



# **De Indische provincie : inleiding tot het Nederlandsch-Indisch provinciaal recht**

<https://hdl.handle.net/1874/311663>

*192, 1933*

# DE INDISCHE PROVINCIE







DE INDISCHE  
PROVINCIE



ja.

A gju 192, 1933

# DE INDISCHE PROVINCIE

INLEIDING TOT HET NEDERLANDSCH-  
INDISCH PROVINCIAAL RECHT

Proefschrift ter verkrijging van den  
graad van Doctor in de Rechtsgeleerd-  
heid aan de Rijksuniversiteit te Utrecht  
op gezag van den Rector-Magnificus  
Dr. C. G. N. de Vooy, Hoogleraar in de  
Faculteit der Letteren en Wijsbegeerte,  
volgens besluit van den senaat der  
Universiteit, te verdedigen tegen de  
bedenkingen van de Faculteit der  
Rechtsgeleerdheid en van de Faculteit  
der Letteren en Wijsbegeerte op  
Maandag 29 Mei 1933 des  
namiddags te 3 uur

door

**JOHAN VAN BEUSEKOM**  
geboren te Amsterdam

BIJ J. B. WOLTERS' UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ N.V.  
GRONINGEN — DEN HAAG — BATAVIA — 1933

BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.



BOEKDRUKKERIJ VAN J. B. WOLTERS

AAN HAAR, DIE DOOR HAAR ZORGEN EEN  
RICHTING AAN MIJN LEVEN GAF, WELKE  
OOK BESLISSEND WAS VOOR DIT WERK.

Comme les divinités, les lois ordonnent  
mais n'expliquent pas.

Gustave le Bon, La Psychologie Politique.

# INHOUD.

INLEIDING . . . . .	Blz. VII
---------------------	-------------

## HOOFDSTUK I.

NAAM, INSTELLING EN GRONDGEBIED . . . . .	I—10
---	------

## HOOFDSTUK II.

DE INRICHTING EN SAMENSTELLING VAN DE PROVINCIALE BESTUREN . . . . .	11—63
a. De Provinciale Raad . . . . .	12
b. Het College van Gedeputeerden . . . . .	50
c. De Gouverneur . . . . .	56

## HOOFDSTUK III.

HET PROVINCIAAL PERSONEEL . . . . .	64—75
-------------------------------------	-------

## HOOFDSTUK IV.

DE VERGADERINGEN VAN DEN PROVINCIALEN RAAD EN HET COLLEGE VAN GEDEPUTEERDEN . . . . .	76—95
a. De Raadsvergaderingen . . . . .	76
b. De Vergaderingen van het College van Gedeputeerden . . . . .	94

## HOOFDSTUK V.

DE BEVOEGDHEDEN EN VERPLICHTINGEN VAN DE PROVINCIALE BESTUREN . . . . .	96—210
Inleiding . . . . .	96
De Autonomie . . . . .	129
a. De Raad . . . . .	129
b. Het College van Gedeputeerden . . . . .	166
c. De Gouverneur . . . . .	181

VI

	Blz.
Het Medebewind . . . . .	183
a. De Raad . . . . .	187
b. Het College van Gedeputeerden . . . . .	191
c. De Gouverneur . . . . .	203

HOOFDSTUK VI.

DE PROVINCIALE GELDMIDDELEN . . . . .	211—241
---------------------------------------	---------

HOOFDSTUK VII.

HET HOOGER TOEZICHT . . . . .	242—251
ZAAK-REGISTER . . . . .	252—256
ARTIKEL-REGISTER . . . . .	257—258
AFKORTINGEN . . . . .	259—261
LITTERATUUR . . . . .	262—265

## INLEIDING.

And whether for good, or whether for ill,  
It is not mine to say.

Byron, Don Juan.

De bedoeling, welke bij het samenstellen van het onderhavige werk, heeft voorgezeten, is geen andere geweest dan het verschijnsel der Indische provincie te beschrijven, zooals dit zich aan het firmament der Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen voordoet.

Een beoordeeling of een waardeering van het verschijnsel zelf, dan wel van de positie, die het onder de anderen inneemt, wordt niet gegeven. Zulks zou een critische beschouwing vorderen van het voorspel en het verloop der bestuurshervorming, waartoe ik mij niet bevoegd acht. Bovendien de voornaamste gronden, waarop een dergelijk oordeel uitgesproken zou mogen worden, de persoonlijke ondervinding en praktijk, zijn mij vreemd. Om deze redenen vallen ook nevenvraagstukken, als de plaats, die het B.B. in hervormd gebied heeft gekregen, buiten het gezichtsveld.

Zoo heb ik mij dus bepaald tot het nagaan der verschillende voorschriften en bepalingen, welke op de provincie betrekking hebben, en getracht hun beteekenis voor het provinciaal rechtsleven uiteen te zetten aan de hand van de bronnen, die mij hiertoe ten dienste stonden.

Daarbij heb ik groote steun ondervonden van prof. Westra's Nederlandsch-Indisch Provinciaal Recht, dat mij op vele plaatsen een wegwijzer is geweest, ook daar waar het in den tekst niet is vermeld. Verder mocht ik aan het verslag van de Commissie tot Technische Herziening van de Stadsgemeente-ordonnantie en van de Provincie- en Regentschaps-ordonnanties, waarin de scherpe denkwijze van haar voorzitter, prof. J. H. A. Logemann, zoo dikwijls frappeert, veel tot verheldering van mijn persoonlijke inzichten ontleenen. Zonder deze beide werken zou ik niet in staat geweest zijn om de opgenomen taak tot een einde te brengen.

De bij de behandeling gevolgde systematiek is die, waarop de N.G.W. is gebouwd, en welke ook door de bovengenoemde technische

herzieningscommissie wordt gevolgd, n.l. de hoofdonterscheiding tusschen inrichting, samenstelling en werkwijze der provinciale besturen eenerzijds en hun bevoegdheden en verplichtingen anderzijds <sup>1)</sup>. Hierbij moet noodzakelijkerwijs een uitzondering gemaakt worden voor het provinciaal personeel en voor de provinciale geldmiddelen. De eerste, omdat het voorschriften betreft met betrekking tot de lagere organen der provincie, welke aldus buiten de zoojuist genoemde indeeling vallen. De tweede, omdat in het hoofdstuk der financiën niet alleen een toekennen van bevoegdheden heeft plaats gehad, doch tevens en voornamelijk een reeks administratieve bepalingen zijn neergelegd, waardoor een afzonderlijke regeling van het provinciale financiewezen is gegroeid, welke een apart hoofdstuk verantwoord maakte <sup>1)</sup>.

Het zou daarom inderdaad juister zijn, indien in dit werk deze beide hoofdstukken een plaats gevonden zouden hebben nadat de inrichting en samenstelling (hoofdstuk II), de werkwijze (hoofdstuk IV) en de bevoegdheden en verplichtingen (hoofdstuk V) zijn behandeld, — om redenen van opportuniteit is in dit opzicht echter de P.O. gevolgd.

---

<sup>1)</sup> Verslag der Commissie, Inleiding, par. 2, bl. 1 e. v.

## HOOFDSTUK I.

### NAAM, INSTELLING EN GRONDGEBIED.

Anders dan voor het regentschap lag ten tijde van de totstandkoming van de wet op de bestuurshervorming het vraagstuk van de naamgeving voor de nieuw te scheppen provincies.

Het regentschap bestond reeds. Het was als zoodanig bekend en het bezat een historische groei, waarop men bij de vorming van het nieuwe staatsbestel slechts hoefde aan te sluiten om het oude bestuursressort in zijn nieuwe hoedanigheid van zelfstandige rechtsgemeenschap naar voren te zien treden. Vanzelfsprekend was het dan ook, dat de naam „regentschap” gehandhaafd bleef.

De lichamen, welke als overkapping van de regentschappen en stadsgemeenten dienst zouden doen, misten daarentegen een zoodanig verleden. Hun bestaan, ook niet in een ander verband, was onbekend; zij dienden voor de hen wachtende taak speciaal gevormd te worden.

En het is nu deze hen toegedachte taak, die voor de naamgeving van deze lichamen beslissend is geweest. Hun functie in de nieuwe organisatie zou immers niet wezenlijk verschillen met die, welke aan de Nederlandsche provincie was toebedeeld? Ook zij zouden een belangrijk arbeidsveld vinden in de zorg voor de wegen, voor de waterregeling en het toezicht op de lagere rechtsgemeenschappen.

Is het daarom te verwonderen dat men ook voor hen de naam „provincie” het meest toepasselijk vond?

Weliswaar had in 1920 de Herzienings-Commissie den naam „Gouvernement” aanbevolen <sup>1)</sup>, maar reeds het ontwerp-bestuurshervormingswet van minister Pleyte <sup>2)</sup> en ook de proeve-Oppenheim <sup>3)</sup> hadden van „provincie” gesproken, zoodat te verwachten

<sup>1)</sup> Verslag van de Commissie tot Herz. van de Staatsinrichting van Ned.-Indië, 1920 vgl. art. III van haar ontw. Verslag bl. 233.

<sup>2)</sup> Bijlagen 2e kamer 1917—1918 onderwerp 356 ontw. art. 68 R.R. bl. 1.

<sup>3)</sup> Proeve van eene Staatsregeling voor Ned.-Indië 1922 Hoofdstuk 6 afd. 2.



was, dat toen minister de Graaff tenslotte zijn wet op de bestuurs-hervorming voorstelde, ook daarin de naam „provincie” als de meest geëigende voor de nieuw te creëren rechtsgemeenschap aangeprezen zou worden.

Tegen deze benaming rezen natuurlijk zoowel in den volksraad als in de staten-generaal bezwaren. Maar veel verder dan het opperen, kwam men toch niet.

De regeering motiveerde hare keuze door er op te wijzen, dat die gewesten, die in meerdere of mindere mate geschikt voor de uitoefening van medebestuur en autonomie zijn, in hoofdtrekken meer en meer het karakter van de Nederlandsche provincie vertoonen <sup>1)</sup>.

In den volksraad <sup>2)</sup> wenschten sommigen voor de nieuwe lichamen de term der Herz. Comm., „Gouvernementen”, ingevoerd te zien, waarop de regeering bij haar memorie van antwoord aanvoerde juist de naam provincie gekozen te hebben, om duidelijk te doen uitkomen, dat deze autonome gebiedsdeelen van geheel ander karakter zouden zijn dan de vroegere gewesten. De term „Gouvernement” zou behouden blijven voor die „andere gewesten” (art. 119 lid 1 I.S.), die met de tegenwoordige gouvernementen in de buitengewesten zouden overeenkomen <sup>3)</sup>. De regeering wilde dus — en terecht, in naam geen associatie wekken aan de reeds bestaande gewesten, waar deze term voor ambtskringen en niet voor rechtsgemeenschappen gebruikt werd, maar legde door het woord „andere” (vgl. lid 1 van art. 119 I.S.) niettemin een zoodanige band tusschen beide, dat de provincie oogenschijnlijk tot een soort van gewest gemaakt wordt. Straks hierover nader.

Bij de openbare behandeling in den volksraad werd nogmaals een poging aangewend om het woord „Gouvernement” in de plaats van provincie te stellen, doch het daartoe strekkende amendement (van Hinloopen Labberton) <sup>4)</sup> werd verworpen. Westra <sup>5)</sup> schrijft dit toe aan de allerzonderlingste motiveering van het amendement. Provincie toch zou beteekenen overwonnen gebied, wingewest, bewoond door overwonnenen onder militair gezag van de overwinnaars <sup>6)</sup>. Toegegeven kan worden, dat dit ook de oorspronkelijke beteekenis van het woord is. Waar het echter om gaat is, welke

<sup>1)</sup> Ontw. Best. Herv. Volksraad Mem. van toel. bl. 5.

<sup>2)</sup> Afd. Versl. ontw. best. herv. Volkraad bl. 7.

<sup>3)</sup> Mem. van Antw. ontw. Bestuurshervorming Volksraad bl. 5.

<sup>4)</sup> Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 ondw. 3 stuk 7 sub 1.

<sup>5)</sup> Westra bl. 9.

<sup>6)</sup> Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 93.

beteekenis er thans aan gehecht wordt. En dat deze zou zweemen naar militair gezag kan ten stelligste ontkend worden. De huidige gevoelswaarde van een woord heeft voor het hedendaagsch woordgebruik eenige zin, en niet die van twee duizend jaar geleden.

Ook in de tweede kamer hadden eenige leden bezwaar tegen den naam. Men vond het woord te eng. Het zou de indruk wekken als ware er een ressort van de centrale regeering mee bedoeld, terwijl de beteekenis der provincie in de toekomst toch veel belangrijker zou zijn en die van de afzonderlijke Amerikaansche staten nabij zou komen. Zij gaven den voorkeur aan het woord gewest <sup>1)</sup>.

Terecht verwees de regeering in haar antwoord <sup>2)</sup> naar de oude Republiek der Vereenigde Nederlanden vòòr 1795, waar de provinciën, de gedachte aan een ressort van de centrale regeering ver achter zich lieten en dat, wat het woord gewest betrof, dit juist in de Indische terminologie duidt op het hoogste bestuursressort in het algemeen, beneden het centraal gezag.

Bezwaren tegen den naam werden, behalve door professor van den Berg <sup>3)</sup>, die in de eerste kamer opmerkte, dat hij een voorkeur had voor de term „afdeelingen”, overigens niet ingebracht en zoo werd na de totstandkoming der wet de officieele naam voor de grootste zelfstandige rechtsgemeenschap in Indië, provincie.

De instelling van provinciën als rechtsgemeenschap — en zonder nadere aanduiding wordt in dit werk het woord provincie in die beteekenis gebezigd — geschiedt, ofschoon nergens voorgeschreven, in de praktijk bij ordonnantie, de z.g. instellingsordonnantie (vgl. art. 3 P. O.).

De indeeling in administratieve provinciën echter moet krachtens art. 119 lid 1 I.S. bij ordonnantie plaats vinden.

Hier wordt door mij dus onderscheid gemaakt tusschen „indeeling”, gebruikt voor de vorming van ambtskringen, en „instelling”, voor het scheppen van rechtsgemeenschappen.

Van „indeeling” gewaagt art. 119 lid 1 I.S., hetwelk voorschrijft, dat het grondgebied van Indië ingedeeld zal worden in „provinciën en andere gewesten”. Nu is het woord „indeeling” hier, zooals Brückel <sup>4)</sup> opmerkt, „zonder meer overgeschreven uit het uit 1854 dateerende, oude art. 68 R.R.” en in dat verband m. i. op de

<sup>1)</sup> Ontw. Best. herv. 2e kamer Afd. Versl. bl. 25.

<sup>2)</sup> Ontw. Best. herv. 2e kamer Mem. van Antw. bl. 31.

<sup>3)</sup> Handelingen 1e kamer 1921—1922 bl. 362.

<sup>4)</sup> Brückel bl. 18.

eenig juiste wijze gebruikt, omdat het artikel uitsluitend sloeg op de administratieve indeeling van het grondgebied van Indië. De conclusie, die uit de overname van het woord „indeeling” te trekken valt is nu deze, dat de regeering in het eerste lid van art. 119 I.S. nog steeds de administratieve zijde voor oogen had en dat „provinciën” in dit lid slechts kan slaan op den ambtskring-provincie, of administratieve provincie <sup>1)</sup>.

Bovendien, de term „gewest” is de, zoowel in staatsrecht, als litteratuur geijkte uitdrukking voor den hoogsten ambtskring. Door nu ook de provincie in art. 119 lid 1 als een soort van het genus gewest te betitelen, kan moeilijk aan iets anders gedacht worden dan aan de provincie-ambtskring.

Deze meening wordt echter geenszins algemeen gedeeld.

Ook de regeering is én in volksraad én in de kamer niet zeer duidelijk geweest op dit punt.

In het afdeulingsverslag van den volksraad rees verzet tegen het woord „andere”, dat men wilde zien vervallen „opdat duidelijk blijke, dat provinciën zullen zijn gebiedsdeelen, waar een provinciale raad is ingesteld, en gewesten die gebiedsdeelen, waar zoodanige raad ontbreekt.” <sup>2)</sup>

Hierop reageert de memorie van antwoord: „Verviel het woord „andere” voor gewesten dan zouden de provincies tegenover de gewesten worden gesteld en de artikelen 68a, b en c R.R. (thans art. 123, 124 en 125 I.S.) niet meer op de provincies van toepassing zijn. Dit zou bezwaar opleveren. De motiveering van deze wijziging, dat dan duidelijker het verschil zal blijken tusschen gebiedsdeelen met een provincialen raad en andere, gebiedt haar niet; ook bij de redactie van het ontwerp komt dit verschil duidelijk uit.” <sup>3)</sup>

Direct kan gevraagd worden waarom, wanneer het woord „andere” eruit gelicht zou worden, de artt. 68a, b en c (resp. artt. 123, 124 en 125 I.S.) niet meer van toepassing zouden zijn op de provincie. Werd dan niet gelijk met de ontwerp-artikelen 67a, b en c, ook het ontwerp van art. 68 R.R. (art. 122 I.S.) aangeboden? En verklaart dat niet uitdrukkelijk, dat de bepalingen van art.

<sup>1)</sup> In gelijken zin Van Vollenhoven „De lagere rechtsgemeenschappen over zee”. Kol. Tijdschrift 1928 No. 3 bl. 251: „toen in 1922 een rechtsgemeenschap provincie moest worden mogelijk gemaakt, bracht de regeering met opzet en welbewust in één artikel het gewest-ambtskring en het gewest-rechtsgemeenschap samen” en stelde hiermee (volgens noot 4 derzelfde bladzijde) lid 1 van art. 119 tegenover de leden 2 tot en met 9.

<sup>2)</sup> Afd. Verslag ontw. best. herv. Volksraad 1920 bl. 17.

<sup>3)</sup> Mem. van Antw. ontw. best. herv. Volksraad 1920 bl. 12 par. 13.

68a, b en c (art. 123, 124 en 125 I.S.) voorzoover de bestuurs-hervormings-artikelen niet anders luiden, eveneens gelden voor de provincie? Deze zijn dus van toepassing onafhankelijk van het woordje „andere”. Een beroep op de decentralisatie-artikelen kan dus geen motief zijn om dit woord te handhaven.

De volksraad was met het regeeringsantwoord dan ook niet tevreden en een betrekkelijk amendement Vreede <sup>1)</sup> wordt ingediend om het woord „andere” te doen vervallen, teneinde „een duidelijker afscheiding” te maken „tusschen provincies als gebiedsdeelen met autonomie en gewesten als gebiedsdeelen zonder autonomie.”

Het amendement werd door de regeering niet-principieel bestreden <sup>2)</sup> en door den volksraad aangenomen. <sup>3)</sup>

Maar zonder enig resultaat, want bij de aanbieding aan de tweede kamer was het woordje „andere” niet geschrapd. Deze kamer echter roert het punt niet aan, alleen in de eerste kamer wordt even de vraag gesteld <sup>4)</sup>: „Is het wel juist deze autonome provinciën nog gewest te noemen? Zij zijn dit niet meer.” Waarop de minister weer antwoordt <sup>5)</sup>, „Met de zienswijze, dat de naam „gewest” voor de autonome provinciën niet juist is, wyl zij dit niet meer zouden zijn, kan de ondergeteekende niet instemmen. Taalkundig is het woord „gewest” de verzamelnaam, waarmede in het algemeen het hoogste bestuursressort beneden het centrale Staatsgezag wordt aangeduid, wélke ook de bestuursvorm daarvan is.”

Zooals blijkt, heeft men in volksraad en eerste kamer niet gedacht aan de administratieve provincie en alleen maar aan de provincie-rechtsgemeenschap.

Hebben de vertegenwoordigende lichamen niet doorgedacht en niet getracht zich het dualistisch karakter voor den geest te halen, de regeering heeft daar, blijkens haar antwoorden, voortdurend het oog op. Zij verzet zich er tegen <sup>6)</sup>, dat het woord „andere” vervallen zou, omdat dan de provincie tegenover het gewest gesteld zou worden, want dat bracht met zich mee, dat ook de administratieve provincie niet meer onder gewest zou vallen. En dat was niet te aanvaarden. Niettemin geeft zij toe, dat er verschil is, waarmee zij moeilijk iets anders kan bedoelen, dan datgene waardoor een

<sup>1)</sup> Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 ontw. 3 stuk 6. bl. 1.

<sup>2)</sup> Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 139.

<sup>3)</sup> Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 176.

<sup>4)</sup> Handelingen 1e kamer 1921—1922 bl. 254.

<sup>5)</sup> Idem bl. 309.

<sup>6)</sup> Vgl. haar antwoord aan den Volksraad hierboven weergegeven.

rechtsgemeenschap zich van een bestuurskring onderscheidt. Zij zag dus op dat oogenblik in de provincie zoowel het autonome lichaam als het bestuursressort.

Dat zij beide, zoowel ambtskring als rechtsgemeenschap onder één woord tracht te begrijpen, moet eveneens opgemaakt worden uit de zeer dubieuze uitspraak van den minister in de eerste kamer: „Taalkundig is het woord „gewest” de verzamelnaam, waarmede in het algemeen het hoogste bestuursressort beneden het centrale Staatsgezag wordt aangeduid, wélke ook de bestuursvorm daarvan is.”

Terecht noemt Brückel<sup>1)</sup> dit „grof geschut.”

De minister noemt hier met zooveel woorden gewesten, bestuursressorten. Maar dan kan deze naam toch ook nooit van toepassing zijn op autonome provinciën! Een bestuursressort, dus een gewest, is de provincie slechts voor zoover zij tevens administratieve provincie is.

De conclusie moet dus wel zijn, dat lid 1 van art. 119 I.S. uitsluitend deze laatste, de provincie-ambtskring op het oog heeft.

De litteratuur — behalve dan van Vollenhoven, die het blijkens het geciteerde boven met ons eens is — wijkt van het bovengestelde af.

Kleintjes zegt<sup>2)</sup>: „De naam provincie duidt een gewest aan met zekere autonomie en zelfbestuur bekleed, vormende een zelfstandige gemeenschap met een provinciale raad. De provincie is dus in de wetstaal een gewest.” (in onze beschouwing echter is alleen de administratieve provincie een gewest, niet de autonome).

Ook Brückel meent, dat onder provincie in lid 1 zoowel de provincie-ambtskring als rechtsgemeenschap valt. „Al de negen leden van art. 119 betreffen autonome provinciën, slechts het eerste lid betreft mede bloot ambtelijk geregeerde gewesten, blijkbaar louter om te laten weten dat provinciën gewesten zijn.”<sup>3)</sup>

„Daardoor, zegt hij verder, wordt art. 119 zonderling van bouw.” Inderdaad. Meer harmonie is alleen dan te verkrijgen, door aan te nemen dat lid 1 slechts van het gewest, n.l. provincie-ambtskring spreekt.

Als gevolg van bovenstaande beschouwing is het begrijpelijk, dat ik mij niet kan vereenigen met dezen zelfden schrijver, wanneer hij in verband met de indeeling van het grondgebied zegt: „Het

<sup>1)</sup> Brückel bl. 16.

<sup>2)</sup> Kleintjes 1<sup>o</sup> druk bl. 71.

<sup>3)</sup> Brückel bl. 4.

is duidelijk dat art. 119 lid 1 de mogelijkheid biedt tot het instellen van provincies onmiddellijk <sup>1)</sup>).

Zeker de autonome provincie dadelijk in te stellen is mogelijk, maar niet met een beroep op art. 119 lid 1, want dit rept slechts van de administratieve.

Het is een kwestie van praktijk de administratieve provincie eerst in te stellen, wat m. i. dus niet anders kan geschieden dan met gebruikmaking van art. 119 lid 1. Deze methode noemt Kleintjes <sup>2)</sup> „omslachtig”. Als zoodanig was het naar mijn meening juist practisch dit te doen; gelijktijdige instelling zou een fungeeren van de autonome provincie bemoeilijkt hebben. Zelfs een voorbereiding van 4 maanden bleek voor West-Java nog te gering. Vandaar, dat Oost-Java zes en die van Midden-Java 18 maanden na de vorming van het gewest als provincie werden ingesteld. Deze gang van zaken lijkt dus op die van de decentralisatie 1903, „waar ook het onzelfstandige gewest bestond vóór het gedecentraliseerd werd.” <sup>3)</sup>

Wat nu de formulering van de instelling der provincie betreft, en ons bepalende tot West-Java, omdat het voor de beide andere provinciën op gelijke wijze werd geregeld, luidt de considerans van de administratieve indeeling van het gewest West-Java <sup>4)</sup>: „Dat Hij, in afwachting van de vorming van een provincie West-Java willende overgaan tot de instelling van een gelijknamig administratief gewest,” terwijl art. 1 van de instellingsordonnantie <sup>5)</sup> plechtiglijk verklaart: „Het gewest West-Java . . is een provincie.”

Wij hebben gezien, dat de administratieve provincie krachtens art. 119 lid 1 gevormd behoort te worden bij ordonnantie. Nu kan de vraag gesteld worden of een ordonnantie wel de juiste vorm is, waarin zulks moet geschieden. Kleintjes <sup>6)</sup> meent, dat een administratieve indeeling geen voorschrift van legislatieven aard is en dat men dus met een gouvernements-besluit had kunnen volstaan. Voor de rechtsgemeenschap-provincie is wèl een wetgevend product noodig <sup>7)</sup>, doch feitelijk bevat de staatsregeling geen voorschrift

<sup>1)</sup> Brückel bl. 20.

<sup>2)</sup> Kleintjes 1<sup>e</sup> bl. 72.

<sup>3)</sup> Brückel bl. 20.

<sup>4)</sup> S. 1925 — No. 285, inw. getr. 1 Sept. 1925. Oost- en Midden-Java S. 1927 resp. No. 558 en No. 559, inw. getr. 1 Juli 1928.

<sup>5)</sup> West-Java S. 1925 — No. 378, inw. getr. 1 Jan. 1926; Midden-Java S. 1929 — No. 227, inw. getr. 1 Jan. 1930 en Oost-Java S. 1928 — No. 295 inw. getr. 1 Jan. 1929.

<sup>6)</sup> Kleintjes 1<sup>e</sup> bl. 70.

<sup>7)</sup> Vgl. hieronder.

hiertoe. Nochtans geschiedt zulks, zooals wij zagen, in de praktijk bij ordonnantie, omdat de ordonnantie, waarbij het gewest in het leven geroepen wordt, ten behoeve van de instelling der autonome provincie, slechts door een andere kan worden vervangen.

Doch behalve deze reden is er nog een andere. Immers de aanwijzing van de omvang van het grondgebied (territoer) van een publiekrechtelijke gemeenschap, het traceeren der grenzen is, o. a., een hulpmiddel om de werking van een overheidsgezag te bepalen <sup>1)</sup>. Eerste vaststelling der grenzen van een rechtsgemeenschap, eveneens latere grenswijziging, zal dus grooten invloed uitoefenen op den rechtstoestand van personen op het betrokken gebied <sup>2)</sup>. Vandaar dat grenzenvaststelling en -wijziging van een rechtsgemeenschap in het algemeen opgevat wordt als een daad van wetgeving <sup>3)</sup>. Gebiedsomschrijving van een provincie geschiedt dan ook inderdaad bij ordonnantie <sup>4)</sup>, doch niet (let wel) bij instellingsordonnantie, zooals men op grond van het juiste inzicht, dat grenzenvaststelling en -wijziging een daad van wetgeving is, zou mogen verwachten, doch slechts omdat sinds 1925 <sup>5)</sup> (herziening van het R.R.) ook het gewest, met welks grenzen die der provincie samenvallen, bij ordonnantie aangewezen dient te worden <sup>6)</sup>.

Ware dit laatste niet het geval, en zou hiertoe een gouvernementsbesluit vereischt zijn, dan berustte, omdat de instellingsordonnantie dan een bij gouvernementsbesluit ingestelde ambtskring zou aanwijzen, de gebiedsomschrijving van een provincie eveneens op dit besluit, tengevolge waarvan de grenzen van een provincie dus niet legislatief bepaald zouden zijn. Op deze wijze geschiedt thans nog de eerste vaststelling van het gebied der autonome regentschappen en stadsgemeenten, waartegen de staatsregeling zich niet verzet <sup>7)</sup>. „Slechts voor provincies moet het landgebied op een verordening steunen, doch alleen omdat ook de omvang van het gewest-ambtskring sinds 1922 op een verordening steunen moet” <sup>7)</sup>.

<sup>1)</sup> Van Vollenhoven „Het grondgebied der rechtsgemeenschappen over zee”, Kol. Tijdschrift 17, 1928 No. 4 bl. 372.

<sup>2)</sup> Vgl. Techn. Herz. Comm. art. 3 van haar ontw. S.G.O. Verslag bl. 18.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 3 grondwet.

<sup>4)</sup> Hier ware in dit verband juister van „aanwijzingsordonnantie” te spreken vgl. Van Kempen „Inleiding tot het Ned. Indisch stadsgemeenterecht” bl. 16.

<sup>5)</sup> Eigenlijk sinds 1922, toen men een algemeene verordening verlangde, in de praktijk een ordonnantie.

<sup>6)</sup> Vgl. de artt. 1 der ordonnanties, waarbij de gewesten West-, Midden- en Oost-Java werden ingesteld.

<sup>7)</sup> Van Vollenhoven Kol. Tijdschrift 17, 1928, No. 4, bl. 378.

Het legislatieve van de provincie-grensbepaling is dus indirect <sup>1)</sup>.

In dit verband zij vermeld het voornemen der regeering in de jaren 1920—1921 om, wat Java betreft, de Vorstenlanden administratief deel uit te laten maken van één der te creëren Javasche provinciën, met een adviseerend federatief college van landschapsbestuurders naast den provincialen raad <sup>2)</sup>, een voornemen, waaraan zij geen uitvoering gegeven heeft. In 1927 scheen het haar n.l. om politieke en praktische redenen wenschelijk „deze bestaande residentien voorhands als zelfstandige gewesten te handhaven,” <sup>3)</sup> en liet zij Soerakarta en Jogjakarta als gewest met den naam „Gouvernement” voortbestaan. <sup>4)</sup> Naar wij vernemen wordt op het oogenblik (midden 1932) overwogen om, wegens bezuinigingsreden, of de genoemde landschappen alsnog administratief bij de provincie Midden-Java in te deelen, of samen onder één gouverneur te brengen.

Nu heeft verder „grondgebied” of „territoer” een beteekenis erlangd, waarin het naast landgebied (waarover hierboven tot nu toe sprake was) ook watergebied, luchtgebied en scheepsgebied omvat, <sup>5)</sup> zoodat het aanbeveling verdient om daaraan eenige woorden te wijden.

Een voorziening nopens het watergebied der provincies en andere rechtsgemeenschappen is er niet getroffen. Wel kent men binnen-watergebied van bestuursressorten, zoodat het watergebied van lagere rechtsgemeenschappen, evenals het landgebied, bij hun aanwijzing indirect wordt bepaald. <sup>6)</sup>

Wat in het bijzonder het zeegebied betreft, vermeldt Van Kempen <sup>7)</sup>, „krachtens (vermoedelijk dient hier volgens gelezen te worden) een niet-gepubliceerden brief van den Eersten Gouvernements-Secretaris van 5 Aug. 1924 No. 1755/2, rekent men de territoriale zee (dit is volgens volkenrechtelijke opvatting een breedte van 3 Eng. zeemijlen van de kust) tot het gebied der aangrenzende gemeenschappen”. <sup>8)</sup>

<sup>1)</sup> Brückel bl. 32.

<sup>2)</sup> Mem. van toel. ontw. best. herv. Volksraad bl. 11 en bl. 15.

<sup>3)</sup> Bijlagen Volksraad 1927—1928, onderw. 84, stuk 3b, bl. 11.

<sup>4)</sup> S. 1927 No. 560 en 561.

<sup>5)</sup> Van Vollenhoven Kol. Tijdschrift, 17, 1928, No. 4, bl. 374.

<sup>6)</sup> idem bl. 384. Vgl. ook „Binnenschepen-ordonnantie (S. 1927 — No. 289) art. 2.

<sup>7)</sup> Van Kempen bl. 18.

<sup>8)</sup> Dit blijkt o. a. uit de bevoegdheid van den provincialen raad bij S. 1927 — No. 144 gegeven om regelen te geven aangaande de kustvisserij, uitgeoefend door Nederlandsche onderdanen. (art. 7 lid 2). Van een zelfde opvatting getuigt de mem. v. toel. op de Instell. ordonn. West-Java Volksr. 1e gew. zitt. 1925 — ondwr. 3, stuk 19a. par. 217 bl. 118. „Aan gezien de territoriale kuststrook kan gerekend worden tot het gebied der provincie . . . .”



Blijkens <sup>1)</sup> S. 1916 — No. 633, S. 1921 — No. 469 S. 1925 — No. 618, maakt Ned. Indië aanspraak op het luchtgebied boven haar land- en watergebied. Aangaande het luchtgebied van lagere rechtsgemeenschappen is tot nu toe, zoover wij weten, niets geregeld en zal men analoog aan het zeegebied moeten redeneeren.

Waar tenslotte schepen in volle zee gelden als territorium van het land, waartoe zij behooren en waar van de Ned.-Indische lagere rechtsgemeenschappen alleen landschapsvaartuigen bekend zijn, <sup>2)</sup> zoo heeft scheepsterritorium voor de provincie geenerlei praktische waarde. <sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> Vgl. Van Vollenhoven enz. bl. 385 noot 57.

<sup>2)</sup> Spit, de Ind. Zelfbesturende landschappen 1911 bl. 37.

<sup>3)</sup> Van Vollenhoven, Kol. Tijdschrift alsvoren, bl. 385—386.

## HOOFDSTUK II.

### DE INRICHTING EN SAMENSTELLING DER PROVINCIALE BESTUREN.

Zooals uit de inleiding van dit werk mocht blijken, wordt door ons een scherpe scheiding gemaakt tusschen inrichting en samenstelling der provinciale besturen eenerzijds en hun bevoegdheden anderzijds.

De huidige P. O. doet zulks niet. Van de drie artikelen bijv., die op den gouverneur betrekking hebben, voorkomende in afd. 4 van hoofdstuk II P.O., hetwelk over de bestuursorganen handelt, hoort er slechts één (art. 27) in deze afd. van dit hoofdstuk thuis. Art. 28 ware juister bij de Algemeene Bepalingen (afd. 1) en art. 26 in een aparte afdeeling, de bevoegdheden en verplichtingen van den gouverneur behandelende, van hoofdstuk V P.O. ondergebracht.

Onder inrichting nu wordt verstaan al wat de ordening, de instelling der ambten betreft, die tezamen het provinciale bestuur uitmaken; dat er een provinciale raad zij, een college van gedeputeerden, een gouverneur, het getal der raadsleden en gedeputeerden, de ambtsduur enz. <sup>1)</sup> Onder samenstelling: al wat noodig is te regelen, opdat de aldus ingestelde ambten door bepaalde personen kunnen worden bezet en, behoudens zekere voorwaarden, bezet gehouden. <sup>1)</sup>

Volgens art. 119 I.S. kent de provincie als bestuursorganen:

- 1e. een provincialen raad (lid 2);
- 2e. een college van gedeputeerden, benoemd door den provincialen raad. (lid 3);
- 3e. een gouverneur, benoemd door den G.G. (lid 4).

Een college van gedeputeerden is volgens lid 5 facultatief en niet aanwezig in die provincie, „waar de omstandigheden naar het

---

<sup>1)</sup> Techn. Herz. Comm. bl. 8 van het Verslag.

oordeel van den provincialen raad . . . . de benoeming van een college van gedeputeerden niet toe laten.”

Overigens laat de staatsregeling alles, wat de inrichting (en samenstelling) van de provinciale besturen betreft, ter regeling over aan den ordonnantie-gever (vgl. lid 7).

Zoo vinden we in art. 4 P.O. nogmaals herhaald, dat het bestuur der provincie bestaat uit den provincialen raad, het college van gedeputeerden en den gouverneur, dan wel uit den provincialen raad en den gouverneur, zonder college van gedeputeerden.

Afgezien nog van het feit, dat deze laatste mogelijkheid, het twee-ledige bestuur, zich in de praktijk niet licht zal voordoen, is zij tòch met bijzondere zorg vermeld, hoewel dit eigenlijk overbodig wordt, zoowel door het reeds hierboven weergegeven lid 5 van art. 119 I.S. als door art. 28 P.O., waarbij de gouverneur aangewezen wordt als degene, die het college van gedeputeerden volledig vervangt indien benoeming (juister: instelling) van een zoodanig college niet heeft plaats gehad.

#### a. De Provinciale Raad.

Over de samenstelling van den provincialen raad, de wijze van verkiezing, dan wel benoeming van zijn leden, de verhouding der landaarden, zwijgt de staatsregeling.

Ten tijde van de behandeling van het ontwerp bestuurshervorming is dit stilzwijgen wel degelijk opgevallen. In den volksraad hebben op verschillende oogenblikken zich stemmen laten hooren om te komen tot een nadere preciseering.<sup>1)</sup> De regeering is hier echter niet op ingegaan,<sup>2)</sup> m. i. terecht, daar het niet verantwoord zou zijn zich in een beginselen-wet reeds uit te spreken over punten, die zoo zeer van de locale omstandigheden en behoeften afhankelijk zouden zijn.

Zelfs de P.O. gaat niet verder dan de opengelaten ruimte van een grondkleur te voorzien, door de fijnere nuanceering aan de afzonderlijke instellingsordonnanties voor iedere provincie over te laten.

In principe geeft zij in art. 5 aan, dat de raad zal worden samengesteld uit verkozen en benoemde vertegenwoordigers der drie bevolkingsgroepen. Een ordonnantie (de instellingsordonn.) zal

<sup>1)</sup> Vgl. 2e amendement Vreede c.s. Bijl. Volksr. 2e gew. zitt. 1920 ondw. 3 stuk 6 en Ontw. best. herv. Volksr. 1920 Afd. Verslag bl. 12.

<sup>2)</sup> Mem. van Antw. ontw. best. herv. Volksr. 1920 bl. 9.

nauwkeuriger hebben vast te stellen, zoowel de getalsterkte van den geheelen raad als die der verschillende onderdaangroepen, en bovendien het aantal der leden, dat door verkiezing aangewezen zal worden.

De hier gebruikte terminologie voor de landaardonderscheiding komt overeen met die, voorkomende in art 55 I.S., de samenstelling van den volksraad behandelende, doch wijkt af van die, in art. 163 I.S. gevolgd.

De benoeming van de niet door verkiezing aangewezen leden geschiedt door den G.G., den Raad van Ned.-Indië gehoord. Het lijkt mij geenszins overdreven hier bovendien een aanbeveling door den gouverneur te verlangen voor de te bezetten plaatsen, zooals blijktens het afdelingsverslag<sup>1)</sup> ook door leden van den volksraad gewenscht werd. Ofschoon het advies van den gouverneur op dit punt in de praktijk ingewonnen wordt (art. 13 van de instructie van den gouverneur<sup>2)</sup> eischt tenminste een aanbeveling van twee personen van deze autoriteit), een verplichting hiertoe wenschte de regeering niet te aanvaarden, omdat de G.G. vrij moest blijven in de keuze van zijn adviseurs.<sup>3)</sup> Een argument, dat, naar het mij voorkomt, weinig steekhoudend is, aangezien niets den G.G. zou beletten om, behalve dat van den gouverneur, bovendien nog andere adviezen in te winnen. De regentschapsordonnantie wijkt in art. 5 in zooverre van het overeenkomende art. der P.O. af, dat hier, het ontbreken van de verplichting tot hooren van den Raad van Indië buiten beschouwing latende, wèl een aanbeveling door den regent verlangd wordt. De Techn. Herz. Comm. schijnt overeenstemming van de P.O. hiermee van principieelen en niet van technischen aard beschouwd te hebben, want in haar ontwerp-P.O. schrijft zij voor, dat de te benoemen leden door den G.G. aangewezen zullen worden, eveneens: den Raad van Indië gehoord, en laat andere beperkingen achterwege.<sup>4)</sup>

De instellingsordonnanties nu bevatten een nadere uitwerking van art. 5 P.O., leden 1 en 3, en wel in de artikelen 4 dier ordonnantie.

De provinciale raad van West-Java is samengesteld uit 45 leden. Hiervan zijn 20 leden onderdanen-Nederlanders, waarvan er 11 worden verkozen; 20 leden inheemsche onderdanen, niet-Neder-

<sup>1)</sup> Afd. Versl. bl. 4.

<sup>2)</sup> S. 1925 — No. 508.

<sup>3)</sup> Mem. van antw. bl. 3.

<sup>4)</sup> Vgl. art. 6 lid 3 van haar ontw. P.O.

landers, van welke 13 door verkiezing aangewezen worden; en tenslotte 5 uitheemsche onderdanen niet-Nederlanders, waarvan verkozen 3. — Voor de provincies Midden- en Oost-Java zijn deze getallen resp. 51 (23 Ned., 14 gekozen; 23 inh., 16 gekozen; 5 uith., 3 gekozen) en 65 (30 Ned., 18 gekozen, 30 inh., 21 gekozen; 5 uith., 3 gekozen).

De regelen, volgens welke de verkiezing der raadsleden, voor zoover zij niet door benoeming aangewezen worden, zal plaats hebben (vgl. art. 11 P.O.), zijn neergelegd in de „Java Provincie-Kiesordonnantie” (S. 1927—No. 528), waarbij de ordonnantie van 23 Februari 1924 (S. 1924—No. 80), de „Kiesordonnantie Provincie West-Java,” werd ingetrokken en door deze algemeene kiesordonnantie, geldende voor de drie provinciën, vervangen.

Degenen, die door art. 1 lid 1 der Java Provincie-Kiesordonnantie bevoegd worden verklaard de leden van den provincialen raad te kiezen, zijn de leden van de binnen de provincies gelegen regentschaps- en stadsgemeenteraden. De verkiezingen zijn dus getrapt.

De kiezers zijn echter slechts bevoegd tot het kiezen van raadsleden der eigen onderdanen-groep (vgl. art 4 lid 2). Want voor de verkiezing van provinciale raadsleden van de groep onderdanen-Nederlanders, vormen de tot diezelfde categorie behoorende leden der regentschaps- en stadsgemeenteraden èen kiezerscorps, of, zooals art. 2 der kiesordonnantie het noemt: de provincie vormt voor de verkiezing van bedoelde leden èen kiesdistrict. Dit is eveneens het geval voor de verkiezing van leden, behoorende tot de uitheemsche-onderdanen; ook voor hen vormen de tot die groep behoorende leden der binnen de provincie gelegen raden èen kiezerscorps.

Voor de verkiezing der inheemsche provinciale raadsleden is splitsing nog verder doorgevoerd. Hiertoe wordt de provincie verdeeld in kiesdistricten, elk omvattende het gebied van een afdeling. De instellings-ordonnanties nu bepalen in art. 5 hoeveel leden der inheemsche-groep er in elk district gekozen zullen worden. In meer dan de helft der kiesdistricten wordt volgens het artikel slechts èen lid gekozen. De overige verkiezen twee leden. Kiesdistricten, die meer dan twee inheemsche leden afvaardigen, kennen de artt. 5 niet.

Voor deze, door een district te kiezen, raadsleden vormen alle inheemsche leden van regentschaps- en stadsgemeenteraden dier afdeling èen kiesdistrict. Alle kiesdistricten tezamen leveren

tenslotte het totaal der door verkiezing aan te wijzen inheemsche vertegenwoordigers in den provincialen raad.

De verkiezing zelve valt uiteen in de candidaatstelling en de stemming.

De candidaatstelling is voor alle kiesdistricten, vrijwel gelijk geregeld. Zij heeft plaats op een der eerste acht dagen van October (nader vast te stellen door den gouverneur) en geschiedt door indiening op den dag der candidaatstelling tusschen acht uur v.m. en èèn uur n.m., van een opgave van maximaal het dubbele aantal namen van personen als er te vervullen plaatsen zijn (artt. 5 lid 1 en 6 lid 1), welke personen moeten behooren tot dezelfde groep als de kiezers (art. 4 lid 2).

Behalve den naam, moeten de opgaven, waarvan het formulier wordt vastgesteld door den provincialen raad, inhouden de voorletters, woonplaats en eventueele andere noodzakelijke toevoegsels voor de persoonsaanduiding; en bovendien onderteeekend zijn door minstens drie kiezers, waarbij onderteekening door eenzelfden kiezer van meer dan één opgave verboden is. Verder dient naast de onderteekening vermelding plaats te vinden, van de namen der onderteekenaars, hun voorletters plus de noodige toevoegsels en den raad, waar zij lid van zijn. (art. 5 lid 2 en art. 6).

De inlevering der opgaven moet persoonlijk door één of meer onderteekenaars geschieden bij de voorzitters der regentschaps- en stadsgemeenteraden en, voorzover het opgaven van inheemsche onderdanen betreft, bij den voorzitter van een raad, gevestigd binnen het kiesdistrict, waarvoor de opgave is bestemd. (art. 9 leden 1 en 2).

Bedoelde voorzitters stellen hierop een bewijs van ontvangst ter hand aan dengene, die de lijst inlevert, tenzij de opgave niet voldoet aan de in art. 9 lid 3 vermelde vereischten, in welk geval de ontvangst geweigerd wordt. Is de voorzitter van meening, dat andere dan in het derde lid genoemde wettelijke vereischten ontbreken, dan vermeldt hij zijn bezwaren in het ontvangstbewijs, welke bezwaren de onderteekenaars bevoegd zijn te weerleggen, waartoe zij zich, zoowel gezamenlijk als afzonderlijk, hetzij schriftelijk, hetzij bij gemachtigde, tot het stemkantoor kunnen wenden (art. 9 lid 3, 4, 5 en 6).

De voorzitter zendt nu deze opgaven, na er afschrift van genomen te hebben voor het geval zij in het ongereede raken, in verzegelde enveloppe, aangeteekend naar het stemkantoor.

Aangaande dit stemkantoor bepaalt de ordonnantie slechts, dat het ter provinciale hoofdplaats zitting houdt en dat het bestaat uit een voorzitter en twee leden, zoomede twee plaatsvervangende leden, welke allen door het college van gedeputeerden worden benoemd. Voor het overige laat zij de nadere inrichting van het kantoor, evenals de bepaling van het bedrag der zittingsgelden, over aan den provincialen raad (art. 12).

Voor de groep Nederlanders en voor de groep uitheemsche-onderdanen, zoowel als t. a. v. de inheemsche groep voor elk district, voegt het stemkantoor de opgaven, welke niet van onwaarde zijn verklaard (vgl. art. 14), samen tot lijsten (verzamellijsten), waarvan het model wordt vastgesteld door den provincialen raad en waarop het in alfabetische volgorde de namen der kandidaten brengt, welke lijsten tenslotte in het provinciaal blad worden opgenomen (art. 13).

Is op een lijst van een groep of kiesdistrict géén candidaat gebracht, dan wordt niemand voor die groep of dat kiesdistrict verkozen verklaard en voorziet de G.G. in de vacature door benoeming (art. 16).

Blijkt echter, dat evenveel of minder kandidaten voor een groep of kiesdistrict gesteld zijn dan er plaatsen voor hun vertegenwoordiger(s) zijn bestemd, dan verklaart het stemkantoor deze kandidaten voor verkozen (art. 17), terwijl de bezetting der overige plaatsen wederom door benoeming zal geschieden.

Stemming heeft alleen dan plaats, wanneer er meer kandidaten gesteld zijn in een groep of kiesdistrict, dan er plaatsen moeten worden vervuld (art. 18).

Van al zijn handelingen heeft het stemkantoor een proces-verbaal op te maken, waarvan het model wederom vastgesteld wordt door den provincialen raad, en dat, behalve afgekondigd in het provinciaal blad, bovendien bij de verschillende raden in afschrift ter inzage behoort te worden gelegd (art. 19).

Zooals gezegd, vormen bij de stemming de groepen Nederlanders en uitheemsche-onderdanen ieder èèn kiezerscorps. De inheemsche groep daarentegen is afdelingsgewijs verdeeld in kiesdistricten, welke in de artt. 5 der instellingsordonnanties nader zijn genoemd.

In afzonderlijke vergaderingen der betrokken raden wordt gestemd, waarbij de meerderheid van het bij de instellingsordonnantie dier raden vastgestelde aantal leden, aanwezig heeft te zijn. Is dit niet het geval, zoo heeft de stemming plaats in een nieuwe vergadering door de dan aanwezige leden. (art. 21 en 22).

Ten behoeve van de stemming wordt in elken raad een stemcommissie benoemd, bestaande uit den voorzitter en twee, door hem aan te wijzen leden (art. 23). Er wordt gestemd door gebruikmaking van stemkaarten (aan de keerzijde voorzien van de handteekening van den voorzitter), die naar de onderdaangroep verschillen van kleur, welke kleur evenals het model wederom vastgesteld worden door den provincialen raad (art. 24).

Bij de eigenlijke stemming nu ontvangt iedere kiezer uit handen van den voorzitter der stemcommissie een stemkaart voor de groep, waartoe hij behoort (art. 26), en plaatst daarop de namen van den candidaat of de candidaten, in de volgorde, waarin hij aan hen de voorkeur geeft en levert daarna de kaart toegevouwen bij den voorzitter weer in (art. 27). <sup>1)</sup> Uit den aard der zaak heeft deze stemming onder de noodige waarborgen voor geheimhouding en nauwkeurigheid plaats. Is zij beëindigd, dan zendt de voorzitter de stemkaarten, verzegeld en aangeteekend, op aan het stemkantoor, hetwelk, nadat van alle raden de betreffende stukken zijn ontvangen, onder leiding van zijn voorzitter en in een openbare vergadering, voor elke groep en elk kiesdistrict de uitslag der stemming vaststelt (art. 32, 33 en 34).

De wijze, waarop men nu tot de uitslag der stemming geraakt, is voor die kiesdistricten, waar slechts één lid gekozen zal worden anders geregeld dan voor die, welke twee leden afvaardigen, en voor de beide groepsdistricten der Nederlanders en uitheemsche onderdanen.

Want gaat de strijd om slechts één persoon, dan wordt een stelsel eener relatieve meerderheid van stemmen gevolgd. Zijn echter meerdere leden te verkiesen, dan geschiedt dit op grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

In dit laatste geval worden de stemkaarten groeps- en districts-gewijs doorengemengd en genummerd <sup>2)</sup> (art. 35). Vervolgens opent de voorzitter, in volgorde der nummering, de stemkaarten en noemt den naam van den candidaat, die daarop bovenaan geplaatst is. Dat is degene, die naar het oordeel van den kiezer het eerst in aanmerking komt om gekozen te worden (art. 36 en art. 41

<sup>1)</sup> Opmerking verdient, dat krachtens art. 1 lid 2, hij, die lid is van meer dan één raad, slechts zijn stem uit kan brengen in één dier colleges. Welk, wordt hem ter keuze overgelaten.

<sup>2)</sup> Dooreenmenging en nummering is noodig, omdat de volgorde, waarin de stemkaarten geopend en opgelezen worden, van invloed kan zijn op den uitslag der verkiezing.



lid 1). De twee overige leden van het stembureau controleeren de kaart en houden aantekening van de stem.

De kaarten, die volgens art. 37 van onwaarde zijn, tellen uit den aard der zaak niet mee. Wel worden zij vermeld in het proces-verbaal der stemming.

Normaliter geldt dus elke stemkaart als een stem voor den eersten daarop voorkomenden candidaat. Wordt door één der candidaten het kiesquotiënt bereikt, d. w. z. heeft deze zooveel stemmen tijdens het oplezen der kaarten op zich vereenigd, als noodig is om recht op een zetel te hebben, dan wordt hij verkozen verklaard, wat door den voorzitter oogenblikkelijk bekend gemaakt wordt (art. 41 lid 2).

Bij een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de kiesquotiënt een noodzakelijk middel, om tot vaststelling van het resultaat der verkiezing te kunnen geraken. Het is het aantal der stemmen, dat minimaal door den candidaat behaald dient te worden, om verkozen te zijn. Bepaald wordt het door alle stemkaarten eener groep of kiesdistrict (ook dus die, welke later van onwaarde blijken te zijn), te deelen door het aantal door deze te bezetten plaatsen, en dit quotiënt tot het daarboven liggende geheele getal te verhoogen en met één te vermeerderen. De candidaat, die tijdens de stemafwikkeling dit getal dus bereikt, is verkozen.

De volgende stemkaarten, waarop hij als eerste voorkomt, gelden nu verder als een stem voor den volgenden daarop geplaatsten candidaat, die het kiesquotiënt nog niet bereikt heeft (art. 41 lid 3).

Bij dit systeem wordt dus groote invloed aan het toeval toegekend, waardoor de beoogde evenredigheid somtijds danig in het gedrang zal kunnen raken.

Nu bestaat de mogelijkheid, dat, nadat alle stemkaarten zijn behandeld, nog niet zooveel personen verkozen zijn als plaatsen te vervullen. Dan vindt opnieuw voorlezing plaats en zoonodig nog een andere, totdat alle beschikbare zetels voor de groep of voor het district zijn bezet. Ook hierbij geldt elke stemkaart als een stem voor den eersten nog niet verkozen candidaat. De bij nieuwe voorlezingen behaalde stemmen worden opgeteld bij die, welke reeds vroeger werden verkregen, totdat voor den betrokken candidaat eveneens het kiesquotiënt bereikt is.

Zijn alle beschikbare zetels op deze wijze bezet, dan wordt de voorlezing gestaakt (art. 42).

Voor kiesdistricten, die slechts één lid afvaardigen, worden de

stemkaarten niet doorengemengd, doch oogenblikkelijk geopend en de daarin uitgebrachte stemmen opgenomen. Hierbij wordt, indien meer dan een candidaat vermeld is op de stemkaart, slechts met den eersten rekening gehouden.

Het aantal der geldige stemmen nu (voor de ongeldige vgl. art. 37), dat in het totaal, en dat op elk der candidaten is uitgebracht, wordt bekend gemaakt, en thans geldt dat hij verkozen is, die het grootste aantal stemmen op zich heeft vereenigd. Bij gelijk aantal stemmen beslist het lot.

Zijn nu de resultaten der verkiezingen in alle groepen en districten aan den dag getreden, dan maakt de voorzitter den uitslag hiervan bekend, of anders gezegd, hij maakt de beslissingen van het stemkantoor openbaar. Tegen die beslissingen kunnen zij, die in de zaal aanwezig zijn, bezwaren inbrengen, waarvan aantekening gemaakt wordt in het proces-verbaal (art. 43). Dit proces-verbaal, door alle leden van het stemkantoor onderteekend, wordt op de gebruikelijke wijze ter publicatie gebracht.

Onmiddellijk nadat de uitslag door den voorzitter is bekend gemaakt, worden de stemkaarten in een pak gesloten en verzegeld, en gedurende den tijd, waarvoor de verkiezing is geschiedt, bewaard, om dienst te doen ingeval plaats in den raad openvallen.

Is dit het geval, d. w. z. ontstaat er een tusschentijdsche vacature, of wordt de verkiezing niet aanvaard, dan wel wordt de verkozene niet toegelaten (maar dan alleen in de gevallen, genoemd in art. 46 P.O. lid 1 sub a en d<sup>1</sup>)), dan zal een plaatsvervanger aangewezen moeten worden. De stemkaarten worden weer voor den dag gehaald, en voor de kiesdistricten, welke slechts één lid afvaardigen, alsdan verkozen verklaard dengene, die het grootste aantal malen als tweede candidaat genoemd is op de stemkaarten, waarop de naam van hem, wiens plaats hij zal vervangen, als eerste voorkomt. Het lot beslist wederom bij staking der stemmen, terwijl de Gouverneur-Generaal in de vacature voorziet, indien geen tweede candidaat op bedoelde stemkaarten voorkomt (art. 47).

Betreft het een kiesdistrict, waarin meer dan één lid verkozen wordt, dan wel de groep Nederlanders of uitheemsche-onderdanen, dan worden alleen die stemkaarten genomen, waarop de naam van hem, wiens plaats is opengevallen, voorkomt. Uit deze stemkaarten, wordt nu op analoge wijze als boven omschreven, de plaatsvervanger

<sup>1</sup>) Vgl. hieronder bl. 33.

opgemaakt, met dien verstande, dat buiten rekening worden gelaten de op de stemkaarten voorkomende kandidaten, die reeds op grond van den uitslag derzelfde stemming als lid van provincialen raad gekozen zijn verklaard, of reeds als zoodanig benoemd zijn door den gouverneur-generaal (art. 48).

Pas na afloop van den tijd, waarvoor de verkiezing is geschied, worden de stemkaarten vernietigd.

De vereischten voor het lidmaatschap zijn vermeld in art. 6 P.O.. Lid van den provincialen raad kunnen alleen zijn zij, die:

1. Nederlandsch onderdaan,
2. van het manlijk geslacht, en
3. ingezetene van Nederlandsch-Indië zijn.
4. Hun werkelijk verblijf hebben binnen de provincie,
5. den leeftijd van 25 jaar bereikt hebben,
6. voldoende kennis van de Nederlandsche taal bezitten, en
7. niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak,
  - a) de beschikking of het beheer over hun goederen hebben verloren,
  - b) van eenig recht of eenige bevoegdheid zijn ontzet,
  - c) in staat van faillissement verkeerden.

Het eerste vereischte, het Nederlandsch onderdaanschap, vloeit reeds voort uit lid 3 van art. 5 P.O. en zal hier uit hoofde van elegantie nogmaals vermeld zijn. Overigens is deze eisch begrijpelijk en moet het van zelfsprekend geacht worden, dat men vreemdelingen van het raadslidmaatschap wil uitsluiten. Aangezien de wet op het Nederlandsch onderdaanschap echter de mogelijkheid open laat tot een dubbel onderdaanschap <sup>1)</sup>, bestaat er voor iemand, van vreemde nationaliteit zijnde, die in bovenbedoelde buitengewone omstandigheid verkeert, geen belemmering om lid van den provincialen raad te worden, omdat hij tevens Nederlandsch onderdaan is.

De eisch, dat men van het mannelijk geslacht moet zijn, komt ons vreemd voor, vooral waar een dergelijke voorwaarde in het analoge artikel voor den volksraad (art. 55 I.S.) niet te vinden is.

De volksraad heeft de regeering er niet toe kunnen bewegen, om ook de vrouw in dit geval het passief kiesrecht te verleen <sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Westra N.-I. Staatsr. bl. 10.  
Vgl. voor den Volksr. Kleintjes I<sup>6</sup> bl. 247.

<sup>2)</sup> Mem. van Antw. P.O. bl. 3.

en een amendement van deze strekking vond in het lichaam zèlf niet voldoende steun. <sup>1)</sup>

Tot 1927 had de derde voorwaarde, het ingezetenschap van Ned.-Indië, practisch weinig beteekenis, aangezien het zelden voorkwam, dat een Nederlandsch-onderdaan, die zijn werkelijk verblijf had binnen de provincie (vgl. het onder 4 genoemde vereischte), niet tevens was ingezetene van Ned.-Indië. Sinds echter bij S. 1927 No. 255, art. 6 lid 2 van het toelatingsbesluit (S. 1916 No. 47) zoodanig gewijzigd is, dat de tijdsduur van het recht, dat de toelatingskaart geeft, om zich in Indië op te houden, in het totaal tot tien jaar verlengd kan worden, alvorens men een vergunning tot vestiging verkrijgen kan, is de eisch van het ingezetenschap zelfs een overbodige belemmering geworden. <sup>2)</sup> Zoo kan het nu voorkomen, dat iemand, die reeds gedurende 9 jaren zijn werkelijk verblijf in een provincie heeft, doch geen ingezetene is, uit den provincialen raad geweerd wordt. Daarentegen een ander, die slechts sinds eenige dagen zijn werkelijk verblijf in de provincie heeft, doch wèl ingezetene is, wordt toegelaten. <sup>3)</sup>

De techn. herz. comm. heeft dan ook zeer terecht den eisch van het ingezetenschap in art. 7 van haar ontwerp P.O. laten vervallen.

Wat moet nu precies verstaan worden onder „het hebben van het werkelijk verblijf binnen de provincie.”

De regeering meende bij de behandeling van de kiesordonnantie gemeenteraden, <sup>4)</sup> dat „iemand zijn werkelijk verblijf heeft binnen een gemeente, wanneer hij daar woont, d. w. z. een voor bewoning bestemd huis beschikbaar heeft en daarvan ook gebruik maakt.” <sup>5)</sup>

Het college van gedeputeerden van West-Java <sup>6)</sup> gaf een ruimere interpretatie aan dit vereischte en besliste, dat men zijn werkelijk verblijf binnen de provincie behield, indien men voor niet langer dan 8 maanden de provincie verliet, een beslissing, die op het

<sup>1)</sup> Bijl. Volksraad 2e gew. zitt. 1923 onderw. 2 stuk 8 bl. 1.

<sup>2)</sup> Vgl. toelichting art. 8 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 22.

<sup>3)</sup> Het Ned. Prov. Recht kent het speciale ingezetenschap der prov. wèl. Ingezetenen der prov. zijn volgens art. 17 der N.P.W. zij, die gedurende de laatste 12 maanden hun werkelijke woonplaats binnen de provincie hadden.

Vgl. ook Mem. van toel. bl. 3.

<sup>4)</sup> Bijl. hand. Volksr. 2e gew. zitt. 1925 onderw. 6 stuk 2 bl. 3.

<sup>5)</sup> T. a. z. der Regentschapsraden liet zij dit criterium weer vallen en achtte zij een tijdelijke afwezigheid van ten hoogste 8 maanden niet onverenigbaar met het behoud van het Raadslidmaatschap. Vgl. Jaarverslag Midden-Java 1930 bl. 45.

<sup>6)</sup> Prov. blad W.-Java 1927 No. 7 bijv. 3 bl. 4—5.

daaromtrent voor den volksraad bepaalde, geïnspireerd was (Vgl. art. 61 I.S. lid 1).

De Techn. Herz. Comm. poogde de bestaande onzekerheid, voor zoover mogelijk, op te heffen door als algemeene eisch het gevestigd zijn binnen het ressort te kiezen. <sup>1)</sup> Zij motiveerde deze keuze als volgt: „De term vestiging toch drukt in ons Indisch recht slechts uit de bedoeling van duurzaamheid van relatie, maar moet overigens worden beoordeeld naar feitelijke verhoudingen, in verband met de strekking van den rechtsregel, waarin het begrip wordt aangewend.” (Vgl. art. 106 I.S. en art. 17 B.W.).

Het komt mij voor, dat deze argumentatie eveneens goeddeels van toepassing is op de term „werkelijk verblijf hebben.”. Ook deze drukt, zij het dan nog niet in het Indisch-recht, omdat de uitdrukking daartoe nog te jong is, de bedoeling van duurzaamheid van relatie uit. Juist het feit, dat „vestigen” overigens beoordeeld moet worden „naar de feitelijke verhoudingen, in verband met de strekking van de rechtsregel, waarin het begrip wordt aangewend,” maakt deze term niet verkieselijker dan de reeds bestaande, waarvan absoluut hetzelfde gezegd kan worden. De onzekerheid blijft bestaan.

Dat de Techn. Herz. Comm. dit eveneens gevoeld heeft, bewijst, dat zij, „om vastheid in de gebleken praktische zwaarigheid te waarborgen”, in lid 3 van haar ontworpen art. 7 P.O. bepaalt, dat „vestiging binnen de provincie eindigt onder meer door vertrek voor of afwezigheid gedurende meer dan 8 maanden.”

Ziet, een dergelijke nadere aanvulling is juist hetgeen wij noodig hebben, om aan de huidige onzekerheid omtrent de beteekenis van het werkelijk verblijf een einde te maken. Het lijkt mij dus eenvoudiger, daar beide uitdrukkingen voor elkaar niets onder doen, het woord „vestigen” in lid 3 van art. 7 ontw. P.O. (hierboven weergegeven) te vervangen door „Het werkelijk verblijf hebben” en dit lid aldus in het bestaande art. 6 P.O. in te voegen.

In afwijking van de L.R.O. (art. 6), waar het bereikt hebben van den 21-jarigen leeftijd als eisch gesteld wordt voor de verkiesbaarheid, bepaalt de P.O. de leeftijdsgrens hiervoor op 25 jaar. Geheel vereenigen kan ik mij met de opvatting van prof. Westra <sup>2)</sup>, dat de oorspronkelijk voorgestelde grens van 21 jaar <sup>3)</sup> te laag is. Waar voor het lidmaatschap van den volksraad reeds een leeftijd

<sup>1)</sup> Verslag techn. herz. comm. pag. 23 toel. op art. 8 ontw. S.G.O.

<sup>2)</sup> Westra bl. 16.

<sup>3)</sup> Ontwerp P.O. bl. 9.

van 25 jaar vereischt wordt, had deze voor den provincialen raad liever een grens van 23 jaar gesteld gezien, en meent, dat „de befaamde uitspraak van Thorbecke „„Intusschen moet staatsburgerschap bij plaatselijk burgerschap beginnen” ” ook voor Indië zal gelden.” Hij beroept zich tenslotte op het voorbeeld van het moederland, waar dit systeem regelmatig is doorgevoerd (leeftijdsgrens staten-generaal 30 jaar; provinciale staten 25 jaar en gemeenteraden 23 j.).

De eisch van voldoende kennis der Nederlandsche taal te bezitten, wordt niet gesteld als voorwaarde voor het lidmaatschap van den volksraad (vgl. art. 55 I.S.), doch wèl voor dat van den provincialen raad.

M. i. valt hieruit af te leiden, dat men bij het ontwerpen der P.O. in het onzekere verkeerde of inderdaad diè krachten, die over voldoende ontwikkeling beschikten, om voor het raadslidmaatschap in aanmerking te komen, tot het vervullen van deze functie groepen zouden worden. De eisch is gerecht, aangezien de praktijk zulks voor het kennismaken der stukken e. d. noodig maakt, temeer, waar voor de wetgeving eveneens de Nederlandsche taal gebruikt wordt.<sup>1)</sup> Zij is dientengevolge nog begrijpelijk in de L.R.O. en S.G.O.<sup>2)</sup> Haar voorkomen in de P.O. echter getuigt m.i. van weinig vertrouwen in de mogelijkheid tot richtig functioneeren van deze soort rechtsgemeenschappen.

Bij de behandeling der P.O. in den volksraad hebben sommige leden gepoogd, naar aanleiding van dit vereichte, „Politik zu treiben”, alsof hiermede tevens voorgeschreven werd welke taal de officieele zou zijn bij de beraadslagingen.<sup>3)</sup> De bedoeling van de regeering<sup>4)</sup> toch was geen andere, dan zich een waarborg te scheppen voor den graad van ontwikkeling der raadsleden en zij laat de vraag, welke taal, naast de Nederlandsche, in de vergadering gesproken mag worden, ter beslissing over aan den raad, die daartoe voorschriften in het reglement van orde kan opnemen.<sup>5)</sup>

In art. 6 P.O. tevens te bepalen, zooals dit in het 2e lid van art. 6 der L.R.O. geschied is, wie te beoordeelen heeft of voldoende kennis bij de raadsleden moet worden verondersteld, achte de regeering

<sup>1)</sup> Mem. van toel. bl. 3.

<sup>2)</sup> De R.O. verlangt slechts de schrijfkunst met Latijnsche karakters machtig te zijn.

<sup>3)</sup> Handel. Volksraad 2e gew. zitt. 1923 bl. 605. Afd. Versl. bl. 4 kolom 1.

<sup>4)</sup> Mem. van Antw. bl. 3.

<sup>5)</sup> De leden zijn vrij zich ook van de Maleische taal te bedienen. Vgl. lid 3 van art. 6 der Regl. van orde voor den prov. raad. — Prov. blad Midden-Java 1930 bijv. E. — Prov. blad Oost-Java 1929 bijv. serie A No. 9. Prov. blad West-Java 1926 No. 6 bijv. 1.

aanvankelijk onnoodig. <sup>1)</sup> In de afdeelingen echter was men van meening, dat de P.O. dit wel degelijk had te bepalen en gaf in overweging den voorzitter van den raad dit te laten beoordeelen met beroep op den raad. <sup>2)</sup> Aangezien nu de raad beslist over de toelating der verkozen leden, leek het de regeering <sup>3)</sup> het juiste, dat de beoordeeling of voldoende kennis der Nederlandsche taal aanwezig is, eveneens aan dit orgaan werd overgelaten, behoudens hooger beroep op den G.G. <sup>4)</sup> De Techn. Herz. Comm. laat aan den gouverneur de beoordeeling van dit vereischte over en somt, in navolging van de S.G.O., een aantal examens op, die de bezitter van een nadere beoordeeling door den gouverneur vrij stellen. <sup>5)</sup>

Onder 7 hierboven zijn de z.g. negatieve vereischten, waaraan een raadslid heeft te voldoen, vermeld.

Bij het onder 7a genoemde maak ik dankbaar gebruik van een opmerking van prof. Westra <sup>6)</sup>, dat de term „krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen verloren hebben” niet omvat krankzinnigheid, aangezien men in dat geval de beschikking en het beheer niet verliest bij rechterlijk vonnis, doch door plaatsing in een krankzinnigengesticht. <sup>7)</sup>

In staat van faillissement verkeerend (7c) ligt niet opgesloten in het verliezen van de beschikking en het beheer der goederen. Het faillissement diende nog met zooveel woorden vermeld te worden, aangezien men hierbij alleen van het beheer en de beschikking over de failliete boedel wordt ontheven en niet van het vermogen in het algemeen.

Tegen dit laatste negatieve vereischte bestaan, naar het mij voorkomt, redelijke bezwaren, wijl het failleeren de laatste jaren in het geheel geen maatstaf meer is om iemand's kundigheden of gedragingen naar te beoordeelen. Voor den volksraad bestaat deze voorwaarde eveneens. In Nederland sinds 1917 niet meer.

Met ontzetting bij rechterlijk vonnis van eenig recht of eenige bevoegdheid (7b) schijnt speciaal de, onder art. 35 Str. wetb. lid 1

<sup>1)</sup> Mem. van toel. bl. 9.

<sup>2)</sup> Afd. Versl. bl. 4 kolom 2.

<sup>3)</sup> Mem. van Antw. bl. 3.

<sup>4)</sup> De commissie, die over de toelating adviseert, beoordeelt in de prov. Oost-Java eveneens de kennis der Nederl. taal vgl. art. 1 lid 3 van haar R. v. O.

<sup>5)</sup> Vgl. art. 7 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 146.

<sup>6)</sup> Westra bl. 17.

<sup>7)</sup> Regl. op het krankzinnigenwezen in Ned.-Indië art. 37 (S. 1897 — No. 54).

sub. 3 bedoelde, bijkomende straf van ontzetting van het recht tot verkiesbaarheid bij krachtens alg. verord. gehouden verkiezingen, bedoeld te zijn <sup>1)</sup> De huidige redactie echter omvat nu ook de andere in art. 35 Str. wetb. lid 1 vermelde straffen. Bovendien is in art. 35 Str. w. geen sprake van bevoegdheden, <sup>2)</sup> doch alleen van rechten. Rechten, waarvan men ontzet kan worden, doch slechts als bijkomende straf. Het is dus mogelijk, dat iemand, uitsluitend tot gevangenisstraf van meer dan een jaar veroordeeld zijnde (wat hem van het lidmaatschap van den volksraad zou uitsluiten vgl. art. 55 I.S.), tóch verkiesbaar blijft voor den provincialen raad.

Nu heeft krachtens art. 18 P.O. de G.G. de bevoegdheid om raadsleden, die tot vrijheidsstraf veroordeeld zijn, uitgezonderd vrijheidsstraf, die geldboete vervangt, en die, wegens overtreding opgelegd, van hun lidmaatschap te ontheffen, zoodat de bovengeschetste mogelijkheid zich in de praktijk wel niet zal voordoen, geheel smetteloos is de huidige redactie niet. Aanbevelenswaardig is het ongetwijfeld, om ook hier nog een bepaling op te nemen, waardoor zij, die tot vrijheidsstraf veroordeeld zijn, den toegang tot den raad wordt geweigerd, met uitzondering van hen, bij wie dit om politieke redenen heeft plaats gehad. Deze uitzondering lijkt mij noodzakelijk, aangezien juist voor deze categorie immers in het bijzonder geldt, dat per slot van rekening de kiezers uit te maken hebben wie zij in den raad als vertegenwoordiger willen zien, dat zij „over de al of niet waardigheid en geschiktheid van dergelijke personen” <sup>3)</sup> hebben te oordeelen.

De Techn. Herz. Comm. heeft haar taak t. a. z. van de negatieve vereischen in de P.O. grondig ten uitvoer gebracht, zoodat in haar ontwerp <sup>4)</sup> de hierboven reeds weer gegeven bezwaren grootendeels zijn weggenomen. Zij heeft zich in haar redactie art. 55 I.S. ten deele als voorbeeld gesteld en ook hen het lidmaatschap ontzegd, die op niet-eervolle wijze zijn ontslagen uit overheidsdienst, gedurende 5 jaren na het ontslag. De commissie voelt zelf het bezwaar van deze bepaling, daar zij aldus ook aan hen, die om politieke redenen ontslagen zijn, gedurende 5 jaar de toegang tot den raad weigert, welk bezwaar door de commissie als van weinig

<sup>1)</sup> Vgl. art. 85 N.G.W. en art. 55 I.S.

<sup>2)</sup> Bevoegdheden, welker voorkomen in dit artikel door Prof. Westra euphemistisch als een „inelegantia juris” gekarakteriseerd wordt.

<sup>3)</sup> Kranenburg, „Het Ned. Staatsrecht” I<sup>3</sup> bl. 270.

<sup>4)</sup> Verl. art. 7 lid 2 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 146.



waarde in de praktijk beschouwd wordt. M. i. blijft hier altijd de mogelijkheid van politiek misbruik bestaan, en geeft deze formule de overheid in sommige gevallen een bevoegdheid, waartegenover nauwelijks of geen verantwoordelijkheid staat.

Het lijkt mij daarom wenschelijk ook hier het om politieke redenen gegeven ontslag van den algemeenen regel uit te zonderen.

Zoomin voor leden van den volksraad, als voor kamerleden in Nederland, zijn voor leden van den provincialen raad beperkende bepalingen gegeven t. a. z. van bloed- of aanverwantschap. In Nederland was een historische grond aanwezig, die opname in de provinciale en gemeentewet wenschelijk maakte (de angst voor het spook der familie-regeering). In Indië, waar de keuze toch al zoo beperkt was, achtte de regeering deze, in de praktijk geringe waarborg biedende voorschriften, onnoodig. <sup>1)</sup>

Rest ons nog bij dit artikel op èèn moeilijkheid te wijzen: wanneer moeten de vereischten voor het lidmaatschap aanwezig zijn?

In navolging van het bij Buys <sup>2)</sup> vermelde kunnen we daarvoor 5 tijdstippen onderscheiden:

- 1e. dat van de verkiezing (of benoeming),
- 2e. dat van de aanneming ervan,
- 3e. dat van de aflegging van de eed of belofte,
- 4e. dat van de goedkeuring der geloofsbrieven,
- 5e. dat van de feitelijke aanvaarding van het lidmaatschap.

In het algemeen gezien komt m. i. van deze vijf in aanmerking het oogenblik van goedkeuring der geloofsbrieven, wijl op dat tijdstip het eigenlijke lidmaatschap feitelijk een aanvang kan nemen. De vereischten moeten dus òòk op dat moment aanwezig zijn. Tusschen de sub. 4e en 5e genoemde tijdstippen toch is geen onderscheid te maken, omdat moeilijk het bezit van een waardigheid te ontzeggen valt aan iemand, wien wèl de rechten, aan die waardigheid verbonden, zijn toebedeeld, doch die deze nog niet in feite uitoefent. Bovendien, vòòr het oogenblik der toelating blijft, ook bij het aanvaarden der verkiezing, en het afleggen der eed of belofte nog altijd dubieus of de betrokkene toegelaten zal worden, terwijl nà de toelating geen belemmeringen voor het daadwerkelijk als lid optreden voor hem meer bestaan.

Ook Buys geeft aan het onder 4 vermelde tijdstip den voorkeur. <sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Mem. v. toel. bl. 3.

<sup>2)</sup> Buys I. bl. 470 e.v.

<sup>3)</sup> Buys I. bl. 473.

Oppenheim eveneens. Westra daarentegen het moment van aanvaarding der verkiezing. <sup>1)</sup> Van deze laatste opvatting getuigt eveneens art. 12 Volksraad-Kiesverordening 1926 <sup>2)</sup>, waar, voor het opmaken der kiezerslijsten, een verkozen raadslid eerst als lid wordt aangemerkt, wanneer hij bericht heeft zijn betrekking te aanvaarden.

Voor het speciale geval van het lidmaatschap van den provincialen raad, zou bovenstaande redeneering voor de te verkiezen leden eveneens opgaan en nog door het ontbreken van de verplichting tot het afleggen van een eed of belofte versterkt worden, ware het niet, dat art. 14 P.O. een gevaarlijke klip vormt, waarop we zullen stranden.

Het hierboven behandelde art. 6 P.O. verlangt uitdrukkelijk, door te spreken van „lid . . . . kunnen alleen zijn”, dat aan de vereischten voldaan zal worden gedurende den tijd, dat iemand lid is, d. w. z. op en van het oogenblik af, dat hij is toegelaten. De bedoeling van het in het afd. versl. gegeven, en door de regeering opgevolgde, advies om voor de oorspronkelijke redactie: „Tot lid van den provincialen raad kunnen alleen benoemd of verkozen worden . . . .” <sup>3)</sup>, te lezen „Lid van den provincialen raad kunnen alleen zijn . . . .”, was dan ook geen andere dan „te voorkomen, dat het tijdstip van verkiezing en niet dat der toelating beslissend zal zijn” <sup>4)</sup> Dit artikel stemt dus met onze redeneering overeen.

Art. 14 P.O. echter geenszins. De tot lid van den raad verkozenen heeft volgens lid 1 van dit artikel nevens zijn geloofsbrief verschillende verklaringen aan den raad te overleggen, afkomstig in de gouvernementlanden op Java en Madoera, hetzij van den regent, hetzij van den ass.-resident, zijner woonplaats, <sup>5)</sup> waaruit moet blijken, dat zekere vereischten op een bepaald tijdstip bij hem aanwezig waren. Het ingezetenschap van Ned.-Indië, het Nederlandsch onderdaanschap en, zoo hij tot een groep behoort, waarvoor geen burgerlijken stand is ingesteld, het vervuld hebben van den 25-jarigen leeftijd, hooren aanwezig te zijn op den dag, waarop hij verkozen werd verklaard.

<sup>1)</sup> Oppenheim I<sup>s</sup> bl. 203; Westra bl. 15.

<sup>2)</sup> S. 1926 — No. 216.

<sup>3)</sup> Ontw. P.O. bl. 9.

<sup>4)</sup> Afd. versl. bl. 4.

<sup>5)</sup> Ingevolge S. 1931 — No. 168 jo. 423 wordt voor de Gouv. landen van Java en Madoera in art. 14 lid 1 i. p. v. „het hoofd van plaatselijk bestuur gelezen: „den regent of den assistent-resident”, terwijl daaraan worden toegevoegd de woorden: „een en ander met dien verstande, dat de verklaringen voor de als inheemsche onderdanen niet-Nederlanders verkozenen zullen worden afgegeven door den regent en die voor de overige door den ass.-resident”.

In het ontwerp van art. 14 lid 1 laatste zin, werd een verklaring verlangd, waarin werd vermeld, dat het a.s. raadslid zijn werkelijk verblijf in de provincie gevestigd had, eveneens: op den dag, dat hij verkozen werd verklaard.<sup>1)</sup> Een amendement<sup>2)</sup> heeft deze zin haar huidige redactie bezorgd, waardoor hier tenminste een tijdstip, waarop het vereischte aanwezig moet zijn, achterwege is gebleven. Onwillekeurig vraagt men zich af, waarom bij die zelfde gelegenheid ook in de overige zinnen van art. 14 lid 1. deze verandering niet is aangebracht. Want het uitzonderlijke verschijnsel doet zich nu voor, dat volgens de P.O. de vereischten op verschillende oogenblikken aanwezig moeten zijn, ofschoon de bedoeling, blijkens de redactiewijziging van den aanhef van art. 6 P.O., wel degelijk was het moment van toelating als beslissend te doen gelden.

Hier blijft het echter nog niet bij!

Zelfs eenzelfde vereischte behoeft volgens art. 14 P.O. lid 1., 2e en 3e zin, bij verschillende leden niet op hetzelfde oogenblik aanwezig te zijn. Zulks wisselt n.l. af naar gelang de betrokkene behoort tot een groep, waarvoor al dan niet een burgerlijke stand is ingesteld.

Ziedaar!

De eenige gevolgtrekking, die wij kunnen maken is deze: een vast tijdstip, waarop alle vereischten aanwezig moeten zijn is niet aan te geven. Doch wel, dat op den dag, dat hij verkozen werd verklaard, hoort een a.s. raadslid te zijn:

- a. ingezetene van Ned.-Indië,
- b. Nederlandsch onderdaan, en, zoo hij tot een groep behoort, waarvoor geen burgerlijke stand is ingesteld,
- c. 25 jaar oud.

Aan de overige vereischten, eveneens aan dat van den vijftwintig jarigen leeftijd, indien hij behoort tot een groep, waarvoor wèl een burgerlijke stand is ingesteld, hoort hij te voldoen uiterlijk 1 maand na de dagteekening der geloofsbrief, aangezien deze en de overige stukken binnen die termijn bij den provincialen raad ingezonden behooren te zijn. De mogelijkheid bestaat nog, dat de raad de termijn op verzoek van den verkozene, of op voorstel van den

<sup>1)</sup> Ontw. P.O. bl. 11.

<sup>2)</sup> Bijl. Volksr. 2e gew. zitt. 1923 onderw. 2 stuk 8 bl. 1, teneinde te voorkomen dat iem., buiten de prov. wonende en bereid zijnde bij een eventueele verkiezing zich daar te vestigen, niet tot lid verkozen zou kunnen worden.

gouverneur, heeft verlengd, zoodat in dat geval de hier bedoelde vereischten evenveel later moeten bestaan (vgl. art. 14 lid 2). Zijn de stukken niet op tijd ingezonden dan wordt de plaats, die de verkozene zou vervullen, geacht op nieuw te zijn opengefallen (lid 3).

De Techn. Herz. Comm. stelt zich in art. 13<sup>1)</sup> van haar ontwerp P.O., hetwelk met ons art. 14 correspondeert, op een juist standpunt door in het algemeen geen nader tijdstip voor te schrijven, waarop elk vereischte aanwezig moet zijn; alleen, aangaande het vervuld hebben van den 25-jarigen leeftijd, verlangt zij uitdrukkelijk, dat aan dit vereischte voldaan wordt op den dag der toelating; en bovendien, dat de verklaringen, die het bestaan van andere vereischten aan moeten toonen, afgegeven zijn nà de dagteekening der geloofsbrief. Een andere bedoeling dan een garantie te geven, dat uiterlijk op het beslissende oogenblik aan de voorwaarden wordt voldaan, behelzen deze nadere tijdsaanduidingen niet. Het volgt immers uit de aanhef van art. 7 van haar ontw. P.O. (ons art. 6 P.O.), dat het oogenblik van toelating beslissend is!

Nu is van de stukken, die een verkozene volgens art. 14 lid 1 bij den raad heeft in te zenden, stellig de voornaamste zijn geloofsbrief. Hierover handelt art. 12 P.O.

Een verkozen lid toch ontvangt, binnen een week na den uitslag der verkiezing, van den voorzitter van het stemkantoor het afschrift van het proces-verbaal, waaruit zijn verkiezing blijkt, welk document hem tot geloofsbrief strekt.

Hij, die gekozen is tot vervulling van een plaats, opengefallen door het niet aannemen of het niet tijdig inzenden van de geloofsbrief, ontvangt tevens een afschrift van het proces-verbaal, waaruit de verkiezing blijkt van hem, wiens plaats hij vervult. Deze krijgt dus twee afschriften, welke samen zijn geloofsbrief vormen (art. 12).

Binnen twee weken nu, na ontvangst van zijn geloofsbrief, heeft de gekozene aan den voorzitter van het stemkantoor kennis te geven of hij zich met zijn verkiezing al dan niet kan vereenigen. Laat hij die termijn zonder kennisgeving voorbijgaan, dan wordt hij geacht de verkiezing niet aan te nemen (art. 13).

De volgende étappe, die de uitverkorene op den weg, die ten slotte tot het uiteindelijke raadslidmaatschap moet voeren, heeft af te leggen, is het, nevens zijn geloofsbrief, inzenden der documenten, waaruit het bestaan der voor deze functie gestelde vereischten moet

<sup>1)</sup> Verslag bl. 148.

blijken. Dit deel van den weg verkenden we zoojuist reeds (art. 14). Bereikt hij binnen den daarvoor gestelden termijn het eindpunt van deze étape, dan blijft er nog slechts één hindernis over, die hem noodlottig zou kunnen worden: n.l. het onderzoek der geloofsbrieven. Deze kwestie, welke ten doel heeft te zorgen, dat de zetels der raad door de daarvoor in aanmerking komende personen worden bezet, staat m. i. in nauw verband met de samenstelling van den raad en behoorde dus in deze afdeeling van hoofdstuk II der P.O. een plaats gevonden te hebben. De ordonnantie-gever huldigde deze opvatting echter niet en geeft het onderzoek een onderdak bij het beleid der vergaderingen (afd. 1 van hoofdstuk IV P.O.). Een plaats waar het nu zeker niet thuis hoort!

Veelal wordt deze functie opgevat als rechtspraak, aangezien de raad hier, met uitsluiting van anderen, te beslissen heeft over de geschillen, die zich aangaande de geloofsbrieven zelf, dan wel de verkiezing kunnen voordoen.<sup>1)</sup>

Vele der huidige Europeesche volksvertegenwoordigingen hebben dit recht bewaard uit den tijd, dat zij nog als standenvetegenwoordigers optraden, waar het als waarborg voor haar zelfstandigheid tegenover den landsheer moest dienen. Als zoodanig heeft het in het heden geen zin meer, vandaar, dat nu sommigen deze rechtspraak geheel, of alleen in een hoogere instantie, aan een rechterlijk college willen opdragen.<sup>2)</sup>

Het is de vraag of de rechter wel de meest geschikte persoon is, om deze soort van geschillen tot een oplossing te brengen, aangezien hierbij kwesties over wetsuitlegging maar een ondergeschikte rol spelen; „het gaat in de eerste plaats om de vraag, wat als de werkelijke uitspraak der kiezers is te beschouwen, en in hoeverre deze uitspraak door verkeerde practijken is gevitieerd; staatkundig inzicht, politieke moraal beteekenen daarbij meer dan wetskennis en rechtsgeleerdheid.”<sup>3)</sup> Of de zaak formeel in orde is, oordeelende naar de uiterlijke criteria, doet er eigenlijk niet zooveel toe. Het komt er ten slotte op neer of de wil der kiezers duidelijk is gebleken. Stellig mag betwijfeld worden, of nu, om dit te beoordeelen, de rechter de aangewezen man is.

---

1) Vgl. a. Struycken „Het onderzoek der geloofsbrieven” op bl. 135 van „Grondwetsherz. Theorie en Practijk” deel I van „Staats en adm. rechtelijke opstellen”. b. Buys „de Grondwet” deel I bl. 551 e.v. c. Kranenburg „het Ned. Staatsrecht” deel I<sup>3</sup> bl. 264 e. v.

2) Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 205.

3) Struycken t. a. p. bl. 141—142.

Alleen dan, wanneer, zooals in Engeland het geval geweest is, <sup>1)</sup> de politieke moraal te wenschen over gaat laten, corruptie en omkooprij de verkiezingszeden doen verwilderen, politiek machts-misbruik, zich uitende in ongemotiveerde afkeuring van geloofs-brieven der minderheidsleden, ook hier zijn intrede doet, alleen dan is de rechter het aangewezen instituut, waaraan de beoordeeling der geloofsbrieven hoort te worden opgedragen. Gelukkig geeft de practijk tot nu toe geen aanleiding om tot dezen maatregel over te gaan.

Verder komt hier nog een onvolkomenheid ter sprake, die, hoewel van meer theoretischen aard, ook de thans geldende redactie der P.O. aankleeft.

Op het oogenblik toch vermag de provinciale raad, op grond van één der in art. 46 genoemde motieven, de toegang aan den bezitter van een geloofsbrief tot 's raads vergaderzaal alleen te weigeren. Zijn beslissing is dus slechts negatief. Het recht ook een positieve uitspraak hiertegenover te stellen, een ander verkozen te verklaren en wèl toe te laten, is hem niet gegeven. De opvatting van Buys hierover, met betrekking tot de Staten-Generaal, geldt mutatis mutandis evenzeer voor ons onderwerp. „Hebben de kiezers hun votum uitgebracht en is het mogelijk den inhoud van dat votum boven allen twijfel vast te stellen, dan moet het ook de gevolgen kunnen opleveren, welke Grondwet en Wet, daar aan verbinden. De enkele vernietiging van de verkiezing staat in dat geval met miskennis van het grondwettig recht der kiezers gelijk.” <sup>2)</sup> Juridisch juist zou het zijn, indien de provinciale raad niet alleen bevoegd was een beslissing van het stemkantoor te niet te doen, doch dat hij daartegenover tevens de plicht en het recht had een betere beslissing daarvoor in de plaats te stellen. Deze plicht en dit recht heeft hij evenmin als de andere vertegenwoordigende lichamen in Indië of in Holland. En er moet direct aan toegevoegd worden: een groot practisch bezwaar is dit niet, daar volgens de huidige regeling ten slotte ook the right man in the right place komt.

Na een periodieke verkiezing heeft bij de provincie het onderzoek in de eerste vergadering van den nieuwen raad plaats, en, indien het de voorziening van een tusschentijds opgevallen plaats betreft, zoo spoedig mogelijk (art. 45 P.O. lid 2 en 3).

