouder (ontvanger) en aan de hand daarvan kan dan de met het onderzoek belaste instantie in de begrotingsrekening nagaan of er overeenstemming is tusschen de bedragen, welke in het kasboek onder de ontvangsten voorkomen en die, welke zijn opgenomen in de rekening.

Uiteraard kan deze contrôle slechts weinig om het lijf hebben. Het gaat er niet in de eerste

plaats om of er wel overeenstemming in de cijfers is — dat is in den regel wel in orde —, maar het is van meer belang, dat nagegaan kan worden of datgene, wat ontvangen moet worden, ook inderdaad ontvangen is en zoo ja, of het juist en tijdig verantwoord is. In de practijk zijn de bezwaren van de onvolledigheid op dit punt van de voorschriften, althans ten aanzien van het toezicht van de Colleges van Gedeputeerden op de regentschappen niet zoo sterk gevoeld, omdat de Regentschaps-ordonnantie aan Gedeputeerden de bevoegdheid geeft tot het doen houden van plaatselijke contrôle. Sedert 1935 is dezelfde bevoegdheid in de Stadsgemeente-ordonnantie ook verleend ten aanzien van de Stadsgemeenten. In de drie Java-provincies is van hun instelling af van deze bevoegdheid een ruim gebruik gemaakt. Elke provincie beschikt over een inspectie-apparaat van meerdere contrôle-ambtenaren, die regelmatig de regentschappen (en voortaan ook stadsgemeenten) bezoeken voor een onderzoek in ruimen zin van de financieele administratie en alles wat daarmee samenhangt.

Desondanks is beseft, dat ten aanzien van de begrotingsrekening een onvolledigheid bestaat. Daarom zal thans worden bepaald, dat tot staving van de ontvangsten zooveel mogelijk bewijsstukken moeten worden overgelegd. Van de voornaamste daarvan is een opsomming gegeven. Zij stemmen in hoofdzaak overeen met die, welke eveneens in Nederland bij de gemeenterekening worden geëischt.

Als bijlagen der begrotingsrekening worden weder de gebruikelijke staten en specificaties voorgeschreven, waarvan een nadere opsomming niet noodig is.

Afzonderlijk moet echter één dezer staten genoemd worden, n.l. de kasrekening, aangezien men deze in Nederland niet als bijlage der rekening kent.

De kasrekening (ter onderscheiding van deze rekening wordt speciaal gesproken van de *begrotingsrekening*) is voor de Indische ressorten niet iets nieuws. Zij is ook al door de bestaande bepalingen voorgeschreven, doch thans is een beter en vollediger model daarvan ontworpen. Deze kasrekening bedoelt een vergelijking mogelijk te maken tusschen het kassaldo (op 31 December) en het rekeningssaldo (op 30 Juni). Het groote voordeel van dezen staat is, dat men tenminste één maal per jaar genoodzaakt wordt, om na te gaan of er overeenstemming bestaat tusschen de kas-administratie en de comptabele boekhouding. Zeer dikwijls komen daardoor gemaakte boekingsfouten aan het licht. Verschillende ressorten vinden dit van zooveel belang, dat zij deze vergelijking maandelijks opmaken.

Nu mag ik niet nalaten, hierbij de aandacht er

op te vestigen, dat er ten aanzien van het samenstellen van de jaarrekening verschil bestaat tusschen Nederland en Indië. Bij de Nederlandsche gemeenten behoort de opmaking van de gemeenterekening tot de taak van den gemeente-ontvanger. Bij de Indische locale ressorten voert echter de ontvanger (meestal kashouder genoemd) uitsluitend het kasbeheer. Feitelijk is hij slechts kassier; vandaar dat deze werkzaamheden in vrijwel alle kleine ressorten aan één persoon of instelling als nevenfunctie zijn opgedragen. Zoo waren tot nu toe Landsontvangers in de Regentschapshoofdplaatsen tevens Regentschapshouders tegen een kleine vergoeding. In den laatsten tijd, nu op verschillende plaatsen de Landskassen wegens bezuiniging zijn opgeheven, wordt het kashouderschap opgedragen aan het plaatselijk postkantoor dan wel aan het plaatselijk kantoor van de Algemeene Volkscredietbank.

