

LOCALE BELANGEN

ORGAAN VAN DE VEREENIGING VOOR LOCALE BELANGEN.

Verschijnt halfmaandelijks. Abonnementsprijs f 3.— per halfjaar.

De Vereeniging is opgericht in 1912 en als rechtspersoon erkend bij Gouvernementsbesluit d.d. 31 Juli 1922, No. 75. Zij stelt zich ten doel, de ontwikkeling van het gewestelijk en plaatselijk zelfbestuur en de algemeene belangen van locale ressorten te bevorderen.

Commissie van Redactie: Mr. H. E. BOISSEVAIN, F. W. M. KERCHMAN en G. de RAAD.
Redactie - Secretaris: H. OBBINK.

Opneming van een stuk beteekent niet, dat de Redactie zich met den inhoud vereenigt.
ALLE STUKKEN UTSLUITEND TE ADRESSEEREN: LOCALE BELANGEN, POSTBOX 38, SEMARANG.

Vaste medewerkers: Mr. J. ten BRINK, Mr. L. F. ENGELKES-NIX, Mr. C. J. van HASSELT, Mr. Ch. M. J. HERCKENRATH GERARD JANSEN, Mr. M. D. de JONG, Th. van KEMPEN, Dr. H. J. LEVELT, R. MARGONO, Mr. G. C. SUERMONDT

Voor locaal-technische aangelegenheden: Secretariaat Technische Commissie; Berlageweg 5, Bandoeng.

Vertegenwoordiger in Nederland: J. J. G. E. RUCKERT, Burgemeester van Enschede.

Kwijtschelding van locale belastingsschulden.

Eenigen tijd geleden werd door een N. V. bij een der stadsgemeenteraden op Java op billijkheidsgronden een verzoek ingediend om kwijtschelding van een schuld wegens gemeentelijke vennootschappenbelasting.

De stadsgemeenteraad wees dit verzoek van de hand op den grond, dat de desbetreffende verordening geen bepaling bevatte, krachtens welke kwijtschelding zooals werd gevraagd, kon worden verleend.

Deze beslissing is uiteraard volkomen juist; art. 78 lid 3 S. G. — evenals art. 17 lid 1 der Ind. Comptabiliteitswet, art. 66 lid 3 P. O. en art. 59 lid 3 R. O. — verbieden uitdrukkelijk teruggave of vrijstelling (kwijtschelding) van verschuldigde belasting, anders dan in de gevallen, waarin de wettelijke bepalingen der belastingwetgeving dit toestaan.

Als nu de desbetreffende belastingverordening der bovenbedoelde stadsgemeente geen kwijtschelding toestaat op den grond, dat de aanslag — hoewel wettelijk juist — onbillijk werkte, kon inderdaad de stadsgemeenteraad niet anders beslissen dan zij deed.

Doch dit geval verdient de aandacht, omdat het wijst op een reeds eenige malen aan het licht getreden leemte in de locale belastingwetgevingen.

Deze leemte, n.l. dat het niet mogelijk is kwijtschelding te verleenen van een bedrag, dat volgens de bepalingen van eenige belasting„wet” verschuldigd is, hoezeer de invordering van deze schuld ook in strijd moge zijn met het billijkheidsgevoel van individu en gemeenschap, ja zelfs in strijd met

beider belang, bestond vóór 1928 ook in de landsbelastingwetgeving.

Het Land heeft hierin echter voorzien door de vaststelling van de ordonnantie van 27 Mei 1928 (Staatsblad 1928, No. 187) waarin is bepaald, dat de Gouverneur-Generaal, na advies van den Directeur van Financiën en voor zoover het bedragen van f 500,— of meer betreft, den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord, in bijzondere gevallen, waarin de toepassing van belasting voorschriften strijdig was of zou zijn met het algemeen belang of tot groote onbillijkheid zou leiden, teruggave kan verleenen van betaalde of vrijstelling geven van verschuldigde belasting, voor zoover de regeling van de betrokken belasting niet tot de bevoegdheid van een hogere wetgever dan de ordonnantie-wetgever behoort.

Reeds enkele maanden na de verschijning van deze ordonnantie, nl. op 29 September 1928, stelde het lid van den Volksraad, de heer Khouw Kim An, naar aanleiding van een naar zijn meening sprekend onbillijk geval in de toepassing van de Semarangse terreinenbelasting, aan de Regeering de vraag, of Zij het niet urgent achtte, dat in navolging van Staatsblad 1928 No. 187 ook een ordonnantie in het leven zou worden geroepen, waarbij aan een, hetzij door den Gouverneur-Generaal hetzij door den Directeur van Financiën aan te wijzen autoriteit of overheidslichaam, de bevoegdheid zou worden gegeven deze vrijstellingen of teruggaven te bewerkstelligen ten aanzien van locale belastingen.

De Regeering antwoordde op 20 Augustus 1929 op de hier bedoelde vraag, dat zij een regeling als door den steller der vraag bedoeld, niet gewenscht achtte, „aangezien deze zeer ver zou

ingrijpen in de autonomie der zelfstandige gemeenschappen". Doch in aansluiting hierop merkte de Regeering op; „De raden dier gemeenschappen kunnen overigens zelf een overeenkomstige regeling vaststellen, hetgeen o.m. geschiedde bij art. 20 lid 3 der inkomstenbelasting verordening der Stadsgemeente Soerabaja".

Dit Regeeringsantwoord is — men vergeve ons de oneerbiedigheid — eenigszins slordig geformuleerd. De heer Khouw Kim An vroeg om een *algemeene* regeling voor de vrijstelling (kwijtschelding) van locale belastingen; de Regeering antwoordt, dat de raden zoo noodig een zoodanige (dus een *algemeene*) regeling kunnen vaststellen en verwijst als voorbeeld naar een bepaling uit een belastingverordening, hetgeen een *byzondere* regeling is.

Toen dan ook in een ander geval nog eens de behoefte bleek aan een regeling, die kwijtschelding van belasting mogelijk maakte, werd door den Gouverneur van een der Provincies, met verwijzing naar het hiervoren geciteerde antwoord, aan de Regeering de vraag gesteld, of zij de vaststelling van een *algemeene provinciale „billijkheids-verordening,"* in navolging van de „*billijkheidsordonnantie*" in Staatsblad 1928 no. 187, staatsrechtelijk bestaanbaar achtte.

Staatsblad 1928 no. 187 toch berust op artikel 17 lid 1 der Indische Comptabiliteitswet, hetwelk luidt: „Teruggave of vrijstelling van belasting geschiedt niet dan in de gevallen en op de wijze, bepaald bij *algemeene verordeningen*, vastgesteld door dezelfde of door een hogere macht dan die, welke de belasting regelde". Met deze bepaling is een *ordonnantie*, die in het algemeen de mogelijkheid van kwijtschelding van belasting regelt, niet in strijd.

De formulering van de met artikel 17 lid 1 der Indische Comptabiliteitswet overeenkomende bepaling uit de Provincie-ordonnantie is echter eenigszins afwijkend. Zij luidt: „Teruggave of vrijstelling van belasting geschiedt niet dan in de gevallen en op de wijze, in de provinciale belastingverordening voorzien" (art. 66 lid 3 P. O.) *).

Het is dus de vraag of een provinciale verordening, die een *algemeene* regeling voor de kwijtschelding van belastingschulden geeft, niet in strijd zou komen met deze bepaling.

Het is wel aardig hier nog even te vermelden hoe de Gouverneur er toe kwam deze vraag te stellen.

Een belastingschuldige, die volkomen in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen

was aangeslagen en niettemin deze aanslag als ten zeerste onbillijk voelde, wendde zich bij rekest tot den Gouverneur-Generaal om kwijtschelding van zijn schuld te erlangen. In zijn omtrent dit rekest uitgebracht advies zette de Gouverneur uiteen, dat de aanslag volkomen wettig was en dat vernietiging of vermindering daarvan niet mogelijk was. De Landvoogd deed hierop mededeelen dat naar zijn oordeel de juiste en starre toepassing van de bepalingen ten aanzien van deze belastingschuldige tot grove onbillijkheid had geleid en wenschte te vernemen of het niet mogelijk was om bijv. de helft van de onderwerpelijke belastingschuld buiten invordering te laten.

De Gouverneur wees er toen op, dat aan bedoelden belastingschuldige slechts tegemoet gekomen zou kunnen worden op grond van een „*billijkheidsbepaling*", die echter in de betrokken verordening ontbrak en daarin niet meer ingevoegd kon worden, omdat deze verordening (het ging om motorrijtuigenbelasting) inmiddels was komen te vervallen. Slechts indien de Regeering een *algemeene provinciale „billijkheids-verordening"* bestaanbaar achtte, zou tegenover den betrokken belastingschuldige een tegemoetkoming mogelijk zijn.

Alvorens stappen te doen om tot het tot stand komen van zoodanige *billijkheids-verordening* te geraken zou de Gouverneur gaarne vernemen of de Regeering daartegen geen bezwaren had.

Op deze in Januari 1934 gestelde vraag is echter tot dusverre geen antwoord ontvangen.

Mr. L. F. ENGELKES-NIX.

In welk geval kan verwacht worden, dat een verlichting van bepaalde gemeentelijke retributies of belastingen zal resulteren in een totale verhoogde opbrengst daarvan?

Een *algemeene*, zuiver theoretisch gestelde vraag, die dus ook alleen langs den weg van een theoretisch economische redeneering kan worden beantwoord.

Of een bepaald „geval" gunstig of ongunstig zal uitvallen, is meestal met behulp van de theorie met honderd procent zekerheid vooraf te bepalen, aangezien de „storende" factoren, die zich in de huishouding — niet — grooter dan een gemeente voordoen, wel alle bekend, en zoo eenvoudig van uitwerking zijn, dat de resultante wel te bepalen is.

Om nu op de gestelde vraag, eerst een algemeen antwoord te geven zou ik willen zeggen:

*) Art. 78 lid 3 S. O. en art. 59 lid 3 R. O. luiden: „Teruggave of vrijstelling van belasting geschiedt niet dan in de gevallen en op de wijze, in de belastingverordening voorzien".

„Tariefsverlaging (als hoedanig ik in het vervolg van dit stuk het in het opschrift breder omschrevene verder zal aanduiden) — tariefsverlaging dan zal slechts dan tot verhoogd totaal inkomen leiden, als het nieuwe (ge)verbruik van dat betrokken artikel meer dan het omgekeerd evenredige bedraagt van hetgeen de korting zonder meer als eindresultaat zou doen verwachten.

Tot zoover is de zaak eenvoudig. Een korting van 10% brengt een inkomstenderving mee, tenzij er $\frac{10}{9}$ X zooveel wordt „omgezet”.

Toch leert dit eenvoudige antwoord reeds dadelijk een belangrijk ding. En dat is, dat 10% korting — reeds $11\frac{1}{9}$ % omzetvermeerdering moet geven om „op peil” te blijven — en dat bij 25% korting slechts het oude totaal gehandhaafd blijft bij een omzetvermeerdering van $33\frac{1}{3}$ %. Door veel rekenkunstenaars op het gladde ijs der tariefsbepaling wordt geen rekening gehouden met het percentageverschil, dat uit de omgekeerde evenredigheid voortvloeit — en wordt alzoo hierdoor reeds de eerste lang niet onaardige bok geschoten.