<sup>1)</sup> Struycken t. a. p. bl. 141—142.

<sup>2)</sup> Buys „de Grondwet” I bl. 552.

Een uit de benoemde leden samengestelde commissie licht in het algemeen den provincialen raad bij het onderzoek voor en adviseert tot al of niet toelating.<sup>1)</sup>

Tot toelating wordt besloten, tenzij bij het onderzoek mocht blijken dat:

- a. de overgelegde bescheiden onvolledig mochten zijn of niet voldoen aan de wettelijke vereischten.
- b. de stemming in een of meer raden ongeldig was.
- c. de uitslag van de verkiezing onjuist is vastgesteld.
- d. de gekozene niet voldoet aan de vereischten voor het lidmaatschap (art. 46 lid 1).

Het onderzoek strekt zich dus wèl uit over de juistheid en regelmatigheid der stemmingen, en over het al dan niet voldoen aan de gestelde wettelijke vereischten, doch niet over de geldigheid van de lijsten der candidaten, zooals deze door het stemkantoor zijn gepubliceerd (lid 2).

Nu is in de gevallen sub. *b* en *c* de raad niet verplicht de gekozenen af te wijzen, aangezien ongeldigheid van de stemming in een of meer raden of een onjuistheid in de vaststelling van den uitslag der verkiezing niet aan de toelating in den weg staan van die leden, op wier verkiezing de ongeldigheid of onjuistheid geacht wordt geen invloed te hebben gehad, en in geval van ongeldigheid van stemming, de nieuwe stemming geen invloed te kunnen hebben (lid 3).

Die leden, op wier verkiezing de geconstateerde onregelmatigheden geen invloed hebben gehad, worden dus in ieder geval toegelaten. De toelating van de overigen is afhankelijk van het feit of, naar het inzicht van den raad de onregelmatigheden inderdaad op hun verkiezing van invloed is geweest.

Ook de ordonnantie-gever staat blijkens lid 3 op het standpunt, dat een kleine informaliteit of plaats gegrepen onjuistheid, waar vooral een rechter zijn speurend oog op richt, van minder belang is, dat het er voor alles om gaat aan het duidelijk uitgesprokene verlangen der kiezers, voor zoover eenigszins mogelijk, te voldoen.

Indien de provinciale raad nu besluit tot niet toelating van een of meer leden, in geval van onjuistheid in de vaststelling der uitslag, dan is het mogelijk, onmiddellijk na te gaan, welken

<sup>1)</sup> Vgl. Artt. 1 en 2 der Regl. van Orde voor de vergaderingen van den Prov. Raad, Prov. Bl. West-Java 1926 No. 6, bijv. 1; Prov. Bl. Midden-Java 1930 bijv. E.; Prov. Bl. Oost-Java 1929 bijv. serie A, No. 9.

invloed de fout op den uitslag heeft gehad en kan men volstaan met een simpele correctie: de uitslag, voor zoo ver noodig, op nieuw vast te doen stellen door het stemkantoor, met in acht-neming van de beslissing van den raad (art. 45b lid 2 Java Prov. kiesordonn.).

Wordt tot niet toelating besloten wegens ongeldigheid der stemming in een of meer raden, dan is direct corrigeeren niet mogelijk, omdat het resultaat van een nieuwe stemming niet van te voren met absolute zekerheid is vast te stellen. Vandaar, dat de Java Prov. kiesordonnantie in art. 45a bepaalt, dat in dat geval een nieuwe stemming zal plaats hebben in de bij 's raads beslissing betrokken raden of kiesdistricten op den, daarvoor door den gouverneur vast te stellen datum en dat de uitslag op nieuw zal worden vastgesteld. Mocht nu bij deze vaststelling blijken dat iemand, die reeds toegelaten is, ten onrechte verkozen werd verklaard, dan blijft hij verkozen en valt tegenover hem af de candidaat, die anders in zijn plaats zou treden (lid 4).

Deze oogenschijnlijk merkwaardige constructie is de noodzakelijke consequentie van het systeem, dat ontdekte onregelmatigheden geen belemmering mogen zijn voor de toelating van hen, wier verkiezing er niet door beïnvloed is. Anders toch zouden de werkzaamheden van den raad eenige tijd geheel stil gelegd worden, terwijl, werd deze consequentie niet aanvaard, de P.O. de mogelijkheid zou open laten, dat de raad gedurende langeren of korteren tijd zou handelen en besluiten met medewerking van een buitenstaander. Aan den raad „legt dit echter de verplichting op, om met de toelating in gevallen als deze, uiterst voorzichtig te zijn; zoolang er nog redelijkerwijs eenige twijfel mogelijk is, behooren zij een lid niet toe te laten.”<sup>1)</sup>

Indien de raad in een der overige gevallen tot niet toelating besluit, dus hetzij op grond van onvolledigheid der bescheiden of het niet voldoen er van aan de wettelijke vereischten, het zij, dat de verkozene niet beantwoordt aan de voorwaarden voor het lidmaatschap gesteld (art. 46 P.O. lid 1a en d), dan roept de voorzitter van het stemkantoor binnen 14 dagen, nadat hij daarvan kennis heeft gekregen het stemkantoor bijeen, teneinde te kunnen nagaan wie de opvolger van den niet toegelatene zal zijn (vgl. art. 46, 47 en 48 der Java Prov. kiesordonn.). Op dezelfde wijze wordt

<sup>1)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht bl. 111.



gehandeld, indien de gekozene zijn verkiezing niet aanneemt en ingeval een door verkiezing bezette plaats in den provincialen raad open valt.

Oorspronkelijk gaf de P.O. ook nog de gelegenheid om tegen de beslissing van den raad in hooger beroep te komen bij den G.G.,<sup>1)</sup> doch sinds bij S. 1925 — No. 654 de daarop betrekking hebbende artikelen zijn geschrapt, blijft den G.G., doch alleen in geval van strijd met een algemeene verordening of het algemeen belang, slechts gebruikmaking van zijn vernietigingsrecht over, om ten deze in 's raads beslissingen te kunnen ingrijpen.

Tenslotte werd door aanvulling bij S. 1929 — No. 488 van art. 45 P.O. met de leden 2 en 3 en van art. 49 P.O. met een derde lid, twee vragen beantwoord, die t. a. v. de toelating van nieuw gekozen raadsleden waren gerezen.

Wie moet de nieuw gekozen leden toelaten: de oude of de nieuwe raad? En mogen in het laatste geval dan de toe te laten leden over hun eigen toelating medebeslissen? Welnu, door het thans geldende tweede lid van art. 45 is in deze thans beslist, dat de nieuwe raad over de toelating van de nieuw verkozen leden een oordeel velt, en door art. 49 lid 3, dat hierbij deze, nog niet toegelaten leden mogen medestemmen over hun eigen toelating.

Voor de benoemde leden bestaan volgens den aanhef van art. 6, dezelfde vereischten als voor de verkozen. Echter over een nader onderzoek door den raad of door deze categorie aan de voorwaarden is voldaan, spreekt de P.O. niet. Slechts over het onderzoek bij verkozen leden is daar sprake. Ofschoon de regeering in ander verband van meening was, dat „de raad beslist . . . over de toelating van de benoemde en verkozen leden . . .”<sup>2)</sup>, oordeelt de raad in werkelijkheid alleen over de toelating van hen, die verkozen zijn.

De door den G.G. aangewezen leden worden als lid beschouwd, zoodra zij kennis gegeven hebben, dat zij hun benoeming aanvaardden. Deze kennisgeving hoort te geschieden aan den gouverneur en wel binnen twee weken na ontvangst van het benoemingsbericht. Negatie van dezen termijn heeft hetzelfde gevolg als voor verkozen leden: men wordt geacht de benoeming niet aan te nemen (art. 10).

<sup>1)</sup> Vgl. ontw. P.O. bl. 18, art. 45.

<sup>2)</sup> M. v. A. bl. 3.

De zittingsduur, zoowel voor verkozen als benoemde leden, is bepaald op vier jaar, welke periode voor de eerste maal een aanvang neemt op het tijdstip van inwerkingtreding der instellingsordonnantie van de betrokken provincie. Voor West-Java was dit 1 Jan. 1926; voor Midden-, 1 Jan. 1930 en Oost-Java 1 Jan. 1929 (vgl. resp. art. 27, 26 en 25 der betreffende instell.-ordonn.). Deze termijn van vier jaar komt overeen met dien, voor den volksraad gesteld, doch staat overigens hiermee slecht in indirect verband, aangezien de provinciale raad niet geroepen is om tevens als kiescollege voor den volksraad op te treden. De vervulling van deze functie is overgelaten aan de regentschaps- en stads-gemeenteraden.

Een nadere tijdsbepaling, wanneer de leden precies hebben af te treden, is voor de P.O., in afwijking van de R.O. (art. 9 lid 2) en S. G.O. (art. 9 lid 3) overbodig. Zulks is in die ordonnanties noodzakelijk, ten einde zorg te dragen, dat vernieuwing der raden is geschied kort vóór de periodieke verkiezing van den volks- en provincialen raad plaats zal hebben. Zodoende toch bereikt men, dat eventueele verschuivingen in het kiezerscorps ook direct in genoemde raden tot uiting zullen komen. <sup>1)</sup>

Heeft men in het algemeen dus voor 4 jaar zitting, raadsleden, die ter vervulling van een tusschentijds opengevallen plaats zijn verkozen of benoemd, treden nochtans tegelijk met de anderen af (art. 9 lid 2). De aftredenden zijn dadelijk weer verkies- of benoembaar (lid 3).

Verliest een raadslid een der in art. 6 vermelde vereischten, dan houdt hij van rechtswege op lid te zijn. Laat hij binnen 14 dagen na, zelf van dit feit aan het college van gedeputeerden kennis te geven, dan constateert dit college bij een met redenen omkleed besluit, dat hij heeft opgehouden lid te zijn, zoo mogelijk na den betrokkene te hebben gehoord. Van deze beslissing is binnen 4 weken hooger beroep mogelijk bij den provincialen raad (art. 16).

Blijkt achteraf dat reeds op het oogenblik der toelating een der vereischten ontbrak, dan bestaat er geen bepaling, die het verdere

---

<sup>1)</sup> Dit principe komt bij de aanstaande verkiezing van den Volksraad niet geheel tot zijn recht, aangezien de raden der Regentschappen in Oost-Java, ingesteld op 1 Jan. '29, voor het eerst aftreden op den 30sten Sept. 1932, terwijl de raden der West-Javaansche regentschappen op 30 Sept. 1933 pas weer van hun taak ontlast zullen worden. Hetzelfde geldt m.m. voor andere toekomstige Volksr. verkiezingen. Op de verkiezingen der prov. raden heeft dit verschil natuurlijk geen invloed.

lidmaatschap onmogelijk maakt. Art. 16 toch slaat alleen op hen, die gedurende het lidmaatschap een der voorwaarden verliezen en niet op hen, die nooit aan alle voorwaarden hebben voldaan.

Eigenlijk is een dergelijk lid nooit lid geweest en zijn in dat geval alle besluiten van den raad met medewerking van een buitenstaander tot stand gekomen. Van werkelijk belang is dit natuurlijk alleen dan, wanneer de uitslag van de stemming door een zoodanig niet-lid beslissend is beïnvloed. Mocht zoo'n geval zich voordoen, dan ben ik met Westra <sup>1)</sup> van meening, dat art. 16 naar analogie toegepast behoort te worden, teneinde de rechtsgeldigheid van 's raads besluiten te kunnen handhaven.

Het artikel der Techn. Herz. Comm., dat de sanctie bevat op het verliezen der vereischten, is in vergelijking met art. 16 P.O. veel verbeterd. In de eerste plaats spreekt het niet meer van het verliezen der vereischten doch van het „niet langer lid mogen zijn”, waardoor bereikt wordt, dat dit artikel ook van toepassing is op diegenen, die nooit aan de vereischten voldeden en toch toegelaten werden.

In de tweede plaats ruimt zij nog een andere moeilijkheid uit den weg. Het huidige artikel spreekt wèl van het feit: ophouden lid te zijn bij het verliezen der vereischten, maar laat zich niet uit, over het oogenblik, waarop het lidmaatschap in dat geval een einde neemt. Het laat ons n.l. de keus tusschen het moment, waarop het vereischte juist niet meer bestaat, en dat, waarop hiervan kennis wordt gegeven (resp. waarop de toestand door het college van gedeputeerden wordt geconstateerd). Zoo heeft de commissie dan ook hierin verbetering gebracht, doordat zij „voor het intreden van de rechtsgevolgen, verbonden aan het verlies der lidmaatschapsvereischten, uitdrukkelijke opheffing” eischt. <sup>2)</sup>

Het verlies van het lidmaatschap nu treedt volgens haar redactie, in

a. bij eigen aangifte: met het besluit tot ontheffing van het college van gedeputeerden;

b. in het andere geval: nadat de beroepstermijn onbenut is verstreken of op het beroep is beslist.

De incompatibiliteiten, de met het lidmaatschap onvereinigbare betrekkingen, die als negatieve vereischten beschouwd kunnen

<sup>1)</sup> Westra bl. 15.

<sup>2)</sup> Techn. Herz. Comm. toel. op art. 19 ontw. S.G.O. bl. 29.

worden, trekken, volgens Kranenburg<sup>1)</sup>, in de moderne staatsrechtelijke litteratuur weer sterker de aandacht.

Ofschoon de stroomingen, die zich in het Europeesche staatsrecht voordoen, in Indië òf nog niet waarneembaar zullen zijn, dan wel tot geen, of tot geheel andere problemen aanleiding zullen geven, aangezien de omstandigheden, waaronder de overgeplante rechtsgemeenschappen op vreemden bodem wortel hebben te schieten, zoo geheel anders zijn dan in het land van herkomst, zoo meen ik toch hierover iets meer te moeten vermelden, dan waar toe uitsluitend de Indische praktijk zou nopen.

Het huidige Indische staatsrecht laat zich moeilijk uit het oogpunt van den leer der volkssouvereiniteit verklaren. Nochtans is het standpunt van deze theorie t. a. z. van de incompatibiliteiten, in beperkte mate ook voor dat recht aanvaardbaar.

De almachtige wil van het volk impliceert een volledige vrijheid om diegene te kiezen, die zij als haar vertegenwoordigers heeft uitverkoren. In abstracto geredeneerd, is eenigerlei beperking van dien wil, door het stellen van vereischten in het algemeen of door een regeling van incompatibiliteiten in het bijzonder, met deze theorie onvereinigbaar.

Doch met de praktijk is, in zijn scherpsten vorm, de eisch, de wil der kiezers geheel onbelemmerd tot uiting te laten komen, niet bestaanbaar. In beperkte mate echter, dat die wil zoo weinig mogelijk belemmering mag ondervinden, wél. Al was het alleen om de keuze niet noodeloos te beperken!

De onvereinigbare betrekkingen in de P.O. opgesomd, zijn dan ook tot de allernoodzakelijkste beperkt, waarbij eigenlijk het laatst genoemde motief uitsluitend richting gevend is geweest.<sup>2)</sup>

De trias politici, de leer van de scheiding der machten, komt t. a. z. van de incompatibiliteiten, tot precies de tegenovergestelde uitkomst. Behoort iemand bijv. tot de wetgevende macht, dan zal hij niet tegelijkertijd deel kunnen uitmaken van de uitvoerende of rechterlijke. Vandaar, dat een mogelijke scherpe doorvoering van de „séparation des pouvoirs” hooge muren van incompatibiliteiten rond de ambtenaren van elk dezer machten en een groote belemmering in de keuze der kiezers met zich mee zou brengen.

<sup>1)</sup> Kranenburg Ned. prov. recht bl. 112.

<sup>2)</sup> Afd. versl. bl. 4.  
Mem. v. antw. bl. 3.

Daar deze leer speciaal een groot percentage der ambtenaren van de verkiesbaarheid zou uitsluiten, zou haar doorvoering, vooral in het Indische staatrecht, een nadeelige invloed kunnen hebben op de functioneering van de bestaande zelfstandige rechtsgemeenschappen.

Daar echter nog steeds „die Konsequenz zum Teufel führt”, is men er „meer en meer toe gekomen om niet van een vooropgezet stelsel, een dogma, uit te gaan, maar veeleer die functies onvereinigbaar te verklaren, waarbij de ervaring de wenschelijkheid had aangetoond, dat zij niet door èèn persoon worden waargenomen”.<sup>1)</sup>

Was men ten tijde van den aanvang van het parlementarisme huiverig om ook ambtenaren aan de volksvertegenwoordiging deel te laten nemen, vanwege de bijzondere invloed, die een regeering op die ambtenaren zou kunnen uitoefenen,<sup>2)</sup> in 1923, bij de behandeling van art. 6 P.O., bestond in de afdeelingen van den volksraad nog steeds een soortgelijke vrees en wilde men die ambtenaren, die ondergeschikt aan den gouverneur waren, van het lidmaatschap uitsluiten om versterking van de positie van den gouverneur (indirect der regeering) tegen te gaan.<sup>3)</sup>

Tegenwoordig hoeft men in Europa bij een normaal functioneerend parlementair stelsel echter, niet de minste vrees te koesteren voor een ongeoorloofde regeeringsinvloed langs dezen weg, „man wird eher sagen können, dasz heute der Beamte im Parlament gegenüber der groszen Zahl von Parlamentariern, die in ihrer wirtschaftlichen Existenz völlig von einer Parteiorganisation und berufsständischen oder sonstigen wirtschaftlichen Interessentengruppen abhängig sind, durch einen besonderen Grad von Unabhängigkeit ausgezeichnet erscheint”.<sup>4)</sup>

Maar zoover is men in Indië op het oogenblik nog niet gekomen en in het bijzonder niet bij de provincie. En voor het hierop volgend gevaar, dat bij verdere ontwikkelingen opdoemt en waarvoor men in Europa reeds bevreesd is, n.l. dat niet de volksvertegenwoordiging

<sup>1)</sup> Kranenburg Ned. Prov. Recht bl. 113.

<sup>2)</sup> Deze vrees komt zeer duidelijk tot uiting in art. 28 al. 2 der Fransche Constitutie van 4 Nov. 1848: *Aucun membre de L'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le Pouvoir exécutif*”, vermeld bij Kranenburg bl. 113 noot 2.

<sup>3)</sup> Afd. versl. bl. 4.

<sup>4)</sup> Dr. Werner Weber, *Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten)* in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1930 (19 Bnd., 2 Heft, Neue Folge); bl. 217. Aangehaald bij Kranenburg bl. 114.

doch de vervulling van eigenlijke ambt des ambtenaars, en bovenal de hechtheid en zuiverheid in de ambtenarengeladeren zèlf van de combinatie ambtenaar-volksvertegenwoordiger te lijden zullen hebben, daarover hoeft men zich in Indië nog minder te bekommeren.

De redenen waarom men de vereeniging van de betrekking van ambtenaar met het lidmaatschap van een vertegenwoordigend college verboden verklaart, kunnen, zooals wij deels boven reeds zagen, gelegen zijn in: a) het belang van de vertegenwoordiging zelf, indien men van meening is dat een bepaalde categorie ambtenaren, uit den aard hunner functie ongeschikt zijn voor representant; b) in het belang van het ambt, indien men van opinie is, dat een volksvertegenwoordiger niet de aangewezen persoon is om een bepaalde functie als ambtenaar te bekleeden; en bovendien c) in het belang van het verkiezen, omdat de vrijheid om zijn keuze te bepalen een fictie kan worden, wanneer het betreft die ambtenaren, die een uitgesproken machtspositie tegenover de kiezers kunnen innemen. <sup>1)</sup>

De P.O. nu somt als zoodanige betrekkingen op, die van:

1. Vice-president of lid van den Raad van Indië,
2. Algemeen secretaris,
3. Hoofd van een departement van algemeen bestuur,
4. Gouverneur,
5. Voorzitter of lid van de algemeene rekenkamer; alsmede
6. een betrekking waaruit rekenplichtigheid, dan wel ondergeschiktheid aan den raad voortvloeit.

Na het bovenstaande, spreken de incompatibiliteiten onder 1, 2, 3, 5, en 6 genoemd, voor zich. Dat ook de gouverneur van 's raads lidmaatschap uitgesloten wordt, in tegenstelling met den burgermeester eener stadsgemeente, die wél lid van zijn raad kan zijn, staat in verband met de bijzondere positie, die de gouverneur, naast zijn functie van provinciaal orgaan, als vertegenwoordiger van het centraal gezag tegenover den provincialen raad inneemt, welke positie hieronder uitvoeriger ter sprake komt.

De onder 6 vermelde categorie omvat niet alleen de provinciale ambtenaren, waaronder ook den secretaris van de provincie doch eveneens die landsdienaren, die ter beschikking van de provincie worden gesteld (art. 32 P.O.).

---

<sup>1)</sup> Vgl. Kranenburg Ned. Prov. Recht bl. 113.

In den volksraad zijn stemmen opgegaan, om het aantal incompatibiliteiten nog uit te breiden. <sup>1)</sup>

Zoo wenschten sommigen ook de leden van den volksraad uit te sluiten, bevreesd als men was voor een onvoldoende behartiging der provinciale belangen. Anderen voelden meer voor een uitsluiting van aan den gouverneur ondergeschikten, zij het alleen van benoeming. Terwijl een derde categorie art. 7 der L.R.O. wilde volgen, welk artikel ook hen het lidmaatschap ontzegt, die ondergeschikt zijn aan 's raads voorzitter, dus niet hen, die ondergeschikt zijn aan 's raads voorzitter als bestuursambtenaar. Niet alleen is de scheidingslijn tusschen de beide functies van deze ambtenaar moeilijk te trekken <sup>2)</sup> doch zij, die ondergeschikt zijn aan 's raads voorzitter, zijn prov. ambtenaren en uit dien hoofde reeds uitgesloten, <sup>3)</sup> zoodat de opname van een dergelijke subtiele onderscheiding in de P.O. overbodig wordt.

Aan al deze wenschen is echter voornamelijk om praktische redenen, de keuze niet té zeer te beperken, geen gevolg gegeven.

Waar men echter zoo practisch heeft willen zijn, de kiezers, en ook zichzelf, een zoo groot mogelijke sorteering van voor raadslid geschikte personages te willen aanbieden, daar is men weer erg onpractisch geworden.

Want, bij de samenstelling der andere, lagere, zelfstandige rechtsgemeenschappen, heeft men het aantal incompatibiliteiten niet dan met de hoog noodige uitgebreid, waardoor een, voor de goede gang van zaken ongetwijfeld nadeelige cumulatie van drie of vier raadslidmaatschappen mogelijk is, welke mogelijkheid reeds meerdere malen in werkelijkheid is voorgekomen.

Ook andere, minder aanbevelenswaardige combinaties hebben zich voorgedaan. Zoo bijv. een ambtenaar, in dienst van een gemeente, wat hem van het lidmaatschap der gemeenteraad uitsluit, is wél lid geworden van den provincialen raad, waardoor h'ij in de minder plezierige situatie gebracht kan worden een gegeven oogenblik genoodzaakt te zijn de handelingen te laken van het gemeentebestuur, waaraan hij zelf ondergeschikt is. Nog onaangenamer wordt het, indien een dergelijke ambtenaar tot het college van gedeputeerden gaat behooren en hij bijgevolg direct deelneemt

---

<sup>1)</sup> Afd. versl. bl. 4 en 5.

<sup>2)</sup> Mem. van Toel. bl. 9.

<sup>3)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

aan de controle over het eigen gemeentebestuur uit te oefenen.

Nog vele van deze en dergelijke combinaties zijn er te bedenken, alle ten bewijze, dat een te scherpe doorvoering van het principe der geringe keuze belemmering ten koste gaat van het bestaan van redelijke en normale verhoudingen.

Neemt men, lid van een provincialen raad zijnde, tóch een der daarmee onvereinigbaar verklaarde betrekkingen aan, dan heeft zulks hetzelfde gevolg als wanneer men één der voor het lidmaatschap gestelde vereischten verliest: men houdt van rechtswege op lid te zijn (art. 16 P.O.). De verplichting tot kennisgeving hiervan en, bij niet nakoming der verplichting, het constateeren door het college van gedeputeerden, dat de betrokkene heeft opgehouden lid te zijn e.d., werden hierboven reeds behandeld, zoodat hier met een verwijzing naar bl. 35 wordt volstaan.

Tijdelijke waarneming van een der incompatibiliteiten is een lid van den provincialen raad toegestaan, mits die waarneming voor niet langer dan zes maanden wordt opgedragen of niet reeds zes maanden heeft geduurd (art. 7 lid 2).

Behalve nu deze betrekkingen, zijn er ook nog een aantal handelingen taboe verklaard voor een raadslid. Deze zijn te vinden in art. 8. P.O.

Zoo mag hij niet als advocaat of procureur werkzaam zijn in rechtsgedingen, waarin de provincie betrokken is (sub a). Geheel gelijkloidend is dit verbod te vinden in de N. P.W. (art. 22). Er bestaat nu verschil van meening over de vraag, hoever dit verbod zich uitstrekt. Mr. van Leeuwen acht het voor een advocaat volkomen geoorloofd, om bij een voor de provincie dreigend proces, zoolang er geen eigenlijk rechtsgeding aanhangig is gemaakt, der provincie van rechtskundig advies te dienen.<sup>1)</sup> Aan Prof. Kranenburg schijnt deze interpretatie tamelijk gewrongen; hij acht haar moeilijk in overeenstemming te brengen met den tekst en nog minder met Thorbecke's toelichting bij het artikel<sup>2)</sup>, dat hij, die „als advocaat of procureur de provincie bedient, altijd, ook waar hij van de provincie geen loon ontvangt, winst behalen” kan en dat daarom statenleden het optreden in processen der provincie ontzgd moet worden. En in de derde plaats behoort volgens

<sup>1)</sup> Van Leeuwen „de Provinciale Wet” bl. 72.

<sup>2)</sup> Bijsterbes bl. 127.



Kranenburg het juridisch advies geven toch ongetwijfeld tot de werkzaamheid van een advocaat als zoodanig! <sup>1)</sup>

Deze laatste stelling zal niemand trachten te weerleggen, doch heeft hier overigens als argument weinig kracht, aangezien art. 22 N.P.W. niet het adviseeren in het algemeen verbiedt, doch het als advocaat optreden, dus ook het adviseeren, in kwesties, waarover de provincie reeds in een proces gewikkeld is. Mr. van Leeuwen's interpretatie lijkt mij daarom geenszins in strijd noch met de letter van, noch met de toelichting op het artikel.

Ook voor de Indische bepaling meen ik aan diens enge opvatting de voorkeur te moeten geven en acht ik dus het uitbrengen van juridische adviezen aan de provincie, zoolang nog geen proces aanhangig is gemaakt, een advocaat-raadslid geoorloofd.

In verband met het feit, dat men ook het als gemachtigde optreden van een raadslid in rechtsgedingen voor landraad en residentiegerecht beschouwt, als vallende onder deze verbodsbepaling <sup>2)</sup>, ofschoon rechtens de hulp van zulk een raadsman voor het voeren van een geding voor deze rechtbanken niet onontbeerlijk is, heeft de techn. herz. comm. de woorden „advocaat en procureur” vervangen door de ruimere termen „raadsman of gemachtigde”, ten einde alle onzekerheid op dit punt weg te nemen. <sup>3)</sup>

Ten overvloede zij hier nog vermeld, dat dit verbod zich uitstrekt over rechtsgedingen zoowel pro als contra de provincie.

Even is er een stem opgegaan in den volksraad, om de uitsluiting te beperken tot het optreden in rechtsgedingen tendienste van de tegenpartij der provincie. <sup>4)</sup> Men vreesde echter, dat dit aanleiding tot scheeve verhoudingen zou kunnen geven en achtte daarom een partieel verbod ongewenscht. <sup>5)</sup> Gedeeltelijk zou men hiermee echter aan een bezwaar tegemoet gekomen zijn, dat prof. Kranenburg bij de Ned. provincie voelt bestaan en dat m. i. nog in hoogere mate voor de Indische provincie geldt. Hij stelt n.l. de vraag of dit heele verbod niet meer kwaad dan goed doet, aangezien de provincie hierdoor óf van een goeden juridischen raadsman óf van een voortreffelijk lid der staten verstoken kan blijven. <sup>6)</sup> Inderdaad is dit bezwaar niet denkbeeldig en is dus de poging om slechts tot een

<sup>1)</sup> Kranenburg „Ned. Prov. Recht” bl. 117 en 118.

<sup>2)</sup> Vgl. „Locale belangen” 16-8-1928 afl. 16 bl. 869.

<sup>3)</sup> In haar ontw. P.O. art. 9. Toel. art. 8 S.G.O. bl. 25 Verslag.

<sup>4)</sup> Afd. versl. bl. 5.

<sup>5)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

<sup>6)</sup> Kranenburg „Ned. Prov. Recht” bl. 118.

partieele uitsluiting te komen, zooals in de afdeelingen gedaan werd, niet zóó ongemotiveerd als men oppervlakkig gezien, zou meenen.

Verder is het raadsleden verboden mede te stemmen over de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam, tot welks bestuur zij behooren, met uitzondering van de provinciale rekening.

Dit verbod behoeft geen nadere toelichting, slechts zij hier in herinnering gebracht, dat de huidige redactie te danken is aan een amendement Engelenberg c.s.<sup>1)</sup>, hetwelk in de afdeelingen reeds was voorgesteld<sup>2)</sup> met een beroep op artikel 14 van het ontwerp van wet tot herziening der N.G.W. (nu art. 26 N.G.W.), doch toen, blijkens de mem. v. antw.<sup>3)</sup>, door de regeering niet werd aanvaard. Bij de openbare behandeling daarentegen, bleek de regeering van gevoelens veranderd en nam zij het amendement over, waardoor bereikt werd, dat raadsleden wél bij de behandeling der rekening van vereenigingen e. d., van welker bestuur zij deel uit maken, aanwezig mogen zijn (wat zeer aanbevelenswaardig is, aangezien zij uit den aard der zaak den raad het beste inlichtingen daaromtrent kunnen verschaffen), doch niet deel mogen nemen aan de beslissing over de vaststelling, dan wel al of niet goedkeuring dier rekening.

Vervolgens mogen raadsleden geen werken, leveringen of transporten ten behoeve van de provincie aannemen, noch zich daarvoor borgstellen of daarin, hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings, deel hebben.

Onder „leveringen” wordt hier alleen verstaan levering van roerende, niet die van onroerende goederen.<sup>4)</sup>

Tenslotte is het raadsleden verboden middellijk, of onmiddellijk, deel te nemen aan onderhandsche pacht van goederen of rechten van de provincie of aan het koopen van betwiste vorderingen ten laste der provincie.

Van onderhandsche pacht is hier slechts sprake, deelname aan publieke pacht is dus toegestaan.

De vraag, door Westra<sup>5)</sup> gesteld, of onder pacht in dit artikel ook erfpacht begrepen is, welke vraag hij, in overeenstemming met Oppenheim, bevestigend beantwoord, moet, naar het mij

<sup>1)</sup> Volksr. 2e gew. zitt. 23 — ondw. 2 — stuk 12 III.

<sup>2)</sup> Afd. versl. bl. 5.

<sup>3)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

<sup>4)</sup> Vgl. Oppenheim I<sup>o</sup> bl. 273.

<sup>5)</sup> Westra bl. 21.

daarentegen voorkomt, ontkennend beantwoord worden. Oppenheim voert voor zijn standpunt als argument aan, <sup>1)</sup> dat het ondenkbaar zoude zijn, dat de wet aan raadsleden het mindere — het persoonlijk recht van pacht — zou willen onthouden en tegen het meerdere — het zakelijk recht van erfpacht — geen bezwaar zou hebben.

Volgens het zinsverband wordt naar mijn opinie hier met het woord pacht slechts één soort van recht bedoeld (huur, verhuur, pacht van grond), dat zoowel op goederen als op rechten gevestigd kan worden. Aangezien nu erfpacht volgens art. 720 B.W. een zakelijk recht is, waarvan de vestiging alleen op onroerende goederen plaats kan vinden, dus niet op roerende en, wat in dit verband speciaal van belang is, ook niet op rechten, zoo meen ik te moeten concludereen, dat de ordonnantie-wetgever hier in het geheel niet aan het erfpachtsrecht gedacht heeft.

Bovendien, het geheele artikel ademt een geest, waaruit valt af te leiden, dat men het aangaan van verbintenissen of overeenkomsten op korten termijn tusschen een raadslid en de provincie heeft willen verbieden, overeenkomsten van langeren duur en van meer blijvenden aard daarentegen niet. Dit blijkt o. a. duidelijk uit het feit, dat men leverantiën van onroerende goederen, dus verkoop van huizen, grond e. d. niet tegen gaat.

Ook de mindere of meerdere publiciteit, die aan de overeenkomst wordt gegeven speelt een rol, wat er toe geleid heeft, dat alleen onderhandsche pacht verboden is.

Juist voor het mindere — het persoonlijk recht van pacht — is men huiverig, voor het meerdere — het zakelijk recht van erfpacht echter koestert men geen vrees.

Waar de verbodsbepaling van dit artikel te knellend mochten zijn, daar bestaat de mogelijkheid tot dispensatie, door den raad te verleenen, doch alleen indien het belang der provincie zulks vordert en slechts in bepaalde gevallen (lid 2). Een generale dispensatie is dus niet toegestaan.

Waar zij te ruim mochten blijken, bestaat ook t. a. v. dit artikel vernietigingsrecht van den G.G., terwijl dit recht ook voor een juiste toepassing der dispensatie waakt. <sup>2)</sup>

Het regeeringsstandpunt <sup>3)</sup> t. a. v. het met ons artikel overeenkomende artikel der S.G.O. (art. 8) kan ook hier van belang zijn.

<sup>1)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 271.

<sup>2)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

<sup>3)</sup> Vermeld in het Jaarverslag 1929 prov. Oost-Java bl. 78.

Zij is van oordeel, „dat in art. 8 lid 2 der S.G.O. met de woorden „in bepaalde gevallen” bedoeld wordt, dat de stadsgemeenteraad geen algemeene regeling mag maken, waardoor de in het eerste lid vervatte verbodsbepalingen, welke beoogen te voorkomen, dat de publieke functie dienstbaar wordt gemaakt aan persoonlijk winstbejag, eens en vooral buiten werking worden gesteld. Ieder zich voordoend geval moet afzonderlijk worden beoordeeld. Daarbij is het echter niet noodig, dat voor iedere levering of andere prestatie afzonderlijk dispensatie wordt verleend. Het „belang der stadsgemeente” kan vorderen, dat aan een bepaald persoon voor den duur van zijn raadslidmaatschap voor bepaalde naar de soort omschreven prestaties dispensatie wordt verleend.

Het belang der stadsgemeente beslist over de vraag hoever in deze gegaan mag worden. Overschreed de stadsgemeenteraad deze grens, dan zou het college handelen in strijd met het aangehaald artikel der S.G.O. en het desbetreffend besluit aan vernietiging bloot staan.”

Deze uitspraak zou doen denken, dat de G.G. eventueel van zijn vernietigingsrecht gebruik zou maken, op grond van strijd met een algemeene verordening (i.c. art. 8 der S.G.O.). Dit zou uit den aard der zaak onjuist zijn, omdat waar hier het „belang” der stadsgemeente in het spel is, d. w. z. een doelmatigheidskwestie en geen rechtskwestie, vernietiging alleen mogelijk is wegens strijd met algemeen belang.

Hebben wij gezien, dat de sanctie op het verliezen van een der vereischten voor het lidmaatschap of het aannemen van een der daarmee onvereinigbare betrekkingen te vinden is in art. 16 P.O. en behelst het automatisch van rechtswege ophouden van het lidmaatschap, waarbij het college van gedeputeerden is aangewezen het feit eventueel te constateeren, de sanctie op het handelen in strijd met de in artikel 8 vermelde verbodsbepalingen komt voor in art. 17, waarbij sprake is van verval- en verklaring en tevens een hogere autoriteit dan het college van gedeputeerden n.l. de raad zelve ten tooneele wordt gevoerd; en tenslotte zullen we bij de ontheffing (art. 18) het hoogste gezag, de G. G. op zien treden en zien beslissen. Er is alzoo in deze drie artikelen een gradatie waar te nemen, die ook practisch in de te volgen procedure tot zijn recht komt.<sup>1)</sup>

Verricht nu een raadslid een der verboden handelingen, dan kan

<sup>1)</sup> Mem. v. Toel. bl. II.

hij door den provincialen raad van zijn lidmaatschap vervallen verklaard worden (het is bijgevolg geen absoluut voorschrift; met bijzondere omstandigheden kan rekening gehouden worden) (art. 17). Een waarborg behelst lid 3, dat geen vervallen verklaring plaats heeft, dan nadat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich mondeling of schriftelijk te verdedigen, en bovendien lid 4, waarbij de „verdachte” een termijn van 4 weken, nadat hem de beslissing is mede gedeeld, gegeven wordt, om bij den G.G. in hooger beroep te komen.

Indien er omstandigheden zijn, die het ongewenscht maken, dat de betrokkene zijn functie behoudt, zoo is in afwachting van 's raads beslissing, het college van gedeputeerden bevoegd om hem in zijn lidmaatschap te schorsen (lid 2).

Wordt een dergelijk lid inderdaad van zijn lidmaatschap vervallen verklaard, dan is hij, als extra-straf, gedurende twee jaar, te rekenen van den dag der einduitspraak, niet tot lid van den raad verkies- of benoembaar (lid 5).

Op het uitgesproken verlangen van verschillende volksraadsleden <sup>1)</sup> om de vervallenverklaring (men bedoelde hier vermoedelijk de tijdelijke uitsluiting van de verkies- en benoembaarheid) niet tot den betrokken raad te beperken, doch uit te breiden tot ook andere vertegenwoordigende lichamen, gaf de regeering te kennen <sup>2)</sup>, dat de P.O. de plaats niet was om dergelijke, voor andere gemeenschappen geldende bepalingen, zoo zij al wenschelijk waren, in op te nemen. Bovendien zou een algemeene uitsluiting van zeer weinig practisch belang zijn. Evenals bij artikel 16 komt ook hier de vraag ter sprake, op welk oogenblik nu precies het verlies van het lidmaatschap intreedt. Dit is van belang voor de rechtsgevolgen, die hier uit voortvloeien. Weer zijn twee momenten te onderscheiden, n.l. dat van het besluit tot vervallen verklaring en dat, waarop over het eventueele hooger beroep is beslist (dan wel dat, waarop de termijn, binnen welke hiertoe gelegenheid bestaat, onbenut voorbij gegaan is). De Techn. Herz. Comm. rekent op analoge wijze als bij art. 16 behandeld, met deze kwestie af, door te bepalen, dat zoodra de beroepstermijn onbenut is verstreken of zoodra op het beroep een beslissing is genomen, het lidmaatschap een einde neemt. <sup>3)</sup>

Zoolang de huidige redactie van art. 17 geen verbetering heeft

<sup>1)</sup> Afd. versl. bl. 5.

<sup>2)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

<sup>3)</sup> Lid 6 van art. 17 van haar ontw. P.O.

ondergaan, bestaat er geen bezwaar om nu reeds dit oogenblik als beslissend te beschouwen, te meer waar lid 5 reeds voor deze opvatting getuigt door de „dag der einduitspraak” als uitgangspunt voor den twee-jarigen straftermijn te nemen.

Tenslotte vinden we nog, in èèn artikel (18) vereenigd, zoowel een aantal menschelijke hoedanigheden, die door den ordonnantie-wetgever niet in overeenstemming worden geacht met de waardigheid eens raadslids, als de sanctie hierop, voor het geval een der leden er toch mee behebd mocht raken.

De hier bedoelde ontheffing van het lidmaatschap is een figuur, die wij in de Nederlandsche wetgeving niet ontmoeten. In de P.O. is zij opgenomen op het voetspoor der decentralisatie-wetgeving. (Vgl. D.B. art. 17 lid 4). Alleen de G.G. kan in de in art. 18 P.O. opgesomde gevallen een lid van zijn lidmaatschap ontheffen, doch het initiatief hiertoe kan zoowel van het college van gedeputeerden, als van den G.G. zèlf uitgaan, in welk laatste geval hij het zoojuist genoemd college heeft te raadplegen.

Bij het onder *b.* genoemde geval, wanneer raadsleden onder curateele gesteld zijn, valt op te merken, dat zulke leden reeds krachtens art. 16 P.O. van rechtswege behooren opgehouden te hebben deel van den raad uit te maken, in verband met art. 6 P.O. Zwijgt dus in de eerste plaats het betrokken raadslid zèlf en grijpt in de tweede plaats het college van gedeputeerden niet in, dan is hier altijd nog de G.G., die maatregelen treffen kan om aan den ongewenschten toestand een einde te maken. Mij doet deze extra waarborg eenigszins overdadig aan en, wijl hij mij voorkomt van weinig waarde in de praktijk te zijn, zag ik hem liever geschrapt.

Onder het sub. *c.* genoemde geval, overtreding van een voor raadsleden bij algemeene verordening uitgevaardigd voorschrift, vallen o. a. ook de in art. 8 opgesomde verboden handelingen.

Aangezien nu aan de ontheffing in geen der gevallen een tijdelijke uitsluiting van de verkies- of benoembaarheid verbonden is, maakt dus een lid geen kennis met de in art. 16 lid 5 bepaalde extra-strafsanctie, indien de G.G. hem wegens zijn gebrek aan weerstandsvermogen voor de verleidingen der verboden handelingen van zijn functie ontheft, mits tevoren de raad in gebreke is gebleven hiertegen op te treden.

Het laatste, sub. *f.* genoemde, geval acht ik in dit artikel niet op zijn plaats. Bij de behandeling van de voor het lidmaatschap

gestelde vereischten, bleek reeds, dat dààr juist opname van een bepaling gewenscht zou zijn, waardoor zij, die tot vrijheidsstraf veroordeeld waren, de deuren van 's raads vergaderzaal gesloten zouden vinden, met uitzondering dan van om politieke redenen gevonnisdèn.

Thans is het dus zòò, dat indien het lidmaatschap van een verkozene door de overige raadsleden, wegens de veroordeeling, maar matig geapprecieerd wordt, de betrokkene èèrst toegelaten moet worden, pas daarna kan de raad trachten de verkiezing weer ongedaan te maken door beleefdèlijk een verzoekje aan den G.G. te richten <sup>1)</sup> om haar geacht medelid maar van zijn lidmaatschap te ontheffen. Het is voor den betrokkene, en ook voor den raad, een pijnlijke procedure!

In den volksraad heeft men op het geheele artikel nog al het een en ander aan te merken gehad, wat voornamelijk hierop neerkwam, dat men bevreesd was voor een al te groote macht van de zijde der regering om in te kunnen grijpen, ook daar, waar de raad of het college van gedeputeerden zulks zèlf niet noodig achtten. <sup>2)</sup> Nergens echter heeft men de opmerking gemaakt, dat een voorschrift tot het zoo mogelijk hooren van den betrokkene, hier ontbrak. Om in dit bezwaar te voorzien, ware redelijk geweest en, uit een oogpunt van hoffelijkheid tegenover hem, zelfs wenschelijk. De Tech. Herz. Comm. geeft een raadslid in haar ontw. art. 18 P.O. <sup>3)</sup> dan ook de gelegenheid zich in geval van ontheffing te verklaren en ruimt overigens in haar redactie ook de andere bezwaren, die het huidige artikel aankleven, uit den weg.

Behalve op de hierboven besproken wijzen, kan men nog aan het raadslidmaatschap een ontijdig einde maken door het nemen van ontslag. Men heeft in dat geval een daartoe strekkend schrijven te richten aan den gouverneur, doch, in tegenstelling met de artt. 16 en 17, bepaalt nu art. 15 lid 2 ook het oogenblik, waarop men alsdan ophoudt lid te zijn. Men blijft n.l. de functie bekleeden totdat de opvolger de benoeming heeft aanvaardt, dan wel als lid is toegelaten. In dezen geest zal n.l. het slot van het tweede lid, nu het nog steeds abusievelijkerwijs naar het reeds ter ziele zijnde art. 48 P.O. verwijst, verbeterd moeten worden, wil het dezelfde strekking hebben als de oude redactie.

<sup>1)</sup> Vgl. art. 61 P.O.

<sup>2)</sup> Afd. verslag bl. 5.

<sup>3)</sup> Verslag bl. 150.

Resumeerend blijkt dus het lidmaatschap van den provincialen raad een einde te nemen door:

- 1e. het verliezen van een der vereischten,
- 2e. het aannemen van een der incompatibiliteiten,
- 3e. vervallenverklaring,
- 4e. ontheffing,
- 5e. ontslagname, en begrijpelijkerwijs ook door:
- 6e. overlijden.

Aangezien het moeilijk te verlangen zou zijn, dat leden van den provincialen raad geheel belangeloos hun tijd en geld ter beschikking van het provinciaal belang zouden stellen, waardoor de behartiging van dat belang stellig in het gedrang zou komen, bepaalt art. 19 P.O., dat zij reis- en verblijfkosten genieten voor het bijwonen van de vergaderingen van den raad en van die van commissiën uit den raad. Eveneens is het mogelijk dat hun hiervoor zittinggelden worden toegekend (lid 2).<sup>1)</sup>

De N. P.W. geeft alleen gelegenheid om presentiegelden voor vergaderingen der staten toe te kennen, commissie-vergaderingen daarentegen sluit zij hiervan uit. De Indische wetgeving gaat in dit opzicht dus verder, door de mogelijkheid tot toekenning van zittingsgelden voor beide soort vergaderingen open te laten.

Om echter onnoodige opvoering der gelden door middel van het beleggen van overbodige bijeenkomsten te voorkomen, bepaalt lid 3 van het onderhavige artikel, dat de provinciale besluiten, die deze vergoedingen zullen regelen, de goedkeuring van den G.G. behoeven.

Het bij S. 1925 — No. 397 ingevoegde art. 19a geeft reeds een aanwijzing op welken voet men verwacht, dat de vergoeding voor reis- en verblijfkosten door den raad zal worden geregeld, door zelf reeds, zoolang een dergelijke regeling nog niet tot stand is gekomen, de basis aan te geven volgens welke deze kosten ge-declareerd kunnen worden.

Geen aanspraak op tegemoetkoming der reis- en verblijfkosten kan men maken, indien voor dezelfde reis of hetzelfde verblijf reeds vergoeding vanwege het land of een andere zelfstandige rechtsgemeenschap ontvangen wordt (lid 2 art. 19a).

<sup>1)</sup> Toekenning van reis- en verblijfkosten en zittinggelden van de leden van den Provincialen Raad enz. Prov. blad Midden-Java 1930 — No. 4.  
Idem Oost-Java Prov. blad Oost-Java 1929 — No. 3.



## b. Het College van Gedeputeerden.

Iets uitvoeriger, zij het niet veel, wijdt de staatsregeling, in vergelijking met hetgeen zij omtrent de provinciale raad bepaalt, in art. 119 lid 3, 4 en 5 uit over het college van gedeputeerden.

Het ontwerp-bestuurshervorming, zooals dit den volksraad bereikte, week op verschillende belangrijke punten af van het uiteindelijke resultaat, zooals dit de staten-generaal verliet; o. a. op deze, dat het college van gedeputeerden bij algem. verordening ingesteld zou worden, dat de gouverneur de gedeputeerden uit een voordracht door den raad op te maken zou benoemen, dat de gouverneur voorzitter en lid zou zijn van het college, en bovendien dat hij in het college, bij staking der stemmen, een beslissende stem zou bezitten, terwijl niet bepaald werd wie er te beoordeelen zou hebben of de omstandigheden het al dan niet instellen van een college van gedeputeerden toelieten.

De volksraad heeft de regeering ten deele weten over te halen om haar adviezen, uitgesproken in een aantal amendementen Vrede c.s. <sup>1)</sup> te volgen, waardoor (een aanvulling door de tweede-kamer aangebracht <sup>2)</sup> niet meegerekend) de thans geldende regelen tot stellig recht geworden zijn. Over het geheel heeft dit geschaaf het artikel goed gedaan, alleen de positie van den gouverneur heeft aan duidelijkheid ingeboet en dreigt een virtuoos jongleeren met woorden de scherpe omlijning ervan voor ons oog te vervagen. Doch hierover later.

Volgens de staatsregeling dus wordt het college van gedeputeerden door den provincialen raad benoemd (art. 119 I.S. lid 3). Herhaald wordt het woord benoemd, omdat de wetgever hiermee kort maar zwak poogt uit te drukken, dat het college van gedeputeerden door den raad wordt ingesteld en de leden van dit college door dienzelfden raad worden verkozen.

Laten de omstandigheden naar het oordeel van den raad de instelling van een college van gedeputeerden niet toe, dan treedt de gouverneur ervoor in de plaats (lid 5). Het bestaan van een college van gedeputeerden is dus geen eisch. Facultatief wordt dit orgaan door den raad ingesteld; het is de raad dus zèlf, die uit te maken heeft of de omstandigheden het toe laten de provincie al dan niet met

<sup>1)</sup> Bijlagen Volksraad ze gewone zitt. 1920 ond. 3 stuk 6.

<sup>2)</sup> Amendement Scheurer c.s., Bijlagen Tweede Kamer 1921—1922 ond. 34 stuk 2.

een dergelijk college te tooien. Nu twijfelde men er niet aan of de op Java in te stellen provincies zouden direct in vol ornaat voor het voetlicht treden. Wat men speciaal met de facultatieve bepaling op het oog had, waren de eventueel te creëren provincies in de buitengewesten. <sup>1)</sup> Men wenschte de instelling van een provincialen raad aldaar niet onmogelijk te maken <sup>2)</sup>, zoolang nog geen gelegenheid bestond er een college van gedeputeerden aan toe te voegen.

De volksraad verzette zich echter uitdrukkelijk tegen het facultatieve karakter <sup>3)</sup> en wenschte in navolging van de Herzieningscommissie, de aanwezigheid van een college van gedeputeerden als voorschrift opgenomen te zien. De minister vereenigde zich niet met dit advies, en legde de 2e kamer een ontwerp bestuurs-hervorming voor, waarin het bestaan van het college wederom van de omstandigheden afhankelijk werd gesteld. De staten-generaal hadden hier geen bezwaar tegen, zoodat de theoretische mogelijkheid een provincie zonder college van gedeputeerden aan te treffen thans bestaat. Op Java bleek men, zooals de regeering reeds verwachtte, er weinig prijs op te stellen om tot het creëren van een dergelijke onvoldragen vrucht over te gaan, en ook in de buitengewesten is het te verwachten, dat, zoo de bestuurs-hervorming daar al op dezelfde voet mocht doorgevoerd worden, een eventuele provinciale raad het dagelijksch bestuur, zoo eenigszins mogelijk, liever in handen van zijn eigen vertrouwensmannen zal geven, dan dat hij zulks den gouverneur zou overlaten.

Als merkwaardig curiosum zij hier in herinnering gebracht, dat de grondwet van 1814 in art. 93 een college van gedeputeerde staten voor de Nederlandsche provincie nog facultatief stelde, waarvan men bij de grondwetsherziening van 1815 weer terug kwam.

Van het verstrekken van nadere inlichtingen omtrent het college van gedeputeerden ziet de staatsregeling af, zoodat we ons verder bij de P.O. hebben te vervoegen.

We vinden dan in art. 20 lid 1 dat het aantal leden van het college tenminste twee en ten hoogste zes bedraagt.

Ofschoon zulks in het artikel zèlf niet vermeld is, heeft de provinciale raad, binnen deze grenzen, uit te maken hoeveel leden het college zal tellen. <sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Mem. v. toel. Volksraad ontw. best. herv. bl. 34.

<sup>2)</sup> Mem. v. antw. Volksraad ontw. best. herv. bl. 13.

<sup>3)</sup> 5e amend. Vreede c.s. Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 177.

<sup>4)</sup> Mem. v. Antw. bl. 4.

Een kwestie van principiëelen aard behelst lid 2 van art. 20. De mogelijkheid wordt daar n.l. geopend om ook personen buiten den raad tot gedeputeerde te verkiezen. Laat art. 119 I.S. lid 3 ruimte open om zelfs niet-ingezetenen der provincie<sup>1)</sup> (deze onjuiste benaming nemen wij even over) tot de vervulling van deze functie op te roepen, geldend recht is geworden, dat slechts zij, die in de provincie hun werkelijk verblijf hebben tot dit ambt uitverkoren kunnen worden (vgl. art. 21).

Oorspronkelijk was in het ontwerp P.O. dit principe niet met zooveel woorden uitgedrukt en slechts op te maken uit het toenmalige 4e lid van art. 20 P.O., dat sprak van: „hij, die lid is van het college van gedeputeerden doch niet tevens lid is van den provincialen raad . . . .”<sup>2)</sup> (gewijzigd bij S. 1929 No. 488) en bovendien uit de artt. 21 en 54 P.O. Een amendement Engelenberg c.s.<sup>3)</sup> zorgde ervoor, dat de mogelijkheid ook buiten de raadsleden om gedeputeerden te kunnen verkiezen, rechtstreeks in de P.O. werd neergelegd.

De beweegredenen, die tot aanvaarding van dit principe geleid hebben, zijn, na hetgeen we over de vereischten voor het lidmaatschap en de incompatibiliteiten gezegd hebben licht te gissen: de keuze van deskundige gedeputeerden niet te zeer te bemoeilijken. Dit motief is zeer juist. Doch het blijft dit slechts, zoolang men bevreesd is, dat zonder hulp van daarvoor het meest in aanmerking komende krachten, de functioneering van de provinciale machine absoluut dreigt te mislukken. Van het oogenblik af, dat de machine ook met net voor hun taak berekende arbeidskrachten wel loopt, heeft dit motief afgedaan zijn groote geldingskracht te bezitten. Van dat moment toch zal, gelijk in Holland, de bezetting van de gedeputeerde-zetels een voorwerp van politieke partij-strijd worden, komt het partijbelang op den voorgrond, zich voornamelijk uitend in de zucht ieder der kiezersgroepen een zoodanige zetel te bezorgen, heeft het provinciale belang als overheerschende factor afgedaan en opent het 2e lid van art. 20 een schoone gelegenheid om het aantal fractie-leden, zonder eenigerlei provinciale verkiezing dan wel benoeming, met één of meerdere uit te breiden. Zoo kan het motief, de provincie van de voor haar bestaan noodzakelijke krachten een zoo ruim mogelijke sorteering aan te bieden, zijn geldigheid

1) Brückel bl. 98.

2) Ontw. P.O. bl. 13.

3) Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. '23 Ond. 2 stuk 12 nr. VI.

verliezen en art. 20 lid 2 eerder een ongunstigen, dan gunstigen invloed op het provinciale bestaan uitoefenen.

Hier tegenover staat natuurlijk, wij mogen dit niet uit het oog verliezen, de kans, dat de positieve zijde van het principe der ruime keuze, zich tóch zal doen gelden, zoolang n.l. de grondgedachte ervan overeenstemt met de opvattingen van hen, die het tot leven hebben te brengen. Immers, men is nu in staat een college van ambtelijke deskundigen te formeeren, aan wie het uitgesproken karakter van representanten van den raad, van vertegenwoordigers van den volkswil vreemd is. <sup>1)</sup> Zodoende komt men reeds hier tegemoet aan eventueele wenschen, gelijkkluidend aan die in Nederland geuit, waar n.l. stemmen opgaan om de gedeputeerde staten ook buiten de provinciale staten om, te kunnen kiezen. <sup>2)</sup>

Aan de vereischten voor het lidmaatschap van den provincialen raad gesteld (art. 6) voldoen reeds de uit de raadsleden gekozen gedeputeerden, zoodat men in art. 21 P.O. kon volstaan met deze vereischten eveneens aanwezig te verlangen bij gedeputeerden, die geen lid van den raad zijn.

Onvereenigbaar met het lidmaatschap van gedeputeerden is:

a. een betrekking in werkelijken dienst van den lande. Dit breidt de incompatibiliteiten voor het raadslidmaatschap gesteld in art. 7 P.O. lid 1, a tot en met e, voor een gedeputeerde dus uit, tot de geheele categorie van landsdienaren. Het sluit echter geenszins in, dat landsdienaren en in het bijzonder in burgerlijken dienst zijnde, buiten het terrein vallen, waaruit men de krachten ten behoeve van het college zou kunnen kiezen. S. 1926 — No. 54 toch bepaalt o. a., dat burgerlijke landsdienaren, zoo zij tot lid van het college van gedeputeerden worden gekozen en dat lidmaatschap hebben aanvaard, geacht worden daardoor van rechtswege van de vervulling van hun betrekking te zijn ontheven en buiten werkelijken dienst gesteld. Om hun nu voor zooveel noodig de mogelijkheid te geven, ondanks het verlies van hun betrekking, dat lidmaatschap te aanvaarden, heeft men hun een wachtgeld verzekerd gedurende de tijd, dat zij als gedeputeerde optreden.

b. voorzitter of lid van het bestuur van een onder toezicht van den raad staande zelfstandige rechtsgemeenschap. Begrijpelijk is het, dat men, waar het college van gedeputeerden geroepen is

<sup>1)</sup> Van Poelje „De Ned. Gemeente” deel I bl. 41.

<sup>2)</sup> Mem. v. Toel. bl. 3.

contrôle over het regentschap en de stadsgemeente uit te oefenen, de mogelijkheid controleur en gecontroleerde in èèn persoon vereenigd te zien, niet heeft willen open laten (art. 22).

Bij vergelijking van het onderhavige artikel met art. 7 P.O. blijkt merkwaardigerwijs, dat het een gedeputeerde wèl geoorloofd is een betrekking te aanvaarden, waaruit rekenplichtigheid, dan wel ondergeschiktheid aan den raad voortvloeit, een raadslid daarentegen niet. <sup>1)</sup> Van veel practisch belang zal deze nalatigheid in ons artikel wel niet zijn. Overeenstemming der incompatibiliteit op dit punt voor raadslid en gedeputeerde is nochtans wenschelijk.

Ook de handelingen, in art. 8 P.O. vermeld, zijn den gedeputeerde verboden te verrichten, terwijl *a.* het van rechtswege ophouden van het lidmaatschap, indien een der vereischten gaat ontbreken of een onvereinigbare betrekking wordt aanvaard, *b.* de vervallenverklaring, zoo een verboden handeling verricht wordt, en *c.* de ontheffing, indien een der in art. 18 P.O. genoemde gevallen zich mocht voordoen, eveneens voor de leden van het onderhavige college gelden (art. 23 P.O.).

De bedoeling van dit artikel is heel duidelijk, de redactie daarentegen laat te wenschen over. Vooreerst had het artikel zich kunnen beperken tot gedeputeerden-niet-raadsleden, omdat voor hen, die wèl raadslid zijn, deze van toepassing verklaarde artikelen reeds van toepassing zijn.

Verder ontbreekt voor gedeputeerden de sanctie op het aangaan van èèn der voor hen gestelde incompatibiliteiten. Want het genoemde art. 16 heeft slechts betrekking op de ambten, vermeld in art. 7 P.O., niet op die van art. 22, door hetwelk art. 7 P.O. ten deze wordt vervangen. Tegen een gedeputeerde, art. 22 overtredend, vermag men geen maatregelen te treffen, hij blijft ongestoord lid van het college. Alleen een aparte sanctie met betrekking tot art. 22 zal in zoo'n geval zuiverend kunnen werken. <sup>2)</sup>

De bijzondere sanctie, in geval de gedeputeerden weigeren inlichtingen te verstrekken, komt hieronder ter sprake.

Houdt een gedeputeerde, tevens raadslid, op deel van den raad uit te maken, dan treedt hij tevens af als lid van het college van gedeputeerden. Hij is in dat geval echter dadelijk, als niet-raadslid, in zijn oude functie herkiesbaar. Neemt het raadslid-

<sup>1)</sup> Vgl. toel. op art. 24 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 152.

<sup>2)</sup> Vgl. de verbeteringen aangebracht in het ontw. P.O. art. 24 en 27 der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 152 en 153.

maatschap een einde, omdat de zittingsduur verstreken is, dan geldt bovengenoemde regel slechts in zooverre, dat de gedeputeerde aanblijft totdat, na de periodieke verkiezing zijn eventueele opvolger is verkozen. Wordt hij zelf na 's raads metamorphose opnieuw met deze waardigheid getooid, al dan niet als raadslid herkozen, dan is van heengaan natuurlijk geen sprake.

Niet-raadsleden blijven eveneens hun functie waarnemen, totdat hun plaatsvervanger in de eerste vergadering van den nieuwen raad is benoemd, tenzij zij zelf weer uitverkoren worden, en er dus geen onderbreking plaats vindt.

In verband met het eenigszins ambtelijke karakter der functie, is aan het lidmaatschap van het college van gedeputeerden een maandelijksche vergoeding verbonden onder den naam van „bezoldiging”. Deze bezoldiging wordt door den provincialen raad onder goedkeuring van den G.G. vastgesteld (art. 24 lid 1). Voor het bijwonen der vergaderingen van den provincialen raad of van het college van gedeputeerden genieten zij echter noch zittingsgelden, noch reis- en verblijfkosten (lid 2), omdat men veronderstelt, dat gedeputeerden ter provinciale hoofdplaats woonachtig zullen zijn.

Overigens kent de P.O. het instituut der plaatsvervangende leden van het college van gedeputeerden. Voor hen geldt in het algemeen hetzelfde als voor de gedeputeerden. Slechts zijn er geen incompatibiliteiten gesteld, ofschoon de mogelijkheid tot het bekleeden van een betrekking, waaruit rekenplichtigheid dan wel ondergeschiktheid aan den raad voortvloeit voor hen evenzeer ongewenscht moet worden geacht.<sup>1)</sup> Bovendien genieten zij natuurlijk geen bezoldiging zoolang zij niet werkelijk als gedeputeerden optreden.

Tenslotte zij hier nog twee punten vermeld waar de P.O. niet in voorziet. Vooreerst ontbreekt dan een bepaling, waar uit blijkt, dat de gedeputeerden ten allen tijde bevoegd zijn hun ontslag te nemen. Deze vrijheid zal niemand hun thans ontzeggen, echter ontbreekt daardoor tevens een regeling van de gevolgen, die een ontslag met zich meebrengt. Op het oogenblik toch vermag een collectief ontslag van de gedeputeerden en hun plaatsvervangers de werkzaamheden van het college geheel stop te zetten.

Ook geeft de P.O. geen termijn aan, waarbinnen een tot gedeputeerde verkozene te berichten heeft of hij de verkiezing al dan

<sup>1)</sup> Vgl. art. 24 ontw. P.O. Techn. Herz. Comm.

niet aanneemt en dat, zoo deze termijn onbenut verstreken is, hij geacht wordt zich niet beschikbaar te stellen. In de praktijk is deze kwestie misschien van weinig belang, omdat de betrokken leden veelal in de vergadering, waarin zij tot gedeputeerden verkozen worden, zelf aanwezig zullen zijn.

De N.P.W. kent een dergelijke bepaling in de artt. 48 en 49.

### c. De Gouverneur.

Uitdrukkelijk zij hier onder de aandacht gebracht, dat van een strijdpunt, of bij het ambt van den gouverneur (als hoofd der provincie) nu de nadruk valt op de taak, die hij ten behoeve van de centrale regeering bij de provincie heeft te vervullen, dan wel op zijn hoedanigheid van orgaan der provincie zelf, geen sprake is. Jarenlang heeft deze vraag de gemoederen in Holland met betrekking tot den commissaris des konings verdeeld, echter voor Indië heeft zij geen beteekenis, aangezien de P.O. den gouverneur uitdrukkelijk als een der bestuursorganen der provincie karakteriseert (art. 4) en overigens „talrijke artikelen, waarin zijne bevoegdheden worden geregeld, met voldoende scherpte de plaats van den gouverneur in het provinciale bestuur aangeven.”<sup>1)</sup> Zooals ook verder nog zal blijken staat dus boven allen twijfel vast, dat de gouverneur orgaan der provincie is. Maar daarnaast kan hij met betrekking tot deze rechtsgemeenschap ook ten deele als landsorgaan fungeeren, waar sprake is van het toezicht houden op den raad en het college van gedeputeerden. En geheel afzijdig van deze beide heeft de gouverneur nog een derde functie n.l. hoofd van de administratieve-provincie, van het ambtelijk bestuurde ressort dus, in welke hoedanigheid hij natuurlijk uitsluitend als orgaan van het centraal gezag optreedt. 's Gouverneurs positie is dus een drie-ledige, waarvan slechts die, welke in verband staan met de provincie als zelfstandige rechtsgemeenschap (waarover in dit geschrift immers alleen sprake is) hier voornamelijk belicht zullen worden. Dit is zeer wel verantwoord, aangezien een scherpe scheiding tusschen gouverneur, hoofd van het gewest, en gouverneur, hoofd der rechtsgemeenschap, licht te maken valt en het zich zeer wel laat denken dit ambt, volgens deze scheidingslijn te splitsen en

<sup>1)</sup> Mem. v. Antw. bl. 2 par. 15.

door twee functionarissen te laten vervullen. <sup>1)</sup> Bovendien zal, waar thans nog de „bestuursambtenaar” voornamelijk zijn stempel op het ambt drukt, in de toekomst, wanneer de provincie een grooter aantal bevoegdheden overgedragen krijgt, juist het karakter van hoofd der autonome provincie meer naar voren springen en onze, nu nog eenzijdige belichting bijkans de gansche figuur voor oogen brengen.

Van stonde af aan heeft men de gouverneur nauw met de provincie verbonden gevoeld. Dit komt reeds duidelijk uit in het ontwerp bestuurshervorming, zooals het den volksraad bereikte. Art. 67a lid 4 van het ontwerp (thans lid 4 van art. 119 I.S.) sprak o. m. aldus: „De Gouverneur-Generaal stelt in elke provincie een Gouverneur aan, die ambtshalve voorzitter is van den Provincialen Raad en lid en voorzitter van het College van Gedeputeerden en in laatst genoemd college bij staking van stemmen een beslissende stem heeft.” <sup>2)</sup> Dacht men toen al aan zijn andere functie als „dwarskijker” van het centrale gezag, als controleur van de provinciale organen, zulks neerschrijven deed men nog niet. Dit geschiedde pas in het ontwerp, zooals de tweede kamer het onder oogen kreeg. <sup>3)</sup> Dit wijst op een verandering in de wijze waarop de regeering zich tegenover deze kwestie had ingesteld. Hoe werd dat veroorzaakt?

De volksraad, die door middel van de amendementenreeks Vreede c.s. belangrijke wijzigingen in het ontwerp-bestuurshervorming adviseerde, trachtte de regeering te bewegen haar ontwerp art. 67a lid 4 te veranderen in: „De Gouverneur-Generaal stelt in elke provincie een Gouverneur aan, die ambtshalve lid en voorzitter is van den Provincialen Raad en het College van Gedeputeerden.” <sup>4)</sup>

Was in het regeerings-ontwerp de gouverneur reeds lid van het college voor het dagelijksch beleid van zaken, de volksraad poogde hem bovendien nog lid te doen zijn van den raad. Door dat lid-

<sup>1)</sup> Deze splitsing kent de praktijk in zekeren zin. Wegens de omvangrijke provinciale taak was de gouverneur van West-Java n.l. genoodzaakt zijn landstaak, behoudens de vereischte leiding, grootendeels aan zijn resident ter beschikking over te laten. De mogelijkheid haar geheel door te voeren heeft men eveneens onder oogen gezien, doch als zijnde niet noodzakelijk in de huidige omstandigheden, heeft men deze gedachte weer losgelaten. Vgl. Verslag bestuurshervorming 1928. Bijl. Volksr. 1929—1930. 1e gew. zitt., ond. 1, afd. IV, st. 26, punten 10a en 29.

<sup>2)</sup> Ont. v. wet best. herv. Volksraad bl. 1.

<sup>3)</sup> Mem. v. toel. ontw. best. herv. tweede kamer bl. 1.

<sup>4)</sup> 4e Amendement Vreede c.s. Bijl. Volksraad 2e gew. zitt. 1920 ond. 3 stuk 6 bl. 1.



maatschap wilde men hem steviger aan den raad binden „en daarmee het element van autonomie versterken.”<sup>1)</sup> Of nu inderdaad de autonomie door de voorgestelde formulering versterkt zou worden, doet minder ter zake. Wat voor ons van belang is, is dit: dat men den gouverneur reeds nauw met de provincie verknocht voelde, dat men hem niet staande buiten, doch deel van de zelfstandige rechtsgemeenschap beschouwde en wel in dier mate, dat men meende, door hem tot lid van den raad te maken, op den ingeslagen weg voort te kunnen gaan, zonder een wezenlijke verandering in zijn positie aan te brengen. Ware de visie, die men op den gouverneur had, anders geweest, dan zou men het amendement als een ingrijpende wijziging van het karakter van het ambt gevoeld hebben en zou de regeering zich ongetwijfeld principieeler verweerd hebben dan zij nu deed.<sup>2)</sup>

Haar motiveering tegenover de tweede kamer, waarom zij het advies van den volksraad in deze niet opvolgde, getuigt echter van een verandering in haar zienswijze. Zij acht hem als ambtenaar van de regeering niet geroepen, om in de regeling van de eigen huishouding der provincie beslissend op te treden en wenschte hem daarom geen rechtstreekschen invloed op 's raads beslissingen te geven. Wel daarentegen in de vergadering der gedeputeerden.<sup>3)</sup> Daarom meende zij aan de redactie, de tweede kamer voorgelegd, de voorkeur te moeten geven, welke redactie wij thans in artikel 119 I.S. lid 4 terug vinden.

Vergelijken we nu het huidige lid 4, waarbij de gouverneur voorzitter van het college van gedeputeerden is en er bovendien stem in heeft, met het ontwerp zooals dat den volksraad bereikte, waarbij hij lid en voorzitter van het college was, dan zien wij dat de regeering een merkwaardig onderscheid tracht te maken tusschen „lid zijn” en „stem hebben”. Moeilijk zal zij met beide uitdrukkingen iets verschillend kunnen bedoelen, omdat aan het gemaakte onderscheid uit juridisch oogpunt slechts waarde gehecht kan worden, indien er rechtsgevolgen aan verbonden zijn. Dit is nu niet het geval. Wat toch beteekent het lid zijn van een college anders dan stem te hebben in zijn besluiten?<sup>4)</sup>

Zeer scherp merkt de Techn. Herz. Comm. in dit verband op:

1) Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 91.

2) Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 bl. 140.

3) Vgl. Mem. v. Toel. ontw. best. herv. 2e Kamer bl. 20 par. 13.

4) Toel. op art. 23 ontw. P.O. Techn. Herz. Comm. bl. 151.

„Waar het op aan komt is niet of men den gouverneur, die reeds stem heeft, nochtans geen lid noeme, maar of de stem, die hij uitbrengt, bepaald kan worden door de landsregeering.”<sup>1)</sup> Inderdaad, daar komt het op aan. Maar ik meen, het uitgesproken karakter van provinciaal orgaan van den gouverneur voor oogen houdende, deze vraag stellig ontkennend te moeten beantwoorden. Het gemaakte onderscheid lijkt mij daarom juridisch elke wezenlijke beteekenis te missen.

Zoo het dan geen juridische motieven zijn geweest, die er toe geleid hebben, dat men dit verschil in woordgebruik ging maken, dan vraagt men zich af, welken grond er dan voor bestaan heeft. Uit rechtskundig oogpunt gelijkwaardig, de gevoelswaarde, die aan de begrippen „stem hebben” en „lid zijn” ten grondslag ligt, verschilt aanmerkelijk. Dit blijkt o. a. uit de memorie van toelichting op het ontwerp P.O. Daar valt n.l. uit af te leiden, dat de gouverneur weliswaar één der bestuursorganen der provincie is, echter mag hij er niet zoo nauw verbonden mee geacht worden, als bijv. de regent met het regentschap, zoodat hij zich geen lid van het dagelijksche bestuurscollege mag noemen, de regent daarentegen wél.<sup>2)</sup>

Vermoedelijk is de regeering, bij de indiening van haar ontwerp-bestuurshervorming aan de tweede kamer, tot deze subtiele onderscheiding gekomen, als reactie op de adviezen van den volksraad, die den gouverneur zelfs tot lid van den provincialen raad wilde maken. En bevreesd als men was, door het uitdrukkelijke lidmaatschap van het college van gedeputeerden den gouverneur nog te veel gelegenheid te geven zich met de andere provinciale organen op één voet te stellen, kende men hem, overeenkomstig het hem omgevende aureool, slechts heel voorzichtig een stem toe in het college.

Het door de regeering gemaakte onderscheid tusschen „lid zijn” en „stem hebben” kan in de praktijk echter niet tot zijn recht komen, en zou daarom als subjectieve waardeering in een memorie te verdedigen zijn, in den tekst der wet is zij misplaatst. Trachtte de regeering, blijkens het bovenstaande, uit te laten komen, dat de gouverneur, ondanks alles, toch op een zekere verhooging staat, boven het niveau van het college van gedeputeerden en zeker boven dat van den raad, bovendien achtte zij het noodzakelijk in de wet ook zijn controleerende functie vast te leggen.

<sup>1)</sup> Toel. op art. 23 onrw. P.O. Techn. Herz. Comm. bl. 151.

<sup>2)</sup> Mem. v. Toel. par. 32, 35 en 36 bl. 3—4.

Bracht soms de opgedane ervaring met den volksraad, die den gouverneur geheel van zijn voetstuk af trachtte te halen, de regeering er toe reeds in de staatsregeling eenige, door haar belangrijk geachte punten vast te leggen, die dat lichaam dan later, wanneer het geen uitsluitend adviseerende functie meer had, te respecteeren zou hebben, omdat de regeering dan niet meer in staat zou zijn haar opvatting à tort et à travers door te zetten?

Het nadeel hiervan is deze, dat men bij oppervlakkige beschouwing de indruk zou ontvangen alsof deze controleerende functie nu juist het kenmerkende van het ambt is. Ongetwijfeld is de positie van den gouverneur uit het 4e lid van art. 119 I.S. moeilijk vast te stellen. Het 8e lid echter ziet hem duidelijk als orgaan van de provincie, waar het bepaalt, dat in bepaalde gevallen de G.G. ook de besluiten van den gouverneur kan schorsen en vernietigen. Ware hij landsorgaan, een dergelijke omslachtige methode om aan zijn besluiten hun rechtskracht weer te ontnemen, zou overbodig zijn.

Een vraag, die nu nog te beantwoorden overblijft, is deze: hoe moet dan de verhouding van den gouverneur tot het college van gedeputeerden opgevat worden? Hij is er wel voorzitter van en heeft er bovendien stem in, heet nochtans geen lid, maakt hij nu tòch deel uit van het college?

Het antwoord op deze vraag ligt m. i. in de eerste plaats besloten in lid 3 van art. 119 I.S., ondanks de ongelukkige redactie ervan, waar sprake is van de „benoeming” van een college van gedeputeerden.<sup>1)</sup> Immers uiteenrafelende, beteekent het, dat dit college, behoudens het in lid 5 genoemde geval, door den provincialen raad wordt ingesteld, en dat zij, die er deel van uit maken, behoudens het bepaalde in lid 4, d. w. z. behoudens het feit dat de gouverneur door den G.G. wordt benoemd, door dienzelfden raad worden verkozen. Of het laatste anders gezegd: allen, die tot het college van gedeputeerden behooren, worden door den raad verkozen, behalve de gouverneur. Mocht hier nog niet voldoende uit blijken, dat deze functionaris met de gedeputeerden het college vormt, verwijzende naar het fictieve verschil dat er bestaat tusschen „lid zijn” en „stem hebben”, leze men voor het slot van lid 4 „en is van laatst genoemd college lid” en de gouverneur treedt

<sup>1)</sup> Vgl. hierboven bl. 50.

in zijn ware gedaante, als deel van het college van gedeputeerden te voorschijn.

Heeft men somtijds betwijfeld,<sup>1)</sup> of het wel juist was den commissaris des konings in het college van gedeputeerde staten stem te verleen, met betrekking tot den gouverneur is zulks echter ongegrond. Uitdrukkelijk verklaart art. 4 P.O. de gouverneur een der bestuursorganen der provincie te zijn, terwijl art. 26 P.O. in lid 1 deze algemeenheid begrenst door hem te laten zien als een der provinciale executieve organen, belast met de uitvoering van besluiten van den provincialen raad en van het college van gedeputeerden. Wel zeer karakteristiek werkt hier verder art. 76 P.O., waarin de gouverneur verantwoordelijk gemaakt is aan den raad voor een deel der dagelijksche leiding en uitvoering van zaken. Aldus nauw verbonden met de belangen der provincie, middelpunt van het provinciale leven, en dan in het college van gedeputeerden geen stem? Ware hij in de eerste plaats vertegenwoordiger van het centraal gezag, zijn stem zou weinig gemotiveerd zijn. Nu zijn hoedanigheid van controleur van de provinciale organen als van secundaire aard beschouwd moet worden, is er niets tegen.

Toch is en blijft het feit, dat hij naast de vervulling van zijn taak in het belang van de provincie, ook het toezicht heeft te houden op de verrichtingen van den raad en het college van gedeputeerden in het algemeen belang, van groote principieele beteekenis en zal het zoowel van den raad en van het college, als van den persoon des gouverneurs afhangen, in hoeverre deze zijde naar voren komt.

Niet ontkend mag overigens worden, dat het woord „toezicht”, zooals dit in het 4e lid van art. 119 I.S. voorkomt, licht een onaangename associatie wekt met schoolmeester, surveillant e. d. Men heeft er echter onder te verstaan,<sup>2)</sup> dat een gouverneur, die een besluit van den provincialen raad of van het college van gedeputeerden als strijdig met een algemeene verordening of het algemeen belang voor schorsing of vernietiging door den G.G. vatbaar acht, de uitvoering van een zoodanig besluit tegen te gaan<sup>3)</sup>. Grijpt echter binnen drie maanden, nadat de gouverneur van zijn gevoelen deed blijken, de G.G. niet in, dan bestaat voor hem de verplichting

<sup>1)</sup> Oppenheim II<sup>5</sup> bl. 10, Van Leeuwen bl. 89. Anders Kranenburg: Ned. Prov. Recht bl. 138 en 152.

<sup>2)</sup> Vgl. Buys II bl. 152.

<sup>3)</sup> Vgl. Hoofdstuk V bl. 182.

die maatregelen te nemen die alsnog tot uitvoering dier besluiten zullen voeren (art. 26 P.O. lid 2 e.v.). Het toezicht blijkt dus niet zoo patriarchaal te zijn als men oogenschijnlijk zou denken, het heeft meer het karakter van „zorgzaam waken over”.

Nochtans was men bij de totstandkoming van de P.O. bevreesd, dat deze zijde van den gouverneur, maar bovenal zijn derde functie, als hoofd der administratieve provincie, een bedreiging zou worden voor de autonomie van de rechtsgemeenschap.<sup>1)</sup> Mocht dit toen al zoo schijnen misschien, tot nu toe heeft de practijk niet bewezen dat deze vrees gegrond was, terwijl met elk nieuw onderwerp dat de provincie ter verzorging toevertrouwd zal krijgen, de basis, waarop de provinciale autonomie moet rusten, stellig versterkt wordt.

Hoewel de beoordeeling hunner positie als ambtenaar van het centraal gezag eigenlijk buiten het kader van dit werk valt, kan een heel enkel woord daaraan te wijden, zijn nut hebben. Wij nemen daartoe over wat de regeering aangaande deze functie zei, in haar memorie van antwoord bij de behandeling der P.O.:<sup>2)</sup> „De Gouverneur is als zoodanig hoofd van gewestelijk bestuur, belast met die uitvoering van algemeene verordeningen en besluiten, welke om haren aard niet noodzakelijk bij de centrale regeering of bij bijzondere diensten moeten blijven, of welke niet aan lagere autoriteiten, de hoofden van plaatselijk bestuur kan worden overgelaten.” Voor 1928 was het bijna ondoenlijk om uit het doolhof van bevoegdheden en verplichtingen van den gouverneur, die hem bij en sinds de invoering van het nieuwe bestuursstelsel waren opgedragen, wegwijs te worden. In dat jaar echter heeft de regeering de gelukkige gedachte gehad een boekje te laten samen stellen, waarin deze zijn opgesomd, zoodat wij hier met een verwijzing naar het „Overzicht van overgedragen bevoegdheden in hervormd gebied”<sup>3)</sup> volstaan. Ook bij zijn „instructie” zijn hem eenige bevoegdheden en verplichtingen opgedragen, welke instructie te vinden is in S. 1925 — No. 508.

In geval van afwezigheid, ongesteldheid of ontstentenis van den gouverneur, wordt hij vervangen door een lid van het college van gedeputeerden, die door het college zelf wordt aangewezen, tenzij de G.G. op andere wijze in de vervanging voorziet (art. 27 P.O.). Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling,

<sup>1)</sup> Afd. Verslag bl. 2 en 3 par. 3.

<sup>2)</sup> Mem. v. Antw. bl. 2 par. 14.

<sup>3)</sup> Landsdrukkerij — Weltevreden — 1928. Vgl. ook Brückel, Hoofdstuk III, bl. 298 e. v..

treedt wederom duidelijk naar voren het verschil, dat er tusschen den volksraad en de regeering bestond, in hun visie op de figuur van den gouverneur. Een verschil, dat o. i., wij leggen er hier nogmaals den nadruk op, slechts van gradueelen, niet van principieelen aard was. Oorspronkelijk toch, regelde het ontwerp P.O. deze kwestie door den resident-ter-beschikking als vervanger aan te wijzen. Hiermee gaf de regeering duidelijk te kennen, dat zij de bloot ambtelijke zijde van den gouverneur, het belangrijkste achtte, wat, deze functionaris in zijn geheel bezien, ook niet te weerleggen valt. De volksraad, aan een kant een enger standpunt innemende, door hem voornamelijk met betrekking tot de provincie te beschouwen, aan den anderen kant verder kijkende, door ook met de toekomstige toename der provinciale bevoegdheden rekening te houden, voelde er veel meer voor, één der gedeputeerden met de vervanging te belasten,<sup>1)</sup> zoodoende het provinciale karakter van 's gouverneurs functie accentueerend.

Aangezien nu art. 5 van de instructie van den gouverneur de resident ter beschikking toch aanwijst, maar slechts als vervanger voor zoover het de uitoefening van den gouverneur opgedragen landstaak betreft, zoo zal thans bij zijn ontstentenis een der gedeputeerden hem vervangen als hoofd der provincie-rechts-gemeenschap (want de kans dat de G.G. een ambtenaar aanwijst ter vervanging is zeer miniem) en bedoelde resident als hoofd der administratieve provincie.

Het is een weinig fraaie oplossing maar voor de praktijk misschien nog niet de slechtste.<sup>2)</sup>

Tenslotte blijkt nogmaals de werkelijkheidszin van de regeering uit den naam, dien zij het hoofd der provincie toekende, waardoor wederom in het oog springt, dat zij dezen ambtenaar in de eerste plaats als landsorgaan, onafhankelijk, los van de provincie, wilde zien. Immers „gouverneur” is ook thans nog voor ons een „regeerder”, een „bestuurder”, zoodat te verwachten is, dat in de toekomst, wanneer dat deel van zijn functie het kenmerkende wordt, dat in betrekking staat met de provincie, de naam niet geheel karakteristiek meer is.

But what is in a name?

<sup>1)</sup> Bijl. Volksr. 2e gew. zitt. 1923 ond. 2 stuk 8. X.

<sup>2)</sup> Vgl. de over deze kwestie gevoerde beschouwingen (weergegeven in *Locale Belangen* van 16 Sept. 1930, afl. 18, bl. 940 e. v.) tusschen Mr. P. A. Blaauw en de directeur B. B.. *Handelingen Volksraad 1930—1931* bl. 417 e. v., 1131 e. v., 1223 e. v. en 1282 e. v.

## HOOFDSTUK III.

### HET PROVINCIAAL PERSONEEL.

Is in het vorige hoofdstuk de samenstelling en inrichting van de hoofdorganen, die tezamen het provinciaal bestuur vormen, ter sprake gekomen, thans wordt van de lagere organen het provinciaal personeel in oogenschouw genomen. „Organen ook zij”, zegt de Techn. Herz. Comm., „orgaan immers ieder, die aan het publieke recht de bevoegdheid ontleent om voor de gemeente (i. c. de provincie) te handelen.”<sup>1)</sup> Worden de ambtenaren dus als organen der rechtsgemeenschap opgevat, met deze uitspraak wordt tevens aangegeven het karakter van de tusschen overheid en ambtenaar bestaande dienstverhouding. Veelal wordt deze opgevat als te zijn van publiekrechtelijken aard. Immers voor de uitvoering van haar taak, voor haar bestuursdienst, haar administratie, heeft de staat, of een der lagere corporaties, de medewerking noodig van speciale arbeidskrachten, die zij met de uitoefening van een deel van die bestuurstaak zal kunnen belasten. De arbeidskrachten zijn de ambtenaren, die door hun van overheidswege verstrekte opdracht, van publiekrechtelijke bevoegdheden worden voorzien. Bij het ontstaan der tusschen hen heerschende rechtsverhouding, staat eenerzijds de wensch tot het geven der opdracht, uitgaande van de overheid, anderzijds de bewuste wil deze te aangaan, bij den ambtenaar. Een dienstbetrekking tusschen beide zal dus niet kunnen ontstaan, indien niet vooraf een zekere wilsovereenstemming is bereikt. Doch met het accepteren der opdracht, met het instemmen van de zijde des ambtenaars, verandert hun wederzijdsche gelijkrechtige positie en treedt de overheid voortaan eenzijdig als gezaghebbende partij op, en ontstaat er voor den ambtenaar een verplichting tot ondergeschiktheid aan

---

<sup>1)</sup> Techn. Herz. Comm. Inleiding bl. 7.

de hogere macht. Er is dus een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke zijde aan de rechtsverhouding te onderkennen, weshalve men deze wel met de uitdrukking „publiekrechtelijke overeenkomst” heeft willen karakteriseeren. „Publiekrechtelijke overeenkomst”, waarbij het accent noodzakelijkerwijs op het adjectief moet vallen, omdat een ambtenaar een orgaan der overheid, in publieke dienst is, waardoor hij publiekrechtelijke bevoegdheden verkrijgt.

Het karakteristieke der dienstverhouding is dus het publiekrechtelijke, waardoor zij wordt onderscheiden van die andere dienstverhouding, de privaatrechtelijke, in welke arbeiders of werklieden doorgaans werkzaam zijn en in welk geval de overheid als privaatspersoon optreedt en zich door middel van huur van diensten, van de benodigde arbeidskrachten voorziet.<sup>1)</sup>

Nu bestaat over de grenzen van deze onderscheidingen in het algemeen in staats- en administratiefrechtelijke litteratuur nog steeds veel meeningsverschil, omdat het publieke recht vaak moeilijk van het private af te bakenen valt. En in het onderwerpelijke geval stelt men zich de vraag, wanneer is de aard der verhouding tusschen een overheidslichaam en personen in dienst daarvan zoodanig dat zij een publiekrechtelijke, en wanneer dat zij een privaatrechtelijke vorm met zich mee brengt.

Art. 1603 y van het B.W. schijnt de moeilijkheid te omzeilen, waar zij de keuze een dienstverhouding op de een, dan wel op de andere leest te schoeien, overlaat aan de betrokken overheids-instituten zelf. Dit artikel bepaalt, dat de wettelijke regeling van het arbeidscontract (het privaatrechtelijke) niet van toepassing is ten aanzien van personen in dienst van den lande, van gewesten of gedeelten van gewesten, van gemeenten, van waterschappen of eenig ander publiekrechtelijk lichaam, tenware zij, hetzij voor of bij den aanvang der dienstbetrekking door of namens de partijen, hetzij bij wettelijke bepaling van toepassing zijn verklaard. Van een principieel, uit den aard der verhoudingen zelve voortvloeiend, verschil tusschen een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke band is hier geen sprake. Want, „het hangt dus af van het goedvinden der partijen of van het regelend orgaan der betrokken corporatie, of een bepaalde dienstbetrekking als een ambt, dan wel als een

---

<sup>1)</sup> Nog bestaat de mogelijkheid, dat zij op andere wijze zich de hulp van anderen verzekert, n.l. door aanneming van werk, door dienstplicht e. d.. Deze blijven echter, als in dit verband niet ter zake doende, hier buiten beschouwing.



arbeidscontract zal worden behandeld''<sup>1)</sup>). Eenzelfde verhouding kan dus lokaal verschillend worden gewaardeerd.

Deze oplossing van het dilemma is voor de practijk ongetwijfeld de beste, zij het dan, dat ze weinig elegant is. Immers een scherpe tegenstelling is inderdaad lang niet altijd te maken, een vast criterium, wanneer met iemand een publiekrechtelijke, dan wel een privaatrechtelijke overeenkomst zal worden aangegaan, is niet te geven. Slechts door den aard der dienst in het oog te vatten, door de bijzondere taak, die deze iemand kan opleggen en die de toepassing van het B.W. op de verhouding mogelijk minder geschikt maakt, in elk bijzonder geval in aanmerking te nemen, zou dan uit te maken zijn op welke basis de dienstverhouding zal worden gevestigd.

Wanneer dus de regeling uit het B.W. voor een bepaalde relatie minder in aanmerking komt, sluit zulks geenszins in, dat nu in het geheel geen recht, géén regelen gelden zullen. Slechts andere, speciale, met den aard der verhouding corresponderende bepalingen zullen hier te heerschen hebben. Het ambtenaarsrecht zal in zoo'n geval van toepassing moeten zijn. Bestaan zulke regelen, is de rechtspositie van den ambtenaar vastgesteld en hangt deze niet meer vagelijk in de lucht, dan is ook met reden van een publiekrechtelijke „overeenkomst'' te spreken. Echter hebben wij hierbij in het oog te houden, dat we met het woord publiekrechtelijke in dat geval nog weinig tot uitdrukking brengen, omdat de overheid de gewoonte heeft ook daar, waar de aard van den dienst, de richtige vervulling van de bestuurstaak, het sluiten van een dergelijke overeenkomst niet noodig maakt (zooals bij overheidsbedrijven e. d.) toch op deze basis personen in dienstbetrekking neemt. Het karakter van openbaren dienst, komt hier niet, in ieder geval veel minder tot uiting, en rijst de vraag of deze publiekrechtelijke verhouding wel verantwoord is. Want de overheid treedt in dergelijke bedrijven meer op als ondernemer, als een privaat-persoon, in welk kader zij met een arbeidsovereenkomst, zooals het B.W. deze kent, zou kunnen volstaan.

