



De inlandsche gemeente-ordonnantie

<https://hdl.handle.net/1874/319563>

4 gec. 192, 1934

**DE INLANDSCHE
GEMEENTE-ORDONNANTIE**

F. B. R. VAN ROSSUM

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT

DE INLANDSCHE
GEMEENTE-ORDONNANTIE

UNIVERSITEIT UTRECHT
BIBLIOTHEEK

1111

BIBLIOTHEEK UNIVERSITEIT UTRECHT



2838 478 6

Diss. Utrecht 1934

DE INLANDSCHE GEMEENTE-ORDONNANTIE

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN
DE RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT. OP
GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS
Dr. H. BOLKESTEIN, HOOGLEERAAR IN DE
FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJSBE-
GEERTE, VOLGENS BESLUIT VAN DEN
SENAAT DER UNIVERSITEIT, TE VER-
DEDIGEN TEGEN DE BEDENKINGEN VAN
DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID
EN VAN DE FACULTEIT DER LETTEREN
EN WIJSBEGEERTE OP WOENSDAG

7 NOVEMBER 1934 DES NA-
MIDDAGS TE 4 UUR

DOOR

FREDERIK BERNARD RUDOLPH VAN ROSSUM

GEBOREN TE WATERVAL (ZUID-AFRIKA)

BIJ J. B. WOLTERS' UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ N.V.
GRONINGEN — DEN HAAG — BATAVIA — 1934

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

PROMOTOR: PROF. MR. DR. H. WESTRA

VOORWOORD.

De strekking van dit geschrift is om een commentaar te geven op de „Inlandsche Gemeente-Ordonnantie”, zij het dan ook, dat ter verduidelijking ik gemeend heb goed te doen door bij eenige artikelen een uitweiding te geven, welke feitelijk buiten de grenzen van een commentaar vallen.

INHOUD.

AFDEELING I.

	Blz.
Hoofdstuk I. Inleiding	I

AFDEELING II.

De organen van de Inlandsche Gemeente	5
Hoofdstuk II. A. Het dorps hoofd	5
Hoofdstuk III. B. De vergadering van kiesgerechtigden, de dorpsvergadering en de vergadering van deelgerechtigden	31

AFDEELING III.

De functie der Inlandsche Gemeente	46
Hoofdstuk IV. A. Het desahoofd en zijn taak als gemeentelijk orgaan	46
§ 1. Het desahoofd optredende als vertegenwoordiger der Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid	47
§ 2. Het desahoofd en zijn taak als overheidsorgaan van de Inlandsche Gemeente.	51
a. De bestuurstaak van het desahoofd	51
b. De verordenende taak van het desahoofd	59
§ 3. Het desahoofd optredende als orgaan van zelfbestuur	60
§ 4. Het desahoofd optredende als bemiddelaar in civiele zaken en in zijn taak van het opleggen van tuchtmaatregelen	64
§ 5. Positie van het dorps hoofd	64

Hoofdstuk V. B. De dorpsvergadering als over- heidsorgaan der Inlandsche Gemeente	71
Hoofdstuk VI. C. De vergadering van kiesge- rechtigden	78
§ 1. De vergadering van kiesgerechtigden op- tredende als vertegenwoordiger der Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoe- danigheid	78
§ 2. De vergadering van kiesgerechtigden als overheidsorgaan der Inlandsche Gemeente .	92
Hoofdstuk VII. D. De vergadering van deelge- rechtigden optredende voor de Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid	93

AFDEELING IV.

Hoofdstuk VIII. Het toezicht op de Inlandsche Gemeente	102
A. Het vernietigingsrecht van het college van gecommitteerden	102
B. Het van rechtswege nietig zijn	109

AFDEELING V.

Hoofdstuk IX. De geldmiddelen der Inlandsche Gemeente	114
Zaak-Register	131
Artikel-Register	133

LIJST VAN AFKORTINGEN.

- | | |
|---|---|
| Adam. | Dr. L. Adam. De autonomie van het Indonesisch dorp (proefschrift Leiden 1924). |
| Boeke. | Prof. Dr. J. H. Boeke, Dorpsherstel. Tijdschrift Indisch Genootschap 1931. |
| Brückel. | Dr. A. J. W. Brückel. Indische bestuurshervorming, de tekst der wet (proefschrift Leiden 1903). |
| Bijblad. | Bijblad op het Staatsblad van Nederlandsch-Indië. |
| Carpentier Alting. | Prof. Mr. J. H. Carpentier Alting. Grondslagen der rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indië, 1926. |
| Encyclopaedie. | Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië 1917. |
| Gondokoesoemo. | Dr. Gondokoesoemo. Vernietiging van dorpsbesluiten in Indië (proefschrift Leiden 1922). |
| Handleiding
Inlandsch Gemeente-
beheer. | Handleiding ten dienste van de Inlandsche bestuursambtenaren op Java en Madoera, no. 4 BB, 1931. |
| I. G. O. | Inlandsche Gemeente-Ordonnantie. |
| I. S. | Indische Staatsregeling. |
| de Kat Angelino II. | Dr. A. D. A. de Kat Angelino. Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië, 2e deel 1929, 1930. |
| Kleintjes I. | Prof. Mr. Ph. Kleintjes. Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, 1e deel 1932. |
| Kleintjes II. | Idem 2e deel 1933. |

- Kranenburg II. Prof. Mr. R. Kranenburg. Het Nederlandsche Staatsrecht 2e deel 1933.
- Laceulle I. F. A. E. Laceulle, Eindverslag van het desa-autonomie-onderzoek op Java en Madoera 1929.
- Laceulle II. Regentschapsverslagen behorende bij het Eindverslag over het desa-autonomie-onderzoek.
- L. R. O. Locale Raden-Ordonnantie.
- P. O. Provincie-Ordonnantie.
- van Raalten. Mr. L. van Raalten, Vernietiging van dorpsbesluiten in Nederlandsch-Indië (1922—1927). De Indische Gids 1928.
- Roskott. Dr. B. F. Roskott, De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale rechtsgemeenschap (proefschrift Leiden 1931).
- R. O. Regentschapsordonnantie.
- S. G. O. Staatsgemeenteordonnantie.
- de Stoppelaar. Dr. J. W. de Stoppelaar. Balambangansch adatrecht (proefschrift Leiden 1927).
- van Vollenhoven I. Prof. Mr. C. van Vollenhoven. Het adatrecht van Nederlandsch-Indië 1e deel 1918.
- Westra. Prof. Mr. Dr. H. Westra. De Nederlandsch-Indische Staatsregeling 1934.

AFDEELING I.

HOOFDSTUK I.

INLEIDING.

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, onder welken naam, blijkens art. 20 I. G. O. de ordonnantie, vaststellende regelen omtrent het beheer en andere huishoudelijke belangen der Inlandsche Gemeenten in de Gouvernementslanden op Java en Madoera, bekend is, werd afgekondigd in Staatsblad 1906 No. 83 en is in werking getreden op 1 Maart 1906. De overeenkomstige ordonnanties voor de verschillende gewesten buiten Java en Madoera zijn alle van later datum n.l. eerst in 1914 werden de ordonnanties voor Amboina en Sumatra's Westkust vastgesteld.

De oorzaak, dat ook in dit opzicht Java de Buitengewesten ver vooruit was, is voornamelijk te danken aan de omstandigheid, dat betreffende het Javaansche dorp reeds vroeg tal van onderzoekingen ingesteld zijn geworden, zooals het in 1867 door de Regeering bevolen onderzoek naar agrarische rechten, waarvan de resultaten gepubliceerd zijn in het „Eindresumé” van het bij gouvernementsbesluit ddo. 19 Juni 1867 No. 2 bevolen onderzoek naar de rechten van den Inlander op den grond op Java en Madoera, welk onderzoek gehouden werd, teneinde de Inlandsche bevolking gerust te stellen in verband met de niet aanneming van art 1. van de ontwerp-cultuurwet van Fransen van de Putte in 1866, waarbij o. m. bij bedoeld artikel 1 aan de Inlandsche bevolking het eigendomsrecht op den grond zou worden toegekend. In de jaren 1888—1892 werd voorts een onderzoek ingesteld naar de verplichte

diensten van de inheemsche bevolking, welk onderzoek besloten werd met het „Eindresumé Fokkens” en het vaststellen van gewestelijke regelingen betreffende de samenstelling en formatie der desabesturen, de uitgestrektheid der ambtstvelden en het aantal pantjens, toegekend aan desahoofden en bestuurders, alsmede van de desapolitiediensten. In 1902 volgde het onderzoek Hasselman naar den druk en omvang der desadiensten en de naleving der gewestelijke regelingen, waarvan het rapport in 1905 verscheen¹⁾. Al deze onderzoekingen bleven beperkt tot Java en Madoera.

In 1906 besloot de Regeering de rechtspositie der Inlandsche Gemeente op Java en Madoera nader te regelen, omdat de Regeering meende de gemeente „tot de geringste bijzonderheden harer organisatie te kennen” (vgl. Bijblad 6576). Men wilde nl. uitmaken, dat de desa een rechtspersoon met eigen vermogen was en het communaal grondbezit, gemeentelijk bezit²⁾.

Waar „naar het inzicht der Regeering aanrandingen van het gemeentelijk grondbezit voorkwamen o. a. door vervreemding van aandeelen in den communalen grond aan elders gevestigde Inlanders — zelfs bij executorialen verkoop — meende Zij, dat er voorzieningen van wetgevendend aard moesten getroffen worden ter bescherming van de gemeentebelangen, vooral op vermogensrechtelijk gebied.”

„Voorts moesten desahoofd en desabestuur in hun vrijheid van handelen door wettelijke voorschriften beperkt worden”³⁾.

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie beperkt zich dan ook in hoofdzaak tot de in beide voorgaande alinea's genoemde onderwerpen, al spreekt de considerans ook meer algemeen van het beheer en andere huishoudelijke belangen der dorpen.

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, vastgesteld bij Sb. 1906 no. 83 en gewijzigd bij Sb. 1910 no. 591, Sb. 1913 no. 235, Sb. 1919 no. 217, Sb. 1925 no. 387, Sb. 1928 no. 295, en

¹⁾ Laceulle, I, 13, vgl. Adam 5.

²⁾ De Kat Angelino, II, 451.

³⁾ De Kat Angelino, II, 452, vgl. Bijblad 6576, bladz. 63, 64.

Sb. 1929 no. 227, is derhalve alleen van toepassing op Java en Madoera met uitzondering evenwel van de tegenwoordige gouvernementen Soerakarta en Djokjakarta en van de particuliere landerijen bewesten en beoosten de Tjimanoe, voor zoover deze nog niet teruggebracht zijn tot het Landsdomein (vgl. het bepaalde bij art. 20³ I. G. O.). Op de particuliere landerijen zijn de dorpen slechts woonoorden, hetgeen tot voor kort eveneens met de dorpen in de Vorstenlanden het geval was. Ook op verschillende andere dorpen in het rechtstreeks bestuurde gouvernementsgebied van Java en Madoera zijn de bepalingen van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie niet van toepassing, waartoe o. m. behooren de desa's, waarop art. 128 lid 6 van de Indische Staatsregeling van toepassing is verklaard, dus de dorpen gelegen binnen de grenzen van een stadsgemeente, welke óf geheel opgeheven zijn geworden, zooals bijv. te Soerabaja plaatsgevonden heeft, óf aan welke dorpen niet meer de regeling en bestuur van hun huishouding is gelaten geworden.¹⁾

Voorts is de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie niet van toepassing op de ondernemingskampongs, welke wel administratief, voornamelijk in het belang der politie en belastinginning bij een bepaalde desa ingedeeld zijn geworden, doch overigens geheel staan buiten de autonome sfeer van de desa's.²⁾

In enkele gevallen vallen eveneens de perdikan-desa's in het rechtstreeksche bestuurde gouvernementsgebied buiten de werkingssfeer van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie.³⁾

Is de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie beperkt tot bepaalde gebieden van Java en Madoera, ook ten aanzien van de bevolkingsgroepen heeft zij een beperkte geldingskracht.

Genoemde ordonnantie is alleen van toepassing op de inheemsche bevolking, omdat alleen deze bevolking onder

¹⁾ In den loop van dit boek zullen de Inlandsche gemeenten, gelegen binnen de grenzen van stadsgemeenten dan ook buiten beschouwing blijven.

²⁾ vgl. Adam 2. 20; Laceulle, II, 4, 581; van Vollenhoven 515; Encyclopaedie 589.

³⁾ Laceulle, I, 4. Bijblad 6576, bladz. 60, 61.

desaverband staat. In de desa's wonende Europeanen en Vreemde Oosterlingen staan daarentegen volkomen los van het desaverband, waarvan wel de voornaamste oorzaak is, dat zij geen inheemsche grondrechten kunnen uitoefenen.

In hoever ook verschillende inheemsche bevolkings-categorieën buiten het desaverband staan, zal hier beneden nog nader besproken worden.

Art. 19 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie luidende: „Onder Inlanders worden in deze ordonnantie niet verstaan de met hen gelijkgestelde personen” kan in verband met de tegenwoordige redactie van art. 163 van de Indische Staatsregeling veilig vervallen.

AFDEELING II.

DE ORGANEN VAN DE INLANDSCHE GEMEENTE.

HOOFDSTUK II.

A. HET DORPSHOOFD.

Art. 1 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie bepaalt: „Het beheer over de Inlandsche gemeenten wordt uitgeoefend door een „desa“- of „gemeentehoofd“, bijgestaan door enkele daartoe aangewezen personen, tezamen met evenbedoeld hoofd uitmakend het „desa“- of „gemeentebestuur“.

Op de woordenkeuze van dit artikel valt wel het een en ander af te dingen. Het woord „beheer“ doet denken aan een optreden voor de Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid, welke indruk versterkt wordt door het bezigen van het zelfde woord in art. 5 I. G. O., volgens welk artikel het desahoofd ook inderdaad als zoodanig voor de Inlandsche Gemeente optreedt. In plaats van het woord „beheer“ hadden dan ook beter de woorden van art. 128 lid 3 van de Indische Staatsregeling gebezigd kunnen worden n.l. „de regeling en het bestuur van de huishouding“ van de Inlandsche Gemeenten wordt uitgeoefend door een „desa“- of „gemeentehoofd“ of hadden de woorden van art. 143 van de Grondwet de voorkeur verdiend, welke laatste uitdrukkingwijze bovendien geheel in overeenstemming zou zijn met den feitelijken toestand, want aan het hoofd

van de Inlandsche Gemeente staat inderdaad het desa- of gemeentehoofd.

Voorts is het niet duidelijk, waarom nu juist de woorden „desa“- of „gemeentehoofd“ en „desa“- of „gemeentebestuur“ speciaal tusschen aanhalingsteekens geplaatst moeten worden, alsof deze woorden buitennissigheden zijn, welke feitelijk buiten den verderen tekst van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie vallen, hetgeen evenwel volstrekt niet het geval is. Eerder had bijv. het woord „deelgerechtigden“ in artikel 13 lid 3 I. G. O. tusschen aanhalingsteekens geplaatst kunnen worden, omdat dit voor Westersch georiënteerde oogen wel een geheel vreemd woord is.

De slotwoorden van dit artikel „bijgestaan door enz.“ doen denken aan art. 91 oud van de Nederlandsche Gemeentewet, waarvan de 1e en 2e alinea's luiden: „De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur (een beter woord dan „beheer“) der onderscheidene takken van de huishouding der gemeente. Ze vormen tevens met den Burgemeester een collegie.“

Het is mogelijk, dat den ontwerper van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie dit artikel van de Gemeentewet voor de oogen heeft gestaan. Volgens Bijblad 6576 is het opschrift van de eerste afdeeling „van de organisatie en inkomsten van het „desa“- of „gemeentebestuur“, wat den vorm aangaat, wel ontleend aan de Nederlandsche Gemeentewet, doch het is onwaarschijnlijk, dat hij met de in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie gebezigde woorden heeft willen uitdrukken, dat in feite het „beheerend“ orgaan van de Inlandsche Gemeente collegiaal is, zooals dit bij de moederlandsche gemeente het geval is met het „besturend“ orgaan.

Het mag evenwel van voldoende bekendheid zijn, dat de personen, die met het desahoofd tezamen het „desabestuur“ of „gemeentebestuur“ uitmaken, in geenerlei opzicht bestuursleden van een college zijn, doch dat zij slechts als helper, adviseur of handlanger van het desahoofd

fungeeren; ¹⁾ zelfs vervullen zij geen taak, welke te vergelijken zou zijn met die van de leden van de commissie van bijstand, zooals o. a. art. 71 lid 2 en 3 van de Stads-gemeente-Ordonnantie deze kent.

De feitelijke toestand is, zooals Kleintjes dit kernachtig zegt: „het desahoofd alleen beslist in alle aangelegenheden van gemeentebelang,” ²⁾ zij het dan ook met deze restrictie, dat dit hoofd in aangelegenheden door hem van gewichtigen aard geacht geen beslissing neemt dan na beraadslaging met de dorpsvergadering, terwijl hij geen beslissing mag nemen aangaande eenige handelingen liggende op vermogensrechtelijk gebied dan met instemming van de vergadering van kies- of deelgerechtigden (vgl. de artt. 6² 8³ 11² 12¹ 13³ en 17 I. G. O.).

Van een „desa”- of „gemeentebestuur” in den zin van een college, dat periodiek bijeenkomt, vergadert en bij meerderheid van stemmen beslissingen neemt, is geen sprake. Het desahoofd alleen is één van de regeerorganen der gemeente, de z.g. desabestuursleden kunnen het best beschouwd worden als beambten van het desahoofd, (vgl. eveneens Bijblad 6576, dat spreekt van „en inzonderheid van uitvoerders der bevelen van het desahoofd;” op een andere plaats spreekt bedoeld Bijblad weer hoogst eigenaardig „van een lichaam in organisatie en werkkring tot dusver van elken wettelijken band verstoken,”) waarvan eenige een min of meer zelfstandige positie innemen, met dien verstande evenwel, dat het desahoofd op elk oogenblik de geheele taak van het desabestuurslid aan zich kan trekken en ook incidenteel alles kan verrichten, wat het desabestuurslid vermag te doen. Het is dikwijls slechts een kwestie van vertrouwen of geschiktheid in hoever aan een desabestuurslid een min of meer zelfstandige taak wordt toebedeeld, terwijl in verband met zijn omvangrijke taak het desahoofd ook noodgedwongen een groot deel van zijn taak min of meer zelfstandig door de desabestuursleden moet laten uitoefenen.

¹⁾ Westra 173; Kleintjes II, 180; Adam 33.

²⁾ Kleintjes II, 180.

Ook van Vollenhoven¹⁾ is deze meening toegedaan: „In tegenstelling tot het medebestuur en de rechtspraak dezer oudsten mag het nauwelijks een rem op de macht van het gemeentehoofd heeten, dat hij medeleden heeft in het desabestuur. Want gansch anders dan in de oude desa's op Bali zijn deze medeleden slechts afhankelijke handlangers van het dorps hoofd enz.” en eveneens Adam.²⁾ „Op Java en Madoera een eenhoofdig dorpsgezag met misschien al te overwegende positie van het dorps hoofd,” terwijl Gondokoesoemo³⁾ het heeft over een despotische macht, welke de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie aan het desahoofd toekent. Laceulle⁴⁾ daarentegen heeft tegen deze constructie van „desabestuur” geen bezwaar, omdat de desabestuursleden door de bevolking „meer of minder ook als vertegenwoordigers van het dorps hoofd” worden beschouwd, hetgeen inderdaad juist is, doch al zijn zij vertegenwoordigers dan zijn zij nog geen medebestuursleden.

De vraag rijst, waarom de ongelukkige uitdrukking „desa- of gemeentebestuur” dan wel opgenomen is. Blijkens de toelichting in Bijblad 6576 is dit geschied om te doen uitkomen, dat het woord „bestuurders” in de uitdrukking „hoofden en bestuurders” in art. 128. I. S. lid 1 geen pleonasme is en omdat in het Inlandsch Reglement hier en daar sprake is van „de oudsten van het dorp” en van aan het dorps hoofd ondergeschikte „beambten”, werd het uit een practisch (!) oogpunt gewenscht gevonden om van de desabestuurders gewag te maken, die het dorps hoofd in zijn bestuurstaak bijstaan.

Deze motiveering is minder juist; niet alleen zijn „de oudsten van het dorp” toch weer geheel andere personen dan de desabestuursleden, doch door het woord „desa-” of „gemeentebestuur” te gebruiken in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie volgt daaruit nog niet voetstoots,

¹⁾ van Vollenhoven I, 532.

²⁾ Adam 37.

³⁾ Gondokoesoemo 49.

⁴⁾ Laceulle I, 16.

dat dit bestuur identiek is met de in de Indische Staatsregeling genoemde „bestuurders” en de in het Inlandsch Reglement genoemde „beambten”.

Een vage uitdrukking in de eerste alinea van art. 1 I. G. O. zijn eveneens de woorden „door enkele daartoe aangewezen personen”, omdat deze uitdrukking volkomen in het midden laat, door wie deze personen aangewezen moeten worden. Zonder eenig bezwaar had men hieraan de woorden kunnen toevoegen, welke voorkomen in art. 2 lid 3 I. G. O. volgens „het plaatselijk gebruik”.