Iets moeilijker wordt de kwestie, als men een bepaald „artikel” gaat noemen en daarop voor zichzelf een antwoord verlangt. Met artikel bedoel ik dan het algemeene geval — niet de toepassing er van op een bepaalde plaats of ressort. Per artikel is nu echter evenzeer een algemeen antwoord te geven, waarbij het basis antwoord (zie boven) als grondslag zijn waarde behoudt.

Laat ik bij wijze van voorbeeld eenige artikelen beschouwen.

I. Leidt verlaging van waterleidingtarieven tot verhoogde totaal inkomsten?

Antwoord: *neen*.

Aangenomen wordt, dat de tarieven niet dermate hoog waren, dat men goedkoopster bier kan drinken dan water.

Valt men van een dergelijk hoog niveau, dat tot het uiterst beperkte gebruik door zeer enkele goeden voert, tot een basis terug, die algemeen gebruik mogelijk maakt, dan is nauwkeurige kennis noodig van de samenstelling der bevolking naar den aard der koopkracht, om den omvang van het nieuwe verbruik te kunnen schatten. Met andere woorden bij een prijsdaling van f 1.— per M³ naar 25 cent per M³ komen heel andere factoren een rol spelen, welke elk afzonderlijk moeten worden bestudeerd, dan bij een prijsdaling van 25 cent naar 20 cent per M³.

Is in het uitzonderlijk gestelde geval totaalinkomstvermeerdering waarschijnlijk, in het tweede is ze uitgesloten.

Wat toch is het geval? We hebben in leidingwater te doen met een artikel, dat valt onder de z.g. niet-rekbare vraag. Men drinkt niet meer water, en men baadt zich niet met meer water,

omdat water goedkoopster wordt. De behoefte eenmaal bevredigd zijnde, heeft de prijs geen invloed meer en dus zit er geen rek in de vraag! De reeds aangesloten verbruikers houden de korting gaarne in hun zak, en zelfs in royalere tijden dan tegenwoordig, zou men zien dat een korting van 20% zeker geen afnamevermeerdering van 25% opleverde.

Maar de te verwachten nieuwe aansluitingen! Hiervoor geldt de navolgende redeneering. — Water is een begeerd goed — een onmisbaar goed. Wie leidingwater als een der eerste levensbehoeften erkent, wil zich daarvoor een — desnoods — groot offer getroosten. Wie zich dat offer niet getroosten wil — erkent het niet als een der eerste levensbehoeften. Zoo iemand neemt genoeg met eenige andere voorziening van deze behoefte (putwater b. v.). Er zijn dus juist bij een dergelijk artikel praktisch geen niet-bevredigde grenscoopers. (dit zijn menschen, die als het ware gereed staan om te gaan koopen, doch nog juist worden tegengehouden door de voor hun beurs iets te hooge prijs). Er zijn dus praktisch geen menschen, die bij een verlaging van 10 á 25% van de groep niet-koopsters overgaan in de groep van de koopsters. Nooit zal om deze reden bij een daling van het tarief met 25% de groep aangesloten en vergroot kunnen worden met $33\frac{1}{3}$ %. De lezer lette wel op: besproken wordt het „normale” tarief.

Conclusie moet dus zijn: tariefsverlaging van water wordt niet goed gemaakt door meer verbruik van reeds aangesloten; levert slechts een enkele nieuwe aansluiting en moet dus leiden tot een inkomstdaling van weinig minder dan het vrij gegeven percentage.

Dit alles is theorie? Volkomen juist. Ik heb deze theorie ook den Raad van Manado voorgelaten. Na veel, dat niet ter zake doet, kwam de Raad toch tot tariefswijziging — en wel in dezen zin dat men de klein-verbruikers vermindering gaf, de groot-verbruikers eenige verhooging.

Het laagste vroegere tarief was f 2.45 (waarvoor men dan 10 M³ kreeg). — Het laagste nieuwe tarief werd tachtig cent (waarvoor dan 4 M³ werd gegeven). Mij dunkt een verlaging, die er zijn mag, als men bedenkt dat de rest naar verhouding was. — Nu zouden er toch wel zeer veel nieuwe aansluitingen komen, temeer als men er op lette, dat een vierhonderdtal perceelen aangesloten waren, waarvan de bewoners geen gebruik maakten van het leidingwater. *Natuurlijk* kwam dat door het te hooge tarief enz. enz. — En het resultaat? —

Met veel moeite en veel reclame zijn er sedert de invoering van dit nieuwe tarief (zeven maanden geleden) dertig nieuwe gebruikers bijgekomen.

De zaak verliep geheel volgens bovenstaande theorie. Een gemiddeld gegeven korting van vijftien procent resulteerde in een inkomstenderving van vijftien procent.

Een ander voorbeeld: de passartarieven. Leidt verlaging van passartarieven tot verhoogde totaal inkomsten? Antwoord wederom: *neen*. —

De redeneering is geheel afwijkend van die betreffende de waterleidingtarieven, al komen we uiteraard ook hier weer op het terrein van de wetten van vraag en aanbod.

Men wil bij verlaging van passartarieven (huur van stands e.d.) bereiken, dat er meer stands gehuurd worden. Men zou zulks mogen verwachten, als de toekomstige standhuurder daàrom nog niet tot huur was overgegaan, omdat de huur hem te hoog was of om het anders uit te drukken, omdat de winst, die voor hem overblijft na de huur (het tarief) voldaan te hebben te gering is, of mogelijk geheel verdwenen is.

Eigenaardig, dat men bij de beschouwing van dit probleem altijd weer het oog richt, of althans het meest richt, op dien standhuurder. Met hem, als aanbieder van koopwaren op den passar is er niets aan de hand. De oorzaak, dat het hem niet goed gaat, en dat hij onze aandacht is gaan vragen, is er een van den tweeden graad. De primaire oorzaak is, dat er aan de zijde van de vraag (van de koopers op den passar) iets niet in orde is. Of men vraagt *minder* goederen, of men vraagt een gelijke hoeveelheid goederen als vroeger, maar per eenheid van lageren prijs.

Heeft men te doen met het geval, dat er verminderde vraag is, dan geldt de volgende redeneering. Tot heden waren voor de voorziening van de behoeften van *y* vragers (koopers) noodig *x* aanbieders (verkoopers).

Wanneer deze *y* vragers òf in aantal afnemen, òf per vrager minder willen koopen en er zoodoende slechts 9/10 van het totaal quantum gevraagd wordt, zal met minder aanbieders (standhouders) volstaan kunnen worden. Ten einde den eigen omzet op peil te houden zet men de concurrentie in werking, begint de prijsdaling, met het gevolg, dat de grensverkooper (de aanbieder, die zich in de slechte omstandigheden bevindt) gedoemd is van het tooneel te verdwijnen.

Of het dus niet juist is, dezen grensverkooper wiens omstandigheden nu zoo ongunstig zijn, dat hij van het tooneel moet verdwijnen, middels tariefsverlaging te helpen, en of het niet mogelijk is, zoodoende een zoo groot aantal afgevalen grensverkoopers weer binnen het verkoopsgedebiet terug te halen, dat de totaal passaropbrengst per slot van rekening grooter wordt?

Immers *neen*! — Tariefsverlaging maakt immers voor alle verkopers de situatie gunstiger. De concurrentie kan dus iets verder worden voort-

gezet, en de mogelijk hoopvol teruggekeerden zijn opnieuw gedoemd te verdwijnen.

Resultaat: een volmaakt gelijk aantal verkopers, en een inkomstenderving voor de Gemeente recht evenredig met de gegeven korting.

Wordt een even groot quantum gevraagd tegen lageren prijs, dan krijgt men een kleine variatie op boven gegeven redeneering met dezelfde conclusies.

Dat men dus door deze tariefsverlaging alleen de consumenten helpt en niet de handelaars, de retributieschuldigen, zal ieder duidelijk zijn. Verbetering van de inkomsten uit passarretibuties is niet blijvend te verwachten van welke kunstgreep op dit gebied ook. — de verbetering komt eerst, maar ook eerst dan als de vraag herleeft (hetzij in quantum, hetzij tegen hooger prijsniveau). En deze te doen herleven ligt zeker buiten de macht van welken bestuurder ook.

In moge het bij de gegeven voorbeelden laten, en er alleen nog op wijzen, dat economische wetten in de praktijk vaak een resultante geven onder inwerking van psychologische factoren. Zoo b.v. bij de ontduiking van honden- of fietsenbelasting. Bij de eerste is het voor de meer eenvoudigen in den lande een kansspel. Wordt men gesnapt, dan betaalt men uiteindelijk wel meer, maar de kans dat men betrapt wordt is gering, en de kans blijft ook dan nog bestaan, dat men vrij loopt van boete en belasting, doordat het bewijs niet geleverd kan worden, dat het bewuste dier van beklagde is! — Een leuke sport op zich zelf alzoo: die belastingontduiking.

Rijwielbelastingen ontduiken is veel moeilijker of onmogelijk. Maar het niet betalen van de een — en het wel betalen van de ander heeft zeer weinig te maken met de hoogte van het tarief. 't Gaat eenvoudig om de grootte van de kans bij de ontduiking. En slechts een enkeling neemt bij het koopen van hond of fiets de belasting als doorslaggevend argument in overweging. Halveering van het betreffend tarief b.v. brengt nooit honderd procent vermeerdering van het aantal. De retributie (belasting) speelt daarvoor in vergelijking met de andere kosten aan het bezit verbonden een te kleine rol.

Economisch uitgedrukt: De naast volgende groep van personen voor wie het bezit van het bedoelde voorwerp door deze retributie (belasting) daling is mogelijk geworden is steeds (veel) kleiner, dan de gezamenlijke (economische) groepen, die zich reeds van het bezit verzekerd hebben.

In bovenstaande beschouwing is geen aandacht gewijd aan eenig ander resultaat of doel van tariefsverlaging dan alleen aan de totaalopbrengst daarvan. — Ik meen, dat zulks ook de bedoeling was van den heer Catalani in zijn artikel over dit onderwerp in het nummer van dit blad van 16 September.

Ik hoop een kaarsje bijgedragen te hebben tot opklaring van het probleem, waarmee vele bestuurders tegenwoordig worstelen: druk op de retributies en belastingen eenerzijds en stabiliteit van de gemeente-financiën anderzijds.

H. F. BRUNE.

Manado, 10 October 1935.

Provinciale verordeningen op den aanleg en het gebruik van transportkabels.

Bij het Gouvernementsbesluit in Staatsblad 1927, No. 43, is de regeling van het onderwerp, waarin is voorzien bij het besluit van 9 Juli 1871 No. 14 (Staatsblad No. 102), zooals dit is gewijzigd bij artikel 3 van het besluit van 29 December 1925 No. 3x (Staatsblad No. 686) (aanleg en gebruik van transportkabels, in provincies overgelaten aan den provincialen raad.)