Werd zoojuist gezegd, dat bij elk voorkomend geval de aard der werkzaamheden als beslissende factor voor het afbakenen van de scheidingslijn tusschen een publiek- en privaatrechtelijke

---

<sup>1)</sup> Kranenburg: Ned. Staatsrecht I<sup>3</sup> bl. 348.

verhouding zou kunnen optreden, hier blijkt dat de praktijk zich niet om den aard der werkzaamheden bekommert.

Wil men de onderscheiding publiek- en privaatrecht in dit verband met eenigen zin blijven handhaven, dan blijft slechts de keuze om de beteekenis van het woord publiekrechtelijke uit te breiden, zoodat ook andere overeenkomsten dan die, welke de overheid uitsluitend ten behoeve van haar bestuursfunctie aangaat, er onder vallen, of anders, m. i. juister gezegd, te accepteren, dat de omvang van de administratieve taak der overheid zoodanig toeneemt, dat een gebied, dat vroeger beschouwd werd tot het privaatrechtelijke te behooren, thans ook tot deze taak gerekend wordt, <sup>1)</sup> zoodat ook dit van het publieke recht deel gaat uit maken. Hiertoe zullen we hebben te besluiten, deze keuze hebben we te doen, eerstens omdat de wet in het algemeen nu eenmaal op dit onderscheid gebouwd is, <sup>2)</sup> en bovendien omdat de praktijk zich op dit gebied al evenmin aan de theorie gestoord heeft als elders. <sup>3)</sup> De moeilijkheid, de grenslijn tusschen publiek- en privaatrecht in dit verband eens en voor altijd af te bakenen, blijft bestaan, omdat, zooals gezegd, geen criterium te geven is, waaruit af te leiden valt, welke dienstverhouding uit de omstandigheden geboren wordt. Het moet dus aan de betrokken partijen zelf overgelaten worden om voor de verschillende genuanceerde dienstbetrekkingen na te gaan of de bijzondere verhoudingen speciaal recht (ambtenaarsrecht) noodig maken. „Is voor de toepassing van speciaal recht geen voldoende reden aanwezig, dan kan de staat of de lagere corporatie een gewoon arbeidscontract sluiten.” <sup>4)</sup>

Voor ons onderwerp zijn alleen van belang de eigenlijke ambtenaren, zij die in een andere verhouding tot het gouvernement en de provincie staan dan degenen, die een eenvoudige arbeids-overeenkomst volgens het B.W. hebben aangegaan.

Over hen handelt Hoofdstuk III der P.O.

Het provinciale personeel nu is te onderscheiden in *a.* provinciale ambtenaren, dus zij, die in dienst van de provincie zijn, *b.* landsdienaren ter beschikking van de provincie gesteld en *c.* landsdienaren, niet ter beschikking van de provincie gesteld,

<sup>1)</sup> Vgl. Krabbe: De Moderne Staatsidee bl. 86 e.v.

<sup>2)</sup> Dr. L. v. Praag: Op de grenzen van publiek- en privaatrecht bl. 3.

<sup>3)</sup> Over de redenen waardoor de keuze bepaald wordt, in het bijzonder van Poelje „Osmose” bl. 129.

<sup>4)</sup> Kranenburg: Het Nederl. Staatsrecht I<sup>3</sup> bl. 352.

doch met bepaalde werkzaamheden voor de provincie belast.

Te voorzien was, dat bij de instelling de provincies niet direct over voldoende personeel zouden beschikken, om het gansche raderwerk van stonde af aan richtig te doen functioneeren. Vandaar, dat zoolang de provincie de benoodigde eigen krachten niet ten haren dienste heeft, de gelegenheid bestaat het tekort, hetzij door landsdienaren aan te vullen (b), hetzij deze ambtenaren met werkzaamheden ten behoeve van de provincie te doen belasten (c).

In art. 31 P.O. wordt de provinciale raad aangewezen als het orgaan, dat zich met de benoeming, schorsing en het ontslag der provinciale ambtenaren (de categorie onder a. genoemd), bezig heeft te houden voor zoover zulks tenminste niet aan anderen is voorbehouden of door den raad aan anderen is opgedragen.

Aangezien de raad een te log lichaam is om zich met iedere benoeming, schorsing of ontslag te gaan bezig houden, heeft hij zich deze bevoegdheden veelal slechts voor enkele belangrijke ambten voorbehouden en voor het overige gedelegeerd aan het college van gedeputeerden en andere provinciale gezaghebbenden.<sup>1)</sup> Oorspronkelijk was deze benoemingsbevoegdheid reeds als regel opgedragen aan het college van gedeputeerden. Daar deze bevoegdheid opgevat kan worden als een recht van uitvoering,<sup>2)</sup> tot de uitoefening waarvan dan het belangrijkste uitvoerende orgaan (i. c. het college van gedeputeerden) geroepen kan worden, zoo was deze oude redactie zeer wel verantwoord. Bij S. 1926 — No. 254 heeft men art. 31 echter gewijzigd,<sup>3)</sup> zoodat de P.O. thans de raad zelf als het normale met deze functie belaste orgaan beschouwt.

Eveneens is den raad opgedragen de bezoldiging der door de provincie aangestelde ambtenaren te regelen. Opdat echter het evenwicht tusschen landsdienaren en die der provincie in dit opzicht niet zal worden verstoord, behoeven deze regelen de goedkeuring van den G.G., alvorens zij in werking kunnen treden (art. 29 P.O.)<sup>4)</sup> Als grondslag voor deze bezoldigingsregeling

<sup>1)</sup> Vgl. artt. 3, 128, 137 en 138 „Ambtenaren verordening provincie West-Java”. Prov. blad W.J. 1927 No. 1 bijv. No. 3.

<sup>2)</sup> Kranenburg: Ned. prov. recht, bl. 163.

<sup>3)</sup> Teneinde in beginsel de raad hiertoe te roepen, wat volgens de regeering principieel juist was, in navolging van N.G.W. (art. 179) en L.R.O. (art. 44), omdat h. i. in het systeem der P.O. de raad alle besturende bevoegdheid bezit. Uitvoeriger hierover Hoofdstuk V bl. 129 e. v. Volksr. re gew. zitt. 1926 ond. 6 stuk 3 bl. 2.

<sup>4)</sup> Vgl. „Bezoldigingsverordening provincie West-Java”. Prov. blad. W.J. 1 Juni 1927 No. 7 Bijv. No. 1, zooals gewijzigd in 1931 Prov. blad W.J. 1931 No. 2 Bijv. No. 3.

wordt dan ook veelal de B.B.L. genomen en in die provincies, waar een zoodanige regeling nog niet tot stand gekomen is, zelfs in zijn geheel gevolgd.

Als de gezaghebbenden, bevoegd tot vaststelling van de bezoldiging, aan een ambtenaar der provincie toe te kennen, noemt art. 30 der P.O. in de eerste plaats het college van gedeputeerden, tenzij de provinciale raad zich de vaststelling t. a. v. bepaalde ambten heeft voorbehouden of deze aan anderen heeft opgedragen. Eenigszins overbodig voegt het artikel hier nog aan toe, dat men de bezoldigingsregelen daarbij in acht te nemen en binnen de grenzen der begrooting te blijven heeft. Ook deze bevoegdheid tot vaststelling van het te genieten salaris is als een recht van uitvoering op te vatten. Vandaar dan ook, dat het normaliter tot de werkkring van het college van gedeputeerden behoort. Toen in 1926 de hiervoren vermelde wijziging van artikel 31 P.O. plaats vondt, heeft men echter de nieuwe, daarin gehuldigde opvatting niet in dit artikel doorgevoerd. Waarom deze inconsequentie?

Van de mogelijkheid anderen de bezoldiging te doen vaststellen, wordt door den raad gebruik gemaakt door zichzelf, het college van gedeputeerden of een der lagere gezaghebbenden (dienst- of bedrijfshoofden) hiermede te belasten.<sup>1)</sup>

Het dagelijksch toezicht over alle provinciale ambtenaren wordt uitgeoefend door den gouverneur, zij staan, zooals artikel 32 P.O. dit uitdrukt, onder zijn bevelen.

De ter beschikking stelling van landsdienaren (b) geschiedt deels door den G.G. en voor het overige door de autoriteiten, die krachtens gouv. besl. van 5 Nov. 1930 No. 6, in verband met de „Benoemingsoverdrachtsregeling 1928” (S. 1928 — No. 35) gemachtigd zijn landsdienaren ter beschikking van een der provincie's te stellen.<sup>2)</sup> Volgens een regeeringsbeslissing blijven zulke gouvernementsambtenaren landsdienaar en gelden mitsdien nog steeds voor hen — met uitsluiting van alle regelen door lagere autoriteiten ter zake uitgevaardigd — de landsregelingen, welke hun positie beheerschen, d. z. die betreffende benoeming, ontslag, bevordering, enz. Al wat daar buiten valt is niet essentieel voor de regeling van hun positie, vandaar dat, ondanks het feit, dat die positie

<sup>1)</sup> Vgl. art. 24 lid 2 en 3. „Ambtenaren verordening provincie West-Java” (Prov. Bl. W.J. 1927 No. 1 bijv. No. 3).

<sup>2)</sup> Provinciale diensten als die der Waterstaat, het Zoutbedrijf, Landbouwvoorlichting bestaan voor een groot deel uit deze ambtenaren. Bij de instelling der provincie werden zij, gelijktijdig met de overgang van die diensten naar de provincie, ter beschikking gesteld.

uitsluitend door landsregelingen beheerscht blijft, hun door de provincie wel dienstvoorschriften kunnen worden gegeven, die zij gehouden zijn op te volgen.<sup>1)</sup> Zoo wordt het begrijpelijk, dat deze landsdienaren, evenals de provinciale staan onder de bevelen van den gouverneur (art. 32 P.O.).

In deze gedachtengang ligt tevens opgesloten, dat zij geheel uit de provinciale kas bezoldigd worden, terwijl de provincie verder maandelijks een door den G.G. te bepalen percentage van hun salaris,<sup>2)</sup> wegens kosten van verloven, wachtgeld en pensioenen in 's landskas heeft te storten.

Aangezien landsdienaren ter beschikking, ingevolge de beslissing der regeering, blijkens de brief van den 1sten gouv.-secretaris van 13 Oct. 1927 No. 2026/AI<sup>3)</sup>, worden bezoldigd overeenkomstig de desbetreffende provinciale bezoldigingsregelingen, zoo wordt in die provincies, waar een zoodanige regeling nog niet tot stand gekomen is en waar de B.B.L. voor haar ambtenaren geldt, deze dus ook voor de ter beschikking gestelde ambtenaren gevolgd.

Binnenkort zal echter wel een grondige herziening van de tusschen deze landsdienaren en de provincie bestaande verhouding te verwachten zijn, in verband met de vele moeilijkheden, die zich t. a. v. de bezoldiging en de promotie hebben voorgedaan.<sup>4)</sup>

Wel trachten de provincies zooveel mogelijk in hun eigen personeelbehoefte te voorzien, echter ondervonden zij hierbij tot voor kort moeilijkheden, die vooral gelegen waren in het feit, dat de overgang van europeesch personeel van den landsdienst naar den provincialen dienst, groote geldelijke consequenties met zich voerde, omdat hun diensttijd als landsdienaar behoorde te worden ingekocht voor het „Pensioenfonds van Europeesche Locale Ambtenaren in Ned.-Indië”. Sinds echter bij K.B. van 6 Aug. 1931 (S. No. 422) het tarief is vastgesteld voor de verrekening bij overgang van een der pensioenfonds in een ander, is de gelegenheid om van 's lands dienst in die van de provincie over te gaan, aanmerkelijk vergemakkelijkt.

Een volledige regeling van deze overgang, waar art. 34b P.O.

<sup>1)</sup> Jaarverslag West-Java 1926 bl. 52.

<sup>2)</sup> Deze percentage-regeling is geschiedt bij Gouv. besl. van 24 Juni 1930 No. 38 en loopt van 13 % tot 21.7 %.

<sup>3)</sup> Jaarverslag Oost-Java 1930, bl. 127.

<sup>4)</sup> Jaarverslag West-Java 1931 bl. 117 en Bijl. Volksraad 1932—1933, ond. 1 afd. IV stuk 7, bl. 14.

over spreekt, is hiermee echter nog niet bereikt. Wèl werd een voorziening getroffen t. a. v. den overgang in dienst der provincie van ambtenaren der (gewestelijke) plaatselijke ressorten, die bij de instelling der provincie werden opgeheven. De regeling hiervan en de voorwaarden waaronder zij plaats had, is geschied bij gouv. besl. van 29 Oct. 1925, No. 1x (S. 1925 — No. 554).

De onder c. genoemde categorie van ambtenaren, dus zij, die naast hun werkzaamheden ten behoeve van het land, met een bepaalde provinciale taak belast zijn, vallen uit den aard der zaak niet onder de, voor provinciale en ter beschikking gestelde ambtenaren geldende regelingen. Zij zijn volslagen landsdienaren, doch de gouverneur kan voor zoover het naar zijn oordeel noodig en met de eischen van 's lands dienst vereenigbaar is, voor den provincialen dienst over hen beschikken (art. 33 P.O.).

Aan evenbedoelde landsdienaren mag niettemin, luidens art. 34 P.O., vanwege de provincie geen belooning, in welke vorm ook, worden toegekend, dan met voorafgaande bewilliging van het betrokken departementshoofd. Deze bewilliging is bij gouv. besl. van 18 Nov. 1925 No. 3x (S. 1925 — No. 588) met eenige andere bevoegdheden overgedragen op den gouverneur.

Van art. 33 P.O. wordt o. a. gebruik gemaakt om algemeene ontvangers van 's landskassen e. a. hun tusschenkomst te doen verlenen voor betalingen en ontvangsten van gelden der provincie.<sup>1)</sup>

De P.O. beschouwt, onder de overige ambtenaren, den secretaris als een zòò belangrijk provinciaal orgaan, dat zij een afzonderlijke afdeeling van het derde hoofdstuk aan hem wijdt.

Inderdaad speelt deze functionaris een zeer gewichtige rol in het provinciaal bestuur. En waar hij als de rechterhand der hogere provinciale organen te beschouwen is, de spil van de geheele provinciale machinerie, zoo is deze afzonderlijke behandeling volkomen gerechtvaardigd.

Het recht hem te benoemen is den provincialen raad uitdrukkelijk voorbehouden, echter niet zonder ook het college van gedeputeerden invloed op de benoeming te geven. Dit college immers zal dagelijks nauw met hem samen te werken hebben. Hij zal dus in de eerste plaats door gedeputeerden voor zijn functie geschikt geacht moeten

<sup>1)</sup> Vgl. Gouv. Besl. v. 21 Mrt. 1926 No. 6, zooals gewijzigd. (Zie ook art. 81 P.O.).

worden. Vandaar, dat zij een voordracht van twee personen op te maken hebben, waaruit de raad een keuze heeft te doen.

De secretaris wordt eveneens door den raad, op voorstel van gedeputeerden geschorst en ontslagen (art. 35 P.O.).

In Nederland, waar de benoeming der provinciale griffiers op dezelfde wijze geconstrueerd is, heeft men zich afgevraagd of een dergelijke voordracht voor de bezetting van het griffiersambt, door de staten teruggestuurd kan worden, wanneer geen der voorgedragenen hun aanstaat. En dat wel zò lang, totdat zij eindelijk de naam vermeld vinden van dengene, dien de meerderheid der staten heeft uitverkoren. In het algemeen wordt zulks betwijfeld. Immers met deze wijze van doen wordt de invloed van gedeputeerden tot nul gereduceerd en het bewust bedoelde systeem der wet ontdoken.<sup>1)</sup> Het maakt een uitgesproken verlangen, waaraan voldaan behoort te worden, volkomen krachteloos. Maar bovendien schuilt hierin het gevaar, dat ook bij de benoeming van griffiers het politieke-partij-duiveltje zijn neus om de deur komt steken, waardoor de provincie van zijn beste medewerkers verstoken dreigt te worden.

Bovendien lijkt mij dit terugsturen strijdig met het begrip voordracht, waar het in onderscheiding van een aanbeveling, een bindend karakter bezit.

Hetzelfde geldt m. i. ook voor Indië, weshalve ik de vraag of deze voordracht eventueel geretourneerd zou kunnen worden, ontkennend meen te moeten beantwoorden.

Naast secretaris van den provincialen raad, is deze functionaris tevens secretaris van het college van gedeputeerden en bovendien treedt hij als zoodanig op ten behoeve van den gouverneur. Hij staat deze dus ook bij in de vervulling van diens taak, welke voortvloeit uit zijn functie van landsorgaan, als hoofd der administratieve provincie.

Het karakter van het secretaris-ambt is dus eenigszins tweeslachtig en zijn positie verschilt dan ook aanmerkelijk met die van den griffier der provinciale staten in Nederland. Deze is den commissaris en gedeputeerde staten slechts behulpzaam voor zoover het hun bij de provinciale wet opgedragen bestuur aangaat (art. 41 N.P.W.). Doelbewust heeft men hiermee willen uitdrukken, dat de griffier niet in het algemeen en in alles den commissaris

---

<sup>1)</sup> Kranenburg: Ned. Prov. Recht bl. 160.

des konings ten dienste moet staan. Hij is zulks slechts verplicht t. a. v. de werkzaamheden den commissaris bij de provinciale wet opgedragen. De secretaris der Indische provincie heeft echter tot taak den gouverneur in al zijn functies bij te staan, wat na hetgeen wij in het vorige hoofdstuk over de regeeringsopvatting van het gouverneursambt gezegd hebben, ook niet te verwonderen is. Een aanzienlijk deel van zijn werkzaamheden zal dus voortvloeien uit opdrachten hem verstrekt door den gouverneur, in diens qualiteit van orgaan van het centraal gezag. En hoe meer deze functie des gouverneurs mettertijd in omvang zal afnemen, hoe zuiverder de secretaris als provinciaal orgaan naar voren komt. Met de nog thans bestaande toestand voor oogen wordt het begrijpelijk dat de gouverneur van West-Java in 1927 <sup>1)</sup> de meening deed hooren, dat het ambt van provinciaal secretaris alleen door een ter beschikking gesteld landsdienaar kon worden vervuld, omdat de secretaris den gouverneur ook bijstaat in de behartiging van diens landstaak. Naar het oordeel van de Techn. Herz. Comm., een oordeel waarmee ik mij volkomen vereenig, is de meening, waarvan de gouverneur uitging onhoudbaar bij overweging van het duidelijk voorschrift van art. 35 P.O. <sup>2)</sup>, hetwelk den secretaris als provinciaal orgaan beschouwt. Bovendien zou deze opvatting weinig met de opzet van de administratieve organisatie strooken, waar de bedoeling voorgezeten heeft één groot algemeen provinciaal kantoor te formeeren <sup>3)</sup>, hetwelk in de practijk gesplitst is in een provinciale secretarie en een gouverneurs- (lands-) kantoor, welke overigens geheel afgescheiden van elkaar werken. <sup>4)</sup> Dit één-bureau systeem, dat om practische redenen voorhands wel gehandhaafd zal moeten blijven, <sup>5)</sup> is stellig niet bevorderlijk om, teneinde een zuiverder situatie te verkrijgen, deze, in wezen gescheiden secretariaten te splitsen en door twee afzonderlijke ambtenaren te laten verzorgen. Afgezien van de principieele zijde der zaak, zou het voordeel hiervan zijn, dat dan tevens een verlichting van de omvangrijke taak van den

<sup>1)</sup> Raadsvergadering 13 Apr. 1927, verbaal bl. 39—40. Prov. blad West-Java 1927 No. 7, bijvoegsel No. 3.

<sup>2)</sup> Techn. Herz. Comm. Toelichting op art. 83 ontw. P.O. Verslag bl. 165.

<sup>3)</sup> Mem. van Toel. bl. 16.

<sup>4)</sup> Directeur B.B. in de vergadering van den Volksraad van 21 Aug. 1930 — Handelingen Volksr. 1930—1931 bl. 1283.

<sup>5)</sup> Mem. van Antw. op het ontwerp-begrooting 1928 West-Java. Prov. blad West-Java 1927, No. 14 bl. 490.



provincialen secretaris bereikt zou worden, hoewel zulks natuurlijk ook op de door de Techn. Herz. Comm. aanbevolen wijze, hem hooger personeel terzijde te stellen, desnoods met den titel van adjunct-secretaris, kan worden verkregen, tegen welke oplossing geen voorschrift zich verzet. <sup>1)</sup>

Overigens geeft deze commissie haar opvatting nopens de positie van den secretaris op principieele wijze weer in haar ontwerp P.O., door eensdeels de paragraaf over dien functionaris een onderdeel te doen uit maken van de afdeeling over de provinciale ambtenaren en anderdeels door afzonderlijk, in een aparte afdeeling, te handelen over den secretaris als bijstand van het hoofd van gewestelijk bestuur. <sup>2)</sup>

Keeren wij wederom tot de werkelijkheid, de huidige P.O. terug, dan blijkt, dat bepaalde vereischten voor de benoembaarheid tot secretaris niet bestaan. (De N.P.W. art. 37 kent deze t. a. v. het griffiersambt wèl). Veel moeilijkheden zal het ontbreken van een dergelijke bepaling in de P.O. niet geven, omdat ook het college van gedeputeerden nog wel zòoveel critischen zin zal hebben, dat zij bijv. hen, die krachtens onherroepelijke rechtelijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens de beschikking of het beheer over hun goederen hebben verloren, ook zonder dat de P.O. hun dat vertelt, niet voor het secretarisambt geschikt zullen achten. Mochten èn het college van gedeputeerden èn de raad in dit opzicht een vergissing begaan, dan waakt het alziende oog van den G.G. hier nog altijd, om met gebruikmaking van het vernietigingsrecht, aan de ongewenschte bezetting een einde te maken.

Wel zijn de verbodsbepalingen uit art. 8 P.O., de voor raadsleden verboden handelingen, ook op den secretaris van toepassing verklaard. (Het in art. 8 sub *b.* genoemde geval heeft voor deze functionaris natuurlijk geen zin). Dispensatie van deze bepalingen door den raad, zooals het 2e lid van art. 8 voor raadsleden toelaat, is niet geoorloofd, aangezien art. 37 P.O. niet het geheele 8ste artikel voor den secretaris van gelding verklaart, doch alleen de daarin genoemde verbodsbepalingen.

Naast zijn ambt nog een andere betrekking te bekleeden is hem eveneens verboden. Van deze incompatibiliteit kan de raad echter

---

<sup>1)</sup> Techn. Herz. Comm. toel. op art. 83 ontw. P.O. Verslag bl. 165.

<sup>2)</sup> Idem.

wèl dispensatie verleen, maar met deze beperking, dat in het betrekkelijk besluit de redenen, die tot de dispensatie aanleiding gaven, uitdrukkelijk vermeld worden (art. 38 P.O.). Of er veel van deze dispensatie mogelijkheid gebruik gemaakt zal worden, valt te bezien. In het algemeen is de omvang van de secretarische werkzaamheden zoodanig, dat van neven-betrekkingen wel geen sprake zal kunnen zijn.

Een instructie voor den secretaris kent de P.O. niet. In den volksraad achtte men deze als eisch in de P.O. te vermelden echter wenschelijk, teneinde zeker te zijn, de verhouding tusschen den gouverneur en den secretaris door den provincialen raad geregeld te krijgen. <sup>1)</sup> De regeering achtte het bestaan van een instructie niet noodzakelijk, wenschte in de P.O. er niets over op te nemen <sup>2)</sup> en liet zodoende aan den raad zelf de beoordeeling over, of er aan het bestaan van een instructie, al dan niet behoefte bestaat.

Tenslotte spreekt art. 39 P.O. nog over de vervanging van den secretaris. Bij zijn ongesteldheid, afwezigheid of ontstentenis voorziet de gouverneur in de waarneming van zijn functiën. In den volksraad was men ook met deze wijze van doen maar matig ingenomen en achtte men het college van gedeputeerden beter aangewezen om in de vervanging te voorzien. <sup>3)</sup> Terecht meent Westra <sup>4)</sup> te moeten betwijfelen of dit in het systeem der ordonnantie past. Bovendien denke men aan de diensten, die hij voor den gouverneur als landsorgaan te verrichten heeft. Verder staan alle provinciale ambtenaren onder de bevelen van den gouverneur, zoodat het in deze lijn ligt hem aan te wijzen als degene, die in de waarneming van het secretariaat heeft te voorzien.

De functie tijdelijk door een der gedeputeerden te laten waarnemen is krachtens art. 38 P.O. uitgesloten, aangezien voor den vervanger dezelfde bepalingen gelden als voor den secretaris.

---

<sup>1)</sup> Afd. Verslag op art. 31—35. bl. 7.

<sup>2)</sup> Mem. v. antw. art. 31—35. bl. 5.

<sup>3)</sup> Afd. Verslag bl. 7.

<sup>4)</sup> Westra bl. 43.

## HOOFDSTUK IV.

### DE VERGADERINGEN VAN DEN PROVINCIALEN RAAD EN HET COLLEGE VAN GEDEPUTEERDEN.

#### a. De Raadsvergaderingen.

Bij het lezen eener wettelijke regeling onderscheiden principieele bepalingen van het daarin neergelegde stelsel, fundamenteele beginselen, zich in niets van voorschriften van meer bijkomenden aard. Ja, somtijds staan zij in een verscholen hoekje, of zijn in den tekst zelve niet eens vermeld, zoodat hun bestaan alleen uit de praktijk, uit de toepassing in het werkelijke leven op te maken is.

Bescheiden, te midden van haar zusters, naar het aanschijn in hetzelfde gewaad gestoken als de anderen, schuilt er tusschen de bepalingen betreffende de vergaderingen van den provincialen raad, ééne, die nog steeds van groote beteekenis voor de werking van het gansche provinciale systeem beschouwd moet worden. Het is art. 43 lid 1: de eisch van openbaarheid der raadsvergaderingen.

Het belang ervan, zij het dan in verband met de Nederlandsche gemeente, beschrijft Thorbecke als volgt: „Openbaarheid is licht, geheimhouding duisternis. Publiek belang, publiek behandeld, trekt belangstelling, onderzoek, kunde en bekwaamheid. Geheimhouding kweekt wantrouwen en geeft aan ontevredenheid of beweging de gevaarlijkste wapens tegen het bestuur in handen.” „Openbaarheid was steeds de schrik aller slechte, de steun aller goede regeering.

In onze dagen regeert, hoe hoog en ontoegankelijk een bewind zich wane, het volksoordeel mede; eene macht, die men niet weert, doch door opklaring tot bondgenoot maakt.”<sup>1)</sup>

Wordt door deze uitspraak de waarde der openbaarheid scherp in het licht gesteld, daarnaast ligt er nog iets anders in opgesloten,

---

<sup>1)</sup> Thorbecke „Over plaatselijke Begrooting” bl. 118—119.

de verwachting n.l., dat de ingezetenen door de openbaarheid van het bestuursbeleid, belangstelling voor de gemeentelijke (i. c. provinciale) zaken zullen gaan koesteren, en, waar het geheele liberale stelsel op was gebouwd, hun belangstelling ook zullen gaan toonen. Ja, zelfs leefde men in '48 in de veronderstelling, dat deze interesse voor de gemeentelijke aangelegenheden van zelf of van nature reeds aanwezig was,<sup>1)</sup> doch dat de omstandigheden het naar voren treden ervan belemmerden.

Met van Poelje kunnen we zeggen, dat deze gedachtengang een „fatale vergissing” is geweest.<sup>1)</sup> Nog heden ten dage, na 80-jarige openbaarheid der raadsvergaderingen, is in Nederland de belangstelling van de doorsnee der „burgers” voor de dagelijksche aangelegenheden der gemeente, miniem te noemen. Om van interesse voor de provinciale aangelegenheden nog maar te zwijgen.

Dat men in '48 deze vergissing maakte, valt licht te begrijpen, wanneer we haar als voortgesproten uit de liberale gedachtensfeer bezien. Men zocht de burgerzin te prikkelen, men veronderstelde de enkele individu tot „burger” te kunnen doen uitgroeien. Men zag echter nog niet, wat de ervaring ons nu geleerd heeft, dat ook op het terrein der publieke belangstelling het overgrootste deel niet als enkeling tegenover het gemeentelijk gebeuren optreedt, edoch, dat we ook hier te maken hebben met de massa, die uit zichzelf elk interesse voor iets anders, dan wat hun onmiddellijke behoeften betreft, a priori mist.

Heeft dus het principe der openbaarheid geen direct positief resultaat gehad, indirect heeft het wel degelijk weer vruchten afgeworpen, zij het dan, dat deze buiten haar toedoen gegroeid zijn. De groote ontwikkeling van de pers<sup>2)</sup>, niet belemmerd zich met de gemeentelijke zaken te bemoeien, daar de eisch tot openbaarheid reeds toevalligerwijs bestond, heeft in min of meerdere mate de belangstelling weten gaande te maken, zonder echter in staat te zijn die belangstelling zoodanig op te voeren, dat men van het bestaan van een geïnteresseerde, medelevende burgerij zou kunnen spreken. Onder het mom van zich tot elken lezer individueel te wenden, richt de pers zich in wezen tot de groote groep, tot de menigte en forceert bij deze de z.g. communis opinio. Het oordeel over de gemeentelijke aangelegenheden, krijgt men

<sup>1)</sup> Mr. G. A. van Poelje „Hedendaagsch gemeenterecht” bl. 80.

<sup>2)</sup> Idem bl. 82.

kant en klaar thuis bezorgd; een oordeel dat geen resultaat van de „burgerlijke” belangstelling is, maar dat men tegen betaling zich verschaft, zonder dat van werkelijke, vooraf aanwezige interesse nog sprake is.

Moge het al zijn, dat de verwachting van een ontwikkeling der ingezetenen tot „burgers”, danig is teleurgesteld, de eisch tot openbaarheid blijft niettemin haar nut behouden, waar zij thans voornamelijk als waarborg tegen misbruiken en duistere praktijken dienst doet. Het belang hiervan mag niet onderschat worden.

Het bovenstaande geldt mutatis mutandis, misschien nog wel in sterkere mate, voor de Indische provincie, waar, zooals gezegd, de vergaderingen van den provincialen raad eveneens in het openbaar gehouden moeten worden. Edoch, evenals op zoo menige regel, bestaan ook hier uitzonderingen, indien n.l. de aard van het te behandelen onderwerp het minder wenschelijk maakt daarover in het openbaar te beraadslagen en het aanbeveling verdient in een besloten vergadering besprekingen te voeren. Lid 2 van art. 43 geeft hiertoe de gelegenheid, bepalende, dat indien één vijfde der aanwezige leden zulks vordert of, indien de voorzitter het noodig oordeelt, de deuren van 's raads vergaderzaal zullen worden gesloten. Over de al of niet wenschelijkheid in een gesloten bijeenkomst te vergaderen, wordt dus in het openbaar niet gediscussieerd: de deuren worden gesloten indien dit verlangd of noodig geoordeeld mocht worden. Is dit eenmaal geschied, dan pas beslist de vergadering of er verder al dan niet met gesloten deuren zal worden beraadslaagd (lid 3).

Doch niet alleen beraadslagen mag men, als regel kan men in een besloten vergadering over dezelfde punten ook besluiten. Als regel, want ook hierop bestaan weer uitzonderingen, waar n.l. de ordonnantie-gever het noodig geoordeeld heeft voor beslissingen omtrent een aantal punten van veelal financiële aard, als waarborg wederom de eisch tot openbaarheid te stellen (art. 44 P.O.). Deze eisch geldt echter alleen de beslissingen. De voorafgaande besprekingen mogen geheim blijven.

In het oorspronkelijke ontwerp der P.O.<sup>1)</sup> luidde de redactie van ons art. 44 eenigszins anders en wel zoo, dat er „noch beraadslaagd noch eene beslissing genomen” mocht worden over de aldaar genoemde onderwerpen. Vroeger kende de N.G.W. een zelfde bepaling,

---

<sup>1)</sup> Mem. van toel. bl. 17.

welke echter geen belemmering vormde om in de praktijk z.g. vertrouwelijke „besprekingen” te voeren, die dan niet onder het woord „beraadslagen” zouden vallen.<sup>1)</sup> De huidige N.G.W. heeft thans deze gewoonte ten deele gesanctioneerd (vgl. art 50 lid 2) en ook de P.O. geeft, dank zij een opmerking van den volksraad,<sup>2)</sup> waardoor het woord „beraadslagen” werd geschrapd,<sup>3)</sup> den provincialen raad de gelegenheid aangaande punten, waarover geen beslissing in een besloten vergadering genomen mag worden, in diezelfde vergadering wél te beraadslagen. Hierdoor is het artikel zelfs ruimer geworden dan dat der N.G.W. (vgl. art. 55 lid 1).

Zou men in een bijeenkomst met gesloten deuren tòch over de in art. 44 genoemde aangelegenheden een beslissing nemen, dan staat dit besluit bloot aan vernietiging door den G.G., als zijnde in strijd met een algemeene verordening, i. c. de P.O.

Vindt een vergadering met gesloten deuren plaats, dan zijn allen, die deze hebben bijgewoond, verplicht het daarin behandelde geheim te houden (art. 43 lid 5 P.O.). Ofschoon men hieruit zou kunnen afleiden, dat de plicht tot geheimhouding alleen rust op diegenen, die bij de behandeling tegenwoordig waren, uit lid 6 van art. 43 P.O. blijkt echter, dat deze plicht ook bestaat voor die leden en eveneens voor die ambtenaren, die op eenig andere wijze van het behandelde of de stukken kennis nemen; en bovendien schrijft dit lid zoolang inachtnaeme van de geheimhouding voor, totdat de raad haar opheft.<sup>4)</sup>

Deze regeling van de geheimhouding komt mij veel practischer en logischer voor dan die t. a. v. den volksraad gevolgd. In de eerste plaats wordt daar het opleggen van de geheimhouding facultatief gesteld, deze kan opgelegd worden, bestaat dus, zoodra de deuren gesloten zijn, niet als regel, en in de tweede plaats strekt de plicht tot zwijgen zich niet uit over de ambtenaren, die mede bij de beraadslagingen tegenwoordig waren of later van het verhandelde uit de (eveneens geheime) notulen kennis namen, zij beperkt zich uitsluitend tot de leden zélf. (art. 86 van het reglement van orde van den volksraad). Hiertegenover staat echter, dat de wijze, waarop de geheimhouding weer opgeheven zal worden,

<sup>1)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 250.

<sup>2)</sup> Afd. Verslag bl. 7.

<sup>3)</sup> Mem. v. Antw. bl. 6.

<sup>4)</sup> Dit lid te danken aan een amendement Engelenberg c.s. Volksr. 2e gew. zitt. 1923 — ond. 2 — stuk 12 — XIII. Zie ook Afd. Versl. bl. 7.

voor den volksraad beter geregeld is. Dit kan n.l. alleen dan door dezen raad gebeuren, indien met gesloten deuren vergaderd wordt. Immers het is weinig rationeel discussies te gaan voeren over de al of niet wenschelijkheid de geheimhouding op te heffen, in een openbare vergadering. Daarom lijkt het mij, al zal men in het algemeen in de besloten bijeenkomst zelf reeds dit punt onder de oogen gezien hebben, nochtans niet gewenscht, dat de P.O. de gelegenheid openlaat in het publiek een debat over de opheffing van de geheimhouding uit te lokken. Het voorschrift der geheimhouding zou een aanfluiting kunnen worden.

Wordt aan het verlangen tot zwijgzaamheid geen gevolg gegeven, wordt de regel overtreden, dan kan dit voor raadsleden tot gevolg hebben: ontheffing van het lidmaatschap door den G.G., op grond van art. 18 P.O. (sub. *d.*); en voor ambtenaren: kennismaking met ambtelijke straf- en tuchtmaatregelen. Doch behalve dit, waakt hier bovendien nog art. 322 van het strafwetboek, waarbij straf bedreigd wordt tegen hem, die opzettelijk eenig geheim, hetwelk hij uit hoofde van zijn, hetzij tegenwoordig, hetzij vroeger ambt of beroep verplicht is te bewaren, bekend maakt. Onder dit artikel van het strafwetboek vallen niet alleen de ambtenaren, maar ook zij, die, door de uitbreiding in art. 92 van hetzelfde boek aan het woord ambtenaar gegeven, eveneens onder deze categorie begrepen worden, n.l. alle personen, verkozen bij krachtens algemeene verordening gehouden verkiezingen en alle leden van locale raden, die dit niet zijn krachtens eene verkiezing (d. w. z. de benoemde leden der locale raden). Hieronder worden dus o. a. begrepen alle verkozen leden van den provincialen raad. De benoemde leden vallen er buiten; voor hen geldt art. 322 str.wb. niet (evenmin als t. a. z. van de benoemde leden van den volksraad), waardoor de rechtspositie van de verschillende provinciale raadsleden niet gelijk is. <sup>1)</sup> Deze toestand is ongewenscht en het verdient ongetwijfeld aanbeveling art. 92 str.wb. in dien zin uit te breiden, dat in dit verband ook de benoemde leden van volks- en provincialen raad, benevens die van de raden der overige zelfstandige rechtsgemeenschappen, onder het woord „ambtenaren” begrepen worden. Ook voor hen zal de strafsanctie op schending der opgelegde geheimhouding geldingskracht behooren te bezitten.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Mr. Is. Cassuto „Het Strafrecht in Ned.-Indië” 14, bl. 57, noot 2.

De vergaderingen van den provincialen raad worden belegd door den gouverneur (art. 40 lid 1), d. w. z. de leden worden door hem opgeroepen en hij bepaalt dag en uur der vergadering. Dat zulks met inachtneming van de regels hieromtrent in het reglement van orde neergelegd, moet geschieden, vermeldt de P.O. niet, ten gevolge van het feit, dat de regeering, blijkens haar memorie van antwoord,<sup>1)</sup> zulks vanzelfsprekend achtte.

Zoo geheel vanzelfsprekend is dit blijkbaar toch weer niet, waar n.l. de Techn. Herz. Comm. in art. 34 van haar ontwerp P.O. wederom uitdrukkelijk voorschrijft, dat de Gouverneur in deze rekening heeft te houden met het reglement van orde, en waar ook de N.G.W. pas sinds kort den burgemeester met zooveel woorden op dit punt aan banden heeft gelegd,<sup>2)</sup> waarmee een reeds bestaande praktijk wetskracht werd verleend.<sup>3)</sup>

Hoe het ook zij, de Indische praktijk heeft eveneens met zich gevoerd, dat het reglement van orde voor de vergaderingen van den provincialen raad<sup>4)</sup> de absolute vrijheid van den gouverneur om den raad naar willekeur bijeen te roepen, beperkt. Veelal is in dat reglement opgenomen het tijdstip, waarop de vergadering een aanvang zal nemen en wordt den voorzitter opgedragen de leden een behoorlijke tijd van te voren in kennis te stellen met den dag waarop en de plaats waar de vergadering zal worden gehouden.<sup>5)</sup>

Is de provinciale raad bijeen, dan leidt de gouverneur de vergadering en zorgt hij voor de handhaving van de orde (art. 40 lid 1). Hij leidt de vergadering, d. w. z. hij verleent het woord, stelt de door den raad te beslissen vraagpunten, maakt den uitslag der stemming aan den raad bekend e.d.<sup>6)</sup> Hij zorgt voor de handhaving van de orde in de vergadering, waartoe hem, zoo deze ordeverstoring van de leden zelf uitgaat, verschillende middelen ten dienste staan, zooals het terugroepen tot de behandeling van het onderwerp, indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt; het vermanen en tot de orde roepen van een lid, zoo deze zich onbetamelijke of beleedigende uitdrukkingen ver-

<sup>1)</sup> Mem. v. Antw. bl. 5.

<sup>2)</sup> De S.G.O. kent in art. 49 een bepaling van gelijke strekking, terwijl de R.O. in dit opzicht met de P.O. overeenkomt.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 47 N.G.W.

<sup>4)</sup> Prov. Blad West-Java, 1926 No. 6, bijv. No. 1. Prov. Blad Midden-Java, 1930 bijv. serie E. Prov. Blad Oost-Java 1929, Serie A, No. 9.

<sup>5)</sup> Vgl. art. 3 R. v. O. West-Java, idem Midden-Java, idem Oost-Java.

<sup>6)</sup> Vgl. art. 6 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.



oorlooft, dan wel de orde verstoort; en, indien deze hiermee mocht voortgaan, het woord ontnemen voor den verderen duur der vergadering.<sup>1)</sup> Bovendien kan hij de raadsvergadering voorstellen aan een lid, dat door zijn gedragingen de geregelde behandeling van zaken belemmerd, voor de eerste maal voor den dag, waarop het besluit genomen wordt, en, bij herhaling, voor een bepaalden tijd, den toegang tot de vergaderzaal te ontzeggen. Wordt het voorstel aangenomen en verlaat een zoodanig lid niet uit eigener beweging de vergaderzaal of tracht hij gedurende den gestelden termijn toch binnen te treden, dan heeft de voorzitter zorg te dragen dat dit lid wordt verwijderd.<sup>2)</sup> De belangrijkheid van dit recht, een orde versturend lid desnoods met dwang de vergaderzaal te doen verlaten, mag niet onderschat worden. In Nederland is gebruikmaking hiervan helaas noodig gebleken en heeft men de N.G.W., met een bepaling verrijkt, waardoor den burgemeester dit recht uitdrukkelijk is verleend (art. 72 lid 3 N.G.W.). In vergelijking met het voorschrift uit de gemeentewet gaan de bepalingen van de 3 reglementen van orde der Indische provincies op dit punt zelfs nog verder, waar zij de mogelijkheid open laten een raadslid „voor een bepaalden tijd” den toegang tot de vergaderzaal te ontzeggen, terwijl hiertegenover de N.G.W. slechts voor maximaal 5 vergaderingen uitsluiting toestaat. Het gevaar van de onderhavige provinciale regelingen is, dat, nu zij zichzelf geen limiet gesteld hebben, den provincialen raad thans de gelegenheid is gegeven een lid practisch zijn mandaat te ontnemen. Nauwkeurige afbakening van den tijd, gedurende welke een raadslid de toegang tot de vergadering kan worden ontzegd, lijkt mij hier noodzakelijk.

Ook deze middelen ter handhaving van de orde kunnen in bepaalde omstandigheden, daar zij zich slechts tegen elk lid afzonderlijk laten gebruiken, van nog te weinig betekenis zijn en zoo zal de voorzitter, bij een al te rumoerige bijeenkomst, soms genoodzaakt zijn het hem toegekende recht, de vergadering te schorsen, aan te wenden. Langer dan één uur mag deze schorsing echter niet duren.<sup>3)</sup>

Gaat de ordeverstoring uit van het publiek, dan kan 's raads voorzitter alle toehoorders of alleen dengene, die de orde verstoort de vergaderzaal doen verlaten.<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Vgl. art. 11 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

<sup>2)</sup> Vgl. art. 12 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 13 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

<sup>4)</sup> Vgl. art. 49 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

Als plaats der vergaderingen van den provincialen raad noemt art. 41 P.O. de hoofdplaats der provincie, welke nader bij de instellingsordonnanties der betrokken provincies is aangewezen.<sup>1)</sup>

Een onderscheiding tusschen vergadering (een afzonderlijke bijeenkomst op een bepaalden dag) en zitting (het complex der bijeenkomsten) zooals de grondwet doet t. a. v. de staten-generaal (art. 101 en art. 102 Gr. W.) en de wet op de staats-inrichting t. a. v. den volksraad (art. 62 I.S.), kent de P.O. niet. Zij spreekt alleen over vergaderingen van den provincialen raad, die, blijkens art. 42 P.O., zoo dikwijls worden gehouden als de gouverneur, of het college van gedeputeerden, noodig oordeelt. Bovendien moet er door den gouverneur een vergadering belegd worden, indien één vijfde der leden daartoe schriftelijk, met opgave van redenen, het verzoek doet en alsdan niet later dan een maand na ontvangst van het verzoek.

Het automatisch inwerking gaan van den provincialen raad, ten gevolge van den absoluten eisch, dat hij minstens eens per jaar bijeen zal komen, zooals uit het voorschrijven van een vast aantal zittingen voort zou vloeien, bestaat in het Indische provinciale recht dus niet, en wel daarom niet, omdat in de bevoegdheid van den raad om zich zelf in beweging te zetten een waarborg ligt, dat de gouverneur en het college van gedeputeerden in deze niet nalatig zullen zijn.<sup>2)</sup>

Overigens staat hier in de vorm van het 9e lid van art. 119 I.S. nog altijd een stok achter de deur: een ordonnantie kan de wijze bepalen, waarop in het bestuur der provincie zal worden voorzien, indien dit grovelijk wordt verwaarloosd. Hiervan zal eveneens gebruik gemaakt worden in geval de raadsleden mochten weigeren bijeen te komen.

De provinciale raad mag niet beraadslagen of besluiten, zoo niet het quorum aanwezig is, d. w. z. minstens de meerderheid van het bij de instellingsordonnantie bepaalde aantal leden d. i. voor West-Java 23, voor Midden-Java 26, en voor Oost-Java 33.<sup>3)</sup>

De hier gebruikte terminologie om het quorum aan te duiden

1) Vgl. art. 2 Instellings-ord. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java. Hier voegen de reglementen van orde in art. 3 nog aan toe, dat, tenzij de omstandigheden tot een andere plaats nopen, de vergaderingen gehouden worden in het gebouw van den provincialen raad.

2) Mem. v. Toel. bl. 17.

3) Vgl. art. 4 Instell.-ordonn. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

n.l. „de meerderheid” der leden, is kernachtiger dan het „meer dan de helft”, dat de grondwet t. a. v. de staten-generaal (art. 106 Gr. W.), en het „minstens de helft”, dat de wet op de staatsinrichting (art. 66 I.S.) t. a. v. den volksraad gebruikt.

Zijn op een gegeven oogenblik niet alle raadszetels bezet, zijn er enkele open gevallen plaatsen, dan heeft zulks geen invloed op het vereischte aantal, dat aanwezig heeft te zijn om te kunnen beraadslagen en besluiten: de meerderheid van het bij instellingsordonnantie bepaalde aantal wordt verlangd.

De vraag zal rijzen: hoe wordt nu de aanwezigheid van dit vereischte aantal vastgesteld? Hierop geven de reglementen van orde antwoord. Ieder ter vergadering komend lid heeft dadelijk, naar volgorde zijn naam op een lijst te teekenen, welke bij het eindigen der vergadering door den voorzitter en den secretaris medeondertekend en als bijlage bij de notulen bewaard wordt.<sup>1)</sup> Behalve hieruit blijkt overigens ook door de verplichte vermelding in de notulen van de namen der leden, die tegenwoordig en die, welke afwezig waren,<sup>2)</sup> uit deze officieele stukken dus of het quorum aanwezig was op het oogenblik, dat de vergadering een aanvang nam.

Hoe echter daarna, indien de vergadering tusschentijds door eenige leden wordt verlaten, zoodat het wettelijk vereischte minimum in werkelijkheid niet meer bijeen is?<sup>3)</sup> Veelal wordt het teekenen der presentielijst opgevat als een wettelijk vermoeden van de aanwezigheid der leden, hetwelk echter wijkt zoodra het tegendeel bewezen wordt. Verlaten eenige leden de vergadering en geven zij hiervan kennis aan den voorzitter, dan zal hun vertrek in de notulen opgenomen worden en uit deze officieele gegevens dus blijken of, ten gevolge van hun afwezigheid, het quorum nog wel bereikt wordt, en is zulks niet het geval, dan zal men de beraadslaging moeten onderbreken. Vertrekken zij echter zonder hiervan aanteekening in de notulen te laten maken, of zijn zij slechts tijdelijk afwezig, dan is het weliswaar mogelijk, dat het quorum de facto niet bereikt wordt, maar aangezien dit nochtans niet uit de stukken aan het licht treedt, zijn die afwezige leden, wettelijk nog aanwezig. Het wettelijk vermoeden wordt

<sup>1)</sup> Art. 4 R. v. O. West-Java; idem Oost-Java. Eenigszins anders en zonder verplichting de presentielijst aan de notulen toe te voegen. Art. 4 R. v. O. Midden-Java.

<sup>2)</sup> Vgl. Art. 7 lid 2 R. v. O. West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

<sup>3)</sup> De hier gevolgde gedachtengang is ontleend aan een beschouwing in „Locale Belangen” van 1 Febr. 1929 afl. 3 bl. 123 afkomstig van den hand van Dr. H. J. Levelt.

niet ontzenuwd door het tegenbewijs en men zal rustig kunnen blijven beraadslagen. Blijven beraadslagen, totdat er een hoofdelijke stemming plaats heeft en aangezien dan de voor- en tegenstemmers bij naam in de notulen vermeld moeten worden, zal men noodzakelijk tot de conclusie komen, dat een rechtsgeldig besluit niet tot stand te brengen is. Uit de notulen blijkt, dat de aanwezigheid van het wettelijk vereischte aantal niet geconstateerd wordt. De vergadering zal dus niet voortgezet kunnen worden.

Is men echter zoo verstandig een hoofdelijke stemming te voorkomen, door geen stemming te verlangen, dan kunnen rechtsgeldige besluiten genomen worden, terwijl het quorum lang niet bijeen is.

De P.O. verbiedt, zooals wij zeiden het beraadslagen en beslissen in een vergadering, waarin het vereischte aantal niet tezamen is; wat zij niet verbiedt is het doen van andere werkzaamheden in een dergelijke bijeenkomst, zooals het voorlezen der ingekomen stukken e. d. <sup>1)</sup> Daar echter de reglementen van orde veelal nog verder gaan dan de P.O. en de aanwezigheid van het quorum reeds verlangen om tot opening van de vergadering te kunnen overgaan, <sup>2)</sup> zoo zal, aangezien deze minder belangrijke aangelegenheden doorgaans bovenaan op de agenda staan, de afdoening hiervan in een vergadering, waarin het wettelijk minimum niet present is, in de praktijk niet licht voorkomen.

Hoe gehandeld zal worden indien het vereischte getal der leden niet opgekomen is, vermeldt de P.O. niet. De reglementen van orde bepalen hieromtrent, dat zoo een half uur na den bepaalden tijd het quorum niet aanwezig is, de voorzitter de namen der afwezige leden doet voorlezen en de vergadering tot een nader tijdstip uitstelt. <sup>3)</sup> Binnen hoeveel tijd nu deze tweede vergadering belegd moet worden, of hierin ook over andere punten beraadslaagd en besloten mag worden dan op de agenda van de eerste voorkwamen, en wat gedaan moet worden wanneer andermaal het vereischte getal niet opgekomen is, daarover laten noch de P.O., noch de reglementen van orde zich uit. Niets hieromtrent bepaald zijnde, lijkt mij, dat deze tweede vergadering beschouwd moet worden als een geheel nieuwe, zoodat voor deze hetzelfde geldt als voor elke normale andere.

<sup>1)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 283.

<sup>2)</sup> Vgl. art. 5 lid 1 R. v. O. West-Java; idem Oost-Java; idem Midden-Java.

<sup>3)</sup> Vgl. lid 2 van art. 5 van voornoemde R. v. O.

Het stemmen is het middel om te komen tot het doel van alle beraadslagen, n.l. de besluitvorming. En deze besluitvorming is noodig om tot een afdoening van zaken te geraken, om de provinciale machine haar geregelde werking te verzekeren.

Wil een raadslid dus zijn plicht naar behooren vervullen, dan zal hij aan deze besluitvorming moeten medewerken, moeten stemmen. Weliswaar bestaat er geen wettelijke stemplicht, nochtans kan niet ontkend worden, dat een raadslid, die zich van stemming onthoudt, ook volgens onze opvattingen zich nog steeds aan inbreuk op de staatsrechtelijke moraal schuldig maakt, zich aan een moreelen plicht onttrekt. Het zich onthouden van stemming door een lid der staten-generaal, heeft Thorbecke als „strijdig met den eersten zijner pligten” verklaard.<sup>1)</sup>

Kent dus de P.O. geen verplichting voor een raadslid tot het uitbrengen van zijn stem, deze verplichting nu op te nemen in het reglement van orde, zooals de 1e kamer in 1823 deed<sup>2)</sup> en thans door de drie Indische provinciale raden gedaan wordt (art. 24 lid 4), acht ik in strijd met de P.O., aangezien deze de leden in dit opzicht volkomen vrij laat. En zoo het al toelaatbaar ware, dan nog richt een dergelijke bepaling weinig uit, omdat een sanctie hierop moeilijk te construeeren valt.

Bestaat er dus geen wettelijke plicht zijn stem uit te brengen, wel kent de P.O. in art. 49 de plicht zich in bepaalde gevallen van stemming te onthouden. Dit artikel, hetwelk juister na art. 50 geplaatst ware, voorziet in geval hun stem door persoonlijke belangen zou kunnen worden beïnvloed; hun wordt het medestemmen over zaken, die hen, hunne echtgenooten of hunne bloed- of aanverwanten tot den derden graad ingesloten, persoonlijk aangaan of waarin zij als gelastigden zijn betrokken, verboden.

Aangezien dit voorschrift een uitzonderingsbepaling is, zal het geheele artikel en speciaal de term persoonlijk aangaan, eng behooren te worden geïnterpreteerd, zooals ook met de hiermee gelijkkluidende artikelen der N.P.W. en N.G.W. geschiedt.<sup>3)</sup> Het hebben van aandeelen bijv. in een N.V., omtrent welke de raad een besluit moet nemen, zal voor een raadslid geen reden behoeven te zijn om zich van stemming te onthouden, daar het hier een

1) Thorbecke: Aanteekening op de Grondwet, I, bl. 280.

2) Kranenburg: Ned. Prov. Recht, bl. 125.

3) Oppenheim, 1<sup>o</sup>, bl. 266. Kranenburg: Ned. Prov. Recht, bl. 124.

besluit betreft in een zaak eener N.V., waarvan moeilijk gezegd kan worden, dat het in het persoonlijk belang van het raadslid-aandeelhouder is, zoodat het ook niet geacht kan worden hem persoonlijk aan te gaan, ofschoon het in zijn gevolgen onder alle overige aandeelhouders, ook hem kan treffen. <sup>1)</sup>

Geen geldingskracht heeft volgens het derde lid van art. 49 P.O. deze onthoudingsplicht overigens, wanneer het een beslissing betreft over de toelating van de na periodieke aftreding nieuw inkomende leden. Dit lid heeft speciaal het oog op nog-niet-toegelaten leden. Zij worden hierdoor bevoegd over hun eigen toelating mee te stemmen.

De beteekenis van het woord „zaken” (art. 49 lid 1) wordt door het tweede lid zoodanig uitgebreid, dat er ook benoemingen onder begrepen worden. Bovendien geeft hetzelfde tweede lid nog een speciale interpretatie van de uitdrukking „persoonlijk aangaan” in verband met „benoeming”, waar n.l. een benoeming geacht wordt iemand persoonlijk aan te gaan, wanneer hij behoort tot die personen, tot welke de keuze door eene voordracht of bij herstemming is beperkt.

Het aanwezig zijn bij de beraadslaging en de stemming van leden, die zelf geen stem uit mogen brengen, wordt niet met zooveel woorden verboden. De gentle hint aangaande het medestemmen wordt voldoende geacht, en zoo is het aan hun eigen beleefdheid overgelaten, om de vrije meeningsuiting van de overige leden door hun tegenwoordigheid niet te belemmeren.

Vernietiging door den G.G. als in strijd met een algemeene verordening bedreigt het raadsbesluit, dat tot stand gekomen is met medewerking van leden, die op grond van art. 49 P.O. daartoe niet bevoegd waren. In de practijk zal dit middel echter dan pas gehanteerd worden, indien hun medewerking inderdaad van beslissende invloed op den uitslag der stemming is geweest.

De artt. 51 en 52 P.O. handelen over de eigenlijke stemming, waarbij een scherpe scheiding is gemaakt tusschen die over zaken (art. 51) en die over personen (art. 52).

De stemming over zaken kan op twee manieren geschieden. Hetzij bij hoofdelijke oproeping, wanneer één der leden of de voorzitter zulks verlangt, en alsdan mondeling, (lid 2 van art. 51),

---

<sup>1)</sup> Vgl. Thorbecke's interpretatie van de term „persoonlijk aangaan” Bijsterbos bl. 138.

hetzij door zitten en opstaan, <sup>1)</sup> indien geen der leden zich daartegen verzet. Terwijl nog een derde mogelijkheid om tot besluitvorming te geraken bestaat, in geval n.l. geen stemming verlangd wordt en het voorstel dan beschouwd wordt als te zijn aangenomen. Het staat echter ieder lid vrij om t. a. z. van eenig besluit, met of zonder opgave van redenen, te doen opteekenen, dat hij zich daarmee niet heeft vereenigd. <sup>2)</sup>

De beslissingen over zaken (bijv. ontwerpen van provinciale verordeningen) worden bij volstreekte meerderheid der stemmende leden genomen (art. 51 lid 1).

Is de vergadering voltallig d. w. z. zijn alle in verband met art. 49 P.O. tot stemmen bevoegde leden, die op dat oogenblik in den raad zitting hebben, aanwezig, dan wordt bij staking van stemmen het voorstel geacht niet te zijn aangenomen (lid 4). Staken de stemmen in een onvoltallige vergadering dan wordt het nemen van een beslissing tot een volgende vergadering uitgesteld en het voorstel eveneens geacht niet te zijn aangenomen, indien daarin, onverschillig of de vergadering voltallig dan wel onvoltallig is, wederom staking van stemmen plaats vindt.

Rijst in geval van staking der stemmen in een onvoltallige vergadering nog de vraag of in een volgende, dit hoeft n.l. niet de volgende te zijn, de beraadslaging weer heropend mag worden. Of wel zal men zich uitsluitend tot stemmen hebben te beperken. Ofschoon de regeering in haar memorie van antwoord op dit artikel <sup>3)</sup> van oordeel was, dat er in een verdaagde vergadering alleen van stemmen sprake kan zijn, meen ik toch met Westra <sup>4)</sup> dat de raad in zijn reglement van orde de heropening der beraadslaging zou kunnen voorschrijven (tot nu toe deed hij dit niet), wat, gelijk Oppenheim zegt, <sup>5)</sup> aan vroeger afwezige leden de gelegenheid zou geven aangaande het onderhavige voorstel nieuwe gezichtspunten naar voren te brengen. Nu de reglementen van orde echter geen bepaling inhouden, waaruit blijkt, dat, nadat de beraadslaging gesloten is, deze weer heropend zou kunnen worden, zoo meen ik dat de mogelijkheid hiertoe thans niet bestaat.

<sup>1)</sup> Vgl. lid 3 art. 24. R. v. O. West-Java; idem Oost-Java. R. v. O. Midden-Java geen bepaling hieromtrent.

<sup>2)</sup> Vgl. art. 7 lid 4 ze zin R. v. O. West-Java; idem Oost-Java; R. v. O. Midden-Java geen bepaling hieromtrent.

<sup>3)</sup> Mem. v. Antw. bl. 6.

<sup>4)</sup> Westra bl. 51.

<sup>5)</sup> Oppenheim I<sup>o</sup>, bl. 297.

De stemming over personen (art. 52 P.O.) vindt plaats bij gesloten en ongeteekende briefjes (lid 1). Mondelinge stemming is hierbij begrijpelijkerwijs uitgesloten. En, evenals bij stemming over zaken, beslist ook hier de volstreckte meerderheid der stemmende leden (lid 2). Echter in geval van staking van stemmen wordt thans een andere procedure gevolgd. Het lot zal dan te beslissen hebben (lid 3).

De mogelijkheid bestaat, dat bij een eerste stemming, indien n.l. een keuze uit meer dan twee candidaten te doen valt, niemand de volstreckte meerderheid heeft verkregen. De reglementen van orde schrijven in dat geval een tweede vrije stemming voor. Is ook bij deze geen volstreckte meerderheid verkregen, dan heeft een derde stemming plaats, welke zich bepaalt tot de twee personen, die bij de tweede stemming de meeste en op één na de meeste stemmen hebben verkregen. Tusschen deze beide wordt tenslotte zoolang gestemd als noodig is, om tot een beslissing te geraken. Is dit onmogelijk, dan pas heeft loting plaats.

Een ander zeer belangrijk beginsel in het systeem der P.O., dat weliswaar nergens met zooveel woorden vermeld doch toch van principieele beteekenis is bij het uitbrengen van een stem, is het feit dat de raadsleden „zonder last of ruggespraak” stemmen.<sup>1)</sup> De bedoeling hiervan is, de vergadering tot de vorming van een besluit te doen geraken na vrije beraadslaging en door middel van een even vrije, door geen imperatief mandaat beperkte, stemming.

Hiermee in nauw verband staat het beginsel der parlementaire onschendbaarheid, dat eveneens ten doel heeft de vrije beraadslaging te garandeeren, de leden gelegenheid te geven zich onbelemmerd te uiten en de strafrechter buiten de vergaderingen van den raad te houden. Dit beginsel is neergelegd in artikel 1 van de algemeene maatregel van bestuur van 3 Dec. 1925 No. 51 (S. 1926—No. 28)., waarbij enkele onderwerpen, verbandhoudende met de instelling van provinciën en vandaar binnen gelegen zelfstandige gemeenschappen, geregeld zijn. Art. 1 luidt: De voorzitter en de leden van den provincialen raad en van de raden der op den voet van art. 121 I.S. aangewezen zelfstandige gemeenschappen, alsmede van de colleges van dagelijksch bestuur van de provinciën en van die zelfstandige gemeenschappen, zijn niet gerechtelijk

<sup>1)</sup> Vgl. art. 87. Gr. W.; art. 72 N.P.W.; art. 51 N.G.W.



vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van die raden en colleges hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overlegd, tenzij zij daarmede openbaar maken, wat in besloten vergadering onder geheimhouding is gezegd of overlegd.

Deze formuleering van het beginsel komt overeen met die in grondwet (art. 98) en N.G.W. (art. 53) gevolgd, doch wijkt af van het ermee corresponderende artikel der N.P.W. (art. 74). Door dit artikel wordt bereikt, dat de raadsleden volledige vrijheid van woordgebruik bezitten, dat zij, ook voor gebezigde uitdrukkingen, welke geen verband hielden met aan de orde zijnde onderwerp, niet vervolgbaar zijn.

De eenige beperking, die de Nederlandsche jurisprudentie gemaakt heeft is deze, dat, wil de tusschenkomst des rechters uitgesloten zijn, de gebezigde uitdrukkingen tenminste bij de be-raadslagingen over zoodanig onderwerp geuit moeten zijn.<sup>1)</sup>

Oppenheim<sup>2)</sup> daarentegen staat op het standpunt, dat door het voorschrift 's rechters bemoeienis volledig van alles wat ter vergadering gezegd is, wordt uitgesloten; dat de rechter geheel uit de vergadering geweerd behoort te worden en dat alleen de raad zelf, in zijn reglement van orde en de voorzitter, met hanteering van de hem ten dienste staande middelen, tegen misbruik der onschendbaarheid op te treden hebben. Op welke wijze tegen dergelijke ordeverstoringen wordt gewaakt, zagen wij reeds hierboven.

Nog moge er hier op gewezen worden, dat door de ruime formuleering van het zoo juist weergegeven artikel, ook de gedeputeerden, die geen raadslid zijn, de parlementaire onschendbaarheid deelachtig zijn geworden. Want ook zij hebben krachtens art. 54 P.O. het recht de vergaderingen van den provincialen raad bij te wonen en daarin hun gevoelens te uiten. Stem hebben zij niet, evenmin als de voorzitter van den raad, de gouverneur. (Zie hoofdstuk II onder c. en art. 119 I.S. lid 4).

Ofschoon de P.O. zich nergens uitlaat over het bestaan van commissie's uit den raad (art. 77 lispelt slechts even het woord „anderen"), zoo blijkt uit de reglementen van orde toch dat zij in het provinciale leven voorkomen.

Tot de instelling van commissie's ter behartiging van zijn eigen,

<sup>1)</sup> Arrest Hooze Raad van 29 Sept. 1902, Leon's Rechtspraak: De Gemeentewet — Suppl. bl. 671.

<sup>2)</sup> Oppenheim I<sup>6</sup> bl. 264.

interne aangelegenheden, is de raad bevoegd, als gevolg van art. 53 P.O., volgens welk hij zijn eigen reglement van orde vast te stellen heeft. Een uitdrukkelijke vermelding van deze soort commissie's in de P.O. zou dan ook overbodig geweest zijn.

Zoo openen de reglementen van orde voor een goede voorbereiding van 's raads beraadslagingen de mogelijkheid om alle onderwerpen, die niet voor dadelijke afdoening vatbaar geacht worden óf ter overweging te zenden naar de afdelingen (1) óf tot onderzoek te stellen in handen van een bijzondere commissie (2).

Wat de afdelingen (1) betreft, hiertoe wordt telken jare de raad in de eerste openbare vergadering, restloos verdeeld in een door dit lichaam vast te stellen aantal, waarvan de samenstelling gedurende dat jaar niet wordt gewijzigd en waaraan tevens een gedeputeerde wordt toegevoegd. Elk lid is verplicht in de hem aangewezen afdeling zitting te nemen.

Naast een voorzitter benoemt de afdeling uit haar leden een rapporteur, voor ieder aan haar ter onderzoek opgedragen onderwerp. Deze maakt uit naam van de afdeling een verslag op en brengt dit, met eventueele, door de leden ingediende nota's, in de commissie van rapporteurs. Deze commissie komt bijeen zoodra de overweging eener zaak in al de afdelingen is beëindigd, ter onderlinge mededeeling van hetgeen daarin is behandeld en opgemerkt. Tenslotte wordt uit naam der onderscheidene afdelingen door den rapporteur van deze commissie, een verslag opgemaakt en aan den voorzitter van den raad toegezonden. <sup>1)</sup>

Wat de bijzondere commissie's betreft (2), de leden hiervan worden in een openbare vergadering door den voorzitter benoemd, tenzij de benoeming door den raad zelf geschiedt. Ook een zoodanige commissie benoemt haar voorzitter en haar rapporteur, welke laatste met het maken van het verslag der commissie is belast, dat eveneens, met toegevoegde nota's, aan 's raads voorzitter ter hand gesteld wordt.

Naast deze beide soorten, kan de raad voor den duur van een geheel jaar nog andere vaste commissie's benoemen voor het onderzoek van tot zekere groepen behoorende onderwerpen. <sup>2)</sup>

Doch behalve deze permanente of bijzondere commissie's van

<sup>1)</sup> Vgl. artt. 17 en 31 tot 37 R. v. O West-Java; idem Midden-Java; idem Oost-Java.

<sup>2)</sup> Vgl. artt. 38 tot 43 als vorige noot.

voorbereiding, stelt de raad<sup>1)</sup> somtijds commissie's van bijstand of voorlichting in, waartoe de P.O. in het algemeen geen bevoegdheid verleent en aan wier wettigheid, tenzij een andere ordonnantie voor speciale gevallen de raad daartoe machtigt,<sup>2)</sup> dan ook getwijfeld zou kunnen worden. Immers deze commissie's dienen niet tot onderzoek van de bij den raad ingekomen voorstellen, ter vergemakkelijking van 's raads interne arbeidsorganisatie, doch zij treden in zijn naam naar buiten op, zijn met publiekrechtelijke bevoegdheden bekleed en deswege als organen der provincie te beschouwen. „Met<sup>3)</sup> de instelling van deze commissie's brengt de raad een nieuw element in de bestuursorganisatie, naast de, door de ordonnantie zelf ingestelde centrale organen en de ambtenaren". Het valt daarom te betwijfelen of de raad, tenzij voor bijzondere onderwerpen daartoe bevoegd verklaard, thans tot het organiseeren van deze commissie's in het algemeen gerechtigd is.<sup>4)</sup>

Niettemin zijn de eischen van de praktijk blijkbaar van zoodanigen aard, dat het bestaan van zulke organen noodzakelijk geacht moet worden. De Techn. Herz. Comm. heeft dan ook een geheel nieuw artikel in haar ontwerp P.O. hiertoe opgenomen, waarbij rekening gehouden is met de in deze bestaande gewoonte, dat door den zelden bijeenkomenden provincialen raad de aanwijzing der commissieleden overgelaten kan worden aan het college van gedeputeerden.<sup>5)</sup>

Reeds verscheidene malen is uit het hierboven behandelde het bestaan van een reglement van orde gebleken. Art. 53 P.O. zegt hieromtrent, dat het door den provincialen raad wordt vastgesteld, doch dat het niet in werking treedt alvorens door den gouverneur-generaal te zijn goedgekeurd. Uit den aard der zaak zal dit reglement geen bepalingen mogen inhouden, die met de P.O. zouden strijden. Is dáárom de goedkeuring van den G.G. geëischt? Dan had men deze goedkeuring ook wel achterwege kunnen laten, want het

1) Vgl. Prov. Blad West-Java 1926 No. 12 bl. 283; „Regeling nopens samenstelling, taak en werkwijze van commissie's van bijstand t. b. v. het dagelijksch toezicht op elk der provinciale ziekenhuizen".

2) Zooals art. 4 der ordonnantie van 8 Nov. 1927 (S.- No. 517): „Regelen omtrent de heffing en invordering van prov.- regentsch. en stadsgem. belastingen".

3) Aldus de Techn. Herz. Comm. in haar toelichting op art. 66 ontw. S.G.O. Verslag bl. 47.

4) Anders de regeering, die commissiën van beheer en bestuur volgens P.O. en R.O. niet mogelijk acht, doch wél, dat bij bijzondere provinciale verordening de instelling van commissiën van bijstand kan worden geregeld. Mem. v. Antw. bl. 2. par. 4.

5) Art. 54 ontw. P.O. en toelichting. Verslag bl. 158.

vernietigingsrecht van den G.G. is ten allen tijde aanwezig in dat geval. Of heeft men de N.P.W. in deze eenvoudig nagevolgd? Zoo ja, dan is deze eisch eenigszins ongemotiveerd, omdat de voornaamste reden, waarom men in 1848 de Kroon opdroeg het reglement van orde der provinciale staten in Nederland goed te keuren, voortspoot uit wantrouwen tegenover al te groote zelfstandigheidsstrevingen van de provinciale besturen<sup>1)</sup>, waaraan de oude republiek vrijwel zijn ondergang te danken heeft gehad. Welnu, eenzelfde wantrouwen t. a. z. van de Indische provincies te koesteren is volkomen ongegrond en uit dien hoofde heeft de goedkeuringseisch dan ook geen reden van bestaan. Het eenige zou zijn, dat men bepalingen, die een „behoorlijken spoedigen gang van het werk zouden kunnen belemmeren”<sup>2)</sup>, in een reglement van orde wenschte te voorkomen. Maar dat is dan ook het eenige.

Tenslotte moge er hier op gewezen worden, dat de P.O. de raadsleden noch het recht van initiatief (het recht om ontwerpen van verordeningen in te dienen), noch het recht van amendement (het recht tot het voordragen van wijzigingen in reeds ingediende ontwerpen) verleent. De N.P.W. zwijgt hier eveneens over. Het D.B., de L.R.O. en de S.G.O. daarentegen behelsen wèl bepalingen ter zake (resp. art. 9, art. 18 en art. 57)<sup>3)</sup>.

Toch zou uitdrukkelijke toekenning in de P.O. overbodig zijn, omdat zoowel het recht van initiatief als dat van amendement een uitvloeisel zijn van de bevoegdheid, den provincialen raad verleend, tot regeling en bestuur der eigen huishouding (art. 119 lid 2 I.S.) en eveneens uit art. 60 P.O. Waar de raad toch bevoegd is om verordeningen vast te stellen en besluiten te nemen, daar kan den leden van den raad het recht moeilijk ontzegd worden hiertoe de eerste stappen te doen. En dit zoowel t.a.v. het meerdere (het recht van initiatief) als t.a.v. het mindere (het recht van amendement). Immers zoo beschouwd staat het recht om ontwerp-verordeningen in te dienen niet afzonderlijk, los van dat om wijzigingen in aanhangige ontwerpen voor te stellen. Beiden blijken in wezen niet van elkaar te verschillen. Het een is slechts een uitbreiding van het ander.

Daarom gaat een vergelijking met rechten van dezelfde naam,

<sup>1)</sup> Kranenburg: Ned. Prov. Recht, bl. 126.

<sup>2)</sup> Mem. v. Toel. op art. 84 N. P. W., Bijsterbos bl. 294.

<sup>3)</sup> Kleintjes II<sup>5</sup> bl. 139.

de tweede kamer toegekend (het recht van initiatief weliswaar aan de staten-generaal, doch practisch aan de tweede kamer, vgl. artt. 117 en 118 Gr. W. en art. 113 Gr. W.), niet op.

Want zoowel het recht van initiatief als dat van amendement vooronderstellen een dualisme van koning eenerzijds en parlement anderzijds, waarvan het analogon bij de provincie ontbreekt. Dit dualisme bracht met zich, dat de historische groei der beide rechten verschillend werd (dat van initiatief kende de grondwet van 1814 reeds in art. 69 en dat van amendement eerst die van 1848 in art. 107) en bovendien dat zij ter beschikking kwamen te staan van de tweede kamer qua college en niet van de leden dier kamer individueel. Daarom lijkt het mij niet verantwoord t.a.v. de bevoegdheden de leden van den provincialen raad toekomende, ontwerp-verordeningen en wijzigingen op reeds ingediende voorstellen aanhangig te maken, dezelfde namen te gebruiken als resp. voor het recht, de staten-generaal toegekend, ontwerpen van wet den koning voor te dragen en dat van de tweede kamer om wijzigingen in een voorstel des konings aan te brengen. Voor zoover een onderscheiding noodzakelijk, ware het juister voor de lagere rechtsgemeenschappen het eerste te omschrijven met „ontwerprecht” en het tweede met „wijzigingsrecht”, terwijl een samenvattende benaming gevonden zou kunnen worden in „recht van voorstel”.

Voor de provincies nu heeft het ontwerprecht een regeling gevonden in art. 19 en het wijzigingsrecht in art. 16 der reglementen van orde.

#### b. De vergaderingen van het College van Gedeputeerden.

Uit de toepasselijkverklaring in art. 55 P.O. van de artt. 40, 41 en 49 op de vergaderingen van het college van gedeputeerden, volgt, dat ook deze belegd worden door den gouverneur. Eveneens, dat ze door hem worden geleid, en dat hij er de orde handhaaft (art. 40). De vergaderingen worden ter provinciale hoofdplaats gehouden (art. 41); en in zaken waar hun persoonlijk belang bij betrokken is, hebben zoowel de leden als de voorzitter zich van stemming te onthouden (art. 49).

Voor het beraadslagen en het nemen van beslissingen in de

vergadering wordt de aanwezigheid van de meerderheid der leden geeischt, „de Gouverneur daaronder begrepen”, zegt het artikel er ten overvloede nog bij, om even in herinnering te brengen, dat deze functionaris weliswaar stem heeft, maar toch géén lid is (art. 56). Evenals bij den provincialen raad het geval was, wordt ook hier veelal onder de term „meerderheid zijner leden” begrepen de meerderheid van het aantal, zooals dit bij de instelling van het college is vastgesteld.

Wordt vergaderen onmogelijk, omdat het quorum niet aanwezig is, dan wordt een nieuwe vergadering belegd en, met afwijking van de constructie in dat geval voor den raad gevolgd, daarin beraadslaagd en beslist, ongeacht het quorum, door de dan aanwezige leden: nogmaals, de gouverneur daaronder begrepen (art. 56 lid 2).

Om nu in dringende omstandigheden toch tot besluitvorming te kunnen geraken, in ieder geval de mogelijkheid niet open te laten, dat in het algemeen de gang van zaken stagnatie ondervindt, bepaalt lid 3 van art. 56, dat wanneer deze tweede vergadering niet zou kunnen plaats hebben, omdat slechts één persoon aanwezig is, dat dan de functies van het college van gedeputeerden worden uitgeoefend door dezen eenen aanwezige, hetzij deze de gouverneur, dan wel een der gedeputeerden is.

De stemmingen over zaken en die over personen zijn ook hier apart geregeld (resp. art. 57 en 58 P.O.). De thans gevolgde procedure bij de stemming over zaken is echter anders dan die van den raad. In de eerste plaats wordt bij de beslissing over zaken de meerderheid der stemmen en niet die der stemmende leden vereischt (vgl. art. 51 P.O.) en in de tweede plaats hoeft bij staking van stemmen het nemen van een beslissing niet tot een volgende vergadering te worden uitgesteld. Oogenblikkelijk wordt verondersteld, dat het voorstel niet is aangenomen (lid 2 van art. 57).

De regeling der stemming over personen is vrijwel analoog aan die van den raad. Ook hier geschiedt zij bij gesloten en ongeteekende briefjes, maar zooals bij de stemming over zaken, beslist nu eveneens de volstreekte meerderheid der stemmen, terwijl overigens bij staking van stemmen het lot te hulp wordt geroepen.

Tenslotte het reglement van orde voor de vergaderingen van het college van gedeputeerden. Het college is bevoegd dit zelf vast te stellen. Als voorwaarde van de inwerkingtreding echter wordt de goedkeuring van den provincialen raad geeischt (art. 59 P.O.).

## HOOFDSTUK V.

### DE BEVOEGDHEDEN EN VERPLICHTINGEN VAN DE PROVINCIALE BESTUREN.

#### Inleiding.

Ongetwijfeld is het thans aan de orde zijnde onderwerp van beschouwing, de autonomie en het medebewind <sup>1)</sup> van de provincie, het belangrijkste van het geheele Indische provinciale recht. Immers door deze beide functies onderscheidt de provincie zich van de ambtelijk bestuurde ressorten, door het medebewind, maar bovenal door haar autonomie wordt zij tot een figuur, die met reden als een zelfstandige rechtsgemeenschap te omschrijven valt.

Een nadere bepaling van de beteekenis dier provinciale autonomie en evenzeer van dat provinciaal medebewind, zal dus voor een juiste waardeering van de plaats, die de provincie in de groote rechtsgemeenschap Ned.-Indië inneemt, van belang zijn.

Nu zijn zoowel de autonomie als het medebewind bekende klanken uit het Nederlandsche staatsrecht, die associaties oproepen met de Nederlandsche provincie en gemeente. Vooreerst dus daarheen den blik gewend.

Toen men in Nederland in 1848 de provinciale autonomie omschreef met de vermaarde woorden „Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten” (art. 134 Gr.W.), deed men niet anders dan het reeds voordien aanvaarde beginsel opnieuw te formuleeren. En in 1815 erkende men de provinciale autonomie met dezelfde woorden als de grondwet van 1814, waar art. 88 sprak „Aan gemelde Staten wordt geheel en al

---

<sup>1)</sup> In dit werk wordt het woord medebestuur vervangen door het m. i. juistere medebewind, teneinde te doen uitkomen, dat hieronder niet alleen bestuur begrepen wordt, maar ook regeling, waartoe het college van gedeputeerden uitdrukkelijk bevoegd verklaard wordt (vgl. art. 78 lid 2 P.O.). Vgl. Kleintjes II<sup>5</sup> bl. 2.

overgelaten de beschikking en beslissing van alles, wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort. Zij maken hieromtrent, alsmede ten aanzien van het aanstellen van ambtenaren of het inleveren van nominatiën tot ambten, zoodanige ordonnantiën en reglementen, als zij ten meesten nutte hunner ingezetenen oorbaar achten, behoudens deze grondwet en onder goedkeuring van den Souvereinen Vorst”.

Bij de totstandkoming van onze eerste grondwet wilde men dus „niet een herleving van de provinciën der oude Republiek met hun aanspraak op Souverein gezag, men wilde ook niet een systeem als van de centraliseerende staatsregeling van 1798, waar de organen der deelen, de „Departementale Besturen” slechts zouden zijn administratieve lichamen”.<sup>1)</sup>

Wat men trachtte te verwezenlijken was een doelmatige inschakeling van de oude zelfstandige deelen binnen het nieuw te vormen geheel. Men zag de werkelijkheid onder het oog, ging uit van de nog in het bewustzijn levende provinciën en zocht de nieuwe staatsvorm aan de oude, die van de republiek, te doen aansluiten. Men schiep dus niets nieuws, doch men nam de nog levende, historisch gevormde, organisch gegroeide deelen op in de eenheidsstaat, aan het hoofd waarvan stond de soevereine vorst.

Het beginsel van autonomie loopt dus als een roode draad door de moederlandsche geschiedenis, zij het dan, dat die autonomie vòòr 1798 te sterk tot uiting kwam, na 1815 weinig meer dan theorie was en pas in 1848 gelegenheid kreeg zich in haar ware gedaante te ontplooien.

Zij wordt in dat jaar omschreven als „de regeling en het bestuur, van de huishouding der provincie”, welke aan de staten worden „overgelaten”. Wat men nu precies onder die „huishouding” heeft te verstaan, werd in de grondwet niet nader aangegeven. En om de omvang der huishoudelijke sfeer nu door een organieke wet te laten bepalen, daar wilde men niet aan, omdat men die daaraan voorbestaan achtte.<sup>2)</sup>

Het eenige lichtpunt, dat ons oogenschijnlijk geboden wordt om uit de verschillende huishoudingen, die de grondwet kent, wegwijs te worden is het „belang” (art. 134 lid 2 en art. 144 lid 2 Gr.W.). Is een onderwerp van provinciaal belang, dan geschiedt de regeling

<sup>1)</sup> Kranenburg, „Ned. Prov. Recht” bl. 8.

<sup>2)</sup> Mr. A. Jansen „Problèmen van Algemeene Wetgeving in Ned. Indië sinds 1926” bl. 12. Buys II bl. 81.



door de provincie, is het een gemeentebelang, dan door de gemeente, en in een rijksbelang wordt door het rijk voorzien. Hiermee vorderen we echter nog maar zeer gering, omdat het „belang” evenmin de mogelijkheid biedt een duidelijke grens tusschen de huishoudingen af te bakenen. Zoowel „huishouding” als „provinciaal (gemeentelijk) belang” geven slechts aan, dat er aangelegenheden zijn welke door de provinciale staten (gemeenteraden) geregeld moeten worden, maar niet welke die zijn <sup>1)</sup>. „Stellige onmiskenbare merken, die voor alle gevallen het provinciaal van het rijksbelang onderscheiden, zijn niet te vinden”, geeft de memorie van toelichting op de provinciale wet toe. <sup>2)</sup>

Niettemin meende men in '48 door middel van dit specifieke eigen „belang” een materieel huishoudingsbegrip te hebben vastgelegd, waarop men provinciale- en gemeentewet consequent trachtte voort te laten bouwen, „door te bepalen, dat de belangen der verschillende rechtsgemeenschappen slechts toegankelijk zullen zijn voor ieders eigen organen” <sup>3)</sup>. Want, zegt de memorie van toelichting wederom, „het staat . . . vast, dat de provinciale wetgever zich niet heeft in te laten met onderwerpen van algemeen rijksbelang, noch de algemeene wetgever met de regeling van het provinciaal huishouden” <sup>4)</sup>. Echter, men zag heel goed in, dat de consequentie van het systeem, waardoor het hoogere orgaan uit de huishouding van het lagere geweerd zou worden, wel uit te denken, maar in de praktijk niet uit te voeren zou zijn. De lagere te weren uit den kring der hoogere is mogelijk, de hoogere uit dien der lagere onmogelijk: „Het eerste kan worden geboden, gelijk in art. 139 (thans art. 141 N.P.W.) geschiedt. Het laatste daarentegen voor te schrijven, hoe juist in beginsel, ware een ijdel gebod geven. Tegen hetgeen de wet eenmaal heeft bepaald, zullen de Staten weinig vermogen” <sup>4)</sup>.

Doch behalve deze bres in het theoretisch afgeronde systeem der eigen afgebakende huishoudingen, bestaat er nog een andere in art. 142 N.P.W. (art. 194 N.G.W.). Immers „een materieel begrip van eigen huishouding brengt mede, dat het karakter van een onderwerp a priori vastlegt, welke wetgever uitsluitend tot regeling bevoegd zal zijn”, <sup>5)</sup> dat dus een botsing van verschillende organen

<sup>1)</sup> Kranenburg „Ned. Prov. Recht” bl. 28.

<sup>2)</sup> Bijsterbos bl. 475.

<sup>3)</sup> Mr. A. Jansen bl. 13.

<sup>4)</sup> Bijsterbos bl. 475.

<sup>5)</sup> Mr. A. Jansen bl. 13.

t. a. v. een zelfde onderwerp zal zijn uitgesloten. En waarin voorziet nu art. 142 N.P.W.? Juist ingeval een provinciale verordening en een wet of algemeene maatregel van bestuur eenzelfde onderwerp regelen, dus in botsing zijn, waarbij dan de provinciale verordening van rechtswege ophoudt te gelden.

Het komt dus hierop neer, dat een provinciaal belang, een belang van de provincie is zolang de provincie er in voorziet. Bemoeit het rijk zich met een zoodanig provinciaal belang, dan wordt dit een belang van het rijk, alleen omdat het hogere orgaan van oordeel is, dat het heeft opgehouden een provinciaal belang te zijn. Van onderwerpen, die uit hun aard tot de eene, dan wel tot de andere huishouding behooren, is dus geen sprake; een zakelijke competentieafbakening, zooals de materiele huishoudingstheorie die biedt, is niet vol te houden.

„Het materieel huishoudingsbegrip”, komt Mr. A. Jansen tot de conclusie, „is irreëel; het strookt noch met het feit, dat menig belang zich doelmatig door verschillende lichamen verzorgen laat, noch met de verschuivingen, die maatschappelijke ontwikkeling met zich meebrengt. Door het opnemen in de wet van het z.g. juridische „belang” criterium, voerde Thorbecke een element van subjectieve waardeering in; een element, dat de liquidatie inhield van de illusie van een objectief criterium en dus ook van een aan het positieve recht prae-existente eigen sfeer.”<sup>1)</sup> Daadwerkelijk wordt deze sfeer bepaald door de feitelijke uitoefening van de wetgevende macht door den rijkswetgever;<sup>2)</sup> een eigen afzonderlijke werkkring wordt provincie noch gemeente aangewezen, want de grenzen der huishoudingen zijn alleen dan scherp afgebakend, wanneer grondwet of wet een bepaald concreet belang aan de zorgen van een bepaalde corporatie toevertrouwen.<sup>3)</sup> Dit nu kent de Nederlandsche praktijk niet.

Wat tenslotte door het rijk, dan wel provincie of gemeente, verzorgd zal worden, wordt bepaald naar redenen van doelmatigheid. Om redenen van doelmatigheid, om de groote verscheidenheid van behoeften der maatschappij doelmatig te kunnen bevredigen, bestaan binnen de staat, provincie en gemeente. Zoo „moeten redenen van doelmatigheid beslissen over de grenzen

<sup>1)</sup> Mr. A. Jansen bl. 14. Spatieering van mij.

<sup>2)</sup> Voor de gemeente natuurlijk door den rijks- en provincialen wetgever tezamen.

<sup>3)</sup> Mr. H. I. van Werkum „Indische autonomie”, Kol. Studiën 1932, II bl. 445.

van de wetgevende macht, aan rijk, provincie en gemeente toe-komende." 1)

De vraag welke corporatie een zaak doelmatig kan regelen, is geen vraag van recht, maar een van staatsbeleid.

Blijkt hier dus duidelijk uit, dat de omvang van een bepaalde huishouding niet a priori objectief is vast te stellen, tevens wordt nu de obsedeerende werking van het woord „overlaten” (art. 134 lid 1 en art 144 lid 1 Gr.W.) tot normale proporties teruggebracht. Immers, het afzonderlijke gebied, dat door den rijkswetgever als huishouding der provincie aan de wetgevende bevoegdheid der staten zal moeten worden „overgelaten”, wordt door de eerste zelf bepaald. Hij laat onderwerpen deel uitmaken van de provinciale huishouding voor zooveel en voor zoolang hij het zelf goeddunkt. Eischt de praktijk een gegeven oogenblik dat het meerendeel der z.g. provinciale belangen door het rijk behartigd worden, dan laat hij deze niet meer over, doch trekt ze aan zich. Een waarborg, dat bepaalde onderwerpen uitsluitend tot de werkkring van de provincie zullen behooren, wordt door de term „overlaten” niet gegeven. Een garantie voor een eigen huishouding behelst het woord slechts in zooverre, dat indien er belangen zijn, die door den rijkswetgever zelf als provinciaal beschouwd worden, dat hij deze, door hem zelf als zoodanig gequalificeerd, aan de provincie zal hebben af te staan.

Dit is de eenige garantie en het komt mij voor een poovere te zijn.

Nochtans mag uit de hierboven gevolgde gedachtengang niet de conclusie getrokken worden, dat autonomie nu in het geheel niet zou bestaan. Immers, het is niet in te denken, dat alle in de maatschappij zich voordoende behoeften het best door het centrale gezag verzorgd zouden worden. Ware dit het geval, het bestaan van provincie en gemeente zou doelloos geworden zijn. Ook al zullen, met het voortgaan der tijd, vele, vroeger locale belangen thans door de maatschappelijke ontwikkeling beter door het rijk verzorgd worden, daarnaast komen juist door diezelfde ontwikkeling voortdurend nieuwe onderwerpen naar boven, waarvoor een locale voorziening de meest geëigende is.