Volgens de adat (vgl. art. 2 lid 3) worden deze desa-bestuursleden, zooals hieronder nog nader besproken zal worden, als regel door het dorpshoofd zelf aangewezen.¹⁾ Het dorpshoofd is op Java en Madoera onder verschillende benamingen bekend, de meest voorkomende namen zijn wel: „bekel” vooral in Midden-Java, „loerah” o. a. in de Preanger en „petinggi” vooral in Madoeresche streken. Voorts komen nog namen als „djaro, kapolo, penatoes, koewoe en mandor” voor (vgl. de staten I overgelegd bij het „eindverslag over het desa-autonomie-onderzoek op Java en Madoera” van Laceulle en van Vollenhoven²⁾).

Uit art. 128 lid 1 van de Indische Staatsregeling blijkt, dat het desahoofd, gekozen moet worden, welke verkiezing goedgekeurd moet worden. Meer uitvoerig bepaalt art. 2 lid 1 I. G. O.:

„De regelen omtrent de verkiezing van desahoofden en de goedkeuring dier verkiezing door het hoofd der afdeeling worden, met inachtneming van het bepaalde bij art. 71 van het reglement op het beleid der regeering voor Ned. Indië (d. i. thans art. 128 van de Indische Staatsregeling) bij algemeene verordening vastgesteld.”

¹⁾ Westra 173.

²⁾ van Vollenhoven I, 533, 710.

De redactie van deze alinea zal nog gemoderniseerd moeten worden o. a. zal het tegenwoordige artikel, dat hierop betrekking heeft, van de Indische Staatsregeling, aangehaald dienen te worden, terwijl in plaats van de uitdrukking „algemeene verordening” in overeenstemming met de redactie van art. 128 I. S. het woord „ordonnantie” gebezigd moet worden, aangezien thans de ordonnantie-wetgever regelen betreffende de verkiezing van desahoofden vaststellen kan, als zijnde een inwendige Indische aangelegenheid.

De desbetreffende regelen, welke thans nog van kracht zijn, zijn gegeven bij de Kroonordonnantie van 1907, opgenomen in Staatsblad 212 van dat jaar.

Volgens dat reglement worden de desahoofden gekozen uitsluitend in het geval, dat er een vacature ontstaan is, door de kiesgerechtigde ingezetenen van een dorp. De tot desahoofd gekozene kan niet als zoodanig optreden, alvorens zijn verkiezing goedgekeurd is geworden door het afdeelingshoofd. Dit goedkeuringsrecht draagt geheel het karakter van een recht van sanctie en niet dat van een recht van placet, omdat het afdeelingshoofd geheel zelfstandig beoordeelt, of het al dan niet in het belang der des a is, of de tot desahoofd gekozene als zoodanig in functie zal treden.¹⁾

Om tot dorps hoofd verkozen te worden zijn geen positieve vereischten gesteld, hetgeen door Laceulle terecht als een lacune wordt gevoeld (vgl. art. 8 lid 1 en 2 van de Ontwerp-ordonnantie gevoegd bij het Eindverslag, Bijlage C).

Wel worden in art. 5 van het verkiezingsreglement Staatsblad 1907—212 eenige categorieën van personen genoemd, die niet verkiesbaar zijn.

Voorts komen in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie t. a. v. het fungeeren als dorps hoofd geen bepalingen voor betreffende onvereenigbare betrekkingen, verboden handelingen, bloed- en aanverwantschap enz., terwijl evenmin eischen zijn gesteld aan kundigheden, waarover het dorps hoofd moet kunnen beschikken, vandaar dat het aantal

¹⁾ vgl. Kranenburg II, 182, 183.

analphabeten ¹⁾ onder deze hoofden nog altijd vrij groot is, al kan zoonoodig de resident bij zijn goedkeuringsrecht rekening houden met eventueel noodzakelijk geachte bekwaamheidseischen. Zooals uit lid 2 van art. 128 van de Indische Staatsregeling blijkt, komen er op Java en Madoera ook dorpshoofden voor, die niet door de kiesgerechtigde ingezetenen verkozen worden, dat is n.l. het geval in de in art. 16 van het verkiezingsreglement bedoelde dorpen, dus in desa's, welke voorkomen op tot het landsdomein terugkeerende particuliere landerijen, derhalve particuliere landerijen, welke eerst kortgeleden teruggekocht of onteigend zijn geworden en voorts in de meeste perdikan- en overeenkomstige desa's. De hoofden van deze dorpen worden door het afdeelingshoofd benoemd.

Wel houdt de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie een bepaling in, welke betrekking heeft op de inkomsten van de dorpshoofden. Art. 3 I. G. O. luidt:

„De inkomsten, door de gemeente aan het ambt van desahoofd en aan de overige bedieningen in het desabestuur verbonden, hetzij in den vorm van ambtelijk grondbezit, hetzij in dien van dienstverrichtingen als anderszins, worden, voor zoover dit mogelijk en in het belang der bevolking wenschelijk is, met inachtneming van de terzake door den regentschapsraad gestelde voorschriften door de zorg van den regent in overleg met de bevolking geregeld.”

Wat de redactie van dit artikel betreft, diene het volgende: Een minder juiste uitdrukking is, dat de „gemeente” inkomsten aan het ambt van het desahoofd moet verbinden; de bedoeling is natuurlijk, dat de vergadering van kiesgerechtigden dit moet doen, tot welke vergadering zoonoodig ook nog andere belanghebbenden dan de kiesgerechtigden

¹⁾ Laceyulle II, 428, 611.

toegelaten kunnen worden. Dat dit inderdaad de bedoeling is, blijkt eveneens uit de slotwoorden, hoewel deze woorden weer te ruim gesteld zijn, n.l. „door de zorg van den regent in overleg met de bevolking geregeld.” Met „bevolking” is niet bedoeld de geheele desabevolking, doch de vergadering van kiesgerechtigden of de dorpsvergadering (de vergadering der kiesgerechtigden aangevuld met andere belanghebbenden) De regeling moet geschieden door de zorg van den regent; het is niet noodzakelijk, dat de regent dit persoonlijk doet, doch hij kan dat eveneens opdragen aan lagere ambtenaren van het Inlandsch bestuurscorps.

De bedoeling is, dat deze inkomsten vastgesteld worden door de dorpsvergadering c.q. vergadering van kiesgerechtigden (over deze begrippen zie beneden) in overleg c.q. in overeenstemming met een der ambtenaren van het Inlandsch bestuur. Aan het Inlandsch bestuur worden hier dus uitgebreide bevoegdheden gegeven, die de desa-autonomie sterk kunnen aantasten. ¹⁾

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie kent hier een dorpsvergadering, welke vergadert zonder desahoofd.

In de praktijk worden de inkomsten, welke door de vergadering van kiesgerechtigden c.q. de dorpsvergadering aan een nieuw opgetreden desahoofd toegekend worden, in den regel vastgesteld in overeenstemming met en op voordracht van de in art. 2 lid 1 van het verkiezingsreglement Sb. 1907—212 bedoelde verkiezingscommissie, welke gewoonlijk bestaat uit eenige ambtenaren van het Inlandsch bestuurscorps: districtshoofd + onderdistrictshoofd of mantri-politie of onderdistrictshoofd + mantri-politie en dit vindt meestal plaats in overleg met de vergadering van kiesgerechtigden dus zonder andere belanghebbenden, even vóórdat tot een verkiezing van een nieuw desahoofd wordt overgegaan. ²⁾

Worden daarentegen deze inkomsten gedurende een

¹⁾ vgl. eveneens Adam 55.

²⁾ Lacleulle II, 113, (bedoelde desabeslissing was evenwel niet in strijd met de wet). Vgl. eveneens de Stoppelaar 15.

ambtsperiode van een desahoofd herzien, dan geschiedt dit door het desahoofd met instemming of na verkregen machtiging van het districts- of onderdistrictshoofd in overeenstemming met de in art. 6 lid 2 I. G. O. bedoelde dorpsvergadering, dus een vergadering, waaraan ook nog andere personen dan alleen de kiesgerechtigden deel kunnen nemen.

Derhalve inkomsten door de „gemeente” (waarvoor in verband met bovenstaande gelezen dient te worden „van gemeentewege”, omdat met het woord „gemeente” toch de rechtsgemeenschap bedoeld wordt), aan het ambt van desahoofd verbonden, worden niet door de geheele „bevolking” vastgesteld, doch door de dorpsvergadering als bedoeld in art. 6 lid 2 I. G. O. of door de vergadering van kiesgerechtigden in overeenstemming met het Inlandsch bestuur („de zorg van den Regent”).

In dit art. wekken de woorden „aan de overige bedieningen in het desabestuur” weer zeer sterk den indruk op, dat er een collegiaal besturend college aan het hoofd van de desa staat. Als voorbeelden van inkomsten van gemeentewege aan het desahoofd toegekend noemt het artikel:

1^o. inkomsten in den vorm van ambtelijk grondbezit; dat zijn derhalve inkomsten, welke getrokken worden uit de exploitatie van ambtsvelden, hetzij door eigen bebouwing, hetzij door het doen bewerken in deelbouw of door het verhuren hiervan aan Inlanders of niet-Inlanders, bijv. aan suikerondernemingen.

2^o. inkomsten in den vorm van dienstverrichtingen, waarmede in hoofdzaak bedoeld zijn de z.g. pantjendiensten, waarop hierbeneden nog verder teruggekomen zal worden.

3^o. „inkomsten als anderszins”, waaronder vallen de z.g. onregelmatige dessaheffingen, waarover hierbeneden eveneens nog meer vermeld zal worden.

Het artikel maakt terecht geen melding van de van overheidswege aan de desahoofden toegekende emolumenten, welke inkomsten toegekend worden geheel buiten be-
moeienis van de desagenooten om en waarvan wel de voor-

naamste zijn de door de desahoofden getoucheerde collecteloonen.

Tenslotte bepaalt dit artikel nog, dat door den regentschapsraad betreffende de regeling van deze inkomsten regelen kunnen worden vastgesteld, evenwel met de restrictie „voor zoover dit mogelijk en in het belang der bevolking wenschelijk is.”

De strekking van dit voorschrift is om te hooge opdrijving van deze inkomsten te voorkomen, omdat zij anders te zwaar op de bevolking zouden drukken. Dat dienaangaande ernstige misstanden voorkwamen, bewijst wel, dat de Regeering hieromtrent twee maal een onderzoek meende te moeten doen instellen, n.l. in de jaren 1888—92 door Fokkens en in het jaar 1902 door Hasselman en dat als gevolg van deze onderzoekingen reeds vóór het totstandkomen van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie nopens deze inkomsten gewestelijke regelingen bestonden.¹⁾ Hoe nuttig dit voorschrift dan ook moge wezen, toch acht ik de restrictie, dat deze regelen alleen vastgesteld zullen worden, indien dit mogelijk en gewenscht is, bepaald noodzakelijk. In de door Volkslectuur uitgegeven Handleiding van het Inlandsch Gemeentebeheer²⁾ wordt terecht opgemerkt: „Voor de overige wisselvallige inkomsten is het niet wel mogelijk een vaste gewestelijke of zelfs afdeulingsregeling te geven, doordien zij van streek tot streek, ja vaak van desa tot desa verschillen. Ondertusschen verdient het trekken van zekere grenzen t. a. v. te zonderlinge of buitensporige heffingen alle aanbeveling en zouden de verkiezingscommissiën bij voorkomende desahoofdverkiezingen den kiezers het bezwarende of onbillijke dier regelingen voor kunnen houden om aldus te trachten hen tot afschaffing of vermindering daarvan te brengen.”

Deze juiste opmerking gaat niet alleen op voor de wisselvallige inkomsten, doch eveneens voor de meer vaste inkomsten uit de opbrengst van ambtsvelden of van afkoop-

¹⁾ Laceulle I, 12, 13. Bijblad 6576, bladz. 74, Encyclopaedie 591, vgl. de Stoppelaar 16.

²⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer 14, 15.

sommen van pantjendiensten. Ook dienaangaande bestaan er van desa tot desa groote verschillen. ¹⁾

De door de regentschapsraden vast te stellen verordeningen nopens deze inkomsten zullen slechts eenige vage algemeenheden kunnen inhouden bijv. betreffende het maximum bedrag, dat, waar dit gebruikelijk is, aan afkoopgeld voor pantjendiensten per persoon geheven mag worden of betreffende de maximum uitgestrektheid der ambtsvelden, (Bijblad 6576 maakt ook gewag, dat vroeger door de hoofden van gewestelijk bestuur tevens minima vastgesteld werden, hetgeen een zonderlinge bepaling was, omdat ook tegenwoordig nog niet alle desahoofden ambtsvelden hebben) dat bijv. aan het desahoofd toegewezen mag worden of dat de uitgestrektheid dezer ambtsvelden slechts een zeker percentage van de bouwgronden van de desa mag bedragen, tegen welk laatste beding door de Regeering in Bijblad 5558 bezwaren werden gemaakt. ²⁾ Inderdaad houden de door de residenten en regentschapsraden vastgestelde regelingen slechts een vaststelling van dergelijke maxima in, hoewel deze regelingen al weer veel van hun waarde verloren hebben, omdat zij dikwijls ook nog overschrijding van deze maxima, indien dit door de bevolking gewenscht wordt, toelaten. ³⁾

De vaststelling van dergelijke maxima heeft slechts een theoretisch nut in verband met de zeer uiteenloopende toestanden in de verschillende desa's. Door bijv. te bepalen, dat een desahoofd in een bepaald regentschap niet meer dan 10 bouw sawahgronden als ambtsweld mag hebben, wordt feitelijk nog niets gezegd, zoo wordt o. a. in het geheel geen rekening gehouden met de qualiteit dier sawahs, doch aangenomen, dat deze qualiteit in een regentschap vrijwel overal gelijk is, dan kan dit nog beteekenen, dat een desahoofd van een kleine armoedige desa veel te royaal bezoldigd wordt en een hoofd van een groote welvarende desa niet voldoende wordt geremunereerd. Deze zelfde bezwaren

¹⁾ vgl. Encyclopaedie 592.

²⁾ vgl. de Stoppelaar 16.

³⁾ Adam 53; Lacculle II, 444.

kunnen worden aangevoerd voor die desa's, waar de pantjendiensten in geld worden afgekocht en daaromtrent bij regentschapsverordening eveneens maximumbedragen zijn vastgesteld. Ook hier geldt weer, dat indien het maximum van de afkoopsommen voor pantjendiensten voor een bepaald regentschap op bijv. f 2.50 per persoon is vastgesteld, een werkelijke heffing tot dit bedrag op de bevolking van een armoedige desa een ondragelijken last kan leggen, terwijl in een rijke welvarende desa een dergelijke afkoopsom weer te laag moet worden geacht, terwijl bovendien ook geen rekening gehouden wordt met het verschil in financieele draagkracht tusschen de pantjendienstplichtigen onderling. Zouden door de regentschapsraden daarentegen zeer gedetailleerde regelingen vastgesteld worden — het zou zelfs mogelijk zijn, dat desa's-gewijs of voor groepen van desa's regelen vastgesteld werden — dan is het gevaar niet denkbeeldig, dat de regentschapsraden feitelijk de inkomsten van het desahoofd en de desabestuursleden vaststellen, waardoor te veel inbreuk gemaakt zou worden op de autonomie van de Inlandsche Gemeenten.

Het is overigens ook niet gewenscht om dergelijke regelingen door den regentschapsraad te doen vaststellen, welk college hiervoor veel te groot is, terwijl de leden van deze raden dikwijls geheel onkundig zijn met desa-aangelegenheden; dit geldt bijv. voor de Europeesche en de Vreemde Oosterlingen leden en o. a. ook voor de inheemsche leden-ambtenaren, die dikwijls geheel buiten het desaverband staan, of te veel lokaal georiënteerd zijn. (uitgezonderd dienen natuurlijk te worden de leden-bestuursambtenaren). Ook is het beslist ongewenscht, dat dit alles omgaat buiten voorkennis van het Europeesch bestuur, omdat het dorps-hoofd toch een belangrijke schakel is in de geheele bestuursorganisatie, wel wat al te klakkeloos is in dit artikel de regentschapsraad in de plaats gesteld van het hoofd van gewestelijk bestuur, en het hoofd van plaatselijk bestuur vervangen door den regent, zoodat het Europeesch bestuur met één pennestreek uitgeschakeld is geworden, doch

bovendien is nog een andere ernstige fout gemaakt geworden. Zooals hierboven reeds vermeld, worden bedoelde inkomsten geregeld door de zorg van den Regent in overleg met de „bevolking”. Bedoelde regelingen waren dus, zooals dit in de praktijk tevens werd opgevat, een door het hoofd van gewestelijk bestuur vastgestelde leidraad voor de aan hem ondergeschikte bestuursambtenaren. Het is evenwel onmogelijk, dat de regentschapsraad een leidraad vaststelt voor den Regent en de lagere Inlandsche bestuursambtenaren voor hun taak als landsorgaan, welke taak hier toch bedoeld werd en wordt.

Om aan al deze bezwaren tegemoet te komen, dient art. 3 zoodanig gewijzigd te worden, dat de inkomsten, welke van gemeentewege aan het dorpshoofd en de z.g. desa-bestuursleden toegekend worden, vastgesteld worden bij dorpsbesluit, welk besluit niet in werking kan treden dan na verplicht ingewonnen advies van den assistent-resident en na te voren goedgekeurd te zijn geworden door het college van gecommiteerden. Bij weigering van de goedkeuring door het college van gecommiteerden moet aan het dorpshoofd het recht worden gegeven om in hooger beroep te gaan bij den resident, terwijl de assistent-resident dit recht steeds moet hebben.

Het is beter de beslissing in beroep te geven aan den resident en niet aan het college van gedeputeerden; wel zou dit laatste systeem uitstekend passen in een Westersch gedacht decentralisatiesysteem, doch het neemt niet weg, dat de desa daarmee weinig gebaat zou zijn. Ook van het college van gedeputeerden moet gezegd worden, dat dit college als regel niet met desa-aangelegenheden voldoende op de hoogte zal zijn, terwijl voorts het aantal desa's in een provincie te groot is, om het college van gedeputeerden als beroepsinstantie naast hun eigen drukke bezigheden, nog met een omvangrijke controletaak op de desa's te belasten. Teneinde te voorkomen, dat dergelijke dorpsbesluiten spoedig in het vergeetboek raken, is de thans in art. 4 van het verkiezingsreglement, Sb. 1907—212, voorgeschreven procedure

een uitstekende waarborg, terwijl tevens er zorg voor gedragen dient te worden, dat de districts- en onderdistricts-hoofden afschriften van deze besluiten krijgen.

Het voorschrijven van een dergelijk preventief controlesysteem van het college van gecommitteerden, zou bovendien aan onze Westersche opvattingen van politieke decentralisatie niet te kort doen, in verband met hetgeen voorgeschreven is voor de vaststelling van de bezoldigingen van de uitvoerende colleges van de provincie en stadsgemeente. Weliswaar worden de tractementen van den Gouverneur en Burgemeester door den Gouverneur-Generaal vastgesteld, hetgeen ook bezwaarlijk anders geregeld had kunnen worden, omdat beide landsdienaren zijn, terwijl het desahoofd dit niet is; de bezoldigingen van gedeputeerden en wethouders worden evenwel door de betrokken raden vastgesteld evenwel met instemming respectievelijk van den Gouverneur-Generaal en het college van gedeputeerden (vgl. art. 24 P. O. en art. 19 lid 2 S. G. O.).

Hoewel een preventief controlesysteem van het college van gecommitteerden ook op Westersche leest is geschoeid, bestaan hiertegen geen overwegende bezwaren, omdat de terzake volkomen deskundige Regent voorzitter en lid van dit college is met tot op heden nog overwegenden invloed op de gecommitteerden. Het is wel mogelijk, dat de regentschapsraad een bindenden leidraad vaststelt, waarin de meermalen genoemde maxima-getallen opgenomen worden voor het college van gecommitteerden, waaraan dit college zich bij haar goedkeuringsrecht te houden heeft. Zooals deze materie thans geregeld is, is het verre van bevredigend; het Inlandsch bestuur kan thans geheel op eigen gelegenheid de inkomsten vaststellen, mits zij maar binnen bepaalde maxima blijft, indien daaromtrent tenminste regelen zijn gegeven en met de dorpsvergadering overleg wordt gepleegd. Het eigenaardige is, dat deze inkomsten als regel bij dorpsbesluit worden vastgesteld, ten minste indien zij aan een reeds in functie zijnd desahoofd worden toegekend. Bevatten zij onbillijke regelingen dan kunnen dergelijke dorpsbesluiten

wegens strijd met de wet of het algemeen belang vernietigd worden overeenkomstig het bepaalde in art. 6 lid 4 I. G. O., doch dit voorschrift geeft niet den minsten waarborg, dat vernietigbare dorpsbesluiten tijdig onder de oogen van gecommiteerden komen.