Weliswaar kennen de artikelen 119, lid 6, der Indische Staatsregeling en 78, lid 1 onder a, der Provincie-ordonnantie medewerking van den provincialen raad alleen in gevallen waarin *algemeene verordeningen* deze vorderen, doch naar de meening der Directeuren van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandsch Bestuur valt het aangehaalde Gouvernementsbesluit buiten de werking dezer artikelen, omdat het geen „medebestuursoopdracht“ bevat. *)

Huns inziens toch legt het bedoelde besluit aan de provinciën geenszins de *verplichting* op tot het vaststellen van voorschriften nopens het onderwerp, waaromtrent is voorzien bij het besluit van 9 Juli 1871 No. 14 (Staatsblad No. 102). Eerstgemeld besluit bepaalt immers, dat de regeling van bedoeld onderwerp wordt *overgelaten* aan den provincialen raad. Het besluit, zooals de beide genoemde Departementshoofden dit lezen, heeft deze beteekenis, dat de Regeering zich uitdrukkelijk *terugtrekt van de regeling van meerbedoeld onderwerp* en bepaalt dat Haar regeling zal ophouden te gelden zoodra in het onderwerp bij provinciale verordening wordt voorzien.

De Directeuren van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandsch Bestuur nemen derhalve aan dat wanneer de hoogere wetgever een bepaald gebied aan den provincialen raad overlaat en zich van dat gebied terugtrekt, daartoe de vorm van een Gouvernementsbesluit kan worden gekozen.

Deze opvatting komt in strijd met artikel 119 (7) der Indische Staatsregeling juncto artikel 64

van de Provincie-ordonnantie ingevolge hetwelk de wetgevende bevoegdheid van den provincialen raad niet bij *besluit* wordt begrensd doch bij *algemeene verordening* in den zin van artikel 95 der aangehaalde wet ¹⁾; derhalve in den vorm van *een* regeeringsverordening, ordonnantie, algemeenen maatregel van bestuur of wet.

Indien de door de Directeuren verdedigde zienswijze juist ware, zouden bijvoorbeeld artikel 8 van Staatsblad 1929 No. 227, waarbij 's Lands wetgever zich ten behoeve van den provincialen raad van Midden-Java terugtrok van de regeling der verplichting van ondernemingen tot herstel van de door hun karretransport toegebrachte schade, en artikel 1 van Staatsblad 1934 No. 26, waarbij 's Lands wetgever ten behoeve van de raden der regentschappen, stadsgemeenten en gemeenten afstand deed van de regeling der armenzorg, in besluitvorm vastgesteld moeten zijn.

Terecht is de Regeering echter van afwijkende meening, zooals blijkt uit § 3 der Memorie van Toelichting op het ontwerp der laatstvermelde ordonnantie ²⁾, waaruit het volgende moge worden aangehaald: „Voor het bereiken van het beoogde doel — dat overal waar zelfstandige bestuurslichamen zijn ontstaan, het Land zich volledig terugtrekt om aan deze lichamen het werk over te laten hetwelk het bij gebreke van anderen tot nog toe noodgedwongen aan zich heeft gehouden — zou kunnen worden volstaan met het intrekken van de administratieve voorschriften ter zake; het terrein zou daarmede vrij zijn gemaakt voor de werkzaamheid der openbare rechtsgemeenschappen. Waar hier echter tevens een nieuwe ordening van de Overheidswerkzaamheid wordt beoogd, werd er de voorkeur aan gegeven de hooger ontwikkelde gedachten op stellige wijze in de wetgeving tot uiting te brengen”; — terecht is de in Staatsblad 1927 no. 43 gekozen en door de Directeuren van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandsch Bestuur verdedigde oplossing: toewijzing van een bepaalde Overheidswerkzaamheid bij administratief voorschrift (n.l. bij hetzelfde besluit, dat tevens in de intrekking der bestaande regeling voorziet) aan een lagere gemeenschap, blijkbaar zelfs niet als een voor uitvoering in aanmerking komende mogelijkheid beschouwd.

Het is dus noodzakelijk dat aan den inhoud van het Gouvernementsbesluit in Staatsblad 1927 no. 43 de vorm worde gegeven van een *algemeene verordening*.

Mr. D. H. LEDEBOER.

*) Dr. A. J. W. Brückel acht medebestuur aanwezig en het Gouvernementsbesluit onwettig; Indische Bestuurshervorming blz. 137.

1) In verband met artikel 2 onder V der wet van 23 Juni 1925 (Nederlandsch Staatsblad 234, Indisch Staatsblad 447) gold ten tijde van de vaststelling van Staatsblad 1925 no. 686 en 1927 no. 43 artikel 31 van het Regeeringsreglement.

2) Bijlagen Handelingen Volksraad 1933-1934 onderwerp 86 stuk 3 bl. 5.

DECENTRALIANA.

Indrukken van het instituut der regentschapsraden als bestuursorgaan.

(Slot)

5. De richting waarin het voorgaande wijst.

Uit al het voorgaande moge dan tenslotte worden gedistilleerd, dat men eenerzijds het probleem niet ernstig genoeg kan overdenken, anderzijds daarna niet eenvoudig genoeg kan zijn en blijven in de keuze en constructie van het instituut, dat in de aldus onderkende behoefte moet voorzien.

Voor alles zware men af het: „net als voor de Europeanen”, waarvoor, zegt Van Vollenhoven in *Old Glory* terecht: „een groote mate van zelfoverwinning noodig is”. „Al schittert op het oog blik dit vergulde blik nog met onweerstaanbare bekoring in het oog van den Indonesiër”, de teleurstelling van de gecommitteerden in het zoo zeer begeerde, maar naar Oostersche smaak nog zoo weinig inhoudsvol gebleken medebestuur, moge die zelfoverwinning blijvend schragen.

„Door voor ons eigen gerief het oostersche te verwingen tot iets westersch, bereidt men zichzelf teleurstelling en aan de oostersche maatschappij ontreddering. Men behoeft de toegang tot het Westen allermint te barricadeeren — het tegendeel is waar — zal westersche verbetering (b.v. op het stuk van gezondheid, van verkeer, van openbaarheid, van onvertogen rechtspraak) hebben in te voeren, zal zelfs het oostersche waar het kan uit het westersche hebben te bevruchten.”

Daarnaast vraagt Van Vollenhoven: „eerbiediging van het religieuze historisch traditioneele gevoelselement, het versmiden van schijnvormingen, waardoor ook de Haagsche Staten-Generaal zich niet langer laten verschalken en aanvaarding van een inheemsche salarispeilschaal.”

Voor al dit laatste punt is het oude struikelblok, maar gelukkig heeft de crisis in die richting reeds zeer heilzaam gewerkt.

Indisch artsen, indisch rechtskundigen en andere geletterden, die eenige jaren terug slechts voor „hausse” betaling hun diensten, ook in particulier verband of in een particuliere praktijk, wenschten te verrichten zijn gaan inzien, dat zij evenals een academisch opgeleide kracht in het moederland wel aanspraak kunnen maken op een zekere maatschappelijke onderscheiding, maar dat daarvoor geenszins noodig is, dat zij zich relatief veel duurdere, westersche, levensvormen aanmeten, temeer waar daardoor zooveel van eigen distinctie verloren gaat. Het blijkt tenslotte toch innerlijk bevredigender te zijn, de eerste te wezen onder zijns gelijke dan de laatste onder de vreemden. Vooral nu die vreemden zelve ook andere waarden zijn gaan waardeeren en niet in staat blijken de goudstroom eindeloos te doen zijn. En

de regentschapsraden zelf hebben daarin reeds in zeer belangrijke mate geleerd te berusten. Kon men in de eerste crisisjaren niet anders vernemen dan weeklaag over onvoldoende subsidies van den lande, vele regenten hebben reeds geleerd: to make the best of it en zijn het meer in de eenvoud gaan zoeken.

En waarlijk het moet ook zoo eenvoudig. Het moet zijn een kostelijk, geen kostbaar gerief. Men behoeft een regentschapsbegroting maar in te zien om te onderkennen hoe eenvoudig de onderwerpen van bestuurszorg in de regentschapssfeer zijn. Als men zich even weet vrij te maken van verwarrende titulatuur en de bevolkingsbelangen niet als groot voorstelt alleen omdat er eenige honderdduizenden overigens zeer arme zielen bij betrokken zijn, zal men onderscheiden dat het, om in buitengewestentaal te spreken, om zeer normaal onderafdeelingsbestuur gaat, typisch plaatselijk bestuur, dat een groote bekoring kan hebben, maar waarvan men de zakelijke omvang niet overschatte.

En wie van buiten Java de dikwijls zeer vergaande medezeggenschap van de bevolking in dit plaatselijk bestuur kent (in het medebeheer van onderafdeelingskassen door rodi- en pasar-commissies en hoe die verschillende zeer eenvoudig geadministreerde raden verder mogen heeten) staat terecht eenigszins verbaasd te zien dat een complete bestuurshervorming noodig was om op Java nog maar een deel van datzelfde te bereiken en dan soms nog pas naar den vorm.

En dan denke men in het geheel nog niet aan inheemsche rechtspraak.

Men vindt trouwens dit medebestuur buiten Java zoo vanzelfsprekend, dat daar bij een bestuurshervorming geheel andere ideën rijzen: die van „groeps-gemeenschappen” volken en volkjes, die als volks-, niet slechts als territoriale, gemeenschappen worden beschouwd, met tegemoetkoming aan volksleven en volksrecht zooals men dat op Java zich slechts denken kan voor Madoereesch, Javaansch en Soendaneesch „leven”.

Men houde goed voor oogen dat rustig bekeken Java bestuurstechnisch slechts vergelijkbaar is met bijvoorbeeld Noord-West Sumatra: hier als daar drie typische volksgroepen: Madoerezen, Javanen, Soendanezen tegenover daar: Minangkabauers, Batakkers, Atjehers.

Hier als daar: centra van volks- en oeconomisch leven in de hoofdplaatsen, hier Batavia, Semarang, Soerabaja, daar Padang, Sibolga, Kota Radja.

Op al deze plaatsen een typisch gewestelijke bestuur en gewestelijke handelsorganisaties, aangepast aan volksbehoeften en volkskarakter.

Dezelfde lakens die men hier en in het ambtelijke en in het particuliere uitdeelt, worden ook daar uitgedeeld, kleinere lakens, maar van dezelfde soort en van een soort dat niet uitgedeeld wordt

in afdeelingshoofdplaatsen als Banjoemas, Madioen, Padang Sidempoean of Pajacombo. Zelfs niet in Europeesche centra als Bandoeng, Magelang, Malang, Fort de Kock, Sawah Loento, Samarinda.

Men overschatte toch vooral niet de zakelijke positie van den resident-afdeelingshoofd op Java, die practisch gelijk is aan die van den assistent-resident afdeelingshoofd buiten Java, hoezeer zijn sociale, inderdaad belangrijk meer omvattende taak, die men vooral niet onderschatte, een hoogere waardeering in salaris wettigt. Daarvoor behoeft men de enkele bevoegdheden van het oude hoofd van gewestelijk bestuur op Java, die op den resident-afdeelingshoofd overgingen, zelfs, geloof ik, niet te noemen.

Zooals gezegd is men buiten Java bij het denkbeeld van bestuurshervorming vrijwel dadelijk geheel anders gaan denken: aan typische volksinstituten (groepsgemeenschappen): een Minangkaburaad b.v., die niet alleen maar Minangkabausch zou heeten, maar ook Minangkabausch, dat is grootendeels oostersch zou zijn, slechts zoover verwesterscht als het volksleven zelf zich aangepast heeft en zal hebben aan de wereldhuishouding.