Een volledig terugdringen der lagere organen door de hogere op alle gebieden, ook al zijn zij theoretisch daartoe bij machte,

---

1) Buys II bl. 189.

zou stellig opgevat worden als een „aantasting der autonomie”, zou tegen de algemeene rechtsovertuiging indruischen.<sup>1)</sup>

De autonomie der deelen bestaat, zal ook moeten bestaan, niet alleen omdat anders de grondslagen der Nederlandsche staat zouden worden aangetast, doch boven al met het oog op het practische leven, omdat alleen op deze wijze aan de steeds wisselende behoeften der maatschappij op doelmatige wijze kan tegemoet gekomen worden.

De conclusie aangaande het begrip autonomie, zooals de Nederlandsche zelfstandige rechtsgemeenschappen deze kennen, zal dus moeten zijn, dat het omvat het in de grondwet gefundeerde recht eener lagere corporatie om voor haar gebied in al die belangen door regeling en bestuur te voorzien, die door de hoogere worden geacht doelmatiger door deze lagere behartigd te worden.

Deze omschrijving komt overeen met de opvatting, welke ook door Westra wordt onderschreven,<sup>2)</sup> dat het recht der lagere rechtsgemeenschappen in den modernen staat een afgeleid en niet een oorspronkelijk recht is.

En hiermee vervaagt in beginsel het fundamenteele verschil, dat er tusschen autonomie en medebewind soms gemaakt wordt. Want „met het al dan niet aanvaarden van de autonomie als een eigen, oorspronkelijk, niet aan den staat ontleend recht van de lagere rechtsgemeenschap, staat en valt de principieele tegenstelling tusschen autonomie en medebestuur. Het verschil ligt, waar geen eigen recht wordt aangenomen, in de meerdere en mindere vrijheid, welke door het hooger gezag aan de lagere rechtsgemeenschap is gelaten en beteekent dus slechts verschil in gradatie.”<sup>3)</sup>

Immers het z.g. zelfbestuur (juister medebewind) wordt in de grondwet (art. 135 en art. 145 lid 3) omschreven als de medewerking, door de organen der lagere corporatie te verleenen, aan de uitvoering van regelingen der hoogere, voor zoover die regelingen zulks vorderen. Ook hier wordt dus een deel der staatstaak afgestaan aan de lagere corporatie, echter met deze beperking, dat de principieele regeling van het onderwerp reeds is geschied door het hoogere orgaan. Niet de behartiging van het belang in zijn geheel, doch slechts een gedeelte hiervan wordt geacht beter door het lagere te kunnen geschieden. Ook hier is het wederom een kwestie van

<sup>1)</sup> Kranenburg „Nederlandsch Staatsrecht” II<sup>3</sup> bl. 214.

<sup>2)</sup> Westra bl. 58.

<sup>3)</sup> t. a. p. bl. 58.

doelmatigheid, van staatsbeleid, of medewerking van andere gemeenschappen ingeroepen zal worden, ja dan neen. Per slot van rekening vragen de centrale organen zich voortdurend af, op welke wijze zij het doelmatigst aan de steeds wisselende eischen, die het maatschappelijk leven hun stelt, kunnen beantwoorden: hetzij door er zelf geheel en al voor zorg te dragen, hetzij ten deele de medewerking van anderen in te roepen, dan wel de zorg volledig aan anderen over te dragen. Zoo wordt het vraagstuk der autonomie en het medebewind geen zaak van kwaliteit, doch van quantiteit; en wordt er met deze benaming geen principieel verschillende begrippen onderscheiden, doch men duidt er slechts mee aan een nuanceering, slechts twee vormen, waardoor aan eenzelfde gedachte, een decentralisatiegedachte<sup>1)</sup>, uiting wordt gegeven.

De z.g. tusschenvorm<sup>2)</sup> van autonomie en medebewind, de beroemd geworden figuur der woningwet 1901 en die der ambtenarenwet 1929 e.a., komt op deze wijze van beschouwen eveneens in een ander daglicht te staan.

De bezwaren, die men doorgaans hiertegen bezit<sup>3)</sup>, vloeien voort uit het feit, dat deze vorm noch onder de grondwettelijke formulering van de autonomie, noch onder die van het medebewind te brengen zou zijn, omdat de wetgever aan de betrokken organen der rechtsgemeenschap in deze gevallen aangaande een bepaald onderwerp een uitdrukkelijk bevel tot regeling geeft, waarbij bovendien zekere sancties gesteld zijn, zoo hieraan niet wordt voldaan<sup>4)</sup>.

Inderdaad. Bij een enge, letterlijke interpretatie der betreffende grondwetsartikelen zal men tot deze conclusie moeten komen. Maar waar het rechtsleven een zoodanige praktijk nu eenmaal kent, daar zie ik geen enkel bezwaar om ook te trachten het te accepteren.

Want ook hier blijkt wederom een nuanceering der decentralisatie-gedachte naar voren te komen, die in de bovenweergegeven beschouwingswijze typische autonomie kwaliteiten bezit. Immers, waar hier door de wet aan de lagere organen, i.c. de raad, een

1) Mr. J. Bool: De Gemeente Wet bl. 27.

2) Vgl. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht. II<sup>3</sup> bl. 249 e. v.

3) Oppenheim I<sup>6</sup>. bl. 68 e. v.

4) Vgl. artt. 1, 2, 3, 7 en 8 der woningwet (N.S. 1901 — No. 158) en art. 125 en 126 der ambtenarenwet (N.S. 1929 — No. 530).

bevel tot wetgeving gegeven wordt, daar kan erkend worden, dat het hooger gezag zijn volstrekt afzijdige houding weliswaar laat varen, maar in wezen doet hij niet anders dan officieel verklaren, dat de in de wet aangeduide materie, door hem aangemerkt wordt als te zijn een huishoudelijk belang der rechtsgemeenschap, hetwelk verzorgt dient te worden.

Toegegeven moet worden, dat de waarborgen, welke thans gesteld worden om het beoogde doel te bereiken, nauwsluitender zijn, dan die t.a.v. de overige huishoudelijke aangelegenheden. Maar zoomin de provinciale autonomie een andere autonomie is dan die van de gemeente, ofschoon de provincie aan meer banden gelegd is (alle provinciale verordeningen behoeven de goedkeuring des konings), zoomin meen ik dat er thans aanleiding bestaat om een geheel nieuw verschijnsel te gaan signaleeren en van een tusschenvorm te gaan spreken. Het is m.i. mogelijk om hierin autonomie te blijven zien, zij het dan beperkter, dan die welke bij provincie of gemeente als regel aangetroffen wordt, en aldus in navolging van Mr. ten Brink<sup>1)</sup> de term „beperkte autonomie” in te voeren.

Heeft hierboven een analyse plaats gevonden van de autonomie en het medebewind, zooals de Nederlandsche provincie deze kent, thans zal getracht worden hetzelfde t. a. v. de Indische provincie te bewerkstelligen.

Toen men in Indië over wilde gaan tot het creëeren van zelfstandige rechtsgemeenschappen in de vorm van de thans bestaande provinciën, kon men zich niet verheugen over het bezit van daarmee overeenkomende, reeds historisch gegroeide organismen, die men in het groote staatsverband zou kunnen onderbrengen, zooals dat ten tijde van het totstandkomen van de eerste grondwet in Nederland het geval was. Er waren weliswaar de z.g. locale ressorten, maar de omvang dezer producten van de decentralisatie-wetgeving was aanmerkelijk geringer dan de huidige provincies. Er was dus niets, dat tegelijkertijd èn in omvang èn in karakter ook maar eenigszins was te gebruiken. Alles moest nieuw geschapen, gevormd, gemaakt worden.

Met deze werkelijkheid voor oogen leest een ieder dan ook met

<sup>1)</sup> Mr. J. ten Brink. — Verdere overdracht van bevoegdheden op gemeentelijke bestuursorganen — Prae-advies, uitgebracht voor het 22e Decentralisatiecongres, Locale Belangen — Mededeeling No. 92 bl. 13.

verwondering het ontwerp-artikel 67a lid 2 van het R.R., zooals dit in 1920 den volksraad bereikte<sup>1)</sup>:

„In de provincie wordt bij algemeene verordening een Provinciale Raad ingesteld, aan wien onder de beperkingen bij die algemeene verordening te stellen, de regeling en het bestuur van de gewestelijke huishouding wordt overgelaten.” Dit woord „overlaten”, hetwelk van 1814 af tot heden in de grondwet is meegesleept en daar thans, zooals gezegd, eigenlijk geen zin meer heeft, omdat het mede een onaantastbare, aan de wet vòòrbestaande zelfstandigheid der huishouding suggereert, wat een fictie bleek te zijn, dit woord „overlaten” wordt ten aanzien van een nog te creëeren rechtsgemeenschap gebruikt, ofschoon het een reeds bestaande huishouding veronderstelt. En bovendien tracht het, in flagrante tegenspraak met den eveneens in het ontwerp-artikel voorkomenden term „onder de beperkingen bij die algemeene verordening te stellen”, onaantastbaarheid te „waarborgen”.<sup>2)</sup>

Bij de aanbieding van het ontwerp van wet op de bestuurshervorming aan de tweede kamer is de redactie plotseling veranderd en heet het: „In de provincie wordt bij algemeene verordening een Provinciale Raad ingesteld, tot regeling en bestuur van de gewestelijke huishouding”.<sup>3)</sup>

Het eerste wat hierbij in het oog valt is het merkwaardige gebruik van het woord „gewestelijke”, waar n.l. het geheele lid betrekking heeft op de provincie als zelfstandige rechtsgemeenschap. Reeds de aan den volksraad voorgelegde redactie was met dezelfde fout behebd. Het afdeulingsverslag maakte hierop een aanmerking,<sup>4)</sup> wat de regeering bewoog toe te geven: „in de vervanging van „gewestelijke” door „provinciaal” kan voordeel worden gezien.”<sup>5)</sup> Nochtans bleef bij de veranderde redactie, de tweede kamer aangeboden, deze fout bestaan. Ook al zou men het regeeringsstandpunt aanvaarden, zooals zij dat t. a. v. art. 119 lid 1 I.S. tot uiting bracht, dat n.l. ook de rechtsgemeenschap-provincie een gewest was, dan nog had het aanbeveling verdiend om het ruimere „gewestelijke” te vervangen door het in dit geval ongetwijfeld juistere „provinciale”. Waar, zooals in het eerste hoofdstuk uiteengezet, naar mijn meening

1) Ontw. van wet best. herv. volksraad bl. 1.

2) Ook Brückel bl. 38 wijst op de tegenspraak, zij het op eenigszins andere gronden.

3) Ontw. van wet best. herv. 2e kamer bl. 1.

4) Afd. versl. ontw. best. herv. Volksraad par. 13 bl. 17.

5) Mem. v. Antw. idem par. 13 bl. 12.

nogsteeds met het woord gewest uitsluitend het ambtelijk bestuurde ressort wordt aangeduid, groeit de term „gewestelijke huishouding” uit, tot een volkomen zinlooze phrase, omdat t. a. v. een zuiver administratieve eenheid onmogelijk van huishouding gesproken kan worden.

Overigens is de nieuwe tekst niet alleen „eerlijker” (naar Brückel's waardeering <sup>1)</sup>), maar bovenal veel juister. Weliswaar zijn nu de woorden „onder de beperkingen bij die algemeene verordening te stellen” weggelaten, doch zooals boven bleek, ook zonder uitdrukkelijke vermelding kan de autonomie beperkt worden. Bovendien zou een dergelijke toevoeging overbodig zijn, daar volgens het zevende lid van het artikel (thans art. 119 I.S. lid 7) de regeling van de bevoegdheid en de verplichtingen der provinciale besturen en daarmee „de omvang der gewestelijke (lees: provinciale) huishouding eveneens (wordt) overgelaten aan een algemeene verordening.” <sup>2)</sup>

Tenslotte is er tóch in den tekst nog een vleugje van de beperkingsgedachte van dit lid blijven hangen, door invoeging van het woordje „tot”, waar n.l. de provinciale raad wordt ingesteld „tot regeling en bestuur” der provinciale huishouding: „Het denkbeeld van beperking der autonomie bleef gehandhaafd.” <sup>3)</sup>

En wat had men dan speciaal op het oog met deze beperking? Wel, het antwoord op deze vraag geeft gedeeltelijk de memorie van toelichting op het ontwerp bestuurshervorming, waar zij zegt: „Het provinciaal huishouden, in den aanvang van bescheiden omvang, zal zich geleidelijk uitzetten en onder andere aangelegenheden omvatten . . .” <sup>4)</sup>, maar bovenal de instellingsordonnanties, die de bevoegdheden en verplichtingen der provincies stuk voor stuk opsommen. Men had dus op het oog: toekenning van autonomie door enumeratie der onderwerpen. Het Hollandsche systeem, waarbij practisch gesproken alles, wat de hoogere wetgever niet aan zich getrokken heeft voor de lagere wetgevende organen overblijft, was in Indië niet direct te volgen. De Indische provincies moesten van bevoegdheden worden voorzien, vooreerst nog in beperkte mate, in het genot van autonomie gesteld worden. „Dit neemt echter niet weg, dat dezelfde grondgedachte voor alle

<sup>1)</sup> Brückel bl. 39.

<sup>2)</sup> Mem. v. Toel. ontw. best. herv. 2e kamer par. 13 bl. 19.

<sup>3)</sup> Mr. H. I. v. Werkum „Indische autonomie” Kol. Studiën 1932 II bl. 425.

<sup>4)</sup> Mem. v. antw. ontw. best. herv. Vclksraad bl. 17.



het provinciaal instituut zal beheerschen en dat aan alle een perspectief zal zijn geopend, dat tenslotte tot eenzelfde rechts-toestand voert als die van de provincie hier te lande (Nederland) . . . .”<sup>1)</sup>

Het gaat dus vooreerst, in vergelijking met wat er in Holland na 1814 gebeurde, precies andersom. Daar een voortdurend pogen tot beperking der oude soevereine macht der staten, in Indië een streven de provinciale autonomie juist te versterken. Het verschil met de Hollandsche autonomie is dus niet van wezenlijken aard. Ook hier is het wederom geen kwaliteitsverschil, doch een van quantiteit. Het gaat om een kwestie van beginsel. Wat is de z.g. Hollandsche autonomie eener rechtsgemeenschap au fond anders dan het recht om bepaalde belangen voor haar gebied door regeling en bestuur te verzorgen? En is dit met de Indische autonomie dan niet het geval? Slechts de wijze, waarop in allereersten aanvang de omvang der eigen huishouding bepaald zal worden is verschillend. Doch daarmee verandert de autonomie toch niet van karakter?

Per slot van rekening is het ook hier een vraag van staatsbeleid, van doelmatigheid, welken omvang de provinciale huishouding in de practijk zal bezitten. Is daarom de uitspraak van Kranenburg, in verband met de grondwettelijke omschrijving van het begrip autonomie, niet evenzeer van toepassing op de formuleering van het Indische begrip uit art. 119 lid 2 I.S., waar hij aangaande de woorden huishouding en provinciaal belang (vgl. art. 63 P.O. lid 1 eerste zin) opmerkt: „Zij zeggen alleen, dat er aangelegenheden zijn, welke door de provinciale staten geregeld moeten worden, maar niet welke deze zijn.”<sup>2)</sup>

Welnu, met dit voor oogen komen ook de verschillende uitspraken der regeering, waarbij zij tijdens de behandeling van het ontwerp der bestuurshervormings-wet er op wees, dat de autonomie, die zij aan de Indische provincie toedacht, principieel niet verschilde met die, welke men in Holland kende, en die, welke de Herzienings-commissie had voorgesteld,<sup>3)</sup> in een milder daglicht te staan. Daarom komt mij Dr. Brückel's verwijt aan het adres der regeering,

<sup>1)</sup> Mem. v. Antw. ontw. best. herv. 2e kamer par. 3 bl. 29.

<sup>2)</sup> Kranenburg „Ned. Prov. Recht” bl. 28.

<sup>3)</sup> Mem. v. Antw. best. herv. Volksraad par. 1 bl. 1 en 2.

Mem. v. Antw. ontw. best. herv. 1e kamer bl. 305.

Mem. v. Toel. ontw. best. herv. Volksraad par. 13 bl. 32.

Handelingen Volksr. 2e gew. zitt. 1920 bl. 128 en bl. 135.

dat zij eigenlijk ten onrechte op deze overeenstemming wees, onverdiend voor. <sup>1)</sup>

Het kardinale verschil tusschen het door de regeering voorgestane stelsel en dat der Herzieningscommissie meent deze schrijver aan te wijzen, wanneer hij zegt, dat in tegenstelling met de regeeringsvoorstellen „de bedoeling van een enumeratiestelsel bij de commissie nooit heeft bestaan” en dat zij „de landswet (= ordonnantie) niet roept om de autonomie te kanaliseeren,” wat n.l. bij een enumeratiestelsel gebeurt, „maar alleen om verdere bevoegdheden te regelen.” <sup>2)</sup>

Ik vraag mij af, is dit wel zoo'n verschil? Kanaliseert men door, zooals de Herzieningscommissie wil, „aan die lichamen onder hooger toezicht volledige autonomie (te) geven n.l. de macht tot regeling van hare huishoudelijke belangen,” <sup>3)</sup> dan niet? Zij zullen toch niet zèlf te bepalen hebben, welke hare huishoudelijke belangen zijn? Men kanaliseert bij beide. Het onderscheid is, dat men, om het beeld verder uit te spinnen, in het eene geval in het plateau een speciale bedding graaft, waarin het water zal hebben te stroomen, in het andere geval hoogt men het geheele plateau op, met uitzondering van een strook, waar het water naar de wetten der natuur vanzelf in teruggedrongen wordt.

Het bovenstaande geldt alleen voor den allereersten aanvang, voor het oogenblik, waarop de provincie zal worden ingesteld, èn bij verdere uitbreidingen van haar huishouding. Is zij eenmaal van bevoegdheden voorzien, of juister gezegd, is haar de verzorging van bepaalde belangen eenmaal toevertrouwd, belangen, die voordien deel uitmaakten van de centrale huishouding, dan bestaat er verder niet het minste verschil met het Hollandsche systeem, want de afbakening der eigen huishouding geschiedt verder negatief op geheel gelijke wijze als dit in Holland het geval is. Ook hier kan de centrale wetgever voortdurend ingrijpen, en die belangen, die tot de provinciale huishouding schijnen te behooren, aan zich te trekken (art. 64 lid 3 P.O.).

De formuleering van het provinciaal medebewind heeft plaats gevonden in art. 119 lid 6 I.S. eerste zin en luidt: „Wanneer de algemeene verordeningen het vorderen verleen de provinciale

<sup>1)</sup> Brückel bl. 40.

<sup>2)</sup> als vorige noot.

<sup>3)</sup> Verslag van de Commissie tot Herziening van de Staatsinrichting van Ned.-Indië. bl. 30

besturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan," welke formuleering in hoofdzaak overeenstemt met die van art. 135 en 144 lid 3 grondwet. Het is dus de verplichting tot uitvoering van regelingen door een hogere rechtsgemeenschap gegeven, in onderscheid met de (door hooger onverplichte) uitvoering, voortspruitende uit de autonomie, waarbij de eigen regeling als grondslag geldt voor de wijze, waarop in een bepaald onderwerp voorzien zal worden. Boven werd gezegd, dat tusschen autonomie en medebewind geen principieel onderscheid bestaat; dat het twee vormen zijn, waarop de centrale regeering aan de behoefte tot decentralisatie, door middel van lagere corporaties, tegemoet komt. Slechts een gradueel verschil tusschen beide bestaat er, een verschil, dat de wetgever nochtans gemeend heeft tot uitdrukking te moeten brengen door een afzonderlijke behandeling der beide functies in de leden 2 en 6 van art. 119 I.S. Hierdoor is een belangrijk practisch verschil tot stand gekomen, dat bij vergelijking van deze leden aan het licht treedt.

Is de provinciale raad, volgens lid 2 van art. 119 I.S., het orgaan, waaraan de behartiging der autonome functie is toevertrouwd, daartegenover wordt van de in lid 6 eerste zin bedoelde provinciale organen voor het medebewind normaliter het college van gedeputeerden opgeroepen.

Wordt de raad t. a. v. de autonomie dus vrij gelaten in zijn oordeel of de verzorging der daartoe behorende onderwerpen al dan niet noodig is, hun medewerking te verleen in geval van medebewind is het college van gedeputeerden een plicht. Hieruit volgt, dat, waar het centrale orgaan in het eene geval meer vrijheid laat dan in het andere, naarmate diens eigen belang er minder of meer bij betrokken is, de waarborgen die beide functies omkleeden verschillend zullen zijn.

Vandaar, dat alleen bij grovelijke verwaarloozing der autonomie pas ingegrepen wordt en dan een speciale ordonnantie noodig is om te bepalen op welke wijze in het bestuur der provincie wordt voorzien (lid 9 van art. 119 I.S.); doch dat t. a. v. het medebewind de controle scherper is en men eens en voor altijd bepaald heeft, dat, wanneer het college van gedeputeerden zijn verplichting niet nakomt, de vereischte medewerking weigert, dat dan de gouverneur in de plaats van het college treedt (art. 119 lid 6 derde zin).

Uitdrukkelijk maakte de regeering in de jaren 1920—1922 dus onderscheid tusschen autonomie eenerzijds en medebewind ander-

zijds, wat niet alleen uit den tekst der wet blijkt, doch eveneens uit de memorie van toelichting op haar ontwerp bestuurshervorming, waar zij zegt: <sup>1)</sup> „Het nieuwe gewest, in den beoogden eindvorm, zal dus in de eerste plaats de geschiktheid moeten bezitten voor uitoefening van autonomie, in de beteekenis van regeling en bestuur van de eigen huishouding . . . . Daarnaast zal het in staat moeten zijn tot uitoefening van zelfbestuur, in de strikte staatsrechtelijke beteekenis van het woord: tot medebestuur om een meer sprekende term voor dit begrip te bezigen.”

Het bevreemdt daarom, dat, wanneer in de jaren 1923—1929 tenslotte de uitwerkingsordonnanties den volksraad aangeboden worden (provincie-ordonnantie en de instellings-ordonnanties), de regeering dan plotseling van zienswijze veranderd blijkt te zijn en zij autonome bevoegdheden en medebewindsopdrachten over één kam tracht te scheren. Dit blijkt al dadelijk uit het opschrift van hoofdstuk V P.O., hetwelk luidt: „Bevoegdheid en taak <sup>2)</sup> van den provincialen raad en het college van gedeputeerden”. Bepalingen, betreffende autonomie, en die, betreffende het medebewind, zijn dus in één hoofdstuk vereenigd. Dit zou op zichzelf niet zoo'n bezwaar zijn, indien het hoofdstuk wederom onderverdeeld ware in een afdeeling handelende over de „bevoegdheden” en één aangaande de „verplichtingen”; danwel, indien men de weg gevolgd was, waarop de Techn. Herz. Comm. de moeilijkheid opgelost heeft, waar zij de beide grondartikelen voor autonomie en medebestuur in één inleidende afdeeling samenbrengt, waarmee zij te kennen heeft willen geven, „dat het bepaalde in de volgende afdeelingen van dit hoofdstuk op beide deelen der gemeentelijke (i.c. provinciale) werkzaamheid van toepassing is. Zulks tenzij het tegendeel uitdrukkelijk mocht blijken.” <sup>3)</sup>

De regeering deed dit alles niet en motiveerde haar verwaarloozing van een onderscheiding bovendien op onbegrijpelijke wijze, zeggende: „Voor het regelen van autonomie en het medebestuur in afzonderlijke hoofdstukken bestond geen reden, aangezien het verschil tusschen beide functies voor de practijk van weinig invloed, meer van academisch belang is.” <sup>4)</sup> Al zou haar toegegeven kunnen worden, dat een scherpe afbakening in de P.O. niet strikt noodzakelijk is, omdat

<sup>1)</sup> Mem. v. Toel. ontw. best. herv. 2e kamer par. 3 bl. 4.

<sup>2)</sup> Juister ware in overeenstemming met art. 119 lid 7 te spreken van verplichtingen.

<sup>3)</sup> Vgl. toel. op art. 64 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 46.

<sup>4)</sup> Mem. v. Toel. P.O. bl. 3 par. 17.

deze ordonnantie nog geen opsomming geeft der concrete, afzonderlijk aan de provincie overgedragen bevoegdheden en opgelegde verplichtingen, desniettegenstaande is de opmerking, dat „het verschil tusschen beide functies voor de practijk van weinig invloed” is, volkomen misplaatst en wordt zij door de aparte behandeling der beide in de leden 2, 6 en 9 van art. 119 I.S. volledig gelogenstraft. Daar wordt immers het, juist in de practijk te maken, onderscheid tusschen aangelegenheden, behoorende tot de provinciale huishouding, en die, voortvloeiende uit het medebewind, uitdrukkelijk voorgeschreven.

Trouwens zij geeft het bestaan van verschil toe als zij zegt: „Het eenige, ik zou bijna zeggen poovere, verschil is, dat ten opzichte van de huishouding van de lagere gemeenschap de hogere nooit scheppend, maar alleen afwerend, kan optreden. In geval van niet-goedkeuring of van vernietiging van eene beslissing de autonomie betreffende van de lagere gemeenschap, heeft deze alléén en bij uitsluiting de bevoegdheid om in de ontstane leemte te voorzien. Bij nalatigheid in de verzorging van een deel harer huishouding staat de hogere gemeenschap vrijwel machteloos. Bij niet of niet behoorlijke uitvoering van haar taak in zake van het medebestuur daarentegen is het anders, daar kan wel degelijk de hogere macht zich stellen in de plaats van de lagere om op hare kosten in de behoorlijke uitvoering te doen voorzien. Dit is dan ook het eenige verschil.”<sup>1)</sup>

Het eenige?

Dr. Brückel is een andere meening toegedaan en wijst nog op het weinige „academische” karakter van het verschil, dat gelegen is in (a) de overheden, aan welke door de betreffende organen verantwoording moet worden afgelegd voor de uitvoering van de eene dan wel de andere functie; (b) de finantieele consequenties in verband met den eenen of den anderen werkkring (geld uit eigen middelen of uit 's landskas); (c) in de rechtsgemeenschap, die vermogensrechtelijk aansprakelijk is, voor autonome aangelegenheden de provincie, voor medebewind aangelegenheden waarschijnlijk (of althans mogelijk) het land.<sup>2)</sup>

Hoewel haar motiveering dus als uitermate zwak gekarakteriseerd mag worden, zal het standpunt der regeering om geen onder-

<sup>1)</sup> Handelingen Volksraad 2e gew. zitt. 1923 bl. 721.

<sup>2)</sup> Brückel bl. 52.

scheiding tusschen autonomie en medebewind te maken, voor zoover het de P.O. betreft tot weinig practische moeilijkheden aanleiding geven, omdat in deze ordonnantie de bepalingen, die op een der beide functies betrekking hebben, dan wel op beide tegelijkertijd, licht te onderkennen zijn. Zoo staan artt. 78 en 63 (slot) tegenover de artt. 60, 62, 63 1e zin, 64, 66, 67, 68 en 76 van hoofdstuk V, terwijl de overige artikelen met beide, en art. 61 met geen van beide in verband staan.

Maar het boven geschilderde standpunt dreigt funest te worden wanneer het ook ten aanzien van de instellings-ordonnanties wordt ingenomen. Immers, daar worden, in tegenstelling met de P.O., waar doorgaans in min of meer algemeene termen bevoegdheden worden verleend, zooals het maken van verordeningen (straf- en belastingverordeningen inbegrepen), het aangaan van geldleeningen e. d., de concrete bevoegdheden geschonken, daar vindt de opsomming plaats van de onderwerpen, welke in den vervolge niet meer uitsluitend tot de zorg van de centrale regeering behooren, doch die de provinciale organen nu geheel of ten deele behartigen zullen. Door deze overdracht krijgen de in de P.O. neergelegde bevoegdheden pas zin, omdat zij slechts de middelen zijn, waarmee de provincie de aan haar (bij instellings-ordonnantie) toevertrouwde belangen zal kunnen verzorgen.

Nu eischt de practijk, daartoe gedwongen door de in art. 119 I.S. gemaakte onderscheiding, dat elk onderwerp, waarmee de provincie zich zal hebben te bemoeien, oogenblikkelijk als een bevoegdheid dan wel als een verplichting zal zijn te onderkennen, opdat direct te constateeren zij welk provinciaal orgaan geroepen is het te verzorgen, door welke sancties het onderwerp wordt omgeven, wie verantwoordelijk is voor de gevolgen e. d.

De instellings-ordonnanties verwaarloozen de onderscheiding echter geheel en al. Weliswaar spreken de hoofdstukken II van „De huishouding en het medebestuur van de provincie . . .”, doch een uitdrukkelijke vermelding van wát bevoegdheden zijn eenerzijds en wát verplichtingen anderzijds, heeft op geenerlei wijze plaats. Wij zullen dus de artikelen stuk voor stuk hebben na te gaan, teneinde uit te maken bij welke functies het daarin genoemde onderwerp moet worden gerubriceerd. Vooraf zal echter getracht moeten worden het criterium vast te stellen, wat bij de beoordeeling als beslissende factor zal gelden. Trachten, want een absoluut geldend zal voor deze warwinkel van bemoeienissen lastig te vinden

zijn, omdat deze veelal worden overgedragen in allerlei subtiële nuanceeringen in de mate der daarbij verleende zelfstandigheid.

Welnu, het meest voor de hand liggend dringt zich naar voren uit het feit, dat autonomie en medebewind geen principieel verschillende zaken zijn, doch dat tusschen beide slechts een gradueel verschil bestaat. Dat de meerdere of mindere mate van vrijheid, die het lagere orgaan gegeven wordt, het onderscheid bepaalt. Wanneer dus de lagere wetgever vrij wordt gelaten, binnen zekere grenzen zèlf te beoordeelen krijgt òf, en zoo ja, op welke wijze en in welke mate hij zich met het onderwerp zal inlaten, wordt hij bevoegd verklaart, en krijgt hij daarbij tevens de noodige bewegingsvrijheid, zoodat het onderwerp beschouwd kan worden te behooren tot de eigen sfeer, dat dan sprake zal zijn van autonomie. Wordt in dit opzicht geen vrijheid gelaten, wordt hem de verplichting opgelegd, of is hij weliswaar bevoegd verklaard, doch zijn de daaruit voortspruitende bemoeienissen duidelijk die met een vreemde sfeer, dan zal ongetwijfeld aan medebewind gedacht moeten worden.

Door mij wordt de scheidingslijn dus minder scherp getrokken dan door Mr. van Werkum<sup>1)</sup>, die van meening is, dat men „als criterium des onderscheids (zal) moeten aannemen, dat zoodra eene verplichte medewerking wordt gevorderd, er sprake is van zelfbestuur, terwijl wanneer uitsluitend ten opzichte van den inhoud der te maken verordeningen aan de provincie verschillende vrijheidsbeperkingen worden opgelegd, er sprake blijft van autonomie.”

Dit te aanvaarden lijkt mij minder juist, omdat de lijn verplichting-bevoegdheid onder autonomie brengt wat somtijds duidelijk als medebewind te qualificeeren valt, hetgeen hieronder nog zal blijken.

Op den drang, in den volksraad op haar uitgeoefend, om in de instellingsordonnantie nauwkeurig te omschrijven wat verstaan moet worden onder autonomie en wat onder medebewind<sup>2)</sup>, antwoordt de regeering: <sup>3)</sup> „Het nut van een uitdrukkelijke mededeeling omtrent elk der verschillende onderwerpen, welke onder de provinciale taak worden begrepen, of zij worden afgestaan in autonomie dan wel in medebestuur kan de regeering niet inzien. Die vraag toch vindt telkens haar feitelijke beantwoording in de wijze, waarop

1) Mr. H. I. van Werkum Kol. Studiën 1932 II „Indische autonomie” bl. 435.

2) Bijl. Volksraad 1e gew. zitt. 1925 ond. 3, stuk 52, bl. 2.

3) Bijl. Volksraad 1e gew. zitt. 1925 ond. 3, stuk 56, bl. 3.

het onderwerp ter verzorging aan de provincie wordt overgelaten dan wel opgedragen."

Haar criterium is dus de wijze, waarop het wordt „overgelaten” dan wel „opgedragen”. Dus ook bevoegdheid, tegenover verplichting. Behalve nu, dat de praktijk dit niet geaccepteerd heeft, ware het te wenschen geweest, dat zij inderdaad dit systeem consequent in de instellingsordonnanties had doorgevoerd. Want vele artikelen spreken van „overdragen”, dat zij gebruikt zoowel t. a. v. autonome onderwerpen als medebewinds-opdrachten, terwijl van „overlaten” en „opdragen” nergens sprake is.

Ja, zelfs zou men even denken dat „overdragen” betrekking heeft op autonomie, waar zij verder zegt: <sup>1)</sup> „Bovendien zou de gevraagde uitdrukkelijke mededeeling ook daarom volkomen nutteloos zijn, wijl autonomie en medebestuur wisselen, in dien zin, dat wat thans in autonomie wordt overgedragen, in den loop van den tijd wellicht moet worden omgezet in medebestuur, terwijl de gang van zaken ook het tegengestelde wenschelijk kan maken.”

Maar uit haar toelichting op art. 16 instellingsordonnantie West-Java, in welk artikel sprake is van het vervoer en den verkoop van zout, dat aan de provincie wordt „overgedragen”, blijkt, dat zij hiermee eveneens medebewind op het oog kan hebben. „Oorspronkelijk was de bedoeling het Regentschap zooveel mogelijk medebesturende bemoeienis te geven, met de regeling van den verkoop in het klein van zout” . . . . bij nader inzien leek het echter „beter alleen de provincie aan te wijzen als het lichaam, dat heeft te zorgen voor een behoorlijke distributie van zout . . . .” <sup>2)</sup>

Daar worden we dus al evenmin wijzer door.

Teneinde raad worden de hierboven aangegeven criteria weer opgevat. Dus, autonomie, indien bevoegd verklaard, maar tevens duidelijk eigen sfeer; medebewind, indien verplicht, en ook bevoegd, wanneer n.l. desondanks bemoeienis met vreemde sfeer.

Zoo springt dadelijk in het oog, dat er bij de artt. 6 en 7 der instellingsordonnanties van medebewind sprake is, omdat het college van gedeputeerden (specifiek orgaan voor medebewind) verplicht wordt mede te werken aan de uitvoering van algemeene verordeningen i.c. de „Inlandsche Gemeente-ordonnantie” (S. 1906

<sup>1)</sup> Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1925 ond. 3, stuk 52, bl. 3.

<sup>2)</sup> Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1925 ond. 3, stuk 194, parr. 296 en 297 bl. 72.



— No. 83) en het „Reglement op de verkiezing, de schorsing en het ontslag van de hoofden der Inlandsche gemeenten op Java en Madoera” (S. 1907 — No. 212). Bemoeienis met lagere publiekrechtelijke lichamen wordt van het college van gedeputeerden gevorderd, zoodat hier van medebewind sprake zal kunnen zijn. Dit blijkt eveneens uit de toelichting op deze artikelen.<sup>1)</sup>

Het achtste artikel der instellingsordonnanties brengt duidelijk een autonome bevoegdheid: de raad kan een onderwerp regelen. Uit het tweede lid blijkt het bovendien overduidelijk, waar n.l. de betreffende provinciale verordening, indien de raad van zijn bevoegdheid gebruik maakt (vrijheid!), de bestaande ordonnantie voor de betrokken provincie geheel vervangt.<sup>2)</sup>

Ofschoon art. 9 voor de praktijk zeer onbelangrijk is, omdat de heerendiensten nog slechts in bijzondere gevallen gevorderd kunnen worden, en de bedoeling bestaat om practisch tot een algeheele afschaffing te geraken,<sup>3)</sup> zoo zal toch bij de entourage van dit artikel even stil gestaan worden.

Daar noch bij, noch krachtens art. 119 I.S. andere regels zijn gesteld (vgl. art. 122 I.S.), is art. 125 lid 3 voor de provincies van toepassing,<sup>4)</sup> en wordt de ordonnantiegever dus gemachtigd om van het bepaalde in art. 46 I.S. 1e en 2e lid af te wijken, door te verklaren, dat de provinciale raad bevoegd<sup>5)</sup> is, om onder toezicht

<sup>1)</sup> Uit de toelichting op art. 6: „Met het oog op de plaats, welke de Inlandsche gemeente in het algemeen Staatsverband inneemt zullen de grondslagen, zij het beperkt tot eenige hoofdpunten, door den ordonnantie-wetgever geregeld moeten worden” . . . . „De uitvoeringsregelingen echter waren te delegeren aan provincie en regentschap, die geacht kunnen worden, beter dan de Centrale wetgever met plaatselijke toestanden en eischen rekening te houden” (Bijl. Volksraad 1e gew. zitt. 1925, ond. 3, stuk 19a, parr. 44, 45 en 46); en uit de toelichting op art. 7 „Zullen de beginselen, welke de regeling omtrent de wijze van verkiezing enz. beheerschen, bij algemeene verordening geregeld moeten blijven, de uitvoering kan zonder eenig bezwaar in den vervolge geheel aan de provincie worden overgelaten.” (ofschoon de regeering met „overlaten” volgens haar mem. v. antw. speciaal autonomie aan wilde duiden, blijkt hieruit, dat ze bij de totstandkoming van de mem. v. toel. deze opvatting nog niet huldigde) (stuk 19a, par. 48 bl. 52).

<sup>2)</sup> Ofschoon het woord „overlaten” niet meer geheel en al betrouwbaar is, geloof ik dat het eveneens de bedoeling van de regeering was. Haar toelichting luidt n.l. „De vaststelling van de verplichting tot herstel van schade aan desawegen . . . . ware over te laten aan de provincie. De provinciale raad ware daarom bevoegd te verklaren bij verordening dit onderwerp te regelen.” (Volksr. 1e gew. zitt. 1925, ondw. 3, stuk 19a, parr. 52 bl. 52).

<sup>3)</sup> Vgl. de regeeringsbrief hieromtrent gericht aan de gouverneurs der provincies, Jaarverslag Oost-Java 1929 bl. 39.

<sup>4)</sup> Brückel wijst erop, dat de considerans der P.O. en andere ordonnanties niet verklaren ook op art. 122 I.S. „gelet” te hebben. Over deze informaliteit zullen we nochtans heen moeten stappen, willen verschillende bevoegdheden, als het recht tot belasting heffen en ook de onderhavige kwestie, niet buiten de I.S. om aan de provincie toebedeeld zijn (vgl. Brückel bl. 239 e. v.).

<sup>5)</sup> Vgl. bevoegdheid tegenover taak in art. 125 lid 2.

van den G.G. verordeningen vast te stellen, betreffende de in dat artikel bedoelde heerediensten. Dit heeft hij gedaan bij art. 9 der instellingsordonnantie. Hier is dus uitdrukkelijk sprake van een bevoegdheid, geen verplichting, die de raad onder toezicht van den G.G. uit kan oefenen. Dus oogenschijnlijk autonomie. Dit zou eveneens uit het derde lid van het artikel kunnen blijken: indien de raad van zijn bevoegdheid gebruik maakt, vervangt de provinciale verordening de desbetreffende ordonnanties. De memorie van toelichting denkt er echter anders over: <sup>1)</sup> „Aanbeveling verdient het, de geheele regeling der heerediensten over te dragen op de provincie.”

Hier laat zij de kwestie nog in het midden.

Maar dan: „Waar die regeling een uitvoering is van art. 57 R.R. (thans art. 46 I.S.) kan de werkzaamheid van de provincie op dit gebied onder het begrip: medebestuur worden gebracht, zoodat (!) hare verordeningen, mede overeenkomstig het uitdrukkelijk voorschrift in het derde lid van art. 68c jo. 68 R.R. (thans 125 jo. 122 I.S.), de goedkeuring van den G.G. zullen vereischen.”

Ook dit standpunt is te aanvaarden. Want hoewel noch art. 46 I.S. (wat de memorie van toelichting even suggereert), noch andere algemeene verordeningen (i.c. de instellingsordonnanties) hier uitdrukkelijk medewerking tot uitvoering vorderen, zoo mag niet ontkend worden, dat het vraagstuk der heerediensten tot een uitgesproken algemeen Indisch belang behoort, en daartoe ook blijft behooren, wie het ook te regelen krijgt. Zoo gezien valt deze bevoegdheid van den provincialen raad onder de bemoeiingen met een der provincie vreemde sfeer en wordt het acceptabel, dat de memorie van toelichting spreekt van „uitvoering van art. 57 R.R.” (art. 46 I.S.). Alleen afgaande op de letter der betrekkelijke bepalingen zou men echter geneigd zijn tot „autonomie” te besluiten.

Overigens verdient de motiveering der vereischte goedkeuring van den G.G. rectificatie. Want dit geschiedt niet, omdat deze werkzaamheid van de provincie onder het medebestuur te brengen is (alsof alle regelingen uit medewind automatisch onder preventief toezicht staan), maar overeenkomstig het uitdrukkelijk voorschrift van art. 125 lid 3 jo. 122 I.S., hetwelk de memorie slechts een

<sup>1)</sup> T. a. p. stuk 19a par. 57 bl. 53.

secundaire grond acht, wordt art. 9 gedwongen over goedkeuring van den G.G. te spreken.

Het volgend artikel der instellingsordonnantie (art. 10), bezit m. i. het uitgesproken karakter van medebewindbrengend. Weliswaar geeft de memorie van toelichting nauwelijks opheldering (alleen t. a. v. lid 2 spreekt ze van: „De vaststelling en wijziging van de grenzen der overige plaatsen kan worden opgedragen aan het college van gedeputeerden”<sup>1)</sup>), maar het stellige bevel, zoowel in lid 1 als lid 2, signaleert medebewind. De praktijk huldigt deze opvatting alleen t. a. v. de werkzaamheden van het college van gedeputeerden.<sup>2)</sup> Omtrent het vaststellen en wijzigen der grenzen van stadsgemeenten (omtrent de besluiten van den raad dus) is geen zekerheid te krijgen, omdat deze besluiten in de jaarverslagen vermeld staan tusschen andere, die zoowel in verband staan met autonomie, als met medebewind.<sup>3)</sup> Het zou vrij zonderling zijn, indien lid 1 op een andere functie betrekking had dan lid 2. Op de zoojuist aangegeven gronden meen ik daarom te kunnen concluderen, dat art. 10 medebewind brengend is.

Dat art. 11 de autonome sfeer der provincie verruimt, is zoowel uit het eerste lid: „De provinciale raad is bevoegd bij verordening het onderwerp te regelen . . .” (het begraven van lijken n.l.), als uit het tweede lid, dat mogelijk maakt de desbetreffende ordonnanties door een provinciale regeling te doen vervangen, duidelijk op te maken.

De bedoeling is de zorg voor de begraafplaatsen in het algemeen over te laten aan de kleinere plaatselijke autonome gemeenschappen (w.o. ook desa's), terwijl de algemeene regelen omtrent het begraven van lijken van de provincie verwacht worden.<sup>4)</sup>

Vervolgens vertrouwt art. 12 een van de belangrijkste onderwerpen aan de zorg van de provincie toe, n.l. de z.g. natte waterstaat. Het is het beheer<sup>5)</sup> van de binnen haar gebied gelegen stroomen, rivieren, bronnen, beken, meren, kanalen en water-

1) T. a. p. stuk 19a par. 60, bl. 53.

2) Vgl. Jaarverslag West-Java 1930 bl. 88 sub e.

3) Vgl. Jaarverslag West-Java 1929 bl. 27 sub 2.

4) Mem. v. Toel. instell. ordonn. West-Java t. a. p. par. 63 bl. 53.

5) De regeering motiveert de overdracht in beheer, en niet in eigendom, zij het in ander verband, als volgt: „. . . . alle gebouwen . . . . worden overgedragen aan die gemeenschap, welke overdracht, zoolang de wettigheid van afstand in eigendom niet vaststaat, voorloopig, bij wijze van overgang tot den toestand, waarbij die gebouwen in vollen eigendom zullen worden afgestaan, den vorm van inbeheergeving zou kunnen aannemen” (mem. v. toel. instell. ordonn. West-Java t. a. p. par. 200 bl. 64).

leidingen, voorzoover dit haar is overgedragen. <sup>1)</sup> Het belangrijkste uitvloeisel hiervan is de zorg voor de irrigatie.

Dat hier sprake is van autonomie blijkt vooreerst overduidelijk uit het artikel zelf, waarin wederom vermeld is, dat door eventueele provinciale regelingen de bestaande ordonnanties ter zake ophouden van kracht te zijn; en bovendien uit de toelichting: „In verband met de overdracht in beheer van de meeste rivieren enz. binnen haar gebied aan de provincie, zal de regeling van deze geheele materie tot de bevoegdheid van den provincialen raad behooren.” <sup>2)</sup> En verder „Overigens worden het zuiver provinciale instellingen . . . .” <sup>3)</sup>

Wat in het bijzonder de irrigatie betreft, alleen de reeds bestaande bevoeiingswerken werden door de provincie overgenomen, en bovendien de aanleg van werken van geringeren omvang. De uitvoering en aanleg van groote bevoeiingswerken die, of uit technisch, of uit financieel oogpunt, de draagkracht van de provincie te boven gaan, die bovendien veelal voor hun uitvoering een eigen organisatie verlangen, blijven echter verzorgd door de centrale (lands) waterstaatsdienst. <sup>4)</sup>

Nu heeft de bedoeling voorgezet, dat de provincie, waar zij het noodig oordeelde, de zorg voor de irrigatie wederom over zou dragen op regentschappen en eventueele waterschappen, <sup>5)</sup> waar art. 12 lid 3 sub b het oog op heeft. De betreffende regelingen der regentschapsraden treden n.l. niet in werking dan na goedkeuring van het college van gedeputeerden. Dit hooger toezicht is veelal noodzakelijk „in die streken, waar de Europeesche landbouwindustrie een op den voorgrond tredende factor is in het economische leven”, <sup>6)</sup> zoodat de zorg voor een evenwichtige behartiging van alle betrokken belangen gewaarborgd dient te worden. Uit gelijken hoofde verlangt art. 12 lid 3 sub a de goedkeuring van den G.G. voor provinciale regelingen ter zake.

In nauw verband met het voorgaande artikel staat art. 13 der instellingsordonnanties, omdat met de overdracht in beheer (in

<sup>1)</sup> De uitzonderingen voor West-Java zijn gegeven in S. 1926 — no. 177; art. 12. instell. ordonn. Midden-Java kent geen beperkingen der overdracht; terwijl art. 12 instell. ordonn. Oost-Java zelf de uitzonderingen opsomt.

<sup>2)</sup> T. a. p. stuk 19a par. 234 bl. 68.

<sup>3)</sup> T. a. p. par. 234 bl. 67.

<sup>4)</sup> Mem. v. toel. inst. ord. W. J. par. 219 e. v. bl. 66—67.

<sup>5)</sup> Mem. v. toel. inst. ord. W. J. bl. 82 (ontw. art. 14).

<sup>6)</sup> Mem. v. toel. inst. ord. W.-J. par. 238 bl. 68.

autonomie) van rivieren enz. aan de provincie, de landsregelingen t. a. v. beschoeiingen en andere werken daar langs, moeilijk te vereenigen zouden zijn. <sup>1)</sup> Dat art. 13 dientengevolge de autonome sfeer verruimt, behoeft geen nader betoog.

Het bij S. 1928 — No. 557 ingevoegde artikel 13a der instellingsordonnantie West-Java bekrachtigde een reeds sinds de instelling dier provincie bestaanden toestand. <sup>2)</sup> Het had dus slechts formeele waarde. Uitbreiding der provinciale huishouding voor West-Java bracht het dus niet meer. <sup>3)</sup> Want, dat bij overdracht van beheer van havengebieden sprake is van autonomie, springt dadelijk in het oog, wanneer men de redactie van dit artikel vergelijkt met het eveneens autonomie brengende art. 12 lid 1.

Het hierop volgende artikel der instellingsordonnanties, art. 14 (I.O. Midden-Java art. 15), verleent de provincie het beschikkingsrecht over de niet in art. 1 der Ind. Mijnwet (S. 1899 — No. 414, zooals gewijzigd S. 1919 — No. 4) genoemde delfstoffen, <sup>4)</sup> welke voorkomen in het vrij landsdomein. Of hier sprake is van autonomie, dan wel van medebewind, heb ik uit de memorie van toelichting niet kunnen opmaken. Wordt het artikel zèlf in beschouwing genomen, dan blijkt, dat het betrekking heeft op drie onderwerpen; en wel 1e de aangegeven, in vrij landsdomein voorkomende delfstoffen in het algemeen (lid 1), 2e die, welke speciaal in 's lands bosschen voorkomen (lid 2), en 3e die, welke zich bevinden in de aan de provincie in beheer gegeven bosschen (lid 2 en lid 3). De sub 1e en 2e genoemde meen ik te moeten rubriceeren onder het medebewind, omdat vooreerst het specifieke medebewindsorgaan wordt aangewezen, die de vergunningen heeft te verleenen (de aanvang van lid 1 spreekt weliswaar van „aan de provincie,” maar zoowel uit het slot van het lid, als uit lid 4 blijkt dat men daarmee het college van gedeputeerden op het oog heeft <sup>5)</sup>); verder is het verleenen van vergunningen een karakteristieke uitvoeringshan-

<sup>1)</sup> Mem. van toel. inst. ord. J. W. par. 240 bl. 68.

<sup>2)</sup> Jaarverslag prov. West-Java 1928 bl. 2.

<sup>3)</sup> Wèl voor Midden- en Oost-Java (resp. art. 14 en 13a), omdat bij de afkondiging van dit staatsblad deze provincies nog niet bestonden.

<sup>4)</sup> Aangezien de mijnpolitiek een zaak van het centrale gezag is, in verband met de buitenlandsche belangen, daarbij betrokken, werd geen bemoeiing gegeven met de wèl in art. 1 der Mijnwet aangegeven delfstoffen. T. a. v. de stoffen, andere dan de in bedoeld art. opgesomde, bestond geen bezwaar. Mem. v. toel. inst. ord. West-Java par. 281 bl. 71.

<sup>5)</sup> Desondanks spreekt de mem. v. toel. „zal de provinciale raad zeker niet doof zijn voor ingebrachte wezenlijke gewichtige bezwaren tegen een bepaalde vergunning . . .” T. a. p. par. 288 bl. 71.

deling; en bovendien blijkt het wel zoo duidelijk een bemoeiing met een vreemde sfeer (vrij landsdomein, 's landsbosschen), dat, ondanks het gebruik van het woord „overdragen” in lid 1, moeilijk meer aan autonomie gedacht kan worden.

Alleen t. a. v. de bepaalde groep van sub 3e genoemde materialen, is hierop een uitzondering. Want volgens lid 3 is de provinciale raad bevoegd, om aangaande het inzamelen van niet los op den bodem liggende steenen, doch alleen voorzoover het aan de provincie of regentschap in beheer gegeven bosschen betreft, nieuwe regelen te stellen, die de oude landsvoorschriften zullen vervangen, terwijl ook de beperkingen, waaraan het beschikkingsrecht gebonden is, (over welke lid 2 spreekt) <sup>1)</sup> slechts betrekking hebben op 's lands bosschen. (Niettemin blijft het verplichte overleg, met het hoofd van den dienst van mijnbouw ook voor de bij de provincie in beheer gegeven bosschen gelden vgl. lid 4).

Aangaande art. 14 (I.O. Midden-Java art. 15) kan dus tot deze conclusie gekomen worden, dat het in het algemeen medebewind brengend is, met uitzondering voor delfstoffen in bosschen, welke aan de provincie in beheer zijn overgedragen.

Hier moge nogmaals herhaald worden, dat de staatsregeling een onderscheiding tusschen beide functies, autonomie en medebewind, noodzakelijk maakt. Ware aan dit verlangen in de latere ordonnanties voldaan, tot dergelijke bizarre conclusies als uit het onderhavige artikel getrokken, zou geen aanleiding bestaan. Men had zich stellig nog eens bedacht, alvorens een dergelijke redactie te verzinnen.

Het jaarverslag Midden-Java 1930 beschouwt dit artikel als brengende autonomie. <sup>2)</sup> Terwijl Mr. van Werkum het in zijn geheel als een medebewindsartikel opvat. <sup>3)</sup> Entre ces deux mon coeur balance.

Dat art. 15 der instellingsordonnanties (I.O. Midden-Java art. 16) wederom betrekking heeft op de autonome provinciale sfeer, blijkt na het voorgaande genoegzaam uit het artikel zelf. <sup>4)</sup>

Reeds vroeger bij de bespreking van de term „overdragen”

<sup>1)</sup> De beperkingen, waaraan het beschikkingsrecht in 's lands bosschen is onderworpen, zijn neergelegd in S. 1926 — No. 219. Het inwinnen van het advies van den betrokken boschbeheerder wordt tot plicht gesteld (vgl. art. 2 lid 1).

<sup>2)</sup> Jaarverslag Midden-Java 1930 bl. 36 sub H.

<sup>3)</sup> Mr. H. I. van Werkum, Kol. Studiën 1932 II „Indische autonomie” bl. 439.

<sup>4)</sup> Ten overvloede een citaat uit de mem. v. toel.: „De regeling van het verleenen dezer vergunningen kan zonder eenig bezwaar geheel worden overgelaten aan de provincie” t. a. p. par. 290 bl. 72.

bleek, dat de zorg voor het vervoer en de verkoop van zout binnen de provincie (art. 16 instell. ordonn.; die van Midden-Java art. 17) medebewind beteekende.<sup>1)</sup> Het volgt tevens uit het feit, dat in verband met het monopoliekarakter, de verwerving der zoutvoorraden en het brengen dier voorraden binnen het bereik der lagere gemeenschap, in handen bleven van het gouvernement.<sup>2)</sup> Alleen met de distributie en de verkoop werd de provincie belast. Hier is duidelijk sprake van medewerking door de provincie aan een haar vreemde sfeer. Bovendien worden de voorwaarden, waaronder, en de wijze, waarop die overdracht plaats vindt, geregeld bij ordonnantie, welke tevens de verkoops prijs, het aantal debietplaatsen, de minimum aan te houden voorraad en het deel der opbrengst, dat de provincie zal toevloeien, vaststelt,<sup>3)</sup> zoodat wel duidelijk blijkt dat de regeering het zout als een belang van het land is blijven beschouwen.<sup>4)</sup>

Tot de autonome sfeer der provincie zal ongetwijfeld ook gerekend moeten worden de bevoegdheden, genoemd in de tweede afdeling van hoofdstuk II der instellingsordonnantie. Het blijkt vooreerst uit de titel, waar sprake is van „Overdracht aan de provincie . . . van de huishouding der opgeheven locale ressorten voor zoover, deze niet is overgedragen op de daarbinnen gelegen regentschappen.” In gelijken zin spreekt de memorie van toelichting.<sup>5)</sup> Dr. Roskott, die zich eveneens met deze kwestie heeft bezig gehouden, huldigt eenzelfde opvatting,<sup>6)</sup> terwijl ook de praktijk er niet anders over denkt.<sup>7)</sup>

Over enkele artikelen van deze afdeling hier iets uitvoeriger. Art. 18 regelt de overgang van de eigendommen, baten, lasten,

<sup>1)</sup> Vgl. bl. 113.

<sup>2)</sup> Mem. v. Toel. (Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1925, ond. 3, stuk 194,) par. 293 bl. 72.

<sup>3)</sup> Bedoelde ordonnanties zijn: voor West-Java, S. 1925 — No. 688; voor Midden-Java, S. 1929 — No. 457; en voor Oost-Java, S. 1928 — No. 547.

<sup>4)</sup> Het nu volgend art. der instell. ordonn. van West-Java (art. 17) droeg een deel der landsautomobiendienst over. Deze dienst is echter van 1 Jan. 1928 af weer door het land overgenomen (S. 1928 — No. 27). Een overeenkomstig artikel komt dan ook in de instell. ordonn. Midden- en Oost-Java niet voor.

<sup>5)</sup> „Het grootste deel van de autonome taak der voormalige in West-Java gelegen autonome gewesten en de na hunne opheffing tijdelijk daarvoor in de plaats getreden plaatselijke raden wordt, blijkens de verschillende instellingsordonnanties, overgedragen aan de autonome regentschappen. Het resteerende gaat over naar de provincie”. Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1925, ond. 3, st. 19a, bl. 82.

<sup>6)</sup> Dr. B. F. Roskott „De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de Centrale rechtsgemeenschap” bl. 74.

<sup>7)</sup> „Een belangrijk deel (der huishouding wordt) ingenomen door de werkkring van de thans opgeheven gewestelijke raden . . .” Jaarverslag West-Java 1926 bl. 12.

rechten en verplichtingen der bij de instelling der provincie opgeheven locale ressorten. Voor zoover de instellingsordonnanties der regentschappen niet anders bepalen, gaan deze over op de provincie. Het grootste deel van dien autonomen kring werd aan de regentschappen toevertrouwd. Alleen die onderwerpen, welke boven de lagere huishoudingen uitgingen, dan wel doelmatiger door de provincie behartigd zouden worden, vielen deze laatste toe. De instellingsordonnanties van Midden- en Oost-Java kennen een artikel, overeenkomend met dit der instellingsordonnantie West-Java, niet. Voor eerst genoemde provincies geldt ter zake art. 2 der ordonnantie van S. 1927 — No. 557, welke een algemeene voorziening geeft tot regeling van enkele gevolgen, verbonden aan de opheffing van locale ressorten en de daarvoor ingestelde raden. Lid 1 van dit art. 2 heeft dezelfde strekking als art. 18 instellingsordonnantie West-Java. Uitvoeriger is het, waar het ook een regeling geeft van de overgang der bevoegdheden en plichten der opgeheven locale raden, die hunner voorzitters, commissiën, leden en ambtenaren, welke, voorzoover bemoeiingen aan de provincie ten deel vallen, worden uitgeoefend door den provincialen raad, het college van gedeputeerden en provinciale ambtenaren, aan te wijzen door dit college (lid 2).

Een bijzondere voorziening van deze algemeene overgangsregeling geeft art. 19 instellingsordonnantie West-Java (Midden-Java art. 18, Oost-Java art. 17), hetwelk speciaal het oog heeft op de door voormalige gewesten aangegane geldleeningen en andere schulden. Omdat moeilijk een splitsing te maken was, werd de geheele zorg voor een geregelde aflossing en rentebetaling op de schouders gelegd van de provincie, maar daartegenover werden de regentschappen verplicht tot aflossing en rentebetaling aan de provincie, van dat deel dier schulden, dat in het bijzonder heeft gediend voor de totstandkoming of verbeteringen van aan die regentschappen overgedragen zaken.<sup>1)</sup>

Een speciaal artikel wordt eveneens gewijd aan de wegen en daarbij behorende werken, welke, de algemeene overgangsregel volgend, in beheer zijn gekomen bij de provincie, voorzoover niet overgedragen op de regentschappen (inst. ordonn. West-Java art. 20; Midden-Java art. 19; Oost-Java art. 18). Ten allen tijde kan zij

<sup>1)</sup> Mem v. Toel. inst. ordonn. West-Java, Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1925, ond. 3, stuk 19a bl. 82.



begrijpelijkerwijs gedeelten hiervan weer afstaan aan de lagere zelfstandige rechtsgemeenschappen. Maar lid 2 verklaart haar bovendien uitdrukkelijk bevoegd tot het omgekeerde, om wegen, eerst bij anderen in beheer, nu te brengen onder dat van de provincie. Dit was noodig om haar in de gelegenheid te stellen die wegen, die door de ontwikkeling van het verkeer van meer dan lokaal belang zouden worden, in de huishouding der provincie op te nemen.

De zorg voor de provinciale wegen berust bij de z.g. droge waterstaat, welke een onderdeel vormt van den provincialen waterstaatsdienst.

Tenslotte wijst art. 21 instellingsordonnantie West-Java (Midden-Java art. 20; Oost-Java art. 19) een aantal bedrijven en inrichtingen aan, die voortaan door de provincie geëxploiteerd zullen worden. Hiervan kan zij wederom afstand doen ten behoeve van een der lagere gemeenschappen, indien daartoe aanleiding zou bestaan, zoodat op deze wijze inkrimping der provinciale huishouding plaats kan vinden.

De artt. 22, 23 en 24 instellingsordonnantie West-Java (Midden-Java 21, 22 en 23; Oost-Java 20, 21 en 22) komen hierna ter sprake. De overige artikelen hadden slechts tijdelijke waarde, zoodat deze hier stilzwijgend voorbij gegaan worden.

De vraag zal ongetwijfeld rijzen, hoe het stempel van autonomie, dat hier op het meerendeel der onderwerpen, in de instellingsordonnanties genoemd, gelegd wordt, is te vereenigen met de verschillende beperkingen, waaraan de regelingsbevoegdheid van den raad is onderworpen.

Immers art. 12 lid 2 biedt de mogelijkheid, dat bij ordonnantie omtrent het beheer van de in dat artikel overgedragen onderwerpen en het daarop uit te oefenen oppertoezicht van den G.G., regelen worden gesteld; <sup>1)</sup> art. 13a lid 2 (inst. ord. Midden-Java art. 14 lid 2) bepaalt vrijwel hetzelfde als art. 12 lid 2; en tenslotte verlangen de leden 4 der artt. 14 en 15 vooraf overleg met de aldaar genoemde Landsautoriteiten.

Dit zijn dus alle beperkingen van de volledige vrijheid om zich

---

<sup>1)</sup> Blijkens de jaarverslagen der prov. West-Java laat deze ordonnantie nog steeds op zich wachten. Vgl. de Hoofdstukken I der tweede afdeling, par. 1, sub A dier jaarverslagen. Mocht een zoodanige regeling t.z.t. tot stand komen dan zou dit misschien een aanleiding zijn om t.a.v. de natte waterstaat van „beperkte autonomie” te gaan spreken. (Vgl. bl. 102—103).

met de overgedragen belangen in te laten, beperkingen, die dienen moeten om eenrichtige uitoefening der autonomie te waarborgen, doch die m. i. principieel niet verschillen van de garanties, welke de provinciale en gemeentelijke autonomie in Nederland omgeven.

Want het vereischte, dat alle Nederlandsche provinciale verordeningen, welk onderwerp zij ook regelen, de goedkeuring des konings behoeven (art. 134 lid 3 Gr.W. en art. 140 N.P.W.); dat een groot aantal besluiten van voornamelijk financieelen aard, genomen door gemeentebesturen, aan de goedkeuring van gedeputeerde staten dienen te worden onderworpen (art. 228 N.G.W. e. v.) dat de gemeentelijke strafverordeningen, medegedeeld moeten worden aan gedeputeerden die, zoo daartoe naar hun meening aanleiding bestaat, den koning schorsing of vernietiging dezer verordening kunnen voorstellen (artt. 198—201 N.G.W.); dat alles heeft geen andere bedoeling dan de uitoefening der autonome bevoegdheden dier publiekrechtelijke lichamen in zekere banen te leiden. Uit den aard der zaak was men in Indië genoodzaakt, aangezien de zelfstandige rechtsgemeenschappen aldaar gecreëerd moesten worden en bijgevolg de wijze, waarop zij van de hun toegekende bevoegdheden gebruik zouden maken, niet door een historisch wordingsproces was bepaald, de te volgen wegen scherper af te palen. Want niet vergeten mag worden, dat in laatste instantie ook aan die belangen, die naar het inzicht der centrale regeering doelmatiger door lagere overheden verzorgd worden, de belangen van het land verbonden blijven. Waar een provincie plotseling overgedragen krijgt het beheer b.v. van de binnen haar gebied gelegen landshaveninrichtingen, daar is het begrijpelijk, dat met de nieuwe verzorger geen volslagen ommekeer in de beheermethode geduld kan worden.

Zeker, toegegeven kan worden, dat waar de centrale bemoeienis met deze provinciale bevoegdheden te ver mocht gaan, waar de beperking practisch een volledig aan banden leggen zou worden, dat dan het gradueele verschil, dat er tusschen autonomie en medebewind zou bestaan, vervaagt en dat men een dergelijke vorm van autonomie juister medebewind zou kunnen noemen. Zoo'n geval heeft zich naar mijn meening voorgedaan bij de overdracht van de landbouwvoorlichtingsdienst (S. 1926 — No. 568).

Want behalve in de instellingsordonnanties hebben sommige andere ordonnanties de provinciale bemoeiingssfeer in omvang doen toenemen, niettegenstaande het opschrift van het tweede

hoofdstuk der instellingsordonnanties, hetwelk spreekt van „de huishouding en het medebestuur”, doet vermoeden, dat buiten deze ordonnanties geen andere, nieuwe bevoegdheden en verplichtingen over- en opgedragen kunnen worden. Men zal hier Brückel's filosofie tot de zijne te maken hebben en denken: „Wellicht doet men wijs aan zulke vormen van redactie geen waarde te hechten.”<sup>1)</sup>

Welnu bij S. 1926 — No. 568 werden de beginselen vastgesteld, welke voorhands zouden gelden „in zake de verhouding tusschen het Land en de provincie West-Java met betrekking tot de landbouwvoorlichting.”

Proefnemingen te velde, welke dienen om bepaalde landbouwtechnische kwesties tot oplossing te brengen, worden alleen genomen na voorafgaand overleg tusschen den directeur van landbouw, nijverheid en handel en het college van gedeputeerden, terwijl de uitvoering dier proefnemingen geschiedt door de landbouwambtenaren der provincie, volgens het plan, dat daartoe voor iedere proefneming is vastgesteld door evengenoemd departementshoofd (art. 2 lid 1). Deze autoriteit kan machtiging verleenen om, al dan niet op voorstel van het college van gedeputeerden, van bedoeld plan af te wijken (art. 2 lid 2).

Verder zijn de provinciale landbouwambtenaren verplicht t. a. v. de zoojuist genoemde proefnemingen, de aanwijzingen te volgen van door den directeur aangewezen inspecteerende ambtenaren, welke aanwijzingen onmiddellijk schriftelijk ter kennis worden gebracht aan het college van gedeputeerden (art. 2 lid 6).

Voorts verzamelen de landbouwambtenaren der provincie statistische gegevens betreffende ziekten en plagen, volgens voorschriften dienaangaande door den directeur vast te stellen, welke gegevens door tusschenkomst van gedeputeerden aan het departementshoofd worden ingezonden (art. 3 lid 1).

En tenslotte is overleg noodig tuschen dezen autoriteit en gedeputeerden voor:

- het verzamelen van die gegevens,
- het geven van demonstraties, en
- het oprichten van landbouwbedrijfscholen en landbouwcursussen (artt. 3, 4 en 5).

Zooals uit de weergave van deze ordonnantie blijkt, valt het

<sup>1)</sup> Brückel bl. 66.

lastig om nog aan autonomie te blijven denken. Roskott, die zich eveneens met deze kwestie heeft bezig gehouden, „kan het noch tot de provinciale huishouding, noch tot het medebewind rekenen.”<sup>1)</sup> Het jaarverslag van West-Java schijnt het ook dubieus te vinden, waar het, met een merkwaardig accent op huishouding, vermeldt: „Wel werd de „huishouding” eenigermate uitgebreid door de overdracht . . . van de landbouwvoorlichting . . .”<sup>2)</sup> Doch hiermee stempelt het deze overdracht nochtans tot autonomie.

Ik meen, dat de provincie hier aan zoodanige banden gelegd wordt, dat tot het etiket „medebewind” besloten moet worden. Want vooreerst wordt van het college van gedeputeerden voortdurend overleg gevorderd, (de provinciale raad komt nergens ter sprake) en verder richt deze ordonnantie zich rechtstreeks tot de provinciale ambtenaren, verlangt van hen medewerking tot uitvoering,<sup>3)</sup> en tenslotte blijkt uit de sfeer der ordonnantie, dat deze bemoeiing gezien wordt als die met een centraal belang, zoodat moeilijk autonomie aangenomen kan worden.<sup>4)</sup>

Het volgende staatsblad (S. 1926 — No. 569) droeg „een deel der overheidsbemoeienis met den burgerlijken veeartsenijkundigen dienst op de provinciën” over. De overheidsbemoeienis t. a. v. de plaatselijke bevordering van de veeteelt en de zorg voor de veterinaire hygiëne werd in provinciën „overgelaten aan het provinciaal bestuur.”<sup>5)</sup> De zorg voor den algemeenen gezondheidstoestand van het vee en de bevordering van de veeteelt in het algemeen bleef echter opgedragen aan ambtenaren van den burgerlijken veeartsenijkundigen dienst<sup>6)</sup>. Dat hier van autonomie sprake is, behoeft geen nader betoog.<sup>7)</sup>

Verder werd bij gouvernementsbesluit van 13 Februari 1927 No. 4x (S. 1927 — No. 43) een nadere regeling gegeven „van de bevoegdheden inzake aanleg en gebruik van transportkabels in provincies.” Deze materie werd „in provincies overgelaten aan

<sup>1)</sup> Roskott t. a. p. bl. 77.

<sup>2)</sup> Jaarverslag West-Java 1927 bl. 11.

<sup>3)</sup> Dat, zonder op eenigerlei wijze uit te doen komen, dat het college van gedeputeerden de leiding blijft behouden, dit rechtstreeks oproepen van lagere organen in strijd is met art. 119 lid 6 I.S. jo. 122 I.S. komt ter sprake aan het slot van dit hoofdstuk bij het medebewind, sub c.

<sup>4)</sup> Mr. van Werkum (Kol. Studiën 1932 II bl. 441), meent, met gebruikmaking van de door hem voorgestane criteria (vgl. hierboven), wél tot autonomie te moeten besluiten.

<sup>5)</sup> Vgl. art. 1 lid 2 dier ordonnantie. Spatieering van het origineel.

<sup>6)</sup> Art. 2.

<sup>7)</sup> Jaarverslag West-Java 1927 bl. 11 rekent dit eveneens tot dezelfde „huishouding”.

den provincialen raad" (sub I), zoodat eventueele provinciale verordeningen de landsregelingen ter zake<sup>1)</sup> vervangen (sub II). Reeds de memorie van toelichting op de instellingsordonnantie West-Java sprak van: „dit onderwerp geheel over te brengen naar de provinciale raden" en „... aangenomen kan worden, dat de provinciale raad uit zichzelf reeds die bevoegdheid heeft." <sup>2)</sup> Commentaar overbodig. <sup>3)</sup>

Rekent het jaarverslag van West-Java 1927<sup>4)</sup> de in S. 1927 — No. 144 (kustvisserij-ordonnantie) geopende mogelijkheid, om bij provinciale verordening regelen te stellen omtrent de door Nederlandsche onderdanen uitgeoefende kustvisserij, tot het medebewind, waartoe dan speciaal de raad geroepen zou zijn, mij lijkt, dat deze ordonnantie volledige vrijheid geeft om dit onderwerp geheel naar het inzicht van den raad te verzorgen, zoodat hier wederom uitbreiding der provinciale huishouding zou hebben plaats gehad. <sup>5)</sup> Ook Roskott twijfelt aan de juistheid van genoemd jaarverslag. <sup>6)</sup>

In dit verband kan ten slotte nog genoemd worden art. 3 lid 2 der jachtordonnantie 1931 (S. 1931 — No. 133). De raad wordt in dit artikel bevoegd verklaard aanvullende regelen te geven op de jachtverordening 1931 (S. 1931 — No. 265). Waar hier aanvullende regelingsbevoegdheid uitdrukkelijk verleend wordt, zoo meen ik dat wij in deze te maken hebben met een belang der eigen huishouding en dat zoodoende de qualificatie autonomie te verantwoorden is. <sup>7)</sup>

De overige ordonnanties, die op eenigerlei wijze bemoeiing van

<sup>1)</sup> S. 1871 — No. 102, zooals gewijzigd bij S. 1925 — No. 686.

<sup>2)</sup> Bijlagen Volksraad 1e gew. zitt. 1925, ond. 3, stuk 19a, par. 334 bl. 75.

<sup>3)</sup> Brückel (bl. 136) rangschikt deze materie m.i. ten onrechte onder het medebewind. — Nochtans blijft zijn opmerking, dat overdracht hiervan bij G.B. vermoedelijk onwettig is, omdat art. 119 I.S. lid 7 uitsluitend spreekt van regeling der bevoegdheid en verplichtingen der provinciale besturen bij ordonnantie, ook t. a. v. de hier gehuldigde opvatting van kracht.

<sup>4)</sup> bl. 22.

<sup>5)</sup> Ter verduidelijking volgt hieronder het kardinale artikel der ordonnantie: Art. 7 (lid 1). Behoudens de beperkingen voorkomende in deze of in andere ordonnanties zijn Nederlandsche onderdanen tot de uitoefening van kustvisserij gerechtigd.

(lid 2) Voor Java en Madoera kunnen bij provinciale verordening dan wel gewestelijke keuren (de provincies Oost- en Midden-Java waren nog niet ingesteld! v.b.) . . . . . voorschriften worden vastgesteld omtrent de door Nederlandsche onderdanen uitgeoefende kustvisserij, waarbij voorzoo veel noodig, die visscherij afhankelijk kan worden gesteld van uit te reiken consenten.

<sup>6)</sup> Roskott bl. 76.

<sup>7)</sup> Anders het Jaarverslag prov. West-Java 1931, bl. 30, dat deze ordonnantie medebewindbrengend acht.

provinciale organen toestaan, dan wel verlangen, en die allen door de jaarverslagen der provincie als medebewind brengend beschouwd worden, komen ter sprake in de laatste afdeeling van dit hoofdstuk, onder het medebewind.

Slechts verdient nog vermelding, dat de regeering, volgens het jaarverslag van West-Java (1931)<sup>1)</sup>, overweegt om de zorg voor het volksonderwijs aan de stadsgemeenten en regentschappen over te dragen, waardoor ook aan de provincie bevoegdheden ten deel zouden vallen. Eenzelfde voornemen zou ten aanzien van een deel der gezondheidszorg bestaan.<sup>2)</sup>

Behalve de hierboven genoemde onderwerpen, mag nog tot de autonome sfeer der provincie gerekend worden het z.g. braakliggende terrein. Dat zijn onderwerpen, die tot nu toe onverzorgd waren en die, volgens de uitspraak der regeering, tot de autonome competentie van de provincie gerekend mogen worden.<sup>3)</sup> De meeningen over de beteekenis van dit braakliggende terrein zijn verdeeld.<sup>4)</sup> Als typisch voorbeeld van een verordening, die zich hierop heeft begeven, mag gerekend worden de verordening van 22 December 1930, houdende bepalingen ter bevordering van het onbelemmerd gebruik van de vliegvelden en noodlandingsterreinen voor vliegtuigen in de provincie West-Java.<sup>5)</sup> Zij heeft ten doel de gevaren, verbonden aan het landen en opstijgen van vliegtuigen te verminderen door het leggen van een beperkt bouwverbod op de gronden en erven, welke aan de landingsterreinen belenden. „Waar de algemeene wetgever deze stof voorshands nog ongeregeld heeft gelaten,” merkt het jaarverslag naar aanleiding van deze verordening op, „ligt haar verzorging het meest op den weg van het Provinciaal Wetgevend gezag . . . .”

Tenslotte komt in dit verband nog in aanmerking de ordonnantie van S. 1929 — No. 449, krachtens welke de G.G. aan provincies op verzoek of met instemming der provinciale raden, ontheffing kan verleenen van het aan haar overgedragen beheer van aan den lande toebehoorende zaken.

<sup>1)</sup> bl. 16 en 17.

<sup>2)</sup> Dit laatste bevindt zich in vergevorderd stadium van voorbereiding. Vgl. Bijlagen Volksraad 1932—1933, ond. I, afd. IV, stuk 7, bl. 9.

<sup>3)</sup> Vgl. de desbetreffende verklaring der regeerings-gemachtigde in de vergadering van den Volksraad van 27 Juli 1925. Hand. Volksr. 1e gew. zitt. 1925 bl. 1172.

<sup>4)</sup> Geringschattend, Brückel bl. 50; waardeerend, Mr. van Werkum, Kol. Studiën 1932, II bl. 431.

<sup>5)</sup> Prov. Blad West-Java 1930, No. 18.

Hier wordt dus gelegenheid gegeven tot vrijwillige inkrimping der autonome sfeer, waarvan o. a. gebruik gemaakt is door de provincie West-Java. Op het desbetreffende verzoek van den provincialen raad werd bij gouvernementsbesluit van 16 Maart 1931 No. 37 de provincie van het beheer over het dierenpark Penandjoeng ontheven.

Dat de hierboven weergegeven bepalingen min of meer tot in details konden worden nagegaan, was een uitvloeisel van de omstandigheden, waaronder de provincies het levenslicht aanschouwden. Deze omstandigheden toch noopten om, toen de provincies eindelijk van concrete bevoegdheden zouden worden voorzien, gebruik te maken van een enumeratie-stelsel, een stelsel, waardoor, zooals boven betoogd, het karakter van de Indische autonomie en het Indische medebewind niet principieel ging verschillen met de autonomie en het medebewind, zooals die in Holland bestaat.

Weliswaar heeft de grondwet in theorie de Nederlandsche autonomie aan de lagere publiekrechtelijke lichamen trachten te waarborgen, doch in de praktijk is het ook bij trachten gebleven. Van waarborgen kon geen sprake zijn. „Daarom zij men voorzichtig met het maken van vergelijkingen tusschen de Nederlandsche en de Indische autonomie, omdat ondanks principieel verschil in theorie de praktijk uitwijst, dat misschien in Holland door de regeering en de wetgever dieper en vaker wordt ingegrepen in de plaatselijke autonomie dan in Indië.”<sup>1)</sup>

Tenslotte nog èèn opmerking.

De aparte behandeling in art. 119 I.S. van autonomie eenerzijds en medebewind anderzijds, heeft met zich meegebracht, dat een blijvende onderscheiding van beide functies voor de praktijk van het provinciaal recht noodzakelijk is. Ook al moge er tegen de zoo vaak herhaalde uitspraak der regeering, dat eigenlijk tusschen autonomie en medebewind geen verschil bestaat, onder andere omstandigheden niets in te brengen zijn, een onderscheiding in de P.O. en speciaal in de instellingsordonnanties is thans een absoluut vereischte.

Overdracht van bevoegdheden, waarbij men practisch aan de lagere corporaties zelf overlaat te bepalen in welke qualiteit de organen zich er mee zullen bemoeien, welke waarborgen er bestaan

---

<sup>1)</sup> Mr. H. I. van Werkum „Indische autonomie” Kol. Studiën 1932 II bl. 443.

en wie voor de gevolgen aansprakelijk is, mag een staatsrechtelijk onding heeten.

Of men wijzige de staatsregeling<sup>1)</sup> of men make het verlangde onderscheid. Een van beide.

## 1. De Autonomie.

### a) De Raad.

Wanneer hoofdstuk V der P.O. spreekt van de „bevoegdheid en taak van den provincialen raad en het college van gedeputeerden,” dan volgt daaruit, dat daar niet alleen sprake is van attributie der bevoegdheden, waarvan de provinciale organen zich kunnen bedienen, maar bovendien dat wij te maken hebben met een distributie hiervan over die verschillende organen: met een competentie-verdeeling, binnen het provinciale lichaam dus.<sup>2)</sup> Weliswaar heeft de praktijk, wat deze distributie betreft, weinig moeilijkheden gebaard, nochtans is de wettelijke regeling hiervan op het oogenblik onvoldoende. Immers volgens de woorden van de P.O. behoort aan den provincialen raad de regeling en het bestuur der provinciale huishouding (art. 60 P.O.). Alle macht, zoowel van regeling als van bestuur, wordt dus oogenschijnlijk in handen gelegd van den raad, niets uitgezonderd. Echter, art. 75 P.O. wijst in het algemeen het college van gedeputeerden aan, om voor de uitvoering van 's raads besluiten zorg te dragen, d. w. z. een deel van het bestuur, een stuk autonomie, wordt door dit artikel opgedragen aan het college van gedeputeerden: de algemeene regel van art. 60 P.O. gaat dus niet op. Want, men heeft nagelaten aan dit artikel de beperking toe te voegen: behalve voor dat deel van het bestuur, dat door de P.O. zèlf aan het college van gedeputeerden is opgedragen.<sup>3)</sup>

Bestuur is het college, behalve in art. 75 P.O., verder nog toegedacht in art. 30, 77, 79, 89, 92, 124 etc.

Naast die van den raad, heeft ook het college van gedeputeerden dus een eigen werkkring, waarvan het belangrijkste deel wordt ingenomen door de uitvoering van raadsbesluiten, genoemd in art. 75, waarop de voorbereiding van al hetgeen in den raad ter tafel gebracht moet worden (art. 77) direct zal volgen.

<sup>1)</sup> In dezen zin van Vollenhoven Kol. Tijdschrift 18 Maart 1929 bl. 117 e. v.

<sup>2)</sup> Vgl. Verslag Techn. Herv. Comm. Inleiding par. 3 bl. 12 e. v., waaraan, voor het hier verder te voeren betoog, veel ontleend is.

<sup>3)</sup> Veel juister in dit opzicht luidt art. 70 S.G.O.



Tusschen deze, ieder met een eigen werkkring toegeruste organen, tracht nu art. 76 een gezagsverhouding te vestigen, door het college van gedeputeerden verantwoordelijk te doen zijn voor de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken aan den raad. Over welke onderwerpen deze verantwoordelijkheid zich uitstrekt, is uit de P.O. niet verder op te maken (in tegenstelling met de N.P.W., art. 163, dat dit wel tracht te doen). En om nu, zooals de memorie van toelichting op het ontwerp P.O. wil,<sup>1)</sup> art. 75 en 76 met elkaar in verband te lezen en zodoende de omvang der dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, en daarmee de verantwoordingsplicht, practisch te beperken tot uitvoering van 's raads besluiten, dat lijkt mij een te simplistische opvatting van zaken, omdat dan t. a. v. bestuursbevoegdheden in andere artikelen genoemd, geen verantwoordelijkheid zou bestaan, wat niet aan te nemen valt. De verantwoordelijkheid voor de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, zal zich moeten uitstrekken, omdat het een deel der autonomie is, over alle aan het college gegeven bestuursbevoegdheden, over het gansche bestuursbeleid.

Ongetwijfeld heeft men, zooals in het theoretische stelsel der N.G.W. (thans art. 167, 209 en 216) en N.P.W. (thans art. 94, 149 en 163) was neergelegd, aan den provincialen raad in principe alle regelende, zoowel als besturende bevoegdheden willen toekennen, waardoor hij tot hoogste provinciale macht zou zijn gestempeld.

Hiervan werd in het Nederlandsche stelsel echter uitgezonderd, het deel der bestuursbevoegdheden, dat door de wet speciaal gereserveerd was als werkkring van het dagelijksche bestuurscollege. En, om de cirkel wederom te doen sluiten, werd voor de uitoefening van die bestuursbevoegdheden, dit college verantwoordelijk gemaakt aan het hoogste orgaan der rechtsgemeenschap, den raad.

De bedoeling was stellig om ook de P.O. in theorie den omvang van de werkkring van beide organen te laten bepalen, zooals vòòr de wijziging bij de wet van 16 December 1927 (N.S. No. 388, waarbij art. 161 N.P.W. werd gewijzigd en de artikelen 161bis en 161ter werden toegevoegd) ook de N.P.W. t. a. v. provinciale- en gedeputeerde staten deed.<sup>2)</sup> (vgl. voor N.G.W. art. 212).

<sup>1)</sup> Mem. v. Toel. bl. 24.

<sup>2)</sup> Vgl. Thorbecke's uitspraak: „De Wetgever kan dus, meen ik, de grens tusschen den werkkring der volle Staten-vergadering en dien der Gedeputeerden trekken naar zijn wijsheid”. Bijsterbos bl. 318.

De praktijk in Nederland had echter aangetoond, dat de aan provinciale staten opgedragen bestuurstaak veel te groot was, evenals die der gemeenteraad, en dat aan de mogelijkheid tot delegatie aan het college van dagelijksch bestuur dientengevolge dringend behoefte bestond. Daarom is het des te merkwaardiger, dat men t. a. v. de Indische provincies dit zuiver theoretische stelsel trachtte over te nemen, waar men tevoren kon gissen, dat de zelden bijeenkomende provinciale raad (practisch drie of vier maal 's jaars) niet bij machte zou zijn de hem, in theorie, opgedragen bevoegdheden uit te oefenen. De praktijk heeft dan ook te zien gegeven, dat niet de P.O. de omvang van de, aan één der beide provinciale organen toegekende werkkring bepaalt, maar dat de raad zèlf dit doet, door vele van zijn bestuursbevoegdheden te delegeren aan het college van gedeputeerden, zonder dat hem het recht hiertoe uitdrukkelijk is gegeven. <sup>1)</sup> Karakteristiek voor de onuitvoerbaarheid van het theoretische systeem, was dan ook een aantal delegatiebesluiten kort na de instelling der provincie Midden-Java, genomen in de tweede vergadering van den provincialen raad van 26 Juni 1930 <sup>2)</sup>, waarbij verschillende bestuursbevoegdheden aan het college van gedeputeerden werden overgedragen.

De raad toch is een te log lichaam om zich met een eenigszins omvangrijk bestuur te kunnen bemoeien. Daartoe is een college dat vaker tezamen komt, en minder leden telt, stellig beter geschikt. Vandaar dan ook, dat èn in Nederland, èn in Indië, het eigenlijke bestuur der rechtsgemeenschappen (voor zoover het geen zéér belangrijke, ingrijpende uitvoeringsdaden zijn, vgl. art. 67 en 110 P.O.) in handen is gekomen van de colleges van dagelijksch bestuur. In N.P.W., art. 161 en 161bis, en in N.G.W., art. 212, is thans bedoelde overdracht erkend. De praktijk heeft dus overdracht van bestuursbevoegdheden op het college van gedeputeerden noodzakelijk gemaakt.

Doch behalve delegatie aan dit college kent zij ook overdracht aan ambtenaren. <sup>3)</sup> Zoo werd in dezelfde bovengenoemde vergadering van den provincialen raad van Midden-Java de bevoegdheid tot het verleen van een vergunning, tot het op kleine schaal en door middel van handenarbeid winnen van zand en grind uit de rivieren, over-

<sup>1)</sup> Slechts in enkele gevallen wordt den raad delegatiebevoegdheid toegekend, zooals in art. 30 en in art. 107 en 109 P.O.

<sup>2)</sup> Vgl. Jaarverslag prov. Midden-Java 1930 bl. 24 e.v. onder 8, 10 en 11.

<sup>3)</sup> De P.O. kent hier maar één voorbeeld van, vermeld in art. 30.

gedragen op de hoofden van de provinciale irrigatieafdeelingen, en tot het doen kappen van schaduwboomen langs wegen, op door het college van gedeputeerden aan te wijzen ambtenaren, welk college bij besluit van 29 Juli 1930 No. J. 64/2/3, de districtshoofden der provinciale waterstaatsdienst hiermee belastte.<sup>1)</sup>

Want, dat het provinciale personeel uitsluitend interne hulpdiensten zou verrichten en nimmer naar buiten zou optreden, kan men met de P.O. in de hand weliswaar veronderstellen, doch stemt niet overeen met de werkelijkheid. Echter, met een dergelijke overdracht ontstaat geenerlei bijzondere betrekking tusschen den raad en den betrokken ambtenaar, t.w. verantwoordelijk aan den raad ter zake wordt hij niet. Hij staat onder de bevelen van den gouverneur (art. 32 P.O.), is aan deze verantwoording schuldig en mitsdien is het ook weer de gouverneur, die voor de uitoefening van deze bevoegdheden aan den raad verantwoording heeft af te leggen (art. 76); want ook de uitvoering door ambtenaren vormt practisch een onderdeel van „de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken,” waarvoor het college in zijn geheel, en de leden en gouverneur individueel, verantwoordelijk zijn.

En behalve de overdracht op ambtenaren kennen we ook die op commissies van bijstand, waarover hierboven reeds sprake was.

Zoo blijkt dus overdracht van bevoegdheden plaats te hebben op hogere, zoowel als op lagere organen der provincie, ofschoon de P.O. hierover zwijgt. Nu zij hier oogenblikkelijk aan toegevoegd, dat de provinciale raad ook al had de P.O. hem het delegatierecht verschaft (wat thans dus stilzwijgend wordt aangenomen), toch niet gerechtigd zou zijn om alle bevoegdheden over te dragen, omdat deze ordonnantie voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden speciaal den raad heeft aangewezen (vgl. art. 61, art. 62, 63 eerste zin, 66, 67, 69, 80<sup>2)</sup>, 83 lid 2 enz.). Uit het standpunt van het hierboven geschetste theoretische stelsel, waarbij aan den raad alle bevoegdheden zouden behooren, die niet door de P.O. aan het college van gedeputeerden toegekend waren, was de vermelding bij de hierboven opgenoemde artikelen, dat de behartiging van de daarin genoemde onderwerpen alleen tot 's raads competentie stonden, eigenlijk zonder zin omdat hij krachtens art. 60 reeds

<sup>1)</sup> Jaarverslag Midden-Java 1930 bl. 25 en 26.

<sup>2)</sup> Hierbij is dezelfde beperking vergeten te maken als bij art. 60 P.O.

het eenig bevoegde orgaan was. <sup>1)</sup> Voor de thans gevolgde praktijk echter, is het aanwijzen van den raad, bij elke opgesomde bevoegdheid afzonderlijk, een absolute eisch, omdat delegatie anders niet uitgesloten zou zijn. Overdracht van deze, speciaal aan den raad opgedragen bevoegdheden is thans uitgesloten.

De conclusie, die de praktijk ons opdringt aangaande art. 60, zal dus moeten zijn, dat de provinciale raad alle regelende en besturende bevoegdheid bezit, die hem in de P.O. wordt toegekend, en dat, behalve de werkkring, die deze ordonnantie aan het college van gedeputeerden en anderen toewijst, de verdere uitbreiding hiervan wordt bepaald door den raad.