Zoo zijn mij uit mijn bestuurspraktijk verschillende gevallen bekend, dat dorpsbesluiten, welke zeer onbillijke bepalingen inhielden en dan ook dadelijk wegens strijd met het algemeen belang vernietigd hadden kunnen worden, reeds jaren lang in toepassing waren gebracht, om de eenvoudige reden, dat men van het bestaan van deze besluiten niets afwist, behalve dan het betrokken onderdistrictshoofd, die hierin niets onbillijks kon zien en op wiens instigatie deze besluiten dan ook genomen waren.

Thans overgaande tot een bespreking van de inkomsten van de desahoofden — die van de desabestuursleden zullen hier beneden behandeld worden — deze bestaan uit:

- 1e. Inkomsten uit de exploitatie van ambtsvelden.
- 2e. Pantjen-, djanggol- of kemitdiensten.
- 3e. Onregelmatige desaheffingen.
- 4e. Beheerloon van credietinstellingen.

Worden al deze inkomsten van gemeentewege verleend, daarnaast ontvangen de hoofden nog van gouvernementswege verleende emolumenten n.l.

- 5e. Collecteloonen voor het innen van landsbelastingen, terwijl sommige desahoofden eveneens nog ontvangen:
- 6e. Periodieke uitkeeringen van cultuurondernemingen.

Van Vollenhoven¹⁾ noemt voorts nog als inkomsten van gemeentewege toegekend: „den steun van handlangers en bevolking bij zijn dorpstaak.”

Niet steeds zijn al deze bronnen van inkomsten aanwezig, meerdere desahoofden zijn o. a. niet in het bezit van ambtsvelden.

1e. Inkomsten uit de exploitatie van ambtsvelden is in West-Java de voornaamste bron²⁾, doch ook in Oost- en

¹⁾ van Vollenhoven I, 542.

²⁾ Laceulle I, 21.

Midden-Java zijn deze ambtsvelden van groot belang. Ambtsvelden zijn akkers, waarop het desahoofd krachtens zijn ambt een profijtrecht uitoefent, of zooals van Vollenhoven ¹⁾ dit noemt „een bouwveld, waarop iemand wegens zijn ambt een eigen recht heeft.”

In sommige desa's zijn voor dit doel geen bouwgronden, doch vischvijvers afgestaan, terwijl in andere streken gemeentelijke gronden de z.g.n. titisoro-gronden van gemeentewege geëxploiteerd worden; aan het desahoofd worden dan geen gemeentelijke gronden als ambtsveld afgestaan, doch hem wordt dan jaarlijks een vast bedrag uit de desakas toegekend. In veel gevallen is niet van gemeentewege voor een ambtsveldenbezit zorggedragen, doch heeft het Gouvernement de behulpzame hand geboden, door voor dit doel vrij landsdomein af te staan, zooals bijv. perceelen, waarop het opstalrecht gevestigd was, doch welk recht is komen te vervallen, of kleine perceelen, dikwijls langs de groote wegen gelegen, welke voor het Gouvernement waardeeloos zijn geworden, doordat de zich daarop bevindende djati-boschjes weggekapt zijn geworden. Meermalen liggen de ambtsvelden niet in de desa, ten behoeve van welks dorpsbestuur ze dienen moeten; d. i. dikwijls het geval als op de wijze als in den vorigen zin bedoeld van gouvernementswege voor het ambtsveldenbezit zorggedragen is geworden ²⁾ of indien in een bepaalde desa geen sawahs voorkomen en het desahoofd er toch prijs opstelt een sawahambtsveldenbezit te hebben. Als regel worden de ambtsvelden niet door het desahoofd zelf bebouwd, terwijl verhuur aan suiker- en tabaksondernemingen veelvuldig voorkomt; ook het ter bewerking geven aan een Inlander tegen een deel der opbrengst (deelbouw) vindt veelvuldig plaats. Ambtsvelden zijn een zeer gewilde vorm van inkomsten, vooral omdat door dit bezit het aanzien van het desahoofd onder de bevolking stijgt. ³⁾

¹⁾ van Vollenhoven I, 541.

²⁾ vgl. Lacleulle II, 589, 624.

³⁾ Lacleulle I, 17, 38.

2e. Pantjen-, djanggol- of kemitdiensten, welke in het meerendeel der regentschappen in geld of natura afgekocht worden, doch in verschillende streken eveneens nog in arbeid gepresteerd worden, in welk laatste geval deze bestaan uit huishoudelijke diensten door 2 à 5 gemeentegenooten per dag te verrichten ten huize en op het woonef van het desahoofd als voor erfonderhoud, waterdragen, brandhout kappen, enz.¹⁾ door van Vollenhoven worden deze diensten gebracht onder „verplicht onderling hulpbetoon.”²⁾

In sommige streken komen pantjensawahs voor; de inkomsten uit deze sawahs dienen dan ter vervanging van de afkoopsommen der pantjendiensten, zoodat de bevolking van deze diensten vrijgesteld is.³⁾

Uit de staten II, als bijlagen van het Eindverslag van Laceulle blijkt, dat de afkoopsommen van de pantjendiensten een zeer belangrijke bron van inkomsten zijn voor de desahoofden.

3e. Onregelmatige desaheffingen door van Vollenhoven genoemd „allerhand gratificaties in verband met een ver-reikende desa-zorg” en welke dan bestaan uit giften in geld of natura bij huwelijk, echtscheiding, koopen en verkoopen van vee, verhuizen, veeslacht, boedelscheiding, het bouwen van huizen, den rijstoogst, feesten, enz.⁴⁾

Deze inkomsten worden tegenwoordig veelal in de desakassen gestort.

Voorts valt hieronder nog hulpbetoon in den vorm van arbeid, meestal zonder betaling, doch tegen verstrekking van vrije voeding, zopals het recht op hirasan in de Zuidelijke districten van de Preanger bestaande uit het verleenen van hulp hoogstens twee maal per jaar voor de bewerking van de privé-bouvvelden van het desahoofd.⁵⁾

1) Laceulle I, 40, II, 50.

2) van Vollenhoven I, 647, Adam 49.

3) Laceulle I, 40; II, 140.

4) van Vollenhoven I, 542, Adam 49.

5) Laceulle II, 50.

4e. Beheerloon van credietinstellingen, n.l. van de dorpsbankjes en dorpsrijstschuren. De desahoofden zijn in den regel aanwezig op de tijdstippen, waarop deze credietinstellingen leeningen verstrekken en geven dan inlichtingen aangaande de credietwaardigheid der leeners, terwijl zij eveneens hun bemiddeling verleenen bij het invorderen van achterstallige schulden.¹⁾

Voor al deze bemoeienissen krijgen zij een geldelijke belooning, in den regel bestaande uit een zeker percentage van de per jaar in totaal uitgeleende bedragen.

5e. Collecteloonen voor de inning van verschillende directe belastingen, waarvan de voornaamste zijn: de landrente c.q. de Inlandsche verponding, inkomstenbelasting — ook die van Chineezen en Arabieren worden op plaatsen, waar geen Chineesche of Arabische hoofden of wijkmeesters aanwezig zijn, door de desahoofden geïnd — en de slachtbelasting.

6e. Periodieke uitkeeringen van cultuurondernemingen. Deze emolumenten worden in het bijzonder door de desahoofden in de suikerstreken genoten en bestaan uit premies, bijv. f 2.50 per bouw van den door de suikeronderneming nieuw of opnieuw ingehuurd grond.²⁾ Ook deze inkomsten worden soms in de desakassen gestort.³⁾

Volgens de bij het „Eindverslag Laceulle” overgelegde staten II hadden in 1926 55 % der desahoofden een inkomen van meer dan f 600.— per jaar, hetgeen in vergelijking met de bezoldiging der lagere Inlandsche ambtenaren niet onbevredigend mag worden genoemd. In Bantam en Madoera o. a. moeten de hoofden evenwel een deel van hun inkomsten weer afstaan aan de z.g. desabestuursleden.⁴⁾

¹⁾ Laceulle, I, 35; II, 417, 601.

²⁾ Laceulle, II, 141, 235, 444, 588.

³⁾ Laceulle, II, 235.

⁴⁾ Laceulle, I, 19.

In aansluiting met het hierboven verhandelde over het dorpshoofd kan thans het beste een verhandeling aan de z.g. desabestuursleden gewijd worden. Zooals hierboven reeds uitvoerig uiteengezet, vormen de desabestuursleden, noch afzonderlijk, noch tezamen met het desahoofd een regeerorgaan van de Inlandsche Gemeente.

Art. 2 lid 2 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie houdt in:

„De verdere samenstelling van het desabestuur wordt bepaald door den regentschapsraad onder goedkeuring van het college van gedeputeerden.”

Vooraf de woorden „verdere samenstelling” doen weer sterk denken aan een collegialen bestuursvorm, waarvan gelijk hierboven uiteengezet is geworden, evenwel totaal geen sprake is.

Feitelijk valt er dus voor de regentschapsraden aangaande de verdere samenstelling van het desabestuur niets te regelen. De bedoeling is evenwel weer, dat de regentschapsraad regelen geeft betreffende den aard en het maximum aantal dezer beambten, die het desahoofd in de vervulling van zijn taak helpen of van advies dienen.¹⁾ Hoewel de strekking van dit voorschrift is om paal en perk te stellen aan een te sterke opdrijving door het desahoofd van het aantal desabestuursleden²⁾, vaak als gevolg slechts tot nakoming van vóór hun verkiezing als zoodanig gedane beloften ter versterking van hun positie in de gemeente, (vgl. Bijblad 6576) kunnen die door den regentschapsraad vastgestelde regelen slechts eenige zeer ruim genomen getallen betreffende de maximum-formatie, bevatten, bijv. dat er in iedere desa slechts één desaschrijver mag zijn — hoewel dit zelfs nog niet voor alle desa's opgaat, want het komt voor, dat meerdere dorpen gezamenlijk één schrijver

¹⁾ vgl. Adam, 45.

²⁾ Westra, 173; Kleintjes, 181.

hebben, o. a. in Madoereesche streken en Bantam¹⁾ — of dat er één irrigatiebeambte op een bepaald aantal inwoners of op een bepaald aantal bouws sawah aanwezig mag zijn. Dergelijke regelingen kunnen evenwel onmogelijk voldoende rekening houden met de groote differentiatie van de dorpen; zoo is het o. a. mogelijk, dat een uitgestrekt, doch dunbevolkt bergdorp drie kleine complexjes sawahgronden heeft, welke ver van elkaar verwijderd liggen, zoodat het voor een behoorlijke behartiging van de irrigatiebelangen noodzakelijk is, dat er drie irrigatiebeambten aanwezig zijn, terwijl een ander groot en dichtbevolkt dorp, dat in de vlakte ligt en één groot aaneengesloten complex sawahgronden heeft met slechts één dier beambten volstaan kan.

Zouden de regentschapsraden gedetailleerde regelingen geven bijv. voor ieder dorp de samenstelling van het desa-bestuur vaststellende, dan gaan zij geheel op den stoel van de Inlandsche Gemeenten zitten, hetgeen in elk opzicht ongewenscht moet worden geacht. Over het algemeen gelden hier dus dezelfde bezwaren als hierboven betreffende de door de regentschapsraden vast te stellen regelen nopens de inkomsten van het desahoofd en desabestuursleden is opgemerkt.

Het voorschrift dankt evenwel zijn bestaan aan het feit, dat er dienaangaande ernstige misstanden voorkwamen, doordat er in bepaalde desa's te veel desabestuursleden aangesteld waren dan voor een goede behartiging van de desabelangen wel noodzakelijk was, doch dergelijke misstanden zijn toch ook wel op een andere wijze te voorkomen dan door het stellen van eenige vage onbeduidende regelen door den regentschapsraad, welke regelen bovendien een groote kans hebben, spoedig in het vergeetboek te raken (vgl. hetgeen Laceulle op bladz. 31 van het Eindverslag opmerkt aangaande de bij residentsbesluit vastgestelde regelen betreffende de nachtwachtdiensten).

Tenslotte mist dit voorschrift tegenwoordig grootendeels practische beteekenis; de tijd, dat een te sterke opdrijving

¹⁾ Laceulle, I, 37, 38; Encyclopaedie 592.

van het aantal desabestuursleden moet worden tegengegaan, is voorbij. Het aantal desabestuursleden per desa — zonder desahoofd — bedroeg gemiddeld in 1926 in West-Java 9, Midden-Java 12 en Oost-Java 10, volgens het „Eindverslag Laceulle”, hetgeen zeker niet veel is. ¹⁾

Ook is de regentschapsraad niet het aangewezen lichaam om dienaangaande regelen te geven, welk college te groot en terzake te weinig deskundig is en wier werkzaamheden toch eveneens hoofdzakelijk tot legislatieve werkzaamheden beperkt dienen te blijven; dit had veilig overgelaten kunnen worden aan het college van gecommiteerden, hetgeen bovendien het meest in overeenstemming zou zijn met de staatsrechtelijke constructie, dat voor het medebewind als regel gecommiteerden zijn aangewezen. Het is eveneens niet duidelijk om welke reden hier *imperatief* een opdracht aan den regentsraad gegeven wordt om een verordening te maken, terwijl die opdracht in art. 3 facultatief is, hoewel een regeling betreffende de inkomsten toch van meer belang is dan een regeling betreffende de „samenstelling” van het dorpsbestuur.

Uit de redactie van art. 2 lid 2 I. G. O. zou ook in tegenstelling met het bepaalde in art. 3 afgeleid kunnen worden, dat de regeling van de samenstelling van het dorpsbestuur geheel buiten de dorpelingen omgaat en dat er voor hen dienaangaande niets te regelen valt. Gelukkig is dat niet in overeenstemming met de praktijk; het desahoofd, dikwijls in overleg met de dorpsvergadering, maakt toch in eerste instantie uit, welke desabestuursleden in een bepaalde desa noodzakelijk aanwezig moeten zijn, teneinde hem in staat te stellen op een behoorlijke wijze zijn taak te vervullen. Volkomen overbodig is ook het voorschrift, dat deze regentschapsverordeningen goedgekeurd moeten worden door het college van gedeputeerden. Een dergelijk goedkeuringsrecht past uitstekend in een Westersch controlesysteem, doch vergeten wordt, dat de desa's op Java niet zoo gelijkvormig zijn als de Nederlandsche gemeenten en dat het college

¹⁾ Laceulle, I, 19.

van gedeputeerden voor een groot deel uit leden bestaat, die met het desawezen op Java zeer slecht op de hoogte zijn, hetgeen in Nederland niet het geval is, waar Gedeputeerde Staten in den regel even goed met gemeentelijke toestanden bekend zijn als de leden van het gemeentebestuur zelve.

Een betere regeling zou zijn, dat de samenstelling van de dorpsbesturen bij dorpsbesluit wordt vastgesteld, welk besluit, alvorens in werking te kunnen treden, goedgekeurd moet worden door het college van gecommitteerden en terzake van welk besluit verplicht het advies van den assistent-resident moet worden ingewonnen.

Bij weigering van de goedkeuring zou aan het dorpshoofd de bevoegdheid moeten worden gegeven, hiervan in beroep te komen bij den resident, welk appelrecht eveneens aan den assistent-resident toegekend behoort te worden voor het geval tegen zijn advies in een beslissing genomen wordt.

Art. 2 lid 3 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie bepaalt:

„De wijze van aanstelling en ontslag der leden van het desabestuur, buiten het desahoofd, wordt aan den regentschapsraad met inachtneming van het plaatselijk gebruik overgelaten.”

Ook in dit gedeelte van artikel 2 zouden de woorden „het desabestuur buiten het desahoofd” het vermoeden doen bevestigen, dat een collegiaal bestuurscollege aan het hoofd van het dorp staat. In tegenstelling met het bepaalde in het tweede lid, moet t. a. v. de regelen betreffende de aanstelling en ontslag der desabestuursleden tenminste rekening gehouden worden met het plaatselijk gebruik. Als regel worden in de praktijk de desabestuursleden door het desahoofd aangewezen, soms na overleg of in overeenstemming met of onder nadere goedkeuring van de bevolking.¹⁾

¹⁾ Westra, 173; Kleintjes, II, 180, 181.

Slechts hier en daar worden zij door de bevolking gekozen. Met bevolking is dan bedoeld de nader te bespreken dorps- of gehuchtsvergadering. „Hier en daar is de aanstelling der gekozenen (dit geldt ook voor de door het dorps- of dorpshoofd aangewezenen) aan de goedkeuring van den Regent of van andere ambtenaren (meestal het districts- of onderdistricts- hoofd) gebonden zoo noodig na een onderzoek op hun bekwaamheden.”¹⁾

Zij worden eveneens door het desahoofd ontslagen, al zal in de praktijk, indien een desabestuurslid bemerkt, dat op zijn diensten weinig of geen prijs meer gesteld wordt, of dat er van een behoorlijke samenwerking met het dorps- hoofd geen sprake is, of ook dat hij niet het noodige vertrouwen van het desahoofd geniet, hij in den regel uit eigen beweging ontslag als desabestuurslid zal vragen. „Ontslag van regeerders (waardigheidsbekleeders en handlangers moet dunkt mij in de adat onbekend zijn geweest,” merkt Adam²⁾ terecht op.

Het is dan ook moeilijk in te zien, waarom hier aan den regentschapsraad imperatief de codificatie van een stukje adatrecht wordt opgedragen en waarom „de wijze van aanstelling en ontslag” van de desabestuursleden — welke woorden blijkbaar alleen bedoelen, dat regelen zullen worden gegeven door wie deze leden benoemd en ontslagen zullen worden — niet veilig aan het ongeschreven adatrecht had kunnen worden overgelaten.

Bij het vaststellen van regelen als vorenbedoeld gelden overigens weder volkomen dezelfde bezwaren als hierboven bij de door den regentschapsraad vast te stellen regelen nopens de samenstelling van het desabestuur te berde zijn gebracht.

Van deze „desabestuursleden” wordt er één met de aanduiding van zijn functie in de Inlandsche Gemeente- Ordonnantie genoemd en wel het plaatsvervangend desahoofd, waarover art. 9 lid 1 handelt, hetwelk luidt:

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 12, vgl. eveneens Lacculle, I, 19.

²⁾ Adam 37.

Ingeval van ontstentenis van het desahoofd, berusten diens bevoegdheden en verplichtingen bij den persoon, die krachtens de dienaangaande gestelde bepalingen dan wel, bij gemis daarvan, krachtens plaatselijk gebruik belast is met de tijdelijke vervulling van vermeld ambt of met de tijdelijke waarneming van de daaraan verbonden werkzaamheden."

Een plaatsvervangend desahoofd komt onder verschillende benamingen, waarvan de meest voorkomende is: „kamitoewo", terwijl overige ambtstitels zijn: „ngabehi, raksaboemi, wakil, kliwon, kepetoengan, senders en petinggi" (vgl. de staten I van het „Eindverslag Laceulle") in een groot aantal, doch in lang niet alle desa's op Java en Madoera voor.

Waar een dergelijke functionaris niet onder de desa-bestuursleden aangetroffen wordt, wordt bij het voorkomen van een vacature of bij tijdelijke afwezigheid, wegens vertrek ter bedevaart naar Mekka, in den regel door het districts- of onderdistrictshoofd een daarvoor geschikt persoon, hoogst merkwaardig, meestal niet één van de andere desabestuursleden (de desaschrijver is hiervoor in den regel te jong en de andere desabestuursleden zijn hiervoor in den regel niet geschikt) met de tijdelijke waarneming van de werkzaamheden van het desahoofd belast.

De woorden „krachtens de dienaangaande gestelde bepalingen." laten volkomen in het midden, wie deze bepalingen moet vaststellen, n.l. de vergadering van kiesgerechtigden en de regentschapsraad, zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen. In verband met het bepaalde in art. 2 lid 2 I. G. O. zal evenwel de regentschapsraad bedoeld zijn.

De overige desabestuursleden bij de inheemsche bevolking onder de verzamelnamen (met inbegrip van het desahoofd) van „prabot desa" of „dandanan desa", „sarekat desa", „djoendjang krawat", „bebae desa" enz. bekend¹⁾ komen

¹⁾ van Vollenhoven, I, 533.

in iedere desa onder diverse benamingen voor; de voornaamste titularis hiervan is wel de desaschrijver, djoeroetoelis of tjarik genaamd, die vooral indien het dorps hoofd analphabeet is, als zijn rechterhand beschouwd kan worden. Omdat diens taak voornamelijk bestaat uit het bijhouden van een groot aantal registers en hij voor dit omvangrijke werk in den regel een zeer geringe belooning ontvangt, is de functie van desaschrijver weinig gewild. In den regel worden deze werkzaamheden dan ook vervuld door een jongen man, die nog niet zoo lang geleden de school verlaten heeft en dus nog een groote mate van schoolsche kennis bezit, dikwijls in familierelatie tot het hoofd staat en vaak nog geen eigen bezigheden heeft, waarvoor hij als boven reeds is vermeld, ook dikwijls weinig tijd beschikbaar zal hebben. ¹⁾

Van de overige functionarissen treden wel het meest op den voorgrond de gehuchts- of kamponghoofden, beambten voor het waterbeheer, beambten belast met een politiefunctie, de dorpsbode, boschbeambten en de dorpsgodsdienstbeambten.