Dagelijks stuurt de kashouder een extract van het kasboek met de daarbij behorende origineele bevelschriften aan de Secretarie, waar de volledige comptabele administratie gevoerd wordt. De begrotingsrekening wordt aan de hand daarvan eveneens geheel door de secretarie opgemaakt. Er is dus temeer aanleiding om door middel van de kasrekening een proef op de som te nemen, of er overeenstemming is tusschen het saldo van den kashouder en de uitkomsten van de secretarie-boekhouding.

Een groote vooruitgang in de nieuwe rekeningsvoorschriften zijn verder de bepalingen omtrent de bedrijfsrekeningen. Was tot nu toe daaromtrent niets bepaald, thans is uitvoerig aangegeven aan welke eischen de rekening van lasten en baten en de balans moeten voldoen.

Ten aanzien van het grondbedrijf zijn daarenboven nog eenige afzonderlijke eischen gesteld. Voorgescreven wordt, dat in de balans van dit bedrijf de grondcomplexen, die als een zelfstandig geheel kunnen worden beschouwd, elk afzonderlijk met het daarbij behorende bedrag moeten worden opgenomen. De rekening van lasten en baten zal zoo ingericht moeten zijn, dat de resultaten van de exploitatie van elk grondcomplex duidelijk blijken. Bij de balans moet worden overgelegd een staat vermeldende alle tot het bedrijf behorende gronden, hunne ligging, hunne grootte in m^2 bij inbreng of aankoop, het bedrag van hun aankoop of van hun inbreng in het bedrijf, het tijdstip der laatste schatting, zoomede de grootte in m^2 op dat tijdstip en het bedrag van de uitkomst dier schatting, hunne boekwaarde op 31 December van het dienstjaar en de grootte in m^2 op dien datum, alsmede de vermelding of zij hunne bestemming reeds hebben bereikt en zoo niet, of zij al dan niet bouwrijp zijn. Bij de rekening van lasten en baten moet worden overgelegd

een gespecificeerde opgave van de huuropbrengsten der verschillende perceelen met vermelding van de tijdvakken gedurende welke zij zijn verhuurd.

Wanneer aan bovenstaande bepalingen wordt voldaan, zal zeer zeker het tot nu toe zoo moeilijke inzicht in de exploitatie-resultaten der grondbedrijven veel verhelderd worden.

Iets nieuws geeft de leidraad aan ten aanzien van de boeking van restanten van voorschotten en van de restantvorderingen wegens werken voor derden enz. Gelijk reeds eerder werd vermeld, schrijven de ontwerp-begrotingsvoorschriften voor, dat in den buitengewonen dienst van de algemeene begroting onder de uitgaven een afdeling 6 moet worden opgenomen, luidende „Voorschotten en rekening met derden”, terwijl onder de ontvangsten van denzelfden dienst een afdeling 6 moet voorkomen, getiteld: „Terugontvangsten van verleende voorschotten en rekening met derden”. Deze afdelingen werden door mij tot nu toe onbesproken gelaten.

In elke begroting komen steeds een aantal posten voor, welke feitelijk geen enkelen invloed op het budget uitoefenen (het zijn geen „lasten” of „baten”) en daarom niet in den gewonen dienst thuis hooren. Ook hebben zij in principeelen zin niets te maken met den buitengewonen dienst; zij toch hebben alleen een tijdelijken invloed op de kas. Ik bedoel hier: posten voor de verstreking en terugontvangst van voorschotten (m. n. autovoorschotten, voorschotten op salaris) idem van gelden in rekening-courant, idem van pasarcredieten, idem van bouwcredieten, verhaal en overstorting van Landsinkomstenbelasting, idem van pensioensbijdragen (van ter beschikking gestelde Landsdienaren), ontvangst en terugbetaling van waarborgsommen, enz. Voor Nederland zouden nog verschillende van deze soort posten aan de reeds opgesomde kunnen worden toegevoegd. Het zou juist zijn, wanneer al deze posten tezamen werden ondergebracht onder een afzonderlijk gedeelte van de begroting, noch behorende tot den gewonen noch tot den buitengewonen dienst. Zoover gaan echter de nieuwe ontwerp-voorschriften niet. Hoewel wellicht minder principieel, is hiervoor afdeling 6 van de uitgaven en de ontvangsten van den buitengewonen dienst bestemd. Teneinde zooveel mogelijk te voorkomen, dat het saldo van dezen dienst ten onrechte door bedoelde posten wordt beïnvloed, dient volgens den leidraad indien de ontvangst-en uitgaafposten in de rekening niet aan elkander gelijk zijn, overboeking van de verschillen naar den volgenden dienst plaats te hebben. Zoo zullen, indien in eenig jaar voorschotten worden verleend, de terugbetalingen daarvan in den regel niet geheel in hetzelfde jaar plaats hebben, zoodat er op het