Ieder der beide organen heeft dus nog steeds een eigen werkkring, doch thans wordt de grens tusschen beide niet meer getrokken door de P.O., zooals de theorie veronderstelt, maar met inachtneming van de door deze ordonnantie gestelde minima, door den raad.

En tenslotte zal blijken, dat een gezagsverhouding tusschen beide organen inderdaad bestaat, en wel in den zin, zooals men ongetwijfeld heeft bedoeld, doch zeer vagelijk met de woorden „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken” heeft trachten uit te drukken: <sup>2)</sup> dat het college van gedeputeerden als college en ieder lid individueel, de voorzitter inclus, verantwoording schuldig is aan den raad voor het geheele, door hen gevoerde bestuur van de provincie. <sup>3)</sup>

In de praktijk heeft art. 60 P.O. dus de beteekenis gekregen, die de Techn. Herz. Comm. onder de volgende woorden in haar ontw. P.O. (art. 51) heeft neergelegd: „Aan den raad behoort met betrekking tot de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie alle bevoegdheid die niet uitdrukkelijk aan anderen is opgedragen:

- a) hetzij bij deze ordonnantie;

<sup>1)</sup> Ter voorkoming van misverstand worde hier in herinnering gebracht, dat opsomming van, aan de provincie toegedachte bevoegdheden nochtans noodzakelijk was (alleen de vermelding, dat zij tot de competentie van den raad staan, zou overbodig zijn), omdat zij voor of bij de instelling, uitdrukkelijk toegekend moesten worden. Had men deze uit de P.O. weggelaten, zooals b.v. met de hiermee corresponderende bevoegdheden in de N.G.W. vermeld (art. 169 en volgende) zou kunnen geschieden (vgl. Van Poelje „Hedendaagsch Gemeenterecht” bl. 152) in verband met art. 167 N.G.W., dan zou de Indische provincie in tegenstelling met haar moederlandsche zuster, van bevoegdheden gespeend gebleven zijn.

<sup>2)</sup> Deze term vinden we nog terug in art. 163 N.P.W., doch hier treft men in tegenstelling tot art. 76 P.O. oogenblikkelijk de explicatie er bij aan n.l.: de in de artikelen 152—162 N.P.W. bedoelde handelingen.

<sup>3)</sup> Vgl. de redactie van art. 216 N.G.W. Hoe de constructie van de verantwoordelijkheid der overige organen is geschied, komt ter sprake onder art. 75 P.O. Zij staan bij de uitoefening van hun bevoegdheden onder de leiding van het college van gedeputeerden.

b) hetzij door den raad met inachtneming van deze ordonnantie. Zoo gelezen houdt art. 60 dus geen zakelijke competentieverdeeling meer in, doch geeft het een algemeenen regel voor de wijze van beschrijving der competentie-verdeeling tusschen de provinciale organen, waarbij de raad zèlf bevoegd is om binnen de grenzen der ordonnantie, de provinciale werkzaamheden tusschen zich en anderen te verdeelen. <sup>1)</sup>

De voornaamste bevoegdheid nu, welke uit de, aan de provincie toegekende autonomie voortvloeit, is het maken van verordeningen. Hier wordt het woord verordening gebruikt, ter onderscheiding van die andere beslissingen, die, behalve door den raad, ook door andere organen genomen kunnen worden en die onder de naam van „besluit” bekend zijn. Dit maakt een nadere analyse der beide begrippen noodzakelijk, omdat het maken van verordeningen uitdrukkelijk den raad is voorbehouden.

Een verordening nu, is m. i. een beslissing, inhoudende regelen van meer algemeenen aard, welke ook in de toekomst van toepassing zullen zijn op daarvoor in aanmerking komende gevallen. <sup>2)</sup> Deze soort beslissingen kunnen dus uitsluitend door den raad worden vastgesteld en, willen zij kracht van wet bezitten, zoo zullen zij ook verder (dus eveneens formeel) het uiterlijk stempel van een verordening moeten krijgen, d. w. z. afgekondigd worden op de daartoe voorgeschreven wijze in het provinciaal blad.

Besluiten zijn dan die beslissingen, die meer speciale gevallen op het oog hebben en wier geldingskracht na de toepassing een eind neemt. Deze kunnen dus ook door andere provinciale organen, indien daartoe bevoegd, genomen worden, en behoeven niet afgekondigd.

Een andere opmerking in verband met art. 63 P.O. vloeit voort uit de woorden „provinciaal belang”. Zij staan in nauw verband met de eigen huishouding der provincie, wat hierboven bleek toen het Hollandsche stelsel van autonomie onder oogen werd gezien. De eerste zin van het onderhavige artikel toch stemt vrijwel overeen met art. 134 lid 2 Gr.W. Men heeft er dus onder te verstaan, dat

<sup>1)</sup> Vgl. toel. op art. 63 ontw. S.G.O. der Tech. Herz. Comm. Verslag bl. 44.

<sup>2)</sup> Vgl. de uitspraak van Duguit (Traité de Droit constitutionnel, Parijs 1923, deel II der tweede druk bl. 145) „que la loi contient une disposition qui ne disparaît pas après son application à un cas prévu et déterminé d'avance, mais qui survit à cette application, et qui s'appliquera, tant qu'elle ne sera pas abrogée, à tous les cas identiques à celui qu'elle prévoit”. Vermeld bij Kranenburg I, 3e druk, bl. 76.

de provinciale raad bevoegd is om al die onderwerpen door middel van het stellen van regels te verzorgen, die door de centrale organen geacht worden tot de huishouding der provincie te behooren. Ook in Indië is de omvang van de provinciale huishouding dus afhankelijk van wat het hooger gezag als een provinciaal belang wil beschouwen. Nu is in Holland de omvang van deze huishouding, door haar historische groei, niet uit wetsvoorschriften bij elkaar te lezen. In Indië daarentegen, was men bij het instellen der provincies gedwongen te verklaren, welke belangen men hiertoe wenschte te rekenen, zoodat uit de instellingsordonnanties, veronderstellende, dat daarin het verlangde onderscheid tusschen autonomie en medebewind gemaakt wordt, de onderwerpen op te maken zijn, welke naar het inzicht der regeering doelmatiger door de provincie behartigd kunnen worden. Uitbreiding der provinciale huishouding kan dus, voor zoover het geen onverzorgde belangen zijn (het braakliggende terrein), alleen geschieden ten koste van de huishouding der centrale regeering, wat alleen dan plaats vindt, wanneer zij uitdrukkelijk bij ordonnantie verklaart, dat zij een belang aan de provinciale huishouding toevoegt. Op dit geheele aan haar toevertrouwde gebied is de provinciale raad, wat betreft het vaststellen van verordeningen, heer en meester. Daarbij zal hij echter, en dit geldt speciaal voor het geval hij het braakliggende terrein betreedt, angstvallig rekening hebben te houden met de regelingen der hogere organen. Immers art. 64 P.O. lid 1 verbiedt, dat provinciale verordeningen bepalingen inhouden omtrent punten, waaromtrent is voorzien bij eene algemeene verordening, die toepasselijk is op de provincie, tenzij daartoe bij algemeene verordening vrijheid is gegeven.<sup>1)</sup> Hier wordt dus niet verboden, dat een provinciale verordening zich op een terrein begeeft, dat reeds door een algemeene is betreden, slechts wordt verlangd, dat die punten van het terrein, die door de hogere regeling bezet zijn, door de lagere worden ontzien. De bedoeling van het artikel is dan ook geen andere dan uit te laten komen, dat de lagere organen bevoegd zijn aanvullende bepalingen op de hogere voorschriften te geven. Het voorziet dus in geval de bepalingen strijden bij gelijkheid

<sup>1)</sup> Zie in verband met het feit, dat lid 1 en 3 van het artikel ontleend is aan de Keurenwet (art. 3), Dr. C. J. H. Schepel „Waterschapswetgeving”, 2e druk, bl. 83 e. v. Eveneens een uitvoerige beschouwing van Dr. H. J. Levelt: Art. 51 der L.R.O. tegenover art. 12 D.B.. Locale Belangen 1—8—1928, afl. 15, bl. 752 e. v.

van onderwerpen.<sup>1)</sup> Want algemeen wordt aangenomen, dat „strijd niet aanwezig is wegens het enkele feit, dat hooger en lager verordening bepalingen nopens dezelfde feiten of omstandigheden bevatten, wanneer zij die reglementeering slechts ondernemen ter wille van verscheiden belangen. Zij regelen dan niet hetzelfde onderwerp, en zijn naast elkaar bestaanbaar.”<sup>1)</sup> Botsing is hierbij dus uitgesloten en de lagere kan in het door hem beoogde belang, onbelemmerd voorzien.

Is het streven van beiden echter gelijk, het onderwerp hunner regeling hetzelfde, dan is wèl botsing mogelijk en treedt de vraag naar voren of de lagere zich geheel van het door hooger gezag behartigde belang heeft te onthouden, dan wel kan „indien hooger verordening zeker onderwerp geregeld heeft, lager verordening nopens hetzelfde onderwerp nog aanvullende regels geven?”<sup>1)</sup>

Welnu hierop geeft, zooals gezegd, art. 64 P.O. lid 1 bevestigend antwoord. Als regel wordt dus de bevoegdheid aangenomen, dat door regeling een, reeds door een hogere wetgever ter hand genomen belang nader aangevuld kan worden. En nu juist als regel aanvullingsbevoegdheid wordt erkend, nu komt het slot van lid 1 in een wonderlijk daglicht te staan. Het zou dan uitdrukken, dat in een bepaald geval botsing op een zelfde punt van een belang juist geoorloofd is; n.l. dan, wanneer de hogere het uitdrukkelijk toestaat. De Techn. Herz. Comm.<sup>2)</sup> wijst er m. i. terecht op, dat een dergelijke uitzonderingsbepaling eigenlijk thuis hoort in een artikel, dat juist het tegenovergestelde stelsel huldigt. En wel in een systeem, zooals was voorgesteld door de (Staats-)Commissie-Oppenheim (tot herziening der Gemeentewet), waarbij aanvullingsbevoegdheid juist niet toegestaan werd, „tenzij daartoe bij die regelingen (i. c. de algemeene verordening) de bevoegdheid is gegeven.”<sup>3)</sup>

Welke waarde dus nu aan dit „tenzij daartoe bij algemeene verordening vrijheid is gegeven” in het onderhavige geval gehecht moet worden, vermag ik niet te gissen.<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Vgl. Toel. op art. 76 Ontw. S. G.O. Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 56.

<sup>2)</sup> Vgl. Toel. op art. 76 S. G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 57.

<sup>3)</sup> Art. 143 Ontw. Gemeentewet — Staatscommissie Oppenheim.

<sup>4)</sup> Dr. Levelt t. a. p. bl. 759, wijst op de aanvullende verordeningbevoegdheid, verleend door art. 19a Motorreglement (S. 1917 — No. 73). Dit voorbeeld is m. i. minder juist aangezien de provinciale regelingen ingevolge dat artikel opgevat kunnen worden als uitvoeringsvoorschriften van een algemeene verordening (i. c. Motorreglement), waardoor deze materie komt te vallen onder het medebewind en aan het gebied der eigen huishouding wordt onttrokken. M. i. komt hier eerder in aanmerking art. 3 lid 2 der Jachtordonnantie 1931 (S. 1931, No. 133).

Werd door deze aanvullingsbevoegdheid te erkennen tevens bereikt, dat de lagere wordt geweerd uit de huishouding der hoogere, <sup>1)</sup> niettemin voorziet dit lid slechts in geval een provinciale verordening een onderwerp ter hand neemt, dat reeds door een anterieure hoogere regeling was opgevat. Wanneer de lagere verordening echter anterieur is en de hoogere posterieur, wanneer deze laatste in een belang gaat voorzien, waarmee lager zich reeds bemoeid heeft, dan is lid 3 van art. 64 P.O. van toepassing.

Bepalingen eener verordening van den provincialen raad, in wier onderwerp wordt voorzien door een algemeene verordening, houden van rechtswege op te gelden. In dit geval is dus niet sprake van punten, doch van onderwerp (vgl. art. 194 N.G.W. en art. 92 N.P.W.). Het belang dat beide regelingen willen behartigen, geldt thans als criterium, waardoor dit lid van verdere strekking wordt dan lid één. Men bereikt er mee, de Techn. Herz. Comm. wijst er op, <sup>2)</sup> dat alle twijfel omtrent de wetskracht eener provinciale regeling wordt voorkomen, ten voordeele van de rechtszekerheid. Immers thans vervallen van rechtswege, dus automatisch, alle bepalingen eener provinciale verordening, die een gegeven oogenblik met hooger in hetzelfde belang komen te voorzien. De provinciale besturen worden dus genoodzaakt, wil een aantal der door hen vastgestelde bepalingen niet waardeloos worden, deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe, van hooger gegeven voorschriften, wat dan practisch neerkomt op het geven van aanvullende regelen, waartoe lid één van artikel 64 P.O. de bevoegdheid geeft. Op deze wijze betreffen beide regelingen weer wel hetzelfde onderwerp, waarvan de punten, die door de hoogere reeds zijn ingenomen, door de lagere worden ontzien.

Door deze gedwongen herziening (niet van de verordening in zijn geheel, doch alleen van al die bepalingen, in wier onderwerp door hoogere voorschriften is getreden) wordt alle onzekerheid omtrent hun verbindbaarheid bij voorbaat weggenomen en de kans op een sluitend stelsel van voorschriften vergroot.

Echter, ook aan dit theoretische stelsel kleven natuurlijk bezwaren, omdat de praktische moeilijkheid altijd zal blijven bestaan om uit te vinden of door de algemeene verordening volledig in een belang is voorzien, al dan niet, m. a. w. of zij de bedoeling heeft gehad het

<sup>1)</sup> Vgl. bl. 98 van de inleiding van dit hoofdstuk.

<sup>2)</sup> Toel. op art. 76 S. G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 57.



onderwerp uitputtend te regelen, dan wel, of er in het onderwerp nog punten voor anderen overblijven. En is dit laatste het geval, dan zal weer uitgemaakt dienen te worden, wanneer in een punt voorzien is en wanneer niet. Dat dit alles tot meeningsverschil aanleiding zal kunnen geven, valt niet te ontkennen. Uit dien hoofde zou het hieraan tegenovergestelde stelsel (door de Staatscommissie-Oppenheim in haar ontwerp gemeente-wet, art. 143, neergelegd), waarbij de aanvullingsbevoegdheid als regel niet bestaat, tenzij de algemeene verordeningen zelf aangeven waar zij aanvullende regelen mogelijk achten, mogelijk aanbeveling verdienen, omdat hiermee de moeilijkheid t. a. v. de punten, waarin een hoogere regeling voorzien heeft, wordt weggenomen. Immers, volgens dat systeem is het zich bemoeien met het belang, dat hooger gezag heeft willen regelen, verboden. Doch ook hieraan is thans een practisch bezwaar verbonden, waarop de Techn. Herz. Comm. de aandacht vestigt, n.l. de gevolgen, die een verbod van aanvullende regels, tenzij uitdrukkelijk toegelaten, voor de huidige verordeningen met zich mee zou brengen, zijn niet wel te voorzien. <sup>1)</sup> Evenmin t. a. v. de algemeene verordeningen, die nu min of meer met de als regel bestaande mogelijkheid tot aanvulling, rekening houden. En, door het ontbreken van een zoodanig verbod, wordt de vrijheid van den lageren wetgever om nuttig werkzaam te zijn, zoo min mogelijk aan banden gelegd, <sup>1)</sup> iets, dat uit een oogpunt van practische politiek en paedagogie ongetwijfeld zeer belangrijk is. Juist dit laatste argument lijkt mij van groote beteekenis, waarom ik aan het thans bestaande systeem den voorkeur zou geven. <sup>2)</sup>

Zoowel art. 64 P.O. lid 1 als lid 3 dienden dus om 's raads regelingsbevoegdheid te houden binnen de sfeer, die het hooger gezag als de provinciale beschouwt. Het systeem komt dus overeen met het in de inleiding van dit hoofdstuk geschetste Hollandsche (art. 141 en 142 N.P.W.) naar aanleiding waarvan geschreven werd: „de lagere te weren uit den kring der hoogere is mogelijk, de hoogere uit dien der lagere onmogelijk.”

Tot nu toe werd slechts in beschouwing genomen het geval, dat de provincie „lager” is. Dat zij zelf als „hooger” fungeert komt nu aan de orde. Hierover handelt lid 2 van art. 64 P.O., waarbij het de provinciale verordeningen verboden wordt te treden in de

<sup>1)</sup> t. a. p. bl. 57.

<sup>2)</sup> Het door de Staatscommissie-Oppenheim voorgestelde stelsel werd evenmin overgenomen in de N.G.W. vgl. art. 194.

regeling van de huishoudelijke belangen van binnen de provincie gelegen zelfstandige gemeenschappen. Westra <sup>1)</sup> wees er reeds op dat dit lid eigenlijk niet in het systeem der ordonnantie past, waar het nog het standpunt inneemt van Thorbecke en de grondwet, zooals dat verder in provinciale- en gemeentewet is uitgewerkt (N.P.W. art. 141 en N.G.W. art. 193). Een standpunt, in de inleiding van dit hoofdstuk uiteengezet, waarbij men veronderstelde dat alle belangen zich naar hun aard oogenblikkelijk zouden rubriceeren als behoorende bij het Rijk, provincie dan wel gemeente, waardoor scherp van elkaar gescheiden huishoudingen ontstonden. Men dacht in den „aard van het belang” een juridisch criterium gevonden te hebben, dat bij nadere beschouwing echter een zaak van subjectieve waardeering bleek te zijn. Gaf Thorbecke zelf reeds toe, <sup>2)</sup> dat volgens de theorie deze scherp van elkaar onderscheiden huishoudingen, naar den aard der belangen opgebouwd, bemoeiing van een hogere met een lagere weliswaar uitsluiten, maar dat dit in de praktijk toch niet door te voeren en dus ook in de wet niet te verbieden was, heel naïef veronderstelt nu art. 64 lid 2 deze mogelijkheid wederom, doet wat Thorbecke zelfs niet durfde doen, en verbiedt wat rechtens niet te verbieden is. <sup>3)</sup> Want het treden van een hogere in de belangen van een lagere is geen vraag van recht, doch van doelmatigheid.

Goed beschouwd is dit artikel dus waardeloos en zou het geheel kunnen vervallen, <sup>4)</sup> omdat een provinciale regeling, waarvan het belang uit een oogpunt van staatkundig beleid beter ter behartiging zal blijven aan het regentschap of de stadsgemeente, ten allen tijde te treffen is door het vernietigingsrecht van den G.G. wegens strijd met het algemeen belang.

Dat, waar de provincie zich zou gaan bemoeien met onderwerpen, die bij de instellingsordonnanties der lagere rechtsgemeenschappen speciaal aan deze zijn toevertrouwd, hanteering van het vernietigingsrecht bovendien mogelijk zou zijn op grond van strijd met een algemeene verordening, meen ik te betwijfelen. Het gaat hier om een belangenkwestie, geen rechtswestie.

Van rechtswege vervallen deze provinciale verordeningen dus

<sup>1)</sup> Westra bl. 68.

<sup>2)</sup> Zie bl. 98.

<sup>3)</sup> In N.G.W. en N.P.W. ontbreken begrijpelijkerwijs artikelen van dezelfde strekking.

<sup>4)</sup> Wat de Techn. Herz. Comm. in haar ontw. P.O. dan ook doet. Vgl. haar toel. op art. 63 van dit ontwerp bl. 161 van het verslag.

niet, wat nogmaals uitdrukkelijk vermeld wordt in het slot van het onderhavige lid: doen zij dit (n.l. treden in een belang van een der lagere rechtsgemeenschappen) dan zijn ze <sup>1)</sup> (lees: zij) verbindend totdat zij worden geschorst of vernietigd. Uit dit slot zou dan het voordeel voortvloeien dat het toetsingsrecht, het oordeel van den rechter of de provinciale verordening zich wel tot provinciale belangen heeft beperkt, wordt buitengesloten.

Allicht rijst de vraag of, wanneer dit heele lid zou vervallen en dus ook de laatste zin, het toetsingsrecht in deze niet weer zou herleven? Ik meen van niet, omdat de artikelen 75 lid 2 S.G.O. en 56 lid 3 R.O. hiertoe in den weg staan. Zij decreteren, dat bepalingen eener verordening der lagere rechtsgemeenschappen, in wier onderwerp door een provinciale verordening wordt voorzien, van rechtswege ophouden te gelden. Hierdoor wordt een zoodanig onderwerp juridisch tot een provinciaal belang gestempeld en de rechter buitengesloten.

De onderwerpen nu, die de provinciale raad met zijn verordeningsrecht zal kunnen behartigen, zijn theoretisch gezien natuurlijk talloos. Doch ook uit de praktijk van het Indische provinciale leven puttend, zou het te ver voeren ze alle na te gaan. Slechts een uitzondering worde gemaakt voor die verordeningen, in het bezit waarvan de provincie zich bij haar instelling gesteld zag, als erfdeel van de toen tegelijkertijd opgeheven locale ressorten. De verdeling der wetgevende nalatenschap van deze locale raden (de voormalige gewestelijke raden, die bij de instelling der administratieve provincie <sup>2)</sup> tot locale raden werden omgedoopt) wordt geregeld in de instellingsordonnanties (West-Java S. 1925 — No. 378, artt. 22, 23 en 24; Midden-Java S. 1929 — No. 227 artt. 21, 22 en 23; <sup>3)</sup> Oost-Java S. 1928 — No. 295 artt. 20, 21 en 22 <sup>3)</sup>). Deze regeling komt hierop neer, dat de wetgevende producten der voormalige raden in het algemeen als provinciale verordeningen voor hetzelfde gebied als vòòr de instelling der provincie, blijven gelden, totdat ze door den provincialen raad worden aangevuld, gewijzigd, ingetrokken of vervangen (W.J. art. 22 lid 1 en lid 4; M.J. en O.J. art. 4 ordonn. S. 1927 — No. 557). Van dezen algemeenen regel

1) „Met welke trouvaille de rechtstaal niet verrijkt mag worden geacht”. Westra bl. 68.

2) Vgl. art. 3 en 4 van S. 1925 — No. 285, S. 1927 — No. 558 en S. 1927 — No. 559.

3) Bovendien de ordonnantie S. 1927 — No. 557, art. 4.

wordt echter afgeweken, behalve dan door de uitzondering van sommige belastingverordeningen (West-Java art. 22 lid 1 slot, M.-J. art. 21 lid 1; O.-J. art. 20 lid 1), bovendien door art. 23 der instellingsordonnantie van West-Java (M.-J. art. 22; O.-J. art. 21). Krachtens lid 2 van bedoeld artikel (lid 1 was voor de praktijk waardeloos) wordt aan den provincialen raad overgelaten de verdeling dezer oude, als provinciale geldende verordeningen opnieuw ter hand te nemen.

Deze definitieve splitsing der gewestelijke nalatenschappen op legislatief gebied, kwam reeds spoedig na de instelling der provincies tot stand, waarbij dus de provinciale raad te beoordeelen kreeg, wat als onderwerp van provincie- en wat als onderwerp van regentschapszorg zou blijven voortbestaan;<sup>1)</sup> of m. a. w. de omvang der provinciale huishouding vermocht hij te verminderen, indien hij van meening was, dat een bepaald belang, hetwelk vroeger door de gewestelijke raden verzorgd was geweest, juist als dat van een regentschap beschouwd moest worden.

Door eerstgenoemde overdracht, die van de oude locale (vroeger gewestelijke verordeningen aan de pas ingestelde provincie, was uit den aard der zaak groote ongelijkheid in de provinciale wetgeving ontstaan. Voor die provinciale verordeningen nu, die niet door den raad aan het regentschap werden toegewezen, stond als stok achter de deur art. 24 instellingsordonnantie West-Java (M.-J. art. 23; O.-J. art. 22), waarbij de wetgever een termijn bepaald heeft, waarbinnen deze formeele provinciale verordeningen vervangen moesten worden door zuiver provinciale, wilden zij na afloop van die termijn niet van rechtswege ophouden te gelden.<sup>2)</sup> Bij de belasting- en strafverordeningen komen wij hierop nog terug.

Ten aanzien van twee bijzondere soorten van verordeningen valt nu nog een opmerking te maken. Het zijn:

- a. belastingverordeningen,
- b. strafverordeningen.

<sup>1)</sup> De hierbedoelde provinciale overdrachtsverordeningen zijn: voor W.-J. verordening van 18 Dec. 1926 (Prov. bl. W.-J. 1926 — No. 15), aangevuld door de verordening van 17 Dec. 1929 (Prov. bl. W.-J. 1929 — No. 18); voor O.-J. verordening van 15 Aug. 1929 (Bijv. Prov. bl. O.-J. 1929 Serie A No. 8); voor M.-J. verordening van 26 Juni 1930 (Bijv. Prov. bl. M.-J. 1930. Serie A No. 1).

<sup>2)</sup> Voor de provincie West-Java was de fatale termijn geëindigd op 1 Jan. 1932 (oorspronkelijk 1 Jan. 1931) voor Midden-Java is hij verstreken 1 Jan. 1935; voor Oost-Java 1 Jan. 1934.

a. Belastingverordeningen.

Door art. 125 lid 3 I.S. juncto art. 122 I.S. wordt de ordonnantie-wetgever gemachtigd, Brückel<sup>1)</sup> wijst er in zijn uitnemend werk op, om ook aan de provincies de bevoegdheid tot belastingheffing te verleenen. Art. 125 I.S. is krachtens art. 122 I.S. hier van toepassing, omdat noch bij noch krachtens art. 119 I.S. andere regelen terzake zijn gesteld, welk artikel 125 I.S. een der uitzonderingen is op de in art. 47 I.S. gegeven regel, dat in direct bestuurd gebied geen belastingen geheven worden dan die bij algemeene verordening bepaald.

De ordonnantiegever is dus door de wet gemachtigd om ook aan de provincie het belastingrecht toe te kennen, waarvan hij gebruik gemaakt heeft in art. 66 P.O. lid 1: de provinciale raad is bevoegd tot het heffen van belastingen, (waarbij men „heffen” zal op te vatten hebben in de beteekenis van „invoeren”<sup>2)</sup>).

Het is begrijpelijk, dat de daartoe strekkende verordeningen, evenals de Nederlandsche provinciale en gemeentelijke belastingverordeningen (art. 126 undecies N.P.W. en art. 271 N.G.W.), onderworpen zijn aan preventief hooger toezicht, waartoe de tweede zin van art. 66 lid 1 P.O. den G.G. aanwijst. Tot voor kort luidde de redactie anders en hadden de provinciale belastingverordeningen de goedkeuring noodig van den G.G., den raad van Ned.-Indië gehoord. Nu deze laatste woorden echter bij ordonnantie van S. 1931 — No. 508 zijn geschrapt, heeft het geen zin meer de strijd na te gaan, die om deze, den G.G. buiten de I.S. opgelegde, verplichting was ontstaan.

Volgens de P.O. behoeven belastingverordeningen alleen dan goedkeuring wanneer zij een nieuwe belasting invoeren; verordeningen, die wijziging of afschaffing van provinciale belastingregelingen beoogen, zouden dus aan dit toezicht ontsnappen. Dit zal stellig de bedoeling van het artikel niet zijn, zoodat aangenomen mag worden, dat, zool niet afschaffing<sup>3)</sup>, dan toch in ieder geval wijziging,<sup>4)</sup> eveneens bedoelde goedkeuring moet ver-

<sup>1)</sup> Brückel bl. 266.

<sup>2)</sup> Vgl. ontw. art. 62 P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 160. En verder de redactie van art. 147 Gr. W.

<sup>3)</sup> De Techn. Herz. Comm. acht het onnoodig ook afschaffing aan goedkeuring te onderwerpen; vgl. toel. op art. 75 ontw. S. G.O. Verslag bl. 55. De regeering is van oordeel dat verordeningen, strekkende tot intrekking van een belastingverordening geen goedkeuring behoeven. Brief 1e Gouv. Secr. van 20 Mei 1931 No. 1207 b/B in Locale Belangen 1931, afl. 17 bl. 699.

<sup>4)</sup> Vgl. Jaarverslag West-Java 1930 bl. 19 laatste alinea.

werven. Het standpunt, dat de regeering in deze t. a. v. belastingverordeningen, vastgesteld door stadsgemeenteraden, inneemt, blijkt uit het volgende citaat <sup>1)</sup>, waarin zij zegt: „dat de verordeningen welke strekken tot het heffen eener belasting, de goedkeuring der regeering behoeven. Een verordening nu welke het stelsel van de belasting wijzigt, dan wel het tarief van een belasting verhoogt of verlaagt, moet geacht worden te strekken tot heffing eener belasting: zij stelt een nieuwe belasting vast.”

„Dat echter elke verordening, welke wijziging brengt in een bestaande belastingverordening, de goedkeuring der Regeering zou behoeven, komt Zijner Excellentie onaanvaardbaar voor. Het gaat immers om de heffing (wijziging) eener belasting, en niet iedere verordening, welke een wijziging brengt in een bestaande belastingverordening, wijzigt de daarin vervatte belasting.”

Het tweede lid van art. 66 P.O. draagt het stellen van regels, volgens welke de heffing en invordering van provinciale belastingen kan geschieden, aan een andere ordonnantie op, welke materie, zooals Westra opmerkt, <sup>2)</sup> dan ook niet in de P.O. thuis hoort.

Terloops moge opgemerkt worden dat het woord „heffen” hier een andere beteekenis heeft dan in het eerste lid en wel „het bepalen van wat in concreto verschuldigd is,” <sup>3)</sup> welke beteekenis m. i. als de eenig juiste beschouwd moet worden.

De hierboven bedoelde algemeene regeling der heffing en invordering nu is geschied (a) in de artt. 6, 7 en 8 van den reeds eerder genoemden algemeenen maatregel van bestuur van 3 Dec. 1925 — No. 51 (S. 1926 — No. 28), (b) de ordonnantie van 27 Aug. 1926 (S. 1926 — No. 372), speciaal handelende over de dwangvoorschriften, en (c) de ordonnantie van 8 Nov. 1927 (S. 1927 — No. 517).

„Teruggaaf en vrijstelling <sup>4)</sup> van belastingen geschiedt niet, dan in de gevallen en op de wijze in de provinciale belastingverordeningen voorzien,” zoo luidt lid 3 van art. 66 P.O. Met de Techn. Herz. Comm. kan men van meening zijn dat deze bepaling veeleer thuis hoort in het hoofdstuk financiën, <sup>5)</sup> niettemin is het ook te dezer

<sup>1)</sup> Vgl. brief van den eersten gouvernementssecretaris van 11 December 1929 No. 2624/II, vermeld Jaarverslag Oost-Java 1929 bl. 71. Het met art. 66 lid 1 P.O. overeenkomende artikel der S.G.O. is art. 78.

<sup>2)</sup> Westra bl. 84.

<sup>3)</sup> Vgl. toel. op art. 75 S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 55.

<sup>4)</sup> Juister ware het hier te lezen „kwijtschelding”, omdat het beter tot uitdrukking brengt de bestaande belastingplichtigheid, die om eenigerlei reden vermindert of te niet gaat. Vgl. Verslag Techn. Herz. Comm. toel. op art. 110 S.G.O., bl. 78.

<sup>5)</sup> Verslag der Techn. Herz. Comm. toel. op art. 75 der S.G.O. bl. 55.

plaatsse min of meer verantwoord, indien men het ziet als een voorschrift ten behoeve van den provincialen belasting-wetgever.

Welke belastingverordeningen nu door den provincialen raad vastgesteld mogen worden, leert ons art. 22 der instellingsordonnantie van West-Java (Midden-Java art. 21, en Oost-Java art. 20, welke beide artikelen in redactie weliswaar afwijken van het corresponderende artikel der inst. ordonn. W.-J. tengevolge van de tusschentijds tot stand gekomen ordonnantie van 19 Dec. 1927 (S. 1927 — No. 557), echter de strekking der bepalingen is hierdoor niet veranderd). Uit bedoeld artikel blijkt, dat de belastingverordeningen een uitzondering vormen op den algemeenen regel, dat de voormalige locale (gewestelijke) verordeningen als provinciale blijven gelden, d. w. z. zij zetten in het algemeen hun bestaan voort als regentschapsverordening. Doch ook op deze uitzondering is weer een uitzondering gemaakt waar n.l. een aantal met name genoemde, als provinciale belastingverordening van kracht zullen blijven.

Het zijn diegene, welke regelen geven t. a. v. de heffing en invordering van wegenbelasting; motorrijtuigenbelasting; opcenten op de landsverpondings-, personeele- of inkomstenbelasting; en bijdragen (een retributie dus) voor verleende vrachtauto-vergunningen (de corresponderende artikelen der instellingsordonnanties van Midden- en Oost-Java voegen hiernog tusschen: loonen voor het keuren van motoromnibussen en huurauto's, eveneens een retributie). Nu vertoonden, na de overdracht, deze provinciale belastingverordeningen zeer verschillende aspecten, omdat de verordeningen der plaatselijke raden uiteen liepen, niet alleen wat de tarieven, maar ook wat de grondslagen der heffing betrof. Vandaar, dat de provinciale raden, onder aanvoering van de colleges van gedeputeerden, zich gespoed hebben om tot unificatie te komen in deze, waarbij die van West-Java de baanbreker heeft moeten zijn. Dat dit aan het tijdsbestek, waarin deze unificatie in die provincie tot stand kwam, niet ten goede is gekomen blijkt uit de jaarverslagen.<sup>1)</sup> Eerst op 1 Jan. 1931 waren daar alle provinciale belastingen gelijkelijk op alle provinciale ingezetenen van toepassing.<sup>2)</sup> De retributieverordeningen der locale raden, hetzij

<sup>1)</sup> Vgl. De hierbij ondervonden moeilijkheden, Jaarverslagen prov. West-Java, 1926—'30, Hoofdstuk III, par. 3, sub A.

<sup>2)</sup> Jaarverslag prov. West-Java 1930 bl. 20. De provincie Oost-Java mocht de inwerking-treding van alle geunificeerde belastingverordeningen beleven op 1 Jan. 1930; Jaarverslag Oost-Java 1929 bl. 121.

volgens den algemeenen regel der instellingsordonnanties als provinciale verordening voortlevend (omdat retributie valt buiten het begrip belasting in engeren zin), hetzij als regentschapsverordening, indien men belasting neemt in den ruimen zin (dan worden n.l. retributie verordeningen óók belastingverordeningen en, volgens de uitzondering op dezelfde regel, verdoopt tot regentschapverordening), de retributieverordeningen zijn nochtans, in overeenstemming met de memorie van toelichting op de instellingsordonnanties en de eerste, bij ordonnantie vastgestelde begrootingen der provincies en daartoe behoorende regentschappen, door de provinciale overdrachtsverordeningen <sup>1)</sup> overgedragen aan bedoelde lagere rechtsgemeenschappen, zoodat deze thans als regentschapsverordeningen gehandhaafd zijn.

#### b. Strafverordeningen.

Het recht, aan lagere rechtsgemeenschappen toegekend om door het stellen van regels in bepaalde belangen te voorzien, maakt het gewenscht hun de macht te geven om zoonoodig de naleving hunner voorschriften te kunnen vorderen. Zoo zullen zij, willen hun normen in de praktijk niet tot machteloosheid gedoemd zijn, een dwangmiddel ter beschikking moeten hebben om niet naleving of inbreuk hunner regelen tegen te gaan. Echter het zal geraden zijn om voorzichtigheid met de toekenning dezer dwangmiddelen, <sup>2)</sup> met het verleenen van deze strafwetgevende bevoegdheid, te betrachten, omdat hiermee in nauw verband staat de bescherming der persoonlijke vrijheid van het individu. Op dit laatste doelt art. 43 I.S., dat een iegelijk wil beschermen tegen willekeurige strafvervolging en veroordeeling. Het verklaart, dat niemand tot straf vervolgd of veroordeeld mag worden, dan op de wijze en in de gevallen bij algemeene verordening voorzien.

De gevallen, waarin zulks mag gebeuren moeten volgens dit artikel dus aangegeven zijn bij algemeene verordening d.w.z., dat de keuren van gewestelijke bestuurshoofden (art. 129 I.S.) en de strafverordeningen van lagere rechtsgemeenschappen bijgevolg ten onrechte strafbepalingen in zouden houden. Men zal echter deze „slordige redactie”, zooals Kleintjes zegt, <sup>3)</sup> zoo ruim moeten

<sup>1)</sup> Vgl. bl. 141, noot 1.

<sup>2)</sup> De politiedwang, hierna ter sprake komend, hoeft niet uitdrukkelijk toegekend te worden.

<sup>3)</sup> Kleintjes I<sup>o</sup> bl. 137.



opvatten, dat onder „in de gevallen bij algemeene verordening voorzien” verstaan worden al die gevallen, voorzien door een macht, daartoe bevoegd verklaard bij algemeene verordening.

Nu opent de wet op de staatsinrichting (art. 125 jo. 122) de mogelijkheid aan de provinciale raden de bevoegdheid te geven verordeningen vaststellen betreffende onderwerpen, welke ingevolge art. 129 van die wet, door de ambtenaren met het hoogste gewestelijke gezag bekleed, bij van hen uitgaande verordeningen zijn te regelen. Of minder langdradig gezegd: de strafwetgevende bevoegdheid in art. 129 I.S. aan gewestelijke bestuurshoofden verleend, kan krachtens art. 125 jo. 122 aan den provincialen raad worden overgedragen (noch bij noch krachtens art. 119 I.S. werd een andere regeling ter zake gesteld). Nu is van een dergelijke overdracht nergens sprake. Want in de P.O. komt een artikel als art. 48 L.R.O., waarbij aan den lokalen raad de uitoefening van de in art. 129 I.S. aan het hoofd van gewestelijk bestuur toegekende bevoegdheid tot het maken van reglementen en keuren van politie, op de schouders wordt gelegd, niet voor. Den gouverneur wordt zijn strafwetgevende bevoegdheid in de P.O. dus niet ontnomen; nochtans verleent art. 69 P.O. deze bevoegdheid daarnaast aan den raad. En gouverneur en raad zouden volgens de wet dus strafbepalingen kunnen vaststellen.

T. a. v. provincie en regentschap zal dit niet tot onoverkomenlijke moeilijkheden aanleiding geven, omdat de strafwetgevende bevoegdheid van den gouverneur zich niet zal uitstrekken over de autonome aangelegenheden dier rechtsgemeenschappen, zooals deze in instellings- en andere ordonnanties zijn neergelegd. Immers krachtens art. 2 van de ordonnantie van S. 1858 — No. 17 mogen zijn reglementen en keuren van politie geen bepalingen inhouden „strijdig met verordeningen door een hooger gezag, binnen de kring zijner bevoegdheid uitgevaardigd”, i. c. strijdig met ordonnanties, waarbij bepaalde onderwerpen aan de zorg van provincie of regentschap worden toevertrouwd. Zijn keurbevoegdheid valt dus buiten deze eigen huishoudingen, zoodat ook zonder uitdrukkelijk voorschrift, zooals art. 48 L.R.O. behelst, hieraan binnen de provincie (regentschap) als rechtsgemeenschap een einde is gemaakt. Op het terrein der administratieve provincie daarentegen blijft op deze wijze de strafwetgevende bevoegdheid van het hoofd van gewestelijk bestuur onbepaald bestaan.

Voor de stadsgemeente ligt dit vraagstuk n. m. v. niet anders.

Brückel,<sup>1)</sup> die zich eveneens met deze kwestie heeft bezig gehouden, is een andere meening toegedaan en acht hier art. 153 S.G.O.<sup>2)</sup> mogelijk van toepassing, krachtens welk artikel de geldingskracht van art. 48 L.R.O. behouden zou zijn, zoodat den gouverneur zijn keurbevoegdheid binnen het gebied der stadsgemeente is ontnomen, welke aldus werd overgedragen op den betrokken raad.

Aan de toepasselijkheid van art. 153 S.G.O. mag m.i. echter sterker getwijfeld worden dan in Brückel's suggestie besloten ligt, omdat de in bedoeld artikel neergelegde overgangsbepaling slechts betrekking heeft op „de algemeene verordeningen en administratieve voorschriften, niet bestemd tot regeling van het gemeentewezen, maar tot regeling van bepaalde onderdeelen van den gouvernementsdienst en waarbij aan locale raden bevoegdheden zijn opgedragen . . . . ., bevoegdheden, die ter wille van eene goede verzorging van het niet gemeentelijk dienstbelang, op de gemeente gelegd zijn, waarbij de gemeente dus van buiten af betrokken is en die ook aan andere personen of lichamen hadden kunnen zijn toebedeeld.”<sup>3)</sup> Of korter geformuleerd: „De bedoeling van deze bepaling is, dat alle speciale voorschriften, die op de oude gemeente van toepassing waren, ook voor de stadsgemeente zouden blijven gelden . . . .”<sup>4)</sup> En waar noch de L.R.O., noch in het bijzonder art. 48 dier ordonnantie begrepen kunnen worden onder deze „speciale voorschriften,” zoo mag de conclusie luiden dat art. 48 L.R.O. binnen het gebied der stadsgemeente niet van kracht is en de gouverneur volgens de huidige bepalingen aldaar wel degelijk strafwetgevende bevoegdheid bezit. En zoo kan in het algemeen gezegd worden, dat zijn keurbevoegdheid zich ook hier zal beperken tot andere dan autonome aangelegenheden der stadsgemeente.

Brückel geeft een ongeveer gelijkvormige constructie van de geldigheid van art. 129 I.S. binnen hervormd gebied, welke, zooals reeds bleek, alleen t. a. v. het gebied der stadsgemeente met

<sup>1)</sup> Brückel bl. 270 e. v.

<sup>2)</sup> Dit artikel luidt: „Waar in algemeene verordeningen, welke niet van rechtswege dan wel door een uitdrukkelijk voorschrift uitgesloten zijn van toepasselijkheid op stadsgemeenten, zoomede in besluiten sprake is van „locale ressorten”, worden, voorzover niet anders is bepaald, ter uitvoering van de voorschriften dier verordeningen en besluiten, stadsgemeenten mede onder dien term begrepen.”

<sup>3)</sup> Bijlagen Volksraad, 1e gew. zitt. 1926, ond. 10, st. 3, bl. 42.

<sup>4)</sup> C. J. van Hasselt, Een belangrijke rechterlijke beslissing, Locale Belangen van 16 Febr. 1930 bl. 175.

de hier weergegevene verschilt, en acht haar slechts „denkbaar.”<sup>1)</sup> Al mag toegegeven worden, dat zij niet bijster fraai is, zoo geloof ik toch wel, dat zij in de practijk te realiseeren valt. Genoemde schrijver beschouwt het daarom als de bedoeling van de bestuurs-hervorming den gouverneurs van provincies de bevoegdheid van art. 129 I.S. te ontnemen; en dat de P.O. slechts vergeten heeft dit uitdrukkelijk te zeggen.<sup>2)</sup> Kleintjes<sup>3)</sup> en van Vollenhoven<sup>4)</sup> zijn een zelfde meening toegedaan. Deze gedachte is eveneens terug te vinden bij de Techn. Herz. Comm.<sup>5)</sup>, die aan de keurbevoegdheid van den gouverneur gelijkelijk een einde wenscht te maken en dan ook bepaalt, dat de strafwetgevende bevoegdheid der verschillende raden tevens omvat de bevoegdheid van de hoofden van gewestelijk bestuur om ingevolge art. 129 I.S. reglementen en keuren van politie vast te stellen<sup>6)</sup>.

Thans is het slechts mogelijk te constateeren, dat voorzover bij algemeene verordening niet anders is bepaald t. a. v. autonome aangelegenheden der provincie alléén de raad op de overtreding zijner verordeningen straf kan bedreigen. Kan, alleen waar hij het noodig oordeelt, d. w. z. van alle hem ten dienste staande dwangmiddelen zal hij pas die der strafbedreiging aanwenden, wanneer het door hem te behartigen belang van zoodanigen aard is, dat zulks noodzakelijk wordt. Heeft de aard van het enkele belang eenerzijds bovendien invloed op de mate van straf, waarmee de raad zal dreigen, anderzijds bepaalt de aard van alle aan de provincie toevertrouwde belangen tezamen, den omvang der straffen, die de ordonnantiegever ter hanteering zal afstaan. Hij zal zich genoodzaakt zien een maximum te stellen: de te bedreigen straf kan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste honderd gulden, met of zonder verbeurdverklaring van bepaalde goederen, bedragen (art. 69 lid 1 P.O.).

En ten slotte karakteriseert de ordonnantiegever, nogmaals afgaande op den aard der belangen, al deze strafbaar gestelde feiten als te zijn: overtredingen en geen misdrijven (art. 69 lid 3). Uitdrukkelijke vermelding, dat deze feiten opgevat worden als overtreding, was noodig, omdat, hoewel in het eerste lid van overtreding

1) Brückel, bl. 273 en 275.

2) Bl. 277.

3) Kleintjes II<sup>o</sup> bl. 138.

4) Kol. Tijdschrift 18, 1929 bl. 236 en 237.

5) Vgl. Toel. op art. 72 ontw. S.G.O. Verslag bl. 51 en 52.

6) Vgl. art. 72 ontw. S.G.O.; art. 58 ontw. R.O.; art. 59 ontw. P.O.

sprake is, dit overtreding de overtreding nog niet tot een „overtreding” maakt. Immers het woord is in het eerste lid niet in den technischen zin van het strafwetboek gebruikt en zal geïnterpreteerd moeten worden als „niet-naleving” of „niet-opvolging”, zoodat een nadere karakteriseering als „overtreding”, in de beteekenis, door het strafwetboek daaraan gehecht, in lid drie noodzakelijk was.

Voor geval van recidive biedt het tweede lid van het onderhavige artikel de gelegenheid, zoo dus tijdens het plegen van de overtreding nog geen jaar verlopen is, sedert een vroegere veroordeeling van den schuldige wegens gelijke overtreding onherroepelijk is geworden, dat de in lid 1 bedoelde straffen bedreigd worden, tot het dubbele van de daarbij gestelde maxima. Bovendien staat het den raad vrij om in een afzonderlijke verordening straffen te bedreigen tegen de overtreding van in andere verordeningen gestelde regels. De betrokken verordeningen hoeven derhalve niet zèlf de poenale sanctie te bevatten. <sup>1)</sup>

Preventief toezicht op strafverordeningen, zooals de N.P.W. (als gevolg van art. 134 lid 3 Gr.W.), N.G.W. (art. 198, 200 en 201) en L.R.O. (art. 55) verlangen, bestaat volgens de P.O. niet. Wel natuurlijk het repressief toezicht, zooals t. a. v. alle provinciale verordeningen.

Een artikel zooals art. 85 S.G.O., waarbij de stadsgemeenteraad gedwongen wordt zijn strafverordeningen eens in de vijf jaar aan een algeheele herziening te onderwerpen, en bij verordening te verklaren welke strafverordeningen of gedeelten daarvan zullen gehandhaafd blijven, kent de P.O. evenmin. In het belang der rechtszekerheid lijkt mij echter een dergelijk voorschrift ook voor provinciale strafverordeningen, niet van beteekenis ontbloomt.

De verdeeling der wetgevende nalatenschap van de, met de instelling der provincie opgeheven locale raden, zooals hierboven uiteengezet, had natuurlijk evenzeer betrekking op de strafwetgevende producten dezer raden, zoodat bij de instelling der provincie t. a. v. deze voorschriften in het algemeen gold, dat zij als provinciale strafverordeningen van kracht bleven. <sup>2)</sup>

De raad was echter bevoegd om, krachtens het tweede lid van art. 23 instell. ordonn. West-Java (M.-J. art. 22; O.-J. art. 21), deze verdeeling te herzien en te bepalen, dat een aantal dier verordeningen

<sup>1)</sup> Mem. v. Toel. bl. 23.

<sup>2)</sup> Art. 22 lid 1 der instell. ordonn. W.-J.; art. 4 S. 1927 — No. 557 Midden- en Oost-Java.

als regentschapsverordening zouden gelden (wat geschiedde bij de z.g. overdrachtsverordeningen<sup>1)</sup>), zoodat de overige verordeningen hun bestaan als provinciale voortzetten, welk lot zooals spreekt ook sommige strafverordeningen werd beschoren. Met het oog op de in art. 24 der instell. ordonn. West-Java (M.-J. art. 23; O.-J. art. 22) gestelden termijn, zullen deze ex-locale strafverordeningen door zuiver provinciale vervangen dienen te worden. Hiervoor is o.a. zorg gedragen in West-Java, waar deze quasie-provinciale strafverordeningen, wier voortbestaan voor de provinciale huishouding onontbeerlijk werd geacht, door den provincialen raad in de vergadering van 22 Dec. 1930, veelal met uitbreiding van hun geldingskracht, opnieuw werden vastgesteld,<sup>2)</sup> waardoor zij van een wissel ondergang werden gered.

Waar den provincialen raad de bevoegdheid is verleend om tegen niet-opvolging van zijn normen straf te bedreigen, daar wordt het noodzakelijk, wil een dergelijke bedreiging niet illusoir worden en toch de door hem gewenschte rechtsorde gehandhaafd blijven, dat de raad bij machte zal zijn zorg te dragen voor de feitelijke naleving zijner regelen.

Zoo heeft hij de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter opsporing van overtredingen van provinciale strafverordeningen. Over deze opsporingsbevoegdheid handelt in het algemeen art. 2 sub 4 van het reglement op de strafvordering en art. 1 sub 6 van het inlandsch reglement. Volgens genoemde bepalingen zijn met opsporing van overtredingen belast, elk voor zooveel aangaat de uitgestrektheid van het grondgebied, waarvoor hij is aangesteld, alle beambten en andere personen, in zaken bij bijzondere wetten en wettige verordeningen aan hunne waakzaamheid toevertrouwd.

Bij bijzondere wettige verordeningen, d. w. z. opdracht van opsporingswerkzaamheden krachtens een zoodanige regeling is verboden. Dit blijkt o. a. uit de bezwaren, die de regeering maakte tegen de „Motorbus-verordening West-Java” (Provinciaal Blad West-Java 1931 No. 19). Het oorspronkelijke art. 26 lid 1 dier verordening gaf aan de colleges van gecommitteerden der regentschapsraden, zij het zijdelings, de bevoegdheid om opsporingsambtenaren aan te wijzen. Dat dit door de colleges van gecommitteerden zou plaats vinden, was naar het oordeel van de regeering

<sup>1)</sup> Zie hiervoor bl. 141 noot 1.

<sup>2)</sup> Vgl. Provinciaal Blad West-Java van 31 Dec. 1930 — No. 184

niet mogelijk, aangezien deze aanwijzing „bij wettige verordening” moet geschieden en daar de colleges van gecommiteerden rechtens geen „verordeningen” vaststellen kunnen,<sup>1)</sup> zoo zou het uitoefenen van deze bevoegdheid door bedoelde colleges in strijd zijn met de wet.<sup>2)</sup> De aanwijzing van zoodanige ambtenaren zal dus moeten geschieden bij verordening, en niet krachtens een verordening bij besluit. Zulks, teneinde meer waarborgen te bieden voor publiciteit in deze. Het in beweging zetten van den raad terzake wordt aldus begrijpelijk.<sup>3)</sup>

In nauw verband met de provinciale verordeningen in het algemeen en de strafverordeningen in het bijzonder staat de in art. 70 P.O. genoemde politiedwang, welke hier niet uitdrukkelijk als een recht behoefde te worden toegekend, omdat men het doorgaans opvat als voortvloeiende uit het recht om voor de provinciale ingezetenen bindende regels vast te stellen.

Het orgaan, dat de politiedwang te hanteeren zal hebben, zal de gouverneur zijn.<sup>4)</sup> Want, daar deze dwang veelal beschouwd wordt als inhaerent aan uitvoering, waarmee het college van gedeputeerden als regel belast is (art. 75 P.O.), zoo zal in dit geval, namens het college, de gouverneur optreden (art. 75 P.O. lid 2), omdat deze autoriteit de zorg heeft voor de handhaving der openbare orde en rust binnen het door hem bestuurd gewest, waartoe hij de beschikking heeft over de van gouvernementswege opgerichte politiekorpsen en gouvernementsmarine (art. 11 van de instructie van den gouverneur, S. 1925 — No. 508). Is voor de uitoefening van politiedwang eventueel de hulp van het zoo juist genoemde landspersoneel noodig, dan kan, volgens art. 33 P.O., de gouverneur ten behoeve van den provincialen dienst daarover beschikken.

De eenige beperking en tevens waarborg, die aan de uitoefening van dit recht wordt gesteld, is deze: behoudens spoedeisende gevallen, kan geen politiedwang plaats hebben dan nadat de overtreder schriftelijk is gewaarschuwd (art. 70 P.O. lid 2).

Nu is de redactie van lid 1 zeer ruim, omdat het spreekt van de

<sup>1)</sup> Een artikel corresponderende met art. 78 P.O. lid 2 ontbreekt n.l. in de R.O.

<sup>2)</sup> Jaarverslag W.—J. 1931 bl. 28 en Locale Belangen 16—8—1928, afl. 16, bl. 864.

<sup>3)</sup> Als voorbeeld van deze soort van prov. verordeningen mag gelden de „Verordening tot aanwijzing van ambtenaren voor het houden van toezicht op de naleving van prov. verordeningen, welke strafbepalingen bevatten” (Prov. Blad W.-J. 1931 — No. 11), waarbij verkeerscontroleurs der Provinciale Verkeerscontroledienst opsporingsbevoegdheid is verleend.

<sup>4)</sup> Prof. C. van Vollenhoven Kol. Tijdschrift 19 — 1930, bl. 155.

uitvoering van provinciale „besluiten”, waaronder, volgens art. 2 P.O., ook verordeningen en, volgens de memorie van toelichting, tevens alle andere wilsuitingen (beslissingen) begrepen worden. Dat nu ten behoeve van de uitvoering van straf- en andere verordeningen politiedwang aangewend zal kunnen worden is begrijpelijk, dat zulks ook t. a. v. simpele besluiten en de overige beslissingen kan geschieden is minder te waardeeren. Want, zooals de Techn. Herz. Comm. zegt <sup>1)</sup> verplichtingen door politiedwang af te dwingen, mogen met geen mindere waarborgen van openbaarheid en toezicht worden opgelegd dan die, wier nakoming door strafbedreiging is verzekerd. De redactie lijkt mij daarom thans te ruim en het woord besluiten beter vervangen door „verordeningen”. De Techn. Herz. Comm. beperkt in deze nog meer en opent de mogelijkheid om politiedwang uit te kunnen oefenen slechts t. a. v. strafverordeningen. <sup>2)</sup> Dit zou in het belang van een eventueelen overtreders zijn, omdat daarmee steeds een rechterlijke uitspraak kan worden uitgelokt, in tegenstelling tot regelingen zonder strafbedreiging, waarbij zulks niet mogelijk is. En bovendien merkt zij op, dat „in de praktijk bepalingen alleen door politiedwang te handhaven niet bekend schijnen te zijn”. <sup>3)</sup> Als zou elke verordening, waarbij politiedwang uitgeoefend mag worden, daartoe zelf de gelegenheid moeten openen! Het karakteristieke is juist dat alle verordeningen, of zij strafverordening zijn of niet, zonder eenige van hen uitgaande machtiging door politiedwang ten uitvoer gelegd kunnen worden: „In tegenstelling immers tot strafvoorschriften, die gekenteekend zijn doordat hun strafsancie wordt genoemd, behoeven voorschriften, voor politiedwang vatbaar, niet gekenteekend te wezen: elk voorschrift immers, dat voor niet naleving door burgers gelegenheid biedt, biedt tevens gelegenheid tot politiedwang; zulk een voorschrift behoeft daartoe niet uitdrukkelijk te zijn gemerkt.” <sup>4)</sup>

Het komt mij voor, dat de redactie der Techn. Herz. Comm., welk voordeel voor den burger er ook aan verbonden moge zijn, strijdt met het karakter van het recht van politiedwang, waar het, zooals gezegd, geïmpliceerd wordt door het verordeningsrecht, en dat een wijziging in het onderhavige artikel van het woord besluiten in „verordeningen” beter met bedoeld karakter overeenstemt.

1) Toel. op art. 73 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 52.

2) Vgl. art. 60 van haar ontw. P.O.

3) Vgl. toel. op art. 73 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 52.

4) Prof. C. van Vollenhoven Kol. Tijdschr. 19 — 1930, bl. 148. Zie ook bl. 368.

Het recht van politiedwang hoeft o. i. dus niet te steunen op een algemeene verordening en vermelding hiervan in de P.O. was dientengevolge niet noodzakelijk. Wel echter het recht om politiedwang te kunnen uitoefenen op kosten van den overtreder <sup>1)</sup> (art. 70 lid 1). De regeering nam dit standpunt niet in en achtte een voorschrift van den algemeenen wetgever, waardoor de provincie bevoegd werd de kosten op den overtreder te verhalen, niet noodig. T. a. v. de decentralisatiewetgeving <sup>2)</sup> had zij geen ander standpunt ingenomen, en ook toen de raad bevoegd geacht om zonder machtiging te bepalen, dat kostenverhaal op den overtreder van zijn regelen mogelijk was, waarop zij bij de behandeling der P.O. dan ook een beroep deed. <sup>3)</sup> De volksraad aanvaarde deze verdediging niet en voorzag door aanneming van een desbetreffend amendement Engelenberg <sup>4)</sup> het artikel van zijn huidige redactie. Met het standpunt der regeering kan ik mij evenmin vereenigen en aanvaard dat van Woesthoff, waar hij zegt: „geldelijke verplichtingen, den ingezetene opgelegd om de overheid in staat te stellen aan haar roeping te voldoen zij het dan in zake de handhaving der openbare orde, zij het in zake belastingen, zij het in andere gevallen, moeten steunen op eene algemeene verordening . . .” <sup>5)</sup> Uit dien hoofde acht ik het bestaan van art. 70 in de P.O., met Kleintjes <sup>6)</sup>, noodzakelijk.

Op welke wijze de kosten nu ingevorderd kunnen worden, vermeldt het artikel niet. Westra <sup>7)</sup> is van meening dat thans de burgerlijke rechter de aangewezen figuur is. De Techn. Herz. Comm. beveelt eveneens de hulp van dezen rechter aan, <sup>8)</sup> waarmee zij niet alleen zijn competentie buiten twijfel stelt, maar bovendien de mogelijkheid openhoudt het bedrag der kosten, zoowel als de rechtmatigheid der dwangoefening aan een nader oordeel te onderwerpen, wat in geval van parate executie, <sup>9)</sup> de publiekrechtelijke procedure zooals t. a. v. belastingen voorgeschreven is, niet mogelijk zou zijn. <sup>10)</sup> Onge-

1) Men lette er op dat sprake is van „kan zulks geschieden . . .”. Het is dus facultatief.

2) Vgl. Woesthoff bl. 165 en 166.

3) Mem. van antw. bl. 7 en Handelingen Volksr. 2e gew. zitt. 1923 bl. 724.

4) Bijl. Volksr. 2e gew. zitt. '23 — ond. 2 — stuk 12, XVI.

5) Woesthoff bl. 166. Spatieering van mij.

6) Vgl. Kleintjes II<sup>5</sup> bl. 51 en 108.

7) Westra bl. 82.

8) Vgl. lid 2 van haar ontw. art. 60 P.O.

9) De wijze, waarop in Nederland deze schulden worden ingevorderd is eveneens per parate executie. Vgl. art. 153 — quinquies N.P.W.

10) L. F. Dingemans „Het provinciaal bestuur in Nederland en Ned.-Indië” bl. 98 meent ten onrechte, dat de kosten bij wege van parate executie kunnen worden ingevorderd.



twijfeld zal thans, waar een ruime interpretatie van art. 134 I.S. jo. art. 2 reglement op de rechterlijke organisatie gehuldigd wordt, voor deze „schuldvorderingen” niet te vergeefs een beroep op de tusschenkomst van den burgerlijken rechter gedaan worden.

Teneinde verbindend te zijn, kracht van wetten te bezitten, geldt voor alle provinciale verordeningen, dat zij „behoorlijk” moeten worden afgekondigd (art. 71 P.O.). Afkondiging nu is, in den juridisch-technischen zin van het woord, de bekendmaking (a) door het daartoe wettelijk aangewezen orgaan (b) op de wettelijk voorgeschreven wijze (c) als voorwaarde voor de inwerkingtreding van het legislatief product. <sup>1)</sup>

De bekendmaking (a) der provinciale verordeningen geschiedt door plaatsing in het provinciaal blad (art. 71 lid 2); het daartoe wettelijk aangewezen orgaan (b) is de gouverneur; en op de wettelijk voorgeschreven wijze (i.c. vorm) (c) wil zeggen door gebruikmaking van het daarvoor bestemde formulier, vermeld in art. 72 en art. 74 lid 2 en 3 P.O.

Wat dit laatste betreft, men zal mij misschien tegenwerpen, dat volgens deze opvatting het bedoelde formulier wederom als formulier van afkondiging <sup>2)</sup> gekarakteriseerd wordt, niettegenstaande het feit, dat de regeering in haar toelichting op het ontwerp P.O. er de nadruk op legde, dat in art. 72 alleen sprake was van dat der verordening. <sup>3)</sup> Wat echter het onderscheid tusschen beide is, verklaart zij niet. Ik kan echter, zoomin als Westra <sup>4)</sup>, Woesthoff <sup>5)</sup> en de Techn. Herz. Comm. <sup>6)</sup> in het z.g. formulier der verordening <sup>7)</sup> iets anders zien dan het formulier van afkondiging. Immers, hier wordt geen vorm gegeven, waarin de eigelijke verordening an und für sich, haar titel en haar inhoud, gegoten behoort te worden <sup>5)</sup> (de P.O. laat zich daarover niet uit), doch alleen het kleed, waardoor de verordening bij de afkondiging omgeven moet zijn, wil zij rechtskracht bezitten.

Bovendien, de Techn. Herz. Comm. wijst er op, is de ordonnantie-

<sup>1)</sup> Kleintjes I<sup>6</sup> bl. 372.

<sup>2)</sup> Van „formulier van afkondiging” is o. a. sprake in art. 72 Gr. W.; art. 96 I.S.; art. 204 N.G.W. en art. 102 N.P.W.

<sup>3)</sup> Mem. van toel. bl. 23.

<sup>4)</sup> Westra bl. 97.

<sup>5)</sup> Woesthoff bl. 151.

<sup>6)</sup> Techn. Herz. Comm. toel. op art. 78 ontw. S.G.O. Verslag bl. 59.

<sup>7)</sup> Door Kleintjes II<sup>5</sup> bl. 141 beschouwd als het formulier van uitvaardiging, doch op welken grond vermeldt hij niet.

gever, na de totstandkoming der P.O., in de vorstenlandsche waterschapsordonnantie (S. 1920 — No. 722) toch weer van „formulier van afkondiging” gaan spreken, toen hij n.l. bij S. 1926 — No. 404, in art. 2 lid 2 dier ordonnantie, aan het reeds bestaande „formulier” de woorden „van afkondiging” toevoegde.

Waarom de regeering dan met dat „formulier der verordening” kwam aandragen? Wel, zij wilde het formulier van afkondiging zijn overdreven „sacramentele waarde”, zooals dat doorgaans heet, het verlangen, dat het formulier woordelijk en letterlijk met alle interpuncties zal overgenomen worden, ontnemen. Dit zou men echter eveneens en vermoedelijk met meer effect, bereikt hebben door in art. 71 lid 1 het woord „behoorlijk” te schrappen. Immers, dit uit juridisch oogpunt zeer dubieuse woord geeft alle aanleiding om een absoluut slaafsche navolging van het afkondigingsformulier te gaan eischen, zoodat kleine, onbeduidende veranderingen oogenblikkelijk als niet-„behoorlijk” werden veroordeeld. Dit woord te laten vervallen, was dus de meest voor de hand liggende manier om het sacramentele karakter te verminderen. Thans heeft men dit trachten te doen door in de memorie van toelichting het formulier als een formulier der verordening te stempelen, waaraan m. i. des ondanks geen andere beteekenis dan dat van afkondiging gehecht kan worden.

De Techn. Herz. Comm. verandert in haar ontwerp P.O. de betrekkelijke artikelen <sup>1)</sup>: zij schrapt het woord „behoorlijk”, herstelt de term „formulier van afkondiging” en argumenteert dit laatste door er o. a. op te wijzen, <sup>2)</sup> dat „voor letterknechterij met dat formulier, gepleegd door den rechter, tegenwoordig geen vrees meer behoeft te bestaan”.

Over het algemeen wordt afkondigen opgevat als een typische uitvoeringshandeling, zoodat begrijpelijkerwijs het specifieke uitvoerende orgaan eener rechtsgemeenschap doorgaans hiermee belast is: B. en W. voor de Nederlandsche gemeente (art. 209 sub c N.G.W.); gedeputeerde staten voor de Nederlandsche provincie (art. 102 N.P.W.); en de voorzitter der locale raden, die het uitvoerende orgaan was, voor de plaatselijke en gewestelijke ressorten (art. 53 L.R.O.). Zweeg, voordat art. 71 bij S. 1926 — No. 525 werd gewijzigd, de P.O. erover wie met de afkondiging van de provinciale ver-

<sup>1)</sup> Art. 64 en 65 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 161.

<sup>2)</sup> Vgl. toel. op art. 78 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 59.

ordeningen belast was, en bleek het zijdelings (in art. 72 P.O.) uit de ondertekening van het formulier, dat de gouverneur hier zorg voor te dragen had (geheel analoog aan art. 52 L.R.O. lid 1), sinds bovengenoemd staatsblad echter is art. 71 met een tweede lid verrijkt en wordt de gouverneur onomwonden aangewezen als afkondigend orgaan. Deze constructie is in zooverre te waardeeren, dat hierdoor een vlottere hanteering mogelijk wordt van de, in art. 26 P.O. lid 2 den gouverneur opgelegde plicht, om de uitvoering van al die besluiten (inclusief verordeningen) achterwege te laten, die naar zijn oordeel in aanmerking komen om door den G.G. geschorst of vernietigd te worden. Niettemin heeft de P.O. zich thans naar zijn meening ingelaten met een kwestie, die onder de interne aangelegenheden van het college van gedeputeerden te rekenen valt, waarin op de wijze van art. 75 lid 2 P.O. voorzien behoort te worden. Alsnog de zorg voor de afkondiging aan gedeputeerden op te dragen lijkt mij daarom gewenscht. In dat geval zal een mededeeling van den gouverneur aan het college (art. 26 lid 3), dat hij termen voor de toepassing van art. 26 lid 2 aanwezig acht, de verplichting met zich medebrengen niet tot afkondiging over te gaan, tenzij na afloop van de in art. 26 lid 4 genoemde termijn.

Afkondiging van provinciale verordeningen, die de goedkeuring van den G.G. behoeven (zooals o. a. belastingverordeningen, art. 74 P.O.), is, voordat die goedkeuring uitdrukkelijk of stilzwijgend is verkregen, verboden op poene van onverbindbaarheid (art. 74 P.O. lid 1). Wordt de goedkeuring uitdrukkelijk verleend, dan geschiedt de afkondiging onder toevoeging van het in art. 74 lid 2 vermelde onderschrift. Wordt zij niet uitdrukkelijk verleend, doch geschiedt zij stilzwijgend, doordat de goedkeuring volgens art. 65 lid 2 geacht wordt verleend te zijn, indien binnen 6 maanden na den dag, waarop het besluit (i.c. de verordening) is vastgesteld, of in geval van verlenging der termijn binnen deze, door den G.G. geen beslissing is genomen, dan vindt afkondiging plaats met toevoeging van het in art. 74 lid 3 vermelde onderschrift.

Een termijn, waarbinnen de afkondiging, na het vaststellen en eventueel goedkeuren der verordening, zal moeten geschieden, vermeldt de P.O. niet. <sup>1)</sup> Vermoedelijk werd in de verantwoordelijkheid van den voorzitter van het college van gedeputeerden aan den raad voor dit deel der „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken”

---

<sup>1)</sup> Wel de N.P.W. art. 102 lid 2.

(art. 76 lid 1), een voldoende waarborg gezien om te verzekeren, dat de eerste stap tot uitvoering, binnen redelijken tijd gedaan zal worden. Ondanks deze, uit den aard der verhoudingen voortvloeiende garantie zal de provinciale raad bevoegd zijn hieromtrent nadere voorschriften vast te stellen.

In tegenstelling met het corresponderende artikel 53 lid 2 der L.R.O., dat van „verbindend worden” spreekt, gebruikt artikel 73 P.O. wederom de juistere term „inwerking treden” om aan te duiden, dat een regeling rechtskracht gaat bezitten.<sup>1)</sup>

Volgens dit artikel treden de provinciale verordeningen in werking, zoo geen ander tijdstip bepaald is, op den dertigsten dag na dien der dagteekening van het provinciaal blad, waarin de afkondiging plaats vond. Evenals bij de inwerkingtreding der algemeene verordeningen het geval is,<sup>2)</sup> zal bij de berekening de dag der dagteekening niet meegerekend worden. Behoudens het geval dat een ander tijdstip bepaald is, bezit na verloop van 29 dagen na dezen dag de verordening dus rechtskracht.

Het wettelijk vermoeden der bekendheid, langs welken omweg art. 95 I.S. lid 3 en 4 tot de bepaling van het tijdstip der inwerkingtreding van algemeene verordeningen komt, heeft men hier dus laten vallen: het bezitten van kracht van wet wordt in de P.O. rechtstreeks van de tijdsduur afhankelijk gesteld.

Van de wettelijk bepaalde tijdsduur echter kan door de verordening zelf, of door een andere, afgeweken worden. Ook is het mogelijk de vaststelling van het oogenblik der inwerkingtreding over te laten aan het college van gedeputeerden. In spoedeisende gevallen zal dit tijdstip spoedig na de afkondiging zijn, of op den dag der afkondiging, dan wel op den dag na dien. Ja, zelfs terugwerkende kracht aan de verordening te verleen zal, indien de inhoud zulks toelaat, somtijds noodzakelijk zijn. Strafverordeningen zijn hiervan echter uitgesloten, omdat niemand tot straf veroordeeld kan worden voor een feit, dat op het oogenblik van plegen niet strafbaar gesteld was.

Evenals met algemeene verordeningen het geval is,<sup>3)</sup> zal een provinciale regeling, die wèl is afgekondigd, doch niet in werking trad, ingetrokken moeten worden, wil men aan haar bestaan een einde maken.

<sup>1)</sup> Verbindend wordt een verordening door afkondiging (art. 71 lid 1). In werking treedt zij pas nadat eenige bij algemeene of provinciale verordening te bepalen tijd aan de afkondiging voorbij gegaan is.

<sup>2)</sup> Kleintjes I<sup>6</sup> bl. 382.

<sup>3)</sup> Kleintjes I<sup>6</sup> bl. 384.

Intrekking van nog niet afgekondigde verordeningen is naar de meening der regeering niet noodzakelijk. Wenscht men hiertoe toch over te gaan, dan behoort zulks n. h. v. bij verordening te geschieden, waarvan de afkondiging dan wederom achterwege kan blijven.<sup>1)</sup>

Een speciaal soort van regelingen behandelt art. 62 P.O. t.w. die, welke voortvloeien uit interprovinciale samenwerking. Sinds de wijziging der N.G.W. bij de wet van 31 Jan. 1931 (N.S. No. 41) kan over de regeling van deze materie in de P.O., in vergelijking met de hieromtrent in de N.G.W. neergelegde bepalingen, de lof-trompet niet meer gestoken worden. De N.G.W. toch kan thans bogen op het bezit van een gansche reeks van artikelen, die in de intercommunale samenwerking voorzien (art. 129 tot en met 146 N.G.W.). Bij art. 97 der N.P.W. echter steekt het voorschrift der P.O. nog immer gunstig af. Immers, de N.P.W. neemt de zaak betrekkelijk makkelijk op en eischt voor de samenwerking van provincies slechts machtiging van het hooger gezag vóóraf en goedkeuring der getroffen regeling achteraf, doch doet er verder het zwijgen toe.

Nu kent art. 62 P.O. in de eerste plaats deze machtiging vooraf niet (alleen repressief toezicht) en verder voorziet het derde lid in geval geen overeenstemming verkregen kan worden t. a. v. de intrekking of opheffing der onderling gemaakte regeling en bepaalt, dat de G.G. dan te beslissen heeft. In zooverre blinkt art. 62 P.O. dus uit. Echter aan zijn redactie blijft niettemin eenzelfde nadeel verbonden als aan die van art. 97 N.P.W. Want evenals dat voorschrift handelt ook ons artikel slechts over „regelen”. Geen der beide bepaalt iets omtrent het bestuur. En waar art. 97 N.P.W. geheel parallel loopt aan art. 121-oud N.G.W., zoo kan het K.B. van 29 Oct. 1855 (N.S. No. 45) ook hier nog van belang zijn. Bij bedoeld besluit werd een gemeenschappelijke regeling tusschen twee gemeenten niet goed gekeurd, omdat het bestuur t. a. v. het gemeenschappelijke belang uit te oefenen, opgedragen was aan een commissie, welke wijze van bestuursvoering volgens het K.B. niet in overeenstemming was met de gemeentewet, omdat die het bestaan van bestuursorganen andere dan de daarin genoemde niet kende.

Daar nu ook de P.O. over het bestaan van dergelijke commissie's

---

<sup>1)</sup> Prov. Blad Midden-Java 1931 bl. 388.

zwijgt, zoo zou de mogelijkheid bestaan, dat de in art. 62 geboden gelegenheid tot samenwerking practisch een fictie wordt, omdat een bestuursvoering over de gemeenschappelijke zaken niet of moeilijk te verwezenlijken valt binnen het kader der P.O. De uitweg, die de Nederlandsche gemeenten in deze vonden, het oprichten van naamlooze vennootschappen (een zuiver privaatrechtelijke constructie om de gemeenschappelijke belangen te behartigen), zou in dat geval ook voor de Indische provincies openstaan. Weliswaar achtte de regeering in ander verband het bestaan van andere commissie's dan die van bijstand in het kader der P.O. niet bestaanbaar<sup>1)</sup>, toch lijkt het mij niet zeer waarschijnlijk, dat zij dit zeer eng-hartige standpunt uit het moederland voor de Indische interprovinciale samenwerking zal overnemen. Bovendien geldt hier evenzeer de opmerking van Kranenburg, waar hij aangaande deze kwestie bij de Nederlandsche provincie zegt: „de wet, een zekere regeling willende, moet geacht worden de daartoe onontbeerlijke middelen ook te willen”.<sup>2)</sup> Dat de samenwerking dezelfde moeilijkheden zal ondervinden als in Nederland, acht ik daarom aan twijfel onderhevig.

De Techn. Herz. Comm. tracht in haar ontw. P.O. kwesties over de wijze van bestuursvoering in deze te voorkomen, door een apart artikel in te lasschen (art. 57 van haar ontw. P.O.)<sup>3)</sup>, waarbij aan een gemeenschappelijk vast te stellen verordening de bevoegdheid wordt gegeven om zelf in het bestuur van de gemeenschappelijke belangen te voorzien.

Nog op andere punten brengt zij wijzigingen aan. Zoo spreekt zij in het met art. 62 P.O. corresponderende artikel van haar ontwerp (art. 56) niet meer van het gemeenschappelijk „regelen” van provinciale raden, doch van „vaststellen van besluiten”, omdat voor het behartigen van allerlei gemeenschappelijke belangen, een verordening niet altijd de eenige vorm is, die zich daartoe het beste leent; verder vervangt zij de woorden „zaken, belangen, inrichtingen of werken” kortweg door „belangen”, omdat een gemeenschappelijke zaak, inrichting of werk, nooit iets anders kan zijn, dan een gemeenschappelijk belang; en ten slotte laat zij òòk de intrekking (èn wijziging) van het betreffende besluit onder hooge toezicht plaats hebben, aangezien „bij het feit zelf (n.l. de intrekking), zoowel als

<sup>1)</sup> Vgl. hiervoor bl. 92, in het bijzonder noot 4.

<sup>2)</sup> Kranenburg Ned. Prov. Recht bl. 201.

<sup>3)</sup> Verslag der Techn. Herz. Comm. bl. 159.

bij de wijze van liquidatie dezelfde belangen betrokken zijn, die toezicht vorderen op de vaststelling en wijziging''<sup>1)</sup>.

Een formulier van afkondiging voor gemeenschappelijke verordeningen behelst de P.O. niet. De S.G.O. (art. 81 lid 2) is in dit opzicht nauwkeuriger geweest.

Voor zoo ver mij bekend is een regeling, voortvloeiende uit deze interprovinciale samenwerking nog niet tot stand gekomen.

Met betrekking tot de eigen huishouding der provincie zijn in het Ve hoofdstuk der P.O. nog twee artikelen opgenomen, n.l. art. 67 en art. 68, welke eenige bevoegdheden van finantieelen aard regelen. Waar de P.O. een afzonderlijk hoofdstuk aan de finantiën wijdt, zoo meen ik dat deze artikelen juister aldaar ondergebracht zouden zijn en onderwerp hen bijgevolg aan een nadere beschouwing in het volgende hoofdstuk van dit werk.

Tenslotte komt hier nog een bevoegdheid ter sprake, welke neergelegd is in art. 61 P.O., n.l. het recht, den provincialen raad toegekend, om de belangen der provincie en van haar ingezetenen<sup>2)</sup> bij den G.G. en den volksraad voor te staan. Veelal wordt het petitie-recht genoemd, omdat men het doorgaans in nauw verband wenscht te zien met het andere, eigenlijke petitierecht van art. 166 I.S.<sup>3)</sup>, zooals ook in Nederland dit recht der lagere rechtsgemeenschappen (vgl. art. 138 en art. 148 Gr.W.) in den regel niet zelfstandig tegenover het petitierecht van art. 8 grondwet beschouwd wordt.<sup>4)</sup>

Mr. ten Brink<sup>5)</sup> echter wijst op het diepgaande historische verschil dat er tusschen beide bestaat, weshalve hij meent met de aan het grondrecht ontleende benaming van petitierecht te moeten breken en vertoogrecht in te voeren.

Genoemde schrijver gaat van 1798 af het voorkomen der betreffende bepalingen in de Nederlandsche wetgeving na en vindt dan dat in de grondwet van 1814 het algemeen individueel petitierecht (thans genoemd in art. 8 Gr.W.) ontbreekt, doch dat daarin (art. 92)

<sup>1)</sup> Vgl. toel. op art. 69 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 50.

<sup>2)</sup> Een gevolg van het klakkeloos overnemen van analoge Nederlandsche voorschriften (Gr.W. art. 138 en 148) is hier het gebruik van het woord „ingezetene'', ofschoon het Indisch provinciaal recht geen speciaal ingezetenschap der provincie kent. Art. 6 P.O. spreekt slechts van „het werkelijk verblijf hebben binnen de provincie''.

<sup>3)</sup> Vgl. Kleintjes I<sup>5</sup> bl. 163; Westra bl. 91; Verslag der Techn. Herz. Comm. toel. op art. 68 S.G.O. bl. 49.

<sup>4)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht bl. 196; Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 156 e. v. beschouwt het eveneens zelfstandig. Van Leeuwen bl. 161; Buys II bl. 123 e. v.

<sup>5)</sup> Mr. J. ten Brink, Opstellen over Staats- en Gemeenterecht, Het petitierecht der openbare gemeenschappen. Locale Belangen 1931 bl. 844 e. v. en bl. 881 e. v.

wèl voorkomt een bepaling, welke de provinciale staten een zelfstandig recht toekent om de belangen van de provincie en van haar ingezetenen bij vorst en volksvertegenwoordiging voor te staan; „een recht dat met het „petitierecht” niets heeft uit te staan en dat oplevert een recht „sui generis” van de Staten”.<sup>1)</sup>

In generlei verband met deze bevoegdheid van de staten brengt nu de grondwet van 1815 (in art. 161), voornamelijk op aandrang van Belgische zijde, weer het eigenlijke, individueele, aan alle ingezetenen en alle wettiglijk samengestelde lichamen toekomende petitierecht; één der grondrechten, regelende een verhouding tusschen den burger eenerzijds en de overheid anderzijds.

Het vertoogrecht daarentegen, „terug te vinden in de artikelen 138 en 148 Grondwet, levert in het geheel niet een petitierecht op in den zin, waarin de Grondwet dat recht als grondrecht kent . . . . Zij (n.l. artt. 138 en 148) omgrenzen de directe verhouding van de lagere besturen tot Vorst en Volksvertegenwoordiging, en palen de bevoegdheid dier besturen om deze machten te adieeren af; zij leggen over en weer een band.”<sup>2)</sup>

Historisch gezien mag er dus geen betrekking aangenomen worden tusschen de artt. 138 en 148 Gr.W. eenerzijds en art. 8 Gr.W. anderzijds. Behalve dit wijst Mr. ten Brink er bovendien nog op, dat dit vertoogrecht evenmin iets te maken heeft met art. 134 Gr.W. (waarop de provinciale autonomie is gebaseerd), dat het naast deze bevoegdheid een staatsrechtelijke attributie is van een andere bevoegdheid, welke geheel buiten de huishouding der provincie staat.<sup>3)</sup> „Tusschen de twee hoofdbevoegdheden der besturen: het regelen en besturen der huishouding (de „autonomie”) en het voorstaan der belangen, legt de Grondwet geen verband. En evenmin de provinciale wet en de gemeentewet”.<sup>4)</sup> (Vgl. N.P.W. art. 93 tegenover art. 130 en N.G.W. art. 128, waarbij het corresponderende artikel met art. 130 N.P.W. ontbreekt).

Deze zienswijze wordt door de practijk ondersteund. De belangen, die de raad door middel van zijn vertoogrecht voorstaat, vallen veelvuldig geheel buiten de belangen, welke hij door middel van zijn verordeningrecht behartigt. Deze laatsten moeten noodwendig

<sup>1)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 852.

<sup>2)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 854.

<sup>3)</sup> Als vorige noot, bl. 852. Hetzelfde geldt uit den aard der zaak voor de gemeenten, vgl. art. 144 lid 1 tegenover art. 148 Gr.W.

<sup>4)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 882.



in betrekking staan tot de eigen huishouding, waarvan de omvang, zooals wij zagen, practisch door de hogere rechtsgemeenschappen wordt afgebakend, terwijl het veld, dat hij met zijn vertoogrecht vermag te bestrijken, daarentegen veel uitgebreider is, en, wat hier van belang is, door hemzelf bepaald wordt. Hij is dus bevoegd over een onderwerp te vertoogen zoodra dit door hem geacht wordt te behooren tot de belangensfeer der ingezetenen of tot die van hemzelf, zoodat van ongrondwettig gebruikmaken van dit recht nimmer sprake zal kunnen zijn.

Bij beschouwing der Indische bepalingen ter zake, kan art. 125 lid 1 I.S. o. i. voorbij gegaan worden, omdat niet blijkt dat het eenig verband houdt met art. 61 P.O. Krachtens art. 119 lid 7 I.S. zijn daar n.l. andere regelen gesteld, zoodat volgens art. 122 I.S. het bepaalde bij art. 125 lid 1 voor de provincie niet van kracht is. Volgens Brückel<sup>1)</sup> daarentegen ligt de beteekenis van het eerste lid van art. 125 I.S. in „de wettelijke verankering van het petitierrecht der betrokken staatkundige colleges” en het feit, dat in art. 61 P.O. andere, n.l. ruimere regels zijn neergelegd, acht hij daarom van geen belang. Naar het inzicht van dezen schrijver is dit lid dus ook van kracht voor de provincies.

Ik meen echter te mogen betwijfelen of in dat geval de P.O. een uitbreiding aan dit vertoogrecht had mogen geven zooals thans in art. 61 is geschied. Weliswaar behandelen beide artikelen dezelfde materie, maar op geheel verschillende manier. En evenmin als aan de bevoegdheid van den provincialen raad tot regeling en bestuur der eigen huishouding (art. 119 lid 2 I.S.) door de P.O. een uitbreiding gegeven mag worden, evenmin kan aan het bepaalde bij art. 125 lid 1 I.S. door de ordonnantiegever een ruimere strekking worden toegekend.<sup>2)</sup>

Van veel beteekenis is deze kwestie overigens niet. Geconstateerd kan worden, dat aan den provincialen raad het vertoogrecht is verleend, onder nagenoeg dezelfde bewoordingen als gebruikt in art. 138 en 148 grondwet. Ook hier staat het onafhankelijk van het eigenlijke petitierrecht (art. 166 I.S.) en eveneens van de bevoegdheid de huishouding der provincie te regelen en te besturen (art. 119 lid 2 I.S.). De draagwijdte van het recht zal dus evenzeer bepaald kunnen worden door den raad en de belangen, die erdoor bestreken

<sup>1)</sup> Brückel bl. 260.

<sup>2)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 846.

kunnen worden, zullen geenzins beperkt zijn tot de in instellingen- en andere ordonnanties met name genoemde onderwerpen. Waar hij het noodig oordeelt, kan de raad op deze wijze punten onder de aandacht van G.G. en volksraad brengen.

Nochtans mag niet ontkent worden, hoe onmetelijk de uitgestrektheid van het vertoogrecht in theorie ook mag zijn, dat in de formuleering van art. 61 P.O. (eveneens artt. 138 en 148 Gr.W.) niettemin een redelijke beperking gelegen is, die bij de uitoefening van het recht weliswaar niet tot gelding hoeft te komen, doch stellig wel in het nuttig effect, dat het zal kunnen afwerpen.

Immers het recht brengt met zich mee, dat G.G. en volksraad „gehouden zijn het vertoog op zijn waarde te onderzoeken en met de belangen van den vertooger, — voorzoover naar hun oordeel gewenscht of noodig —, rekening te houden.”<sup>1)</sup> Moeilijk zullen zij het voor kennisgeving aannemen en naast zich neer leggen kunnen. Nu wordt echter, speciaal door de regentschapsraden, het vertoogrecht somtijds gebruikt voor onderwerpen, die naar het inzicht van een objectief beoordeelaar, moeilijk te qualificeeren zijn als belangen van het regentschap of van zijn ingezetenen. En in zoo'n geval zou de vraag gewettigd zijn of het recht wel in overeenstemming met de bedoeling, die er aan ten grondslag ligt, is gebruikt. De regentschapsraad van Garoet<sup>2)</sup>, waarbij een motie was ingediend ten einde instemming te betuigen met het regeeringsvoorstel in zake de z.g. inlandsche meerderheid in den volksraad (1927), wifelde dienaangaande zelf. Verschillende leden waren van oordeel, dat de raad niet bevoegd was een dergelijk onderwerp van landspolitiek in zijn werkzaamheden te betrekken. De voorstellers daarentegen gingen uit van de meening, dat art. 53 R.O. (art. 61 P.O.) een dergelijke beperking niet kent. De ter zake ingeroepen regeeringsuitspraak behelsde: „dat er geen bezwaar bestaat, dat een regentschapsraad ook over onderwerpen van algemeen landsbelang petitionneert, mits de bijzondere belangen van het regentschap als zoodanig of de belangen der ingezetenen als leden van het regentschap bij de beslissing betrokken zijn.”<sup>3)</sup>

Inderdaad moge er in theorie, zooals de voorstellers der motie reeds aanvoerden, eenigerlei beperking t. a. v. de uitoefening van het vertoogrecht niet bestaan, door boven weergegeven formuleering

<sup>1)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 883.

<sup>2)</sup> Vgl. Jaarverslag prov. West-Java 1928 bl. 23.

<sup>3)</sup> Spatieering van mij.

der regeering wordt niettemin een terrein afgebakend, waarop het eventueele practische resultaat van het vertoog oogenblikkelijk tot nul wordt gereduceerd. Want mocht aan G.G. of volksraad bij beschouwing blijken, dat het onderwerp der motie geen bijzonder belang van de rechtsgemeenschap als zoodanig of geen belang der ingezetenen als leden der rechtsgemeenschap betreft, dan zal het onderzoek naar de waarde van het vertoog practisch gelijk te stellen zijn met een „voor kennisgeving aannemen” en het resultaat van een zoodanige motie nihil. Of anders gezegd: ofschoon de raad zelf beoordeelt wat t. a. v. het vertoogrecht als zijn belang of dat van zijn ingezetenen aangemerkt dient te worden, toch zal ook de autoriteit, tot wien het vertoog gericht werd, nog van zijn gevoelens in deze blijk kunnen geven.

Waar sommige besturen van rechtsgemeenschappen gebruik maken van dit recht op een wijze, die niet geheel overeenkomt met zijn bestemming, daar kan nu de oorzaak eensdeels gezocht worden in de geringe geschooldheid dier besturen,<sup>1)</sup> anderdeels misschien in de behoefte de regeering van de staatkundige en andere gevoelens der bevolking op de hoogte te brengen, omdat men van oordeel is, dat andere daartoe beschikbare wegen (zooals pers en volksraad) niet doeltreffend genoeg of niet voldoende in aantal aanwezig zijn. In zekere zin dus een natuurlijke uitlaatklep, waarvan geen gebruik meer gemaakt zal worden, zoodra de gelegenheid bestaat op andere, beter wijze hetzelfde te bereiken.

Nog een enkel woord over de redactie van art. 61 P.O. zelf. Uitdrukkelijk wordt de raad aangewezen als het orgaan, dat het vertoogrecht te hanteeren zal hebben. In gelijke zin spreekt art. 138 Gr.W. (art. 93 N.P.W.) van „Staten”, zoodat ook in Nederland het vertegenwoordigende lichaam der provincie als de eenige bevoegde vertooger wordt beschouwd. Art. 148 Gr.W. (art. 128 N.G.W.) daarentegen kent het vertoogrecht in het algemeen toe aan de gemeentebesturen, waaruit dan volgens de algemeene competentie-regel van art. 167 N.G.W. (art. 60 P.O.) voort zou vloeien, dat van „gemeentebesturen” slechts in aanmerking zouden komen de raden.