Niet ieder dier beambten heeft een scherp afgebakende taak, ²⁾ terwijl zooals boven reeds vermeld het dorps hoofd zelf ook ten allen tijde geheel of gedeeltelijk de taak van een desabeambte kan vervullen, behalve dan die van de dorpsgodsdienstbeambte. ³⁾

Een zelfstandige positie nemen zij niet in. Het dorps hoofd draagt hun verschillende werkzaamheden op, zoowel volgens een algemeene opdracht bij hun eerste optreden, als incidenteel bij verschillende gelegenheden, terwijl zij van hun kant van verschillende voorvallen in de desa aan het hoofd verslag uitbrengen en, indien dit noodzakelijk is, dan reeds bij voorbaat maatregelen kunnen nemen onder nadere goedkeuring van het hoofd. Hun inkomsten zijn in verreweg de meeste desa's niet in evenredigheid met de door hen

¹⁾ vgl. Lacculle, II, 589, 612.

²⁾ Adam, 33; Lacculle, II, 397, 587.

³⁾ van Vollenhoven, I, 532.

verrichte werkzaamheden, ook dienaangaande kunnen door den regentschapsraad volgens art. 3 I. G. O. regelen worden vastgesteld, indien dit mogelijk en wenschelijk is, welke bewoordingen een hoogst nuttige beperking zijn, want als regel zal dit niet mogelijk zijn, omdat in die inkomsten nog een veel grootere differentiatie bestaat dan in de inkomsten van de desahoofden, zoodat deze regelingen eveneens weer op zijn hoogst zullen kunnen inhouden de opsomming van eenige nietszeggende maxima, zooals betreffende het maximum aantal der ter beschikking van ieder desabestuurslid gestelde anggoerans enz.

Bedoelde inkomsten bestaan uit:

- 1e. Inkomsten uit de opbrengst van ambtsvelden.
- 2e. Bijdragen van „alingans, penganggoer; anggoeran, lopan of wadal.” Onder deze benamingen worden verstaan welgestelde personen, die vrijgesteld zijn van alle desa- of gemeentediensten (vgl. art. 16 lid 1 I. G. O.) tegen betaling van een bepaalde som per jaar aan het bestuurslid, aan wien zij toegewezen zijn.¹⁾
- 3e. Uitkeeringen van het desahoofd van een gedeelte van de door hem ontvangen bedragen aan collecteloonen of afkoopgelden van pantjendiensten.²⁾
- 4e. Onregelmatige bijdragen van de dorpsgenooten; zoo ontvangen de dorpsgodsdienstbeambten dikwijls godsdienstige gaven, zooals de djakat en de pitrah en een deel van de huwelijks- en verstootingsgelden.³⁾

Over het algemeen zijn deze inkomsten zeer gering,⁴⁾ dikwijls ontvangen zij slechts inkomsten uit één van de vier boven aangegeven bronnen.

Ook betreffende de desabestuursleden komen in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie geen bepalingen voor aangaande benoemingseischen, verboden handelingen, onvereenigbare betrekkingen en betreffende bloed- en

¹⁾ Laceulle, I, 41, 42. Laceulle, II, 237, 531, 589, 608.

²⁾ vgl. o. a. Laceulle, II, 14, 610.

³⁾ vgl. o. a. Laceulle, II, 14, 52, 98, 446.

⁴⁾ Laceulle, I, 19.

aanverwantschap, o. a. met het desahoofd of andere desa-
bestuursleden, hetgeen maar goed is ook, want het aantal
dorpelingen, dat voor een desa-bestuursfunctie de noodige
capaciteiten bezit, is zeer gering.

HOOFDSTUK III.

B. DE VERGADERING VAN KIESGERECH- TIGDEN, DE DORPSVERGADERING EN DE VERGADERING VAN DEELGERECHTIGDEN.

Als tweede orgaan noemt de Inlandsche Gemeente-
Ordonnantie eenige vergaderingen, welke in de verschillende
artikelen op verschillende wijze aangeduid worden. Zoo
kent art. 6 lid 2 I. G. O. een vergadering, waaraan mogen
deelnemen „behalve de leden van het desa-bestuur, de
tot het kiezen van een desahoofd gerechtigden, benevens
de overige daarvoor in aanmerking komende ingezetenen.”
Art. 8 lid 3 I. G. O., art. 11 lid 2 I. G. O., art. 12 lid 1
I. G. O. en art. 17 I. G. O. spreken daarentegen van een
vergadering, waartoe worden opgeroepen „de tot het kiezen
van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente,”
welke vergadering in artikel 12 lid 2 I. G. O. tout court
„kiesgerechtigden” wordt genoemd.

Art. 13 lid 3 I. G. O. heeft het daarentegen weer over
een bijeenkomst van de „deelgerechtigden in het gebruik
van den grond der gemeente,” terwijl art. 6 lid 3 I. G. O.
en eveneens de slotwoorden van art. 13 lid 3 gehuchts-
vergaderingen noemen, respectievelijk van kiesgerechtigden
met andere belanghebbenden en van deelgerechtigden.

Resumeerende: de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie kent
derhalve niet minder dan vijf verschillende vergaderingen.

- 1e. die bedoeld in art. 6 lid 2 I. G. O., welke „dorps-
vergadering” ware te noemen.
- 2e. die bedoeld in de art. 8, 11, 12 en 17, welke de „ver-
gadering van kiesgerechtigden” genoemd kan worden.

- 3e. die bedoeld in art. 13 lid 3, welke aangeduid kan worden als de „vergadering van deelgerechtigden”.
- 4e. die bedoeld in art. 6 lid 3 I. G. O., welke aan te geven ware met den naam van „gehuchtsvergadering”.
- 5e. die bedoeld in de slotwoorden van art. 13 lid 3 I. G. O., welke met den naam van „gehuchtsvergadering van deelgerechtigden” bestempeld kan worden.

Wij zullen thans nagaan, welke personen aan deze verschillende vergaderingen kunnen deelnemen.

Omdat de „vergadering van kiesgerechtigden” in meerdere artikelen genoemd wordt en deze kiesgerechtigden tevens het hoofdbestanddeel vormen van de „dorps”- en gehuchts”-vergadering” zal in de allereerste plaats worden nagegaan, wie tot die groep van kiesgerechtigden behooren.

Volgens art. 1 alinea 2 van het reglement op de verkiezing, de schorsing en het ontslag van de hoofden der Inlandsche gemeenten op Java en Madoera zijn kiesgerechtigd:

- a. „de heerendienstplichtige ingezetenen en de leden van het bestuur der desa,”
- b. „de tot de ingezetenen der desa behorende eervol ontslagen dorpshoofden en door den Resident erkende godsdienstleeraars, moskee-beambten en bewakers van heilige graven.”

De grootste groep bestaat derhalve uit de heerendienstplichtige ingezetenen, zoodat thans nagegaan dient te worden, wie er heerendienstplichtig zijn en wie tot de ingezetenen behooren.

Volgens de heerendienstordonnanties, vastgesteld voor groepen van voormalige gewesten-residenties, op Java en Madoera, voor bepaalde voormalige gewesten-residenties of dikwijls ook voor onderdeelen daarvan, opgenomen, gewijzigd en aangevuld in de staatsbladen 1914 nos. 101 en 316, 1915 no. 21, 1916 no. 66, 1918 no. 334, 1919 no. 723, 1928 no. 62, 1920 no. 658 en 692, 1924 no. 72, 1925 no. 378, 1928 no. 295 en 1929 no. 227, zijn in het algemeen heerendienstplichtig óf de bezitters van bouwgrond, vijver, erf, tuin of vischfuiken en voorts ook bezitters van huizen

en de inwonenden met een zelfstandig middel van bestaan, óf alle werkbare hoofden van op zich zelf staande gezinnen, onafhankelijk van bouwgrond, erfbezit enz. of huisbezit, óf de gehuwde werkbare mannen.

Volgens plaatselijk gebruik vallen hieronder in sommige streken eveneens nog: „weduwnaars in het bezit van één bij hem inwonende ongehuwde meerderjarige dochter of ongehuwden werkbaren zoon, één der ongehuwde werkbare zoons, inwonende bij hun moederweduwe of bij hun niet werkbaren vader, tenzij ook een gehuwde werkbare zoon of schoonzoon, die heerendienstplichtig is, de woning deelt”;¹⁾ de ongehuwde werkbare mannen voor zoover zij eigen bestaansmiddelen hebben, de lagere gouvernements-beambten ²⁾ „een gehuwde zoon, al woont hij nog bij zijn ouders (of schoonouders) in.”³⁾

Ook dienaangaande bestaat er dus plaatselijk een zeer groote verscheidenheid, doch over het algemeen treden de criteria van bezitter van bouwgrond, erf of huis en het zijn van werkbaren man wel het meest op den voorgrond. Het behoeft evenwel geen nader betoog, dat, indien deze regelingen beurtelings op eenzelfde desa van toepassing zouden worden verklaard, dat dan geheel verschillende categorieën personen heerendienstplichtig zouden zijn.

Waar de heerendienstplicht aan het grondbezit enz. verbonden is, zijn vrouwen eveneens heerendienstplichtig en derhalve kiesgerechtigd, al kunnen tegenwoordig alleen van werkbare heerendienstplichtige mannen heerendiensten gevorderd worden en wel alleen voor het vervoeren van personen en troepen op marsch en van hun goederen, doch tegen betaling, overeenkomstig de terzake vastgestelde tarieven en slechts dan wanneer voor dat werk geen of geen voldoende aantal vrije werklieden te verkrijgen zijn, terwijl bij rampen of tot het afwenden van algemeen gevaar tijdelijk over alle werkbare mannen kan worden beschikt.

¹⁾ Laceulle, II, 621.

²⁾ Laceulle, II, 394.

³⁾ Laceulle, II, 584.

Bovendien kunnen in bijzondere gevallen als dit in het algemeen belang geëischt wordt, van de werkbare heeren-dienstplichtige mannen tegen behoorlijk loon, diensten gevorderd worden ten behoeve van het aanleggen, het vernieuwen van en het verrichten van zware herstellingen aan irrigatiewerken, indien daarvoor op behoorlijke voorwaarden geen of slechts een onvoldoend aantal vrije koelies te verkrijgen is.

Vrouwen zijn dus volgens de thans geldende regelingen niet tot het uitkomen voor het verrichten van heerendiensten verplicht, hoewel zij wel kiesgerechtigd zijn, als zij grondbezitters etc. zijn. In den regel verschijnen zij niet in de vergaderingen der kiesgerechtigden, behalve in die, welke bijeengeroepen wordt voor het verkiezen van een desahoofd en dan alleen, indien zij nadrukkelijk opgeroepen worden.¹⁾ Ook kunnen minderjarigen heerendienstplichtig zijn, indien zij grond- of huisbezitter enz. zijn. In feite kunnen zij evenwel niet opgeroepen worden tot het presteeren van heerendiensten, terwijl zij evenmin kiesgerechtigd zijn, omdat volgens de adat als eisch wordt gesteld, het volwassen zijn ter beoordeeling van het desabestuur of overeenkomstig de algemeene opinie, terwijl dikwijls ook nog door de adat als eisch wordt gesteld, het gehuwd zijn.¹⁾ De bovengenoemde vergaderingen worden als regel in het openbaar gehouden in de „bale desa” of in de open lucht. De leiding der vergadering berust bij het dorpshoofd, hoewel in vele gevallen een ambtenaar van het Inlandsch bestuur aanwezig is, in welk geval in werkelijkheid bij dezen de leiding der vergaderingen berust. Gewoonlijk worden de verschillende besluiten bij acclamatie genomen, zelden heeft een hoofdelijke stemming plaats of een andere wijze van stemmen, welke in staat stelt, om de stemmen van voor- of tegenstanders nauwkeurig op te nemen.¹⁾ Omtrent het quorum bevat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie geen bepalingen, dikwijls is de vergaderlust der dorpsgenooten niet bijzonder

¹⁾ vgl. Laceulle, II, 395, 585.

groot,¹⁾ zoodat voor de verkiezing van een dorps hoofd, de kiesgerechtigden met moeite ter vergadering bijeengetrommeld moeten worden, ook is stemmen bij volmacht mogelijk.²⁾

Voor de vergadering, welke het dorps hoofd kiest, zijn daarentegen wel voorschriften vastgesteld geworden betreffende de wijze van stemmen, het quorum en de wijze van berekening der meerderheid. Het is dus mogelijk, dat beslissingen genomen worden in een vergadering, waarin slechts een klein aantal kiesgerechtigden aanwezig is. Het is dan ook gewenscht, dat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie dienaangaande nader aangevuld wordt. Zijn dus niet alle heerendienstplichtigen kiesgerechtigd, hoewel art. 1 lid 2 van het verkiezingsreglement, Sb. 1907 no. 212, het tegendeel zou doen vermoeden; van de niet-heerendienstplichtigen worden in art. 1 lid 2 uitdrukkelijk eenige groepen wel weer kiesgerechtigd verklaard: n.l. de in functie zijnde desabestuursleden, eervol ontslagen desahoofden en eenige personen, welke min of meer religieuze bezigheden verrichten. Deze groepen vormen evenwel slechts een klein gedeelte van de van heerendienst vrijgestelden, waartoe volgens de bovengenoemde ordonnanties bovendien nog behooren, evenwel met belangrijke plaatselijke verschillen:

Landsambtenaren en beambten, gewoonlijk eveneens deze zelfde functionarissen in dienst van de lagere rechtsgemeenschappen, gepensioneerden, gewezen militairen, eervol ontslagen leden van het desabestuur na 30 jaren dienst, personen, die uit hoofde van den aard hunner betrekking of met het oog op hun afkomst door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur van heerendiensten worden vrijgesteld, gewezen ambtenaren, voor zoover door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur als zoodanig aangemerkt, gebrekkigen, bejaarden en behoeftigen, „inwoners van de kratons en van de tot de tot het apanage der titulaire sultans van Cheribon behorende gemeenten Soenjaragi en Argasoenja, benevens

¹⁾ vgl. Lacculle, II, 581.

²⁾ vgl. o. a. Lacculle, II, 395, 396, 581, 586.

alle leden van de vroegere Cheribonsche vorstenhuizen, die den titel van Raden of een hooger titel voeren" ¹⁾ „adellijken met Raden- of hooger titel, vaste opgezetenen van landbouwondernemingen" ²⁾ „weduwen" ³⁾ „officiëren en minderen van de barisan" ⁴⁾, aldus een bonte verscheidenheid; van al deze niet-heerendienstplichtigen wordt in art. 1 lid 2 slechts een klein aantal wel kiesgerechtigd verklaard, hetgeen geheel onstelselmatig plaatsgevonden heeft en moeilijk in overeenstemming met de adat kan worden geacht.

Het is n.l. volkomen raadselachtig, waarom een desahoofd en desabestuurslid wel kiesgerechtigd zijn, een eervol ontslagen desahoofd eveneens, hoewel in afwijking en in strijd met art. 1 lid 2 van Sb. 1907—212 verschillende heerendienstordonnanties bovendien als eisch stellen, dat hij minstens 5 jaren als zoodanig opgetreden moet zijn, wil hij van heerendienst vrijgesteld worden — doch een na dertig jaren dienst eervol ontslagen desabestuurslid niet.

Dat een gebrekkige of bejaarde grondbezitter niet heerendienstplichtig is, is volkomen billijk en begrijpelijk, doch waarom deze personen nu geheel buiten het desaverband gesteld worden en van de uitoefening van het kiesrecht worden uitgesloten, is daarentegen weer volkomen onbegrijpelijk.

In alle opzichten logisch is het, dat een mindere van de barisancorpsen vrijgesteld is van het verrichten van heerendiensten, omdat deze personen tegen een vrij laag soldij vrij zware militaire diensten te vervullen hebben, doch even onlogisch is het om deze lieden, die toch nog midden in het desaverband staan, van het kiesrecht uit te sluiten.

Het kan m. i. toch niet in de bedoeling van de ordonnantie-wetgever gelegen hebben om dergelijke grove inbreuken te maken op de adat.

Dat de tegenwoordige regeling inderdaad niet steeds overeenkomstig de adat is, bewijst o. a. wel het door Laceulle

¹⁾ Laceulle, II, 136.

²⁾ Laceulle, II, 395.

³⁾ Laceulle, II, 440.

⁴⁾ Laceulle, II, 621.

op bladz. 47 en 94 van de Regentschapsverslagen vermelde betreffende de „menoempang koewat”, dat zijn de voldoende gegoede huisbezitters op een andermans erven, die vroeger voor het onderzoek Fokkens in de Oostelijke helft der Preanger zelfs in de heerendiensten betrokken waren, doch het thans niet meer zijn.

Deze personen komen nl. geregeld op de desavergaderingen — behalve bij desahoofdverkiezingen — en moeten even eens medebetalen voor de bekostiging van onderhoud en herstel van gemeentewerken.

De kiesrechtregeling gegeven in art. 1 lid 2 van Sb. 1907—212 sluit dus niet in alle opzichten aan bij de adat, omdat niet voldoende rekening is gehouden met de plaatselijke verschillen, welke zich bezwaarlijk in een algemeene regeling laten vastleggen.

Naar mijn meening is het hierboven vermelde een treffende illustratie van hetgeen bij de behandeling van de artikelen 2 en 3 opgemerkt is betreffende de regelingen, die de regentschapsraad moet vaststellen, nopens de samenstelling van het desabestuur, de wijze van aanstelling en ontslag van de desabestuursleden en de inkomsten van desahoofd en desabestuursleden. Houden dergelijke regelingen meer in dan eenige nietszeggende algemeenheden, dan zullen zij in den regel inbreuk maken op de verschillende in de desa's onderling bestaande plaatselijke gewoonten.

In dit verband moge nog opgemerkt worden, dat door het bepaalde in art. 2 van de regentschapskiesordonnantie de meeste niet-heerendienstplichtigen, die om billijkheidsredenen eveneens desakiesgerechtigd moesten zijn, niet van de uitoefening van het kiesrecht voor de regentschapsraden uitgesloten worden. Deze regeling is door het bepaalde onder *a* evenwel te ruim gesteld om eventueel van toepassing te kunnen worden verklaard op het desakiesrecht.

Terecht merkt Laceulle¹⁾ dan ook op. „De veranderde tijdsomstandigheden, waarmede de desadienstregelen meer rekening gehouden hebben dan de heerendienst-ordonnanties

¹⁾ Laceulle, I, 14, 15.

maken een nieuwe regeling van het kiesrecht noodzakelijk. Voor sommige streken — o. a. de Preanger, maar ook elders waar de heerendienstplicht uitsluitend op de grondbezitters rustte — is verruiming van het kiesrecht nodig en wordt het ook door de bevolking gewenscht. (Geen wonder, omdat de bestaande regeling niet steeds overeenkomstig de adat is). Overal, waar zulks tijdens het autonomie-onderzoek aan de desalieden gevraagd werd, verklaarden deze geen bezwaar te hebben, dat het kiesrecht toegekend wordt aan alle desagenooten, die aan de zware gemeentediensten (nachtwacht-diensten) meedoen. In den regel zijn dat de huisbezitters w. o. ook zij, die wonen op andersmans erf.

N. h. v. is de meest voor de hand liggende oplossing voor het desakiesrechtprobleem deze, dat met behoud van de reeds krachtens de ordonnantie van 1907 Staatsblad 212 verkregen rechten, kiesgerechtigd worden beschouwd, de volwassen leden der desa, die volgens de desaregelingen met vaste gemeentediensten dan wel met de daarvoor in de plaats getreden heffingen in geld of natura zijn belast. Voor de volledige redactie moge verwezen worden naar art. 4 van bijgaande ontwerp-desa-ordonnantie. Jaarlijks zal dan een kiezerslijst moeten worden opgemaakt en bij volksbesluit vastgesteld. Binnen een maand na de vaststelling kunnen bezwaren tegen de kiezerslijst worden voorgebracht bij het College van Gecommitteerden."

Art. 4 luidt: 1. „Het desakiesrecht wordt uitgeoefend door de leden van het desabestuur en de volwassen ingezetenen tevens leden der desa.

a. die volgens de desaregelingen met vaste gemeentediensten dan wel met de daarvoor in de plaats getreden heffingen in geld of natura zijn belast;

b. die volgens de desaregelingen of volksgebruiken vrijgesteld zijn van vaste gemeentediensten en heffingen wegens de bijzondere diensten, die zij aan de desagemeenschap bewijzen of bewezen hebben en zij, die tot dusver kiesgerechtigd waren en op het behoud van het kiesrecht prijs stellen.

2. Jaarlijks zal een kiezerslijst worden opgemaakt en bij volksbesluit vastgesteld. Binnen een maand na de vaststelling kunnen bezwaren tegen de kiezerslijst worden voorgebracht bij het College van Gecommitteerden.

3. De kiesgerechtigde ingezetenen hebben medezeggenschap en stemrecht in de desavergadering. Zij kiezen in desa's zonder desaraad het desahoofd en in desa's met een desaraad de leden van dien raad."

Hoewel Laceulle een groote mate van vrijheid aan de desa wil geven en veel aan de adat wil overlaten, treedt de door hem voorgestelde redactie weer te veel in bijzonderheden, dan dat die regeling van algemeene toepassing kan zijn en deze dikwijls weer niet in overeenstemming zal zijn met de desa-adat van bepaalde streken.