einde van het jaar nog vorderingen uit dien hoofde openstaan. Het totaal dezer vorderingen wordt dan bij een staat voor administratieve overboekingen gebracht ten laste van de begrooting van het volgende en ten bate van de begrooting van het loopende dienstjaar. Is er bijv. een totaal-bedrag van f 5.000,— aan voorschotten verleend en is daarop een bedrag van f 3.000,— terugbetaald, dan wordt op het desbetreffende artikel der begrooting van het volgende jaar een bedrag van f 2.000,— in uitgaaf gesteld, welke som op den desbetreffenden ontvangstpost der begrooting van het loopende jaar als ontvangst wordt verantwoord.

Heeft een gebiedsdeel gelden voor derden te verwerken (z. g. werken voor derden) en is op het einde van het jaar minder respectievelijk meer verwerkt dan werd ontvangen, dan zal het voordeelig respectievelijk nadeelig verschil eveneens naar de begrooting van het volgende jaar behooren te worden overgebracht. Aan afzonderlijke, bij de rekening over te leggen opgaven, zullen deze overboekingen kunnen worden getoetst.

Tot slot van de bespreking van de rekeningsvoorschriften teken ik nog aan, dat deze een open oog hebben voor de voering der financieele administratie volgens moderne methoden en met moderne (boekhoud) machines. Afwijking van de voorgeschreven modellen is in verband hiermede mogelijk, indien daartoe toestemming van de toezichthoudende instantie is verkregen. Ook is gebruik van kaartregisters of losbladige registers geoorloofd, terwijl voorts de ressorten, eventueel onder te stellen voorwaarden, vrijgesteld kunnen worden van de opmaking en indiening van verschillende modellen. Deze laatste kunnen zoo noodig vervangen worden door doordrukken (of afschriften) van de ter secretarie bijgehouden registers.

VII (slot).

De ontwerp-beheersvoorschriften.

Ter secretarie van het gebiedsdeel zullen voortaan voor elk dienstjaar afzonderlijk de navolgende registers moeten worden aangehouden:

- a. register (chronologische klapper) van afgegeven bevelschriften tot betaling;
- b. register van ter goede rekening verstrekte gelden;
- c. register van afgegeven staten van administratieve boekingen;
- d. grootboek van uitgaven;
- e. grootboek van ontvangsten;
- f. register van voor bepaalde doeleinden beschikbaar gestelde sommen.

Voor deze jaarregisters worden de modellen vastgesteld, doch overigens mogen zij naar verkiezing worden gehouden in boekvorm, in los-

bladigen boekvorm dan wel volgens kaartsysteem.

Voorts moeten ter secretarie eenigen *doorlopende* registers worden bijgehouden, n. l.:

1. register van uitgereikte opdrachten tot invordering;
2. register van uitgereikte doorlopende opdrachten tot invordering;
3. register van verstrekte voorschotten (op salaris e. d.).

Ook hiervoor is het model weder aangegeven, terwijl de vorm der registers naar eigen keuze kan worden genomen.

De kashouder moet, voor elk kalenderjaar afzonderlijk, één (gewaarmerkt) kasboek volgens vastgesteld model bijhouden, doch mag daarnaast voor veelvuldig voorkomende gelijksoortige ontvangsten hulpkasboeken gebruiken, mits het totaal der daarin ingeschreven bedragen dagelijks in één bedrag naar het kasboek wordt overgebracht. Voor de hulpkasboeken worden alsdan voorschriften gegeven door het dagelijksch bestuur van het gebiedsdeel.