Een eenvoudig, maar zelfbewust en krachtig negarihoofd zei het eens op een openbare bespreking van de vroeger wel eens gedachte decentralisatie-Sumatra-Westkust-raad zoo vrijmoedig maar zeer juist tot een zeer hoog geplaatst regeeringsambtenaar: „Ziet U, wij Minangkabauers zijn maar een soort karbouwen, U kent de legende wel, maar wat baat het U dan ons schitterende edelgesteenten voor te houden als wij toch alleen maar toehappen op een bosje gras. Dat plaatselijk bestuur, ach, dat laat voor ons niet zooveel meer te wenschen over, dat doet de controleur in het algemeen zeer naar ons genoegen en met inachtneming van onzen plaatselijken aard en daar mogen wij ons woordje zeer wel in meespreken. En dat gewestelijk bestuur voor zoover dat lokaal „regeeren” is, dat is toch ook niet wat wij kunnen verlangen. Maar als daartusschen nu nog eens een brok Minangkabausch bestuur kon bestaan, waar wij ons als „volk” konden doen gelden, als U dat nog eens voor ons zoudt kunnen verkrijgen, dan zouden wij U zeer veel dank schuldig zijn.”

En hiermede komt het grondprobleem dan weer naar voren, hoe komt men tegemoet aan de mede bestuursbehoeften ontstaan door 't onderwijs en de opening van het land voor nieuwe ideeën, behoeften die niet of niet meer bevredigd worden door den laagsten traditioneelen bestuursvorm: het indonesisch dorpsbestuur. Door het inlandsch gemeentewezen principieel losgemaakt van de dorpsgemeenschap, zooals door Boeke gemotiveerd in zijn publicatie: *Dorp en desa* (1934). Door een-

voudige medezeggenschap vervolgens in het plaatselijk bestuur. Door deelname daarna aan de oude vormen van gewestelijk bestuur? Neen, door dit gewestelijk bestuur regelend alles wat volksgekleurd mag zijn zoodanig uit te bouwen dat het in die behoeften mede voorziet, dat het inderdaad volksbestuur wordt. Door deelname ten slotte aan het landsbestuur in den volksraad.

In het met rust te laten dorpsbestuur blijve verzekerd de beleving van het groepsverband van elkander min of meer verwante families. Het in landsch gemeentebestuur regele wettelijk de overige woongemeenschapsbelangen. Het plaatselijk bestuur waaraan men alles overlate wat plaatselijk gevarieerd mag zijn, worde de leerschool waar men zich kan verwerven het vermogen tot zelf doen en waar men kan leeren waardeeren wat men zelf heeft gedaan, omdat men het zelf heeft gedaan zonder „opheffing”, slechts voor al te zeer struikelen behoed, maar zelf, langs zelf gezochten en zelf gevonden weg.

Op Java is het plaatsen van den regent in het centrum van het geheele dagelijksche bestuur, he-regentschapshuishouden, met naast zich een werkelijk representatieve raad met vele, maar eentvoudige en eenvoudig verwerkte, bevoegdheden logisch. Het toevoegen van een zakelijken weterschen adviseur, den assistent-resident doet aan dit principe niet te kort.

Dat men buiten Java dit plaatselijk bestuur waar dit zoo gegroeid is blijft groepeeren om den europeeschen onderafdeelingshoofd (zooals in de Staten Generaal uitdrukkelijk is verlangd), is ook logisch. De regentenfiguur bestaat daar eenmaal niet en pogingen haar te scheppen zijn herhaaldelijk gefaald. Maar bovendien, men ziet daar de vertegenwoordiger van het Nederlandsch gezag ook niet zoozeer als de „overheerscher”, maar meer als de gevolmachtigde van de oorlogspartij die overwon maar waarmede men een verbond sloot „tot pacificatie” in den ruimsten zin van het woord.

Ook waar niet de vorm van zelfbestuur werd gekozen of mogelijk bleek, bleef toch het wezen van de bestuursvoering de typische trek daarvan behouden: zakelijk bestuur door den Europeeschen bestuursambtenaar, volksbestuur door de bevolking zelve middels haar hoofden en andere vertegenwoordigers.

Boven dit plaatselijk bestuur mogen dan de groepsgemeenschappen der Javanen, der Soendanezen, der Minangkabauers, der Batakkers en der andere volksgroepen uitgroeien tot echte volksorganisaties, tot gewestelijk volksbestuur gegroepeerd om den gewestelijken bestuurder, waarboven de regeering plus volksraad nog slechts de groote lijnen behoeft te verzorgen en de supervisie uit te oefenen over dit gewestelijk bestuur.

Dat de gouverneur-generaal daarin de bijstand niet zal kunnen missen van eilandgouverneurs, al of niet bijgestaan door een eilandraad is mijn persoonlijke overtuiging. Anders geraakt men toch weer tot bureauopperheerschappij te Batavia of als deze zich zelve mocht terugtrekken, tot al te uiteenlopende methoden van persoonlijken aard. Bovendien zullen om die eilandgouverneurs geleidelijk door samensmelting van de huidige opgroeien de grootere volkseenheden; die der Sumatranen bijvoorbeeld, die onderling, naast nu nog sterke verschillen, zooveel gelijkheid vertoonen en tezamen een zoo groote tegenstelling te zien geven met bijvoorbeeld de drie Javavolken of de gezamenlijke volkeren der Groote Oost, die onderling weer zoo groote overeenkomstige trekken vertoonen.

Wanneer die grootere volkseenheden zullen samensmelten en die tegenstellingen naar de achtergrond zullen verdwijnen, zal de toekomst moeten leeren.

Vermoedelijk zullen daar echter wel even groote perioden mee gemoeid zijn als met de samengroeiing der Zeven Provinciën om de Oranje-figuren tot het rijk der Nederlanden en de aansluiting der staten van Europa tot een toekomstige nationale eenheid.

Het zijn deze dwingende gedachten, die mij drongen dit artikel samen te stellen,

Betere verwerking door kundiger krachten „die het vertrouwen genieten van de wetgevende macht in Nederland” moge eenmaal op deze proeve volgen, opdat overtuigend moge worden aangetoond of inderdaad langs dezen weg de oplossing van het grondprobleem practisch kan worden verwezenlijkt.

Adres aan de Regeering inzake door Haar te treffen maatregelen, teneinde een belangrijk deel der inkomsten van pensioenfondsen, levensverzekeringsmaatschappijen enz. hier te lande te beleggen.

Op het door den Provincialen Raad van Oost-Java tot de Regeering gericht adres van 28 Juni 1935 (Verg. Provinciaal Blad 1935, Serie A No. 13, blz. 749/756) is als antwoord de mededeeling ontvangen, dat Zij instemt met het hieronder afgedrukt schrijven van den Directeur van Financiën van 30 Augustus d.a.v. No. GTd 19/7/22.

ONDERWERP:

Departement van Financiën. Verzoek om maatregelen tot belegging van een belangrijk deel der inkomsten van pensioenfondsen enz.

No. GTd 19/7/22. Batavia-C., 30 Augustus 1935.

Aan
Zijne Excellentie den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië.

Met verwijzing naar het door mijn tusschenkomst aan Uwe Excellentie gericht schrijven van den Provincialen Raad van Oost-Java van 6 dezer No. C 70/30/1 met bijlage, hetwelk hierbij eerbiedig wordt aangeboden heb ik de eer Uwer Excellentie het volgende mede te deelen.

Het voorstel, dat door den Provincialen Raad van Oost-Java in zijn vergadering van 28 Maart jl. werd aangenomen, gaat uit van de veronderstelling dat door het aanhouden hier te lande van de inkomsten van pensioenfondsen, levensverzekering- en dergelijke maatschappijen een Indische geldmarkt zou kunnen worden gevormd, waardoor het mogelijk zou zijn de benodigde gelden op langen termijn tegen lagere rente te verkrijgen dan thans het geval is. Deze praemisse is echter onjuist.

Het kan niet worden ontkend, dat de rente, welke hiertelende voor credieten op langen termijn moet worden betaald, hooger ligt dan in vele West-Europeesche landen het geval is (ofschoon toch ook weer aanzienlijk lager dan in tal van andere landen, zoowel in Europa als in Amerika en Azië), doch deze hoogte hangt ten nauwste samen met en is daardoor rechtstreeks evenredig aan het risico, dat met deze uitzetting op langen termijn wordt geloopt. Het feit, dat geen Indische geld- en kapitaalmarkt in eigenlijken zin bestaat, is op den rentevoet niet van merkbaren invloed, wat geen verwondering behoeft te wekken wanneer men er rekening mede houdt dat te allen tijde en in alle benodigde hoeveelheden geld van de groote geldcentra kan worden aangetrokken door middel van de daarvoor bestaande kanalen.

Het ontbreken van een eigen Indische geldmarkt van eenigen omvang is slechts een gevolg van de omstandigheid dat voor het beschikbaar komende geld hiertelende geen voldoende em-plooi kan worden gevonden en dat het op de groote geldmarkten wel ten allen tijde en op elken gewenschten termijn rentegevend kan worden uitgezet. Dwangmaatregelen om te komen tot een kunstmatige Indische geldmarkt zouden, naar uit het bovenstaande moge blijken, geen verlaging van den rentestand voor uitzettingen hiertelende tengevolge hebben en zouden slechts leiden tot verwaring in het geldverkeer.

Iets anders is vanzelfsprekend de vraag of de thans nog geldende rentepercentages voor in vroeger jaren gesloten leeningen in vele gevallen niet behooren te worden verminderd; deze vraag wordt als zoodanig in het schrijven van den Provincialen Raad echter niet aangeroerd en behoeft dus ook geen bespreking, zij is, naar be-

kend, in studie genomen door de Economische Commissie.

Met betrekking tot de bij de beraadslagingen over het hierbesproken voorstel een ook in dat voorstel zelf tot uiting komende gedachte dat door de hiertelende werkzame verzekeringsinstellingen relatief veel te weinig geld in Indië zou worden belegd, moge er op worden gewezen dat bij deze instellingen steeds het principe geldt van gelijkheid van risico en dekking in de valuta, waarin dat risico wordt geloopt. Dit is een zeer gezond beginsel, waardoor voorkomen wordt dat valutaire moeilijkheden in een bepaald Land het geheele bestaan van zulk een instelling in gevaar kunnen brengen (vide de debacle der Algemeene Mij van Levensverzekering en Lijfrente na den oorlog).

Wat de in de vergadering der „Bijzondere Raadscommissie" van 4 Juni jl genoemde cijfers betreft, zegt derhalve een vergelijking zonder meer tusschen het totaal der beleggingen en de Indische beleggingen dan ook niets, men moet ook de risicoverdeeling kennen. Bovendien gaat het niet aan slechts het effectenbezit te noemen, de totale beleggingen in Indië beliepen ultimo 1934 voor de Nillmij b.v. niet minder dan f 30.8 miljoen en voor de Amsterdamsche Mij. van Levensverzekering f 5.5 miljoen; zij omvatten vaste eigendommen, hypotheeken, leeningen, deposito's u/g effecten enz.