Waarom mogen bijv. alleen de van desadiensten vrijgestelden wegens aan de desa bewezen diensten wel het actieve kiesrecht uitoefenen en waarom gebrekkigen daarentegen weer niet.

Beter komt het mij voor, dat eenige zeer algemeene regels gegeven worden, waarbij tevens categorieën van personen opgenoemd kunnen worden, die van de uitoefening van het actieve kiesrecht uitgesloten worden, zooals bijv. zij, die van de uitoefening van dit recht bij rechtelijk vonnis ontzet zijn, of zij die tot gevangenisstraf van meer dan een jaar veroordeeld zijn geworden, welke uitzonderingsregelen wegens hun Westerschen oorsprong wel van algemeene toepassing kunnen zijn.

Deze algemeene regels zouden zóó ruim gesteld moeten worden, dat bij dorpsbesluit, desnoods ook bij regentschapsverordening aanvullende regels kunnen worden vastgesteld, welke geheel in overeenstemming zijn met de plaatselijke adat.

Op die dorpsbesluiten, waarbij in overeenstemming met de locale adat, andere personen als kiesgerechtigde aangewezen kunnen worden of van dit kiesrecht uitgesloten kunnen worden, dient een preventief toezicht van het college van gecommitteerden te worden vastgesteld.

Om kiesgerechtigde te kunnen zijn, moet men volgens

art. 1 lid 2 van het verkiezingsreglement Sb. 1907—212 behalve heerendienstplichtig eveneens nog ingezetene van de desa zijn, welke eisch van ingezetenschap volgens de redactie van het artikel eveneens geldt voor de onder *b* genoemde personen, doch niet voor de leden van het desa-bestuur. Het vermoeden is evenwel gerechtvaardigd, dat abusievelijk verzuimd is geworden voor deze functionarissen eveneens den eisch van ingezetenschap te vorderen.

Van gouvernementewege zijn geen regelen vastgesteld geworden, wie als ingezetene van een desa dient te worden aangemerkt, doch volkomen terecht wordt dit ter bepaling aan het plaatselijk gebruik overgelaten.

Volgens de volksopvattingen worden onder ingezetenen verstaan de vaste inwoners der desa¹⁾ (het is m. i. niet noodzakelijk, dat deze personen volwassen of leden van de desa zijn). Een van buiten de desa afkomstige Inlander wordt als ingezetene beschouwd, indien hij een verhuisbiljet uit zijn vorige desa kan overleggen, aan welken eisch het bepaalde in art. 29 van het Inlandsch Reglement wel niet vreemd zal zijn, en, indien na eenige maanden blijkt, dat hij zich blijvend in de desa wil vestigen, terwijl hij als lid van de dorps-gemeenschap beschouwd wordt, wanneer hij zich aan de desatoestanden heeft aangepast en deelneemt aan het onderlinge hulpbetoon, ook al bezit hij reeds eerder een huis of erf. Het gevestigd zijn in de desa wordt beoordeeld naar het werkelijk verblijf.²⁾ Het is dus mogelijk, dat een bepaald persoon wel heerendienstplichtig is in een bepaalde desa, o. a. waar de heerendienstplicht aan het grondbezit verbonden is, doch dat hij in die desa niet zijn werkelijk verblijf heeft, dus geen ingezetene is en derhalve dan ook niet kiesgerechtigd.³⁾ In de desa, waar hij wel zijn werkelijk verblijf heeft, wordt hij wel als ingezetene beschouwd, doch omdat hij in die desa niet heerendienstplichtig is, is bedoelde persoon daar evenmin kiesgerechtigd, hetgeen inderdaad

¹⁾ vgl. Lacculle, I, 9.

²⁾ Lacculle, II, 46, 93, 134, 182, 231, 275, 320, 355, 394, 439, 492, 546, 583, 620.

³⁾ vgl. Lacculle, II, 396, 586.

weer een eigenaardige toestand is, omdat personen, die in dergelijke omstandigheden verkeerden, toch zeker voor de uitoefening van het kiesrecht in één van de beide desa's in aanmerking dienen te worden gebracht.

Andermaal wordt hiermede het bewijs geleverd, dat de regeling vastgesteld bij Sb. 1907—212 groote tekortkomingen heeft.

Zooals boven reeds vermeld, wordt voor de desabestuursleden niet als eisch voor de uitoefening van het kiesrecht gesteld, dat zij ingezetene van de desa zijn.

In die streken, waar meerdere dorpen tezamen één desaschrijver hebben, is die desaschrijver dus in meerdere desa's kiesgerechtigd, al zal hij in feite dit kiesrecht alleen uitoefenen in die desa, waar hij zijn werkelijk verblijf heeft.

Als 3e en 4e categorie noemt art. 1 lid 2 Sb. 1907—212 de eervol ontslagen dorpshoofden en de door den resident erkende godsdienstleeraars, moskee-beambten en bewakers van heilige graven, welke personen allen wel weer ingezetenen moeten zijn.

Hoe goed ook bedoeld, behalve dat de opsomming van de 2e, 3e en 4e categorie van personen onvolledig is, is deze opsomming bovendien niet steeds in overeenstemming met de betrokken heerendienstordonnanties; voor sommige streken geldt n.l. als eisch, dat een eervol ontslagen desahoofd minstens 5 jaar dienst moet hebben, wil hij vrijgesteld zijn van heerendienstplicht; hebben zij bij hun aftreden minder dan 5 dienstjaren, dan worden ze weer heerendienstplichtig — tenzij ze weer onder een andere categorie van vrijgestelden vallen als bijv. de gebrekkigen en bejaarden — en zijn dan weder van rechtswege kiesgerechtigd.

Hetzelfde geldt voor de 2e en 4e categorie van personen, die niet in alle heerendienstordonnanties van heerendienst vrijgesteld zijn geworden, in welk laatste geval zij natuurlijk eveneens van rechtswege kiesgerechtigd zijn, tenminste als zij tevens heerendienstplichtig zijn.

De onvolledige opsomming in art. 1 lid 2 van Sb. 1907—212 heeft tot gevolg gehad, dat tal van personen buiten het

desaverband zijn komen te staan, als adellijken, gegageerde militairen, gouvernementsambtenaren, het hooger moskeepersoneel, inlanders van de Buitengewesten, die, zooals Laceulle opmerkt als vreemdelingen in de desa wonen.¹⁾ Het is n. m. m. niet juist, dat deze personen „door hun zeden en gewoonten en andere behoeften zich niet aan het intieme desaleven kunnen aanpassen”,²⁾ zooals o. a. Laceulle meent te moeten onderstellen. Waarom zou een militair, die zich na zijn ontslag uit het militaire dienstverband in de desa gaat vestigen, waar hij geboren is, zijn familieleden heeft wonen en dikwijls goederen en bezittingen heeft, zich plotseling in die desa als een volslagen vreemdeling moeten gevoelen. Evenmin is dit steeds het geval met adellijken als bijv. de Madoereesche adellijken, die nog steeds een grooten invloed op de desalieden van de desa, waar zij geboren of woonachtig zijn, uitoefenen, zoodat zij dikwijls deels op kosten van die desagenooten in hun levensonderhoud moeten voorzien. Het is evenwel de onvolmaakte kiesrechtregeling van Sb. 1907—212, die hen geheel buiten het desaverband geplaatst heeft, aan welken misstand ten spoedigste een eind behoort te worden gemaakt, omdat juist deze personen door hun hoogere ontwikkeling zulk een uitermate belangrijken invloed zouden kunnen uitoefenen om de desa-autonomie tot een gezonde en krachtige ontwikkeling te brengen, indien zij bij alle gewichtige dorpsaangelegenheden aanwezig waren en daaromtrent hun meening kenbaar konden doen maken.

Het zijn derhalve de bovenbedoelde kiesgerechtigden, die gerechtigd zijn om deel te nemen aan de in het begin van dit hoofdstuk genoemde vergadering van kiesgerechtigden. Bij de „dorps- en gehuchtsvergadering” kunnen evenwel, behalve de kiesgerechtigden nog andere personen tegenwoordig zijn, welke personen in de alinea's 2 en 3 van art. 6 resp. aangeduid worden met de woorden: „de overige daarvoor in aanmerking komende ingezetenen een en ander

¹⁾ Laceulle, I, 8.

²⁾ Laceulle, I, 8; Boeke, 38.

met inachtneming van het plaatselijk gebruik" en „andere personen, welke volgens het plaatselijk gebruik bij die gelegenheid daarvoor in aanmerking komen."

Omdat juridisch geen gehuchtsingezetenschap bekend is, wordt in de 3e alinea van „personen" gesproken, in plaats van „ingezetenen", zooals in de 2e alinea. Het spreekt evenwel van zelf, dat die in de 3e alinea genoemde personen in ieder geval ingezetenen van de des a moeten zijn. Welke zijn nu die „overige ingezetenen" of „andere personen"? Wel in de eerste plaats vallen hier die talrijke categorieën van personen onder, die wel van heerendienst vrijgesteld zijn geworden, doch niet kiesgerechtigd zijn en voorts personen, die niet heerendienstplichtig en dus niet kiesgerechtigd zijn.¹⁾

Van het onderwerp, waarover de beraadslaging zal loopen, hangt het evenwel af, welke van die niet kiesgerechtigde personen mede ter vergadering opgeroepen zullen worden bijv. bij een beraadslaging over een bevloeiingskwestie zullen wel alleen buiten de kiesgerechtigden de niet heerendienstplichtige sawahbezitters ter vergadering opgeroepen worden. Laceulle²⁾ merkt dienaangaande op: „Behalve met de desabestuursleden en de kiesgerechtigde ingezetenen is in dat artikel terecht ook overleg voorgeschreven met „de overige daarvoor in aanmerking komende ingezetenen," zoodat ten volle rekening gehouden is met het gebruik om bijaldien hulpbetoon (bijdragen in arbeid, geld of materialen) gevorderd wordt van „niet-kiesgerechtigden" ook dezen in hunne belangen te hooren" en Meyer Ranneft³⁾ vermeldt terzake: „en spreken voor de regeling van desadiensten dikwijls vooral zij mee, die rechtstreeks nut van de diensten hebben en er daarom aan mee moeten doen."

Tenslotte nog een korte bespreking van de vergadering van deelgerechtigden en de gehuchtsvergadering van deelgerechtigden. Deze vergaderingen kunnen alleen gehouden

¹⁾ Gondokoesoemo 15.

²⁾ Laceulle, I, 9.

³⁾ Koloniale Studiën 1919, bladz. 5.

worden in desa's, waar gronden communaal bezeten worden. Onder communaal bezit wordt verstaan, dat de desa bezitster is van de bouwgronden. Bij communaal bezeten gronden kunnen evenwel weer verschillende vormen worden onderscheiden, nl.:

1e. Kan aan de deelgerechtigden ieder een vast aandeel in den communalen grond toegewezen zijn geworden. Waar dit gebruiksrecht van die vaste aandelen erfelijk is geworden, zooals in Midden Java en bovendien dikwijls zelfs vervreemdbaar aan niet-dorpsgenooten ¹⁾ dan is er, zooals Kleintjes ²⁾ terecht opmerkt, slechts een theoretisch verschil met het Inlandsch bezitsrecht, nl. het z.g. erfelijk individueel bezit. In het geval, dat de deelgerechtigden vaste erfelijke aandelen in den communalen grond hebben, zullen er geen vergaderingen van deelgerechtigden gehouden worden, tenzij voor het bespreken van aangelegenheden, welke gelijk zijn aan die, welke in een desa, waar uitsluitend erfelijk individueel bezit voorkomt, besproken worden met de grondbezitters.

2e. In verschillende streken bijv. Sidoardjo heeft een periodieke verdeling der sawahs plaats of worden.

3e. die aandelen periodiek verwisseld, zooals vooral in het Rembangsche en Noord-Soerabaja. ³⁾

In deze beide laatste gevallen dienen periodiek de vergaderingen van deelgerechtigden gehouden te worden tot het nemen van beslissingen als in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie worden genoemd. Tot de deelgerechtigden behooren als regel uitsluitend de gebruiksgerechtigden, hetgeen evenwel niet steeds het geval is; zoo komt het in Grissee en Kediri voor, dat de deelgerechtigden slechts bij toerbeurt voor een bepaald aantal jaren in het genot van een sawahaandeel zijn; ⁴⁾ in dit laatste geval zullen de deelgerechtigden, die in een bepaald jaar geen aandeel in den communalen grond verkregen hebben. m. i. eveneens mogen deelnemen aan de vergadering van deelgerechtigden.

¹⁾ Laceulle, I, 25.

²⁾ Kleintjes, II, 433.

³⁾ Laceulle, I, 27.

⁴⁾ Laceulle, II, 455.

Van al deze vergaderingen maken het desahoofd en de desabestuursleden deel uit, behalve dan van de vergaderingen der deelgerechtigden voor het geval, dat zij zelve geen gebruiksgerechtigde zijn en hebben eveneens stem, terwijl de vergadering van kiesgerechtigden, welke een nieuw dorps hoofd kiest eveneens zonder dit hoofd vergadert.

Van de dorps- en gehuchtsvergadering zou men den indruk verkrijgen, volgens de redactie van art. 6, dat deze vergaderingen slechts als adviseerende colleges optreden; in de praktijk worden evenwel ook in deze vergaderingen bij meerderheid van stemmen beslissingen genomen.

Geen van deze vergaderingen treedt evenwel als een zelfstandig college op, dat onder leiding van een eigen gekozen voorzitter staat, zoodat feitelijk gesproken had moeten worden van: „het dorps hoofd in overleg met de vergadering van kiesgerechtigden, enz. Omdat de „gehuchtsvergadering” en de „gehuchtsvergadering van deelgerechtigden” geheel dezelfde taak en bevoegdheden hebben als resp. de dorpsvergadering en de vergadering der deelgerechtigden en ook overigens in wezen volkomen gelijk zijn, zullen deze twee eerstgenoemde vergaderingen in den verderen loop van dit boek niet meer als afzonderlijke colleges besproken worden. Wij zullen thans nagaan welke taak en bevoegdheid de tot dusver besproken organen der Inlandsche gemeente hebben en op welke wijze zij van hun bevoegdheden gebruik maken en hun taak ten uitvoerleggen.

AFDEELING III.

DE FUNCTIE DER INLANDSCHE GEMEENTE.

HOOFDSTUK IV.

A. HET DESAHOOFD EN ZIJN TAAK ALS GEMEENTELIJK ORGAAN.

De artikelen van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, waarbij aan het desahoofd een taak wordt opgedragen zijn:

1e. art. 1, waarbij hem het beheer over de Inlandsche Gemeente wordt opgedragen; in deze taak evenwel bijgestaan door de desabestuursleden. In verband met het op bladz. 6 en 7 verhandelde, behoeft hier geen nadere uiteenzetting te worden gegeven, dat deze bijstand alleen neerkomt op het geven van adviezen en hulp, welke aan die desabestuursleden als taak door het desahoofd is opgedragen.

2e. in art. 5 wordt van dit beheer een nadere specificatie gegeven door thans aan het desahoofd zonder bijstand van het desabestuur de zorg op te dragen voor een richtig beheer van de instellingen, de geldmiddelen en de eigendommen en andere bezittingen.

3e. In art. 7 wordt voor de afwisseling weer een taak opgedragen aan het desabestuur, hetgeen dus wil zeggen het desahoofd, zoonoodig, geholpen door de desabestuursleden, n.l. de zorg voor de instandhouding der openbare werken.

4e. Bij art. 8 wordt aan het desahoofd de vertegenwoordiging der gemeente in en buiten rechte opgedragen, thans weer zonder de hulp van de desabestuursleden, hetgeen evenwel volkomen juist is.

5e. Tenslotte wordt in art. 16 aan het desahoofd andermaal zonder bijstand van het desabestuur als bevoegdheid gegeven om desadienstplichtigen op te roepen voor het presteeren van gemeentediensten.

Uit de redactie der artikelen blijkt, dat in de gevallen, bedoeld bij de artikelen 5 en 8, het desahoofd optreedt als vertegenwoordiger der Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid, terwijl hij de hem bij de artikelen 7 en 16 toebedeelde taak verrichtende, als overheidsorgaan van de Inlandsche Gemeente optreedt. Feitelijk wordt hem eveneens nog bij art. 6 een taak als overheidsorgaan toegewezen, doch omdat in dit geval de dorpsvergadering een overwegenden invloed op de taakvervulling van het dorps-hoofd kan uitoefenen, kan deze functie beter bij die van de dorpsvergadering behandeld worden.

§ 1. *Het desahoofd, optredende als vertegenwoordiger der Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid.*

Art. 5 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie behelst: „Het desahoofd zorgt voor een richtig beheer van de instellingen, de geldmiddelen en de eigendommen en andere bezittingen der gemeente, overeenkomstig de daaromtrent door den regentschapsraad gestelde regelen, en is in het algemeen verplicht tot vergoeding der schade, middellijk of onmiddellijk door zijne kwade trouw of nalatigheid aan de gemeente toegebracht.

Van de in het eerste lid bedoelde regelen worden uitgezonderd die regelen betreffende credietinstellingen, welke nader bij ordonnantie zullen worden geregeld.”

Een bepaling van dezelfde strekking wordt niet aangetroffen in de provincie- regentschaps- of stadsgemeente-ordonnantie.

Wel draagt art. 43 van de Locale Raden Ordonnantie aan de locale raden, dus niet aan den Voorzitter dier raden een eenigszins overeenkomstige taak op.

Als toelichting op dit artikel wordt in Bijblad 6576 ¹⁾ vermeld: „Zijn bij artikel 226 der Nederlandsche Gemeentewet Burgemeester en Wethouders persoonlijk aansprakelijk gesteld voor de op eigen gezag door hen bevolen uitgaven, in meerdere mate nog behoort die stelregel te gelden voor het dorps hoofd hier te lande, dat door geen plaatselijke begrooting gebonden en uit den aard van zijn ambt slechts in geringe mate aan het toezicht zijner desagenooten onderworpen, onvoorwaardelijk verplicht behoort te zijn tot vergoeding der schade, middellijk of onmiddellijk door zijn kwade trouw of nalatigheid aan haar toegebracht.”

Het is desniettemin een eigenaardig artikel, hetwelk aan het desahoofd verplichtingen oplegt, welke in een Westersche maatschappij niet goed denkbaar zijn. Er wordt n.l. van de veronderstelling uitgegaan, dat het desahoofd niet alleen overheidsorgaan van de Inlandsche Gemeente is, doch dat hij tevens fungeert als beheerder, administrateur, directeur en superintendent van de gemeentelijke bezittingen en instellingen als desawegen, desaschool, desakas, desapasar, desabank, de gemeentelijke bouwgronden en voor dit beheer wordt hij bovendien ten volle vermogensrechtelijk (vgl. Bijblad 6576, hetwelk melding maakt van het beheer van het gemeentelijk „vermogen” en gemeentelijke „instellingen”) aansprakelijk gesteld.

Moge in Nederland Burgemeester en Wethouders al vermogensrechtelijk aansprakelijk worden gesteld bij het tegenwoordige artikel 263 van de Gemeentewet voor de door hen op eigen gezag bevolen uitgaven, in Nederland zijn Burgemeester en Wethouders daarentegen niet vermogensrechtelijk aansprakelijk voor een slecht of niet richtig beheer der gemeentelijke instellingen als markten, gasfabriek, abattoirs enz.

Indien er daarentegen met de gelden van de desakas

¹⁾ Bijblad 6576, bladz. 75.

gefraudeerd wordt, terwijl blijkt, dat het desahoofd niet voldoende controle heeft gehouden, dan kan de geleden schade op zijn privévermogen verhaald worden; ditzelfde is het geval, indien een desapasarloods door witte mieren wordt aangetast, tengevolge van het niet behoorlijk in de teer of verf houden, of de padi in de desaloemboeng door muizen wordt opgegeten, omdat deze niet voldoende tegen muizengevaar beschermd is geworden.¹⁾

Aangezien het desahoofd hierop geregeld controle heeft te houden, kan verhaal plaats vinden op zijn privévermogen. Ook voor het geval, dat een slecht onderhouden desabrug in elkaar zakt, doordat er een vrachtkar overheen rijdt; de woorden „in het algemeen” en „middellijk” laten dien-aangaande geen twijfel over.

Onmiddellijk kan verhaal genomen worden in gevallen bijvoorbeeld, dat het desahoofd zijn ambtsvelden of rijst uit de desarijtschuur ten eigen bate verkoopt.

Dit artikel illustreert ten duidelijkste, welke overwegende positie het hoofd, doch niet het desabestuur in de desa inneemt. Het is zelfs opmerkelijk, dat de desabestuursleden in dit artikel niet eens genoemd worden, waardoor door de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie nu eens zelf aangetoond wordt, dat de desabestuursleden een rol van ondergeschikte beteekenis spelen, zoodat beter nagelaten had kunnen worden om van „desabestuur” te spreken.

Nopens dit beheer kunnen door den regentschapsraad regelen worden gegeven, evenwel niet ten aanzien van de credietinstellingen, waaromtrent bij ordonnantie regelen zullen worden gegeven (vgl. S. 1929-357).