Waar echter art. 167 N.G.W. uitsluitend betrekking heeft op de regeling en het bestuur der provinciale huishouding en de toekenning van het vertoogrecht, zooals Mr. ten Brink zegt, „door de grondwet

---

<sup>1)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 888.

geschiedt naast de toekenning der autonomie'', zoo mag de conclusie zijn: „De regels voor de autonomie geldend, zijn op het vertoogrecht niet van toepassing.'' <sup>1)</sup> Dit komt duidelijk naar voren uit de plaatsing van art. 128 in de eerste titel, algemeene bepalingen behelzende, en art. 167 in de tweede titel, speciaal betrekking hebbende op de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente, van afdeling II der N.G.W. Zoo zal dus ook de regeling der competentieverdeeling niet van toepassing zijn op het vertoogrecht en, waar in de N.G.W. niet bepaald is, wie der bestuursorganen dit recht in het bijzonder zal mogen uitoefenen, zullen bijgevolg al die organen daartoe bevoegd zijn. <sup>2)</sup> Niet alleen de raad, eveneens het college van B. en W. en de burgemeester, zooals de praktijk in strijd met de doorgaans verkondigde theorie, geregeld te zien geeft.

De P.O. maakt door zijn beperkte redactie een dergelijk ruim gebruik van het vertoogrecht niet mogelijk. Toch zal het ongetwijfeld aanbeveling verdienen om met de eischen van het praktische leven in deze rekening te houden en ook het college van gedeputeerden de bevoegdheid te verlenen vertoogen te richten en, zoonoodig, eveneens den gouverneur.

Nog zij opgemerkt, dat art. 61 P.O. slechts toestaat te vertoogen tot enkele, met name genoemde autoriteiten (G.G. en volksraad). De Techn. Herz. Comm. (ook zij ziet in art. 61 P.O. een uitbreiding van art. 166 I.S.) wil daarentegen de gelegenheid bieden zich in het algemeen te richten tot de „bevoegde macht'' <sup>3)</sup>, wat zij alsvolgt argumenteert: „Men adresseert aan autoriteiten, die tot zelfstandig besluit bevoegd zijn. Sinds lang is de bouw van den Staat niet meer zoo eenvoudig — als hij het ooit geweest is — dat men die alle met de vermelding van enkele weinige organen van centraal belang heeft opgesomd. Aan opzettelijke beperking valt niet te denken — waarom dan niet den algemeenen term van art. 166 I.S. en art. 8 der Gr.W. overgenomen?'' <sup>4)</sup> Zeer zeker mag gezegd worden, dat een uitbreiding van het artikel in dezen zin de doelmatige werking van het vertoogrecht ten goede zal komen.

Tenslotte nog dit. De mogelijkheid bestaat, dat men art. 61 P.O. naar de letter wenscht toe te passen, zoodat het college van gedepu-

<sup>1)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 884.

<sup>2)</sup> Mr. J. ten Brink t. a. p. bl. 885.

<sup>3)</sup> Vgl. Ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. art. 55. Verslag bl. 159. Mr. Ten Brink maakt bezwaar tegen de term „bevoegde macht'' en acht deze juist, als zijnde een vertaling van *autorités constituées*, vervangen door „de gestelde machten''. t. a. p. bl. 886.

<sup>4)</sup> Vgl. toel. op art. 68 ontw. S.G.O. Verslag bl. 49.

teerden en den gouverneur gebruikmaking van het vertoogrecht wordt ontzegd. Ongetwijfeld zullen zij zich dan kunnen bedienen van het eigenlijke petitieright (art. 166 I.S.) met al de beperkingen daaraan verbonden. Behalve dan, dat een dergelijk adres uitsluitend schriftelijk kan geschieden, zoo is de voornaamste beperking wel deze, dat, waar de provincie aangemerkt kan worden als een „lichaam wettelijk samengesteld of als zoodanig erkend”, de „tot hunne bepaalde werkzaamheden behoorende” onderwerpen, dus die waarover gepetitionneerd kan worden, zich bepalen tot het gebied der autonomie, tot de eigen huishouding. Bovendien is hierop art. 60 van toepassing, zoodat het petitieright alleen dan door bedoelde organen uitgeoefend kan worden, wanneer de raad hen daartoe uitdrukkelijk bevoegd verklaart.

Of er daarom voor den gouverneur en het college van gedeputeerden eenige practische waarde in art. 166 I.S. besloten ligt, meen ik te mogen betwijfelen.

b. het College van Gedeputeerden.

Weliswaar bepaalt lid 3 van art. 119 I.S., dat het college van gedeputeerden met de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken wordt belast, doch voor verdere inlichtingen hieromtrent verwijst het naar de P.O., door de toevoeging, dat zulks zal geschieden „volgens regels, bij ordonnantie te stellen”.

Nu luidde bij de behandeling der competentieverdeeling, naar aanleiding van art. 60 P.O., de conclusie, dat de raad de bevoegdheden, die de P.O. niet uitdrukkelijk aan hem dan wel aan andere provinciale organen heeft opgedragen, tusschen zich en die overige organen kan verdeelen.

De voornaamste bevoegdheden, die speciaal aan den raad zijn toegewezen, werden zoojuist nagegaan; die, welke op de schouders van het college van gedeputeerden zijn gelegd, komen thans ter sprake.

Zoo blijkt dan vooreerst uit art. 75 P.O., dat het college van gedeputeerden belast is met de uitvoering van de besluiten <sup>1)</sup> van den provincialen raad, door welke opdracht het tot specifiek provinciaal uitvoerend orgaan wordt gestempeld. Het voert uit d. w. z.,

---

<sup>1)</sup> Hierbij zij in herinnering gebracht de uitbreiding door art. 2 P.O. aan het woord besluiten gegeven, waardoor het ook verordeningen omvat. De bedoeling is het alle wilsuitingen hoe ook genaamd te doen omvatten, vgl. mem. v. toel. bl. 8.

het draagt zorg, dat 's raads besluiten, in den door dezen gewenschten zin, worden verwezenlijkt. Dit maakt een nadere, naar den aard van het onderwerp en naar gelang van omstandigheden, min of meer ingewikkelde organisatie noodig, wat veelal het geven van uitvoeringsvoorschriften noodzakelijk maakt. Deze voorschriften behooren dan door de feitelijke uitvoerders, bij de uitvoering in engeren zin, in acht genomen te worden.

Mag zoodoende het college tot op zekere hoogte regelingsbevoegdheid niet ontzegd worden, ook uit anderen hoofde komt dit het toe. Weliswaar kunnen geheel zelfstandige regeling van het college van gedeputeerden niet uitgaan, omdat art. 63 P.O. alleen den raad aanwijst als tot wetgeving bevoegd orgaan, nochtans moet het als een practische onmogelijkheid beschouwd worden, dat de raad zijn regelingen zelf tot in details gaat uitwerken. 's Raads normen zullen noodzakelijk een algemeen karakter dragen, waarbij verbijzondering van deze algemeene regelen overgelaten moet worden aan het college van gedeputeerden. Of, met andere woorden, hier zal delegatie van wetgeving plaats moeten hebben.

Nu laten noch de I.S., noch de P.O. zich over deze kwestie uit. Zou men daarom moeten aannemen dat het verboden is? Ik meen van niet. Zoomin het zwijgen der grondwet en der N.G.W. delegatie van wetgeving aan B. en W. verhinderd hebben, zoodat deze thans geoorloofd wordt geacht,<sup>1)</sup> zoomin zal het ontbreken van eenig voorschrift hieromtrent in I.S. en P.O. tot de conclusie mogen voeren, dat overdracht van regelgevende bevoegdheid (binnen zekere grenzen) met het systeem der P.O. onvereinigbaar is. Bovendien wordt, door de eischen van het rechtsleven het bestaan van dit instituut in het algemeen noodzakelijk.

Het standpunt, dat het college van gedeputeerden van Oost-Java inneemt met betrekking tot delegatie van wetgeving bij de stadsgemeente, is te vinden in het jaarverslag der provincie Oost-Java 1929 bl. 77 en is ook hier van belang. Het toetst zijn oordeel daaromtrent aan de definitie van den advocaat-generaal bij den hoogen raad (arrest H.R. 13/3 1903 W. v. 't R. 7899): „verboden delegatie is overdracht van de macht om bindende regels te stellen; regels, niet voor een enkele geval en voor een enkel oogenblik; maar regels waarnaar ieder, die daaraan onderworpen is, zich voor de toekomst

<sup>1)</sup> Vgl. Kranenburg Ned. Staatsrecht II<sup>3</sup> bl. 266 e. v. De N.G.W. heeft thans de delegatiebevoegdheid uitdrukkelijk erkend. Vgl. art. 169 N.G.W.

zal hebben te gedragen." Hierdoor zouden de colleges van dagelijksch bestuur volkomen teruggedrongen worden van het regelgevende gebied. Dat bedoeld college van gedeputeerden dit arrest, hoewel zij het als maatstaf aanneemt, toch niet zóó interpreteert als waartoe de uitspraak op zichzelf beschouwd aanleiding zou geven, bewijst wel waar het verder zegt: <sup>1)</sup> „Is in de verordening een norm gesteld dan is het mogelijk de uitvoering binnen dien norm over te laten aan de uitvoerende macht. Deze norm kan min of meer ruim gesteld zijn, hij moet aanwezig zijn." Door de norm „ruim" te stellen haalt men delegatie van wetgeving onder de vlag van uitvoering, dus toch weer binnen.

Dat ook de regeering de grens tusschen wetgeving en uitvoering naar gelang van omstandigheden trekt, is op te maken uit het jaarverslag der provincie West-Java 1930 bl. 43. Een hondenbelastingverordening van een regentschap had bepaald, dat de vaststelling van het gebied, binnen hetwelk de heffing van kracht zou zijn, aan den regent was overgelaten. Deze vaststelling kon volgens de Regeering "niet meer worden beschouwd als een maatregel van uitvoerenden aard, welke aan den Regent mag worden overgelaten; zij behoort tot de wetgevende bevoegdheid van den Raad, welke ingevolge de artikelen 52 en 55 der Regentschapsordonnantie slechts door den raad zelf mag worden uitgeoefend." Deze beslissing is merkwaardig, voegt het jaarverslag daaraan toe „,omdat de Regeering in een ander verband zich in ander zin had uitgelaten. In het ontwerp eener ordonnantie tot wijziging van de hondenbelasting-ordonnantie (bijlagen der handelingen van den volksraad 1930—1931 onderwerp 25) had zij opgenomen de bepaling, dat de daarbij bedoelde belasting wordt geheven op door den Gouverneur-Generaal aan te wijzen plaatsen; in de Memorie van toelichting werd dit gemotiveerd met de mededeeling, dat „deze aanwijzing slechts de uitvoering van bedoelde ordonnantie beoogt", welke meening, hoewel in het Gedelegeerden-verslag bestreden, Zij blijkens de in de Memorie van Antwoord voorkomende passage, dat „de Regeering, wat betreft den vorm van de aanwijzing van de plaatsen, waar de belasting op honden zal worden geheven, van oordeel is, dat deze aanwijzing niet bij ordonnantie behoeft te geschieden," heeft gehandhaafd.""

Uit deze enkele voorbeelden blijkt, dat de meeningen verdeeld zijn

---

<sup>1)</sup> Jaarverslag provincie Oost-Java 1929 bl. 78.

over de vraag, wat als wetgeving en wat als uitvoering beschouwd moet worden, m. a. w. dat de grens tusschen beide in de praktijk moeilijk te trekken valt. Of is hier soms een andere factor in het spel, waardoor men gedwongen wordt datgene uitvoering te noemen, wat eigenlijk wetgeving is, ten einde delegatie van wetgeving, binnen zekere grenzen toch mogelijk te maken. Maar of men het nu, om het in een systeem te wringen, uitvoering wil heeten, danwel, m. i. juister, aanvullende regelingsbevoegdheid, het doet er weinig toe. Hoofdzaak is, dat de mogelijkheid bestaat om aan de colleges van dagelijksch bestuur de nadere detaillering over te laten van de algemeene normen, door den raad gegeven.

Komt dit tot op zekere hoogte in de praktijk niet op hetzelfde neer, als de bevoegdheid van het college van gedeputeerden, om verordeningen vast te stellen t. b. v. de uitvoering van algemeene verordeningen, in zijn kwaliteit van medebewindsorgaan (art. 78 lid 2 P.O.)? Vallen hieronder, zij het dan onder het mom van uitvoering, niet eveneens detail-regelingen? Weliswaar is het college van gedeputeerden thans niet aan den raad verantwoording schuldig, doch hiermede verandert het karakter der bepalingen niet. Ik geloof daarom, dat wèl het bestaan van aanvullende regelen t. a. v. algemeene verordeningen geoorloofd te achten, en niet die, vastgesteld om voorschriften van den raad afkomstig te voltooien, onredelijk zou zijn en dat delegatie van wetgeving tot op zekere hoogte, niet als wetsstrijdig hoeft te worden beschouwd.<sup>1)</sup>

Wordt nu wederom tot het uitgangspunt, de uitvoering, teruggekeerd, dan dient gezegd, wat zoo juist reeds bleek, dat de eigenlijke inhoud van dit begrip en zijn grenzen niet aan te geven zijn. Bovendien, niet alleen het college van gedeputeerden heeft voor „uitvoering” zorg te dragen. Volgens art. 26 P.O. bestaat er ook uitvoering van raadsbesluiten, voor zoover hem dit is opgedragen, vanwege den gouverneur.<sup>2)</sup> Verder kan behalve de gouverneur een der (overige) leden van het college geheel of ten deele hiermee belast worden (lid 2 van art. 75 P.O.), terwijl somtijds uitvoering, met voorbijgaan van gedeputeerden, rechtstreeks wordt opgedragen aan provinciale ambtenaren (vgl. art. 30 P.O.). En tenslotte bestaat de mogelijkheid

<sup>1)</sup> In „Delegatie van wetgeving en uitvoering”, *Locale Belangen* 16—4—1930, afl. 8, bl. 357 e. v. bepleit Th. van Kempem eveneens een minder dogmatisch standpunt ten deze in te nemen.

<sup>2)</sup> De P.O. draagt hem in art. 71 lid 2 reeds de afkondiging van provinciale verordeningen op.



de medewerking van regentschaps- en stadsgemeentebesturen voor de uitvoering van provinciale verordeningen in te roepen (art. 71 R.O. en art. 88 S.G.O.).

Zou men meenen, afgaande op art. 75 lid 1, dat alleen het college van gedeputeerden met „uitvoering” van raadsbesluiten is belast, dan blijkt uit het bovenstaande, dat zulks in het systeem der P.O. geenszins het geval is. Desalniettemin is het college voor de „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken” (art. 76 lid 1) verantwoordelijk aan den raad, d. w. z. in de praktijk, voor het geheele bestuur der provinciale huishouding, voor zoover de raad dit niet aan zich gehouden heeft. Immers het eene groote beginsel van ons gemeenterecht (en m.m. van het provinciale recht) is, om de woorden der Techn. Herz. Comm. te gebruiken,<sup>1)</sup> dit: „aan den raad is slechts het college van B. en W. en alleen dat, verantwoordelijk voor de gemeentelijke werkzaamheid.”

En hoe is nu deze verantwoordelijkheid van het college in zijn geheel, met de uitvoering aan individueele leden van het college, aan organen van lagere rechtsgemeenschappen en aan ambtenaren opgedragen, te vereenigen? Wel, doordat de leiding van de uitvoering in zijn handen blijft. Of, zooals de Techn. Herz. Comm. het uitdrukt, „geen gemeentelijke (provinciale) werkzaamheid die niet of door het college zelf wordt verricht of onder leiding (instructie) staat van het college.”<sup>1)</sup> En even verder „... aan een iegelijk (zijn) zijne bevoegdheden slechts verleend, om daarvan gebruik te maken overeenkomstig de instructies van het college van Burgemeester en Wethouders” (i.c. het college van gedeputeerden).<sup>1)</sup> Vandaar, dat de aanhef van het met art. 75 P.O. corresponderende artikel van het ontwerp P.O. der Techn. Herz. Comm. (art. 71)<sup>2)</sup> niet meer luidt: „Het college van gedeputeerden is belast met de uitvoering . . . .” doch: „Het college van gedeputeerden leidt de uitvoering . . . .”, waarmee zij tot uitdrukking brengt, dat alle draden, waarlangs de provinciale uitvoering zal gaan, tezamen komen in één middelpunt: het college van gedeputeerden. Het komt mij voor, dat deze formulering de thans bestaande praktijk juister weergeeft, dan die van art. 75 en dat het systeem der P.O. er aan zuiverheid mee zou winnen.

Waar het college van gedeputeerden de opperste leiding in deze

<sup>1)</sup> Vgl. toel. op art. 84 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 63.

<sup>2)</sup> Verslag bl. 163.

houdt, daar wordt het geheel aanvaardbaar, dat lid 2 van art. 75 P.O. de mogelijkheid biedt, de uitvoering van 's raads besluiten geheel of ten deele over te dragen aan den gouverneur of aan een der gedeputeerden. Deze overdracht, waarvoor het college uit den aard der zaak in zijn geheel verantwoordelijk is, kan alleen geschieden bij een besluit, dat, teneinde bekendheid aan deze arbeidsverdeling te verzekeren, geplaatst behoort te worden in het provinciaal blad. De betrokken leden zijn nu, voor zoover de hun opgedragen uitvoering betreft, behalve aan het college, volgens art. 76 lid 2 tevens individueel verantwoording schuldig aan den raad. Daarnaast blijft niettemin voor deze uitvoering de aansprakelijkheid van het college als zoodanig bestaan, waar het de opperste leiding in handen houdt.

De Techn. Herz. Comm. gaat bij deze overdracht nog verder en wil de mogelijkheid geopend zien, dat ook de leiding der uitvoering van bepaalde raadsbesluiten wordt overgedragen op gouverneur of individueele leden van het college (vgl. art. 72 van haar ontw. P.O.) <sup>1)</sup>. Ik meen dat zij hiermee het door haar geformuleerde stelsel weer ondermijnt. Door de gedeputeerden als college met de leiding te belasten, krijgt het in beginsel de volledige verantwoordelijkheid voor de geheele uitvoering te dragen. Wordt nu deze leiding in bepaalde gevallen aan den gouverneur of aan individueele leden toevertrouwd, dan blijven deze hiervoor weliswaar individueel aan den raad verantwoordelijk, doch voor dit deel der leiding het college in zijn geheel niet meer. De Techn. Herz. Comm. wil immers met het woord „leidt”, in den aanhef in haar ontwerp art. 71 P.O. <sup>2)</sup> een gezagverhouding <sup>3)</sup> tot uitdrukking brengen: het college van gedeputeerden aan het hoofd van alle provinciale uitvoering. „Zoo,” zegt zij in de toelichting op het met ons artikel corresponderende van haar ontwerp S.G.O. <sup>4)</sup>, „zoo drukt het voorschrift derhalve uit, dat de éénheid der gemeentelijke (i.c. provinciale) uitvoering berust bij het college van B. en W.” (college van gedeputeerden). Juist! En onder welke woorden men het college nu verantwoordelijk maakt aan den raad, hetzij door „de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken”, zooals de P.O., hetzij „voor het beleid van het college voorzoover de huishouding der provincie

<sup>1)</sup> Verslag bl. 163.

<sup>2)</sup> Zie hierboven bl. 170.

<sup>3)</sup> Vgl. toel. op art. 84 ontw. S.G.O. Verslag bl. 63: „wat in artikel 84 geformuleerd moet worden is niet eene taakverdeling, maar eene gezagsverhouding. In het woord „leidt” is dit tot uitdrukking gebracht.”

<sup>4)</sup> Verslag bl. 63.

betreffend'', zooals de Techn. Herz. Comm. doet <sup>1)</sup>, hieronder zal steeds begrepen zijn deze, door het woord „leidt'' tot uitdrukking gebrachte éénheid der uitvoering.

Daarom lijkt het mij niet mogelijk de leiding van een bepaald onderdeel der uitvoering over te dragen op anderen, zonder aan deze éénheid der uitvoering afbreuk te doen en daarmee aan de verantwoordelijkheid hiervoor van het college als geheel.

Trouwens de commissie is zelf niet geheel consequent, waar zij in haar ontwerp art. 72 P.O. weliswaar de gelegenheid wil geven de leiding van een deel der uitvoering aan den gouverneur over te dragen, doch niettegenstaande dat, in haar ontwerp art. 76 P.O. <sup>2)</sup>, spreekt van „de Gouverneur zorgt voor de uitvoering van de besluiten van den raad . . . voor zoover die uitvoering aan hem . . . is opgedragen''. Dus (m. i. terecht) in dit verband zonder „leidt'' of „leiding''.

Concludeerende mag erkend worden, dat het een eisch van de praktijk is de wijze van arbeidsverdeeling aangaande de uitvoering, waar mogelijk, door het college van gedeputeerden zelf te laten bepalen. Dit mag echter geen afbreuk doen aan het principe, dat de leiding, de éénheid der uitvoering, aan het college als geheel is voorbehouden.

Verder is het college belast met de beslissing der geschillen bij de uitvoering gerezen, tenzij die beslissing bij algemeene of provinciale verordening aan anderen is opgedragen.

Het is bekend dat Thorbecke <sup>3)</sup> „beslissing bij twijfel of geschil'' beschouwde als te vallen onder bestuur. En niet minder bekend zal het zijn, dat volgens de thans algemeen gehuldigde opvatting <sup>4)</sup> deze beslissing wordt gequalificeerd als rechtspraak, rechtspraak in bestuursgeschillen. Immers welk orgaan hiermee belast wordt, heeft op het karakter van deze functie niet de minste invloed. Onder rechtspraak toch is te verstaan de beslissing van alle geschillen, die zich bij de toepassing van het recht op de feiten voordoen. <sup>5)</sup> Ook de geschillen, die zich voordoen bij de toepassing, de uitvoering van de door den raad gestelde normen en besluiten, zullen dus als rechtspraak en wel als administratieve rechtspraak, beschouwd moeten worden.

<sup>1)</sup> Vgl. art. 75 van haar ontw. P.O. Verslag bl. 163.

<sup>2)</sup> Dit ontw. artikel correspondeert met art. 26 der P.O.

<sup>3)</sup> Thorbecke „Bijdrage tot Herziening der Grondwet'' bl. 82.

<sup>4)</sup> Vgl. Kranenburg Het Ned. Staatsrecht II<sup>3</sup> bl. 82.

<sup>5)</sup> Carpentie Alting „Grondslagen der Rechtsbedeeling in Ned.-Indië 2'' ze druk bl. 24.

Dat men in navolging van Nederland, als regel een niet rechterlijk college, het college van gedeputeerden, hiermee belast, kan niet meer als een noodmaatregel, zelfs niet als een eenigszins langdurige gezien worden, omdat men ook in Indië t. a. v. een aparte regeling der administratieve rechtspraak betrekkelijk sceptisch staat.<sup>1)</sup>

De beperking „tenzij die beslissing bij algemeene verordening aan anderen is opgedragen” heeft dus weinig praktische waarde. Wel daarentegen die, waarbij de provinciale verordeningen zelf bevoegd verklaart worden dit te doen (vgl. art. 75 P.O. slot van lid 1).

Zoo bestaat dus de mogelijkheid deze rechtspraak eventueel aan een scheidsgerecht over te laten. Hiervan is o. a. gebruik gemaakt in de „Ambtenaren-verordening Provincie West-Java”<sup>2)</sup>. Het in die verordening bedoelde scheidsgerecht beslist in hoogste ressort en kan aan provinciale ambtenaren opgelegde straffen bevestigen, wijzigen of opheffen (artt. 133—135).

Doch behalve de P.O. wijzen ook andere ordonnanties somtijds het college van gedeputeerden als administratiefrechterlijk college aan. Zoo bijv. art. 10 lid 2 der Hinderordonnantie (S. 1926 — No. 226), dat aan het college opdraagt kennis te nemen van beroepen tegen beslissingen van het college van B. en W. of van het college van gecommiteerden in zake verzoeken om vergunning tot oprichting van in die ordonnantie bedoelde inrichtingen. Eveneens art. 11 lid 3.

Verder beslist het in beroep op de beslissingen in geschillen aangaande de toelating van verkozen leden van stadsgemeente- en regentschapsraad (artt. 54 en 55 S.G.O. en art. 12 lid 5 R.O.); krachtens art. 15 R.O. en art. 14 S.G.O. in geschillen gerezen over de vervallenverklaring van het lidmaatschap door den raad; krachtens de leden 3 van art. 123 R.O. en art. 142 S.G.O. nemen zij kennis van beroepen inzake aan ambtenaren door regentschaps- of stadsgemeenteraad opgelegde vergoedingen wegens toegebrachte schade; terwijl verder in dit verband in aanmerking komen de artt. 54 R.O. en 73 S.G.O. (het college van gedeputeerden beslist indien geen overeenstemming verkregen kan worden over de opheffing of intrekking van gemeenschappelijke regelingen tusschen zelfstandige gemeenschappen, gelegen in dezelfde provincie) en de

<sup>1)</sup> Vgl. „Het vraagstuk der administratieve rechtspraak in Ned.-Indië” door prof. Mr. Dr. H. Westra, prae-advies uitgebracht op het Ned.-Indische Juristen congres Juli 1929. Mededeeling No. 77 van Locale Belangen.

<sup>2)</sup> Prov. Blad West-Java 1927 No. 1, Bijv. No. 2.

artt. 132 R.O. en 151 S.G.O. (geschillen van bestuur, gerezen tusschen verschillende zelfstandige gemeenschappen, welke gelegen zijn binnen eenzelfde provincie, worden beslist door het college van gedeputeerden).

Onder de sfeer der administratieve rechtspraak valt n. m. v. eveneens art. 3 der ordonnantie van S. 1931 No. 125, houdende „Regelen tot opheffing van belemmeringen, welke voortspruiten uit de bepalingen van besluiten van openbare lichamen”. Wanneer ter uitvoering van deze werken een werk of handeling noodig is in strijd met de bepalingen van een besluit, genomen door een daartoe bevoegd orgaan van in die ordonnantie nader omschreven openbare lichamen, zoo wordt in dat geval door het gezag, dat het besluit vaststelde, op aanvraag van de belanghebbende van die bepaling ontheffing, dan wel vergunning of goedkeuring der vergunning verleend. Indien dit gezag hiertoe niet medewerkt, dan kan op verzoek van de belanghebbende de ontheffing etc. door „hooger gezag” alsnog worden verleend. Voor binnen een provincie gelegen openbare lichamen is als dat „hooger gezag” aangewezen: het college van gedeputeerden.

Waar dus op verzoek van de belanghebbende gedeputeerden ontheffing etc. alsnog kunnen verleenen, m. a. w. waar de belanghebbende hier een beroepsinstantie gegeven wordt, daar meen ik dat op deze wijze uitbreiding der taak van gedeputeerden in administratieve rechtspraak heeft plaats gehad.<sup>1)</sup>

Ingevolge art. 6 lid 4 der Inlandsche gemeente ordonnantie (S. 1906 — No. 83) beslissen gedeputeerden in hooger beroep over het besluit van het college van gecommitteerden, waarbij de beslissing van een dessahoofd in „aangelegenheden van gewichtigen aard” (art. 6 lid 2 der I.G.O.) wordt vernietigd op grond van strijd met de wet of met het algemeen belang.

In hooger beroep nemen gedeputeerden eveneens kennis van beslissingen van regentschaps- en stadsgemeenteraden op ingebrachte bezwaren tegen belastingaanslagen (art. 6 der ordonnantie houdende regelen omtrent de heffing en invordering van provinciale-, regentschaps-, en stadsgemeentebelastingen. S. 1927 — No. 517).

En tenslotte wijzigde S. 1931 — No. 413, overeenkomstig de

---

<sup>1)</sup> Anders het Jaarverslag prov. West-Java 1931, bl. 32, dat deze ordonnantie een nieuwe opdracht „tot uitvoering van ordonnanties” acht in te houden.

bedoeling van de bestuurshervorming, art. 11 van het reglement op het maken en verkrijgbaarstellen van ijs en koolzuurhoudende wateren (S. 1922 — No. 678) zoodanig, dat thans uitgemaakt is dat het college van gedeputeerden het hooger beroep is als bedoeld in art. 7 lid 1 en art. 8 lid 3 van dat reglement. <sup>1)</sup>

Nu heeft zich in dit verband de vraag voorgedaan of de regeering behalve t. a. v. gewone besluiten ook met haar vernietigingsrecht in kan grijpen wanneer deze besluiten administratieve beslissingen inhouden. <sup>2)</sup>

Weliswaar betrof het hier beschikkingen van stadsgemeenteraden in belastingaangelegenheden en van de colleges van B. en W. en van gecommiteerden met betrekking tot de voorschriften der hinderordonnantie, zoodat het college van gedeputeerden er niet rechtstreeks bij betrokken was, niettemin is deze materie ook hier van belang, zoowel omdat deze vraag ook t. a. v. de beslissingen van de gedeputeerden rijzen kan, als om het feit dat op de besluiten van genoemde lagere colleges op gedeputeerden nog beroep open staat.

Het college van gedeputeerden van West-Java meende er een ontkennend antwoord op te moeten geven <sup>3)</sup>, omdat z.i. art. 144 S.G.O. en art. 125 R.O., welke de, den G.G. bij art. 121 lid 5 I.S. verleende bevoegdheid nader regelen, de toepassing van dit vernietigingsrecht op zichzelf niet beperken, niettemin dient een dergelijke beperking te worden afgeleid uit het systeem der beide ordonnanties (S. 1927 — No. 517 en hinderordonnantie, vgl. hierboven), waarin bemoeienis met de wettigheid der belastingaanslagen en der beschikkingen in vergunningsaangelegenheden op een speciale wijze en — wat S. 1927 — No. 517 aangaat zelfs door het scheppen van twee instanties (bezwaar en beroep) — uitputtend is geregeld. Hierbij beroept het zich op een uitspraak van Oppenheim <sup>4)</sup>, die t. a. v. gemeentelijke belastingaanslagen de meening huldigt, dat inmenging van de zijde der kroon niet mogelijk is, daar de wet het eindoordeel over de wettigheid van deze aanslagen niet bij haar gebracht heeft.

De regeering echter gaf blijk van een ander inzicht door het besluit, dat wegens een begane onwettigheid niet overeenkomstig

<sup>1)</sup> Vóór deze wijziging bestond hieromtrent twijfel. Vg. Mr. C. M. Herckenrath Jr. in *Locale Belangen* 1—2—1931, afl. 3 bl. 73 e. v.

<sup>2)</sup> Vgl. *Jaarverslag West-Java* 1931 bl. 112 e. v.

<sup>3)</sup> *Jaarverslag West-Java* 1931 bl. 112.

<sup>4)</sup> Oppenheim I<sup>o</sup> bl. 670.

haar aanwijzigingen zou worden herzien, te bedreigen met vernietiging.<sup>1)</sup>

Bij de begrooting voor 1933, tot nadere motiveering van haar standpunt uitgenoodigd, verklaarde zij:<sup>2)</sup> „de omstandigheid, dat een beroepsprocedure wettelijk is geregeld, is op zich zelf geen beletsel voor ingrijpen der Regeering door middel van het vernietigingsrecht. Tot zulk een ingrijpen zal aanleiding kunnen bestaan op grond van gebleken strijd met de wet of met het algemeen belang, punten, welke . . . . in de administratieve procedure niet in debat behoeven te zijn gebracht” en „waarover de beroepsprocedure in het geheel niet handelt”. In dit verband is zij verder van oordeel, dat „de Regeering vrij moet blijven om zoowel op gronden van rechtmatigheid als van doelmatigheid door middel van het vernietigingsrecht in te grijpen om recht en billijkheid te handhaven. De omstandigheid, dat een beroepsgang wordt geregeld, sluit de noodzaak tot dit ingrijpen geenszins in beginsel uit. Het vernietigingsrecht staat in deze gevallen buiten en boven de administratieve procedure en heeft een geheel ander belang te dienen dan langs de administratieve weg wordt gezocht; het dient toch niet ter handhaving of bescherming van een speciaal individueel belang, al kan dat er tevens door worden gebaat; het dient ter bescherming van de rechtsorde en algemeen belang.”

Ongetwijfeld doet een dergelijke verstrekkende bevoegdheid tot ingrijpen van de zijde der regeering, ook daar waar de ordonnantie zelf de beroepsprocedure heeft geregeld eenigszins vreemd aan. Temeer wanneer men bedenkt, dat de gevolgen van een zoodanig ingrijpen uitsluitend negatief zijn, dat een door vernietiging getroffen beschikking opgehouden heeft te bestaan, zoodat een geheel nieuwe voorziening noodig wordt, terwijl beslissingen in beroep of hooger beroep in de plaats van de oude oogenblikkelijk een geheel nieuwe uitspraak stellen, waardoor het ontstaan van een onaangenaam vacuum van rechtsonzekerheid wordt vermeden.

Toch meen ik dat het bestaan van de mogelijkheid tot ingrijpen erkend zal moeten worden, omdat reeds vóór de feitelijke invoering van de bestuurshervorming de bedoeling voorgezetten heeft het vernietigingsrecht ook t. a. v. administratieve uitspraken hanteerbaar te doen zijn. Immers uitdrukkelijk verklaart de toelichting op art. 2

<sup>1)</sup> Vgl. Brief van den 1en Gouv. Secr. van 24 Oct. 1931 No. 2553/A aan het college van B. en W. van Cheribon. Jaarverslag West-Java 1931 bl. 115.

<sup>2)</sup> Bijl. Volksraad 1932—1933, ond. 1 — afd. IV — stuk — bl. 12 en 13.

P.O. <sup>1)</sup> dat onder besluiten begrepen dienen te worden alle wilsuittingen hoe ook genaamd'', zoodat hieronder ook vallen beslissingen in administratieve geschillen.

Trouwens ten tijde van de decentralisatie-wetgeving heeft men aan het bestaan van het repressieve toezicht van den G.G. in deze aangelegenheden geen oogenblik getwijfeld, <sup>2)</sup> terwijl met betrekking tot de praktijk van de bestuurshervorming Westra <sup>3)</sup> en de Techn. Herz. Comm. <sup>4)</sup> meenen geen ander standpunt te hoeven innemen.

En tenslotte lijkt mij, dat boven alle theorie alleen de praktijk beslist over de vraag of het bestaan van het vernietigingsrecht in deze al dan niet noodzakelijk is en dan geloof ik met het oog op de nog jonge jurisprudentie, hierop bevestigend te moeten antwoorden, temeer waar de regeering zich bewust is, dat bedachtzaam gebruik van haar bevoegdheid in deze administratieve kwesties geboden blijft. <sup>5)</sup>

Vervolgens draagt het college van gedeputeerden, krachtens art. 77 P.O., zorg voor de behoorlijke (!) voorbereiding van al hetgeen in den raad ter overweging en beslissing moet worden gebracht, voor zoover ten minste die voorbereiding niet aan anderen wordt opgedragen.

Stof voor een critische beschouwing levert dit artikel niet dier mate, als het voorgaande (art. 75 P.O.), waarbij het uitvoering en wat dies meer zij op de schouders werd gelegd. Wanneer men echter nagaat welk een voorbereidende zorg en arbeid van het college, terzijde gestaan door den secretaris en zijn staf, veelal vereischt wordt, wil een vlotte afdoening van zaken in een raadsvergadering mogelijk zijn, dan zal blijken, dat de omvang der taak, welke het door dit artikel te dragen krijgt, niet veel bij die der uitvoering ten achter staat.

Naar buiten treedt deze zorg aan het licht door de toelichtingen op ontwerp-verordeningen, door adviezen bij besluiten, door den raad te nemen etc.

De „anderen'', aan wie de voorbereiding opgedragen kan worden, zijn de gedeputeerden individueel of de gouverneur, terwijl hiervoor

<sup>1)</sup> Mem. van Toel. bl. 8.

<sup>2)</sup> Woesthoff bl. 275.

<sup>3)</sup> Westra bl. 72.

<sup>4)</sup> Vgl. art. 4 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. en toel. Verslag bl. 20.

<sup>5)</sup> Vgl. Jaarverslag prov. West-Java 1931 bl. 113.



ook in aanmerking kunnen komen de z.g. commissiën van voorbereiding, waarmee hiervoor <sup>1)</sup> reeds kennis gemaakt werd.

Het verlangen dat de voorbereiding „behoorlijk” zal geschieden, is betrekkelijk overbodig. Ook zonder deze eisch zal de raad, waar z. i. noodig, het college attent maken op het onbehoorlijke van zijn voorbereiding.

Verder vertegenwoordigt het college van gedeputeerden de provincie in en buiten rechte (art. 79 P.O.). Ofschoon de P.O. geen opheldering geeft over de vraag, wie te beoordeelen en te beslissen heeft of de provincie rechtsgedingen zal voeren, zoo zal, wanneer hieromtrent niet anders bepaald is door den raad, aan dit lichaam de beslissing staan (vgl. art. 135 N.P.W.) <sup>2)</sup>. De N.P.W. spreekt, evenals de L.R.O. (resp. art. 155 lid 2 en art. 22 lid 2) in dit verband nog over, maatregelen, in afwachting van een machtiging van den raad te nemen, ten einde bewaring en handhaving van rechten der rechtsgemeenschappen te verzekeren, tot het nemen waarvan het specifieke uitvoerende orgaan bevoegd is. Aangezien de P.O. hierover zwijgt, meen ik met Westra <sup>3)</sup>, dat deze z.g. conservatoire maatregelen onder „vertegenwoordiging in en buiten rechte” zullen gebracht moeten worden, tenzij, naar het mij voorkomt, de raad in deze anders bepaalt.

Nog verdienen hier in het kort vermelding eenige werkzaamheden van het college, die in het hoofdstuk over de financiën genoemd zijn. Zij houden verband met het beheer der geldmiddelen en het ten uitvoer leggen der begrooting (art. 89 e. v.), het nagaan, verevenen en betaalbaar stellen van vorderingen (art. 92), het uitoefenen van toezicht over het beheer der rekenplichtigen (art. 120 e. v.) e. d.

Tot zoover de bevoegdheden welke aan het college van gedeputeerden zijn geschonken. Dat hiermee een volledig beeld van de „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken” (art. 119 I.S. lid 3) gegeven zou zijn en daarmee van de geheele, omvangrijke taak van het college, beeld ik mij niet in. Ook de P.O. tracht dit niet te doen, waarmee zij het standpunt der N.G.W. en der N.P.W., die in respectievelijk art. 209 en artt. 152—162 een opsomming pogen te geven van wat zoodoort tot het dagelijksch bestuur of tot de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken behoort, vaarwel gezegd heeft.

<sup>1)</sup> Zie blz. 91.

<sup>2)</sup> In gelijken zin het college van gedeputeerden van Oost-Java, hetwelk de beslissing hieromtrent voorlegde aan den raad. Jaarverslag Oost-Java 1929 bl. 40.

<sup>3)</sup> Westra bl. 97.

Trouwens het is bekend, dat deze term onvoldoende is voor een omschrijving van de werkzaamheden van het college, zooals ook voor die van de taak van B. en W. der Nederlandsche gemeente. Van Poelje zegt hierover: „Niet enkel dagelijksch beleid en uitvoering van zaken; niet het afdoen der kleinere dingen tusschen telkens twee raadsvergaderingen in, waar over de eigenlijke bestuurszaken gehandeld wordt, neen het volle beheer, met alle groote en kleine beslissingen, voor zooverre niet medewerking van den raad wordt vereischt, krachtens uitdrukkelijk wetsvoorschrift, krachtens zijn budgetrecht of omdat de te nemen beslissing in die mate met de vraag in welke richting het bestuur geleid wordt, verband houdt, dat een uitspraak van den raad noodzakelijk of wenschelijk is.”<sup>1)</sup>

Welnu deze uitspraak geldt evenzeer voor de taak van het college van gedeputeerden; het geheele omvangrijke bestuur der provincie ligt practisch gesproken in zijn handen. En het zou ook moeilijk anders kunnen.

Leiding hoort te zijn. Daartoe is de raad niet bij machte.

Wanneer dan art. 76 P.O. gaat spreken van verantwoordelijkheid aan den raad met de woorden „voor zooveel de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken betreft”, dan heeft men die term op te vatten in de hierboven bedoelde zin: dat het verantwoordelijk is voor het geheele, door het college gevoerde bestuur der provinciale huishouding, of zooals de Techn. Herz. Comm. het uitdrukt:<sup>2)</sup> „Voor het beleid van het college, voor zoover de huishouding der provincie betreffend”.

De verantwoordelijkheid beperkt zich dus tot de autonome taak der provincie. Daden verricht in verband met het medebewind vallen hier buiten.<sup>3)</sup> Was dit laatste vòòr de instelling der provincie ten deele nog een vraag, mede in verband met de N.P.W., die de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten aan de provinciale ook over het toezicht der gemeentebesturen uitstrekke,<sup>4)</sup> en werd deze vraag door Westra<sup>5)</sup> reeds in ontkennenden zin beantwoord, sinds de instelling der provincie heeft de praktijk deze twijfel wegge-

<sup>1)</sup> Van Poelje „De Nederlandsche Gemeente” I bl. 37.

<sup>2)</sup> Vgl. art. 75 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 163.

<sup>3)</sup> Anders eenige overdrukken uit „Onze Stem” in Locale Belangen 16—3—1930 afl. 6, bl. 281 en 282 en Mr. C. J. van Hasselt, De medebestuurstaak van de zelfstandige gemeenschappen, Locale Belangen 1—7—1930, afl. 13 bl. 657.

<sup>4)</sup> Thans is dit niet meer het geval. Art. 151 N.P.W. wordt door art. 163 niet genoemd.

<sup>5)</sup> Westra bl. 93 en 99.

nomen<sup>1)</sup> en bepaalt de verantwoordelijkheid zich tot handelingen, verricht ten behoeve van de eigen huishouding der provincie.<sup>2)</sup>

De gedachte dat zij ook voor het medebewind zou gelden, is veelal moeilijk in overeenstemming te brengen met het systeem der voornaamste medebewindbrengende ordonnanties, S.G.O. en R.O., omdat deze in vele gevallen, dat de medewerking zich heeft te uiten in goedkeuring van besluiten van lagere rechtsgemeenschappen, bij weigering dier goedkeuring beroep hebben mogelijk gemaakt op den G.G. Door nu ook verantwoordelijkheid ten deze aan den raad te aanvaarden, wordt een nieuwe instantie in het leven geroepen, over welker bestaan S.G.O. en R.O. ten eenen male zwijgen.

Bovendien, de verantwoordelijkheid valt moeilijk te vereenigen met het karakter van deze taak. Uitvoering ten dienste van de centrale regeering brengt met zich mee, dat het oordeel over de wijze van uitvoering staat aan deze hoogere macht.<sup>3)</sup> Daarnaast ook nog verantwoordelijkheid aan den raad te verlangen maakt het college „ein Diener zweier Herrn". Het zou in de praktijk tot onaangename verwickelingen aanleiding kunnen geven.

Nu denkt art. 76 P.O. zich de verantwoordelijkheid vooreerst als een collectieve. Dit is geheel aanvaardbaar, want, zooals Kranenburg zegt:<sup>4)</sup> „macht en verantwoordelijkheid hangen onverbreekelijk samen". Waar de P.O. dus de bevoegdheid tot het verrichten van bestuursdaden in de eerste plaats aan het college als geheel bedoelt te geven, daar zal ook bij de verantwoordelijkheid die van het college voorop staan.

Naast deze collectieve kent het artikel nog de individueele verantwoordelijkheid, zoowel van de leden als van den voorzitter (de laatste is immers geen lid, volgens art. 119 I.S.). Deze aansprake-

<sup>1)</sup> Vgl. Jaarverslag prov. West-Java 1930 bl. 34: Een groot aantal door gedeputeerden behandelde „onderwerpen betroffen de eigen wettelijke taak van het college (voornamelijk toezicht op de regentschappen en stadsgemeenten, uitvoering van algemeene verordeningen, administratieve rechtspraak), waarvoor zij geen verantwoording aan den raad verschuldigd zijn."

In de S.G.O. is onzekerheid hieromtrent volledig opgeheven door de toevoeging „voorzoover de huishouding der stadsgemeente betreffend. Vgl. art. 98 S.G.O.

<sup>2)</sup> Het Jaarverslag van Midden-Java 1930 bl. 28, acht gedeputeerden voor medebewindsaangelegenheden in het algemeen niet verantwoordelijk aan den raad, „behoudens alleen in die gevallen, wanneer dit medebewind geheel of ten deele betrekking heeft op zaken, behoorende tot de provinciale huishouding." Wat men met deze restrictie op het oog heeft, is mij vrij duister. Dat medebewind betrekking kan hebben op zaken, behoorende tot de provinciale huishouding, lijkt mij niet mogelijk omdat zulke zaken daardoor oogenblikkelijk aan die huishouding worden onttrokken en tot de algemeen Indische gaan behooren. Tenminste indien met zaken bedoeld wordt „onderwerp" of „belang".

<sup>3)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 70.

<sup>4)</sup> Kranenburg, Ned. Staatsrecht, I<sup>3</sup>, bl. 142.

lijkheid zal dan speciaal gelden, indien arbeidsverdeeling binnen het college heeft plaats gevonden.

Ofschoon de waarde van deze verantwoordelijkheid in de praktijk zijn groote kracht vindt in de preventieve werking, die er van uit gaat, zoo zal, in scherpere vormen aan den dag tredend, zij zich uiten in de afkeuring, die de raad uitspreekt over het beleid van het college, welke afkeuring zich dus kan richten zoowel tegen het college, tegen de individueele leden als tegen den gouverneur.

Tot het nemen van hun ontslag, indien blijkt dat zij het vertrouwen van den raad verloren hebben, zijn gedeputeerden niet verplicht, hoewel de politieke moraal zulks stellig met zich mee zal brengen. Zijn ze hier niet gevoelig voor, dan zullen zij zich na een nieuwe raadsverkiezing niet in hun oude functie hersteld zien. Van hun betrekking vervallen verklaard worden, kunnen zij slechts in één bepaald geval, indien zij n.l. hetzij gezamenlijk, hetzij persoonlijk, de door den provincialen raad verlangde inlichtingen weigeren te geven, tot het verstrekken waarvan zij krachtens lid 2 van art. 76 P.O. verplicht zijn. Tot een dergelijke maatregel kan de raad dus niet eerder overgaan dan wanneer pertinente weigering is geconstateerd. Is dit niet mogelijk, dan blijft, wanneer daartoe termen aanwezig zijn, den raad slechts over een verzoek te richten aan den G.G. om de betrokkene van zijn gedeputeerdeschap te ontheffen, op grond van voortdurende achteloosheid in de waarneming van zijn functiën (art. 23 jo. art. 18 sub e P.O.).

Aan de positie van den gouverneur valt uit den aard der zaak door den raad niet te tornen in deze. Westra <sup>1)</sup> geeft als middel aan, een klacht aan de regeering, die in ernstige gevallen aanleiding kan geven tot een berisping, schorsing, of ontslag. Of dit vaak voor zal komen, juister, of het ooit voor zal komen . . . .

### c. De Gouverneur.

Ofschoon hoofdstuk V der P.O. geen aparte afdeeling kent, handelende over de bevoegdheden van den gouverneur, zoo wil dat niet zeggen, dat de P.O. in dit opzicht zwijgt. De desbetreffende bepalingen zijn abusievelijk verzeild geraakt in hoofdstuk II en wel speciaal art. 26 P.O.

Uit de voorgaande afdeeling bleek reeds, dat ook den gouverneur indien het college van gedeputeerden daartoe besloot, de uitvoering

<sup>1)</sup> Westra bl. 100.

van raadsbesluiten opgedragen kan worden. De aanhef van art. 26 P.O. herhaalt dit nogmaals, doch biedt m. i. bovendien de gelegenheid, dat niet alleen het college van gedeputeerden, maar ook de raad, rechtstreeks, dezen autoriteit met de uitvoering van zijn besluiten belast. Immers lid 1 van het onderhavige artikel draagt den gouverneur op hieraan zijn zorg te besteden „waar hem dit is opgedragen”, d. w. z. niet speciaal bij besluit van het college van gedeputeerden, doch in het algemeen „waar”, raadsbesluit inclus. Zoo goed sommige dezer besluiten (o. a. verordeningen) zich direct wenden tot ambtenaren, ten einde hen als uitvoerders aan te wijzen, zoo goed zullen deze besluiten zich kunnen richten tot hem, onder wiens bevelen zij staan (vgl. art. 32 P.O.). Dat hierdoor niets aan de opperste „leiding” van het college van gedeputeerden wordt afgedaan en daarmee aan zijn collectieve verantwoordelijkheid, werd boven reeds betoogd.<sup>1)</sup> Behalve als uitvoerder van raadsbesluiten, teekent lid 1 van art. 26 P.O. hem verder als orgaan, dat als regel met de uitvoering der besluiten van het college van gedeputeerden is belast. Als regel, want het geval, dat dit aan een der gedeputeerden wordt opgedragen, ziet het artikel als uitzondering.

De volgende leden van het artikel (2, 3 en 4) behandelen een geheel andere stof en zouden daarom juister tot een apart artikel vereenigd zijn. Bovendien, plaatsing in het laatste hoofdstuk der P.O., handelende over het hooger toezicht, zou dan geenszins misstaan. Waar het echter zoo nauw aan lid 1 gekoppeld is, daar meen ik, teneinde de overzichtelijkheid niet te zeer te schaden, een behandeling te dezer plaatse te kunnen verantwoorden.

Wat de leden 2, 3 en 4 van art. 26 P.O. nu nader regelen, is het in art. 119 I.S. lid 4 genoemde toezicht van den gouverneur op de verrichtingen van den provincialen raad en het college van gedeputeerden. Hier treedt de gouverneur dus op als vertegenwoordiger der centrale regeering, als „Gouvernement-dwarskijker”, in welke qualiteit hij verplicht is al die besluiten<sup>2)</sup> van gedeputeerden of van den raad, die, als strijdig met een algemeene verordening of het algemeen belang, naar zijn meening door den G.G. geschorst of vernietigd kunnen worden, als zoodanig aan het centraal gezag voor te dragen. Van dit gevoelen heeft hij binnen driemaal vieren-

<sup>1)</sup> Zie onder a van dit hoofdstuk bl. 170.

<sup>2)</sup> Aan het woord besluiten, reeds eerder werd gezegd, wordt door art. 2 P.O. zoodanig uitbreiding gegeven, dat daar ook verordeningen onder begrepen worden. De mem. v. toel., bl. 8, wenscht er alle wilsuitingen hoe ook genaamd, dus eveneens adm. beslissingen, onder te verstaan.

twintig uur na het nemen van het besluit, zoowel aan den provincialen raad, als het college van gedeputeerden, kennis te geven. Door deze mededeeling wordt de uitvoering, nu het dagelijksche bestuurscollege de leiding hiervan heeft, oogenblikkelijk, wie er ook feitelijk mee belast is, van rechtswege gestuit. Het tweede lid toch is zoodanig geredigeerd, dat het niet spreekt van „brengt hij niet ten uitvoer”, zooals de corresponderende artikelen der N.P.W. en N.G.W.<sup>1)</sup>, doch dat het een ieder, die met uitvoering van een zoodanig besluit belast is, de uitvoering verbiedt („wordt niet ten uitvoer gebracht”, slot van lid 2).

Geenszins in overeenstemming met deze ruime redactie luidt het derde lid van het onderhavige artikel. De uitvoering van het betrokken besluit stelt het den gouverneur (en alléén den gouverneur) tot plicht, indien drie maanden na dagtekening der kennisgeving, waarin hij van zijn gevoelens blijk gaf, geen schorsing of vernietiging door den G.G. heeft plaats gehad. Over eventueele „anderen”, voor wie de uitvoeringsplicht na verloop van deze termijn wederom zou bestaan, rept dit lid dus niet. Het zal echter zoo opgevat dienen te worden, dat den gouverneur in dat geval tot plicht gesteld wordt, om al die maatregelen te nemen, die dienstig zullen zijn om alsnog te geraken tot uitvoering van het betrokken besluit, onverschillig aan wie, aan hemzelf of aan anderen, zij is opgedragen.

Dat deel der uitvoering, dat gelegen is in het afkondigen van provinciale verordeningen, buiten het college van gedeputeerden door art. 71 P.O. lid 2 rechtstreeks aan de zorg van den gouverneur toevertrouwd, vond reeds eerder bespreking, zoodat hier met een verwijzing daarheen wordt volstaan.<sup>2)</sup>

## 2. Het Medebewind.

Het beginsel van het provinciaal medebewind is neergelegd, zooals reeds eerder gezegd, in het zesde lid van art. 119 I.S., en wel in het bijzonder in de eerste zin van dit lid, luidende: „Wanneer de algemeene verordeningen het vorderen verleenen de provinciale besturen hun medewerking tot uitvoering daarvan”.

Het eerste wat hier in het oog springt is, de verplichting: de algemeene verordeningen vorderen, de provinciale besturen verleenen.

Bovendien, dat het hier gaat om de ten uitvoer legging van door

<sup>1)</sup> Vgl. art. 32 N.P.W. en art. 76 N.G.W.

<sup>2)</sup> Vgl. bl. 154 e. v.

hooger gezag gegeven regelingen, deelname aan de toepassing van regelingen eener vreemde huishouding in het gebied der eigen huishouding. „De strekking der instelling is toch om een leniger, meer zelfstandige en meer naar de plaatselijke behoeften gedifferentieerde uitvoering der centrale regeling te verkrijgen dan bij uitvoering door een hiërarchisch geordend corps van Rijks (i.c. Gouvernements) ambtenaren”<sup>1)</sup>. De doelmatigheidskwestie treedt hier wederom naar voren: men zoekt voor de centrale regelingen, voor zoover mogelijk, een soepele toepassing te krijgen, welke rekening vermag te houden met plaatselijke omstandigheden.

Nu wijst art. 119 I.S. lid 6 het college van gedeputeerden aan als het orgaan, dat als regel aan de uitvoering der hoogere voorschriften heeft mede te werken. Maar ook de provinciale raad kan bepaaldelijk hiertoe opgeroepen worden.

Ditzelfde vindt men, zij het op eenigszins andere wijze geformuleerd, terug in art. 78 P.O. sub a. (Over de uitbreiding van het aantal medebewindsorganen, veroorzaakt door de woorden „of van den gouverneur”, straks).

Als regel dus het college van gedeputeerden, tenzij de raad bepaaldelijk wordt aangewezen, d. w. z. wordt in het algemeen uitvoering verlangd, zonder nadere preciseering van welk orgaan, dan treden gedeputeerden naar voren; de raad fungeert pas als orgaan tot medebewind, indien hij daartoe door de betreffende algemeene verordening uitdrukkelijk wordt opgeroepen.

Hierbij doet zich de vraag voor of onder de algemeene verordeningen, die medebewind brengen, ook gerekend moet worden de P.O. zèlf. Westra<sup>2)</sup> wees reeds op de practische waarde aan een dergelijke vraag verbonden, in verband met de sancties, die autonomie eenerzijds en het medebewind anderzijds omgeven (resp. art. 119 lid 9 I.S. en art. 119 lid 6 I.S. met art. 78 lid 3 P.O.) en meende haar bevestigend te moeten beantwoorden. Inderdaad. Wanneer art. 119 lid 6 I.S. en art. 78 P.O. de term „algemeene verordening” gebruiken, dan zie ik geen enkele reden waarom in het bijzonder de P.O., zoo deze verplichtingen met zich voert, hier buiten zou vallen en acht ik een ruime interpretatie van het woord algemeene verordening in deze geheel aanvaardbaar. De consequentie hiervan is dus, dat daar waar den raad verplichtingen opgelegd worden, zooals het onderzoek der geloofsbrieven (art. 45), het benoemen van een

<sup>1)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht bl. 70.

<sup>2)</sup> Westra bl. 103.

provincialen secretaris (art. 35), het jaarlijks vaststellen der begrooting (art. 83 lid 2), van medebewind sprake is, terwijl toegekende bevoegdheden (het maken van verordeningen e.d.) gerangschikt blijven onder autonomie. In deze gedachtegang wordt het standpunt van het jaarverslag der prov. West-Java 1929, dat het besluit van den provincialen raad, waarbij de termijn voor de inzending der geloofsbrieven ten behoeve van de toen juist verkozen raadsleden werd verlengd (art. 14 lid 2 P.O.), plaatste in een paragraaf over het medebestuur <sup>1)</sup>, dan ook niet aanvaardbaar, omdat het verlengen van bedoelde termijn een bevoegdheid van den raad is, waarvan hij alleen dan gebruik maakt indien de omstandigheden naar zijn oordeel zulks wenschelijk maken. Wordt de termijn niet verlengd dan zal dit moeilijk als een nalatigheid in de uitvoering van de P.O. aangemerkt kunnen worden. Het behoort tot de autonome aangelegenheden van den raad.

Een andere vraag, die in dit verband rijst, is of de kosten, die het medebewind met zich voert, gedragen dienen te worden door de centrale gemeenschap ten wier behoeve de uitvoering plaats vindt, of door de lagere gemeenschap, wier organen met die uitvoering worden belast. Het antwoord van de praktijk is deze, dat de kosten ten laste komen van de provinciale begrooting, waarbij opgemerkt dient te worden, dat een vergoeding dier kosten verwerkt zit in de jaarlijksche uitkeering door het land aan de provincie gedaan. De regeering acht een extra-uitkeering „uit de algemeene geldmiddelen alleen dan toegestaan . . . , wanneer kan worden aangetoond, dat de overdracht in medebestuur een besparing van kosten voor het land medebrengt. <sup>2)</sup>

In Nederland heeft de commissie in zake de financieele verhouding tusschen het rijk en de gemeenten in zooverre een ander standpunt ten deze ingenomen, doordat zij aan de gemeenten een recht op een rijksuitkeering wenscht te waarborgen, welke gebaseerd zal zijn op de uitgaven, waartoe zij door een wet of een op de wet steunend koninklijk besluit worden verplicht, zonder dat haar deswege een vergoeding door het rijk wordt toegekend. <sup>3)</sup> De medebewindskosten worden op deze wijze afzonderlijk beschouwd en zouden voor een groot deel door het rijk aan de gemeenten worden gerestitueerd.

<sup>1)</sup> Vgl. Jaarverslag prov. West-Java 1929 bl. 34 sub. 4.

<sup>2)</sup> Bijl. Hand. Volksr. 1928—29, ond. 75, afd. IV, st. 4, bl. 7.

<sup>3)</sup> Verslag van de staatscommissie in zake de financieele verhouding tusschen het rijk en de gemeenten, bl. 45 en 46.



In de huidige financieele verhouding is een scheiding tusschen medebewindskosten en die voortvloeiende uit autonomie niet gemaakt en nemen de eersten niet die plaats in als de zoojuist genoemde commissie eraan meende te moeten geven, doch worden zij slechts, en dan nog ten deele, beschouwd als een factor, welke met anderen het totaal uit te keeren bedrag bepalen. <sup>1)</sup>

Vermoedelijk zal ook de Indische commissie inzake de financieele verhouding tusschen het land, de provincies, regentschappen, gemeenten en andere locale ressorten dit vraagstuk in oogenschouw genomen hebben. Op het oogenblik, waar een definitieve regeling van deze verhouding nog niet tot stand gekomen is, worden door het land in het algemeen geen tegemoetkomingen, welke speciaal betrekking hebben op het medebewind, aan de provincie verleend.

En tenslotte nog dit. Wanneer nu een algemeene verordening de raad of gedeputeerden oproept om hun medewerking te verlenen, wie is dan aansprakelijk voor de schade door onrechtmatig handelen aan derden toegebracht. Deze vraag wordt doorgaans in verband gebracht met een andere, n.l. treden de organen der lagere rechtsgemeenschap bij de uitoefening van hun medebewindsfunctie als zoodanig op, dan wel als vertegenwoordigers van de macht, die hen bezigt. <sup>2)</sup> Van het antwoord hierop hangt dan af, wie aansprakelijk gesteld dient te worden. M. i. is dit minder juist. Deze vragen dienen los van elkander te worden gezien.

Ook al worden hogere regelingen uitgevoerd, dan geschiedt dit nochtans door de organen der lagere corporatie. Zij worden daardoor geen organen van een andere macht. Want spreken grondwet en staatsregeling in de desbetreffende artikelen <sup>3)</sup> niet uitdrukkelijk van „Staten”, „gemeentebesturen”, „provinciale besturen” en hebben zij daarmee niet op het oog de organen dier gemeenschappen als zoodanig? Ik meen van wel. Het instituut van self-government, zegt Kranenburg <sup>4)</sup>, „brengt nu eenmaal mee, het is zelfs doel en wezen ervan, dat een functie ten dienste van een hooger corporatief verband wordt uitgeoefend door organen van het lagere; die organen zijn en blijven daarom, als het provinciaal bestuur tot medewerking wordt geroepen, organen der provincie, als het gemeentebestuur moet uitvoeren, organen der gemeente”.

<sup>1)</sup> Vgl. de letter c in de formule van art. 4 der Wet op de financieele verhouding tusschen het rijk en de gemeenten (N.S. 1929 — No. 388).

<sup>2)</sup> Oppenheim II<sup>5</sup> bl. 224; Van Leeuwen bl. 289.

<sup>3)</sup> Resp. art. 135 en 144 en art. 119 lid 6.

<sup>4)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 80.

Hieruit nu mag geenszins de conclusie getrokken worden, dat de gemeenschap, wier organen ten deze handelen, dan ook vermogensrechtelijk aansprakelijk zou zijn. <sup>1)</sup> Zij behartigen bij de uitvoering der hoogere normen het belang dier hoogere macht zèlf, „het zijn de doelstellingen der hoogere corporatie, die worden verwezenlijkt. De risico's van die doelverwerkelijking moeten gedragen worden door de hoogere corporatie, waar immers de voorwaarden voor deze speciale schadeveroorzaking worden gesteld ten aanzien der hoogere corporatie” <sup>2)</sup>.

Mag de conclusie van deze beschouwingwijze (de hoogere macht aansprakelijk) dus overeenkomen met de in deze bestaande jurisprudentie <sup>3)</sup>, de motiveering ervan verschilt. <sup>4)</sup>

#### a. De Raad.

De medewerking van den raad aan de uitvoering van algemeene verordeningen uit zich niet alleen door het nemen van besluiten (besluiten op te vatten in engeren zin), maar ook door het vaststellen van verordeningen (uitvoeringsverordeningen).

De plicht tot het vaststellen van deze regelingen, indien zulks van den raad wordt geeischt, wordt hem opgelegd door het laatste deel van art. 63 P.O. Aangezien deze verordeningen overigens analoog behandeld worden met die, welke in onderwerpen der eigen huishouding voorzien, <sup>5)</sup> zoo meen ik met een verwijzing naar hetgeen aangaande die provinciale regelingen vermeld is, te kunnen volstaan.

<sup>1)</sup> Dit wordt o. a. gedaan door het vonnis van de rechtbank te Amsterdam van 27 April 1923. W. v. 't R. No. 11077. Eveneens Mr. S. Sybenga in „Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid voor daden van zelfbestuur”. Rechtsgeleerd Magazijn 1927 bl. 442 e. v. Ook het „Rapport inzake vermogensrechtelijke gevolgen van zelfbestuursdaden”. uitgebracht door een commissie onder voorzitterschap van prof. Mr. F. G. Scheltema (Mededeeling van de Ned. Ver. v. Gemeentebelangen van Sept. 1931) trekt deze gevolgtrekking. Het voert o. m. als grond aan, dat „de opdracht tot zelfbestuur voor een belangrijk deel in het belang van de zelfbesturende corporatie wordt verstrekt” en dat „de ratio van het zelfbestuur voor een groot deel is, dat men t. b. v. de ingezetenen der lagere corporatie een meer soepele uitvoering der hoogere regeling wenscht te waarborgen” (bl. 19). Dit is m. i. slechts ten deele juist. De opdracht tot zelfbestuur wordt in de eerste plaats in het belang (ten voordeele) van de ingezetenen der hoogere corporatie versterkt; men wenscht de ingezetenen van het hooger verband een soepele uitvoering te verschaffen. En dat is mogelijk door gebruik te maken van het feit, dat zij tevens ingezetenen der lagere corporatie zijn.

<sup>2)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 80.

<sup>3)</sup> Arrest Hooge Raad van 24 Juni 1881 W. v. 't R. No. 4672; idem van 30 Juni 1882 W. v. 't R. No. 4796; idem van 12 Jan. 1883 W. v. 't R. No. 4868.

<sup>4)</sup> Uitzondering arrest Gerechtshof te Amsterdam van 27 Jan. 1928 W. v. 't R. No. 11787.

<sup>5)</sup> Als voorwaarde van hun inwerkingtreding kan eveneens de goedkeuring van den G.G. gesteld worden (art. 65 P.O.); zij dienen evenzoo afgekondigd te worden (art. 71 P.O.) etc.

Nu zijn er ordonnanties, waarin een uitdrukkelijke verplichting tot uitvoering ontbreekt, omdat zij de raad „bevoegd” verklaren (vgl. art. 2 lid 3 der Petroleumvervoerordonnantie 1927, S. No. 214). Niettemin, òf het terrein, waarop de raad zich in zoo'n geval begeeft, is wel zoo specifiek dat der centrale regeering, òf hem wordt zoo weinig vrijheid gelaten om naar eigen inzicht het belang te regelen, dat moeilijk meer van autonomie gesproken kan worden. Dit zijn dus twijfel-gevallen, waarbij het aanwenden van gebruikelijke criteria veelal faalt. Als voorbeelden van ordonnanties, die in de praktijk<sup>1)</sup> beschouwd worden medebewind te vorderen, mogen genoemd worden vooreerst die, waarbij de provincies werden ingesteld (S. 1925 — No. 378; S. 1929 — No. 227 en S. 1928 — No. 295). Het eerste lid van art. 10 dier ordonnanties bepaalt, dat de vaststelling en wijziging van de grenzen der stadsgemeenten geschiedt door den provincialen raad. Verder roepen de S.G.O. en R.O. in een enkel geval de medewerking van den raad in en wel ter bepaling der grens van het bedrag, dat gemoeid is bij het verkrijgen, vervreemden enz. van onroerend goed en het treffen van dadingen, boven welk grensbedrag goedkeuring van het college van gedeputeerden wordt geeischt (resp. art. 94 en art. 60). Evenzoo de „Java-Provinciekiesordonnantie” (S. 1927 — No. 528) in art. 12 lid 2; de instellingsordonnanties der regentschappen (bijv. S. 1925 — No. 382) in art. 3; en de „Regentschapskiesordonnantie” (S. 1927 — No. 529) in art. 13 lid 4 en art. 20 lid 1. Bij S. 1927 — No. 42 werd het „Reglement op de aanleg en het gebruik van tramwegen t. b. v. ondernemingen van landbouw en nijverheid” (S. 1885 — No. 158) wederom zoodanig gewijzigd, dat de bevoegdheden, bemoeiingen en verrichtingen, sinds S. 1925 — No. 433, No. 588 en No. 684 door den gouverneur uitgeoefend, nu door of namens den provincialen raad behartigd zullen worden.<sup>2)</sup> Vermelding verdient voorts de al eerder genoemde „Petroleumvervoerordonnantie 1927” (S. 1927 — No. 214), in art. 2 lid 3, terwijl een belangrijke taak in medebewind werd opgedragen door S. 1927 — No. 253, waardoor het „Motorreglement” (S. 1917 — No. 73) wijziging ondervond, zoodat de uitvoering, die voordien van de voormalige gewestelijke raden geveerd werd, nu ook van de provinciale raden gevorderd kan worden. Want bij de

<sup>1)</sup> Vgl. Jaarverslagen Provincie West-Java 1926 e. v. hoofdstuk III par. 3 sub. d en par. 5.

<sup>2)</sup> In Oost-Java geschiedt dit inderdaad namens de raad door gedeputeerden. Vgl. Jaarverslag Oost-Java 1929 bl. 38. Op deze wijze wordt vermoedelijk het college voor deze medebestuurfunctie verantwoordelijk aan den raad.

instelling van West-Java verzuimde men ook de medebewindstaak van de gewestelijke raden op de provincie te doen overgaan. Waar in een ordonnantie sprake was van „locale raad”, diende eerst ook de provinciale raad genoemd te worden, wilde deze tot uitvoering geroepen zijn. Een herstel van dit verzuim is nu te vinden in bovengenoemd staatsblad (S. 1927 — No. 253) waarbij o. a. een tweede lid aan het bestaande art. 2 van het genoemde „Motorreglement” werd toegevoegd en verklaard werd, dat waar in het reglement sprake was van „locale raad” en „locale verordening” (vgl. artt. 3, 5, 19 a., 21 en 22), daaronder ook begrepen werden „de provinciale en stadsgemeenteraden” en de door deze vastgestelde verordeningen<sup>1)</sup>.

Medebewindbrengend is voorts de „Binnenscheperordonnantie 1927” (S. 1927 — No. 289) in art. 2 lid 1;<sup>2)</sup> het „Boschdienstreglement 1928” (G.B. van 28 Dec. 1928 No. 6, bijbl. 11825) in de artt. 60 lid 1, 64 lid 1 en 65; de ordonnantie van S. 1927 — No. 260, waarbij bepalingen voor de „Stadstramwegen” werden vastgesteld (art. 3 lid 2); en de ordonnantie van S. 1927 — No. 260, houdende bepalingen omtrent „Landelijke tramwegen” (art. 3 lid 1)<sup>3)</sup>.

Uit den aard der zaak zal de raad de nadere uitvoering van zijn besluiten en regelen, voortvloeiende uit het medebewind, zooals ook t. a. v. zijn voorschriften ten behoeve van de provinciale huishouding het geval is, krachtens art. 75 P.O. over kunnen laten aan het college van gedeputeerden,<sup>4)</sup> tenzij de algemeene verordening, die den raad met medebewind belastte, zelf hierin voorziet. Is dit laatste niet het geval, dan zal met betrekking tot deze uitvoering wederom arbeidsverdeling op de voet van het tweede lid van art. 75 kunnen plaats hebben.

<sup>1)</sup> Sinds S. 1927 — No. 557 zijn dergelijke veranderingen niet meer noodig. De bevoegdheden enz. zijn automatisch overgegaan op de betrokken organen der in de plaats tredende rechtsgemeenschap (vgl. art. 2 lid 2).

<sup>2)</sup> Roskott, bl. 76 twijfelt of in dit geval van medebewind sprake mag zijn. M. i. bestaat hiertoe geen reden. De in deze bestaande verplichting van den raad springt dadelijk naar voren. Het desbetreffende art. luidt (art. 2 lid 1): „De regelen, volgens welke het in het vorige art. bedoeld toezicht wordt uitgeoefend, en de in verband met dat toezicht aan de schepen en vaartuigen te stellen eischen met betrekking tot hunne deugdelijkheid, inrichting, uitrusting en bemanning, worden voorzoover door den G.G. daarin niet is of wordt voorzien, in een provincie door den provincialen raad . . . vastgesteld.”

<sup>3)</sup> Volledigheidshalve zij vermeld, dat het Jaarverslag prov. West-Java 1927 bl. 22 de „Kustvisserijordonnantie” (s. 1927 — No. 144) eveneens medebewind brengen dacht, een zienswijze, die hier niet wordt gedeeld. Vgl. Inleiding van dit hoofdstuk bl. 126. Hetzelfde kan gezegd worden van de „Jachtordonnantie 1931” (S. No. 133) Vgl. Jaarversl. W.-J. 1931 bl. 30.

<sup>4)</sup> Vgl. bijv. Jaarverslag prov. West-Java 1930 Hoofdstuk IV, sub D, bl. 38.

Een moeilijkheid rijst nu t. a. v. de verantwoordelijkheid aan den raad, hetzij voor de uitvoering zelf, hetzij voor de arbeidsverdeeling. Deze is thans niet in de P.O. gefundeerd, aangezien art. 76 slechts betrekking heeft op de „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken”, d. w. z. op het bestuur van de eigen huishouding de provincie,<sup>1)</sup> waar de uitvoering van medebestuurverordeningen dus buiten valt. Ofschoon misschien te verdedigen zou zijn, dat van verantwoordelijkheid thans geen sprake is, omdat de raad, door deze uitvoering over te laten aan gedeputeerden, een gedeelte van het medebewind heeft overgedragen op, en daarmee afgestaan aan het college, een zoodanige gedachtegang lijkt mij niettemin weinig rekening houden met de werkelijke verhoudingen, waar dergelijke uitvoering toch geschiedt in (veelal stilzwijgende) opdracht van den raad en waar bovendien moeilijk aan te nemen valt, dat aan dit lichaam, op eenigerlei wijze uiting gevende aan zijn wil, de controle over de verwerkelijking van die wil, zou ontsnappen. De verantwoordelijkheid van gedeputeerden aan den raad voor de uitvoering van diens medebewindstaak zal dus aangenomen moeten worden.<sup>2)</sup>

Verleent de provinciale raad de van hem verlangde medebewerking niet of niet behoorlijk, dan treedt het college van gedeputeerden in zijn plaats en verricht dit wat van den raad gevorderd zou worden (art. 78 lid 1 b.). De in art. 78 gebruikte terminologie om de nalatigheid van den raad in deze aan te duiden, wijkt af van die in art. 119 lid 6 I.S. Volgens de staatsregeling treedt de sanctie (het optreden van gedeputeerden) in na „weigeren”. Wat hieronder verstaan dient te worden is een vraag. Is van „weigeren pas sprake indien zulks duidelijk wordt uitgesproken, of is het voldoende dat, zooals Oppenheim het uitdrukt, „’s raads onwil uit de feiten en zijn gedragingen ondubbelzinnig blijkt”<sup>3)</sup>, of moet soms het „niet of niet behoorlijk” van art. 78 P.O. opgevat worden als een interpretatie van de in de staatsregeling gebezigde uitdrukking? Ongetwijfeld is het de bedoeling geweest om de sanctie t. a. v. het medebewind scherper te doen zijn dan die, welke de autonomie omgeeft (vgl.

<sup>1)</sup> Anders Brückel bl. 179.

<sup>2)</sup> Het Jaarverslag prov. West-Java 1930, bl. 34 en 35 (par. 3), neemt een standpunt in dat praktisch tot dezelfde conclusie voert als hier aangehangen. Het ontkent het bestaan van verantwoordelijkheid voor iets anders dan de „eigenlijke provinciale taak” van gedeputeerden en tot deze „zuiver provinciale taak” rekt het behalve de verrichtingen t. a. v. belasting-, straf- en andere verordeningen, ook die ter uitvoering van verordeningen in medebewind, zoodat ook wat deze laatste categorie betreft gedeputeerden aan den raad verantwoording schuldig zijn.

<sup>3)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup> bl. 841 en 842.

art. 119 I.S. lid 9, ingegrepen wordt indien grove verwaarloozing plaats heeft). En waar het woord „weigeren” in den zin van pertinent weigeren, eerder ruimer is dan grove verwaarloozing, en Oppenheim's uitspraak ongeveer hetzelfde omvat, zoo meen ik te mogen concludeeren, dat de laatst geopperde veronderstelling de juiste is en dat „niet of niet behoorlijke” medewerking reeds als weigering tot medewerking gequalificeerd moet worden. Ongetwijfeld ware het juist geweest om zoowel in de staatsregeling als in de P.O. de term „in gebreke blijft” te gebruiken.<sup>1)</sup>

De vraag blijft nu nog open wie te beoordeelen heeft of de medewerking niet dan wel niet behoorlijk door den raad geschiedt. Rijst deze vraag t. a. v. de medewerking door het college van gedeputeerden te verleenen, dan bepaalt de P.O. uitdrukkelijk dat zulks door den G.G. uitgemaakt zal worden (art. 78 lid 3). Met betrekking tot de medewerking van den raad is hieromtrent echter niets bepaald en dit is te meer te betreuren nu ten gevolge van de enge interpretatie door art. 78 aan het woord weigeren gegeven, het zooveel lastiger geworden is om na te gaan of een toestand van niet-uitvoering dan wel niet-behoorlijke uitvoering is ingetreden. Weigeren, in de zin van botweg-weigeren, geeft oogenblikkelijk het criterium aan.

Toch meen ik, dat ook thans het oordeel of een dergelijke toestand zich voor doet alleen toekomt aan den G.G. en dat een zelfstandig ingrijpen van gedeputeerden moet worden veroordeeld. Immers medewerking tot uitvoering van hogere regelingen brengt met zich, dat de beoordeeling over de wijze, waarop die medewerking wordt verleend, toekomt aan de hogere macht en aan deze alleen. Het oogenblik van ingrijpen zal dus ook door hem dienen te worden bepaald en slechts na zijn machtiging zullen gedeputeerden de medebewindstaak van den raad kunnen over nemen.

Vervult ook dit college zijn plicht in deze „niet of niet behoorlijk”, dan wordt het vervangen door den gouverneur (art. 78 lid 3).<sup>2)</sup>

#### b. Het College van Gedeputeerden.

Zooals gezegd, volgens art. 119 I.S. lid 6 en volgens art. 78 P.O., is het college van gedeputeerden het normale provinciale medebewindsorgaan. Doch ook het abnormale, indien het n.l. den raad

<sup>1)</sup> Vgl. art. 144 lid 5 Gr.W. en het 6e amendement Vreede c.s. Bijl. Volksr., 2e gew. zitt. 1920 onderw. 3 stuk 6, No. VI.

<sup>2)</sup> Uitvoeriger hierover onder b, „het College van Gedeputeerden”.

vervangt, wanneer deze de verlangde medewerking niet of niet behoorlijk verleent. Het bleek zoojuist.

De verplichting om die verordeningen vast te stellen, die voor de medewerking noodig zijn, wordt het door het tweede lid van art. 78 P.O. opgelegd. Daar, waar de algemeene verordeningen het noodig oordeelen, heeft het college dus nadere regelen te geven. Bovendien kan, evenals met raadsverordeningen het geval is, bij ordonnantie bepaald worden, dat zij niet in werking treden alvorens door den G.G. te zijn goedgekeurd.

Ongetwijfeld ligt het, zooals Westra <sup>1)</sup> opmerkt, in de lijn der functie om niet, zooals thans, de mogelijkheid deze verordeningen onder preventief toezicht te stellen, open te laten, doch eens en voor altijd in de P.O. goedkeuring van den G.G., als voorwaarde van hun inwerkingtreding te verlangen. T. a. v. de medebewindsverordeningen van den raad zou dit ook niet misplaatst zijn, maar aangezien deze materie thans door art. 65 P.O. beheerscht wordt, daar moest, omdat het artikel zoowel betrekking heeft op autonomie als op medebewind, ten behoeve van eerst genoemde functie, het toezicht noodzakelijkerwijs facultatief gesteld worden.

Bij het nagaan der algemeene verordeningen, welke voor hun uitvoering medewerking van provinciale organen in het algemeen verlangen, dan wel reeds direct bijzonderlijk het college van gedeputeerden aanwijzen, blijkt dat de voornaamste taak, die het college in medebewind is opgelegd, bestaat in de bemoeiingen met de lagere rechtsgemeenschappen, zooals die in S.G.O. en R.O. worden gevorderd.

**A d v i s e e r e n d** treden gedeputeerden op: indien een burgemeester een besluit van den raad of van het college van B. en W. strijdig acht met een algemeene of provinciale verordening, in welk geval hij hiervan binnen drie maal vierentwintig uur kennis geeft o. a. aan gedeputeerden, die daarvan ten spoedigste verslag doen aan den G.G. (S.G.O. art. 36); indien een raad een belastingverordening vaststelt, dient daaromtrent binnen 6 weken door gedeputeerden verslag uitgebracht te worden aan den G.G. (S.G.O. art. 78, R.O. art. 59). In deze gevallen verleenen gedeputeerden dus medewerking aan preventief toezicht uit te oefenen door den G.G. Verder adviseeren zij over de bezoldiging e. d. van den burgemeester, waarvan de regeling door den G.G. plaats vindt (S.G.O. art. 26).

---

<sup>1)</sup> Westra bl. 102.

Rechtstreeksche medewerking van het college wordt voor-  
 eerst geëischt door art. 18 R.O., waarin sprake is van het college  
 van gecommiteerden (het dagelijksche bestuurscollege van het  
 regentschap), dat, zoo de omstandigheden zulks toelaten, en na  
 ingewonnen advies van den regentschapsraad, door het college  
 van gedeputeerden wordt ingesteld, hetwelk, eveneens na advies,  
 tevens het aantal leden van dit college heeft te bepalen;

door art. 15 S.G.O. en 16 R.O., die een aantal gevallen opsommen  
 (vrijwel overeenkomende met die van art. 18 P.O.), waarin de leden  
 der betrokken raden, op voorstel of na raadpleging van den raad,  
 door het college van gedeputeerden van hun lidmaatschap kunnen  
 worden ontheven;

door art. 38 lid 3 S.G.O., bepalende dat het college van gedeputee-  
 teerden, na den stadsgemeenteraad te hebben gehoord en onder  
 goedkeuring van den G.G., de bezoldiging der gemeentesecretarissen  
 vaststelt;

door art. 41 lid 1 S.G.O. en art. 30a. R.O., die gelegenheid geven,  
 dat, op verzoek der betrokken raden, het college van gedeputeerden  
 provinciale ambtenaren met werkzaamheden ten behoeve van de  
 lagere rechtsgemeenschappen belast, en aangaande de dan ontstane  
 verhoudingen nadere regels geeft (zie ook art. 100 S.G.O.);

en door art. 84 S.G.O., volgens hetwelk jaarlijks een korte opgave  
 van gedurende het vorige jaar afgekondigde stadsgemeente-verorde-  
 ningen door het college van gedeputeerden in het provinciaal blad  
 geplaatst dient te worden. Ook nog door art. 20 lid 2 R.O. en  
 art. 32a. R.O. en art. 41 lid 6 S.G.O.

En tenslotte wordt door gedeputeerden rechtstreeks medegewerkt  
 aan de afkondiging van stadsgemeente- en regentschapsverorde-  
 ningen, welke is toevertrouwd aan de zorg van burgemeester en  
 regent en dient te geschieden in het provinciaal blad (S.G.O. art. 80  
 lid 2, R.O. art. 64 lid 2). De bemiddeling van gedeputeerden in deze  
 zal zich in normale gevallen dienen te berperken tot een machinale:  
 de burgemeester dan wel de regent sturen in, gedeputeerden zorgen  
 voor opname. Toch komt het voor, dat gedeputeerden in deze niet  
 werktuigelijk te werk gaan, doch de betreffende verordening eerst  
 aan een nader onderzoek onderwerpen en, zoo er inderdaad naar  
 hun meening op eenigerlei punt bezwaren bestaan, de verordening  
 retourneren, <sup>1)</sup> d. w. z. de afkondiging weigeren, in ieder geval

<sup>1)</sup> Vgl. Locale Belangen 16—11—1930, afl. 22, bl. 1111 en 1—5—1931, afl. 9, bl. 382.  
 Ook 16—2—1931 afl. 4, bl. 136 en 16—3—1931 afl. 6, bl. 233.



vertragen. De bijzondere omstandigheden in aanmerking genomen, waaronder speciaal de regentschappen hun eerste wankele schreden deden, kan een dergelijke wijze van handelen moeilijk scherpe afkeuring ondervinden, omdat zij hierdoor als een tijdelijk hulpmiddel wordt gequalificeerd. Mocht zij echter tot gewoonte worden, mocht zij ook in normale omstandigheden plaats vinden, dan verschaffen gedeputeerden zich op deze wijze naast de wettelijk verleende middelen tot het houden van toezicht een geheel nieuw middel, van welks bestaan noch de S.G.O., noch de R.O. af weten. Dit is een „détournement de pouvoir”, waardoor het preventieve toezicht van gedeputeerden onbeperkt wordt.

Niettemin, een dergelijke bevoegdheidsoverschrijding is thans in vele gevallen misschien nog noodzakelijk, omdat op deze wijze mogelijk wordt na een simpele correctie het bestaan der betrokken verordeningen te verzekeren, terwijl bij machinale plaatsing in het provinciaal blad slechts vernietiging door den G.G. plaats kan vinden, en ook veelal plaats zal vinden, waardoor de verordening plotseling ophoudt te bestaan, in de gevolgen van een dergelijke vernietiging voorzien dient te worden, kortom een langere en gecompliceerder methode gevolgd wordt, waarvan het resultaat tenslotte vrijwel hetzelfde zal zijn: een gewijzigde verordening.

Medewerking aan de uitvoering van S.G.O. en R.O., zich beperkende tot het toezicht houden op de verrichtingen der stadsgemeente- en regentschapsorganen, uit zich op twee manieren, t.w. het preventieve, de goedkeuring der verschillende handelingen, en het repressieve, het ter schorsing of vernietiging voordragen der besluiten bij den G.G.

De goedkeuring van het college van gedeputeerden wordt o. m. vereischt: op de door stadsgemeente- en regentschapsraden vastgestelde reglementen van orde voor hun vergaderingen (art. 47 R.O. en art. 63 S.G.O.);

op hun regelingen tot toekenning van reis- en verblijfkosten (alleen R.O. art. 17 en art. 21) en zitting-gelden (S.G.O. art. 16 en R.O. art. 17 en art. 21) en op de instelling van een college van B. en W. (art. 17 S.G.O.) op besluiten tot het vaststellen van de door wethouders te genieten toelage (art. 20 S.G.O.);

op de bezoldigingsregelingen hunner ambtenaren (art. 27 R.O. en art. 38 lid 2 S.G.O.);

op hun strafverordeningen (art. 62 R.O. en art. 79 S.G.O.);

op gemeenschappelijke regelingen totstand gekomen tusschen twee of meer zelfstandige rechtsgemeenschappen (art. 54 R.O. en art. 73 S.G.O.). Verder nog art. 41 lid 4 S.G.O. en art. 32 R.O.

Nu bepalen sommige artikelen der S.G.O. en R.O., waarin sprake is van goedkeuring van gedeputeerden, bovendien uitdrukkelijk dat hooger beroep open staat op den G.G. Afgescheiden hiervan maken art. 57 R.O. en art. 77 S.G.O. het mogelijk, om daar waar bij ordonnantie bepaald is, dat besluiten omtrent bepaalde onderwerpen de goedkeuring van gedeputeerden behoeven, van een weigering dier goedkeuring in beroep te komen bij den G.G. De vraag doet zich nu voor of de artt. 57 R.O. en 77 S.G.O. ook van toepassing moeten geacht worden op die gevallen, genoemd in de beide ordonnanties, waarin sprake is van goedkeuring door gedeputeerden, doch niets werd bepaald omtrent een hoogere instantie; m. a. w. of onder het woord „ordonnantie” in deze artikelen ook de S.G.O. en R.O. zelve begrepen mogen worden.

Weliswaar zou een bevestigend antwoord ook op ander gebied een zuiverende invloed hebben, omdat hierdoor in alle gevallen een fatale termijn verkregen wordt, binnen welke de goed- of afkeuringsbesluiten genomen moeten zijn, toch lijkt zij mij moeilijk te aanvaarden. Eerstens omdat de ordonnantiegever, indien hij een in alle gevallen bestaand hooger beroep gewild zou hebben óf overal, óf nergens dit beroep had vermeld en niet, zooals thans, hier niet en daar wel; verder omdat de artikelen, evenmin als art. 65 P.O.<sup>1)</sup>, eigenlijk niet passen in het systeem der ordonnanties, die repressief en geen preventief toezicht als regel willen erkennen, en slechts aanvaard kunnen worden t. a. v. het medebewind, waarbij de mogelijkheid voortdurend goedkeuring te eischen wél te accepteren is; en tenslotte omdat in hun redactie duidelijk opgesloten ligt, dat zij doelen op gevallen, andere dan waarop de S.G.O. en R.O. zelf reeds een eisch van goedkeuring hebben gesteld („Bij ordonnantie . . . kan worden voorgeschreven . . .”)<sup>2)</sup>.

De artikelen 125 lid 2 R.O. en 144 lid 2 S.G.O. omschrijven de medewerking, welke verleend dient te worden aan het respressieve toezicht. Zij bepalen, dat besluiten (w. o. ook verordeningen) van

<sup>1)</sup> Vgl. Westra bl. 86 e. v.

<sup>2)</sup> Het G.B. van 18 Mrt. 1930 No. 19, dat op grond van art. 77 S.G.O. de mogelijkheid van hooger beroep op den G.G. ook in die gevallen bestaanbaar acht, waarin zulks niet in de S.G.O. is neergelegd, acht ik om boven ontwikkelde redenen dan ook onjuist.

stadsgemeente- of regentschapsorganen, die naar inzicht van het college van gedeputeerden in strijd zijn met eene algemeene of provinciale verordening, dan wel met het algemeen belang, door dit college geheel of gedeeltelijk ter schorsing of vernietiging worden voorgedragen aan den G.G..

Zooals zoojuist in verband met de afkondiging reeds werd gezegd, wordt bij het toezicht veelal niet direct tot de uiterste maatregelen overgegaan, doch doorgaans getracht een middenweg te bewandelen. Sommige ter goedkeuring of uit anderen hoofde voorgelegde beslissingen van organen der lagere rechtsgemeenschappen toch, houden voorschriften in, die geheel of ten deele strijden met hogere regelingen, dan wel zijn van dien aard, dat zij op sommige punten noodzakelijk verbetering behoeven (wat vooral in de beginne, vlak na de instelling der provincies en regentschappen veelvuldig voorkwam). Deze soepele wijze van handelen, welke ongetwijfeld een vlotter gang van zaken bevordert, vindt echter alleen plaats wanneer door onvoldoende ervaring of te goeder trouw onjuistheden in de beslissingen zijn geslopen. Zijn de betrokken lagere overheden het met de zienswijze van gedeputeerden niet eens, of komen principieel verschillende opvattingen met elkaar in botsing, dan zal direct tot niet-goedkeuring of voordracht tot schorsing of vernietiging overgegaan worden.