Ten slotte moge ik nog met eenige cijfers aantonen dat het voor belegging vrijkomend kapitaal uit het verschil tusschen de premieontvangsten en de daar rechtstreeks tegenoverstaande uitgaven voor uitkeeringen en afkoop in de tegenwoordige tijdsomstandigheden slechts van geringe beteekenis is. Bij de Amsterdamsche Mij. van Levensverzekering bedroeg in 1934 dit surplus voor haar geheele bedrijf slechts f 2 miljoen, de Nillmij boekte over die periode zelfs een tekort van 3 ton, hetwelk uit andere baten, zooals renten en huren kon worden aangevuld.

Het komt mij voor dat bovenstaande beschouwingen voldoende kunnen worden geacht om aan te toonen dat het desideratum van het voorstel van den Provincialen Raad van Oost-Java niet voor verwezenlijking vatbaar is en dat de considerans op een onjuiste veronderstelling berust.

Mocht Uwe Excellentie deze meening onderschrijven dan zou Zij kunnen goedvinden den Provincialen Raad van Oost-Java daarvan in kennis te doen stellen.

Werkloozen-kolonisatie.

Voorwaarden aangepast aan de nieuw naar voren gekomen eischen.

Aangezien de ervaring heeft uitgewezen, dat kolonisatie van gesteunde werkloozen op de inder-

tijd vastgestelde voorwaarden niet aan de verwachtingen heeft voldaan, en nochtans hoe langer hoe meer duidelijk wordt dat kolonisatie in de Buitengewesten of op Java voor vele gesteunden de eenige uitweg vormt, heeft — aldus het A. I. D. — het Centraal Comité voor Steun aan Werkloozen het noodig geacht die voorwaarden te herzien en aan te passen aan de nieuw naar voren gekomen eischen.

In verband hiermede heeft het C. C., alhier, een rondschriven gericht tot de plaatselijke en gewestelijke steuncomité's voor werkloozen, de I. M. I. W.-afdeelingen, de werkloosheidscommissarissen, enz., waarin voor de kolonisatie van Europeesche werkloozen thans de volgende regeling wordt voorgesteld:

1. Gesteunde werkloozen kunnen slechts dan voor landbouwkolonisatie in de Buitengewesten, of op Java, in aanmerking worden gebracht, wanneer zij met goed gevolg een proef- en leertijd van minstens een jaar in een der I. M. I. W.-werkkampen hebben doorlopen en psychisch en fysiek geschikt gevonden zijn.

Hierop kan slechts uitzondering worden gemaakt voor de zeer enkele gevallen, waarin de geschiktheid van den aspirant-kolonist boven allen twijfel vaststaat.

2. De opnemng van gesteunde werkloozen in een der I. M. I. W.-werk- en leerkampen geschiedt voor rekening van het betrokken steuncomité, hetwelk aan het werk- en leerkamp voor volwassenen en kinderen boven de 12 jaar f 0,50 per dag uitkeert en voor kinderen beneden de 12 jaar f 0,25 per dag.

3. Aan den kolonist, die voor rekening der steunorganisatie wordt uitgezonden, wordt gedurende een periode van 3 jaar steun toegezegd.

4. Behalve dezen steun wordt den kolonist en zijn wettig gezin vrij reizen naar de kolonisatie, alsmede een vergoeding voor uitrustingskosten verleend tot een telkenmale door het steuncomité vast te stellen bedrag.

Voor zooveel kolonisatie op Nieuw-Guinea betreft dient tevens voor de terugreis zekerheid gesteld te worden.

5. De kolonisatie zal slechts door tusschenkomst van een kolonisatie-vereeniging geschieden; deze zorgt derhalve voor de reis en draagt de verantwoordelijkheid voor den goeden gang van zaken in de kolonisatie. De uitbetaling der steungelden geschiedt door haar tusschenkomst.

Overneming van volksscholen ontstaan uit omzetting van openbare Inlandsche lagere scholen der tweede klasse te Semarang.

Door den Raad der Stadsgemeente Semarang

werd besloten tot overname der in hoofde bedoelde scholen. Aan het desbetreffende voorstel ontleenen wij het volgende.

Bij 's Raadsbesluit van 4 Maart 1935 No 6/R werd ons College uitgenoodigd den Directeur van Onderwijs en Eeredienst mede te deelen, dat Uw Raad besloten heeft af te zien van de overneming der volksscholen te Semarang, welke, zooals Uwen Raad bekend is, ontstonden door de omzetting van de openbare Inlandsche lagere scholen der 2e klasse in volksscholen en vervolgscholen. De overwegingen, welke Uwen Raad tot deze beslissing hebben geleid, waren *uitsluitend* van financieelen aard. Uw College is daarbij van het standpunt uitgegaan dat in dezen tijd van geldelijken nood, geen enkele nieuwe taak door deze Stadsgemeente mocht noch kan worden gentameerd, indien daaruit financieele consequenties zouden voortvloeien in den vorm van vermeerdering der gewone uitgaven.

Door den Directeur van Onderwijs en Eeredienst is aangevoerd, dat deze financieele consequenties, indien al aanwezig, uiterst gering zullen zijn.

Dit blijkt ten duidelijkste uit het Uwen Raad hierbij aangeboden afschrift van den brief van voormelden Departementschef van 13 December 1934 No. 37794/E.

Ten gevolge van de hierboven bedoelde mededeeling, werden de Semarangsche volksscholen op den 1sten Augustus j.l. niet overgedragen aan den Stadsgemeenteraad, doch werd de Regent van Semarang belast met het beheer over bedoelde scholen.

Deze overdracht en het daarop gevolgde beheer der scholen door den Regent, die hiermede een taak op zich genomen heeft, die ligt op het locale verzorgingsgebied van onze Stadsgemeente, heeft eenige ervaring gegeven op het stuk der financieele consequenties, verbonden aan het beheer dezer scholen. De Regent heeft namelijk dit beheer gevoerd zonder dat Zijn Hoog Edel Gestrenge middelen ten dienste staan om daaruit eventueele meerkosten te betalen; de inkomsten verkregen uit de maandelijksche subsidie en de schoolgelden zijn voldoende gebleken om alle aan het beheer dezer scholen verbonden kosten te bestrijden.

De persoonlijke indruk van onderteekenaar dezes — vooral na zijn laatste bezoek aan het Departement van Onderwijs te Batavia — is, dat binnen afzienbaren tijd de onderhavige overdracht per ordonnantie zal worden geregeld, te meer waar bepaaldelijk in uitzicht wordt gesteld, dat op 1 Januari 1937 niet slechts de volksscholen maar ook de daarop aansluitende vervolgscholen aan de Locale Ressorten overgedragen zullen worden. M.i. vormt deze omstandigheid een reden te meer

om zoo spoedig mogelijk het beheer der volksscholen van den Regent over te nemen, aangezien alsdan gedurende het jaar 1936 de noodige ervaring opgedaan zal kunnen worden met het beheer der volksscholen, voordat de volledige Inlandsche lagere scholen aan het beheer der stadsgemeente zullen worden toevertrouwd c.q. opgedragen.

Voorts moge worden aangeteekend, dat blijkens van den Inspecteur van het Inlandsche onderwijs in het 3e ressort, alhier ontvangen staten (welke Uw Raad als bijlagen dezes gelieve aan te treffen) aan bezoldigingen voor de leerkrachten, verbonden aan de hier bedoelde volksscholen, maandelijks wordt uitbetaald een bedrag van f 886,—, hetwelk in den vorm van subsidie geheel wordt terugontvangen.

Aangezien de schoolinventaris, inclusief de leermiddelen kosteloos worden overgedragen, terwijl het onderhoud der schoolgebouwen blijft geschieden door en voor rekening van den Provincialen Waterstaatsdienst, blijkt hieruit wel, dat vrees voor financieele consequenties de overneming dezer scholen niet in den weg behoeft te staan.

Uit de vorige behandeling van deze aangelegenheid zoowel in den Raad als in de Onderwijscommissie is ons College niet gebleken, dat andere dan financieele overwegingen Uwen Raad geleid hebben tot de afwijzende beslissing, welke overeenkomstig het hooger aangehaald raadsbesluit aan den Directeur van Onderwijs en Eeredienst werd overgebracht. Hoewel daaruit zou zijn af te leiden, dat Uw Raad tegen de onderhavige overneming geen andere bezwaren had dan het financieele bezwaar, komt het ons College gewenscht voor in het kort toe te lichten om welke redenen wij de overneming dezer volksscholen voorstaan.

De utiliteits-overweging is, dat wel vaststaat dat binnen afzienbaren tijd deze overdracht toch een voldongen feit zal zijn zoodat, waar de overneming thans op aanneemlijke voorwaarden kan geschieden, het beter is zulks thans uit vrijen wil te doen dan straks op wellicht andere voorwaarden, die alsdan aanvaard zullen moeten worden.

Vervolgens zouden wij onder de aandacht van Uwen Raad willen brengen, dat de volgende argumenten pleiten vóór de overneming:

1e. De aan den Regent opgedragen beheerstaak behoort de Gemeente toe te vallen.

Het moet staatsrechtelijk als onjuist worden beschouwd, dat het schoolbeheer aan den Regent werd opgedragen, aangezien het hier een taak binnen de gemeente geldt, die lokaal beheerd moet worden. De Regent heeft tot dusver geen enkele desa-school binnen de gemeente beheerd, (wel buiten de gemeente), zoodat voor deze nieuwe over te dragen

taak de daarvoor aangewezen instantie de Stadsgemeente is en niet de Regent.

- 2e. Indien de algemeen geldende subsidieregeling wordt gekozen zal het Land suppleeren indien mocht blijken, dat de subsidie plus de ontvangen schoolgelden door de uitgaven worden overtroffen. Hiervoor moge verwezen worden naar het schrijven van den Inspecteur van het Inl. Onderwijs in het 3e ressort alhier van 26 Juli 1935 No. 6121a/16, van welken brief mede een afschrift moge worden aangeboden.
- 3e. Indien blijkt, dat de bezoldiging der leerkrachten lager is dan de plaatselijke loonstandaard, kunnen deze bezoldigingen wat verhoogd worden, aangezien de maximum-subsidie-normen f 5,— per maand uitgaan boven die, welke voor de bezoldigingen buiten de stadsgemeente in de Residentie Semarang worden uitbetaald.

Zodoende bestaat er een speling van f 5,— boven het thans door den Regent aangelegde salarisspeil, waardoor aan een redelijk verlangen, om in de stad Semarang een hoogere levensstandaard aan te nemen dan ten plattelande, kan worden voldaan. Voorloopig kan nog beschikt worden over een voldoende aantal wachtgelders, die boven hun wachtgeld eene toelage ontvangen voor het geven van onderwijs aan de volksscholen.

De overneming der volksscholen moge dan op nieuw onder de aandacht van Uwen Raad worden gebracht, en wel stelt het Departement van Onderwijs en Eeredienst er prijs op dit te doen geschieden met ingang van 1 Januari a. s.

Het argument, dat de financiën der gemeente deze uitbreiding van de gemeentelijke taak niet kunnen dragen, mag dus beschouwd worden als ontzenuwd te zijn:

- 1e. doordat gebleken is, dat de Regent van Semarang in de afgelopen 5 maanden niets heeft behoeven te suppleeren voor het beheer der volksscholen;
- 2e. doordat ook in de naaste toekomst en zeker zoolang deze stadsgemeente eene Landsuitkeering niet kan ontberen niet verwacht behoeft te worden, dat de gemeente geld zal moeten toelagen op het beheer dier scholen.