Deze door den regentschapsraad te stellen regelen zouden kunnen inhouden administratieve voorschriften nopens de boekhouding en het bewaren van de fondsen der desakassen of van de geheven marktgeden. De vraag rijst evenwel, of het geven van dergelijke administratieve voorschriften niet beter aan het college van gecommiteerden of aan den Regent en wat de credietinstellingen betreft, aan den Gouver-

¹⁾ vgl. Bijblad 6576, bladz. 49.

neur-Generaal overgelaten had kunnen worden. Naar mijn meening ware dit zeker beter geweest; nader uit te werken voorschriften betreffende het aantal en soort der kasboeken en het maximum saldo, dat in een geldkistje van een desabank bewaard mag worden, zijn toch niet een inwendige aangelegenheid van zoodanig belang, dat hiervoor de Volksraad in de weer moet komen. Met het beheer van desabanken en desaloemboengs heeft het desahoofd al heel weinig te maken, omdat de geheele boekhouding gecontroleerd wordt door personeel van de Algemeene Volkscredietbank. Laceulle¹⁾ merkt dienaangaande op: „Praktisch komt de Overheidsregeling hierop neer, dat de desacredietinstellingen onder toezicht van den plaatselijken ambtenaar voor het Credietwezen beheerd worden door personeel, door den Regent benoemd, maar onder de bevelen van genoemden ambtenaar staande en volgens diens instructies werkende.

De desa mist alle zeggenschap over die „eigen” instellingen en over de uit het credietbedrijf verkregen baten.”

De alinea's 1 en 4 van art. 8 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie houden in:

„Het desahoofd vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.

„Dagvaardingen en alle andere exploiten zullen gedaan worden aan den persoon of ter woonplaats van het desahoofd. De persoon, met het uitbrengen van de exploiten belast, geeft van deze verrichting kennis aan het college van gecommiteerden.”

Art. 79 van de provincieordonnantie, art. 73 van de regentschapsordonnantie en art. 32 van de stadsgemeente-ordonnantie dragen deze vertegenwoordiging resp. op aan de colleges van gedeputeerden en gecommiteerden en den Burgemeester.

Dat de persoon met het uitbrengen van de exploiten belast, daarvan kennis moet geven aan het college van ge-

¹⁾ Laceulle, I, 35.

committeerden, is een eenigszins overbodige bepaling in verband met het bepaalde in art. 11 eerste alinea onder c, doch deze bepaling is vermoedelijk bedoeld als controlemaatregel. Omdat de personen met het uitbrengen van exploiten belast voorts in geenerlei dienstverhouding staan tot het college van gecommiteerden en er geenerlei sanctie op deze verplichting staat, is dit voorschrift bovendien nog van zeer twijfelachtige waarde.

§ 2. *Het desahoofd en zijn taak als overheidsorgaan van de Inlandsche Gemeente.*

a. De bestuurstaak van het desahoofd.

Art. 7. I. G. O. behelst: „Het desabestuur draagt zorg voor de instandhouding en de bruikbaarheid, overeenkomstig de daaromtrent gegeven voorschriften, van de gemeentelijke openbare werken, als: wegen, met daarin gelegen bruggen en duikers, gebouwen, pleinen, marktterreinen, waterleidingen, waterreservoirs.”

Dit artikel vertoont een duidelijke parallel met art. 5 I. G. O. met dien verstande, dat volgens laatstbedoeld artikel het desahoofd optreedt voor de gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid, terwijl hij krachtens art. 7 optreedt als overheidsorgaan (vgl. eveneens Bijblad 6576). In art. 7 wordt andermaal de onjuiste term van „desabestuur” gebruikt, doch zooals reeds bij herhaling betoogd is geworden, is het, het desahoofd en het desahoofd alleen, dat als regeerorgaan van de Inlandsche Gemeente optreedt, hetgeen ten duidelijkste eveneens blijkt uit art. 4 I. G. O., waarbij alleen het desahoofd voor deze taak aansprakelijk wordt gesteld. Bijblad 6576¹⁾ geeft o. m. als toelichting op dit artikel „Wijl echter naar algemeen gebruik die bemoeienis wordt verdeeld onder de leden van het dorpsbestuur, kwam het eigenaardig voor, ook in de ordonnantie niet alleen het

¹⁾ Bijblad 6576, bladz. 76.

desahoofd maar het geheele desabestuur voor de onderwerpelijke taak aan te wijzen, wat in dit geval, waarbij de verantwoordelijkheid uit den aard der zaak slechts administratief beteekenis heeft, zonder tot privaatrechtelijke gevolgen te leiden aan geen bezwaar onderhevig kan zijn."

Het hier opgemerkte is niet geheel juist, terwijl waar die administratieve verantwoordelijkheid als regel uitloopt op ontslag van het hoofd, het desahoofd dus met zijn ambt borg zou moeten staan voor een goede taakvervulling van de desabestuursleden, hetgeen niet in overeenstemming met de werkelijkheid is. Ook de toelichting bij art. 7 in „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer”¹⁾ is niet juist, welke toelichting als volgt luidt: „Dit is het eenige artikel in de „Inlandsche Gemeente-Ordonnantie” waarbij aan het desabestuur als werkelijk besturend lichaam een taak in het desabeheer is opgedragen.

Ook dit is wederom het vastleggen in de wet van eene vrij algemeen bestaande gewoonte.” Omdat het desabestuur geen „werkelijk besturend lichaam” is, kan hier geen sprake zijn van het vastleggen van een „vrij algemeen vaststaande gewoonte.”

Zorg moet worden gedragen voor de instandhouding en bruikbaarheid der gemeentelijke openbare werken, het spreekt evenwel van zelf, dat hieronder tevens valt het aanleggen van nieuwe wegen, etc.

Het artikel is ook overigens zeer eng omschreven, het onderhoud enz. van de openbare werken is slechts een klein onderdeel van de taak, welke de Inlandsche Gemeente op het terrein der autonomie te vervullen heeft, welke taak haar bij art. 128 lid 3 van de Indische Staatsregeling, gelaten wordt, n.l. de regeling en het bestuur van de eigen huishouding.

Onder autonomie dient verstaan te worden de bevoegdheid van de Inlandsche Gemeente „om alle belangen van haar eigen ressort te behartigen, vooral door bestuur en regeling, mits niet in strijd met het algemeen landsbelang of met

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 24.

hetgeen een hooger gezag aan zich trok." ¹⁾ Omdat de Inlandsche Gemeente reeds overheidsgezag bezat, reeds haar eigen huishoudelijke belangen behartigde, voordat er van eenig gezag van het Ned.-Indische Gouvernement sprake was — of de Javasche desa van Hindoesche oorsprong is, kan in het midden worden gelaten, doch zeker is, dat zij reeds bestond vóór de invoering van den Islam ²⁾ — kon haar de regeling en het bestuur van de eigen huishouding worden gelaten. ³⁾ Historisch is de autonome taak van de Inlandsche Gemeenten anterior aan die van het Ned.-Indische Gouvernement, doch juridisch is deze taak thans afgeleid van de Nederlandsch-Indische Regeering. De lands-overheid heeft juridisch de macht en de bevoegdheid om de autonome taak van de Inlandsche Gemeenten te beknotten, ja om deze geheel op te heffen, evenals dit met de Nederlandsche gemeenten het geval is. Van deze bevoegdheid wordt inderdaad gebruik gemaakt om Inlandsche Gemeenten gelegen binnen de grenzen van stadsgemeenten geheel of gedeeltelijk de regeling en het bestuur van hun eigen huishoudelijke belangen te ontnemen. Het is daarom niet juist om autonomie te definieeren als Adam doet in „De autonomie van het Indonesisch dorp” ⁴⁾ n.l. „de grootste mate van zelfstandigheid, die zulk een gemeenschap met eerbiediging van het boven haar staand gezag kan uitoefenen” of „dorpszelfstandigheid dus, die zich met vorstengezag en adatrecht verdraagt.” ⁵⁾

Een dergelijke opvatting van het begrip autonomie maakt van de dorpen suzereine staatjes, welke in geen enkel land, behalve dan bij zeer primitieve volken, waar het dorp dan tevens genealogische gemeenschap is, aangetroffen wordt (vgl. eveneens Adam ⁶⁾) „een zelfstandigheid, die wij met onze „European centralisation of authority and culture”

¹⁾ Kleintjes, II, 2; vgl. Kranenburg, II, 180.

²⁾ Gondokoesoemo, I, 2; Laceulle, 52.

³⁾ Westra, 22.

⁴⁾ Adam, I, 2.

⁵⁾ Adam, I, 2.

⁶⁾ Adam, I.

niet kennen"). Een dergelijke zelfstandige positie van de onderdeelen zou voor de geheele ontwikkeling van een land funeste gevolgen hebben.

Van deze autonome taak wordt in art. 7 dus slechts een klein gedeelte vermeld en wel de zorg voor de instandhouding en bruikbaarheid der openbare werken, welke de Inlandsche Gemeente middels haar bestuursorgaan ter behartiging wordt aanbevolen. Eenigszins breedvoerig, zooals „wegen met daarin gelegen bruggen en duikers" en met weidsche namen als „pleinen" „waterleidingen" worden dan eenige voorbeelden genoemd. Onder deze wegen vallen alleen de desawegen, niet de groote verkeerswegen, welke als regel in onderhoud bij de provincie en het regentschap zijn, en een enkele maal zelfs bij het Land. Ook komt het wel voor, dat bruggen, gelegen in desawegen, in onderhoud zijn bij de provincie of het regentschap, hetgeen meestal tot oorzaak heeft, dat vroeger de weg, waarin de brug voorkomt, niet in onderhoud bij de desa, doch bij het Land of een andere hoogere rechtsgemeenschap was.

Voor het onderhoud van deze wegen en bruggen ontvangen de desa's dikwijls bijdragen in geld van cultuurondernemingen, indien deze wegen door riettransport enz. beschadigd zijn geworden, ¹⁾ hetgeen tot resultaat heeft, dat de wegen in die desa's er in den regel beter uitzien — en soms ook behoorlijk verhard zijn — dan in dorpen, waar dit niet het geval is. Het aantal gebouwen, dat eigendom van de Inlandsche Gemeenten is, is niet bijzonder groot; deze bestaan uit desascholen, zeer vaak met geldelijken steun van den Lande opgericht, desa-loemboengs, gebouwtjes voor desabanken, desapasarloodsen, wachthuisjes en in sommige streken eveneens dorpsbedehuizen en een „bale desa", de plaats, waar de dorpsvergaderingen gehouden worden; pleinen komen weinig voor, een groot aantal desa's zijn evenwel in het bezit van een desapasar. Met waterleidingen worden niet bedoeld drinkwaterleidingen, waarvan er geen enkele voor zoover mij bekend door een desa wordt geëxploiteerd, doch de z.g.

¹⁾ vgl. Adam, 120.

tertiaire irrigatieleidingen, terwijl waterreservoirs vrijwel steeds in beheer zijn bij den provincialen waterstaatsdienst. De overige bemoeienissen van het dorps hoofd als overheidsorgaan liggen voornamelijk op economisch en sociaal gebied: zooals de zorg voor het tijdig doen beplanten der bouwgronden, op welke taak van bestuurswege een strenge controle wordt gehouden; dikwijls worden de sawahs dienaangaande in verschillende groepen verdeeld, welke niet gelijktijdig beplant mogen worden, in verband met de beschikbare hoeveelheid irrigatiewater en de oplevering van gronden, ten behoeve van de suikercultuur. Voorts dienen ziekten en plagen onder de gewassen bestreden te worden, terzake waarvan voorlichting van de landbouwconsulenten ontvangen wordt. Een belangrijke bemoeienis heeft het desahoofd eveneens met de bestrijding van ziekten onder de menschen (voor de bestrijding van malaria wordt van Landswege kinine verstrekt) en vee (bij besmettelijke ziekten draagt het hoofd o. a. zorg voor de isoleering van de zieke dieren).¹⁾

Zooals hierbeneden nader aangetoond zal worden, is bij deze in de vorige alinea genoemde bezigheden de grens tusschen autonomie en zelfbestuur niet altijd scherp te trekken. Aangaande de vervulling van de autonome taak kunnen daaromtrent voorschriften gegeven worden. Merkwaardig is, dat art. 7 niet alleen een zeer enge omschrijving geeft van de autonome taak van het dorps hoofd, doch eveneens niet vermeld van wien deze voorschriften afkomstig moeten zijn. Hoewel de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie toch voor een deel een uitwerking is van het bepaalde in art. 128 van de Indische Staatsregeling, bevat laatstgenoemd art. dienaangaande meer bijzonderheden dan de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie zelve.

Deze voorschriften kunnen blijkens het bepaalde in art. 128 lid 3 van de Indische Staatsregeling afkomstig zijn van den Gouverneur Generaal, van het gewestelijk gezag of van de besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen; zij kunnen mitsdien gegeven worden bij

¹⁾ vgl. Lacculle, I, 32, 33, 35, 36.

ordonnantie, regeeringsverordening, verordeningen van provinciale-, regentschaps- en stadsgemeenteraden en de hoofden van gewestelijk bestuur.¹⁾ Volgens Kleintjes, van Vollenhoven, Brückel en Roskott²⁾ hebben de gouverneurs der Javasche provincies geen keurbevoegdheid meer ten aanzien van onderwerpen, welke buiten de provinciale huishouding vallen, omdat door hen wordt aangenomen, dat abusievelijk verzuimd is geworden een artikel in de provincie-ordonnantie op te nemen van dezelfde strekking als art. 48 L. R. O.

Met Westra ben ik evenwel van oordeel, dat de keurbevoegdheid, waaronder tevens verstaan dient te worden het vaststellen van legislatieve verordeningen zonder strafsanctie, voorzoover het vaststellen van dergelijke verordeningen betreft, t. a. v. onderwerpen, welke niet tot de taak van de provincies behooren, behouden is gebleven³⁾, zoodat de gouverneurs nog de bevoegdheid hebben nopens de vervulling van de autonome taak van het dorps hoofd legislatieve voorschriften vast te stellen.

Het desahoofd kan zich bij de vervulling van al deze bestuursverrichtingen doen bijstaan door de desabestuursleden. Op bladzijde 24 van de „Handleiding betreffende het Inlandsche Gemeentebeheer” van Gouvernementswege uitgegeven, wordt als reeds vermeld als commentaar op art. 7 gegeven: „Dit is het eenige artikel in de „Inlandsche Gemeente-Ordonnantie”, waarbij aan het desabestuur als werkelijk besturend lichaam een taak in het desabeheer is opgedragen.

Ook dit is wederom het vastleggen in de wet van een vrij algemeen bestaande gewoonte.” Deze voorstelling van zaken is zoowel in strijd met die gewoonte als met de werkelijkheid. Als een bepaalde desaweg hersteld moet worden, dan belegt het desahoofd niet eerst een vergadering met de desabestuursleden, waarbij de desaschrijver, godsdienst-

¹⁾ Westra, 171.

²⁾ Kleintjes, II, 132; van Vollenhoven, Staatsrecht overzee, 161; Brückel, 277; Roskott, 81.

³⁾ Westra, 114, 115.

beambte enz. aanwezig zijn en waar dan beraadslaagd en bedisseld wordt, wat er gedaan moet worden, doch het dorps hoofd geeft persoonlijk of door middel van het betrokken gehuchtshoofd aan de gemeentedienstplichtigen bevel om voor dit herstel zorg te dragen, al is het mogelijk, dat het gehuchtshoofd dit uit eigen beweging doet, doch dan niet buiten voorkennis van het dorps hoofd. Hetzelfde heeft plaats, als het schoolbezoek van een dorps school slecht is; ook dan wordt geen vergadering belegd, waarin maatregelen tot bestrijding van het absenteïsme besproken worden, doch den gehuchtshoofden wordt opgedragen om hun invloed aan te wenden bij de ouders der kinderen, die de school veelvuldig verzuimen, opdat door hen hun kinderen regelmatig naar school gezonden worden. Een vrij zelfstandige taak hebben daarentegen veelal de beambten voor het waterbeheer, die de bevoeiing grootendeels op eigen gelegenheid regelen met de betrokken sawahbezitters, al kan het desahoofd ook zelf optreden en zal hij bij gerezen moeilijkheden zelf de leiding in handen nemen. Dat die dorps-irrigatiebeambten zulk een zelfstandige positie bezitten, is evenwel niet verwonderlijk, omdat zij in voortdurende aanraking komen met die van de provincie, welke laatste beambten tevens grooten invloed kunnen uitoefenen, omdat zij de bevoeiing van groote complexen grond moeten regelen, zoodat de desahoofden en desairrigatiebeambten gebonden zijn aan de door deze personen getroffen regelen, wil de bevoeiing niet geheel in de war loopen.

Voor de vervulling van deze autonome taak wordt het desahoofd bij art. 4 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie verantwoordelijk gesteld: welk artikel aldus luidt: „Onverminderd hetgeen bij den 2en titel van het Inlandsch Reglement is bepaald omtrent de taak van het desahoofd, is dat hoofd in het algemeen aansprakelijk voor den goeden gang van zaken, het beheer en de huishoudelijke belangen der gemeente betreffend, voor zoo

veel de bemoeienis daarmede niet tevens of uitsluitend aan anderen is opgedragen."

Bijblad 6576¹⁾ geeft als toelichting op dit artikel: „De algemeene aansprakelijkheid van het desahoofd voor den goeden gang van zaken in de gemeente is bij dit artikel in den meest uitgestrekten zin in beginsel uitgesproken. In beginsel daar het evenals bij art. 183 der Nederlandsche Gemeentewet Burgemeester en Wethouders wegens het dagelijksch bestuur der gemeente aan verantwoordelijkheid onderworpen zijn — in deze slechts een administratief principe geldt, dat trouwens steeds is aangenomen en in toepassing gebracht."

De autonome taak wordt hier genoemd „het beheer en de huishoudelijke belangen der gemeente." Voor het „beheer" der gemeente is het hoofd reeds bij art. 5 vermogensrechtelijk aansprakelijk gesteld, dus deze woorden kunnen in art. 4 gemist worden. Al is evenwel het beheer van een instelling uitsluitend aan anderen opgedragen, dan blijft het dorps-hoofd met zijn bezittingen toch verantwoordelijk voor geleden schade, indien hij nalatig blijkt te zijn geweest in het hem bij art. 5 I. G. O. opgedragen algemeen toezicht op dat beheer (vgl. bladz. 48 en 49). Terecht wordt alleen het hoofd verantwoordelijk (m.i. een beter woord dan aansprakelijk, dat meer op een privaatrechtelijke verhouding doelt) gesteld, al is het mogelijk dat „tevens of uitsluitend anderen" hiervoor in aanmerking kunnen komen.

Het woord „tevens" doelt m. i. op het geval, dat het desahoofd iets uitdrukkelijk aan het desabestuurslid opgedragen heeft. De woorden „uitsluitend anderen", indien het desabestuurslid op eigen initiatief gehandeld heeft, of indien hem een permanente taak opgedragen is, hetgeen dikwijls het geval is met de desairrigatiebeambten (vgl. eveneens de toelichting op bladz. 16 van de „Handleiding betreffende het Inlandsche Gemeentebeheer": „Met dit laatste wordt bedoeld het bestaan van regelingen, waarbij de zorg voor de waterverdeling als anderzins is toevertrouwd

¹⁾ Bijblad 6576, bladz. 75.

aan bijzondere lichamen of vaste personen in de desa."

Eveneens is dikwijls het beheer van de gemeentelijke credietinstellingen uitsluitend aan anderen opgedragen. Niet bepaald is, aan wie het desahoofd en „tevens" of „uitsluitend" de desabestuurleden aansprakelijk of verantwoordelijk zijn. Aan de dorpsvergadering of vergadering van kiesgerechtigden zijn zij zeker niet verantwoordelijk, althans niet voor bestuursdaden en legislatieve werkzaamheden, vallende buiten de bemoeienis van die vergaderingen.

In de praktijk is het desabestuurlid verantwoordelijk aan het dorpsshoofd, die zich ten allen tijde van dien beambte, wiens hulp geen goede resultaten meer oplevert, kan ontdoen. Het desahoofd zelve is in de praktijk verantwoordelijk aan het Inlandsche Bestuur, welk Bestuur het desahoofd bij ernstige tekortkomingen of verwaarloozing van zijn autonome taak of medebewindstaak voor ontslag bij den resident voordraagt en zoonoodig zelf kan ingrijpen, opdat door het desahoofd verrichte onjuiste of ongewenschte handelingen weder ongedaan worden gemaakt, zoodat ook voor de publiekrechtelijke taak het desahoofd in wezen verantwoordelijk is voor hetgeen dienaangaande door de desa-bestuurleden is verricht.

Tot een behoorlijke behartiging van de autonome taak geeft art. 17 I. G. O. aan het dorpsshoofd de bevoegdheid om over de diensten van de gemeentendienstplichtigen te beschikken.

Gemeentendiensten kunnen als een belasting in arbeid worden opgevat en deze zullen dan ook besproken worden in Hoofdstuk IX, handelende over de gemeentelijke geldmiddelen.

b. De verordenende taak van het desahoofd.