In de aanvang van hun bestaan hebben vooral de regentschappen, blijkens de jaarverslagen der provincie, op deze wijze steun ontvangen van de verschillende colleges van gedeputeerden. Doch niet alleen op deze wijze, ook door het zenden van brieven, circulaires, modellen en ontwerpen hebben zij de regentschapsbesturen omtrent tal van onderwerpen trachten te oriënteren, teneinde hen door de eerste moeilijke jaren heen te helpen. Vooral t. a. v. het beheer en de administratie der finantiën was voorlichting vanwege het college noodzakelijk, want begrijpelijkerwijs strekt ook over dit terrein het toezicht van gedeputeerden zich uit.<sup>1)</sup>

Vooreerst zijn de door stadsgemeente- en regentschapsraden vast te stellen begrootingen en begrootingswijzigingen aan de goedkeuring van gedeputeerden onderworpen (vgl. artt. 102, 103 en 105 S.G.O. en artt. 78 en 78a R.O.) en bovendien behooren afschriften gezonden

---

<sup>1)</sup> Een uitnemend prae-advies is hierover uitgebracht door Mr. H. M. Vrijheid „Het toezicht der gedeputeerden op de begrootings- en leeningspolitiek der lagere gemeenschappen”, op het 20e Decentralisatiecongres 30 en 31 Mei 1930 te Soerabaya. Mededeeling No. 81 v. Locale Belangen.

te worden aan het college van besluiten der raden, waarbij af- en overschrijvingen op de begrooting der uitgaven wordt bevolen, waartoe bij de begrooting zèlve, machtiging is verleend. <sup>1)</sup> Veelal hebben de colleges van gedeputeerden aan de regentschappen de noodige ontwerp-voorschriften doen toekomen betreffende de inrichting en vorm der begrooting en van de daarbij te overleggen stukken en bovendien ontwerpen voor de samenstelling der begrootingsrekening, welke doorgaans door de regentschapsraden zijn overgenomen en bij regentschapsbesluit zijn vastgesteld. Zoodoende werd eenheid op dit gebied bereikt en de kans, dat tengevolge van onervarenheid aan de begrooting goedkeuring wordt onthouden, voor een groot deel verminderd.

Voor de stadsgemeenteraden waren dergelijke maatregelen doorgaans niet van noode, <sup>2)</sup> daar zij onder vigeur der decentralisatiewetgeving reeds voldoende ervaring in deze hadden opgedaan. De bemoeiingen van het college met hen bleef in den regel dan ook tot het normale beperkt. Niettemin geeft art. 101 S.G.O. de gelegenheid, dat naast den gouverneur-generaal, ook het college van gedeputeerden t. a. v. het beheer der geldmiddelen van de stadgemeente zoodanige administratieve voorschriften vaststelt, als naar zijn oordeel noodig zijn.

Verder behoeft de machtiging, door de raden aan de dagelijksche bestuurscolleges verleend, om, zonder beslissing van den raad in in te roepen, over te gaan tot handelingen, welke de post onvoorziene uitgaven bezwaren, dan wel uitgaven ten gevolge hebben boven een door den raad te bepalen bedrag, de goedkeuring van gedeputeerden. Dit is eveneens het geval met het, in spoedeischende gevallen te nemen besluit, dat handelingen gelast, ten behoeve waarvan wijziging in de begrooting is gebracht, terwijl geen goedkeuring op deze begrootingswijziging kan worden afgewacht (art. 85 R.O. en art. 110 S.G.O.).

Ook de besluiten, o. a. strekkende tot het verkrijgen, vervreemden, of bezwaren van onroerend goed of het treffen van dadingen enz. hebben de goedkeuring van het college van gedeputeerden noodig, indien met de uitvoering van die besluiten, een, door den provincialen raad bij verordening vast te stellen grens te boven wordt gegaan (art. 60 R.O. en art. 94 S.G.O.).

<sup>1)</sup> Vgl. art. 104 lid 5 S.G.O. en art. 79 lid 5 R.O.

<sup>2)</sup> Vgl. Begrootingsvoorschriften voor de Locale ressorten enz. G.B. 18 April 1910 No. 31 (S. 1910 — No. 260).

Geen geldleening kan bovendien aangeaan of gewaarborgd worden, dan onder voorbehoud van bekrachtiging van het daartoe strekkende besluit door het college van gedeputeerden (art. 91 S.G.O. en art. 61 R.O.).

En tenslotte moet volgens art. 129 en 130 S.G.O. en artt. 110 en 112 R.O., de door de betrokken raden voorloopig vastgestelde begrotingsrekening aan het college van gedeputeerden worden toegezonden ter vaststelling van het slot dier rekening, welk vaststellingsbesluit geplaatst behoort te worden in het provinciaal blad, en die betreffende het slot der rekening van een regentschap bovendien in de javasche courant.

De R.O. bevat nu nog een artikel, waarvan het corresponderende in de S.G.O. ontbreekt, door hetwelk een intensiever toezicht op het regentschap mogelijk wordt. Het bepaalt, dat het college van gedeputeerden, zoo noodig met deskundige bijstand, ten allen tijde een onderzoek in kan stellen, dan wel kan doen instellen naar de geldelijke administratie der rekenplichtigen van het regentschap, hun kassen en voorraden opnemen of doen opnemen en op het materieel beheer dier rekenplichtigen controle uitoefenen kan. Van de bevindingen wordt na afloop van het onderzoek een proces-verbaal opgemaakt, en ter kennis van den regentschapsraad gebracht (art. 119 a R.O.).

Is hiermede een zeer globaal overzicht gegeven van de taak, welke het college van gedeputeerden door de S.G.O. en R.O. is opgedragen t. a. v. stadsgemeenten en regentschappen, dat deze taak in werkelijkheid een zeer omvangrijke is bewijzen de uitvoerige mededeelingen hieromtrent in de jaarverslagen der provincies. <sup>1)</sup>

Begrijpelijk is het overigens, dat de bemoeiingen van gedeputeerden niet geheel critiekloos zijn aanvaard en dat meeningsverschillen niet uitgebleven zijn. Vooral wat de stadsgemeenten betrof, werd, om bij West-Java te blijven, sinds 1926 het nieuwe stelsel wel eens als een inkrimping van de bewegingsvrijheid der betrokken gemeentebesturen gevoeld, omdat het vòòr dien — zooals Mr. Meyroos <sup>2)</sup> het „zachtken” uitdrukt — „wel ietwat te huishoudelijk toeging in het gemeentelijk decentralisatie leven”. Daarbij komt, dat vele

<sup>1)</sup> Jaarverslag prov. West-Java 1926 e. v. Afd. I, Hoofdst. IV, par 3, sub. E — H. Jaarverslag prov. Oost-Java 1929 e. v. Afd. I, Hoofdst. IV, par. 2, 3, 4 en 5. Jaarverslag prov. Midden-Java 1930 e. v. Afd. I, Hoofdst. IV, par. 2 sub. I en II.

<sup>2)</sup> Mr. A. Meyroos, „Het toezicht van de colleges van gedeputeerden op de gemeenten”, prae-advies 20e Decentralisatie congres, 30 en 31 Mei 1930 — Mededeeling No. 82 van Locale Belangen, bl. 6.

gemeenten zich in den loop der jaren zelf een staf van deskundigen hadden weten te verwerven, die voor de adviseurs van gedeputeerden niet onder hoefden te doen, en dat als uitzondering een gedeputeerde uit eigen ervaring de practijk van het gemeentewezen kende, terwijl hem bovendien een vast fundament van jurisprudentie en traditie, zooals Nederland deze kent, in gemeentelijke aangelegenheden grootendeels, en in regentschapsaangelegenheden volledig, ontbrak.<sup>1)</sup>

Opmerkelijk is nu dat op het in 1930 te Soerabaya gehouden decentralisatie congres<sup>2)</sup> van een oppositie-stemming tegen het gedeputeerden toezicht van de zijde der stadsgemeenten weinig meer aan het daglicht trad. Daarentegen werd nu van de kant der regentschappen in mineur hierover gesproken. Weliswaar wist men „leiding” van gedeputeerden te apprecieeren,<sup>3)</sup> maar toch kwam op de vergadering duidelijk naar voren, dat een dergelijke leiding niet diende te ontaarden in een „bedillen”. Stellig dient erkend te worden, dat bij de huidige stand van zaken, nu een ontplooiën tot waarlijk zelfstandige rechtsgemeenschappen van de regentschappen gesteund, anderzijds een te overmoedig optreden opgevangen en in banen geleid dient te worden, een dergelijk toezicht veel moeilijkheden met zich zal voeren, die alleen door een bewust, wijs en bovenal tactvol beleid te overwinnen zijn. Het toezicht is slechts middel, middel om de toegekende zelfstandigheid te steunen en handelingen, welke deze in gevaar brengen, te weren. Doel in zichzelf kan het niet zijn.

Behalve nu de S.G.O. en de R.O. roepen nog eenige andere algemeene verordeningen de medewerking van het college van gedeputeerden in. Vooreerst de Instellingsordonnanties: art. 6, bemoeienis met het inlandsch gemeentewezen (vgl. „Inlandsche Gemeente-Ordonnantie”, S. 1906 — No. 83, zooals gewijzigd, art. 2, art. 6 lid 4 en art. 11 lid 3); art. 7, indirecte bemoeienis met de verkiezing van dessahoofden (vgl. „Reglement op de verkiezing enz. van hoofden der Inlandsche Gemeente op Java en Madoera”, S. 1907 — No. 212, art. 7, art. 10, art. 16 lid 4<sup>4)</sup>); art. 10 lid 2, de vaststelling en wijziging der grenzen van plaatsen, andere dan stadsgemeenten; bovendien art. 14 lid 4. Een tijdelijke medewerking

<sup>1)</sup> Mr. A. Meyroos, t. a. p. bl. 6, 7 en 8.

<sup>2)</sup> Verslag van dit congres, mededeeling No. 84 van Locale Belangen, bl. 8 e. v.

<sup>3)</sup> Vgl. R.T. Abdoerachman, „Het toezicht van het college van gedeputeerden op de regentschappen”, prae-advies 20e Decentralisatie congres, 30 en 31 Mei 1930. — Mededeeling No. 80 van Locale Belangen.

<sup>4)</sup> Het vaststellen van in die artikelen genoemde modellen.

wordt gevorderd in die artikelen der instellingsordonnanties, waarbij een bepaald onderwerp weliswaar ter regeling aan den provincialen raad werd toevertrouwd, doch in afwachting van provinciale voorschriften, die der ordonnanties ter zake zouden blijven gelden, waardoor dus het college van gedeputeerden, zij het voorloopig, geroepen werd bedoelde bepalingen der ordonanties tot uitvoering te brengen. Dit is het geval in de artt. 8, 13 en 15. Ook art. 25 verlangt tijdelijke medewerking, waar het aan gedeputeerden opdraagt de zorg voor het opmaken, het onderzoek en de behandeling van de begrootingsrekening der voormalige gewesten, voor zoover zij nog niet opgemaakt waren.

Verder werd bij S. 1927 — No. 129 jo. S. 1926 — No. 320 de bij S. 1885 — No. 102 vastgestelde regeling der „Verandering van communaal in erfelijk individueel bezit”, zoodanig gewijzigd, dat enkele bevoegdheden, tot dan aan residenten opgedragen, in het gebied der provinciën worden uitgeoefend door het college van gecommiteerden na bekomen machtiging van het college van gedeputeerden (art. 2 lid 2 en art. 6 lid 1).

Ook de „Voorschriften ter uitvoering van de Hondsdolheidsordonnantie 1926” (S. 1926 — No. 452) en wel door art. 18 lid 1 (bij S. 1928 — No. 52 toegevoegd), dat zich rechtstreeks wendt tot provinciale ambtenaren.<sup>1)</sup> Het tweede lid spreekt in het algemeen van „provinciaal bestuur”, zoodat het college van gedeputeerden zich geroepen mag achten.

De „Hondsdolheidsordonnantie 1926” (S. 1926 — No. 451) zelf, brengt, sinds S. 1928 — No. 370 een tweede lid aan art. 2 dezer ordonnantie toevoegde, eveneens medebewind. Het draagt de vaststelling van plaatsen, waar ontscheping van honden, katten en apen is toegelaten, op aan het college van gedeputeerden.

De in art. 23 van het „Motorreglement” (S. 1927 — No. 23) vereischte vergunningen, worden krachtens art. 2 lid 2 sub a van S. 1927 — No. 557 verleend door gedeputeerden.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Art. 18 luidt:

De in deze voorschriften aan gouvernements-veeartsen of adjunct-gouvernements-veeartsen opgedragen functies worden in provinciën uitgeoefend door de ter beschikking van de provincie gestelde dan wel door de door haar aangestelde veeartsen en adjunct-veeartsen.

Het provinciaal bestuur draagt zorg, dat het ter beschikking van de provincie gesteld personeel van den burgerlijken veeartsenijkundigen dienst en c.q. het door de provincie aangesteld veeartsenijkundig personeel voorzoover dit daarvoor in de termen valt, als deskundige medewerkt aan de uitvoering der voorschriften.

<sup>2)</sup> Vgl. Brief van ten Gouv. Secr. van 25 Sept. 1931 No. 2255/A in Locale Belangen van 16 Dec. 1931, Afl. 24, bl. 968. Uitvoeriger hierover onder c. van deze afdeling, bl. 208.

In een geval roept S. 1929 — No. 357 („Eenige regelen voor het beheer van Inlandsche gemeente-credietinstellingen op Java en Madoera enz.’’) de medewerking van het college in, n.l. in art. 20 lid 4, bepalende, dat de regelen der regentschapsraad omtrent de in lid 1 van dat artikel bedoelde fondsen, goedkeuring behoeven van gedeputeerden.

De „Java Provincie-kiesordonnantie’’ (S. 1927 — No. 528), die o. m. in art. 12 verlangt, dat de benoeming van voorzitter en leden van het stemkantoor, zal geschieden door het college van gedeputeerden.

Bij S. 1928 — No. 51 werd een aanvulling gegeven van het reglement op de veeartsenijkundige overheidsbemoeyenis en de veeartsenijkundige politie (S. 1912 — No. 432), waardoor dat deel der overheidszorg voor de algemeene gezondheidstoestand van de veestapel, dat betrekking heeft op de bestrijding van besmettelijke veeziekten, voortaan zal plaats vinden’’ met medewerking van de provinciale besturen’’ (door deze algemeene terminologie mogen gedeputeerden zich wederom geroepen achten) d. w. z. zij dragen zorg dat het provinciaal veeartsenijkundig personeel, dat daarvoor in aanmerking komt „medewerkt aan de uitvoering van de in dit reglement vervatte voorschriften’’.

Ditzelfde reglement (S. 1912 — No. 432) ondervond bij S. 1928 — No. 369 wederom uitbreiding (toevoeging van een nieuw lid aan art. 7), waardoor de bevoegdheid tot het aanwijzen van plaatsen, waar de in- of uitvoer van vee is toegelaten, werd overgedragen op de colleges van gedeputeerden.

Verder hield S. 1928 — No. 372 het G.B. van 29 Aug. 1928 No. 26 in, waarbij S. 1906 — No. 64 zoodanig werd gewijzigd, dat de vaststelling van de belooningen, toe te kennen aan personen, andere dan landsdienaren, die „belast worden met de keuring van over zee aangevoerd vee, geschiedt door of vanwege de provincie’’.<sup>1)</sup> Ook met deze laatste terminologie zal men gedeputeerden en aan hen ondergeschikte ambtenaren op het oog hebben.

Nog dient vermeld, dat het college de vergunning, bedoeld in art. 5 van het „Rijwielreglement’’ (S. 1910 — No. 465) verleent. En tenslotte de „Huwelijksordonnantie’’ (S. 1929 — No. 348), welke in lid 8 van art. 1 den regent opdraagt zijn aanwijzing van mohammedaansche huwelijksbeambten en hun vervangers te publiceeren

<sup>1)</sup> Spatieering van mij.



in het provinciaal blad, waartoe gedeputeerden hun bemiddeling hebben te verleenen.

Ik beeld mij niet in alle medebewindbrengende bepalingen op het spoor te zijn gekomen, doch stellig de voornaamste.

Rest nog onder oogen te zien het geval, dat het college van gedeputeerden zijn taak in deze „niet of niet behoorlijk” vervult (art. 78 P.O. lid 3).

Hieromtrent is iets meer bepaald, dan indien de raad in dit opzicht in gebreke blijft. Immers de beoordeeling of van „niet of niet behoorlijk” verleende medewerking sprake is, wordt hier uitdrukkelijk den G.G. voorbehouden, waardoor de mogelijkheid, dat de gouverneur bij verschil van meening omtrent de wijze, waarop de medewerking verleend zal worden, met gebruikmaking van dit artikel, zijn inzichten doet zegevieren, wordt voorkomen. De gouverneur treedt pas in de plaats van het college indien de G.G. van oordeel is, dat de verlangde uitvoering te wenschen overlaat, in welk geval hij dezen autoriteit daartoe machtigt. Alleen in dringende gevallen kan de gouverneur het college van gedeputeerden eigen machtig ter zijde stellen, doch dan onder nadere goedkeuring van het centraal gezag.

Uit de toevoeging in lid 3 „op kosten van de provincie” is op te maken, dat men bedoeld heeft de gouverneur in dergelijke gevallen te doen optreden in zijn qualiteit van landsorgaan.<sup>1)</sup> Het mag misschien vreemd aan doen, omdat het college van gedeputeerden provinciaal orgaan blijft, indien het de verplichtingen van den raad vervult ingeval dit lichaam te kort mocht schieten, zoodat te verwachten is, dat ook de gouverneur, indien hij in de plaats treedt van gedeputeerden, de verlangde medewerking zou verrichten: als orgaan der provincie. Doch ook voor de andere zienswijze zijn goede gronden aan te voeren. Vooreerst dan het karakter van sanctie, dat aan het ingrijpen door het centraal gezag verbonden is; worden voorts de analoge bepalingen van het moederland in N.G.W. (art. 156) en N.P.W. (art. 129) in de gezichtskring betrokken, waarbij de commissaris des konings wel degelijk als ambtenaar van het rijk naar voren treedt<sup>2)</sup>; en wordt tenslotte bedacht, dat men alleen daar waar een college van gedeputeerden ontbreekt den gouverneur als medebewindsorgaan heeft willen accepteren (art. 119 lid 6 jo.

<sup>1)</sup> Brückel, bl. 175, acht het onzeker of de gouverneur in deze optreedt als landorgaan dan wel als provinciaal orgaan.

<sup>2)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 70.

art. 120 lid 1 I.S.)<sup>1)</sup>, dan komt deze constructie in een ander daglicht te staan. Trouwens, ook den burgemeester, bij niet of niet behoorlijke medewerking van B. en W. in hun plaats tredend, wenscht men als landsorgaan te beschouwen<sup>2)</sup>. Overigens moet erkend worden, dat aan het aanwijzen van den gouverneur, die zélf deel uitmaakt van het college van gedeputeerden, om in te grijpen indien het college nalatig blijft, bezwaren zijn verbonden. Het systeem op een geheel andere leest te schoeien, zal niet wel mogelijk zijn.<sup>3)</sup>

De mededeeling, dat de door den gouverneur te nemen maatregelen in deze zullen geschieden „ten koste van de provincie” is betrekkelijk overbodig. Westra<sup>4)</sup> oppert in dit verband de gedachte, dat de term ontleend is aan art. 156 N.G.W., dat de commissaris des konings opdraagt om, bij nalatigheid van B. en W. in de uitvoering van hun medebewindstaak, daarin te voorzien „ten koste van de nalatigen”, waarmee niet bedoeld is: ten koste van de nalatige gemeente, doch: ten koste van de nalatige leden van het college van B. en W. privé.<sup>5)</sup> Het met art. 78 lid 3 P.O. overeenkomende art. 129 der N.P.W. kent een dergelijke toevoeging dan ook niet en acht het vermoedelijk vanzelfsprekend, dat deze kosten ten laste van de provincie komen.

### c. De Gouverneur.

Volgens art. 119 I.S. lid 6 wordt de gouverneur alleen in bijzondere omstandigheden tot provinciaal medebewindsorgaan uitverkoren, n.l. wanneer in een provincie een dagelijksch bestuurscollege niet is ingesteld, een geval dat in de praktijk nog niet is voorgekomen.<sup>6)</sup> De staatsregeling kent dus niet de mogelijkheid, dat algemeene verordeningen, zooals van den raad, van den gouverneur „bepaaldelijk” medewerking vorderen.

Wel echter de P.O. Want volgens art. 78 sub a zou de gouverneur eveneens als een normaal provinciaal medebewindsorgaan be-

<sup>1)</sup> Vgl. onder c. van deze afdeeling.

<sup>2)</sup> Bijl. Volksr. 1e gew. zitt. 1926 ond. 10, st. 9, bl. 6; st. 10, bl. 9.

<sup>3)</sup> Vgl. toel. op art. 166 ontw. S.G.O. der Te hn. Herz. Comm. Versl. bl. 98. De R.O. (art. 71) eischt in dit geval, na bekomen machtiging van den gouverneur, het optreden van den resident. Niet dat van den regent.

<sup>4)</sup> Westra, bl. 104.

<sup>5)</sup> Oppenheim II<sup>5</sup> bl. 223.

<sup>6)</sup> Tenzij men hieronder zou willen rekenen de tijd verlopen tusschen de instelling der provincie en de eerste vergadering van den provincialen raad, waarin bedoeld college werd ingesteld, gedurende welken tijd de gouverneur de functies van gedeputeerden waarnam.

schouwd moeten worden. Met Westra <sup>1)</sup> en Brückel <sup>2)</sup> betwijfel ik nu ten sterkste of de P.O. dit wel had mogen bepalen, waar de staatsregeling over deze mogelijkheid zwijgt. Immers als regel treedt het college van gedeputeerden op. Als normale uitzondering de raad. Dat nu de P.O. hier zelfstandig nog een uitzondering aan toe kan voegen, lijkt mij onwaarschijnlijk.

Een beroep op de praktische wenschelijkheid ook den gouverneur met medebewind te belasten, evenals dit het geval was t. a. v. de burgemeester der Nederlandsche gemeente, hoewel de N.G.W. daarover zweeg (art. 126-oud, thans art. 151 N.G.W.), gaat hier niet op, omdat de gouverneur, behalve provinciaal orgaan en toezicht houdend landsorgaan, bovendien nog een omvangrijk arbeidsterrein bezit tengevolge van zijn qualiteit van hoofd der administratieve provincie. Wenscht men den gouverneur met uitvoering van algemeene verordeningen te belasten, dan bestaat hiertoe de gelegenheid langs dezen bloot ambtelijken weg. Daartoe aan art. 119 I.S. lid 6, door middel van art. 78 P.O., een onwettige uitbreiding te geven, staat gelijk met het intrappen van een open deur. Noodig is het niet. Brückel <sup>3)</sup> wijst er op, dat deze bepaling weliswaar in strijd is met art. 119 I.S. lid 6, doch niet met de redactie van art. 120 I.S. lid 1, zooals dit luidde in de vorm van art. 67 b lid 1 van het regeeringsreglement. Het werd in 1925 bij de verandering van het R.R. tot wet op de staatsinrichting echter gewijzigd in de formulering, zooals we die thans kennen. Op het oogenblik is het dus van weinige beteekenis meer.

Niettemin, art. 120 lid 1 luidde als art. 67 b lid 1 R.R.: „Ten aanzien van aangelegenheden van bestuurszorg, welke geen deel uitmaken van de in het tweede lid van het vorig artikel (thans dus art. 119 I.S. lid 2) bedoelde gewestelijke huishouding, wordt in de provinciën het bestuur, in naam van den Gouverneur-Generaal uitgeoefend door den Gouverneur”, d. w. z. alle bestuur, voorzover niet voortvloeiende uit de eigen huishouding der provincie („het tweede lid van het vorige artikel”), wordt uitgeoefend door den gouverneur. Het medebewind inclus. Want het bestaan van een zesde lid „van het vorige artikel” (thans art. 119 I.S. lid 6) negeert art. 67 b. lid 1 volkomen. „Het is duidelijk,” zegt Brückel <sup>4)</sup>, „dat met dezen tekst, onder andere, niet alleen het mogelijk medebewind door het college van gedeputeerden is over het hoofd gezien, maar

<sup>1)</sup> Westra bl. 101. <sup>2)</sup> Brückel bl. 58. <sup>3)</sup> Brückel bl. 59 en 60. <sup>4)</sup> Brückel bl. 192.

dat naar de letter ook eventueel medebewind door den raad is uitgesloten; het geheele artikel 119 lid 6 is ermee weggevaagd''.

De tweede kamer zag deze fout over het hoofd, pas in de eerste kamer maakte men den minister hierop attent<sup>1)</sup>, waarop deze beloofde bij de „aanstaande omwerking van het regeeringsreglement de redactie van art. 67 b., 1e lid, te verscherpen waartoe invoering van een enkele beperkende zinsnede van algemeene strekking voldoende zal zijn.”<sup>2)</sup>

De kamer nam hiermee genoegen en art. 67 b lid 1 werd op 6 Februari 1922 tot wet in de weergegeven redactie. Zooals beloofd, ondervond het artikel bij de herziening van het R.R. een nadere aanvulling en wel met de woorden „voorzoover niet bij of krachtens deze wet anders is bepaald, wordt ten aanzien van . . .” enz., waardoor ook tusschen het zesde lid van art. 119 I.S. en art. 120 lid 1 verband ontstaat en de gouverneur alléén rechtstreeksche bemoeienis met het bestuur der administratieve provincie wordt toegewezen. Medebewindsopdrachten kunnen hem krachtens art. 120 lid 1 jo. art. 119 lid 6 niet gegeven worden, want bij deze wet is anders bepaald; art. 119 lid 6 sluit den gouverneur van het medebewind uit.

Maar deze redactie gold pas sinds het bestaan van de wet op de staatsinrichting, welke bij N.S. 1925 — No. 327 en S. 1925 — No. 447 werd afgekondigd en in werking trad op 1 Januari 1926. Ruim drie jaar, van de totstandkoming van de wet op de bestuurshervorming af (S. 1922 — No. 216), opende art. 120 lid 1, juister art. 67 b lid 1, dus de mogelijkheid ook den gouverneur op de normale wijze in het medebewind te betrekken.

Nu maakt Brückel<sup>3)</sup> de opmerking: „Hoewel een nieuwe (de huidige) tekst van art. 120 lid 1 eerste zin, die deze fout herstelde, eerst tijdens de behandeling van de instellingsordonnanties van kracht werd — 23 Juni 1925 — mogen wij toch wel aannemen, dat die nieuwe redactie in Indië, ook door de Regeering, reeds als geldend recht werd beschouwd. Zoodoende komt ons het laten staan van de bovengenoemde fout, wanneer men bezig is de wet verder uit te werken, recht zonderling voor.”

Dat men in Indië in 1923 wel degelijk beter wist, doet de uitspraak van Mr. Cohen, regeerings-commissaris voor de bestuurs-hervorming blijken: „Hoewel het art. 67 b omtrent zijne juiste

<sup>1)</sup> Afd. Verslag ontw. Best. Herv. 1e kamer. Handelingen 1921—1922 bl. 254.

<sup>2)</sup> Mem. v. antw. ontw., Best. Herv. 1e kamer. Handelingen 1921—1922, bl. 310.

<sup>3)</sup> Brückel bl. 59.

beteekenis geen twijfel kon laten, kwam de Minister toch aan de geuite bezwaren tegemoet door zijn belofte, om de werkelijke bedoeling beter tot uitdrukking te brengen bij de herziening van het Regeeringsreglement''.<sup>1)</sup>

En dat men ook later bij de behandeling der instellingsordonnanties nog steeds beter wist, is uit het volgende citaat, ontleend aan de memorie van antwoord bij de Instellingsordonnantie West-Java<sup>2)</sup>, op te maken: „De opdracht in medebestuur, bedoeld bij art. 78 Provincie-ordonnantie kan alleen betrekking hebben op het geval, dat de Gouverneur optreedt in de plaats van het college van gedeputeerden in een provincie, waar zoodanig college ontbreekt. Een andere opvatting zou strijden met het voorschrift in art. 67 a, zesde alinea R.R., dat de medewerking tot uitvoering van algemeene verordeningen in provincies, waar een college van gedeputeerden is benoemd, geschiedt door dit college en anders door den Gouverneur, voorzoo veel niet de algemeene verordening bepaaldelijk de medewerking vordert van den Provincialen Raad. Waar het practisch niet denkbaar is, dat de Provinciale Raad niet zou overgaan tot benoeming van een college van gedeputeerden, is de mogelijkheid van opdracht in medebestuur aan den Gouverneur voor de praktijk van geen waarde.’’

Men was er zich dus heel goed van bewust, dat de staatsregeling het uitoefenen van medebewind door den gouverneur, niet toeliet. Moeilijk kan daarom verondersteld worden, dat men opzettelijk deze onwettelijke bepaling in de P.O. heeft opgenomen. Veeleer zal zij aan onnauwlettendheid te wijten zijn. Het lijkt mij daarom verantwoord de woorden „deze verordeningen’’ uit de huidige redactie van art. 78 P.O. lid 1 sub a te lezen, alsof zij betrekking hebben op slechts één geval: Het college van gedeputeerden is belast met de bij algemeene verordening gevorderde medewerking tot uitvoering daarvan, (a) wanneer deze verordening (i.c. de P.O.) niet bepaaldelijk de medewerking . . . van den Gouverneur vordert.

En wanneer vordert de P.O. „bepaaldelijk’’ de medewerking van den gouverneur? Alleen dan, wanneer géén college van gedeputeerden is ingesteld (art. 28 P.O.).<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Handelingen Volksr. 2e gew. zitt. 1923, bl. 720.

<sup>2)</sup> Volksr. 1e gew. zitt. 1925 onderw. 3 stuk 56, bl. 3.

<sup>3)</sup> Het geval dat het college van gedeputeerden zijn taak „niet of niet behoorlijk’’ vervult valt hier buiten, omdat de gouverneur dan naar alle waarschijnlijkheid optreedt als landsorgaan en niet als provinciaal medebewindsorgaan.

In alle andere gevallen acht ik het oproepen van den gouverneur tot het uitoefenen van medebewind door een algemeene verordening met de staatsregeling in strijd. <sup>1)</sup>

Over het algemeen schijnt de praktijk de boven gegeven interpretatie te rechtvaardigen. Brückel <sup>2)</sup>, en dan nog aarzelend, noemt slechts één geval, waarin medebewind opgedragen wordt aan den gouverneur, en wel art. 8 der ordonnantie „Regelende het beheer van Inlandsche gemeente-credietinstellingen in de provinciën op Java en Madoera” (S. 1929 — No. 357) luidende: „De bezoldiging en de verdere voordeelen der in art. 7 bedoelde schrijvers worden geregeld door den Gouverneur in overleg met den Directeur der Centrale Kas”. Ik geloof dat hier geen twijfel mogelijk is, omdat een ander artikel derzelfde ordonnantie duidelijk medewerking verlangt van het college van gedeputeerden (art. 20 lid 4, hierboven onder b weergegeven), terwijl verschillende andere artikelen den regentschapsraad oproepen. Slechts dan ware overeenstemming met art. 119 I.S. lid 6 en art. 120 I.S. lid 1 bereikt, indien ook art. 8 dezer ordonnantie, in plaats van den gouverneur, het college van gedeputeerden had aangewezen.

Een ander geval mocht ik ontwaren in de regeringsverordening van S. 1931 — No. 182, welke bepalingen inhoudt ter uitvoering van art. 10 der zoo juist genoemde ordonnantie, betreffende het beheer der inlandsche gemeente-credietinstellingen (S. 1929 — No. 357). Art. 3 sub b dezer verordening wijst den gouverneur aan als de autoriteit, die, na raadpleging van den adviseur voor volkscredietwezen, eventueel machtiging heeft te verleenen voor het reserveeren van een hooger bedrag, dan het in het artikel genoemde, hetwelk bestemd is als bedrijfskapitaal voor eene eventueel op te richten bank. Aangezien de verordening een nadere uitwerking is van een medebewind brengende ordonnantie, zoo meen ik, dat hier evenzeer het college van gedeputeerden en niet de gouverneur, behoorde opgeroepen te worden.

Twee andere gevallen, die n. m. v. ook de gouverneur als provinciaal medebewindsorgaan beschouwen, zijn art. 4 der „Java Provincie-kiesordonantie” (S. 1927 — No. 528), waarbij dezen

<sup>1)</sup> Evenzoo Brief van den ren Gouv. Secr. van 25 Sept. 1931 No. 2255/A in *Locale Belangen* 1931 afl. 24 bl. 968 en 969: „Weliswaar opent art. 78 der provincie ordonnantie de mogelijkheid om de medewerking tot uitvoering van algemeene verordeningen op te dragen aan den gouverneur, doch deze bepaling is evenzeer in strijd te achten met het uitdrukkelijk voorschrift in art. 119 lid 6 der Indische Staatsregeling vervat.”

<sup>2)</sup> Brückel, bl. 64.

autoriteit wordt opgedragen de datum vast te stellen, waarop de de candidaatsstelling voor het lidmaatschap van den provincialen raad plaats zal vinden; en art. 60 lid 2 van het „Boschdienstreglement 1928” (G.B. van 28 December 1928 No. 6 bijbl. 11825), hetwelk luidt: „De Gouverneurs stellen de vereischten voorschriften vast teneinde belanghebbenden, die binnen de in het eerste lid bedoelde (en door den provincialen raad aangewezen v.b.) kringen zich in het bezit bevinden van onbewerkt djadtihout of onbewerkt hout van door den provincialen raad aangewezen wildhoutsoorten, in de gelegenheid te stellen zich het bewijs van wettige herkomst te verschaffen”.

Hoe duidelijk ook deze gevallen van den gouverneur uitvoering in medebewind verlangen, zij zullen stellig een uitvloeisel zijn van onnauwkeurigheid. Onwettig zijn zij ongetwijfeld.

Hiertegenover staat een feit, waarbij volgens de letter der wet eigenlijk de gouverneur zijn medewerking heeft te verleen, terwijl dit naar regeeringsinzicht nochtans door het college van gedeputeerden behoort te geschieden. Ik heb het oog op art. 23 van het „Motorreglement” S. 1917 — No. 73: „Het is verboden over een weg te rijden of te laten rijden met een motorrijtuig, geen motorrij wiel zijnde door middel waarvan een rij- of voertuig wordt voortbewogen, tenzij met vergunning van den voorzitter van den localen raad . . .”, d. w. z. volgens de uitbreiding aan de term „locale raad” in art. 2 lid 2<sup>1)</sup> dierzelfde ordonnantie daaraan gegeven: tenzij met vergunning van den voorzitter van den provincialen- dan wel stadsgemeenteraad. Volgens de tekst der ordonnantie zouden deze vergunningen dus door den gouverneur verleend behooren te worden.

Over deze aangelegenheid in overleg getreden, vernamen gedeputeerden van Midden-Java<sup>2)</sup> als de zienswijze der regeering<sup>3)</sup>, dat zij in verband met het bepaalde in art. 119 lid 6 I.S. „de interpretatie van art. 23 van het Motorreglement in dien zin, dat de Gouverneur als de bevoegde autoriteit zou zijn aangewezen, verwerpelijk” acht en dat „het voorschrift van art. 2 lid 2 van dat reglement derhalve op meergenoemd artikel niet van toepassing”

<sup>1)</sup> Dit lid is toegevoegd bij S. 1927 — No. 253 en luidt: „Waar in dit reglement wordt gesproken van „locale raad” en van „locale verordening” worden onder die uitdrukkingen mede begrepen de „provinciale- en stadsgemeenteraden” en de door die publiekrechtelijke lichamen vastgestelde verordeningen, . . .”

<sup>2)</sup> Reeds voor dien achte dit college zich geroepen de aangelegenheid van art. 23 Motorreglement te behartigen. Vgl. Jaarverslag prov. Midden-Java 1930 bl. 58 sub 1e.

<sup>3)</sup> Brief van den 1en Gouv. Secr. van 25 Sept. 1931 No. 2255/A in Locale Belangen 1931 afl. 24 bl. 968 en 969.

is. Wel toepasselijk in deze beschouwde de regeering art. 2 lid 2 sub a van de ordonnantie van S. 1927 — No. 557<sup>1)</sup>), „zoodat mitsdien de bevoegdheden, welke voor de instelling van de provincie werden uitgeoefend door de voorzitters van de thans opgeheven plaatselijke raden, geacht moeten worden te zijn overgegaan op het college van gedeputeerden”.

Uit dit voorbeeld moge blijken, dat van een opzettelijke bedoeling ook de gouverneur als medebewindsorgaan te laten fungeeren geen sprake is.

De zienswijze van de Techn. Herz. Comm. t. a. v. de gouverneur provinciaal-medebewindsorgaan verschilt principieel met de hier voorgestane. Zij acht het geen bezwaar om in art. 52 van haar ontwerp P.O., behalve het college van gedeputeerden, niet alleen de raad als provinciaal medebewindsorgaan aan te wijzen, maar in het algemeen ook „anderen”, d. w. z. ook de gouverneur en ook de ambtenaren.

Wat deze laatste categorie betreft, hen met medebewind te belasten is niet in strijd met de opvatting, dat volgens de staatsregeling alleen het college van gedeputeerden of de raad opgeroepen kunnen worden, omdat, volgens de toelichting op het ontwerp-artikel der Techn. Herz. Comm.<sup>2)</sup>), een „zoodanige oproep van lagere organen der provincie de algemeene leiding van gedeputeerden onaangetast laat”. Nu meent zij deze uitspraak t. a. v. de provincie te kunnen doen „op grond van artikel 119 lid 3 der I.S.”, waarmee zij, indien ik het goed begrijp, de „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken”, die n.l. alleen tot de zorg van het college van gedeputeerden behooren, op het oog schijnt te hebben. Deze motiveering is m. i. niet geheel juist, omdat „de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken” alleen betrekking heeft op de eigen provinciale huishouding en niet op het medebewind. Moge de grond waarop bedoelde uitspraak rust dus wankel zijn, dit doet niets af aan het feit dat ook t. a. v. het medebewind, indien opgedragen aan de z.g. lagere organen alsnog bepaald kan worden, dat de algemeene leiding van gedeputeerden voorop staat. Op deze wijze blijft art. 119 lid 6 bijgevolg onaangetast.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> „Algemeene voorziening tot regeling van enkele gevolgen verbonden aan de opheffing van locale ressorten en de daarvoor ingestelde raden”.

<sup>2)</sup> Vgl. toel. op art. 52 ontw. P.O. Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 158.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 18 der Voorschriften ter uitvoering van de Hondsdolheidsordonnantie (S. 1926 — No. 452), ingevoegd bij S. 1928 — No. 52, weergegeven op bl. 200, noot 1.



Zulks is echter niet het geval, indien onder die „anderen” ook de gouverneur begrepen wordt. Want, het al dan niet aanvaarden van de constructie gouverneur-medebewindsorgaan is afhankelijk van de wijze, waarop het zesde lid van art. 119 I.S. beschouwd wordt.

De Techn. Herz. Comm. wijst er op, dat in dit zesde lid bepalingen voorkomen, die in het corresponderende artikel der grondwet (art. 135) ontbreken, maar die wel te vinden zijn in de N.P.W. (art. 127 en 128, die bepalen welke organen met medebewind belast kunnen worden) en voegt er aan toe „Nu echter van eenige beperkende bedoelingen <sup>1)</sup> niet is gebleken en bovendien de mogelijkheid, om tot medebestuur te verplichten niet bepaaldelijk op een wetsvoorschrift behoeft te steunen,” (waarmee zij het gemeentelijk medebestuur op het oog heeft, dat bestond, ofschoon de grondwet van 1848 erover zweeg <sup>2)</sup>), „ziet de commissie in art. 119 lid 6 der I.S. geen beletsel om de ruimere redactie van het ontworpen artikel aan te houden”.

Ik meen echter dat er wel degelijk een beletsel bestaat. Misschien niet direct in lid 6 van art. 119 I.S. op zich zelf, doch zeker indien dit lid gezien wordt in verband met de geschiedenis en met de huidige redactie van art. 120 lid 1 I.S. „Van eenige beperkende bedoeling” is daarbij wèl gebleken.

En tenslotte, de stelling, dat een verplichting tot medebestuur niet noodzakelijk op een wetsvoorschrift hoeft te steunen, is ten aanzien van de provincie niet te aanvaarden. Het volgt eveneens uit het feit dat lid 6 van art. 119 I.S. jo. art. 120 lid 1 I.S. slechts twee provinciale medebewindsorganen wenscht te erkennen. De gouverneur, het zij voor het laatst herhaald, is hiervan uitgesloten.

Maar, dit alles is . . . . nur graue Theorie.

Voor de praktijk is het creëren van een instituut „gouverneur-medebewindsorgaan” absoluut onnoodig. De centrale regeering kan hem in zijn functie van landsorgaan zooveel en zoo weinig ter uitvoering opdragen als haar beliebt.

Een wijziging der P.O. in den zin zooals door de commissie voorgestaan lijkt mij daarom op het oogenblik niet alleen in strijd met de staatsregeling (wat desnoods nog te verhelpen zou zijn), doch met het oog op de praktijk voorloopig nog geheel overbodig.

<sup>1)</sup> n.l. van de speciale aanduiding dier organen in art. 119 lid 6 I.S.

<sup>2)</sup> Vgl. noot 1 bij bedoelde toelichting t. a. p. bl. 158.

## HOOFDSTUK VI.

### DE PROVINCIALE GELDMIDDELEN.

Algemeen wordt ingezien welk belang er voor autonome gebiedsdeelen gelegen is in financieele onafhankelijkheid. Het zal daarom onnoodig zijn een uitvoerig relaas te geven van de hooge mate van gebondenheid, waarin de Nederlandsche provincie zich in deze onder de grondwet van 1815 bevond, en te wijzen op de belemmeringen, die daarin gelegen waren voor een ontplooiën der eigen werkzaamheid, ten einde de stelling te ondersteunen, dat het zelfbeschikkingsrecht op financieel gebied een absolute voorwaarde is voor de zelfstandigheid als rechtsgemeenschap. Zijn de eigen financiën niet de nervus rerum<sup>1)</sup> van de autonomie?

Welnu, evenredig met de belangrijkheid van de onderhavige materie is de omvang van het aantal artikelen, die in hoofdstuk VI der P.O. het beheer en de verantwoording der provinciale geldmiddelen regelen. Niet, dat deze evenredigheid noodzakelijk is, of zelfs wenschelijk. Geenszins. Immers zij is te wijten aan het feit, dat men het VIIe hoofdstuk der L.R.O., pasklaar gemaakt voor de provincie, als hoofdstuk VI aan de P.O. toevoegde. Zoodoende heeft men eenerzijds twee op geheel verschillende leest geschoeide regelingen aaneengelijmd, waardoor de stijl der ordonnatie danig werd misvormd, en anderzijds heeft men de P.O. verrijkt met een aantal detailvoorschriften van financieel-administratieven aard, welke in een grondslagenregeling niet thuis hooren en juister in nadere uitvoeringsvoorschriften een plaats gevonden zouden hebben.<sup>2)</sup>

Ondanks de belangrijkheid van het onderwerp, ware dus aanbevelenswaardiger geweest indien men een geheel nieuw, den geest van de bestuurshervorming ademend hoofdstuk had ontworpen. Beknopter en van een grooter gebaar dan het thans bestaande.

---

<sup>1)</sup> Mr. M. J. A. V. Kocken, Bijdrage tot de kennis van het provinciale financieewezen in zijn historische ontwikkeling. Acad. proefschr. Nijmegen, 1933, bl. 15.

<sup>2)</sup> Vgl. Westra, bl. 107 en 108.

In het allereerste artikel botsen we reeds tegen een der gevolgen van dit kritiekloos overnemen der decentralisatiebepalingen. Art. 80 is overdaad. Voorzoover het een distributie voorschrift poogt te zijn t. a. v. de bevoegdheden inzake de provinciale financiën is het een herhaling van het (eveneens onvolledige) art. 60 P.O.<sup>1)</sup> en voorzoover het provinciale organen verbiedt op het terrein der regeeringsbevoegdheden te treden, overbodig<sup>2)</sup>.

Het volgend artikel, art. 81, valt geheel buiten het kader der P.O., wanneer het inderdaad de bedoeling is geweest om den G.G. een zelfstandige bevoegdheid tot ingrijpen te geven. In de L.R.O. (art. 62), waar men vele veiligheidsmaatregelen tegen ontsporen van noode achtte, was het te verantwoorden. Voor de provincie, die, zooals men verwachten mocht, zooveel beter geoutilleerd zou zijn, zeker niet. Wanneer het artikel echter onvolledig mocht zijn en men te kennen wenschte te geven, dat de G.G. de in art. 81 bedoelde maatregelen kan nemen „op verzoek van den raad of van het college van gedeputeerden” (vgl. art. 100 S.G.O.), dan hoort het in dit hoofdstuk niet thuis en ware het juister in hoofdstuk III ondergebracht<sup>3)</sup> (landsdienaren niet ter beschikking van de provincie gesteld).

Tot de algemeene bepalingen van dit hoofdstuk behoort tenslotte art. 82, dat de G.G. de bevoegdheid verleent om nopens het beheer der geldmiddelen zoodanige administratieve voorschriften te geven als hem noodig dunkt. Hiervan is gebruik gemaakt bij het G.B. van 11 Nov. 1925 No. 54<sup>4)</sup>, hetwelk voorschriften bevat betreffende het beheer der geldmiddelen van provinciën en daarin gelegen regentschappen. Het woord beheer in art. 82 heeft (anders dan in art. 119 I.S. lid 7) de beteekenis gekregen van administratie door de toevoeging, dat t. a. v. dat beheer slechts administratieve voorschriften gesteld kunnen worden<sup>5)</sup>.

Het tweede lid is eenerzijds onvolledig, anderzijds overbodig. Onvolledig omdat het slechts oog heeft op posterieure hoogere regelingen. Overbodig omdat art. 64 P.O. reeds in dezelfde materie heeft voorzien.

<sup>1)</sup> Vgl. toel. op art. 108 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 76.

<sup>2)</sup> Vgl. Westra, bl. 107 en 108.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 88, 89 en 90 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 166 en 167. Een corresponderend artikel met het huidige art. 81 ontbreekt.

<sup>4)</sup> Javasche Courant, 20 Nov. 1925, No. 93.

<sup>5)</sup> Vgl. toel. op art. 116 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 80.

Na deze algemeene voorschriften volgt thans de afdeeling, welke handelt over de begrooting.

Het budgetrecht — de bevoegdheid tot het vaststellen van uitgaven en tot het aanwijzen van middelen tot dekking hiervan — is inhaerent aan het begrip autonomie. Autonomie zonder verordeningsrecht, doch eveneens zonder budgetrecht is ondenkbaar. Immers het toekennen van zelfstandigheid, van een eigen huishouding, van zelfbeschikkingsrecht in eigen aangelegenheden impliceert de bevoegdheid om ook te bepalen op welke wijze deze huishouding, die eigen aangelegenheden behartigd zullen worden. Niet zoo zeer de verzorging van huishoudelijke belangen an sich, doch veeleer het bepalen van de manier waarop, in welken zin die verzorging zal plaats vinden, mag als een der belangrijkste uitvloeisels van het toekennen van autonomie geacht worden. Welnu dit heeft de raad in zijn hand enerzijds door het verordeningsrecht, anderzijds door zijn budgetrecht.

Vandaar dat de begrooting niet alleen een simpele opsomming is van vermoedelijke uitgaven en van verwachte inkomsten, doch dat zij bovenal het karakter heeft van een werkplan voor een nieuwe bestuursperiode <sup>1)</sup>. Het is dus bovendien een schema voor het te voeren beheer, het uitstippelen der richtlijnen voor het toekomstige bestuursbeleid.

Het is begrijpelijk, dat het uitvoeren van een dergelijk werkplan, het volvoeren van de opgelegde taak, meebrengt het doen van uitgaven. En tegenover uitgaven hooren inkomsten te staan, wier wijze van verschaffen eveneens aangegeven dient te worden. Indien de raad nu de door het dagelijksche bestuurscollege opgemaakte begrooting van noodig (en mogelijk) geachte uitgaven en van te verwachten inkomsten vaststelt, keurt hij, aldus doende, het werkplan goed en geeft, behoudens vereischte hoogere goedkeuring, daarbij machtiging tot het doen dier uitgaven tot de maximale bedragen en tot het verschaffen der inkomsten <sup>2)</sup>, m. a. w. hij machtigt het bestuurscollege het werkplan ten uitvoer te brengen.

Het tijdvak, waarvoor dit plan zal gelden is tegenwoordig algemeen een kalenderjaar. Art. 83 lid 2 P.O. <sup>3)</sup> bepaalt dan ook, dat de vaststelling van de begrooting geschiedt „jaarlijks door den provincialen

<sup>1)</sup> Mr. G. A. van Poelje, De Nederlandsche Gemeente, I, bl. 70.

<sup>2)</sup> Mr. G. A. van Poelje, t. a. p. bl. 71.

<sup>3)</sup> Lid 1 blijft hier buiten beschouwing. Het diende bij de overgangsbepalingen te zijn ondergebracht. Vgl. Toel. op art. 117 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 81.

raad", waarmee nauw in verband staat het voorschrift van art. 88 lid 1, decreterende dat het dienstjaar loopt van 1 Januari tot en met 31 December d.a.v.

Met betrekking tot vorm en inrichting der begrooting geeft art. 84 reeds eenige aanwijzingen, die nader aangevuld zijn door provinciale regelingen, waarbij bovendien verschillende modellen werden vastgesteld, zooals toelichtingsstaat, model voor begrootingswijzigingen, af- en overschrijvingsmodel, enz. <sup>1)</sup>.

De belangrijkste bepaling is wel die van art. 84 lid 2, welke het oog heeft op de onderscheiding tusschen den „gewonen" en den „buitengewonen" dienst, en door zijn redactie (in dien onderscheid wordt gemaakt. . .) doet veronderstellen een zoodanige splitsing zou geen regel zijn. Niets is minder waar. In het algemeen mag heden ten dage een begrooting, die deze onderscheiding niet kent, als een witte raaf gesignaleerd worden, en wat in het bijzonder die der provincies aangaat, kan gezegd worden, dat een zoodanig geval zich wel nooit zal voordoen.

Aan deze splitsing van gewoon en buitengewoon ligt één algemeen erkend beginsel ten grondslag, n.l. dat buitengewone middelen niet gebruikt mogen worden voor gewone uitgaven. En dit beginsel vloeit voort uit de grondstelling, dat onder geen beding het vermogen der corporatie aangetast mag worden, m. a. w. dat hetgeen een vorig geslacht vergaarde niet aangewend mag worden om de lasten van het huidige geslacht te verlichten. <sup>2)</sup>

Onder gewone uitgaven kunnen dan verstaan worden die, welke, zooals het woord zelf reeds aangeeft, normaal zijn, welke dus geregeld, in een bepaalde periodiciteit, i.c. jaarlijks weerkeeren. En onder buitengewoon die, welke zich niet regelmatig voordoen welke voortspruiten uit een bijzondere behoefte en wier nuttig effect bovendien wordt genoten gedurende een grootere reeks van jaren dan waarvoor de begrooting geldt.

Nu ligt er in deze onderscheiding een relatief element opgesloten. Hoe langer men n.l. het tijdsbestek neemt, dat men wenscht te overzien, des te geringer het aantal der uitgaven, dat het karakter van buitengewoon krijgt, terwijl omgekeerd zich slechts weinig gewone uitgaven zullen laten onderkennen bij beschouwing van heel korte perioden.

<sup>1)</sup> Begrootings- en rekeningsvoorschriften prov. West-Java, prov. blad West-Java 1928, No. 9, bl. 339. Idem Oost-Java, Bijv. prov. blad 1929, Serie A, No. 7.

<sup>2)</sup> Mr. G. A. van Poelje, t. a. p. bl. 74.

Het systeem van jaarlijksche begrotingen kan dus met zich brengen, dat men uitgaven tot buitengewoon stempelt, welke niettemin in een bepaalde periodiciteit terugkeeren, zij het dan dat deze een andere is dan jaarlijksch. Kende men meerjarige (3—5) begrotingen, dan zouden zulke lasten stellig onder „gewoon” worden gebracht en aan de mogelijkheid ze te bestrijden uit andere middelen dan gewone zou niet gedacht worden. Er bestaat dus niet het minste bezwaar om deze uitgaven op den buitengewonen dienst der jaarlijksche begrooting te brengen, mits men duidelijk in het oog houde, dat hun buitennissigheid van zeer betrekkelijken aard is. Zonder nu tot een systeem van meer-jarige begrotingen te willen terugkeeren, impliceert het bovenstaande wèl de noodzakelijkheid van een meerjarige begrootingspolitiek, waarbij dan tevens met conjunctuur invloeden rekening te houden zal zijn. <sup>1)</sup>

Zoojuist werd reeds gezinspeeld op het feit, dat voor buitengewone uitgaven slechts twee wegen openstaan tot dekking, t.w. òf betalen uit de gewone middelen, dus uit belastingen e. d., òf uit leeningen.

T. a. v. de rendabele <sup>2)</sup> uitgaven nu is de keuze niet lastig. Immers rendabel worden geacht de uitgaven, welke dienen „voor het tot stand brengen van die werken of bedrijven, welke op zich zelf als winstgevend beschouwd kunnen worden . . . (zoodanig) dat zij voldoende financieele resultaten opleveren, om daaruit de kosten van rente en aflossing van de leening te kunnen bestrijden” <sup>3)</sup>. Algemeen wordt aanvaard, dat voor dit doel leenen een geoorloofd middel tot dekking is.

Anders daarentegen zijn de onderling weer uiteenlopende standpunten, welke worden ingenomen met betrekking tot de z.g. niet-rendabele uitgaven. Deze worden immers aangewend voor werken, welke weliswaar zekere, mogelijk ook in geld waardeerbare diensten afwerpen, wier nuttigheid zich bijgevolg over meerdere jaren uitstrekt, doch waarvan de opbrengst niet zoodanig is, dat hierdoor geheel voorzien zou kunnen worden in rente en aflossing der daar eventueel voor aan te gane leening.

<sup>1)</sup> Dr. B. J. F. Steinmetz, Begrootingspolitiek en conjunctuurontwikkeling, Kol. Studiën 1931, I, bl. 222 e.v.

<sup>2)</sup> Tusschen rentabiliteit en productiviteit dient een onderscheid gemaakt te worden, sinds de nieuwere theoriën (prof. Van Gijn) aan het laatste begrip uitbreiding gegeven hebben, waardoor ook de nuttigheids- en dienstbaarheidsfactor hieronder gebracht zijn. Vgl. Dr. R. E. Berends, De ontwikkeling der Rotterdamsche gemeenteschuld van het jaar 1851 af tot den wereldoorlog, Acad. proefschr. Rotterdam, 1932, bl. 42.

<sup>3)</sup> Brief te Gouv. Secr. van 11-6-1929 No. 1420/II aan provinciale en locale raden aangaande de te volgen leeningspolitiek. Zie Locale Belangen 1929, afl. 13, bl. 658.

Men neemt nu somtijds met het oog op deze niet-rendabele uitgaven een zeker vooringenomen standpunt in, waardoor er verband gelegd wordt tusschen het leenen en de vraag welke uitgaven als buitengewoon aangemerkt mogen worden, een standpunt, dat door zijn a prioristisch uitgangspunt tot m.i. onzuivere consequenties voert. <sup>1)</sup>

Teruggrijpende tot den oorspronkelijken opzet van den buitengewonen dienst komt men er toe de categorie der hiertoe behoorende uitgaven te willen beperken tot die waarvoor mag worden geleend, omdat zij, indien zij direct uit de gewone inkomsten gedekt zouden worden, daardoor tot gewone uitgaven gestempeld zouden zijn <sup>2)</sup>. De vraag waar een uitgaaf onder gebracht moet worden, wordt zodoende teruggebracht tot deze: waarvoor mag worden geleend? Deze zienswijze is m. i. minder juist, omdat een begrooting thans, zoojuist werd het reeds gezegd, in de eerste plaats is en blijft een beheersplan voor één jaar. Door nu tusschen leenen en buitengewoon een zoodanig nauwsluitend verband te leggen, wordt men genoopt uitgaven, zooals die voor wegen, bruggen, scholen e. d., welke niet jaarlijks voorkomen, en dus voor een bepaald jaar wel degelijk buitengewoon zijn, doch aangezien zij over drie of vijf jaar wederom terugkeeren, bijgevolg juister jaarlijks voor  $\frac{1}{3}$  of  $\frac{1}{5}$  uit de gewone middelen bestreden zouden worden, ten laste van den buitengewonen dienst te brengen en aldus in één jaar te betalen wat men anders over 3 of 5 jaar zou kunnen verdeelen. Weliswaar wordt een dergelijke wijze van handelen in den weg gestaan door het verlangen van de regeering, dat er ook t. a. v. den buitengewonen dienst evenwicht zij, doch de onwenschelijkheid en onrechtvaardigheid hiervan is reeds op andere gronden aangetoond <sup>3)</sup>.

Los van de wijze van dekking dient voor elk geval afzonderlijk bepaald te worden onder welke categorie der uitgaven zij te rangschikken zal zijn. Hiervoor is geen algemeene regel te geven. De aard van de behoefte, haar urgentie, de omstandigheden en belangrijkheid van de corporatie, waarbij zij zich voor doet, dit zijn alle

<sup>1)</sup> In gelijken zin Mr. H. M. Vrijheid — Prae-advies over het toezicht van gedeputeerden op de begrootings- en leeningspolitiek der lagere gemeenschappen. Mededeeling No. 81 van Locale Belangen, bl. 30 e.v.

<sup>2)</sup> F. J. M. van Liempt, Het financieuzen der locale ressorten, Locale Belangen, 1929, afl. 23, bl. 1051.

<sup>3)</sup> Men is n.l., indien men wenscht te leenen, in dat geval niet in staat om gunstige condities en een willige geldmarkt af te wachten. Vgl. F. J. M. van Liempt, Het financieuzen der locale ressorten, Locale Belangen 1930, afl. 3, bl. 133. Eveneens Mr. H. M. Vrijheid, t. a. p., bl. 32.

factoren, welke onder andere het karakter van de te spendeeren gelden zullen bepalen.

Wordt de uitgave als buitengewoon aangemerkt, dan impliceert zulks geenszins, dat thans geleend mag worden. Zooals gezegd, dit is in het bijzonder voor z.g. niet-rendabele werken of inrichtingen een punt, waarover de gemoederen nog steeds in beroering zijn. Twee stroomingen zijn hierbij te onderkennen, die onderscheiden zouden kunnen worden in een, welke een „ruime”, en een, welke een „enge” leeningspolitiek voorstaat. Een beknopt overzicht hiervan is misschien gewenscht.

Het is een algemeen bekend verschijnsel, dat de leeningspolitiek der Nederlandsche gemeenten in doorsnede anders, veelal zelfs tegenovergesteld <sup>1)</sup> is aan die van den staat. Het rijk acht het leenen slechts geoorloofd voor de rendabele uitgaven. De gemeenten daarentegen sluiten ook leeningen voor niet-rendabele, dus voor productieve, nuttigheidsuitgaven, waarbij dan als stelregel geldt, dat het aflossingsplan correspondeert met den geschatten duur dier nuttigheid en iedere aflossing met de afschrijving telken jare op het tot stand gebrachte werk te doen. Of het werk tot vermeerdering der inkomsten of tot verlichting der lasten voert heeft aldus geen beslissende invloed.

Zooals blijkt is het gemeentelijk standpunt in deze aanmerkelijk ruimer dan dat van den staat. Een poging om deze tegenstrijdigheid op te heffen, om gemeentelijke en staatsleeningspolitiek een zelfde basis te verschaffen, was de bekende circulaire van minister Kan van 19 Juli 1926 No. 5510/a B.B. aan de gedeputeerde staten der provincies, welke ten doel had om de gemeenten in deze de politiek van het rijk te doen volgen. Dus: alleen leenen voor rendabele uitgaven.

De andere mogelijkheid om overeenstemming te krijgen, de staat dus het standpunt der gemeenten te doen navolgen, was vroeger reeds bepleit door prof. Van Gijn in zijn vermaarde Economist-artikelen. <sup>2)</sup> Deze geleerde staat een andere beschouwingwijze van het begrip productiviteit voor op grond van de agiotheorie, zooals deze door Von Böhm Bawerk is ontwikkeld ter verklaring

<sup>1)</sup> Dr. B. J. F. Steinmetz, Leeningspolitiek der Indische gemeenten, Kol. Studiën, 1929, II, bl. 201 (37).

<sup>2)</sup> Hervorming onzer staatsbegrooting, De Economist, 1912, bl. 77 en 161 e.v. Idem 1914, bl. 323 en 405 e.v. Ook: Het renteprobleem in de leer der staatsfinanciën, Inaugurale rede, 's-Gravenhage 1918.

Gelijk standpunt wordt ingenomen door Dr. F. M. Wibaut, Gemeentebeheer, bl. 26.



van het renteverschijsel, en komt tot de gevolgtrekking, dat voor alle z.g. nuttigheidswerken geleend mag worden, mits de waarde, die wij telken jare aan de diensten, die een zoodanig werk ons levert, toekennen, overeenkomt met de jaarlijksche kosten van rente en aflossing voor dat werk te besteden. Hieruit volgt, dat de maximum tijd, welke de leening mag loopen, overeen dient te komen met de geschatte levensduur van het werk. Aldus brengt men, door de jaarlijksche betaling van de rente en aflossing, het offer voor den dienst pas op het oogenblik, dat deze ook werkelijk wordt bewezen. Er ontstaat bijgevolg evenwicht tusschen gebrachte offers en genoten diensten.

Van verschillende zijden heeft dit z.g. stelsel van Gijn bestrijding ondervonden. In Nederland o. a. door Mr. van Doorninck <sup>1)</sup>, die wijst op de onrustbarende stijging in de laatste jaren van de schuldenlast der gemeenten t.o.v. het volksinkomen en wenscht, dat er tusschen deze beide voortdurend verband zal blijven bestaan. In Indië is er een polemiek geweest tusschen den schepper van het stelsel en Dr. B. J. F. Steinmetz <sup>2)</sup>, welke hier uit den aard der zaak niet nagegaan kan worden, waarbij echter n.m.v. bleek, dat de theoretische basis, waarop deze ruime leeningspolitiek was gegrond minder hecht was dan doorgaans werd aangenomen.

Over het algemeen staat men in de Indische literatuur een enge leeningspolitiek voor <sup>3)</sup>. En, voor zoover ik mij een oordeel heb kunnen vormen, terecht. Het stelsel Van Gijn voert tot een leeningspolitiek, welke bij ondernemingen, particuliere bedrijven en ook een deel der overheidsbedrijven gebruikelijk en bovendien verantwoord is. Men mag echter geen oogenblik uit het oog verliezen, dat een vergelijking in deze met het individu niet in alle opzichten opgaat. Het belangrijkste verschil is wel daarin gelegen, dat een particulier noodzakelijk de tering naar de nering dient te zetten, terwijl voor de overheid niet de inkomstzijde in de eerste plaats naar voren treedt, doch die der uitgaven, waarnaar de eerste zich, zooveel verantwoord is, zal hebben te richten. De noodzakelijkheid, dat volgens een scherp economisch inzicht de middelen worden

<sup>1)</sup> De ontwikkeling der gemeenteschulden Econ. Stat. Berichten 29 Aug. 1928 bl. 746 en De ontwikkeling der gemeentefinanciën in de naaste toekomst, De Economist, Febr. 1930, blz. 97 e.v.

<sup>2)</sup> Dr. B. J. F. Steinmetz, De leeningspolitiek der Indische gemeenten, Kol. Studiën, 1928, II, bl. 201 (37) e.v. Mr. Dr. Ant. van Gijn, Leeningspolitiek, Kol. Studiën, 1929, II, bl. 94 e.v. Dr. B. J. F. Steinmetz, Kol. Studiën, 1930, I bl. 91.

<sup>3)</sup> Uitzondering bijv. A. J. Wamsteker, Begrootingsinrichting, Kol. Studiën, 1929, II, bl. 279 e.v.

aangewend, valt bij de overheid dus ten deele weg. Bovendien is het voor hem oneindig lastiger om de urgentie van een behoefte naar werkelijkheid te peilen dan voor een particulier, terwijl het verband, dat tusschen hoeveelheid der aangewende middelen en de bevrediging der behoefte immer bestaat, voor de overheid aanmerkelijk lossen is. Verder is het inzicht van deze laatste afhankelijk van het inzicht van zijn tijdelijke bestuurders; gemaakte fouten wreken zich practisch gesproken nooit op hen en zullen het bestaan van de corporatie slechts in uiterste gevallen bedreigen. Valt het het individu al lastig in het heden de waarde te bepalen van toekomstige goederen en diensten, voor hen, die namens de overheid optreden is deze moeilijkheid nog aanzienlijker en de kans op overschatting zeer groot. Verder valt het den particulier in tijden van laag-conjunctuur makkelijker zijn budget in te krimpen dan voor de overheid, wat met zich meebrengt, dat men in tijden van hoogconjunctuur zich dient te hoeden voor het aangaan van leeningen voor de voorziening in behoeften, die in minder voorspoedige tijden als luxe beschouwd worden. En tenslotte beslist het individu voor zich en draagt zelf de verantwoordelijkheid, en hiertegenover neemt de overheid in het heden besluiten, die ook het nageslacht betreffen, terwijl de verantwoordelijkheid in laatste instantie gedragen wordt door de belastingbetalers.

Nog andere verschillpunten zijn naar voren te brengen<sup>1)</sup>, allen ten bewijze, dat de overheid zich niet aan eenzelfde leeningspolitiek mag overgeven als voor particuliere ondernemers verantwoord is, omdat de wetten, die voor deze laatsten gelden niet of in mindere mate op haar van toepassing zijn.

De Indische regeering huldigt eveneens het standpunt, dat de leeningspolitiek der lagere rechtsgemeenschappen in overeenstemming hoort te zijn met die van het land, hetgeen blijkt uit de leeningscirculaire, welke zij in 1929 deed rondsturen.<sup>2)</sup> Aangezien de provinciale raden de bevoegdheid bezitten tot het aangaan van geldleeningen, onder voorwaarde van bekrachtiging van het daartoe strekkende besluit bij ordonnantie<sup>3)</sup>, zoo zijn met deze circulaire

<sup>1)</sup> Vgl. Dr. R. E. Berends, t. a. p., bl. 41.

<sup>2)</sup> Brief 1e Gouv. Secr. van 11 Juni 1929, No. 1420/II in *Locale Belangen* 1929, afl. 13, bl. 658.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 68 P.O. lid 1. Lid 2 is waardeloos. Een garantie voor de geldschietters behelst het niet omdat in de praktijk een aanwijzing van speciale middelen nimmer plaats vindt. Het zou dan ook gerust kunnen vervallen, wat de Techn. Herz. Comm. in haar ontw. P.O. heeft gedaan.

tevens de richtlijnen aangegeven, welke de regeering bij het uitvoeren van dit preventieve toezicht in acht meent te moeten nemen.

Leenen is h. i. alleen voor rendabele werken geoorloofd. Niet-rendabele werken dienen dus uit de gewone middelen bestreden te worden, tenzij dit zonder zware incidenteele lasten op de burgerij te leggen niet mogelijk is. In dat geval mag echter geen direct verband bestaan tusschen rente en aflossing eenerzijds en de nuttigheidsduur van het betreffende werk anderzijds. De termijn van aflossing dient uitsluitend bepaald te worden door de mogelijkheid van verzwaring der belastingdruk.

Een afwijzend standpunt wordt verder ingenomen t.a.v. aflossingen in annuïteiten, aangezien hierdoor het bedrag, dat aan rente en aflossing tezamen jaarlijks wordt betaald, constant blijft, waardoor in de eerste jaren weinig, in later jaren meer afgelost wordt en aldus het huidige budget ontlasting ondervindt ten nadeele van het toekomstige, m. a. w. dat het toekomstige geslacht evenredig meer betaalt voor het nut van het tot stand gebrachte werk dan het tegenwoordige. Een systeem van jaarlijks gelijke aflossingen zal bijgevolg de voorkeur verdienen.<sup>1)</sup>

Nog geeft de circulaire eenige aanwijzingen in verband met de mogelijkheid van conversie, terwijl t.b.v. de uniformiteit een schema is toegevoegd, waarin de leeningsbesluiten gekleed kunnen worden, om de beoordeeling ervan te vergemakkelijken.

In dit verband nog eenige opmerkingen. Dat rente en aflossing uit de gewone middelen bestreden moeten worden, is evident.

Over te gaan tot fondsvorming (Fonds voor den buitengewonen dienst<sup>2)</sup>), hetwelk gevormd dient te worden o. a. uit de batige sloten der verschillende dienstjaren, om de niet rendabele uitgaven te kunnen bestrijden, is niet in alle opzichten aanbevelenswaardig. Vraagt men zich af wat een dergelijk fonds eigenlijk is, dan blijkt, dat er geen onderscheid bestaat tusschen de middelen van het fonds en de algemeene geldmiddelen<sup>3)</sup>. Het groote bezwaar is echter, dat men zodoende geneigd is over te gaan tot het kweken van batige saldi, waardoor aan het vereischte van een eerlijke juiste

<sup>1)</sup> Het annuïteiten-systeem is hiertegenover wederom verdedigd in een nota van het gemeentebestuur van Bandoeng aan de regeering, opgenomen als Mededeeling No. 89 van Locale Belangen.

<sup>2)</sup> Vgl. J. de Waard, Begrootingstechniek en financieele politiek van locale ressorten, Kol. Studiën 1929, II, bl. 1 e.v.

<sup>3)</sup> Mr. Vrijheid, t. a. p., bl. 54.

raming, zoowel wat de uitgaven betreft als wat de inkomsten aangaat, afbreuk wordt gedaan. Een systeem van opzettelijke hooge schatting der uitgaven en lage inkomsten om meevallers te creëren, is in strijd met hetgeen een begrooting in wezen is. Elke post dient daarbij geraamd te worden zonder eenige bijbedoeling.

Wat de inrichting van de begrooting verder betreft, wij zagen reeds, dat zij uiteen valt in een begrooting van uitgaven en een van inkomsten. Eveneens, dat beide verdeeld worden in twee hoofdstukken, de gewone en de buitengewone dienst betreffende. Die van uitgaven wordt nu wederom onderverdeeld in afdelingen. De eerste afdeling betreft het „bestuur van de provincie”, waarin alle uitgaven bijeen gebracht zijn, die op alle takken van dienst tezamen drukken; en elk der overige afdelingen behelst de uitgaven voor één bepaalde tak van dienst <sup>1)</sup>. De afdelingen splitsen zich weer in artikelen.

De begrooting van ontvangsten wordt nader verdeeld in onderdeelen (vgl. art. 84 lid 1 P.O.).

Voor den gewonen dienst hoort nu het totaal der uitgaven in evenwicht te zijn met dat der inkomsten, m. a. w. het verschil tusschen beide nihil. Voor den buitengewonen dienst stellen de provinciale begrootingsvoorschriften deze eisch van evenwicht niet <sup>2)</sup>. De regeering is echter een andere meening toegedaan en verlangt ook hier overeenstemming der eindcijfers.

Elke begrooting gaat overigens vergezeld van een uitgewerkte staat ter toelichting.

Memorieposten zijn die, waarvan slechts bekend is, dat ze gedaan zullen worden zonder dat raming voorshands mogelijk is <sup>3)</sup>.

Behoudens enkele vanzelfsprekende gevallen (vgl. art. 100 en 106 P.O.) mag vermenging van uitgaven en ontvangsten niet plaats vinden (art. 87 P.O.). Derhalve moeten, luidens lid 2, „alle uitgaven ten laste en alle ontvangsten ten bate van de begrooting gebracht worden”. Strikt genomen zou door deze bepaling alle uitgaven en inkomsten van de provinciale bedrijven eveneens op de begrooting voor moeten komen, m. a. w. een aparte begrooting voor die bedrijven naast de hoofdbegrooting zou niet toelaatbaar

1) Art. 3 der Begrootings- en rekeningsvoorschriften.

2) Vgl. model I.

3) Art. 5 der Begrootings- en rekeningsvoorschriften.

zijn. Men heeft er echter geen bezwaar in gezien om het voorschrift in dit opzicht ruim te interpreteren, neven-begrotingen toelaatbaar te achten en genoeg te nemen met de opname in de provinciale begrooting van de geraamde verrekenposten, zooals die op de bedrijfsbegrotingen voorkomen <sup>1)</sup>.

De begrooting behoeft nu om te werken de goedkeuring van den G.G. Met het financieel beleid der lagere rechtsgemeenschappen, vooral wanneer het dergelijke uitgebreide lichamen als provinciën betreft, is immers het belang van het land nauw verbonden. Maar toch bovenal in het belang van de provincie zelf dient gewaakt te worden tegen een ondoelmatig financieel beheer. Niettemin kan het preventieve toezicht alleen afwerend optreden, zoodat van een zelfstandig aanbrengen van wijzigingen geen sprake zal kunnen zijn. Uitdrukkelijk bepaalt art. 83 lid 4, dat de G.G. zijn goedkeuring slechts kan verleen en dan wel onthouden aan de begrooting in zijn geheel <sup>2)</sup>. Wordt de goedkeuring geweigerd, dan kan zulks slechts geschieden bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van Indië gehoord.

Tegen het voorschrift, dat hier het advies van dit hooge college ingewonnen dient te worden, is o. a. bezwaar gemaakt door prof. Kleintjes <sup>3)</sup>. Hij acht het onwettig, omdat z.i. alleen de wetgever de gevallen, dat dit lichaam gehoord moet worden (zie art. 22 I.S. lid 2), mag uitbreiden en niet een verordenende macht van lager orde, indien deze daartoe niet bevoegd verklaard is. Met deze zienswijze kan ik mij niet vereenigen. Vooreerst omdat, zooals de Tech. Herz. Comm. aanvoert <sup>4)</sup>, door een dergelijk voorschrift in een lagere regeling niet de verplichting van den Raad uitgebreid worden maar die van den G.G. Verder heeft art. 22 I.S. betrekking op de positie van den G.G. en niet op die van den Raad (vgl. lid 1). Bovendien heeft het tweede lid niet de bedoeling limitatief te zijn. En tenslotte lijkt mij een verplichting aangaande bepaalde aangelegenheden het advies van den Raad in te roepen in ordonnanties en regeeringsverordeningen stellig geoorloofd, omdat de G.G. op deze wijze uitdrukkelijk te kennen geeft, dat hij de aldaar genoemde onderwerpen als een algemeen of bijzonder belang wenscht aan

<sup>1)</sup> Art. 10 als voorgaande noot.

<sup>2)</sup> Formeel onjuist is dus een goedkeuring onder voorbehoud van wijziging van een bepaalde post. Niettemin zal zulks, indien het geen principieele kwestie betreft, practisch verantwoord zijn, teneinde de afdoening der aangelegenheden te bespoedigen.

<sup>3)</sup> Kleintjes, II<sup>5</sup>, bl. 259.

<sup>4)</sup> Toel. op art. 75 ontw. S.G.O. Verslag bl. 55.

te merken, waarover hij krachtens art. 22 lid 1 verplicht is den Raad van Indië te hooren. Een speciale machtiging van den wetgever, zooals door prof. Kleintjes gewenscht, acht ik daarom niet noodig.

Uit den aard der zaak zal ook wijziging van een eenmaal vastgestelde en goedgekeurde begrooting aan het preventief toezicht onderworpen moeten worden (art. 83a). Dat wijzigingen noodig zijn en ook dikwijls voorkomen, vloeit voort uit den aard van een begrooting, welke uit financieel oogpunt immers niet anders pretendeert te zijn dan een raming. En in een raming ligt besloten de mogelijkheid, dat zij foutief is. Bovendien kunnen zich in de loopt van het dienstjaar onverwachte behoeften en onvoorziene omstandigheden voordoen, welke uitgaven met zich brengen, waarop bij de begrooting niet of niet voldoende is gerekend. Niettemin is het een eisch van de praktijk zorg te dragen, dat niet iedere overschrijding van een post begrootingswijziging met zich voert. De mogelijkheid te openen tot af- en overschrijving tusschen verschillende posten (vermeerdering van sommige ramingen met een bedrag, waarmee andere worden verminderd) zal noodig zijn, mits door een dergelijke wijze van handelen het karakter van het in de begrooting neergelegde beheersplan niet wordt aangetast. Vandaar dat verlangd wordt reeds bij het vaststellen der begrooting te bepalen tusschen welke posten zulks geoorloofd is. Met het goedkeuren van de begrooting wordt dan tevens machtiging verleend tot het doen der aangegeven overschrijvingen.

Dat hiervoor doorgaans aangewend zal worden de post onvoorzien, welke op elke begrooting onder de gewone uitgaven dient voor te komen (art. 84 lid 3), is begrijpelijk. Doch behalve uit en soms ook met uitsluiting van de post onvoorzien moet nog afzonderlijk aangegeven worden van welke andere posten afschrijving geoorloofd is en welke hiermee kunnen worden verhoogd (art. 84 lid 4). Op deze handelingen, mits de mogelijkheid hiertoe bij de begrooting is opengehouden, behoeft dus geen hoogere goedkeuring verworven te worden. Overigens heeft alleen de raad de bevoegdheid om overschrijvingen te bevelen, hetwelk behoort te geschieden bij een met redenen omkleed besluit, waarvan afschrift wordt gezonden aan den G.G. (art. 84 lid 5). Een besluit tot af- en overschrijving, waartoe in de begrooting zelf geen vrijheid is gegeven, wordt dus een besluit tot begrootingswijziging, hetwelk aan hooger goedkeuring dient te worden onderworpen.

Het verschil tusschen overschrijving eenerzijds en begrootingswijziging anderzijds is dus uitsluitend van formeelen aard.

Waar nu de begrooting is een beheersplan voor een bepaald jaar, daar volgt uit, dat zij zal vastgesteld moeten zijn voor het betreffende jaar een aanvang neemt. Art. 85 verlangt dan ook, mede in verband met den benoodigden tijd voor het onderzoek t.b.v. de goedkeuring, dat zij drie maanden te voren vastgesteld is; een verlangen, waaraan in de praktijk niet altijd gevolg gegeven wordt. Dit is o. a. een der redenen, waarom de goedkeuring dikwijls pas wordt verleend eenigen tijd nadat het betrokken dienstjaar begonnen is. Gedurende de periode nu, dat in het nieuwe jaar de goedkeuring nog niet bekend is, strekt de begrooting van het vorig jaar als tijdelijke grondslag voor het beheer (art. 86 lid 2).

Aan goedgekeurde begrootingen en begrootingswijzigingen worden door den gouverneur, zoodra hij hiervan kennis krijgt, bekendheid gegeven op een door den raad te bepalen wijze, d. i. door plaatsing eener openbare bekendmaking in het provinciaal blad. Hierdoor wordt de begrooting (c.q. wijziging) verbindend (art. 86 lid 1).

In den aanvang van dit hoofdstuk werd reeds gewezen op het groote belang, dat er gelegen is in een goede regeling der financieele aangelegenheden voor de autonomie eener rechtsgemeenschap. Wordt dan thans het oog gevestigd op de oorspronkelijke, voorloopige regeling, welke gold in zake de financieele verhouding tusschen het land en de provincie (West-Java), het sluitpost-stelsel, waarbij het land jaarlijks aan de provincie uitkeerde een bedrag ter grootte van het verschil tusschen het totaal der uitgaven en dat der ontvangsten; vervolgens op het feit, dat uit belastingen, retributiën, bedrijven e. d. ongeveer 40 % der uitgaven bestreden kon worden, zoodat voor rekening van de sluitpost zoowat 60 % kwam te staan; en ten slotte op de praktijk van deze regeling, waarbij herhaaldelijk bleek, dat het systeem een vrije ontwikkeling op eigen initiatief en eigen kracht in den weg stond, omdat het practisch de beslissing over de noodig geachte uitgaven in handen liet van de regeering <sup>1)</sup>, dan wordt de aanvankelijke vreugde <sup>2)</sup> begrijpelijk, waarmee de vervanging van deze voorloopige regeling door een andere voorloopige in 1929 werd begroet. Ook deze nieuwe is „voor-

<sup>1)</sup> Jaarverslag West-Java, 1926, bl. 80; idem 1927, bl. 105; idem 1928, bl. 129.

<sup>2)</sup> Vgl. Aanbiedingsbrief van het Jaarverslag West-Java 1929.

loopig'', in afwachting n.l. van de definitieve, welke tot stand zal komen na overweging van het rapport der commissie voor de financieele verhouding tusschen het land en de provincies, regentschappen, gemeenten en andere locale ressorten <sup>1)</sup> (ingesteld bij G.B. van 17 Mei 1925 No. 48).

Van 1 Jan. 1929 hield de sluitpost dus op te bestaan <sup>2)</sup> en werd deze vervangen door een drie-ledig stelsel van landsuitkeeringen, t.w.

- a. een vaste uitkeering,
- b. een accres-toeslag, een jaarlijksche toeslag van 3 % op het bedrag der accresseerende uitgaven, waartegenover geen middelen staan,
- c. een bijzondere tegemoetkoming, bestemd voor uitgaven van bijzonderen aard, een soort subsidie voor buitengewone werken, waarvan het bedrag jaarlijks wordt vastgesteld, al naar gelang van de behoefte van de provincie eenerzijds en naar de toestand van de landsbegrooting anderzijds, en waartegenover bepaald aangewezen uitgaven staan <sup>3)</sup>. Behalve de onder sub c. genoemde categorie, hoeft over deze uitkeeringen geen afrekening met het land plaats te hebben, zoodat de provincie inderdaad de beschikking over eigen geldmiddelen verkregen heeft.

Zooals gezegd, werd deze nieuwe regeling aanvankelijk met vreugde begroet, doch spoedig bleek, dat de regeering niet van zins was om voor de uitvoering van bijzonder kostbare werken, die de draagkracht van de provincie te boven gaan, nog extra-subsidies toe te kennen. De bijzonderen tegemoetkoming werd gezien als het maximum bedrag, waarover beschikt mocht worden voor bepaald aangewezen uitgaven, welke uit die post bestreden moesten worden en voor extra-subsidies was geen plaats <sup>4)</sup>.

Waar nu, wat de provincies Oost- en Midden-Java aangaat, verschillende posten der bij de instelling vastgestelde begrooting onjuist of in het geheel niet geraamd waren <sup>5)</sup>, wat aanleiding was, dat het jaarverslag Oost-Java 1929 <sup>6)</sup> ging spreken van een „noodtoestand''; waar verder door de noodzakelijke scherpe be-

<sup>1)</sup> Bijl. Volksraad 1932-1933, ond. 1, afd. IV, stuk 7, bl. 9.

<sup>2)</sup> Op dezelfde datum werd de provincie Oost-Java ingesteld. Voor haar, evenmin als voor Midden-Java, heeft dus het sluitpost-stelsel niet gegolden.

<sup>3)</sup> Jaarverslag West-Java 1929, bl. 132. Eveneens Bijl. Volksraad 1930-1931, ond. 1, afd. IV, stuk 24 (verslag bestuurshervorming over 1929), punt 17.

<sup>4)</sup> Aanbiedingsbrief Jaarverslag West-Java 1929. Eveneens Jaarverslag West-Java 1929, bl. 133 en Jaarverslag Oost-Java 1930, bl. 186.

<sup>5)</sup> Jaarverslag Midden-Java 1930, bl. 102 en Jaarverslag Oost-Java 1929, bl. 112.

<sup>6)</sup> bl. 113.



zuinigingsmaatregelen der laatste jaren de accres-toeslag eerst door fixatie <sup>1)</sup> zijn karakter verloor, daarna practisch werd opgeheven tengevolge van de samensmelting met het bedrag der vaste uitkeeringen <sup>2)</sup>; waar bovendien dit laatste bedrag aanmerkelijk werd verminderd evenals de bijzondere tegemoetkoming <sup>3)</sup>, daar is de conclusie gewettigd, dat de financieele toestand der provincie niet het epitheton rooskleurig verdient. Eensdeels is zulks stellig te wijten aan de ongunstige positie van de landsfinanciën, doch anderdeels mag de weinige bevrediging, die de huidige regeling geeft, gezocht worden in de grondslagen, waarop het stelsel is gebouwd <sup>4)</sup>. „Zoolang toch de provinciale middelen in hoofdzaak <sup>5)</sup> bestaan uit landsuitkeeringen, zal elke ongunstige beïnvloeding van het aspect der landsfinanciën noodzakelijk door deze landsuitkeeringen voelbaar zijn in de provinciale middelen, terwijl een kunstmatig accres, als bij het totstandkomen der bestaande regeling werd ontworpen, in dit geval steeds het gevaar zal geheel te worden uitgeschakeld. De wijze, waarop de financieele politiek van het land wordt gevoerd en waarin de provincie uiteraard elke zeggenschap mist, blijkt onder dit stelsel tevens beslissend te zijn voor de mate, waarin de provinciale middelen zullen vloeien.” <sup>4)</sup>

De hoop is thans gevestigd op de nieuwe regeling, waarover de bovengenoemde commissie voor de financieele verhouding reeds haar rapport bij de regeering heeft ingediend, doch waaroemtrent nog geen beslissing is genomen <sup>6)</sup>.

De overige bronnen waaruit de provincie haar gelden kan putten zijn vooreerst de belastingen <sup>7)</sup>. Deze beperken zich tot opcenten op de landsbelastingen, t.w. die op het inkomen, die op de verpanding en tenslotte die op de personeele belasting. Een eigen belastinggebied wordt slechts gevormd door de bevoegdheid tot het heffen van een wegen- en een motorrijtuigenbelasting. Van de andere baten mogen genoemd worden de retributiën (keurloonen, schutgelden e. d.) en de inkomsten uit bedrijven, zooals waterleiding, ziekenhuizen, het zoutbedrijf enz.

<sup>1)</sup> Jaarverslag West-Java 1930, bl. 168.

<sup>2)</sup> Jaarverslag West-Java 1931, bl. 165.

<sup>3)</sup> Jaarverslag West-Java 1931, bl. 158 en 164.

<sup>4)</sup> Jaarverslag West-Java 1930, bl. 169.

<sup>5)</sup> In alle provincies ruim 60 %.

<sup>6)</sup> Bijl. Volksraad 1932-1933, ond. 1, afd. IV, st. 7, bl. 9.

<sup>7)</sup> Instell. Ordonn. W.-J., art. 22, lid 2; idem M.-J., art. 21; idem O.-J., art. 20.

In het algemeen geschiedt de uitvoering van de begrooting uit den aard der zaak door het college van gedeputeerden en de daaraan ondergeschikte ambtenaren. Hierbij dient echter in het oog gehouden te worden eenerzijds, dat de op de begrooting voorkomende posten zijn maxima, welke, behoudens uitzonderingen, niet overschreden mogen worden, en anderzijds, dat de gevoteerde gelden niet noodzakelijk uitgegeven moeten worden, doch dat hiertoe slechts de bevoegdheid bestaat en geen verplichting. Dit beginsel heeft men trachten neer te leggen in art. 89 lid 1, hetwelk door zijn onnauwkeurige redactie echter den schijn wekt alsof de raad zich na het vaststellen der begrooting volkomen van dit gebied terug trekt en het college van gedeputeerden, met inachtneming van de zoojuist aangegeven beperkingen, vrij spel wordt gelaten. Immers uit de term „bevoegd tot handelingen, welke uitgaven tengevolge hebben” zou afgeleid kunnen worden, dat gedeputeerde volledigen bevoegdheid tot handelen, dus onbeperkte bestuursbevoegdheid wordt gegeven, ofschoon, zooals de Techn. Herz. Comm opmerkt <sup>1)</sup>, „de bedoeling alleen is te spreken over de bevoegdheid om over gelden te beschikken, tot betalingen te verbinden”.

En hoever dit beschikkingsrecht van gedeputeerden zich nu uitstrekt, dat is een vraag op zich zelf, waarop art. 89 lid 1 een antwoord geeft, dat, zooals gezegd, onbetrouwbaar is.

Buiten de grenzen door de begrooting gesteld kunnen gedeputeerden in normale gevallen niet gaan. Doch hoe binnen deze grenzen? Kunnen zij zich daarbinnen geheel vrij bewegen (zooals art. 89 lid 1 het wil doen voorkomen) of dienen zij zich daarbij de medewerking van den raad te verzekeren. En zoo ja, wanneer? Welnu hierop geeft het juiste antwoord de distributieregel, gelijk die in art. 60 P.O. (onvolledig) is neergelegd, d. w. z. aan den raad alle bevoegdheid, die niet door de P.O. of door den raad zelf aan anderen (het college van gedeputeerden en ambtenaren) is opgedragen.

Die uitgaven dus, welke als uitvloeisel beschouwd kunnen worden van aan den raad voorbehouden bevoegdheden, daartoe kan alleen door dit lichaam besloten worden.

Voor het overige echter, in het bijzonder voor alles wat tot de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken behoort, t.b.v. het bestuur der provincie, zullen gedeputeerden binnen de begrootings-

<sup>1)</sup> Toel. op art. 108 S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 74.

grenzen en binnen de nadere beperkingen door de P.O. gesteld, vrijelijk over gelden kunnen beschikken.

Binnen de nadere beperkingen door de P.O. gesteld. De ordonnantiegever heeft het n.l. noodig geoordeeld, den omvang dier vrijheid van gedeputeerden nog aan extra banden te leggen, door te bepalen, dat het college binnen de perken van zijn bevoegdheid geen handelingen kan verrichten, welke de provincie tot betaling verbinden boven een zeker door den raad te bepalen bedrag dan krachtens beslissing van den raad. Beneden de door de begrooting gestelde maxima is op zeker punt dus wederom medewerking van den raad noodig ook al brengt de eigen werkkring van gedeputeerden de uitgaaf met zich. Waar noodig kan de raad op grond van lid 3 het college machtigen dit grensbedrag ter zijde te stellen. Een dergelijke machtiging behoeft echter de goedkeuring van den G.G. (lid 4).