Thans kan gezien worden, welke voordeelen aan deze overneming verbonden zijn, welke uiteraard niet van financieelen aard zullen zijn.

Als belangrijke voordeelen noemen wij:

- 1e. Het directe contact met de bevolking wordt in belangrijke mate grooter, indien het *volks-onderwijs*, gemeente-onderwijs zal worden.
- 2e. De overneming van het volksonderwijs betekent een belangrijke stap op den natuur-

lijken ontwikkelingsweg van het gemeentewezen en zal door vermeerdering van het contact met de inheemsche stadsbevolking ten voordeel strekken aan het gemeentelijk bestuursbeleid in de stadskampongs.

Immers worden de desa-onderwijzers gemeente-ambtenaren en daardoor zal het gemeente-bestuur meer getrokken worden in de denksfeer van den kleinen man.

- 3e. Het schoolkind leert inzien, dat het op gemeente-scholen onderwijs ontvangt, dat wij zoo goed mogelijk zullen dienen te verzorgen en zal daardoor, volwassen geworden, meer kijk gekregen hebben op de betekenis der gemeente, ook voor hem en zijn omgeving.

Zoo zijn er tal van redenen aan te voeren, van practischen zoowel als van ideëelen aard, die allen leiden tot de slotsom, dat tegen overneming van het volksonderwijs geheel geen afwijzende houding behoort te worden aangenomen.

Het is om al de hierboven opgesomde argumenten en bovenal omdat naar dezerzijdsche meening voldoende is aangetoond, dat de overneming van het volksonderwijs met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid geen financieele consequenties met zich brengen zal, dat wij Uwen Raad voorstellen ons College te machtigen aan den Directeur van Onderwijs en Eeredienst mede te deelen, dat de stadsgemeente Semarang op 1 Januari 1936 de volksscholen binnen het ressort de gemeente in beheer zal overnemen.

Met verwijzing naar Uw schrijven van 16 October j.l. No. 177, betreffende nevenvermeld onderwerp, meen ik in afwachting van Uw toegezegde nadere mededeeling terzake niet te mogen nalaten Uw bijzondere aandacht er op te vestigen, dat het ter hand nemen van het beheer van de volksscholen, die zullen ontstaan uit de omzetting van openbare Gouvernements Inlandsche lagere 2de klassescholen binnen het ressort Uwer stadsgemeente, de gemeente althans in de eerstkomende 5 jaren en indien mogelijk ook voor volgende jaren vrijwel niets behoeft te kosten, aangezien zij volkomen vrij is — en het zelfs aanbeveling verdient — voorshands goeroebantoe's of normalisten-wachtgelders tijdelijk met de functie van volksonderwijzer te belasten, aan wie boven hun wachtgeld een toelage kan worden toegekend, die niet hooger behoeft te zijn dan de U bekende algemeen geldende salarissubsidie-normen. Zodoende zal dan ook toepassing van de subsidieregeling, zooals bedoeld bij dezerzijdsch rondschrijven van 19 Juni j.l. No. 17555/E met hooger aanvangscijfer, doch die in tien jaren tot nihil zal afloopen, kunnen worden vermeden.

Zooals U verder bekend zullen de nu door de laagste drie klassen der openbare Gouvernements

volledige standaardscholen geoccupeerde lokaliteiten met inventaris voorshands gratis ter beschikking worden gesteld van de nieuwe volksscholen, terwijl de leermiddelen en de noodige aanvulling daarvan kosteloos zullen worden geleverd. Hiertegenover behoeft alleen de schoolgeldopbrengst, na aftrek van eenige uitgaven voor onderhoud en aanvulling inventaris, in mindering te worden gebracht van de toe te kennen volgens de algemeen geldende salarissubsidienormen berekende landssubsidie

Tenslotte kan de Gemeente een zoodanige schoolgeldregeling treffen, die, om begrijpelijke redenen, zeer zeker hooger kan zijn dan die ten plattenlande in de regel wordt toegepast.¹⁾

Ik moge UHoogEdelGestrenge derhalve beleefd verzoeken om deze aangelegenheid alsnog door den door U voorgezeten Gemeenteraad in ernstige overweging te laten nemen, opdat ook de voorgenomen omzetting der Gouvernements Inlandsche lagere 2e klasse scholen binnen het ressort van de stadsgemeente Semarang spoedig haar beslag zal kunnen krijgen.

Voor een spoedige hopelijk gunstige beslissing houd ik mij gaarne aanbevolen.

Met herinnering aan ons telefonisch onderhoud van gisteren heb ik de eer UHoogEdelGestrenge beleefd een afschrift aan te bieden van het schrijven van den Directeur van Onderwijs en Eeredienst van 19 dezer No. 18870/E.²⁾

Aan de mij in genoemd schrijven verstrekte opdracht om UHed.-Gestr. den dank van voornoemden Departementschef over te brengen voor de door U betoonde bijzondere medewerking, voldoe ik hierbij gaarne.

Uit bijgaand afschrift-schrijven zult U kunnen bemerken, dat de Directeur voornoemd zich met den inhoud van dezz. schrijven van 12 dezer No. 5738/16, waarvan U een doordruk werd aangeboden, geheel vereenigen kan.

Ten aanzien van de voorlaatste alinea van het departementale schrijven moge het mij, ter voorkoming van later misverstand, geoorloofd zijn een opmerking te maken.

N. b. m. is de gevolgtrekking niet juist, dat tegenover de heffing van een schoolgeld van 15 cent per leerling per maand (hetgeen veel hooger is, dan buiten de centra van handel en verkeer mogelijk zou zijn) de Gemeente zich een wat hogere salariering der volksonderwijzers kan veroorloven.

In beide gevallen, n.l. of de Gemeente de algemeen geldende regeling, dan wel de facultatieve, in 10 jaar aflopende regeling voor stadsgemeenten zou verkiezen, zal het werkelijk ontvangen

schoolgeld geheel in mindering komen van de te verleen personeelssubsidie. De salarissen der volksonderwijzers kunnen voor de Gemeente Semarang echter wel hooger gesteld worden, dan volgens de regeling door den Regent van Semarang per 1 Juli jl. ingevoerd, doch moeten binnen de perken blijven door de maximum subsidienormen gesteld. Voert de Gemeente een salarisregeling in, die hierboven uitgaat, dan zal ze de meerdere kosten zelf moeten bijpassen, ongeacht het meerdere schoolgeld, dat haar in mindering van de personeelssubsidie wordt gebracht.

Bij de facultatieve, in 10 jaar aflopende regeling voor stadsgemeenten (zie het U bekende schema 8ste t/m 11de jaar), is het echter zeker van groot gewicht, dat er een behoorlijk schoolgeld geheven wordt. Immers naar gelang er meer schoolgeld binnen komt, wordt het door de Gemeente te dekken gedeelte der uitgaven kleiner.

Mogelijk dat het de bedoeling van den Directeur van Onderwijs en Eeredienst is geweest om hierop te wijzen.

Aan den anderen kant moge ik er Uw aandacht op vestigen, dat hoewel het werkelijk ontvangen schoolgeld uitsluitend het Gouvernement (en niet de Gemeente) ten goede komt, het m.i. een volkomen billijk standpunt is, dat ter compensatie van de bevolkingsbijdragen, die bij de algemeen geldende regeling buiten de Gemeente worden opgebracht (voor 1935 f 80.— per school per jaar, voor 1936 waarschijnlijk f 65.—) een redelijk hoog schoolgeld wordt geheven, hetgeen voor Semarang blijkens de mij nu ten dienste staande gegevens voorloopig op 15 cent per leerling per maand te stellen zou zijn.

De Inspecteur van het Inlandsch Onderwijs in het 3de ressort,

Naar aanleiding van Uw brief van 12 dezer No. 5738/16, heb ik de eer UEdG. mede te deelen, dat er geen bezwaar tegen bestaat, dat de overdracht van de per 1 Augustus a.s. uit omzetting van de openbare Inlandsche scholen der 2de klasse ontstane volksscholen binnen de stadsgemeente Semarang door den Regent-Schoolbeheerder aan het gemeentebestuur van die stad eerst op 1 Januari 1936 zal plaats vinden.

Uiteraard zal het gemeentebestuur vrij zijn in het kiezen tusschen een op de algemeen geldende subsidienorm gebaseerde Landssubsidie, waarbij echter het Land de volle vrijheid behoudt om die normen, voor zoover de noodzaak daartoe mocht dwingen, te verlagen, en een in 10 jaren aflopende subsidieregeling, gebaseerd op de werkelijk door de gemeente uit te keeren salarissen.

Wat die salarissen betreft, ben ik met den Burgemeester van oordeel, dat de ten plattelande gebruikelijke salarisschaal voor de gemeente te laag moet worden geacht.

1) De Gemeente Batavia eischt een uniform schoolgeld voor haar volksscholen van 30 ct. per leerling per maand,

2) ligt ter Secretarie ter inzage.

Tegen een gemiddeld schoolgeld van 15 ct. per leerling per maand zal de gemeente zich echter toch ook zeer wel een wat hogere salariering kunnen veroorloven.

Ik zal het op prijs stellen, indien U bij verdere ter zake met den Burgemeester te voeren besprekingen hem wel al reeds den dank van het Hoofd van dit Departement zult willen overbrengen voor de door hem betoonde bijzondere medewerking.

De Directeur van Onderwijs
en Eeredienst.

Reglementen en keuren van politie. ¹⁾

Art. 129 I.S. bepaalt: „De ambtenaren, met het hoogste gewestelijke gezag bekleed, zijn bevoegd tot het maken van reglementen en keuren van politie. Zij kunnen tegen de overtreding daarvan straffen bedreigen, overeenkomstig regels bij ordonnantie te stellen”.

Onder vigeur van het aan art. 129 I.S. gelijk-luidende art. 72 R.R. ²⁾ werd jarenlang in de literatuur gestreden over de beteekenis van deze wetsbepaling en ook thans heerscht daaromtrent geen eenstemmigheid.

In de literatuur wordt het vraagstuk als volgt gesteld. Men onderscheidt voorstanders van de enge en van de ruime opvatting. Volgens de enge opvatting wordt bij art. 72 R.R. aan de hoofden van gewestelijk bestuur (h.v.g.b.) slechts de bevoegdheid toegekend om zelfstandig verordeningen vast te stellen, welke strafbepalingen inhouden ³⁾, dan wel (iets ruimer) die hetzij door straf hetzij door politiedwang zijn gesanctionneerd ⁴⁾. Verordeningen van het h.v.g.b., niet gesanctionneerd door straf (of politiedwang), betitelt men als *legislatieve residentsbesluiten*. Volgens de enge opvatting is het h.v.g.b. niet bevoegd zelfstandig een legislatief residentsbesluit vast te stellen, hij kan dat slechts doen ter uitvoering van een algemeene of locale verordening dan wel van een keur, die hem zulks uitdrukkelijk opdraagt.