Omdat het desahoofd deze taak in den regel slechts vervult in overleg en in de praktijk in overeenstemming met de dorpsvergadering zal deze taak in hoofdstuk V bij de verordenende bevoegdheid van de desavergadering behandeld worden.

§ 3. *Het desahoofd, optredende als orgaan van zelfbestuur.*

Onder „zelfbestuur” is te verstaan het medewerken door het zelfstandig lokaal orgaan, in casu dus het desahoofd, aan de uitvoering van den door een hoogere rechtsgemeenschap gegeven regel¹⁾, welke taak door van Vollenhoven met een beter woord „medebewind” genoemd wordt.²⁾

Zeer terecht merkt Westra³⁾ op, dat tusschen autonomie en zelfbestuur geen kwalitatief, doch slechts een kwantitatief verschil bestaat, omdat zoowel de autonome als de zelfbestuursbevoegdheden juridisch aan het centraal gezag ontleend zijn, al moge ook historisch reeds een autonome taak van de Inlandsche Gemeenten bestaan hebben, voordat er sprake was van een centraal gezag van het Nederlandsch-Indische Gouvernement,⁴⁾ dus ook voordat er sprake kon zijn van een medebewindstaak in den huidige vorm.

Op deze medebewindstaak van het desahoofd hebben betrekking de beginwoorden van art. 4 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie:

„Onverminderd hetgeen bij den 2en titel van het Inlandsch Reglement is bepaald omtrent de taak van het desahoofd,”

welke woorden uitsluitend doelen op de medewerking, welke door het desahoofd verleend wordt, aan de gouvernementspolitietak.⁵⁾ Aan het desahoofd is voorts eveneens nog een belangrijke medebewindstaak opgedragen bij de inning van de verschillende belastingen, welke van gouvernementswege geheven worden, en voor de uitvoering der land-rentevoorschriften, terwijl eenige andere minder belangrijke medebewindswerkzaamheden hierbeneden nader besproken worden. Weliswaar wordt in art. 128 I. S. van deze zelfbestuurstaak geen gewag gemaakt, doch er kan hier m. i.

¹⁾ Kleintjes, II, 2; vgl. eveneens Kranenburg, II, 259.

²⁾ vgl. Kleintjes, II, 2, noot 1.

³⁾ Westra, 206.

⁴⁾ vgl. Adam, 86.

⁵⁾ vgl. Encyclopaedie, 590.

een duidelijke parallel getrokken worden met de moederlandsche gemeente gedurende de jaren 1848—1887, gedurende welke jaren ook in de Grondwet van deze taak geen melding werd gemaakt. ¹⁾

Een strijdvraag is, of hij bij het verrichten van deze politie- en belastingwerkzaamheden wel als gemeentelijk orgaan optreedt, zoodat van medebewind gesproken kan worden dan wel, of hij als zoodanig een soort centraal orgaan is.

Westra ²⁾ acht hier medebewind aanwezig, omdat het desahoofd geen landsdienaar is en hij evenmin bij het Inlandsch bestuurscorps is ingedeeld. Logemann en van Vollenhoven zijn daarentegen van oordeel, dat het desahoofd bij politie- en belastingdienst als een soort centraal orgaan fungeert. Er kan hierbij een parallel getrokken worden met de in Nederland bij speciale wetten aan burgemeesters gegeven opdrachten. ³⁾ Mij aansluitende bij de opvatting van Logemann en van Vollenhoven ⁴⁾ meen ik eveneens te moeten aannemen, dat het desahoofd dienaangaande optreedt als ware hij gouvernementsambtenaar. Dit blijkt in de eerste plaats uit de verantwoordelijkheid voor zijn medebewindstaak. De algemeene regel, zoowel in Nederland als in Nederlandsch-Indië is, dat indien een orgaan belast met medebewind deze taak niet of niet behoorlijk vervult, hetzij een ander orgaan, hetzij een ambtenaar van een hooger orgaan, de niet of niet behoorlijk verrichte taak verricht, vgl. o. a. art. 78 van de provincieordonnantie. ⁵⁾ Hier wordt dus van de veronderstelling uitgegaan, dat het orgaan om wiens bijstand verzocht wordt, eveneens weigeren kan de verlangde medewerking te verleen.

Indien een desahoofd niet of niet behoorlijk de hem opgedragen politie- of belastingwerkzaamheden zou vervullen, dan wordt geen ander met deze taak belast, doch het desa-

¹⁾ vgl. Kranenburg, II, 219, 280.

²⁾ Westra, 174.

³⁾ Kleintjes, II, 182.

⁴⁾ van Vollenhoven, Staatsrecht overzee, 12.

⁵⁾ Westra, 212.

hoofd wordt dan voor een onmiddellijk ontslag bij den resident voorgedragen.

Een tweede argument is, dat van zelfbestuur of medebewind in den zin van zelfstandig medewerken geen sprake is. Hij treedt bij de vervulling van zijn politie- en belastingwerkzaamheden volkomen onzelfstandig op. Dagelijks ontvangt hij dienaangaande instructies van de ambtenaren van het Inlandsch Bestuur, die hem nauwkeurig voorschrijven, hoe hij te handelen heeft. Vgl. eveneens, wat zijn politie-functie aangaat, het bepaalde in art. 9 van het Inlandsch Reglement, welk artikel spreekt van „bevelen” die hij stipt heeft na te leven; ook ten aanzien van zijn collecteursbezigheden ontvangt hij geregeld bevelen.

Tenslotte heeft het dorps hoofd wekelijks (vgl. art. 8 van het Inlandsch Reglement) rekening en verantwoording af te leggen aan het Inlandsch Bestuur van de vervulling van zijn medebewindstaak, welke verantwoordingsplicht niet te rijmen is met het begrip zelfbestuur.

Op die wekelijksche door het onderdistrictshoofd gehouden vergaderingen en bovendien op die, welke maandelijks door het districtshoofd worden gehouden, krijgen de desahoofden eveneens geregeld opdrachten aangaande deze medebewindtaak, hoewel toegegeven moet worden ook t. a. v. aangelegenheden, liggende op het terrein der autonomie van de Inlandsche Gemeente, welke opdrachtgeving geheel den indruk maakt, dat het dorps hoofd een ondergeschikt onzelfstandig ambtenaar is en niet een bestuursorgaan van de Inlandsche Gemeente.

Laceulle is daarentegen van meening, dat het desahoofd hier optreedt als orgaan van zelfbestuur, omdat hij zich in deze taak kan doen bijstaan door de „desabestuursleden:” „In werkelijkheid constateert men dus ook in deze de medewerking van de organen van de desa.”¹⁾ Dit is n. m. m. een weinig overtuigend argument, omdat deze desabestuursleden in talloze gevallen als handlangers van het desahoofd optreden en het desahoofd zich kan doen bijstaan door wie hij wil. Bovendien wordt aan die desabestuursleden bij art. 1

¹⁾ Laceulle, I, 49, in tegengestelden zin eveneens Laceulle, I, 21; II, 612.

onder te van het Inlandsch Reglement uitdrukkelijk eveneens een politietaak opgedragen, zoodat het geen wonder is, dat zij het desahoofd in deze laatstbedoelde taak althans bijstaan.

Voor een ^{juiste} ~~richtige~~ vervulling van deze medebewindstaak kan het desahoofd eveneens beschikken over de diensten van de gemeentedienstplichtigen, blijkens het bepaalde in art. 17 I. G. O.

Behalve voor diverse politiewerkzaamheden en werkzaamheden, liggende op het gebied van den belastingaanslag en de inning, wordt eveneens nog in tal van andere verordeningen de bijstand van het desahoofd ingeroepen tot uitvoering van verordeningen van hogere rechtsgemeenschappen, zooals o. a. bij herhaling in de landrenteordonnantie en de ordonnaties betreffende het volkscredietwezen geschiedt.

Doch ook zonder dat dit met zooveel woorden in een of andere verordening bepaald is geworden, verleent het desahoofd zijn medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling. Het is dikwijls bezwaarlijk uit te maken, of hij dan optreedt als orgaan van de Inlandsche Gemeente dan wel als orgaan van zelfbestuur, m. a. w. of hij dan een autonome- dan wel een medebewindstaak vervult: bijv. in het belang der malariabestrijding wordt aan het desahoofd opgedragen, dat de vischvijvers, indien deze in zijn desa aanwezig zijn, bij voortduring gezuiverd moeten worden van aan de oppervlakte groeiende wieren en dat dagelijks het vloedwater toegang tot die vijvers moet hebben. Het is de vraag, of dit nu een hem opgedragen medebewindstaak is dan wel een van hoogerhand gegeven „aanwijzing”, op welke wijze hij de autonomie van zijn desa te behartigen heeft.

Over het algemeen zijn de desahoeften niet van die ontwikkeling en bekwaamheid, dat aan hen à bon plaisir kan worden overgelaten om geheel naar eigen inzicht de autonome taak van de Inlandsche Gemeenten te behartigen.

Als men de desahoeften maar hun gang liet gaan dan zou spoedig een janboel ontstaan en zouden de desa's op een peil terugzinken als 300 jaar geleden bestaan heeft. Doch

voordat het zoo ver zou komen, zou de bevolking zelve zich reeds tot het Europeesch en Inlandsch bestuur gewend hebben, om zooals dit tegenwoordig nog overal in de praktijk geschiedt, door het geven van „aanwijzingen” er zorg voor te dragen, dat de desahoofden voor een behoorlijke behartiging der huishoudelijke belangen van de Inlandsche Gemeenten zorg dragen.

§ 4. *Het desahoofd optredende als bemiddelaar in civiele zaken en in zijn taak van het opleggen van tuchtmaatregelen.*

Hoewel de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie dienaangaande geenerlei bepaling bevat, meen ik volledigheidshalve nog een enkel woord te moeten wijden aan deze taak, welke hem opgedragen wordt bij art. 25 lid 2 van het Inlandsch Reglement, hetwelk inhoudt: „Geringe geschillen, blootelijk bijzondere belangen der dorpsbewoners ten onderwerp hebbende, zullen zij zooveel mogelijk, met onpartijdigheid en in overleg met de oudsten van het dorp in der minne trachten bij te leggen.”

Carpentier Alting ziet in deze dorpsrechtspraak een wezenlijke rechtspraak ¹⁾, welke meening niet door Westra ²⁾ en Kleintjes ³⁾ gedeeld wordt.

De civiele geschillen betreffen over het algemeen burentwisten of erfeniskwesties. Een adatstrafrechtspraak komt in de gouvernementslanden van Java en Madoera niet meer voor. De bedreiging met adattuchtstraffen dient tot verzekering der plichtsvervulling en de gehoorzaamheid der leden van de desa. ⁴⁾

§ 5. *Positie van het dorpshoofd.*

Het is dus een zeer belangrijke en een buitengewoon veelzijdige taak, zoowel op het gebied van de autonomie

¹⁾ Carpentier Alting, 148, 149; vgl. Encyclopaedie, 590.

²⁾ Westra, 171, noot 2.

³⁾ Kleintjes, II, 177; zie ook noot 2.

⁴⁾ Laceulle, I, 23.

als op dat van medebewind, welke op de schouders van het dorps hoofd is gelegd. Geen wonder dus, dat hij deze taak niet alleen kan vervullen, doch dat hij daarvoor over den bijstand van handlangers de beschikking behoort te hebben.

Art. 6 lid 1 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie schrijft dan ook voor:

„Bij de uitoefening zijner ^gbediening raadpleegt het desahofd zooveel mogelijk de overige leden van het desabestuur.”

In dit artikel wordt op vrij juiste wijze de taak van de desabestuursleden omschreven, vooral de woorden „zooveel mogelijk” doen goed uitkomen, dat er van een „desa”- of „gemeentebestuur” geen sprake is, omdat het dorps hoofd, indien hij dit wenscht, geheel zonder advies van de dorpsbestuursleden kan handelen. De toelichting in „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer”¹⁾ bij art. 6 lid 1 gegeven, luidende als volgt: „Dit voorschrift is feitelijk een vastlegging van een hier en daar min of meer gevolgde gewoonte (zie art. 35 I. R.). De naleving daarvan behoort uitdrukkelijk te worden verlangd,” komt mij in verband met het bovenstaande niet juist voor, temeer waar art. 35 van het Inlandsch Reglement het heeft over de „oudsten van hun dorpen” en art. 6 lid 1 I. G. O. over „de overige leden van het desabestuur”. In den regel bestaat het verleenen van de hulp van de desabestuursleden niet in het geven van advies, dit zou alleen van belang kunnen zijn, indien één dier dorpsbestuursleden over een grootere mate van locale kennis beschikt, dan het dorps hoofd zelve, hetgeen evenwel dikwijls niet het geval is. Omdat de desa's over het algemeen zeer klein zijn, zal de locale kennis van de dorpsbestuursleden niet grooter zijn dan die van het dorps hoofd zelve. Ook zou dit advies wenschelijk zijn, indien een desabestuurslid goed op de hoogte is met oude toestanden en oude gewoonten, doch

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 20

het hoofd kan in die gevallen eveneens zijn licht opsteken bij oude ingezetenen der desa, de z.g. „desaoudsten”.

De voornaamste taak van de desabestuursleden bestaat evenwel in het verlichten van die van het hoofd, hetzij hun eens en voor altijd een bepaalde taak wordt opgedragen, hetzij incidenteel; de desabestuursleden vormen dan ook een noodzakelijk bestanddeel van de desaorganisatie.

Dat de bekwaamheid, geschiktheid en ontwikkeling der desahoofden in het algemeen in evenredigheid met de belangrijkheid van hun taak is, kan bezwaarlijk gezegd worden.¹⁾ Toch is het een volkomen onafwijsbare eisch, dat over meer voor hun taak berekende desahoofden de beschikking wordt verkregen. Dat is n. m. m. alleen mogelijk door hun inkomsten te verhoogen,²⁾ waardoor er onder de betere elementen van de bevolking meer personen zullen zijn, die dit ambt zullen ambieeren; door de aanstelling van meer voor hun taak berekende hoofden, kan de bevoogding van het Inlandsch Bestuur van de desa's minder worden, terwijl tenslotte ook meer van hen geëischt kan worden.

Die vermeerdering van inkomsten kan plaats vinden op tweeërlei wijze, n.l. i.e. door het verleenen van Regeerings-subsidies, of door bezoldiging van Landswege, doch hieraan zijn m. i. onoverkomelijke bezwaren verbonden. Adam³⁾ merkt op, dat een dergelijk stelsel onbetaalbaar zou zijn, terwijl Laceulle eveneens erkent, dat „de rekening al dadelijk in de millioenen zal loopen,” terwijl het gevaar niet denkbeeldig is, dat bovendien door een bezoldiging van Landswege het desahoofd nog meer dan thans het geval is tot gouvernementsambtenaar zal worden gemaakt, waartegen Meijer Ranneft overwegende bezwaren heeft, die van oordeel is, dat het dorpshoofd volkshoofd moet blijven en nooit buiten het desaverband mag komen te staan,⁴⁾ een opvatting, waarmede ik volkomen kan instemmen.

¹⁾ vgl. Laceulle, I, 17.

²⁾ vgl. Laceulle, I, 19.

³⁾ Adam, 51.

⁴⁾ Meyer Ranneft, Kol. Studiën 1919, I, 27.

2e. door het samenvoegen van desa's, waartegen eveneens door Laceulle en Adam bezwaren worden aangevoerd, welke inderdaad in de desa's, waar de gronden communaal met periodieke verwisseling of verdeeling der aandeelen bezeten worden, zwaarder schijnen te wegen dan in de desa's, waar het erfelijk individueel bezitsrecht of communaal bezitsrecht met erfelijke vaste aandeelen voorkomt.

Laceulle ¹⁾ noemt als voornaamste bezwaar tegen de samenvoegingen, dat zij over het algemeen het desaverband hebben verzwakt, hoewel hij erkent, dat de invloed van de samenvoegingen op het desaverband plaatselijk verschillend zijn geweest, naar gelang van de structuur der oude desa's en den volksaard, terwijl hij voorts op bladz. 7 van het Eindverslag opmerkt: „indien men echter te maken heeft met gezonde desatoestanden en de gemeenten bovendien in het stadium van de geldhuishouding verkeerden, bieden de tengevolge van de samenvoeging grooter en krachtiger geworden desa's — bijv. in het regentschap Garoet — een goede kans voor verdere ontwikkeling bij eventueele instelling van desaraden.” Adam ²⁾ voert als bezwaar aan, dat door de samenvoegingen een diepgaanden inbreuk op een oorspronkelijk bestaande autonomie werd gemaakt (een autonoom dorp is dan als een suzerain staatje te beschouwen) en somt dan nog eenige door de Regeering zelve aangegeven bezwaren op, n.l. „dat er soms vijandigheid tusschen de samengevoegde desa's ontstaat of dat de eene desa het gevoel heeft onder een andere desa te staan” en eenige bezwaren van Meijer Ranneft n.l. „dat de bevolking den nieuwen toestand niet begeert, zich daarin als regel niet tevreden gevoelt” en „dat een eigenlijke eenheid der uit samenvoeging ontstane desa's eigenlijk niet bestond, maar de oude dorpen als zelfstandige gehuchten bleven voortleven, zoodat zelfs betwijfeld werd of de nieuwgevormde gemeenschap nog wel rechtspersoonlijkheid bezat.” Het komt mij voor, dat deze bezwaren wel wat te breed uitgemeten

¹⁾ Laceulle, I, 6.

²⁾ Adam, 25, 26.

zijn geworden en dat diezelfde bezwaren in ieder land vooral vóór en kort na de samenvoeging gevoeld zullen worden en te berde gebracht. Vooral indien er in samengevoegde desa's misstanden voorkomen, van welken aard ook, is men allicht geneigd die misstanden op rekening van de samenvoeging te schuiven, al zouden deze daar niet het minste mee te maken hebben.

Daarentegen wordt door Laceulle ook meerdere malen op de groote voordeelen der samenvoeging van desa's gewezen, zooals de volgende citaten duidelijk doen uitkomen:

„tot de vrijmaking van drukkende desabanden in de communale streken hebben de desasamenvoegingen veel bijgedragen,”¹⁾ „minder gunstige gevolgen van vroegere desavereenigingen zijn hier niet geconstateerd”²⁾ „een belangrijk voordeel van de desavereeniging is geweest de meerdere inkomsten van het desabestuur uit de ambtsvelden. De beschikbaarstelling van voldoende apanage voor het desahoofd heeft tot gevolg gehad, dat zich voor dat ambt geschiktere kandidaten kwamen aanmelden — personen van goeden stand die de functie vroeger niet ambieerden.

In enkele desa's heeft de vereeniging geleid tot vermindering van de pantjen (hier djanggol geheeten).”

„Verzwakking van het desaverband tengevolge van de desavereenigingen werd hier niet geconstateerd, om reden de gehuchten als sociale en agrarische gemeenschappen bleven voortbestaan en het desahoofd voor de nakoming van overheidsregelen en vooral voor de desaregelingen betreffende den communalen grond voortdurende voeling moet houden met de bevolking in de onderdeelen der desa”³⁾ „de desasamenvoegingen hebben — waar zij rationeel en blijvend waren — het voordeel gehad, dat de inkomstenregeling voor het desabestuur verbeterd is en dientengevolge bij vacatures in dat bestuur zich meer geschikte kandidaten

¹⁾ Laceulle, I, 15.

²⁾ Laceulle, II, 87.

³⁾ Laceulle, II, 178.

(dan vroeger) voor de verschillende functies aanbieden. Voorts is de gemeente-administratie beter verzorgd en het desabezit versterkt door de afzondering van gemeentelijke exploitatiegronden (sawah soeksara) uit ambtsvelden die wegens vermindering van het aantal bestuursleden zijn vrijgekomen en door de vereeniging der dorpskassen van de oude desa's, zoodat meer dan vroeger aan de verbetering van desawerken kan worden besteed. Soms konden ook de lasten der bevolking worden verminderd bijv. de afkoopsommen der pantjendiensten." ¹⁾ „Mits men geen al te groote nieuwe desa's wil vormen, die voor gewone dorps- hoofden praktisch onbestuurbaar zouden worden en deze hoofden doet bijstaan door een voldoende aantal helpers (bestuursleden) heeft de samenvoeging hier meer voordan nadeelen" enz. „Verbreking van de banden tusschen bevolking en desa is hier in de enkele samengevoegde desa's niet geconstateerd" enz.

„In Panaroekan is de nieuw gevormde desa in wezen een eenheid geworden en zijn de oude oorspronkelijke desa's vervallen tot gehuchten.

Het desabestuur beheerscht de nieuwe desa; de voor het desahoofd te presteeren pantjen (kemit) diensten zijn verminderd" enz. ²⁾

„Bij de samenvoeging heeft men zich alleen beperkt tot eene nieuwe inkomstenregeling voor de desabesturen tengevolge waarvan de pantjendiensten veelal lichter zijn geworden.

Aangezien de desa's hier nergens door de vereeniging een te grooten omvang hebben gekregen en de dorps- hoofden over het algemeen ook over voldoende medebestuursleden beschikken, kan van een nadeeligen invloed van die samenvoegingen bezwaarlijk sprake zijn.