Het grootboek van uitgaven is zoodanig ingericht, dat het tegelijkertijd dienst kan doen als bewakingsregister. Ten aanzien van elk artikel worden n. l. bij elkander vermeld:

- a. de uitgaven krachtens bevelschriften en staten van administratieve overboekingen;
- b. de bedragen, welke als gelden ter goede rekening — voor het doen van uitgaven ten laste van het betreffende artikel — zijn verstrekt;
- c. de werkelijke uitgaven uit gelden ter goede rekening gedaan;
- d. de bedragen, als contraposten op de uitgaven in mindering te brengen;
- e. de bedragen, waarmede de uitgaven moeten worden verminderd ingevolge staten van administratieve boekingen.

In den loop van het jaar kan dus zeer eenvoudig per artikel worden nagegaan, hoeveel op een bepaalden post nog beschikbaar is; men heeft daartoe van het ramingsbedrag af te trekken het verschil tusschen de sommen $(a + b)$ en $(d + e)$, terwijl het verschil tusschen de som der bedragen $(a + c)$ en $(d + e)$ aan het einde van het dienstjaar aangeeft, tot welk bedrag op een bepaalden post uitgaven zijn gedaan.

De betalingen uit sommen ter goede rekening behooren in den vervolge tot de z.g. kleine uitgaven te worden beperkt. Aan de tot nu toe zoo dikwijls bestaande practijk, dat aan een ambtenaar zoodanige bedragen als sommen ter goede rekening worden verstrekt, dat deze feitelijk alle leveranciers e. a. kan betalen, wordt hierdoor een einde gemaakt. In aansluiting hierop zullen de interne voorschriften omtrent de wijze van het verstrekken van deze sommen en het doen van

betalingen daaruit, voortaan de noodige bepalingen moeten bevatten, welke waarborgen, dat de vorderingen ten laste der begrooting vòdraf door de autoriteit of het college, daartoe bij ordonnantie aangewezen, zooveel mogelijk zullen worden onderzocht, verevend en betaalbaar gesteld.

Dit belangrijke gedeelte van den leidraad eischt tot goed begrip van zaken eenige nadere toelichting. De Provincie-ordonnantie, Stadsgemeente-ordonnantie, Regentschaps-ordonnantie en de Locale Raden-ordonnantie kennen allen de vrijwel eensluidende bepaling, dat de vorderingen ten laste der begrooting worden onderzocht, verevend en betaalbaar gesteld door het (om één woord te gebruiken) dagelijksch bestuur van het gebiedsdeel. Uit deze bepaling blijkt duidelijk het preventieve stelsel: eerst onderzoeken en verevenen, daarna betaalbaar stellen. De betalingen moeten geschieden op bevelschriften, die aan zekere voorgeschreven eischen moeten voldoen. Nu is het gebruik van bevelschriften, welke op één centraal punt (n. l. de Secretarie) worden opgemaakt, niet doelmatig wanneer het territoire van een ressort nog al uitgestrekt is en de verbindingsmiddelen min of meer gebrekkig zijn. Vooral voor de uitbetaling van koelieloonen en van plaatselijke leveranties voor den technischen dienst in het binnenland moet een vlottere betalingswijze dan door middel van bevelschriften kunnen worden gebezigd. Met het oog hierop is de Locale Raden Ordonnantie in 1910 gewijzigd en is daarbij toegestaan, dat voor het doen van betalingen ook sommen ter goede rekening (in Nederland „voorschotten tot het doen van verschotten” geheeten) kunnen worden verstrekt. Deze sommen worden steeds uitgekeerd voor een bepaald werk, zoodat zij dus (voorloopig) op den uitgaafpost worden geboekt, waarop ook het werk wordt verantwoord.

Deze methode, die kennelijk bedoeld was als uitzondering, heeft zich in de practijk dermate ontwikkeld, dat langzamerhand vrijwel alle betalingen van arbeidsloonen en materialen, vooral bij de technische diensten uit sommen ter goede rekening geschieden, terwijl de betalingen per bevelschriften meer beperkt bleven tot de salarissen van het vaste personeel en de belangrijke betalingen aan de ter hoofdplaats wonende crediteuren. Doch hiermede is tevens het preventieve stelsel in het financieel beheer voor een groot deel omgezet geworden in een repressief stelsel. De rekenplichtige ambtenaren toch, die sommen ter goede rekening beheeren, dienen regelmatig verantwoordingen met de bewijzen van gedane betalingen in ter secretarie, waar de reeds gedane uitgaven na onderzoek ten laste van de begrooting worden gebracht (verevend).