Op grond van den bovengenoemden distributieregel eischt art. 89 lid 2 bovendien de medewerking van den raad voor beschikkingen over gelden uit de post onvoorzien. De noodzakelijkheid hieruit te putten toch, kan op de aanwezigheid van nieuwe behoeften wijzen <sup>1)</sup>, waarmee in de begrooting geen rekening is gehouden. Het oordeel of hierin voorzien zal worden, komt uit den aard den raad toe. Zoodanige raadsbesluiten zullen, behoudens de gevallen dat zij af- en overschrijvingen uit onvoorzien, dan wel een memoriepost betreffen, goedkeuring behoeven van den G.G., omdat zij neerkomen op begrootingswijzigingen.

Ook hier kan de raad in bepaalde gevallen vooraf machtigen om zonder zijn beslissing in te roepen, over gelden uit onvoorzien te beschikken (lid 3), welke machtiging wederom aan het preventieve toezicht van den G.G. onderworpen dient te worden.

Een noodrecht in deze aangelegenheden wordt den raad en gedeputeerden verschaft in resp. art. 90 en 91. Tot wijziging der begrooting zonder voorafgaande goedkeuring van den G.G. is de raad bevoegd, indien het provinciaal belang door uitstel met benadeeling zou worden bedreigd. Op het betrokken wijzigingsbesluit dient begrijpelijkerwijs alsnog onverwijld de goedkeuring van den G.G. verworven te worden. Mocht deze echter geweigerd worden dan wordt hierdoor onmiddellijk de werking van het besluit gestuit.

---

<sup>1)</sup> Van Kempen, bl. 141.

Als noodrecht voor gedeputeerden (art. 91) geldt dat het college de beperkingen, waaraan zijn beschikkingsbevoegdheid krachtens art. 89 is onderworpen, kan overschrijden in gevallen van zóó dringenden aard, dat door het vooraf inroepen van de beslissing van den raad een provinciaal belang met benadeeling zou worden bedreigd. Dat een zoodanig besluit eveneens ten snelste aan de goedkeuring van den raad onderworpen dient te worden, laat zich verstaan. Dit heeft te geschieden in de eerst volgende vergadering, schrijft lid 2 voor. Geeft de raad zijn goedkeuring en mocht tengevolge van de gebruikmaking van dit noodrecht tevens begrootingswijziging noodig zijn dan heeft zulks in diezelfde vergadering te gebeuren.

Heeft de raad door het vaststellen der begrootingswijziging eveneens van zijn noodrecht gebruik gemaakt, dan dient verder denzelfden weg bewandeld te worden als boven daarvoor aangegeven (art. 91 lid 4).

De regeling van de gevolgen ingeval de raad zijn goedkeuring aan het besluit van gedeputeerden onthoudt (art. 91 lid 3), is thans anders dan wanneer de G.G. bezwaar maakt tegen nood-begrootingswijziging van den raad (art. 90 lid 3). T.a.v. het besluit van gedeputeerden toch verlangt men een terugwerkende vernietiging der gevolgen (tenzij de raad anders beslist), terwijl het niet-goedgekeurde raadsbesluit slechts in zijn werking wordt gestuit. Aangezien terugwerkende vernietiging tot moeilijkheden met derden aanleiding kan geven<sup>1)</sup>, verdient een gelijke behandeling der gevolgen als in art. 90 is neergelegd zeker aanbeveling.

Het eigenlijke financieel beheer nu valt uiteen in het administratief beheer, berustende bij het college van gedeputeerden, en het geldelijk beheer, te voeren door de comptabele ambtenaren.

Aangaande het administratief beheer bepaalt art. 92, dat vorderingen ten laste van de begrooting onderzocht, verevend en betaalbaar gesteld worden door het college van gedeputeerden, terwijl uit art. 93 blijkt, dat de bevelschriften voor betalingen ondertekend dienen te zijn „door of vanwege den gouverneur”. Hierin ligt een zekere tegenstrijdigheid verscholen. Immers het verevenen eener vordering is het erkennen en vaststellen van het op die vordering

<sup>1)</sup> Toel. op art. 97 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 169.

opeischbare bedrag <sup>1)</sup>). En het betaalbaarstellen eener verevende vordering is niet anders dan de uitvoering van het vereveningsbesluit van gedeputeerden en komt neer op het „geven van een last aan een comptabele om tot uitbetaling over te gaan” <sup>1)</sup>, m. a. w. aan de betaalbaarstelling wordt uitdrukking gegeven door het bevelschrift. Waar art. 93 nu spreekt van „door of vanwege den gouverneur onderteekende bevelschriften”, daar blijkt dus, dat de betaalbaarstelling eigenlijk geschiedt eveneens „door of vanwege den gouverneur” en niet door het college van gedeputeerden, zooals art. 92 wil doen voorkomen. <sup>2)</sup>

„Vanwege den gouverneur” kunnen verevende vorderingen betaalbaargesteld worden door lagere autoriteiten. Hiervoor komen doorgaans de secretaris en het hoofd der afdeling financiën der provincie in aanmerking. De voorwaarden waaraan voldaan moet zijn alvorens tot verevening mag worden overgegaan, zijn neergelegd in art. 94.

Het geldelijk beheer berust zooals gezegd bij de comptabele ambtenaren. Bij deze categorie wordt de eerste plaats ingenomen door den provincialen kashouder. Ook worden somtijds landsdienaren met het beheer van provinciale geldmiddelen belast. De taak van deze ambtenaren is een lijdelijke. Zij hebben slechts na te gaan of de bevelschriften formeel in orde zijn, of deze aan de in art. 93 gestelde vereischten voldoen, en zoo ja, dan hebben zij te betalen. Niet te beoordeelen hebben zij of de bevolen betaling soms hooger is dan het grensbedrag van art. 84 lid 2 toelaat, dan wel of zij overeenstemt met de begrootingspost in het bevelschrift vermeld. Evenmin of de verevening gegrond is geweest, noch of de betrokken begrootingspost soms is uitgeput. Dit alles hebben gedeputeerden te onderzoeken en valt dus buiten de verantwoordelijkheid van de comptabele ambtenaren.

Bovendien kunnen tot het doen van betalingen, op door den raad te bepalen wijze, sommen ter goede rekening worden verstrekt (art. 93 lid 3). Hiervan wordt o. a. gebruik gemaakt bij de financiering van werken in uitvoering. Dit systeem van voorschotten zou ook t.a.v. bedrijven, waarvan de eigen inkomsten niet voldoende

<sup>1)</sup> Toel. op art. 125 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 83.

<sup>2)</sup> Een analoog geval deed zich voor bij de afkondiging van verordeningen, voor art. 71 lid 2 was ingevoegd. Zie bl. 156.

zijn om de betalingen te doen, gevolgd kunnen worden, doch doorgaans worden hiervoor gelden in rekening courant verstrekt. In dit verband wordt er op gewezen, dat de praktijk de noodzakelijkheid heeft doen inzien om ook de hoofden dier bedrijven zelfstandige bevoegdheid tot het verevenen en betaalbaarstellen van vorderingen ten laste van de bedrijfsbegrotingen te geven. Zij staan daarbij uit den aard der zaak onder toezicht van gedeputeerden. Hierbij zal ook het door hen gevoerde beleid ter sprake kunnen komen. Behalve dus de rechtmatigheid van hun beheer, wordt ook de doelmatigheid hiervan door gedeputeerden beoordeeld. Hun positie verschilt bijgevolg wezenlijk van die der comptabele ambtenaren, die slechts verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid van hun handelen.

Op een enkel administratief voorschrift moge nog de aandacht gevestigd worden. Zooals gezegd valt het begrotings- of dienstjaar samen met het kalenderjaar (art. 88 lid 1). Een geheel scheve voorstelling van zaken zou men nu krijgen indien hieruit de consequentie werd aanvaard, dat alle betalingen en ontvangsten na 31 Dec. gedaan of verkregen, welke eigenlijk tot het oude dienstjaar hooren, ten laste of ten bate van het volgend dienstjaar zouden komen. Een betrouwbaar overzicht der werkzaamheden en verrichtingen is alleen mogelijk wanneer ook na afloop van het eigenlijke dienstjaar betalingen kunnen gedaan en ontvangsten kunnen geïnd worden, welke naar hun aard tot dat dienstjaar behooren. Hiertoe de gelegenheid te openen beoogt art. 88 lid 2, in het bijzonder de laatste zin, terwijl de eerste zin de mogelijkheid biedt om werken en transporten, enz., welke verlaat zijn doch waarbij blijkens de begroting de bedoeling voorgezeten heeft, dat zij in het voorgaande dienstjaar tot stand zouden komen, alsnog tot dat dienstjaar te brengen.

In normale omstandigheden behooren overigens tot den dienst van het dienstjaar alle rechten, gedurende dien tijd door schuldeischers van de provincie verkregen (art. 98 sub a). Verder hooren hiertoe de voorschotten, welke in het dienstjaar betaalbaar zijn gesteld (sub b), terwijl men bovendien genoodzaakt is hieronder te rekenen onverevend gebleven, niet door verjaring getroffen vorderingen betreffende afgesloten diensten (art. 99 sub b). Dat deze laatsten ten laste van de post onvoorziene uitgaven worden gebracht en niet waar zij categorisch onder gerangschikt zouden

kunnen worden, heeft eveneens ten doel het juiste beeld der ver-richtingen van het loopende jaar niet te vertroebelen.

Echter de goede bedoeling van den ordonnantiegever om zoo ruim mogelijk gelegenheid te bieden, dat ten laste van den dienst zullen worden gebracht al die uitgaven en inkomsten, die er eigenlijk toe behooren, zou niet te verwerkelyken zijn indien de schuldeischers de mogelijkheid werd gelaten hun vorderingen eenige jaren nadat zij ontstonden, in te dienen. De noodzakelykheid wordt aldus geboren hen te bewegen om binnen een zekere termijn, in ieder geval vóór het oogenblik, dat de dienst wordt afgesloten (art. 88 lid 2, 2e zin) van hun vordering te doen blijken. Het middel hiertoe is nu verkorting van de normale verjaringstermijnen, zooals die in artt. 1967 e.v. B.W. zijn neergelegd. Dit heeft plaats gehad in art. 5 van den A.M.V.B. van 3 Dec. 1925 No. 51 (S. 1926 — No. 28), waardoor in het algemeen alle vorderingen, die niet zijn ingediend binnen zestien maanden na den aanvang van het dienstjaar, waarop zij betrekking hebben, verjaard zijn. Alleen in bijzondere omstandigheden, dan wel om redenen van noodzakelykheid kan deze termijn door den raad tot uiterlijk twee jaar worden verlengd. Zijn deze vorderingen binnen den daarvoor gestelden tijd ingediend en vervolgens verevend en betaalbaargesteld, dan geldt voor hen wederom de verjaringstermijnen van het B.W. (art. 5 lid 2 sub b). Voor vorderingen, welker bedrag bepaald is en welker verevening niet afhankelijk is van een voorafgaande indiening van stukken, dat zijn dus die, welke niet door bewyzen aangetoond behoeven te worden, zooals salarissen e. d., geldt de korte verjaringstermijn van art. 5 lid 1 niet, en blijft mitsdien op hen ononderbroken van toepassing het B.W. (art. 5 lid 2 sub a). Uit genoemd artikel blijkt dus dat voor vorderingen, welke van bewijsstukken vergezeld moeten gaan en waarvan indiening nog niet heeft plaats gehad, de verjaringstermijn een aanvang neemt bij het begin van het dienstjaar, en niet op het oogenblik, dat zij ontstaan. Met dit laatste moment wordt wederom rekening gehouden zoodra het B.W. weer van toepassing is, dus zoodra zij verevend en betaalbaargesteld zijn, en eveneens t.a.v. die vorderingen, waarvoor het indienen van bewyzen niet verlangd wordt.

Niettemin blijft ook voor vorderingen, welke verevend en betaalbaargesteld zijn, een stok achter de deur staan om tot spoedige inning over te gaan. Bevelschriften tot betaling n.l., die niet ter voldoening zijn aangeboden binnen den termijn voor de afsluiting

van den dienst bepaald (art. 88 lid 2, 2e zin), zijn vervallen. Verjaard zijn zij niet, immers het B.W. blijft voor hen gelden. Heeft men daarom deze termijn laten voorbijgaan dan kan, onder overlegging der verlopen bevelschriften, een nieuwe betaalbaarstelling aangevraagd worden, welke de gouverneur te verleen heeft (art. 103 lid 1 en 2).

Ook t.a.v. de ontvangsten geeft de P.O. eenige boekingsregelen, en wel in de artt. 105 en 106 lid 2 en 3. Tot den dienst van het dienstjaar behooren:

de sommen en inkomsten, waaronder te begrijpen de voor het dienstjaar toegekende tegemoetkomingen uit 's lands kas, voor zoover die sommen en inkomsten gedurende het openstaan van den dienst zijn ontvangen;

de gedurende het dienstjaar (art. 88 lid 1) ontvangen bedragen, zoo wegens belasting als wegens inkomsten van anderen aard en toevallige baten;

sommen, welke worden terugontvangen op verevende uitgaven na de sluiting van den dienst, die met de uitgaaf werd belast, welke sommen onder de toevallige baten dienen te worden gebracht;

ten laste van afgesloten diensten verevende maar niet voldane uitgaven, welke door verjaring zijn vrijgevallen, die eveneens onder de toevallige baten worden gerangschikt.

Met betrekking tot de verjaring van vorderingen der provincie op anderen behelst de bovengenoemde A.M.V.B. van 3 Dec. 1925 eveneens eenige voorschriften, waardoor vorderingen, voortspruitende uit belastingverordeningen, voor zoover zij zelf geen andere termijn bepalen, verjaren na verloop van 5 jaar. Betreffen zij belastingen, begrepen in kohieren, registers, leggers of staten dan wordt deze termijn geacht te zijn in gegaan met den aanvang van het belastingjaar en voor de overige belastingen met den dag, waarop de vordering is ontstaan (art. 6 lid 1). Overigens zijn ongeacht den landaard der schuldenaren, de bepalingen van het B.W. op de verjaring der vorderingen van provincies van toepassing, met uitzondering van art. 1950 van dat boek (art. 6 lid 2). Deze uitzondering heeft tot strekking de rechter bevoegd te maken het middel van de verjaring ambtshalve toe te passen.

Overigens geeft de P.O. in een reeks van artikelen uiting aan den zorg, die de ordonnantiegever koestert voor de instandhouding van het vermogen der provincie.



Vooreerst komt hierbij in aanmerking het abusievelijk in hoofdstuk V ondergebrachte art. 67, waaruit zijdelings is op te maken, dat alleen de raad bevoegd is om besluiten te nemen, strekkende tot het verkrijgen, vervreemden of bezwaren van onroerend goed of tot het treffen van dadingen. Is bij deze besluiten een bedrag gemoeid, dat een bij ordonnantie te bepalen grens (zijnde volgens S. 1926 — No. 387 een bedrag van f 50.000) te boven gaat, dan dient hierop de goedkeuring van den G.G. verworven te worden.

De Techn. Herz. Comm. heeft het noodig geoordeeld om de bewegingsvrijheid van het provinciaal bestuur in deze te verruimen en de mogelijkheid te openen om deze, uitsluitend den raad toegedachte bevoegdheden, behoudens die t.a.v. het treffen van dadingen, door dit lichaam voor minder belangrijke aangelegenheden over te doen dragen op „anderen”<sup>1)</sup>.

Art. 67 laat dit thans niet toe, wat nog eens uitdrukkelijk herhaald wordt in art. 96, art. 107 en art. 110 sub a en b. Zij zeggen nogmaals, dat alleen de raad bevoegd is, en zijn uit dien hoofde dus overbodig.

Alleen t.a.v. het verhuren, verpachten of op andere wijze in gebruik geven kan art. 107 nog eenige beteekenis hebben, zoolang n.l. art. 60 onvolledig blijft. Art. 107 schrijft immers voor, dat tot het verhuren enz. niet kan worden overgegaan dan krachtens beslissing van den raad, tenzij dit lichaam zijn bevoegdheden in deze, eveneens die met betrekking tot het vervreemden van roerend goed, heeft overgedragen aan gedeputeerden, m. a. w. bij het verhuren, verpachten enz. dient de normale distributieregel gevolgd te worden. Heeft art. 60 eenmaal de redactie gekregen, die het behoeft, dan wordt ook dit deel van art. 107 dus overdaad<sup>2)</sup>.

Luxe is, zooals gezegd, eveneens art. 110 sub a en b. Het sub c genoemde, dat n.l. alleen de raad beslist omtrent het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van vorderingen van de provincie, verdiende nog vermelding. Ook met betrekking tot deze bevoegdheid acht de Tech. Herz. Comm. om tot een zeker bedrag overdracht op anderen mogelijk te maken, wenschelijk<sup>3)</sup>.

Waken over het vermogen doet verder nog art. 95, bepalende, dat aan de provincie behoorende goederen, hoe ook genaamd,

<sup>1)</sup> Vgl. lid 2 van art. 99 ont. P.O. der Techn. Herz. Comm.

<sup>2)</sup> In het ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. is het artikel dan ook overbodig. Vgl. toel. op art. 99 P.O. Verslag bl. 169.

<sup>3)</sup> Vgl. art. 99 lid 2 ontw. P.O.

niet aan een schuldeischer tot geheele of gedeeltelijke voldoening zijner vordering mogen worden afgestaan.

Eenzelfde gedachte ligt ten grondslag aan het verbod om voor den openbaren dienst bestemde eigendommen van een provincie te vervreemden, te bezwaren of te verpanden, terwijl alleen de raad de bevoegdheid bezit om hun bestemming voor den openbaren dienst op te heffen (art. 108).

Dat verder de verkoop, verhuur of verpachting van provinciale eigendommen slechts in het openbaar kan plaats hebben, tenzij de raad in bijzondere omstandigheden machtiging of last geeft, dat dit onderhandsch zal geschieden (art. 109), vindt eensdeels wederom zijn verklaring in de zorg voor de provinciale bezittingen, terwijl anderdeels het voorschrift duistere praktijken wenscht tegen te gaan zonder nochtans in uitersten te willen vervallen, waardoor het provinciaal belang eerder geschaad dan gebaat zou zijn. Vandaar dat in bijzondere omstandigheden een uitzondering is toegelaten. Van eenzelfde opvatting getuigt art. 101 lid 2, hetwelk verlangt, dat aanbestedingen van werken, leveringen en transporten ten behoeve van de provincie (andere dan in lid 1 bedoeld) eveneens in het openbaar zullen worden gehouden, tenzij de raad in het belang van de provincie wederom aan een andere wijze van voorziening de voorkeur geeft.

Tenslotte komen hier nog twee voorschriften in aanmerking, welke ten doel hebben de geregelde loop van het provinciale leven niet te storen door te voorkomen, dat schuldeischers, gelijk Van Kempen het uitdrukt, „rauwelijks" beslag zouden willen leggen op goederen van de provincie. Vooreerst art. 9 der A.M.V.B. van 3 Dec. 1925, hetwelk het oog gericht heeft op beslaglegging door schuldeischers van de provincie en zulks verbiedt, tenzij met het vooraf verkregen en onder bepaalde voorwaarden te verleenen verlot van den raad van justitie, binnen wiens ressort de provincie is gelegen, t.a.v.

- a. gelden, effecten of geldswaardige papieren van een provincie onder de administratie of derden berustende.
- b. gelden door derden verschuldigd aan de provincie,
- c. roerende goederen van de provincie, onverschillig of zij zich al dan niet onder derden bevinden.
- d. vaste goederen en zakelijke rechten aan een provincie toebehoorende.

Het tweede voorschrift waakt tegen beslaglegging door schuldeischers van derden, wier gelden of goederen onder provincies berusten ofschoon zij aan dezen derden toebehooren of verschuldigd zijn. Immers het verbod van S. 1853 — No. 70 om op de daarin genoemde gelden enz., aan derden toebehoorend of verschuldigd en berustende bij 's lands administratie e. d., beslag te leggen, werd bij S. 1904 — No. 445 eveneens van toepassing verklaard in de gevallen, dat die gelden enz. berusten bij gewestelijke ambtenaren en kantoren en bovendien, door de uitbreiding van het woord „gewestelijke” bij wege van S. 1930 — No. 247, indien zij berusten bij provinciale ambtenaren, welke geldelijk beheer voeren van de provincie, dan wel provinciale kantoren. Zulk een beslag is krachtens art. 1 van S. 1853 — No. 70 dus verboden. Art. 2 bepaalt echter, dat al wie op grond van vonnis of vordering aanspraak meent te maken op zulke gelden of goederen, zich heeft te wenden òf tot den G.G., die naar bevinding zal beslissen, òf tot zoodanig ambtenaar als door den G.G. daartoe aangewezen. De ambtenaar, die hiervan kennis heeft te nemen is krachtens S. 1853 — No. 71 voor Java en Madoera de directeur van justitie.

Uit den aard der zaak zijn gedeputeerden aan den raad verantwoording schuldig voor de wijze, waarop zij aan de begrooting uitvoering hebben gegeven. Zij bezitten het administratief beheer der provinciale geldmiddelen, vandaar dat aan hen opgedragen is het opmaken van de begrootingsrekening (art. 114 lid 1), welke, indien de raad zich hiermee kan vereenigen, door dit lichaam voorloopig (art. 112 lid 1) en, na het onderzoek van de algemeene rekenkamer, door den G.G. definitief wordt vastgesteld (art. 117).

Daarnaast bestaat er voor hen, die met het geldelijk beheer belast zijn, eveneens verantwoordingsplicht. Zij zijn, gelijk art. 118 het uitdrukt, „rekenplichtig aan den raad”.

Waar de P.O. jaarlijksche begrootingen kent en diensten van één dienstjaar, zoo zullen gedeputeerden over elk dienstjaar afzonderlijk verantwoording hebben af te leggen. De P.O. kent dus een stelsel van repressieve comptabiliteit, d. i. verantwoording der uitgaven nadat zij zijn gedaan.

In tegenstelling nu met de kasrekening van een rekenplichtig ambtenaar, is het karakter der begrootingsrekening administratief, immers zij wenscht een overzicht te geven, een beeld te schilderen van de wijze, waarop het financieel beheer is gevoerd, waarvoor

de gelden zijn aangewend en uit welke bronnen de middelen zijn toegevloeid. Een nauw verband tusschen de begrooting en de rekening is daarom een allereerste vereischte. De rekening volgt dan ook het spoor van de begrooting op de voet. Post voor post wordt naast het geraamde het daarop verevende of ontvangen bedrag vermeld; het eventueele verschil, zoo mogelijk met oorzaak, dient te worden aangegeven en bovendien welke verevende sommen nog niet werden voldaan (dit met het oog op de eveneens te overleggen kasrekening) (art. 112 lid 2). In zekeren zin kan men dus de rekening een copie noemen van de begrooting<sup>1)</sup>.

Verder dient nog een aantal stukken te worden toegevoegd, zooals afschriften der af- en overschrijvingsbesluiten, de bewijsstukken, waarop de verevening der uitgaven berustte, een kasrekening, aansluitende op de begrootingsrekening met vermelding der saldi, verschillende staten enz. en bovendien een verslag van het gebruik der geldmiddelen, dus een toelichting (art. 113).

Uit deze gegevens nu zal de raad zich een oordeel te vormen hebben over het door gedeputeerden gevoerde administratief beheer der gelden en dit oordeel zal zich uitstrekken zoowel over de doelmatigheid als over de rechtmatigheid van het beleid. De rechtmatigheid komt ter sprake indien zou blijken, dat een uitgave ten onrechte is gedaan, dat zij bijv. ten laste is gebracht van een begrootingspost, waartoe zij niet behoort, of dat de in de begrooting gestelde grenzen zijn overschreden, dan wel dat de voor verevening verlangde bewijsstukken onvoldoende zijn. Mogelijk zou ook aan het licht kunnen komen, dat een uitgaaf te kwader trouw is geschiedt. Welnu dit alles betreft de rechtmatigheid.

De doelmatigheid treedt naar voren, indien wordt nagegaan of gedeputeerden wel met beleid hebben geadministreerd<sup>2)</sup> of de uitgaven wel wenschelijk waren, of zij zijn aangewend op een wijze als de raad bij het vaststellen der begrooting voor oogen stond. Speciaal bij die uitgaven, welke hun grond niet vinden in bijzondere voorschriften of in een raadsbesluit, doch het gevolg zijn van de aan gedeputeerden opgedragen dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, kan zich de doelmatigheidsvraag voordoen<sup>3)</sup>.

De aard van deze beide deelen der verantwoordelijkheid is dus

<sup>1)</sup> Mr. M. J. A. V. Kocken, Bijdrage tot de kennis van het provinciale financieewezen in zijn historische ontwikkeling (acad. proefschr. Nijmegen 1933), bl. 114 noot 3.

<sup>2)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup>, bl. 489.

<sup>3)</sup> Mr. M. J. A. V. Kocken, t. a. p. bl. 116.

gansch verschillend. Dit verschil komt eveneens tot uiting in hun gevolgen. Doelmatigheidstwijfel kan slechts politieke consequenties met zich voeren, dus mogelijk afkeuring van het beleid, misschien niet-herkiezing als gedeputeerde of zelfs ontheffing (art. 18 sub e jo. art. 23), maar over geldelijke aansprakelijkheid zal zelfs niet gedacht kunnen worden. Daarvoor is de doelmatigheidsvraag te uitsluitend subjectief<sup>1)</sup>. Zoodanige gevolgen kunnen echter wel verbonden zijn aan onrechtmatig beheer. Nu ontbreekt in de P.O. een voorschrift hieromtrent. Weliswaar handelt art. 128 over onrechtmatige handelingen, waarvan de eventueele schadelijke gevolgen vergoed dienen te worden, edoch dit artikel heeft slechts oog voor zulke handelingen, indien verricht door ambtenaren en bedienden van de provincie, dan wel door ten behoeve van de provincie werkzame landsdienaren, welke niet rekenplichtig zijn. Behoudens de gouverneur vallen hier de overige gedeputeerden dus buiten, zoodat hun geldelijke aansprakelijkheid in de P.O. thans geen regeling vindt<sup>2)</sup>. Op hen zal dus nu van toepassing zijn art. 1656 jo. 1365 B.W.<sup>3)</sup>.

De Techn. Herz. Comm. heeft de onvolledigheid van art. 128 P.O. in art. 145 van haar ontwerp hersteld. Hiermee achtte zij haar taak echter niet volbracht, daar zij behalve de raad (vgl. art. 128 lid 2) ook den G.G. de bevoegdheid verleent om vergoedingen op te leggen voor onrechtmatige handelingen, zoo deze bij de door hem uit te oefenen controle op de rekening zouden blijken. Waar in Indië, zoo redeneert zij, t.a.v. de betaalbaarstelling een andere opvatting gehuldigd wordt dan in Nederland en men van oordeel is, dat elke geldige vordering betaalbaar gesteld moet worden, waar men daarenboven het instituut van verwerping uit de rekening, met de daaraan verbonden vergoedingsplicht, niet kent (vgl. art. 226 N.G.W.), daar heeft het vaststellen van het slot der rekening minder beteekenis gekregen. „Men heeft thans een toezicht op de nauwgezette verevening, maar niet op de begrootingsnaleving”<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Oppenheim I<sup>5</sup>, bl. 489.

<sup>2)</sup> Anders het met art. 128 corresponderende artikel der S.G.O. (art. 142), hetwelk den burgemeester en de wethouders uitdrukkelijk vermeldt.

<sup>3)</sup> Art. 1656 B.W. luidt: Alle handelingen, waartoe de bestuurders onbevoegd waren, verbinden het zedelijk lichaam slechts in zoo verre hetzelfde daardoor werkelijk is gebaat, of de handelingen naderhand behoorlijk zijn goedgekeurd geworden.

Art. 1365 B.W. luidt: Elke onregtmatige daad, waardoor aan een ander schade wordt toegebracht, stelt dengene door wiens schuld die schade veroorzaakt is in de verplichting om dezelve te vergoeden.

<sup>4)</sup> Toel. op art. 156 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 95.

Om nu ook dit hooger toezicht in staat te stellen daadwerkelijk op te treden, maakt zij den G.G. bevoegd om eventueel onrechtmatig handelenden tot vergoeding der schade te verplichten.

Met het opmaken der begrootingsrekening nu dient het college van gedeputeerden uiterlijk gereed te zijn den 1en September van het jaar volgende op het dienstjaar <sup>1)</sup> (art. 114 lid 1). De raad krijgt nu de gelegenheid de rekening te onderzoeken en gedeputeerden ter verantwoording te roepen tot den 1en November d.a.v., met deze beperking echter, dat de rekening vóór de behandeling in raadsvergadering gedurende eenigen, door den raad te bepalen tijd voor een ieder ter lezing gelegd wordt op het provinciaal kantoor (art. 114 lid 2). Want ook t.a.v. de begrootingsrekening geldt het principe van openbaarheid.

Heeft de raad zich met het beheer van gedeputeerden vereenigd en mitsdien besloten om tot voorloopige vaststelling der rekening over te gaan, dan dient zij ter definitieve vaststelling ingezonden te worden bij den G.G. door tusschenkomst van de algemeene rekenkamer (art. 115). Dit lichaam nu heeft de rekening opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen. Hierover wordt vooreerst gehandeld in de artt. 2 en 3 der A.M.V.B. van 3 Dec. 1925 (S. 1926—No. 28). Het eerstgenoemd artikel belast de rekenkamer in het algemeen met het toezicht op het beheer en de verantwoording der provinciale geldmiddelen. Uit art. 3 blijkt, dat dit toezicht zich beperkt tot het onderzoek der rekening en van de daarbij behorende stukken, waarover de kamer verslag uitbrengt aan den G.G., eventueel met mededeeling, waar h.i. vereenvoudiging en bezuiniging is te bereiken. Welke punten zij bij het onderzoek bepaaldelijk heeft na te gaan, is nader neergelegd in art. 116 P.O. Daaruit blijkt, dat de kamer zich te beperken heeft tot de contrôle van de juridische en rekenkundige juistheid der cijfers en dat een beoordeeling van het beleid in het algemeen aan haar beschouwingsveld is onttrokken <sup>2)</sup>.

Kan ook de G.G. zijn goedkeuring aan de rekening hechten, dan stelt hij het slot der rekening vast bij besluit, hetwelk in de Javasche courant geplaatst wordt. Vervolgens wordt het door den gouverneur op een door den raad te bepalen wijze, d. i. door een

<sup>1)</sup> Tot ultimo Juni van datzelfde jaar blijft de dienst open. Vgl. art. 88 lid 2.

<sup>2)</sup> Van de bedrijfsrekeningen, wordt gelijk bij de begrooting het geval is, alleen de eindcijfers in de rekening opgenomen. Zij worden direct door den raad vastgesteld. (Art. 18 der Begrootings- en rekeningsvoorschriften).

officieele kennisgeving in het provinciaal blad, bekend gemaakt (art. 117).

Behoudens eventueel later aan het licht komende onregelmatigheden, mogen gedeputeerden zich hierna gedechargeerd beschouwen.

Het toezicht op en de verantwoording van het geldelijk beheer, anders dan dat van het administratief beheer, blijft een aangelegenheid van internen aard van de provincie. Bemoeiing van andere dan provinciale organen is hierbij uitgesloten. Zij, schrijft art. 118 voor, zij, die belast zijn met het ontvangen, bewaren, betalen of afleveren van gelden, geldswaarden en goederen van de provincie, zijn rekenplichtig aan den raad. Hiertoe wordt door hen minstens eens per jaar bij gedeputeerden een rekening ingediend, waaromtrent de raad nadere voorschriften geeft (art. 118 lid 2 en 3). Gedeputeerden onderzoeken deze rekeningen zoodra mogelijk en brengen daarover verslag uit aan den raad. Blijkt hun bij het onderzoek, dat vervalsching of misdrijf heeft plaats gehad dan stellen zij de stukken in handen van het openbaar ministerie (art. 126).

Den rekenplichtigen, die achterlijk zijn in het inzenden van hun rekening, wordt door gedeputeerden een nieuwe termijn gesteld. Blijven zij ook nu in gebreke, dan wordt hun rekening, op kosten van de nalatigen, door een daartoe van wege gedeputeerden aangewezen persoon opgemaakt. Deze rekening wordt vervolgens op gelijke wijze behandeld als wanneer de nalatigen haar zelf hadden verzorgd (art. 121).

Art. 119 schrijft de procedure voor, welke gevolgd wordt indien er bemerkingen op ingediende rekeningen zijn te maken en art. 122 voorziet in geval de rekenplichtige voortvluchtig is, onder curateele gesteld wordt, dan wel is overleden.

Gedechargeerd, van hun verantwoordelijkheid ontheven, zijn de comptabelen pas door een daartoe door den raad afgegeven bewijs. Zij blijven echter tot aanzuivering verplicht, indien later mocht blijken, dat de overgelegde stukken valsch waren (art. 123 jo. 119 lid 3).

Behalve deze jaarlijks af te leggen verantwoording, wordt door gedeputeerden gestadig toezicht op hun beheer uitgeoefend (art. 124 lid 1) door op ongezette tijden, d. i. doorgaans twee maal 's jaars, hun kassen en administratiën op te nemen. Hiervan wordt proces-verbaal opgemaakt en aan den raad toegezonden. Hetzelfde geschiedt bij overgave en overname door andere rekenplichtigen (art. 124 lid 2 en 4).

Landsdienaren, die met het beheer van provinciale geldmiddelen belast zijn, worden gecontroleerd door de inspecteerende ambtenaren van het land, die ook de onder hen berustende provinciale kassen nagaan, waarvan zij eveneens proces-verbaal opmaken, hetwelk in afschrift den raad wordt toegezonden (art. 125).

Over de verantwoordelijkheid der niet rekenplichtigen werd zoojuist reeds een en ander medegedeeld. Zij zijn verplicht schade te vergoeden niet alleen wegens onrechtmatig handelen, doch ook wegens het nalaten van de bepaalde zorg, waartoe zij gehouden zijn. Alleen de raad is bevoegd de vergoeding te bepalen, nadat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich schriftelijk te verdedigen. Op het besluit van den raad is beroep mogelijk bij den G.G. (art. 128).



## HOOFDSTUK VII.

### HET HOOGER TOEZICHT.

Uit het vorenstaande is reeds meermalen gebleken, dat het hooger toezicht op de provincie te splitsen is in een „preventief” en een „repressief”. Hoofdstuk VII der P.O., hetwelk blijkens het opschrift over het toezicht in het algemeen handelt, doch in feite slechts oog heeft voor het repressieve, is dan ook onvolledig, aangezien de voorschriften, welke op het preventieve betrekking hebben, ten onrechte een plaats zijn toebedeeld in hoofdstuk V der P.O. (art. 65 en art. 78 lid 2, 2e zin).

Behalve deze algemeene bepalingen schrijft de P.O. zelf in enkele bijzondere gevallen het inwinnen der goedkeuring van hoogere instanties voor. Vooreerst wordt die van den G.G. verlangd t.a.v.:

1. de regeling van reis- en verblijfkosten en die der zittinggelden van raadsleden (art. 19),
2. de door de leden van het college van gedeputeerden te genieten bezoldiging (art. 24),
3. de instructie voor gedeputeerden (art. 25),
4. de regeling van de bezoldiging van provinciale ambtenaren (art. 29),
5. het reglement van orde voor de vergadering van den raad (art. 53),
6. interprovinciale regelingen (art. 62),
7. belastingverordeningen (art. 66),
8. besluiten strekkende tot het verkrijgen, vervreemden of bezwaren van onroerend goed of tot het treffen van dadingen indien daarmee bedragen gemoeid zijn de f 50.000,— overschrijdende (art. 67),
9. de begrooting (art. 83), waarbij ingeval van weigering der goedkeuring motiveering en het inwinnen van het advies van den Raad van Indië verlangd wordt,
10. begrootingswijziging (art. 83 a),

11. de machtiging aan gedeputeerden om zonder beslissing van den raad af te wachten, uitgaven te doen, welke den post onvoorzien bezwaren, dan wel boven een door den raad te bepalen bedrag uitgaan (art. 89 lid 2, 3 en 4),

12. verder heeft het besluit om zonder goedkeuring af te wachten, over te gaan tot begrootingswijziging, indien door uitstel het provinciaal belang zou worden geschaad, achteraf de goedkeuring van den G.G. te verwerven (art. 90).

In één speciaal geval wordt verder inplaats van de goedkeuring van den G.G., die van den ordonnantiegever verlangd, en wel indien de provinciale raad besluit tot het aangaan van een geldleening (art. 67).

Onder het hooger toezicht is <sup>ook</sup> eveneens te rangschikken de gevallen, dat hooger beroep op den G.G. is mogelijk gemaakt van de besluiten van den raad bedoeld in art. 17 en art. 128 P.O. — Het zelfde kan gezegd worden van art. 84 P.O. (het zenden van afschriften).

Overigens kan, volgens art. 65, t.a.v. besluiten van den provincialen raad omtrent bepaalde onderwerpen ten allen tijde bij ordonnantie voorgeschreven worden, dat zij de goedkeuring van den G.G. behoeven <sup>1)</sup>. Dit geldt zoowel voor besluiten betreffende de autonomie, als die aangaande het medebewind. Voor de verordeningen, uitgaande van gedeputeerden, welke immers alleen op de medebewindsfunctie betrekking kunnen hebben, kan bij ordonnantie eveneens een voorafgaande goedkeuring van den G.G. geëischt worden (art. 78 lid 2).

Tegen het voorkomen van art. 65 in de P.O. werd reeds door Westra <sup>2)</sup> stelling genomen. Het artikel laat zich, voorzover het met de autonome functie in verband staat, inderdaad moeilijk met den opzet van de P.O. overeenbrengen en is eerder te verantwoorden binnen het kader der decentralisatie-wetgeving <sup>3)</sup>. De mogelijkheid tot het instellen van een algemeen goedkeuringsrecht, zooals in art. 65 ligt opgesloten, is niet met den geest van de bestuurs hervorming overeen te brengen. Bovendien is het vanzelfsprekend, dat een andere ordonnantie het aantal preventieve gevallen kan uitbreiden. Daartoe was art. 65 niet noodig. Het belang ervan is thans gelegen in het tweede en derde lid, waar-

<sup>1)</sup> Vgl. instell. ordonn. art. 9 lid 2, art. 12 lid 3 a, e. a.

<sup>2)</sup> Westra, bl. 86 e. v.

<sup>3)</sup> Vgl. het ongeveer gelijklopende artikel 14 D.B.

door een fatale termijn van 6 maanden is verkregen, binnen welke een beslissing genomen dient te zijn. Is zulks niet geschied, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend, tenzij de termijn binnenstijds is verlengd. Ingeval van niet-goedkeuring, dient hiervan kennis gegeven te worden onder vermelding van redenen.

De vraag zal nu licht rijzen of art. 65 ook betrekking heeft op de zoojuist genoemde gevallen, waarin de P.O. zelf preventief toezicht voorschrijft. Vroeger werd deze vraag in ander verband reeds ontkennend beantwoord <sup>1)</sup> en erop gewezen, dat van hoeveel belang een bevestiging ook zou zijn, uit den aanhef van het artikel blijkt, dat het slechts oog heeft voor andere ordonnanties dan de P.O..

Overigens doet zich hierbij nog een andere kwestie voor. Kan n.l. een stilzwijgend goedgekeurd besluit nog door het vernietigingsrecht, door middel van de repressieve contrôle dus, achterhaald worden, indien door onachtzaamheid de fatale termijn is verlopen. De mogelijkheid bestaat inderdaad; geen voorschrift dat zich hiertegen verzet. Nochtans kan een zoodanig handelen, met Van Kempen, als een détournement de pouvoir gequalificeerd worden, omdat in dat geval het repressieve toezicht wordt aangewend tot herstel van een verzuim van het preventief toezienende gezag <sup>2)</sup>.

Zulks is niet het geval, indien een eenmaal uitdrukkelijk dan wel op grond van art. 65 lid 2 goedgekeurd besluit achteraf vernietigd wordt, omdat door veranderde omstandigheden dan wel door wijziging van hogere regelingen strijd met het algemeen belang of algemeene verordeningen is ontstaan.

Intrekking der goedkeuring zou dan niet geoorloofd zijn. Ook dit zou détournement de pouvoir beteekenen. Immers aan het goedkeuringsrecht is alles vreemd dat zou zweemen naar een recht van initiatief. Zij is slechts een voorwaarde „voor het ontstaan, voor het perfect worden, niet voor het voortbestaan van de handeling of het besluit” <sup>3)</sup>.

Aangaande het karakter van het preventief toezicht wordt algemeen aanvaard, dat het geen recht van sanctie, doch een recht van placet is. De G.G. heeft dus, indien zijn goedkeuring wordt gevraagd, het voorgelegde besluit niet in alle onderdeelen te beoordeelen. De nuttigheid en wenschelijkheid in het enkele

---

<sup>1)</sup> Vgl. bl. 195.

<sup>2)</sup> Van Kempen, bl. 93.

<sup>3)</sup> Oppenheim, I<sup>o</sup>, bl. 151.

belang der provincie zelf heeft hij niet na te gaan. Slechts of het besluit in strijd is met hogere voorschriften en met het algemeen belang, of de provincie gebleven is binnen zijn eigen sfeer zal hij te onderzoeken hebben<sup>1)</sup>. Zoodanige besluiten zijn in geenen deele besluiten van den raad of van gedeputeerden met den G.G.<sup>2)</sup>. Op het lagere orgaan en op dat alleen blijft de volle verantwoordelijkheid rusten<sup>3)</sup>. Het hooger goedkeuringsrecht is dan ook uitsluitend negatief, het kan slechts zeggen welken weg z.i. niet bewandeld mag worden. De bevoegdheid zelf een bepaald pad in te slaan, dan wel te dwingen dit te volgen, ligt er niet in besloten. Wel dient hierbij verder in het oog gehouden te worden, dat het provinciaal belang of het belang van „ingezetenen” der provincie niet staan tegenover of los van het algemeen belang, doch dat deze hierin kunnen opgenomen zijn.

Over het intrekken of wijzigen van besluiten, welke goedkeuring van noode hebben, geeft de P.O. geen algemeenen regel. Vroeger werd reeds kennis genomen van het standpunt, dat de regeering inneemt speciaal t.a.v. belastingverordeningen<sup>4)</sup>. Waar wijzigings- en intrekingsbesluiten overigens dezelfde materie betreffen als het oorspronkelijke besluit, en hierbij doorgaans dezelfde belangen betrokken zijn als bij de eerste vaststelling, zoo mag in het algemeen verondersteld worden, dat ook in deze gevallen hogere goedkeuring verworven dient te worden. Kan een besluit de instemming van het hooger gezag niet deelachtig worden, dan wordt door de betrokken organen opnieuw in dezelfde materie voorzien met inachtneming van het door hooger ingenomen standpunt (art. 135).

T.a.v. het repressieve toezicht bepaalt vooreerst art. 119 lid 8 I.S., dat de macht van den G.G. om de besluiten van den provincialen raad, van het college van gedeputeerden of van den gouverneur, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn te schorsen en te vernietigen, bij ordonnantie wordt geregeld. In principe wordt hier dus den G.G. het vernietigingsrecht toegekend. Eenzelfde of soortgelijke bevoegdheid van een hooger orgaan is alom in de Nederlandsche en Nederlandsch-Indische wetgeving terug te vinden waar decentralisatie van bestuur heeft plaats gehad door het in het

1) Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 41.

2) Oppenheim, I<sup>5</sup>, bl. 150.

3) Van Kempen, bl. 92.

4) Vgl. bl. 143.

leven roepen van autonome lichamen. De ratio ervan is duidelijk. Het bestaan van een middel om de lagere organen binnen de door de wet gestelde of uit anderen hoofde noodig geachte perken te houden, is absoluut noodig ter afwending van gevaren, welke van die zijde de eenheid van het staatsverband zouden kunnen bedreigen.

De bij ordonnantie verlangde nadere uitwerking van deze den G.G. toegekende bevoegdheid is geschied in art. 129 P.O. e.v. Een speciale interpretatie heeft daarbij het woord „wet” uit art. 119 lid 8 I.S. gekregen en het blijkt, dat men daaronder slechts „algemeene verordeningen” heeft te verstaan. De eigen provinciale verordeningen, politieke contracten en tractaten<sup>1)</sup> worden in dit speciale geval niet onder de term wet<sup>2)</sup> begrepen. Aangezien er echter voor een dergelijke beperking geen geldige redenen bestaan, zoo zal een herstel in art. 129 van het woord wet stellig aanbeveling verdienen<sup>3)</sup>.

Verder verlangt art. 129 van den G.G., alvorens tot schorsing of vernietiging over te gaan, den Raad van Indië te hooren. Deze beperking heeft ten doel een grootere waarborg te bieden voor wel overwogen stappen.

Als toezichthouders bij de provincie ten behoeve van de door den G.G. uit te oefenen contrôle treedt de gouverneur op. Hij waarschuwt de betrokken instanties indien naar zijn meening door den raad of door gedeputeerden een voor vernietiging vatbaar besluit wordt genomen<sup>4)</sup> (vgl. art. 26 lid 2 e.v.).

Doch ook op eigen initiatief zal de G.G. tot schorsing of vernietiging kunnen besluiten zoo hij van oordeel is, dat een besluit van een der provinciale organen genomen is in strijd met een algemeene verordening of met het algemeen belang. Daartoe is de bemiddeling van den gouverneur niet noodig.

Uit het vorenstaande bleek reeds genoegzaam, dat vernietiging plaats kan vinden zoowel op grond van strijd met een algemeene verordening, als op grond van strijd met het algemeen belang. Ook hier vinden we de scheidingslijn dus terug: rechtmatigheid eenerzijds, doelmatigheid anderzijds.

Voor al wanneer de hand gelegd wordt op een besluit aan welks rechtmatigheid getwijfeld wordt, krijgt het vernietigingsrecht het

1) Vgl. toel. op art. 160 ontw. S.G.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 97.

2) Wet in dit geval op te vatten in den materielen zin van algemeen bindende regeling.

3) Vgl. art. 149 ontw. P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 182.

4) Uitvoeriger hierover bl. 182 en 183.

karakter van administratieve rechtspraak. Immers een bepaling wordt in strijd met een hooger voorschrift verklaard, de G.G stelt vast wat in dat speciale geval recht is en geeft bijgevolg een rechterlijke uitspraak. Zoo gezien wordt deze functie inderdaad een rechtsprekende. Vandaar dat in Nederland pogingen zijn aangewend om t.a.v. deze rechtmatigheidsvernietingen bovendien de mogelijkheid te openen om de beslissing van een eventueelen administratieven rechter in te roepen<sup>1)</sup>, welke tot nu toe echter zonder practisch resultaat zijn gebleven. Uit het rechtsprekende karakter vloeit verder voort, dat waar inderdaad strijd met een algemeene verordening geconstateerd wordt, thans ook de plicht zal bestaan tot vernietiging over te gaan. Weliswaar spreekt het betrekkelijk voorschrift van „kunnen”, maar niet-vernietiging krijgt in een zoodanig geval het karakter van rechtsweigering en de stelling, dat kunnen geen moeten is, gaat in het publieke recht lang niet altijd op. Op deze gronden meent Oppenheim<sup>2)</sup> dan ook van een thans bestaande vernietigingsplicht te kunnen spreken.

Anders is het gesteld met vernietiging op grond van strijd met het algemeen belang. Weliswaar is het mogelijk, dat onder dit motief ingegrepen wordt ofschoon er eigenlijk een overtreding heeft plaats gehad van een ongeschreven rechtsregel<sup>3)</sup> en zou mitsdien het karakter van rechtspraak behouden blijven, niettemin bevinden we ons hiermee in een overgangsgebied, waar het moeilijk valt het trekken van een nauwkeurige scheidingslijn vol te houden. De motieven van een dergelijke vernietiging, t.w. onrechtvaardig of onbillijk eenerzijds en onwenschelijk of ondoelmatig anderzijds, zijn thans niet voortdurend scherp uit elkaar te houden. Zij kunnen samengaan en zullen dit ook dikwijls doen.

Ook hier dient er op gewezen te worden, dat de omvang van het begrip algemeen belang vrij uitgebreid is. Het eigenbelang der betrokken provincie kan er bij ter sprake komen, terwijl het algemeen belang eveneens op het spel kan staan bij schending van de belangen van individuen of van bepaalde groepen van individuen. Het algemeen belang strekt zich mitsdien verder uit dan het enkele belang der centrale gemeenschap<sup>4)</sup>.

De mogelijkheid van partieele vernietiging kent de P.O. niet.

<sup>1)</sup> Oppenheim, I<sup>5</sup>, bl. 98 e.v.. Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 89.

<sup>2)</sup> Oppenheim, I<sup>5</sup>, bl. 107.

<sup>3)</sup> Oppenheim, I<sup>5</sup>, bl. 121.

<sup>4)</sup> Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 94.

Zij wijkt op dit punt af van de S.G.O. en R.O., welke in resp. art. 144 lid 1 en 2 en art. 125 lid 1 en 2 hiertoe gelegenheid bieden. Waar overigens ook de N.G.W. (art. 191) het noodig geoordeeld heeft over gedeeltelijke vernietiging uitdrukkelijk te spreken, daar is het zeer de vraag of deze mogelijkheid thans door de P.O.<sup>1)</sup> wordt geboden. Volgens de huidige redactie kan alleen het besluit in zijn geheel worden getroffen. Ook hierin verbetering aan te brengen is stellig gewenscht<sup>1)</sup>.

Alvorens nu tot definitieve vernietiging over te gaan, kan het noodzakelijk zijn een besluit te schorsen. Een dergelijk schorsingsbesluit dient, evenals dat van de vernietiging zelf, met redenen omkleed een plaats te vinden in de Javasche Courant (art. 129 lid 2). Ten einde het bestaan van rechtsonzekerheid te voorkomen, schrijft art. 130 verder voor, dat het betrokken schorsingsbesluit zèlf de duur der schorsing bepaalt, welke overigens niet langer duren kan dan één jaar en bovendien slechts éénmaal kan worden toegepast (art. 132.) Het gevolg der schorsing is de onmiddellijke stuiting van de werking van het besluit. Heeft binnen den in het schorsingsbesluit bepaalden tijd, dus maximaal binnen het jaar, geen vernietiging van de buitenwerking gestelde bepalingen plaats gehad, dan worden zij geacht hun rechtskracht weer te hebben herkrege. Officieele kennisgeving van het feit, dat geen vernietiging is gevolgd, dient wederom te geschieden in de Javasche Courant (art. 131).

De gevolgen der vernietiging zijn verschillend, al naar gelang zulks heeft plaats gehad wegens strijd met een algemeene verordening dan wel wegens strijd met het algemeen belang. In het eerste geval worden tevens alle gevolgen van het betrokken besluit vernietigd, voor zoover die gevolgen althans nog voor vernietiging vatbaar zijn<sup>2)</sup> (art. 133). Het van zijn leven beroofde besluit toch wordt geacht nooit te hebben bestaan. Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang daarentegen voert met zich, dat alleen de gevolgen, welke met dat belang strijdig zijn, ongedaan worden gemaakt. De overige kunnen blijven bestaan (art. 134). Aan de rechtmatigheid van het tot stand gebrachte besluit toch wordt in dat geval niet getwijfeld, het voortbestaan werd alleen ondoel-

<sup>1)</sup> Vgl. art. 149 ontw P.O. der Techn. Herz. Comm. Verslag bl. 182.

<sup>2)</sup> Niet vatbaar voor herstel is bijv. hechtenis op grond van een later door vernietiging getroffen verordening opgelegd.

matig geacht, zoodat ook alleen de onwenschelijke gevolgen hersteld dienen te worden.

Hoe nu verder voorzien moet worden in de leemte, welke door de vernietiging is ontstaan, regelt art. 135. Het draagt de betrokken organen, wier besluit is getroffen, op om zoo noodig opnieuw in de materie te voorzien. Een onderscheid tusschen besluiten, welke voortvloeien uit de autonomie en die betreffende het medebewind, wordt niet gemaakt<sup>1)</sup>. Ondanks de vrijheid, welke in deze wordt gelaten door de term „zoo noodig”, meen ik met Westra<sup>2)</sup>, dat bij nalatigheid in geval van medebewind, de sancties, welke deze functie omgeven, in werking zullen treden (art. 78 lid 1 sub b en lid 3). Betreft het vernietigde besluit de autonomie dan zullen de betrokken organen inderdaad zelf uit te maken hebben of in het onderwerp opnieuw voorzien zal worden, tenzij het eventueel in gebreke blijven, doordat er bijv. te groote belangen mee gemoeid zijn, het karakter van grove verwaarloozing aan gaat nemen, in welk geval art. 119 lid 9 I.S. zal dienen te worden toegepast<sup>2)</sup>.

Een aanvulling van het hooger toezicht nu bestaat in het toetsingsrecht van den rechter. Waar dit recht hem niet uitdrukkelijk hoeft te worden toegekend, omdat het inhaerent aan rechtspraak is, en waar bovendien geen algemeen voorschrift te vinden is, welke dit recht t.a.v. provinciale verordeningen uitsluit, zooals art. 122 lid 2 Gr. W. t.a.v. wetten<sup>3)</sup> doet, daar mag dus aangenomen worden, dat de rechter de bevoegdheid bezit om eenerzijds te onderzoeken of de verordening op wettige wijze is tot stand gekomen (formeel toetsingsrecht), anderzijds of het provinciaal orgaan in deze wel bevoegd was en of de inhoud der regeling niet in strijd is met hoogere voorschriften (materieel toetsingsrecht). De innerlijke waarde of billijkheid te beoordeelen is hem ontzegd<sup>4)</sup>.

Stil te blijven staan bij het materiele toetsingsrecht is in zooverre van belang, omdat de P.O. in het tweede lid van art. 64 een voorschrift bevat, waardoor dit ten deele wordt buiten gesloten. De rechter wordt n.l. onbevoegd verklaard te beoordeelen of provinciale regelingen zich gehouden hebben binnen de hen toegewezen sfeer der eigen huishouding (vgl. art. 63, eerste deel), indien zij zich

<sup>1)</sup> Anders de N.P.W. in art. 174.

<sup>2)</sup> Westra, bl. 75.

<sup>3)</sup> „Wet” op te vatten in den formeelen zin.

<sup>4)</sup> Art. 20 Algem. Bep. v. Wetgeving (S. 1847 — No. 23).



mogelijk zouden hebben begeven op het terrein van de binnen de provincie gelegen zelfstandige gemeenschappen. Aangezien bij deze aangelegenheden doelmatigheidskwesties naar voren treden, die uitsluitend ter beoordeeling dienen te staan van het administratief gezag, zoo zal er tegen het bestaan van dit voorschrift geen redelijke bezwaren aan te voeren zijn.

Uit gelijken hoofde zou men nu een verbod verwachten om te beoordeelen of de provinciale verordeningen zijn getreden in de belangen van het land. Ook hier is het de doelmatigheid, welke alleen beslissend is, en rijst bijgevolg een vraag van regeeringsbeleid, waar de rechter zich buiten dient te houden. Een zoodanig verbod is echter niet gegeven. Zou men daaruit de gevolgtrekking mogen maken, dat het toetsingsrecht in deze nu wèl bestaat? Zou een rechter dus mogen beoordeelen of een verordening zich inderdaad heeft bepaald tot het provinciaal belang, waartoe volgens het eerste deel van art. 63 zij zich heeft te beperken? Er is alle reden om aan te nemen, dat Oppenheim in deze omstandigheden een bevestigend antwoord zou geven. Hij toch acht in geval art. 193 lid 2 N.G.W. niet zou bestaan de rechter bevoegd de gemeentelijke verordeningen aan art. 169 N.G.W. (zelfde strekking als art. 63 P.O.) te toetsen. „Mij spijt het zeer, zoo zegt hij, dat de wet verbiedt ook aan zijn ('s rechters) oordeel de vraag te onderwerpen of de grens der gemeente huishouding is overschreden" <sup>1)</sup>.

Toch meen ik, ofschoon de P.O. een uitdrukkelijk verbod niet kent, dat toetsing aan art. 63 P.O. om provinciale verordeningen te belemmeren in de belangen van het land te treden, ook nu veroordeeld moet worden. Een precedent van het onderhavige geval is te vinden in de N.P.W.. Art. 140 dier wet verleent de staten de bevoegdheid verordeningen vast te stellen, die zij voor het provinciaal belang noodig vinden (behoudens hogere goedkeuring). Een analoog voorschrift als art. 193 lid 2 N.G.W. ontbreekt echter. Niettemin heeft de hooge raad constant geweigerd provinciale verordeningen aan art. 140 N.P.W. te toetsen <sup>2)</sup>. De vraag of een bepaling, die niet in strijd is met eenig wetsartikel, treedt op het gebied van het algemeen rijksbelang, staat alleen ter beoordeeling van de provinciale staten en de kroon, en niet van den rechter <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Oppenheim, 1<sup>5</sup>, bl. 330.

<sup>2)</sup> Vgl. Kranenburg, Ned. Prov. Recht, bl. 34 e.v.

<sup>3)</sup> Arrest Hooge Raad van 15 Febr. 1909, W. v. 't R., No. 8823.

Dit is n.m. ook het standpunt, dat tegenover art. 63 P.O. ingenomen dient te worden. De huishouding der provincie is niet objectief vast te stellen. Een belang is niet naar zijn aard tot de eene dan wel tot de andere sfeer te rekenen. Wat men hieronder wenscht te rangschikken betreft een kwestie van doelmatigheid. „Met doelmatigheid heeft de rechterlijke macht niet te maken; deze staat buiten zijn taak”<sup>1)</sup>.

Welnu ook zonder uitdrukkelijk toetsingsverbod, zal de vraag of bij een bepaalde regeling het provinciaal belang al dan niet betrokken is, in geen geval ter beoordeeling staan van den rechter. Het hooger gezag, en dat alleen, heeft de hand ter vernietiging op te heffen indien de provincie zich naar zijn meening buiten de perken heeft begeven. Een rechter heeft zich van dergelijke subjectieve oordeelvellingen te onthouden.

---

<sup>1)</sup> Dr. Mr. E. van Bolhuis, Het rechterlijk toetsingsrecht tegenover de verordenende bevoegdheid van den gemeenteraad. (Acad. proefschr. Amsterdam 1933), bl. 40.

## ZAAK-REGISTER.

	Blz.		Blz.
Aansprakelijkheid bij medebewind . . . . .	186	het medebewind in P. O., instellings- en andere ordonnanties . . . . .	109 e.v.
Aanvullende regelingsbevoegdheid . . . . .	135 e.v.	<b>Begrooting</b>	
Administratieve provincie . . . . .	3	af- en overschrijving . . . . .	223
Administratieve rechtspraak		gewone en buitengewone dienst . . . . .	214 e.v.
College van gedeputeerden . . . . .	172 e.v.	goedkeuring . . . . .	222
Gouverneur-Generaal (vernietigingsrecht) . . . . .	246 e.v.	karakter . . . . .	213
Uitspraken vatbaar voor vernietiging . . . . .	175 e.v.	uitvoering . . . . .	227 e.v.
Afkondiging van verordeningen . . . . .	154 e.v.	vaststelling . . . . .	213
<b>Ambtenaren</b>		vorm en inrichting . . . . .	214 e.v. 221 e.v.
comptabelen . . . . .	230, 240	wijziging . . . . .	223
der provincie . . . . .	67	<b>Begrootingsrekening, zie</b>	
landsdienaren ter beschikking van de provincie . . . . .	69	<b>Rekening</b>	
landsdienaren belast met werkzaamheden t. b. v. de provincie . . . . .	71	Beheer der geldmiddelen . . . . .	229 e.v.
positie . . . . .	64 e.v.	<b>Belastingverordeningen, zie Verordeningen</b>	
<b>Autonomie</b>		<b>Beslaglegging</b>	
beteekenis ervan in Nederland . . . . .	96 e.v.	door schuldeischers van de provincie . . . . .	235
beteekenis ervan in Indië . . . . .	103 e.v.	door schuldeischers van derden . . . . .	236
geen onderscheiding van		<b>Bestuursbevoegdheden . . . . .</b>	130 e.v.
		<b>Betaalbaarstelling . . . . .</b>	230
		<b>Bezoldiging</b>	
		gedeputeerden . . . . .	55
		ambtenaren . . . . .	68 e.v.

	Blz.
Budgetrecht . . . . .	213 e.v.
College van gedeputeerden	
beslissing geschillen . .	172
dagelijksche leiding en uitvoering van zaken . .	178 e.v.
inrichting en samenstelling . . . . .	51, 52, 55
instelling . . . . .	50
medebewindsorgaan, 184, 191 e.v.	
reglement van orde . .	95
uitvoering van algemeene verordeningen . .	184, 191 e.v.
uitvoering van de begrooting . . . . .	227 e.v.
uitvoering van raadsbesluiten . . . . .	166 e.v.
verantwoordelijkheid aan den raad . . . . .	179, 190 e.v.
vergadering . . . . .	94 e.v.
vertegenwoordiging in en buiten rechte . . . . .	178
voorbereiding . . . . .	177
Commissiën	
van voorbereiding . . . .	91
van bijstand . . . . .	92
Competentie-verdeeling .	129 e.v.
Dagelijksche leiding en uitvoering van zaken .	178 e.v.
Delegatie.	
van bestuur . . . . .	131 e.v.
van wetgeving . . . . .	167 e.v.
Dienstjaar . . . . .	231
Financiën, zie Geldmiddelen	
Financieele verhouding tusschen land en provincie . . . . .	224 e.v.

	Blz.
Formulier der verordening . . . . .	154 e.v.
Gedeputeerden	
bezoldiging . . . . .	55
incompatibiliteiten .	53, 54
uitvoering van raadsbesluiten . . . . .	169, 171
vereischten . . . . .	53
verantwoordelijkheid aan den raad . . . . .	180 e.v., 190
vervallenverklaring, ontheffing . . . . .	54
Geldmiddelen . . . . .	211 e.v.
Geloofsbrieven . . . . .	28, 29
onderzoek . . . . .	30
Gewest, als aanduiding van provincie-ambtskring . . . . .	3 e.v.
Goedkeuringsrecht	
algemeen . . . . .	243 e.v.
speciale gevallen . . . .	242 e.v.
karakter . . . . .	244
Gouverneur	
geen medebewindsorgaan	203 e.v.
hoofd administratieve provincie . . . . .	62
karakter van het ambt .	56 e.v.
positie t. o. v. het college van gedeputeerden . . . . .	58 e.v.
toezichthouder . 61, 182, 264	
uitvoerder van besluiten van het college van gedeputeerden . . . . .	182
uitvoerder van raadsbesluiten . . . . .	169, 171, 182
verantwoordelijkheid aan den raad . . . . .	180 e.v.
vervanging . . . . .	62, 63

	Blz.		Blz.
Grondgebied der provincie . . . . .	8	geen verantwoordelijkheid van gedeputeerden aan den raad . . . . .	179
Huishouding der provincie (omvang) . . . . .	113 e.v. 135 e.v.	gouverneur geen medebewindsorgaan . . . . .	203 e.v.
Hooger toezicht op de provincie		in gebreke blijven van het college van gedeputeerden	202
preventief . . . . .	242 e.v.	in gebreke blijven van den raad . . . . .	190
repressief . . . . .	245 e.v.	kosten . . . . .	185
Incompatibiliteiten		ook de P. O. zelf . . . . .	184
gedeputeerden . . . . .	53	raad als medebewindsorgaan . . . . .	187 e.v.
raadsleden . . . . .	36 e.v.	toezicht op lagere rechtsgemeenschappen . . . . .	192 e.v.
secretaris . . . . .	74	Naam der provincie . . . . .	1 e.v.
Instelling der provincie	3 e.v.	Onschendbaarheid . . . . .	89 e.v.
Instellings-ordonnantie		Openbaarheid der raadsvergadering . . . . .	76 e.v.
brengt autonomie en medebewind . . . . .	111 e.v.	Opsporingsbevoegdheid . . . . .	150 e.v.
Instructie van den gouverneur . . . . .	13, 62, 151	Petitierecht, zie Ver- toogrecht	
Interprovinciale samenwerking . . . . .	158 e.v.	Politiedwang . . . . .	151 e.v.
Inwerkingtreding van verordeningen . . . . .	157	kostenverhaal . . . . .	153 e.v.
Keurbevoegdheid van den gouverneur . . . . .	146 e.v.	Quorum, zie Vergadering	
Leeningen . . . . .	217 e.v.	Raad	
Medebestuur, zie Medebewind		benoeming tot raadslid 13, . . . . .	34
Medebewind		incompatibiliteiten . . . . .	36 e.v.
beteekenis ervan in Nederland . . . . .	101 e.v.	medebewindsorgaan . . . . .	187 e.v.
beteekenis ervan in Indië . . . . .	107 e.v.	ontheffing lidmaatschap, 25, 47 . . . . .	e.v.
college van gedeputeerden als normaal medebewindsorgaan . . . . .	184, 191 e.v.	ophouden lidmaatschap van rechtswege . . . . .	35
geen onderscheiding van autonomie in P. O., instellings- en andere ordonnanties . . . . .	109 e.v.	samenstelling en inrichting . . . . .	11 e.v.
		verboden verrichtingen . . . . .	41
		vereischen lidmaatschap, . . . . .	20, 34, 35
		vergadering . . . . .	76 e.v.
		verkiezing van raadsleden . . . . .	14 e.v.

	Blz.		Blz.
vervallen verklaring lid-		van individueele gedepu-	
maatschap . . . . .	46	teerden . . . . .	180
zittingsduur . . . . .	35	van den gouverneur . .	180
<b>Reglement van orde</b>		voor uitvoering van de	
college van gedepu-		begrooting . . . . .	236 e.v.
teerden . . . . .	95	der rekenplichtigen . .	240 e.v.
raad . . . . .	92	<b>Verevening . . . . .</b>	230
<b>Rekening</b>		<b>Vergaderingen</b>	
karakter . . . . .	236	College van gedeputeerden	94 e.v.
contrôle rekenkamer . .	239	beleggen . . . . .	94
<b>Rekenkamer . . . . .</b>	239	plaats der vergadering .	94
<b>Rekenplichtigen . . . . .</b>	240 e.v.	quorum . . . . .	95
<b>Schorsing . . . . .</b>	248	reglement van orde . .	95
<b>Secretaris</b>		stemmen . . . . .	95
benoeming . . . . .	71	Raadsvergadering . . .	76 e.v.
incompatibiliteiten . . .	74	beleggen . . . . .	81
instructie . . . . .	75	besloten vergadering . .	78
secretaris van gedepu-		geheimhouding . . . .	79
teerden . . . . .	72	handhaven der orde . .	81
secretaris van den gou-		onthouden van stemmen	86
verneur . . . . .	72 e.v.	openbaarheid . . . . .	76 e.v.
vervanging . . . . .	75	plaats der vergadering .	83
<b>Strafverordeningen, zie</b>		quorum . . . . .	83 e.v.
<b>Verordeningen</b>		recht van voorstel . . .	93
<b>Toetsingsrecht . . . . .</b>	140, 249 e.v.	reglement van orde . .	92
<b>Toezicht</b>		stemmen over personen	89
van gouverneur op pro-		stemmen over zaken . .	87 e.v.
vincie . . . . .	61, 182, 246	<b>Verkiezing, zie Raad</b>	
van gedeputeerden op la-		<b>Vermogen der provincie</b>	233 e.v.
gere gemeenschappen . .	192 e.v.	<b>Vernietigingsrecht</b>	
zie ook Hooger toezicht.		karakter . . . . .	247
<b>Uitvoering</b>		gevolgen . . . . .	248
van raadsbesluiten . . .	166 e.v.	partieele vernietiging . .	248
van algemeene verorde-		strijd met algemeen	
ningen . . . . .	183 e.v.	belang . . . . .	247
van de begrooting . . .	227 e.v.	strijd met algemeene ver-	
<b>Verantwoording</b>		ordening . . . . .	246
van het college van gede-		<b>Verordeningen . . . . .</b>	134 e.v.
puteerden . . . . .	179 e.v., 190	afkondiging . . . . .	154 e.v.

	Blz.
belastingverordeningen . . . . .	142 e.v.
inwerkingtreding . . . . .	157
oude gewestelijke verordeningen . . . . .	140, 144, 149
strafverordeningen . . . . .	145 e.v.
strijd met hogere regelingen . . . . .	135 e.v.
strijd met lagere regelingen . . . . .	139 e.v.
voortvloeiende uit medebewind . . . . .	187, 192

	Blz.
Vertegenwoordiging in en buiten rechte . . . . .	178
Vertoogrecht . . . . .	160 e.v.
Vorbereiding	
door commissiën . . . . .	91
door college van gedeputeerden . . . . .	177
Zelfbestuur, zie Medebewind.	

## ARTIKEL-REGISTER.

		Blz.			Blz.
Art.	2 . . . . .	177	Art.	31 . . . . .	68
„	3 . . . . .	3	„	32 39, 69, 70, 132, 182	
„	4 . . . . .	12, 56, 61	„	33 . . . . .	71, 151
„	5 . . . . .	12, 20	„	34 . . . . .	71
„	6 . . . . .	20, 27, 34	„	34a . . . . .	70
„	7 . . . . .	39, 53, 54	„	34b . . . . .	70
„	8 . . . . .	41, 54	„	35 . . . . .	72
„	9 . . . . .	35	„	36 . . . . .	72
„	10 . . . . .	34	„	37 . . . . .	74
„	11 . . . . .	14	„	38 . . . . .	75
„	12 . . . . .	29	„	39 . . . . .	75
„	13 . . . . .	29	„	40 . . . . .	81, 94
„	14 . . . . .	27, 30	„	41 . . . . .	83, 94
„	15 . . . . .	48	„	42 . . . . .	83
„	16 . . . . .	35, 41, 45, 48	„	43 . . . . .	78, 79
„	17 . . . . .	45, 46, 48, 243	„	44 . . . . .	78
„	18 25, 45, 47 e. v., 54,		„	45 . . . . .	34
		80, 181	„	46 . . . . .	32
„	19 . . . . .	49, 242	„	49 34, 86 e. v., 88, 94	
„	19a . . . . .	49	„	50 . . . . .	83 e. v.
„	20 . . . . .	52	„	51 . . . . .	87 e. v.
„	21 . . . . .	53	„	52 . . . . .	89 e. v.
„	22 . . . . .	53, 54	„	53 . . . . .	91, 92, 242
„	23 . . . . .	54, 181	„	54 . . . . .	90
„	24 . . . . .	55, 242	„	55 . . . . .	94
„	25 . . . . .	242	„	56 . . . . .	94
„	26 II, 61, 156, 169,		„	57 . . . . .	95
		181 e. v., 246	„	58 . . . . .	95
„	27 . . . . .	11, 62	„	59 . . . . .	95
„	28 . . . . .	11, 12, 206	„	60 93, 129 e. v., 164,	
„	29 . . . . .	68, 242			166, 212, 227, 234
„	30 . . . . .	69, 169	„	61 . . . . .	160 e. v.



	Blz.		Blz.
Art. 62 . . . . .	158 e. v., 242	Art. 95 . . . . .	234
„ 63 134, 167, 187, 249, 250		„ 96 . . . . .	234
„ 64 . . . . .	135 e. v., 249	„ 98 . . . . .	231
„ 65 192, 195, 242, 243 e. v.		„ 99 . . . . .	231
„ 66 . . . . .	142 e. v., 242	„ 100 . . . . .	221
„ 67 . . . . .	160, 234, 242	„ 101 . . . . .	235
„ 68 . . . . .	160, 219 e. v., 243	„ 103 . . . . .	233
„ 69 . . . . .	146, 148 e. v.	„ 105 . . . . .	233
„ 70 . . . . .	151 e. v.	„ 106 . . . . .	221, 233
„ 71 . . . . .	154 e. v., 183	„ 107 . . . . .	234
„ 72 . . . . .	154	„ 108 . . . . .	235
„ 73 . . . . .	157	„ 109 . . . . .	235
„ 74 . . . . .	154, 156	„ 110 . . . . .	234
„ 75 129, 151, 156, 166		„ 112 . . . . .	236, 237
	e. v., 172 e. v.	„ 113 . . . . .	237
„ 76 130, 132, 170, 171,		„ 114 . . . . .	236, 239
	176 e. v.	„ 115 . . . . .	239
„ 77 . . . . .	129, 177 e. v.	„ 116 . . . . .	239
„ 78 169, 184, 190, 192,		„ 117 . . . . .	236, 239
	202, 203 e. v., 242, 243	„ 118 . . . . .	236, 240
„ 79 . . . . .	178	„ 119 . . . . .	240
„ 80 . . . . .	212	„ 120 . . . . .	178
„ 81 . . . . .	212	„ 121 . . . . .	240
„ 82 . . . . .	212	„ 122 . . . . .	240
„ 83 . . . . .	213, 222, 242	„ 123 . . . . .	240
„ 83a . . . . .	223, 242	„ 124 . . . . .	240
„ 84 . 214, 221, 223, 230, 243		„ 125 . . . . .	241
„ 85 . . . . .	224	„ 126 . . . . .	240
„ 86 . . . . .	224	„ 128 . . . . .	238, 241, 243
„ 87 . . . . .	221	„ 129 . . . . .	246, 248
„ 88 . . . . .	231, 232, 233	„ 130 . . . . .	248
„ 89 . . . . .	178, 227 e. v., 243	„ 131 . . . . .	248
„ 90 . . . . .	228, 229, 243	„ 132 . . . . .	248
„ 91 . . . . .	229	„ 133 . . . . .	248
„ 92 . . . . .	178, 229	„ 134 . . . . .	248
„ 93 . . . . .	229 e. v.	„ 135 . . . . .	245, 249
„ 94 . . . . .	230		

## AFKORTINGEN.

- Afd. versl. — afdeulingsverslag op het ontwerp P.O.,  
Volksraad 2e gewone zitting 1923, onder-  
werp 8, stuk 4.
- A.M.V.B. — algemeene maatregel van bestuur.
- Brückel — Dr. A. J. W. Brückel, Indische bestuurs-  
hervorming, de tekst der wet. Acad. proef-  
schr. Leiden 1930.
- Buys — prof. Mr. J. T. Buys, De grondwet, toelich-  
ting en critiek 1881—1889.
- Bijl. — Bijlagen.
- Bysterbos — Mr. J. C. Bysterbos, De provinciale wet,  
met de daarover gewisselde stukken en  
gehouden beraadslagingen, 2e druk, ge-  
wijzigd en bijgewerkt door Mr. H. Westra  
en Mr. C. W. Wormser, 1911.
- Bijv. — Bijvoegsel.
- D.B. — Decentralisatie besluit.
- G.B. — Gouvernements besluit.
- G.G. — Gouverneur-Generaal.
- Gr.W. — Grondwet.
- I.S. — Indische staatsregeling.
- K.B. — Koninklijk besluit.
- Van Kempen — Th. W. van Kempen, Inleiding tot het  
Nederlandsch-Indisch stadsgemeenterecht.
- Kleintjes — prof. Mr. Ph. Kleintjes, Staatsinstellingen  
van Nederlandsch-Indië, deel I, zesde druk,  
1932; deel II, vijfde druk, 1929.
- L.R.O. — Locale raden ordonnantie.
- Van Leeuwen — Mr. H. J. van Leeuwen, De provinciale  
wet, 1911.
- Van Loenen — J. W. A. C. van Loenen, De gemeentewet  
en hare toepassing, met medewerking van  
Mr. S. J. Blaupot ten Cate, 1911—1919.

- Mem. v. antw. — memorie van antwoord op het onderwerp P.O., Volksraad 2e gewone zitting 1923 onderwerp 3 stuk 5.
- Mem. v. toel. — memorie van toelichting op het onderwerp P.O., Volksraad 1e gewone zitting 1923 onderwerp 8 stukken 2 en 3.
- N.G.W. — Nederlandsche gemeentewet.
- N.P.W. — Nederlandsche provinciale wet.
- N.S. — Nederlandsch staatsblad.
- Ontw. best. herv. 2e Kamer { ontwerp van wet — Bijlagen 2e Kamer 1920—1921 onderwerp 438 bl. 1.
- mem. v. toel. — Bijlagen 2e Kamer 1920—1921 onderwerp 438 bl. 2—22.
- afd. versl. — Bijlagen 2e Kamer 1920—1921 onderwerp 438 bl. 23—26.
- mem. v. antw. — Bijlagen 2e Kamer 1920—1921 onderwerp 438 bl. 27—31.
- Ontw. best. herv. Volksraad { ontwerp van wet — Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 onderwerp 3 stuk 2.
- mem. v. toel. — Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 onderwerp 3 stuk 3.
- afd. versl. — Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 onderwerp 3 stuk 4.
- mem. v. antw. — Bijlagen Volksraad 2e gew. zitt. 1920 onderwerp 3 stuk 5.
- Oppenheim — prof. Mr. J. Oppenheim, Het Nederlandsch gemeenterecht, 5e druk bewerkt door prof. Mr. Dr. C. W. van der Pot Bzn., 1928, supplement 1932.
- P.O. — Provincie ordonnantie.
- R. v. O. — Reglement van orde.

- R. O. — Regentschaps ordonnantie.
- R. R. — Regeerings reglement.
- S. — Staatsblad (Indisch).
- S. G. O. — Stadsgemeente ordonnantie.
- Techn. Herz. Comm. — Commissie tot een technische herziening van de stadsgemeente ordonnantie en van de provincie- en regentschaps-ordonnanties, onder voorzitterschap van prof. J. H. A. Logemann, ingesteld bij gouvernements besluit van 31 Maart 1927.
- Verslag — Verslag van de commissie, ingesteld bij gouvernements besluit van 31 Maart 1927, nopens de haar opgedragen technische herziening van de stadsgemeente-ordonnantie en van de provincie- en regentschaps-ordonnanties, landsdrukkerij 1929.
- Westra — prof. Mr. Dr. H. Westra, Nederlandsch-Indisch provinciaal recht 1925.
- Woesthoff — Mr. P. F. Woesthoff, De Indische decentralisatie wetgeving 1915.

## LITTERATUUR.

- Abdoerachman, R. T., Het toezicht van het college van gedeputeerden op de regentschappen, prae-advies uitgebracht op het 20e Decentralisatie-congres op 30 en 31 Mei 1930 te Soerabaya. Mededeeling No. 80 van Locale Belangen.
- Berends, Dr. R. E., De ontwikkeling der Rotterdamsche gemeenteschuld van het jaar 1851 af tot den wereldoorlog. Acad. proefschr. Rotterdam 1932.
- Bolhuis, Mr. Dr. E. van, Het rechterlijk toetsingsrecht tegenover de verordenende bevoegdheid van den gemeenteraad. Acad. proefschr. Amsterdam 1933.
- Bool, Mr. J., De gemeentewet, 1930. Supplement 1931.
- Brink, Mr. J. ten, Verdere overdracht van bevoegdheden op gemeentelijke bestuursorganen. Mededeeling No. 92 van Locale Belangen.
- Het Petitierecht der openbare gemeenschappen. *Locale Belangen* 1931, afl. 21 bl. 844 en afl. 22 bl. 881.
- Brückel, Dr. A. J. W., Indische Bestuurshervorming. De tekst der wet. Acad. proefschr. Leiden 1930.
- Buys, Prof. Mr. J. T., De Grondwet, toelichting en critiek, 1881—1888.
- Bysterbos, Mr. J. C., De provinciale wet, met de daarover gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen, 2e druk, gewijzigd en bijgewerkt door Mr. H. Westra en Mr. C. W. Wormser, 1911.
- Carpentier Alting, Mr. J. H., Grondslagen der rechtsbedeeling in Ned.-Indië, 2e druk, 1926.
- Cassutto, Mr. Is., Het strafrecht in Nederlandsch-Indië, I, 4e druk.
- Dingemans, L. F., Het provinciaal bestuur in Nederland en Ned.-Indië, 1926.
- Doorninck, Mr. Dr. A. van, De ontwikkeling der gemeenteschulden, *Economisch-Statistische Berichten*, 29 Aug. 1928, bl. 746.
- De ontwikkeling der gemeentefinanciën in de naaste toekomst, *De Economist*, 1930, bl. 97.
- Gyn, Prof. Dr. Ant. van, Hervorming onzer staatsbegrooting, *De Economist* 1912 bl. 77 en 161, idem 1914 bl. 323 en 405.
- Het renteprobleem in de leer der staatsfinanciën, Inaugurale rede, 's Gravenhage 1918.
- Leeningspolitiek, *Koloniale Studiën* 1929, II, bl. 94.

- Hasselt, Mr. C. J. van, Een belangrijke rechterlijke beslissing, *Locale Belangen* 1930, afl. 4, bl. 175.
- De medebestuurstaak van de zelfstandige gemeenschappen, *Locale Belangen* 1930, afl. 13, bl. 657.
- Jaarverslag provincie West-Java, 1926—1931.
- Jaarverslag provincie Oost-Java, 1929—1931.
- Jaarverslag provincie Midden-Java, 1930—1931.
- Jansen, Mr. Dr. A., Problemen van algemeene wetgeving in Ned.-Indië sinds 1926. Acad. proefschr. Batavia 1931.
- De Kat Angelino, Dr. A. D. A., Staatskundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië, 1929—1930.
- Kempen, Th. W. van, Inleiding tot het Nederlandsch-Indisch stads-gemeenterecht (zonder jaartal).
- Delegatie van wetgeving en uitvoering, *Locale Belangen* 1930, afl. 8, bl. 357.
- Kleintjes, Prof. Mr. Ph., Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, deel I 6e druk 1932; deel II 5e druk 1929.
- Kocken, Mr. Dr. M. J. A. V., Bijdrage tot de kennis van het provinciale financieewezen in zijn historische ontwikkeling. Acad. proefschr. Nijmegen 1933.
- Krabbe, Prof. Mr. H., De moderne staatsidee, 1915.
- Kranenburg, Prof. Mr. R., Het Nederlandsch staatsrecht, 3e druk, 1928—1930. Het Nederlandsch provinciaal recht, 1931.
- Leeuwen, Mr. H. J. van, De provinciale wet, 1911.
- Levelt, Dr. H. J., Wanneer mag een locale raad vergaderen en besluiten nemen? *Locale Belangen* 1929, afl. 3, bl. 123.
- Art. 51 der L.R.O. tegenover art. 12 D.B., *Locale Belangen* 1928, afl. 15, bl. 752.
- Liempt, F. J. M. van, Het financieewezen der locale ressorten, *Locale Belangen* 1929, afl. 23, bl. 1049, afl. 24, bl. 1095, idem 1930, afl. 3, bl. 125.
- Loenen, J. W. A. C. van, De gemeentewet en hare toepassing, met medewerking van Mr. S. J. Blaupot ten Cate, 1911—1919.
- Meyroos, Mr. A., Het toezicht van de colleges van gedeputeerden op de gemeenten, prae-advies uitgebracht op het 20e Decentralisatie-congres op 30 en 31 Mei 1930 te Soerabaya, Mededeeling No. 82 van *Locale Belangen*.
- Nederburgh, Prof. Dr. Mr. I. A., Eenige hoofdlijnen van het Nederlandsch-Indisch staatsrecht, 1923.
- De nieuwe staatsinrichting van Nederlandsch-Indië (Doorgetrokken hoofdlijnen), 1927.

- Oppenheim, Prof. Mr. J., Het Nederlandsch gemeente recht, 5e druk, bewerkt door Prof. Mr. Dr. C. W. van der Pot Bzn., 1928, supplement 1932.
- Overzicht van de werkzaamheden van de commissie voor de financiële verhouding tusschen het land, provincies, gemeenten en andere locale ressorten, *Locale Belangen* 1928, afl. 23, bl. 1212.
- Overzicht van overgedragen bevoegdheden in hervormd gebied, landsdrukkerij 1928.
- Poelje, Prof. Mr. G. A. van, Hedendaagsch gemeenterecht 1914. De Nederlandsche gemeente, 1921—1923. Osmose, 1931.
- Praag, Dr. L. van, Op de grenzen van publiek- en privaatrecht, 1923.
- Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië, 1922, door Mr. J. Oppenheim c.s.
- Rapport van de staatscommissie tot voorbereiding van de herziening van de gemeentewet, ingesteld bij koninklijk besluit van 4 December 1918, No. 7, uitgebracht 18 September 1920.
- Rapport inzake vermogensrechtelijke gevolgen van zelfbestuursdaden, uitgebracht door een commissie onder voorzitterschap van Prof. Mr. F. G. Scheltema, Mededeeling van de Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen van September 1931.
- Roskott, Dr. B. F., De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale gemeenschap. Acad. proefschr. Leiden 1931.
- Savornin Lohman, Jhr. Prof. Mr. A. F. de, Onze Constitutie, 3e uitg. 1920.
- Schepel, Dr. C. J. H., Waterschapswetgeving, 2e druk, 1928.
- Schrieke, Mr. J. J., De Indische politiek, 1929.
- Spit, Dr. H. J., De Indische zelfbesturende landschappen, Acad. proefschr. Leiden 1911.
- Steinmetz, Dr. B. J. F., Leeningspolitiek der Indische gemeenten, *Koloniale Studiën* 1929, II, bl. 201 (37).  
Leeningspolitiek, *Koloniale Studiën* 1930, I, bl. 91.  
Begrootingspolitiek en conjunctuur ontwikkeling, *Koloniale Studiën* 1931, I, bl. 222.
- Struycken, Prof. Mr. A. A. H., Grondwetsherziening theorie en practijk, Verzamelde werken, deel. I.
- Thorbecke, Prof. Mr. J. R., Aanteekening op de grondwet (nieuwe), 2e uitg. 1906.  
Over plaatselijke begrooting, 1847.

- Verslag van de staatscommissie inzake de financieele verhouding tusschen het rijk en de gemeenten, 1927.
- Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1920.
- Verslag van de Commissie, ingesteld bij gouvernements besluit van 31 Maart 1927, No. 9, nopens de haar opgedragen technische herziening van de stadsgemeente ordonnantie en van de provincie en regentschaps ordonnanties, landsdrukkerij, 1929.
- Verslag, beredeneerd — der bezwaren ingebracht tegen de ontwerpen der bij regeeringsbesluit van 31 Maart 1927 No. 9, ingestelde commissie voor de technische herziening van de stadsgemeenten en van de provincie- en regentschaps-ordonnanties, Mededeeling No. 78 van Locale Belangen.
- Vollenhoven, Prof. C. van, De lagere rechtsgemeenschappen overzee, Koloniaal Tijdschrift 1928, No. 3, bl. 251.
- Het grondgebied der rechtsgemeenschappen overzee, Koloniaal Tijdschrift 1928, No. 4, bl. 372.
- Deconcentratie van het regeeren overzee, Koloniaal Tijdschrift 1929, No. 2, bl. 99.
- Scheiding van macht in het regeeren overzee, Koloniaal Tijdschrift 1929, No. 3, bl. 228.
- Politie overzee, Koloniaal Tijdschrift 1930, No. 2, bl. 133.
- Regeling overzee, Koloniaal Tijdschrift 1930, No. 4, bl. 356.
- Vrijheid, Mr. H. M., Het toezicht der gedeputeerden op de begrootings- en leeningspolitiek der lagere gemeenschappen. Prae-advies uitgebracht op het 20e Decentralisatie-congres op 30 en 31 Mei 1930 te Soerabaya, Mededeeling No. 81 van Locale Belangen.
- Waard, J. de, Begrootingstechniek en financieele politiek van locale ressorten, Koloniale Studiën 1929, II, bl. 1.
- Wibaut, Dr. F. M., Gemeentebeheer, 1926.
- Werkum, Mr. H. I. van, Indische Autonomie, Koloniale Studiën, 1932, II, bl. 423.
- Westra, Prof. Mr. Dr. H., Nederlandsch-Indisch provinciaal recht, 1925.
- De Nederlandsch-Indische staatsregeling, 1927.
- Het vraagstuk der administratieve rechtspraak in Nederlandsch-Indië, prae-advies uitgebracht op het in Juli 1929 te Weltevreden gehouden Ned.-Indisch Juristencongres, overgedrukt in Mededeeling No. 77 van Locale Belangen.
- Woesthoff, Mr. P. F., De Indische decentralisatiewetgeving, 1915.





## STELLINGEN.

### I.

Het eigenlijke probleem van het nationalisme is het internationalisme.

### II.

Aangezien de vakbeweging zich verzet tegen evenredige loonsverlaging bij een 40-urige werkweek, verdient voor groote bedrijven de invoering van het z.g. Krümper-systeem, waarbij groepen van arbeiders rouleeren (5 weken arbeid — 1 week werkloos) de voorkeur boven een 40-urige arbeidsweek.

### III.

Als gevolg van de versnippering der politieke partijen en de daaruit ontstane moeilijkheden om een parlementair kabinet te vormen, is de zelfstandige positie van de Kroon aanmerkelijk grooter geworden.

### IV.

In de Vorstenlanden kan vergunning voor watergebruik tot andere doeleinden dan irrigatiezorg slechts verleend worden door het hoofd van gewestelijk bestuur en niet door het waterschapsbestuur.

### V.

De mogelijkheid, geopend bij bijblad 3020, om stukjes bebouwde grond, geëncloveerd binnen erfpachtperceel, mede in erfpacht te geven wanneer de rechthebbenden genegen zijn van hun recht af te zien, is geen uitzondering op, doch een toepassing van art. 51 lid 5 I.S..

## VI.

De opbrengst der successiebelasting te bestemmen voor den gewonen dienst is in strijd met het karakter dier belasting.

## VII.

Wijziging der Hooger Onderwijswet, waardoor de vergelijkende cultuurgeschiedenis van West-Europa en de Oostersche cultuurstaten een der vakken wordt, waarin door Indologen en Indische Juristen examen dient te worden afgelegd, is voor een behoorlijke fundeering van de opleiding gewenscht.