De voorstanders van de ruime opvatting zijn van meening, dat art. 72 R.R. aan de h. v. g. b.

een algemeene wetgevende bevoegdheid toekent ⁵⁾. Het h. v. g. b. zou dus niet alleen door straf gesanctionneerde verordeningen, maar ook verordeningen zonder strafbedreiging of politiedwang zelfstandig mogen vaststellen.

De voorstanders van de ruime opvatting motiveeren hun standpunt echter niet alle op gelijke wijze. Is *Nederburgh* van oordeel, dat ook de verordeningen van het h.v.g.b., welke geen strafsanctie of politiedwang inhouden, als reglementen en keuren van politie zijn te beschouwen in den zin van art. 72 R.R., *Taco Sicco Smit* wil als keuren alleen aanmerken residentsverordeningen, welke voorzien zijn van strafbepalingen ⁶⁾. Wanneer *T. S. Smit* de gewestelijke bestuurshoofden toch bevoegd acht zelfstandig verordeningen zonder strafsanctie vast te stellen, dan baseert hij dit op de overweging, dat „het niet in de bedoeling van de opstellers van art. 72 R.R. gelegen (kan) hebben, dat een regeling door de gewestelijke bestuurshoofden vastgesteld, niet in overeenstemming is met art. 72 R.R., indien het reglement geen sanctie kent, terwijl een ander geheel gelijkkluidend reglement, door opneming van een bepaling, die met het eigenlijke, het wezen, van het reglement in geen dan wel zeer los verband staat, wel met genoemde wetsbepalingen in overeenstemming is, mits maar overtreding van de bepaling strafbaar gesteld worde ⁷⁾. Zoowel *Nederburgh* als *T. S. Smit* argumenteeren: wanneer de wetgever strafwetgevende bevoegdheid toekent dan sluit dit redelijkerwijze de bevoegdheid in tot wetgeving zonder strafsanctie. *Nederburgh* durft via de bedoeling van den wetgever de interpretatie aan, dat verordeningen zonder strafsanctie reglementen en keuren van politie zijn. *T. S. Smit* gaat echter niet zoo ver. Wel neemt hij aan, dat de bedoeling van den wetgever is, dat het h.v.g.b. verordeningen zonder strafsanctie mag vaststellen, doch hij trekt daaruit niet de conclusie, dat verordeningen, niet door straf gesanctionneerd, als reglementen en keuren van politie zijn aan te merken in den zin der wet.

Neen, zegt hij, keuren zijn slechts residentsverordeningen voorzien van strafbepalingen, waar-

1) Dit artikel — overgenomen uit het Koloniaal Tijdschrift 24e jaargang No. 5, — geeft, behoudens bekorting en enkele wijzigingen, een voordracht weer, gehouden door Dr. H. J. Levelt voor de Afdeling Rechtswetenschap van het Bataviaansche Genootschap.

2) De eenige afwijking is, dat in art. 72 R.R. van „algemeene verordening” in stede van „ordonnantie” werd gesproken.

3) *Carpentier Alting*, Grondslagen der rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indië, 2de druk (1926), bldz. 138 e.v.

4) *Woesthoff*, De locale verordeningen in het Nederlandsch-Indische Staatsrecht (1904), bldz. 13 e.v.

Woesthoff, De Indische Decentralisatiewetgeving, (1915), bldz. 175 e.v.

Kleintjes, Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, 6de druk (1933), dl. II, bldz. 46 e.v.

5) *Nederburgh* in „Het recht in Nederlandsch-Indië”, dl. 83 (1904), bldz. 15 e.v., in een bespreking van *Woesthoff's* proefschrift „De locale verordeningen in het Nederlandsch-Indische Staatsrecht”.

De Louter, Handboek van het staats- en administratief recht van Nederlandsch-Indië, 6de druk (1914), bldz. 229/230.

Marcella, Algemeene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië (1913), bldz. 27/29.

Westra, De Nederlandsch-Indische Staatsregeling (1927), bldz. 56/57.

Taco Sicco Smit, Practijk der gewestelijke keuren in Nederlandsch-Indië van 1922 tot en met 1926, (1928), bldz. 16/17, 22/24, 51, 97/98.

6) t.a.p. bldz. 97.

7) t.a.d. bldz. 23.

bij hij overigens nalaat aan te geven waarop hij die uitspraak baseert.

Dit verschil in opvatting omtrent den inhoud van het begrip „reglementen en keuren” heeft consequenties. Zijn ook verordeningen zonder strafsancie als reglementen en keuren van politie te beschouwen, dan vallen zij onder de bepalingen van de ordonnantie in Stbl. 1858 No. 17 en het besluit in Stbl. 1858 No. 18. Zij moeten worden afgekondigd in den vorm van het bij artikel 4 van genoemde ordonnantie voorgeschreven formulier, zij moeten worden gepubliceerd in de Javasche Courant en afkondiging is verboden zonder voorafgaande raadpleging van den Directeur van Binnenlandsch Bestuur. Voorts heeft de term „legislatieve residentsbesluiten” voor de verordeningen van het h.v.g.b. zonder strafbepaling, welken term men bezigt om deze producten van wetgeving te onderscheiden van de reglementen en keuren van politie, geen zin.

Wil men, zooals *Taco S. Smit*, de niet door straf gesanctioneerde verordeningen niet als reglementen en keuren van politie aanmerken, doch het h.v.g.b. tot de zelfstandige vaststelling daarvan wel bevoegd achten, dan zijn deze producten van wetgeving, welke men ter onderscheiding van de verordening met strafbepalingen kan betitelen als legislatieve besluiten van het h.v.g.b., wettelijk ongeregeld.

Marcella spreekt zich uitdrukkelijk uit, dat ook verordeningen zonder strafbepaling of politiedwang keuren zijn in den zin der wet en onderworpen aan de ordonnantie in Staatsblad 1858 No. 17; de *Louter* en *Westra* zijn op dit punt minder duidelijk.

De tegenstelling tusschen een „ruime” en een „enge” opvatting stelt, zooals uit het voorafgaande kan blijken, het probleem niet geheel zuiver. Men dient drieërlei opvatting te onderscheiden, waarvan de eerste nog een nuance vertoont.

1. Reglementen en keuren van politie zijn door straf (of door politiedwang) gesanctioneerde verordeningen van het h.v.g.b. Verordeningen zonder strafbepalingen (legislatieve residentsbesluiten) kan het h.v.g.b. niet zelfstandig vaststellen doch slechts ter uitvoering van een algemeene of locale verordening dan wel van een keur. Laatstbedoelde verordeningen vallen niet onder Stbl. 1858 Nos. 17 en 18.

2. Reglementen en keuren van politie zijn door straf gesanctioneerde verordeningen van het h.v.g.b. Verordeningen zonder strafbepalingen kan het h.v.g.b. zoowel onzelfstandig als zelfstandig vaststellen, doch zij vallen niet onder Stbl. 1858 Nos. 17 en 18.

3. Reglementen en keuren van politie zijn alle door het h.v.g.b. vastgestelde verordeningen. Deze zijn dus alle onderworpen aan Stbl. 1858 Nos. 17 en 18.

Hiermede is het probleem gesteld, dat ik hieronder wil behandelen.

Zijn de termen, waarmede men heden ten dage producten van wetgeving betitelt, al naar gelang van het orgaan dat ze vaststelt, verschillend, wanneer men in de historie teruggrijpt, stuit men op een nog veel grootere verscheidenheid van benaming. Handvesten, keuren, statuten, ordonnantiën, reglementen, placaten, edicten, publicatiën, resoluties, rescripties en vele andere termen⁸⁾ vindt men in onze oud-vaderlandsche literatuur en verzamelingen van voorschriften vermeld. V.z. mij bekend, heeft men er zich nog niet toe gezet systematisch en in breed verband de specifieke juridische beteekenis dezer termen en de kenmerkende onderlinge verschillen op te sporen. Een dergelijke staatsrechtelijke studie zou niet alleen uit historisch oogpunt interessant zijn, doch ongetwijfeld ook verhelderend kunnen werken op onze hedendaagsche wetbegrippen.

In verband met mijn onderwerp heb ik mij in de eerste plaats tot taak gesteld het begrip „keur” taalkundig en rechtshistorisch te onderzoeken.

Taalkundig heeft het woord „keur”, dat afstamt van het middelnederlandsche *core*, of *cöre* de oorspronkelijke beteekenis van keuze, vrije wil, uitspraak, beschikking⁹⁾.

In de Middeleeuwen kreeg het woord keur in het staatsrecht der specifieke beteekenis van stedelijk, plaatselijk of gewestelijk statuut, dat gegeven werd hetzij door den Landsheer en dan speciaal inhield plaatselijke vrijdommen, voorrechten en privileges, hetzij door steden, dorpen, wijken, dijk-, graaf- en hoogheemraden, gilden of ambachten¹⁰⁾.

De *poenale sanctie* schijnt een typeerend kenmerk van de stedelijke en andere plaatselijke keuren te zijn geweest, hetgeen bevestigd wordt door het feit, dat het woord keur bij overdracht de beteekenis kreeg van straf op de overtreding van een keur en boete (vgl. het hedendaagsche woord „bekeuren”). Op de vraag of in vroeger eeuwen keuren *altijd* strafbepalingen inhielden en de straf een integreerend element van de keur vormde, kan slechts een

8) *Mr. Simon van Leeuwen*, Het Rooms-Hollands Regt, (1720), boek I, dl. IV, No. 1 zegt: „De naak'e wil en belietfe van de Overheid is een Wet voor de Onderdanen . . . Het zij dan dat het self met het woord van Edicten, Ordonnantien, of Placaten, of bij manier van resolutie, rescriptie of anders werd voorgedragen, hoedanig het soude mogen wesen: als daar zijn approbatien, confirmatien, renovatien, alteration, instructien, moderatien, ampliatiën, interpretatiën, consenten, authorisatien, en diergelijke, de selve werden altijd als Wetten onderhouden, en onder de selve gerekent.

9) *Frank's Etymologisch Woordenboek der Nederlandsche taal*, 2de druk (1912), door *Dr. W. van Wijk*.

10) *Middelnederlandsch Handwoordenboek van J. Verdam* (1911.)

Groot Woordenboek der Nederlandsche taal, deel VII, bewerkt door *A. Beets*.

uitge-
Mer-
verli-
van
feit,
inhie-
stral-
D
tijde
hand-
1602
In
vern-
tus/
zulle-
zijlie-
donr-
van
dien.
O
van
den
tot l
Bi
voor
toeg
hierl
straf
Ned
maal
bepa
Gou
prijsl
ber
het
geeri
te m
van
boet
O
enteg
Plak
een l
11)
12
13)
14)
August
Inst
August
Stat
I, bld
Nie
bldz.
Ver
enz. d
Inst
ddo. 1
15)
16)
ddo 1
bldz. 1

uitgebreide bronnenstudie het antwoord geven. Men dient hierbij overigens niet uit het oog te verliezen, dat ook thans nog de lokale producten van wetgeving veelal strafsancties bevatten. Het feit, dat de oude keuren meestal strafbepalingen inhielden, bewijst nog niet, dat een keur zonder strafsanctie ondenkbaar is.

De beteekenis, welke het begrip keur had ten tijde der O.I. Compagnie, onderzocht ik aan de hand van het *Nederlandsch-Indisch Plakaatboek* 1602-1811 van Mr. J. A. van der Chijs.