Dit repressieve onderzoek der uitgaven is uiteraard nimmer zoo effectief als een preventieve

contrôle. Bovendien leidt het beheeren van gelden tot dikwijls zeer hooge bedragen door allerlei ambtenaren veel meer en veel eerder tot onregelmatigheden, dan een centraal gevoerd geldelijk beheer. De practijk geeft hiervan vele voorbeelden.

In de later tot stand gekomen Provincie-ordonnantie, Regentschaps-ordonnantie en Stadsgemeente-ordonnantie zijn de hierboven vermelde bepalingen van de L. R. O. vrijwel letterlijk overgenomen, zoodat dus bij de omzetting van de Gewestelijke en Plaatselijke Raden in Provinciën en Regentschappen het instituut van sommen ter goede rekening werd behouden en de daaraan verbonden practijk werd voortgezet. Nu is dit verklaarbaar voor groote gebiedsdeelen als de Provinciën (Oost-Java alleen is grooter van oppervlakte dan Nederland), voor welke het doen van alle betalingen uitsluitend per bevelschrift niet doenlijk is.

Doch voor ressorten met een kleiner territoire, zooals de Stadsgemeenten en Regentschappen, had het gebruik van sommen ter goede rekening beter niet kunnen zijn ingevoerd. In de practijk heeft men de nadeelen ervan ingezien en is men in vele kleine ressorten tot afschaffing van deze methode overgegaan. Het hoofd van den technischen dienst ontvangt slechts een klein werkvoorschot voor het doen van kleine betalingen, terwijl voor het overige de bevelschriften in eere zijn hersteld. Het zeer belangrijke preventieve onderzoek der vorderingen is daarmede eveneens weder mogelijk gemaakt.

Uiteraard moest in de ontwerp-voorschriften en daarbij behorende modellen rekening worden gehouden met de bepalingen der ordonnanties inzake de sommen ter goede rekening, doch in den leidraad is thans, zooals hierboven werd weergegeven, het juiste gebruik van dit systeem uiteengezet.

Een steeds terugkeerend bezwaar van het gebruik van bevelschriften is tot nu toe geweest de voldaan-teekening. De bestaande voorschriften erkennen feitelijk geen andere wijze van kwiteering dan door den rechthebbende zelf, met het gevolg dat steeds, wanneer de crediteur elders woont, het mandaat eerst ter teekening moet worden gezonden, terwijl na de terugontvangst (met voldaan-teekening) overmaking van het geld kan plaats hebben. Dit heeft in de practijk nog al eens aanleiding tot moeilijkheden gegeven. Eendeels heeft men getracht om deze te overvragen door (ten onrechte) de betalingen te doen uit sommen ter goede rekening, waardoor de „lastige” bevelschriften werden uitgeschakeld, anderzijds vermeed men den administratieven omslag, door de bevelschriften niet op naam van de rechthebbenden te plaatsen, maar bijv. ten

name van den secretaris, een secretarie-ambtenaar of het hoofd van den technischen dienst. Niet alleen is dit laatste in strijd met de bepalingen der ordonnanties, welke nadrukkelijk voorschrijven, dat de naam van den rechthebbende vermeld moet worden, maar ook heeft het zich in de praktijk voorgedaan, dat de tusschenpersoon de op zijn naam gestelde mandaten wel verzilverde, maar het geld voor eigen doeleinden aanwendde in plaats van het te zenden aan den crediteur.

De nieuwe beheersvoorschriften voorzien ook hierin. De voldoening der bevelschriften moet voortaan blijken uit de daarop gestelde handteekening van den rechthebbende of indien deze niet kan teekenen uit den door dezen daarop geplaatsten duimtopafdruk, dan wel uit een aan het bevelschrift te hechten bewijs, waaruit duidelijk blijkt, dat aan den rechthebbende het hem toekomende bedrag is overgemaakt, of dat deze voor dat bedrag bij een bankinstelling zijner keuze is te goed geschreven. Blijkens den leidraad kan als kwiteering voor het uitbetaalde bedrag dienen bijv. een debet nota van een bankinstelling of een recu van een overgemaakte postwissel, mits slechts duidelijk blijkt, dat belanghebbende het geld heeft ontvangen. Het is jammer, dat wij in Indië geen instelling als de postchèque girodienst in Nederland hebben, anders zou de oplossing in dit opzicht nog vollediger kunnen zijn.

Voortaan zal dus het heen en weer zenden van bevelschriften zeer beperkt worden, terwijl mede een einde is gemaakt aan de praktijk, dat een bevelschrift wordt gesteld ten name van een in dienst van het gebiedsdeel zijnden ambtenaar met opdracht „het bedrag aan den rechthebbende over te maken”.

Een vereenvoudiging zal verder nog worden verkregen door het gebruik van staten van administratieve boekingen in plaats de z.g. administratieve bevelschriften. Uitgaven — zoo zeggen de nieuwe beheersvoorschriften — welke niet in geld of geldswaard papier uit de kas zullen vloeien, doch waartegenover een verhooging van één of meer ontvangstposten en/of verlaging van één of meer uitgaafposten moet worden gesteld van in totaal een gelijk bedrag, worden niet bevolen bij een bevelschrift tot betaling, doch worden in de begrotingsrekening gebracht bij een staat van administratieve overboekingen. Hetzelfde is in omgekeerden zin voorgeschreven voor soortgelijke ontvangsten.

Deze overboekingsstaten passeeren niet den kashouder en worden derhalve ook niet in het kasboek opgenomen. Vooral zullen zij veelvuldig gebruikt worden bij de verrekeningen met gesloten beurzen, zooals die veelal met de bedrijven plaats vinden. Op één staat zullen verscheidene overboekingen tegelijk bevolen kunnen worden.

Naschrift.

In het vorenstaande heb ik vooral die gedeelten uit de ontwerpvoorschriften naar voren gebracht, waaruit in het bijzonder de principes spreken, welke bij de ontwerpers hebben voorgezeten. Voorts is meer de aandacht gevestigd op die punten, ten opzichte waarvan door de Indische ressorten een andere methode gevolgd wordt, dan voor zoover mij bekend door de Nederlandsche gemeenten. De opsomming daarnaast van de verdere details in de voorschriften en van alle bijbehorende modellen zou op deze plaats weinig zin hebben; deze wijken niet veel af van hetgeen in de Nederlandsche voorschriften terzake bepaald is.

Het eindoordeel over hetgeen ontworpen is, is samen te vatten in de voordeelen welke het werkcomité aan het slot van zijn rapport opsomt: a. de voorschriften zijn uniform voor alle Indische locale gebiedsdeelen; b. zij passen zich zooveel mogelijk aan bij de bestaande praktijk; c. zij openen de mogelijkheid van een intensief toezicht van hoogerhand, speciaal voor wat betreft den buitengewonen dienst en bevatten nochtans hoegenaamd geen beperkende bepalingen, die een soepele toepassing in den weg staan.

Tot veler genoegen is dezer dagen het Gubernementsbesluit van 29 Juli 1936, No. 19, afgekomen, waarbij de Regeering de hiervoor besproken voorschriften heeft vastgesteld met gelijktijdige intrekking van de eerder vermelde voorschriften, welke tot nu toe golden. Het hoofd van dit artikel kon in verband daarmee iets gewijzigd worden. De nieuwe bepalingen zullen voor het eerst van toepassing zijn op de begroting voor 1937.

Hoewel met het oog hierop het tijdstip van vaststelling niet vroeg is te noemen (verschillende secretarieën zijn reeds met den begrotingsarbeid voor 1937 begonnen), zal het met eenige voortvarendheid wel mogelijk zijn, om de omwerking zonder veel stagnatie haar beslag te doen krijgen. De praktijk zal thans moeten aantoonen of en in hoeverre zich hiaten in de voorschriften zullen openbaren.

Of de Regeering, overeenkomstig het advies van het werkcomité, is overgegaan tot het in het leven roepen van een permanente commissie van advies, teneinde van meet af aan een uniforme toepassing der voorschriften te verzekeren, was mij bij het beëindigen van dit artikel nog niet bekend. Wellicht valt hiervan later nog melding te maken.

J. D. P. VAN DIJK in
(Financieel Overheidsbeheer).

Soerabaja, Augustus 1936.