In artikel 80 van de *Instructie van den Gouverneur en de Raden van Indië* van 22 Augustus/3 November 1617¹¹⁾ was bepaald: „Eindelijk zullen de Gouverneur en Raden in alles . . . , daartoe zijlieden ook zullen maken zoodanige keuren, ordonnantiën en instructiën, als zijlieden ten dienste van de Compagnie en tot welstand van hunne dienaren zullen noodig achten”.

Ook de *Instructies* van 17 Maart 1632¹²⁾ en van 26 April 1650¹³⁾ hielden de opdracht in aan den Gouverneur-Generaal en de Raden van Indië tot het maken van keuren.

Bij verschillende regelingen en instructies werd voorts aan baljuw en schepenen de bevoegdheid toegekend tot het maken van keuren¹⁴⁾. Wordt hierbij niet uitdrukkelijk vermeld, dat de keuren strafsancties zullen inhouden, op één plaats in het Ned.-Indische Plakaatboek wordt melding gemaakt van een opdracht van een keur met *strafbepalingen*. Ten aanzien van de door den Gouverneur-Generaal Van Imhoff vastgestelde prijsbepaling van bouwmaterialen ddo. 5 November 1745 vermeldt nl. het Plakaatboek¹⁵⁾: „Aan het Collegie van Schepenen liet de Hooge Regeering over hiervan een keur met strafbepalingen te maken, waartoe dat Collegie in zijn vergadering van 17 November 1745 overging, bepalende een boete:”

Op een keur zonder strafbepalingen wijst daarentegen ook slechts één plaats in het Ned.-Indisch Plakaatboek¹⁶⁾. Het betreft daar het maken van een keur op het gebied van geprivilegeerde schul-

den, waarbij gezwaarlijk aan strafbepalingen te denken valt.

De overige regelingen, welke in het Ned.-Indisch Plakaatboek als keuren vermeld zijn, bedreigen óf met straf (en/of geldboete), óf met verbeurte van goederen, dan wel zoowel met straf (en/of geldboete) als met verbeurte van goederen¹⁷⁾.

Voorts vond ik in het Ned.-Indisch Plakaatboek nog eenige Instructies, welke van het bestaan van keuren met strafbepalingen blijken geven¹⁸⁾.

Van groot belang voor den inhoud van het begrip „keur”, zooals dat in het Regeeringsreglement voorkomt, is uiteraard de beteekenis, die men daaraan in de eerste helft van de 19de eeuw toekende.

In de eerste plaats valt hierbij te wijzen op het *Reglement op het binnenlandsche bestuur en dat der financiën op Java* (Stbl. 1819 No. 16), waarvan de artikelen 10 en 11 luiden:

„Art. 10: De Resident vermag, ter handhaving van de dagelijksche politie, onder nadere goedkeuring, keuren uit te vaardigen, doch de boeten en straffen op derzelver overtreding, mogen niet te boven gaan drie guldens, of een gevangenis van acht dagen.

De Resident moet die keuren dadelijk ter kennis van den Gouverneur-Generaal brengen,

Art. 11: Het is den Resident, overigens, ten sterkste verboden, eenige algemeene reglementen of verordeningen, waaromtrent ook, uit te vaardigen; maar hij is verplicht omtrent de maatregelen, welker daargestelling hij noodig oordeelt, aan den Gouverneur-Generaal een voordragt te doen”.

In art. 122 van het *Reglement op de zamenstelling en de regtsmagt van de Raden van Justitie, de Regtspleging voor dezelve en het Bestuur der Policie in de Moluksche Eilanden* (Stbl. 1825 No. 39) leest men: „Zij (de Magistraten) zijn ge-

17) *Reglement op het kappen en bewerken van timmerhout*, ddo. 17 Augustus 1629 (N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 246).

Het Reglement bedreigt met confiscatie van 't hout „sonder Keurmeesters siap in de stadt bevonden”, met verbeurte van plancken, welke zonder siap van den keurmeester verkocht, en met arbitrale correctie.

Instructie voor den Keurmeester van grove materialen ddo. 28 Mei 1641 (N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 476.)

Bedreigt met verbeurte van plancken ofte balcken, contrarie desen bevonden.

Statuten van Batavia ddo. 5/8 Julij 1642 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 472 e.v.], inhoudende verschillende keuren, op de overtreding waarvan verbeurte, confiscatie, demolitie, geldboete, lijfstraf, kettinggang of arbitrale correctie was gesteld. Zoo ook de *Nieuwe Statuten van Batavia* [N.I. Plakaatboek, dl. IX].

Keuren voor Chineesche ambachtslieden ddo. 17 April 1807 [N.I. Plakaatboek, dl. XIV, bldz. 420]. Bedreigt met geldboete; te storten in de gildebus.

18) *Provisionele instructie voor „d'ordinaris luyden van den gerechte in 't Casteel”* ddo. 15 Augustus 1620 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 62/63].

Instructie voor de Bailluw te Batavia „mitsgaders d'andere dependerende officieren van de justitie” ddo. 16 Junij 23. Augustus 1625 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 132 en 139].

11) N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 52.

12) N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 265, art. 7.

13) N.I. Plakaatboek, dl. II, bldz. 152.

14) Regeling van eenige „*pointen van policie*” ddo. 18 Augustus 1620 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 68].

Instructie voor het Collegie van Schepenen ddo. 16 Junij/23 Augustus 1625 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 131, art. 13].

Statuten van Batavia 5/8 Julij 1642 [N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 477].

Nieuwe Statuten van Batavia (N.I. Plakaatboek, dl. IX, bldz. 40).

Vernieuwing van keuren op het schoonhouden van rioo'en enz. ddo. 7 April 1778 [N.I. Plakaatboek, dl. X, bldz. 186/187].

Instructie voor het Collegie van Schepenen te Batavia ddo. 13 Maart 1809 [N.I. Plakaatboek, dl. XV, bldz. 554].

15) dl. V, bldz. 291.

16) *Ordre op het stuck van geprivilegeerde schulden* ddo. 16 Junij/23 Augustus 1625 (N.I. Plakaatboek, dl. I, bldz. 169).

houden, alle pogingen aan te wenden, om spoedig kennis te bekomen van alle misdaden, overtredingen of inbreuken op de Wetten van den Lande en de *keuren en Reglementen van politie*, en bij het vernemen daarvan, te doen al wat noodig is, om van het bestaan van dezelve te doen blijken en de daders te achterhalen".

Ook in het *Politie Reglement voor de steden voorsteden van Soerabaija* (Stbl. 1829 No. 8) is sprake van keuren:

„Art. 8: op dit register (te houden door den Resident of ambtenaar met de politie belast) zullen alsmede worden gebragt, en, in voege als bij art. 5 en 6 is voorgeschreven, worden beslist alle overtredingen van, en contraventiën tegen *plaatselijke keuren*, reglementen, inrigtingen, waaronder speciaal behooren die, welke gearresteerd zijn voor: a. De herbergen, tapperijen, koffijhuizen, enz. . . .”

Voorts moge ik nog wijzen op het thans vervallen art. 110 van het *Reglement op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie in Nederlandsch-Indië* (Stbl. 1847 No. 23) luidende: „De klachten tegen Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen, wegens overtreding van *reglementen van politie en van plaatselijke keuren*, waarop geen zwaardere straf is gesteld dan een geldboete van f 25.—, welke thans op de z.g. politierol worden afgedaan, zullen, . . .”

In het Staatsblad van Nederlandsch Indië van 1816 — 1858 vond ik de volgende regelingen met den naam van *keur* aangeduid:

1. Stbl. 1829 No. 10: *Keure* tegen het beschadigen der bruggen, zeehoofden en beschoeiingen in de residentie Soerabaija. Deze keur bedreigt met boete, arbitraire correctie aan den lijve en verbeurte, onverminderd de verplichting tot vergoeding van schade. Bovendien houdt deze keur politiedwang in in den vorm van wederinscheping van goederen en vervoer van ballast naar elders ten koste van den eigenaar, alsmede de bevoegdheid van den havenmeester om „dadelijk hierin te voorzien”, wanneer ingeval van reparatiën aan de zeehoofden, vaartuigen zich aldaar plaatsen of hinderlijk zijn.

2. Stbl. 1844 No. 10: *Keure* tegen het beschadigen der zeehoofden te Probolinggo (Bezoeki). Houdt dezelfde strafbedreigingen en politiedwang in als de keur voor Soerabaja.

3. Stbl. 1854 No. 95: *Keure* tegen het beschadigen van 's Lands waterwerken, waarbij de keuren van Stbl. 1829 No. 10 en Stbl. 1844 No. 10 werden ingetrokken. De keur bedreigt met geldboete, ten arbeidstelling aan de publieke werken, onverminderd de verplichting tot vergoeding der toegebrachte schade. De keur bevat ook politiedwang.

Al geeft het hier gegeven overzicht aanwijzingen omtrent de beteekenis van het begrip „keur”,

conclusies dienen toch met de noodige voorzichtigheid te worden getrokken. Was enerzijds de rechtsterminologie in den Compagnie's tijd minder scherp en omlijnd, anderzijds dient niet uit het oog te worden verloren, dat ons onderzoek zich uitstrekte over meerdere eeuwen, waarin de beteekenis van bepaalde rechtstermen zich kan hebben gewijzigd.

Uit het gevonden materiaal zou ik het volgende willen distilleeren.

In Nederlandsch-Indië was van den eersten tijd der Compagnie af de bevoegdheid tot het maken van keuren toegekend zoowel aan den Gouverneur-Generaal en Raden van Indië als aan de lagere gezaghebbenden, nl. het College van Schepenen van Batavia, later aan de residenten. De keuren hadden óf algemeene óf plaatselijke gelding. Een keur van de eerste soort was de Keur tegen het beschadigen van 's Lands waterwerken van Stbl. 1854 No. 95.

De in het Ned.-Indisch Plakaatboek en in het Indisch Staatsblad vermelde keuren bevatten strafsancties en soms ook een speciale regeling van politiedwang. Hierop maken slechts een uitzondering de keuren, tot het maken waarvan de Ordre op 't stuck van geprivilegeerde schulden ddo. 16 Junij/23 Augustus 1625 de bevoegdheid verleende.

Ten slotte moge ik nog wijzen op het gebruik van het woord „keur” in de hedendaagsche wetgeving en wel in de Nederlandsche wet van 20 Juli 1895 (Ned. Stbl. No. 139) ter uitvoering van artikel 191 der grondwet, waarbij aan de besturen der waterschappen, veenschappen en veenpolders de bevoegdheid is gegeven tot het maken van *keuren of politieverordeningen*. Be-doelde wet kent als genus het begrip „verordeningen”, met als species het begrip „keuren of politieverordeningen”. Welke zijn nu de innerlijke kenmerken van de keur of politieverordening van het Nederlandsche waterschap? Volgens de M. v. T. op het ontwerp der Keurenwet van 1895 omvat de benaming „keuren of politieverordeningen” alle verordeningen, welker nakoming door politiedwang verzekerd kan worden.

(Wordt vervolgd).

PERSONALIA.

Verkozen:

tot lid van den Stadsgemeenteraad van Madioen, J. Knaud.