Een voordeel is de betere inkomstenregeling van het desabestuur, waardoor meer geschikte personen zich candidaat stellen bij gelegenheid van desahoofdverkiezingen.

¹⁾ Laceulle, II, 225.

²⁾ Laceulle, II, 579.

Ook aan de desaschrijvers konden dientengevolge hogere eischen worden gesteld." ¹⁾

Ook Adam ²⁾ erkent, dat „de lasten in kleine dorpen nog al zwaar kunnen drukken” en is dan ook niet consequent, als hij doet voorkomen, dat die samenvoegingen steeds „uit ordeningslust of in het vermeende(!) belang van de bevolking zelve” plaatsgevonden zouden hebben. ³⁾

Doch genoeg aanhalingen. De voordeelen van de samenvoegingen zijn dus wel: 1e. betere dorpshoofden, 2e. krachtiger desa's, zoowel op financieel als economisch gebied en 3e. vermindering van de desalasten. Indien dan nog in aanmerking wordt genomen, dat het aantal desa's in de gouvernementslanden op Java en Madoera van 26569 in 1907 tot 18581 in 1926 teruggelopen is, dus met meer dan $\frac{1}{3}$ verminderd (vgl. de staten X van het Eindverslag van Laceulle), zonder dat dit in de praktijk — tenzij de samenvoegingen in een te haastig tempo hebben plaatsgevonden als in Bantam ⁴⁾ of door de samenvoegingen te groote desa's gevormd werden, zooals in Tegal ⁵⁾ of deze samenvoegingen op irrationeele wijze plaatsgevonden hebben — tot overwegende bezwaren heeft geleid, meen ik dan ook in een zeer geleidelijken voortgang van samenvoegingen van desa's het eenige middel te zien om betere desahoofden te verkrijgen, die beter opgewassen zullen zijn tegen de belangrijke, omvangrijke en zeer gedifferentieerde taak, welke de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie hun toebedacht heeft.

¹⁾ Laceulle, II, 389.

²⁾ Adam, 24.

³⁾ Adam, 27.

⁴⁾ Laceulle, II, 3; vgl. van Vollenhoven I, 514.

⁵⁾ Laceulle, II, 224.

HOOFDSTUK V.

B. DE DORPSVERGADERING ALS OVERHEIDS-
ORGAAN DER INLANDSCHE GEMEENTE.

Art. 6 lid 2 en 3 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie luiden als volgt:

„Omtrent aangelegenheden van gewichtigen aard wordt door het desahoofd geene beslissing genomen dan na beraadslaging in eene vergadering, tot welke, behalve de leden van het desabestuur, de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigden benevens de overige daarvoor in aanmerking komende ingezetenen worden opgeroepen, een en ander met inachtneming van het plaatselijk gebruik.”

„Wanneer de bovengenoemde gewichtige aangelegenheden de zuiver plaatselijke belangen van een gehucht of van de hoofdvestiging alleen betreffen, worden tot de beraadslaging in de bedoelde vergaderingslechts opgeroepen de kiesgerechtigden en andere personen, welke volgens het plaatselijk gebruik bij die gelegenheid daarvoor in aanmerking komen.”

De vergadering in de tweede alinea bedoeld is de dorpsvergadering, die in de 3e alinea de gehuchtsvergadering. Omdat de wijze van samenstelling, taak en bevoegdheid van de gehuchtsvergadering geheel gelijk is aan die van de dorpsvergadering, zal aan de gehuchtsvergadering geen afzonderlijke bespreking worden gewijd.

Met recht wordt in dit artikel gesproken van beslissingen van het „desahoofd” en niet van het „desabestuur”; deze beslissingen kunnen liggen op bestuurs- wetgevend- en rechtsprekend gebied, zooals wij hierboven reeds gezien

hebben. Voor het nemen van bestuursmaatregelen en terzake van de beslissing in geschillen en het toepassen van tuchtmaatregelen zal het dorps hoofd in het algemeen niet de dorpsvergadering raadplegen, doch zijn de desabestuursleden de aangewezen personen, volgens het bepaalde in de eerste alinea van dit artikel, om het desahoofd met raad en vooral met daad bij te staan, terwijl bij het beslissen van geschillen ook het advies van de oudsten ingewonnen kan worden.

De gevallen, waarin het dorps hoofd de dorpsvergadering raadpleegt, liggen voornamelijk op verordenend terrein, hoewel men zich daarbij niet de voorstelling moet vormen, dat al het besprokene nauwkeurig op schrift wordt gesteld, tot in de puntjes wordt uitgewerkt, en voorts in alle mogelijke gevallen wordt voorzien. Tot de dorpsvergadering behooren eveneens de leden van het desabestuur, zooals de tweede alinea uitdrukkelijk vermeld. Het was anders niet noodig, deze desabestuursleden nog eens met zooveel woorden te noemen, omdat zij ingevolge art. 1 lid 2 van Staatsblad 1907—212 reeds behooren tot de kiesgerechtigden. Hun aparte vermelding had dus zonder bezwaar achterwege kunnen blijven en terecht worden zij dan ook niet afzonderlijk vermeld bij de personen, welke deel kunnen uitmaken van de gehuchtsvergadering. Uit de redactie volgt, dat de desabestuursleden deel uitmaken van de vergadering, terwijl dit met het desahoofd niet het geval is, waar dit hoofd immers die vergadering moet raadplegen, hoewel hij in de praktijk als leider der vergadering optreedt. Uit de redactie van de 3e alinea zou in verband met de vrijwel gelijklopende redactie van de tweede alinea afgeleid kunnen worden, dat bij de gehuchtsvergadering kiesgerechtigden van het geheele dorp aanwezig kunnen zijn. Het spreekt evenwel vanzelf, dat dit niet de bedoeling is, alleen de kiesgerechtigden, die tevens als ingezetenen van het betrokken gehucht beschouwd kunnen worden, worden in de praktijk voor die vergadering opgeroepen.¹⁾

Met de dorpsvergadering moet het hoofd beraad-

¹⁾ vgl. Gondokoesoemo, 24.

slagen; ¹⁾ uit dit woord zou eventueel afgeleid kunnen worden, dat, als het dorps hoofd zich hier maar aan houdt, hij dan verder beslissen kan, zooals hem dat goeddukt. Dit is evenwel geenszins het geval; ²⁾ het dorps hoofd is wel degelijk gebonden aan de wenschen van de meerderheid van de vergadering en indien hij zich daaraan niet zou storen, zou het dorpsbesluit door het college van gecommitteerden vernietigd kunnen worden. Evenals met de vergadering van kiesgerechtigden het geval is, neemt het dorps hoofd in den regel geen beslissing dan met instemming der dorpsvergadering. Het desahoofd houdt in den regel met de publieke meening rekening ³⁾ merkt Laceulle op. Die instemming is steeds een noodzakelijke voorwaarde in die gevallen, dat door de dorpsgenooten hun medewerking moet worden verleend tot verwezenlijking van de te nemen maatregelen, anders zou die medewerking afdwongen moeten worden, hetgeen tot verzet, in ieder geval tot ontevredenheid aanleiding zou geven. Het komt mij evenwel in strijd met de stellige woorden van art. 6 lid 2 voor, dat vroeger bij verschillende residentsbesluiten en tegenwoordig eveneens bij regentschapsverordening als eisch wordt gesteld, niet alleen, dat de dorpsvergadering met de te nemen besluiten moet instemmen, doch bovendien, dat in een dergelijke vergadering $\frac{2}{3}$ of $\frac{3}{4}$ van de vergadergerechtigden aanwezig moeten zijn voor het nemen van geldige besluiten. ⁴⁾ Deze beperkingen kunnen toch niet uit art. 6 alinea 2 of art. 18 gehaald worden. Wel was het mogelijk, dat bij residentsbesluit bepalingen betreffende het quorum werden gegeven, ⁵⁾ tenminste vóór het jaar 1910, toen art. 18 oud de mogelijkheid openliet, dat de resident na verkregen machtiging van den Gouverneur Generaal met inachtneming van de bepalingen dezer ordonnantie, zoomede van de plaatselijke omstandigheden, en

¹⁾ vgl. Bijblad 6576, bladz. 76.

²⁾ vgl. Gondokoesoemo, 51.

³⁾ Laceulle, I, 10; vgl. eveneens Adam, 31.

⁴⁾ vgl. Laceulle, I, 10.

⁵⁾ Gondokoesoemo, 32.

behoefden, voor de geheele residentie of gedeelten daarvan de bevoegdheid hebben zou nadere regelen vast te stellen tot aanvulling van de voorschriften der verordening. De residenten mochten toen wel aanvullend regelen, dus een vaststelling van een quorum was wel geoorloofd, doch zij mochten niet van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie afwijken, hetgeen gedaan werd door inplaats van beraadslaging, instemming voor te schrijven. Het is eveneens onbegrijpelijk, hoe nog in 1916 en latere jaren besluiten van de vergadering van kiesgerechtigden(?) door den resident vernietigd werden, omdat ter vergadering minder dan $\frac{3}{4}$ der kiesgerechtigden aanwezig waren (vgl. de talrijke door Gondokoesoemo genoemde voorbeelden o. a. no. 1 op bladz. 55 en no. 21 op bladz. 61) en dan nog wel wegens strijd met de wet).

Hoe het ook zij de regentschapsraden, ook al in verband met art. 56 lid 2 R. O., missen hiertoe thans elke bevoegdheid (art. 18 oud is juist in 1910 op grond van ongeoorloofde delegatie van wetgevende bevoegdheid ingetrokken)¹⁾ en het is in hooge mate af te keuren, dat deze in vorige alinea bedoelde residentsverordeningen critiekloos zijn omgezet in regentschapsverordeningen.

Art. 6 lid 2 spreekt van aangelegenheden van gewichtigen aard, zonder eenige verdere vermelding, zoodat dadelijk de vraag rijst, wat zijn dat voor aangelegenheden en wie maakt dat uit of een aangelegenheid al dan niet gewichtig is.

In de eerste plaats wordt dit beoordeeld door het desahoofd zelf,²⁾ doch waar in verband met het bepaalde in art. 128 lid 3 I. S. de Inlandsche Gemeenten hun autonome taak vervullen met inachtneming van „de verordeningen, uitgegaan van den Gouverneur-Generaal, van het gewestelijk gezag en van de besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen, is het mogelijk, dat bij ordonnantie, regeeringsverordening, provinciale en regentschapsverordening, nadere regelen worden gesteld, waarbij

¹⁾ vgl. Bijblad 7525.

²⁾ Westra, 175; Laceulle, I, 10; Roskott, III, 112.

voorgeschreven wordt om voor bepaalde aangelegenheden de dorpsvergadering te raadplegen.¹⁾ Dergelijke regelen kunnen eveneens (vgl. het hierboven op bladz. 56 vermelde) gegeven worden door den Gouverneur, in den vorm van een verordening of besluit; de woorden van art. 128 lid 3 I. S. laten dienaangaande geen twijfel over, want naast „de besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen” wordt gesproken van „het gewestelijk gezag”, waaronder alleen verstaan kan worden het Hoofd van Gewestelijk bestuur.

Welke zijn nu die aangelegenheden van gewichtigen aard? Als regel valt hier in de eerste plaats onder het nemen van besluiten, waarbij de hulp van de dorpsgenooten middels bijdragen in geld, arbeid of materialen verplichtend wordt gesteld²⁾, voorts bij het nemen van beslissingen, welke uitgaven ten laste van de desabank, desaloemboeng of desakas tengevolge hebben,³⁾ terwijl tenslotte eveneens de aanstelling van de dorpsbestuursleden in sommige streken, de regeling van de inkomsten dier leden en de aanwijzing van een plaatsvervangd desahoofd met instemming van de dorpsvergadering plaats vindt; hoewel voor deze drie laatstgenoemde bevoegdheden m. i. de vergadering van kiesgerechtigden het aangewezen orgaan is, kan hiertegen geen bezwaar bestaan, omdat het dikwijls in overeenstemming met de adat is, dat de dorpsvergadering deze taak vervult.

Het komt in de praktijk eveneens veelvuldig voor, dat de met name genoemde aangelegenheden in de artikelen 8 lid 3, 11, 12 lid 1, 13 lid 3 en 17 door het desahoofd tot gewichtige aangelegenheden bestempeld worden, zoodat de daarbij bedoelde besluiten niet genomen worden met instemming van de kiesgerechtigdenvergadering of vergadering van deelgerechtigden, doch met die van de dorpsvergadering. Hoewel in de praktijk met de dorpsvergadering niet alleen beraadslaagd wordt, doch door het hoofd

¹⁾ vgl. Gondokoesoemo, 16, 17, 18; Laceulle, I, 10; Roskott, 112.

²⁾ Laceulle, I, 9.

³⁾ vgl. Laceulle, II, 581.

veelal beslissingen worden genomen in overeenstemming met deze vergadering, ¹⁾ bestaan hiertegen niettemin ernstige bedenkingen, waarop hier beneden in Hoofdstuk VIII nog nader teruggekomen zal worden.

Ook betreffende zijn medebewindswerkzaamheden zal het dorps hoofd dikwijls slechts beslissingen nemen na beraadslaging — in de praktijk in den regel met instemming — van de dorpsvergadering. Dit zal vooral het geval zijn, als hij voor de vervulling van die medebewindswerkzaamheden de hulp van de desagenooten behoeft. Meyer Ranneft ²⁾ merkt dienaangaande op: „Het is nu ^{voor} deze twee deelen van zijn taak (n.l. autonomie en medebewind), dat het dorps hoofd geenszins onafhankelijk is en ook nooit geweest is van de gemeentenaren.”

Laceulle ³⁾ noemt als voorbeelden van medebewind: „medewerking van de desa ten aanzien van de uitvoering der landrente-voorschriften (hulp bij de klasseering, opmeting van perceelen, repartitie van den perceelsaanslag), voor de waterverdeeling in tertiaire of eindvakken in technische bevoeiingsgebieden, de bestrijding van ziekten bij mensch en vee en in de landbouwgewassen en voorts tot bijstand van de ambtenaren van verschillende takken van 's Landsdienst” en voorts nog „in zake het volksonderwijs en het dorpscredietwezen.”

Het is evenwel dikwijls zeer moeilijk uit te maken, of dergelijke onderwerpen vallen onder autonomie of zelfbestuur. ⁴⁾

Indien door een irrigatieafdeeling van den provincialen waterstaatsdienst een nieuw bevoeiingsgebied wordt aangelegd, dan is het graven van de tertiaire leidingen zeer zeker als een medebewindstaak aan te merken. Zijn evenwel deze tertiaire leidingen tot stand gekomen, dan is het onderhoud daarvan en de zorg voor de waterverdeeling in de

¹⁾ vgl. Gondokoesoemo, bladz. 18, 19, 20.

²⁾ Meyer Ranneft, Kol. Studiën 1919, bladz. 5.

³⁾ Laceulle, I, 49.

⁴⁾ vgl. Roskott, 5.

tertiaire eindvakken n. m. m. als een deel van de autonome taak der Inlandsche Gemeenten op te vatten.

Eveneens vallen veel bemoeienissen van de Inlandsche Gemeente inzake het volksonderwijs en het dorpscredietwezen onder de regeling en het bestuur van de eigen huishouding, al bestaat t. a. v. het dorpscredietwezen m. i. een te overdreven bevoogding van de Algemeene Volkscredietbank, zoodat uiterlijk den indruk wordt verkregen, dat het dorpscredietwezen in wezen een taak van de centrale overheid is. Hetzelfde is het geval met de instandhouding van de desascholen, welke opgericht worden met steun van den Lande en door gouvernementsambtenaren geïnspecteerd worden, welke instandhouding toch tot de autonome taak van de desa gerekend moet worden. De medewerking van de desa aangaande de uitvoering van de landrentevoorschriften is daarentegen weer als een zuivere medebewindstaak op te vatten, al zal voor die medewerking het desahoofd in den regel niet de instemming van of een beraadslaging met de dorpsvergadering houden, niettegenstaande hiervoor geregeld diensten van de desadienstplichtigen, doch ook van andere ingezetenen als bijv. voor het houden van padi-proefsnitten gevorderd worden.

De door de desa te nemen maatregelen betreffende de bestrijding van ziekten bij mensch en vee en in de landbouwgewassen zullen dikwijls tot de medebewindswerkzaamheden moeten worden gerekend, zooals bijv. in het geval dat door den gouvernementsveearts hulp verzocht wordt ter bestrijding van kwaden droes onder de paarden, terwijl indien de Inlandsche gemeente daarentegen zelf het initiatief neemt bijv. tot bestrijding van een muizenplaag in de rijstvelden, deze maatregelen zeker onder de autonome taak van de desa gebracht behooren te worden.

HOOFDSTUK VI.

C. DE VERGADERING VAN
KIESGERECHTIGDEN.

§ 1. *De vergadering van kiesgerechtigden optredende als vertegenwoordiger der Inlandsche Gemeente in haar burgerrechtelijke hoedanigheid.*

Art. 11 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie houdt in:

1. „Zonder voorafgaande schriftelijke machtiging van het college van gecommitteerden mogen door de gemeente:

a. geen geldleeningen worden aangegaan.

b. geen overeenkomsten onder een bezwarenden titel worden aangegaan ten doel hebbende het verkrijgen van grond, het vervreemden of voor schuld verbinden van krachtens overdracht verkregen grond, dan wel het verkrijgen, het vervreemden of voor schuld verbinden van gebouwen en andere onroerende zaken dan grond;

c. geen rechtsgedingen, hetzij in eersten aanleg, hetzij in hooger beroep of cassatie worden gevoerd, noch berust worden in tegen de gemeente ingestelde rechtsvorderingen of in tegen haar gewezen vonnissen wanneer daartegen noch een rechtsmiddel openstaat.

2. De krachtens alinea 1 vereischte machtiging wordt niet verleend, tenzij de meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente met de voorgenomen handeling instemt. De eisch van instemming van de meerderheid der kiesgerechtigden geldt niet ten aanzien van rechtsgedingen door de gemeente in te stel-

len tot invordering van schulden ten behoeve van hare credietinstellingen.

3. Ingeval van weigering der machtiging geeft het college van gecommiteerden hiervan tevens kennis aan het college van gedeputeerden.

Het is een eigenaardige regeling, machtiging vooraf, welke evenwel eerst verleend wordt, indien gebleken is, dat de vergadering der kiesgerechtigden er mede instemt, dus nadat er reeds een beslissing is genomen.

Volgens de toelichting in Bijblad 6576 is het voorkomende in alinea 1 sub a (geldleeningen) en sub c (rechtsvorderingen) m. m. overgenomen uit art. 194 der Nederlandsche gemeentewet (oud), terwijl dit Bijblad dit als volgt toelicht: „Evenzeer als bij het tweede lid van art. 143 der Nederlandsche Gemeentewet (oud), het uitvoeren van een rechtsgeding in sommige gevallen van de machtiging der Gedeputeerde Staten afhankelijk is gesteld enz.” Waarom niet een eenvoudiger en betere regeling vastgesteld; n.l. dat de bovenbedoelde handelingen slechts verricht mogen worden bij besluit van de vergadering van kiesgerechtigden, welk besluit niet ten uitvoer mag worden gelegd dan nadat dit van tevoren goedgekeurd is geworden door het college van gecommiteerden, terwijl bij weigering van de bekrachtiging daarvan geen mededeeling dient te worden gedaan aan het college van gedeputeerden, doch beroep op dit college of beter nog beroep op den resident dient te worden mogelijk gesteld. Ter vergelijking moge dienen de voor de provincie, regentschap en stadsgemeente voorgeschreven procedure aangaande de door deze rechtsgemeenschappen vastgestelde leeningsbesluiten, respectievelijk bij art. 68 van de provincieordonnantie, art. 61 van de regentschapsordonnantie en art. 91 van de stadsgemeente-ordonnantie, welke leeningsbesluiten bekrachtigd moeten worden, resp. bij ordonnantie en besluit van het college van gedeputeerden. De thans voor de Inlandsche Gemeenten in navolging van de oude

Nederlandsche Gemeentewet geldende regeling voldoet bovendien in het geheel niet in de praktijk.

Bij geldleeningen wordt het geld in den regel geleend van de Algemeene Volkscredietbank of van de desafonds van andere desa's. Deze leeningen worden gesloten meeren-deel ten behoeve van openbare werken, bijv. het bouwen van pasarloodsen; mij persoonlijk is een geval bekend, dat geld werd geleend voor het exploiteeren van door het gouvernement geabandonneerde koffietuinen.

Onder overeenkomsten onder bezwarenden titel zijn te verstaan overeenkomsten, waaruit voor ieder der partijen voordeel ontstaat.¹⁾ Overeenkomsten ten doel hebbende het verkrijgen van grond, zullen wel zeer weinig voorkomen in desa's, waar de gronden communaal met periodieke verdeling of verwisseling der aandeelen bezeten worden, doch meer in die dorpen, waar erfelijk individueel bezit voorkomt. Gronden worden door de Inlandsche Gemeenten meermalen aangekocht, o. a. voor het vormen van ambts-velden, voor het vormen van titisorogronden en ten behoeve van openbare werken bijv. voor bouwterrein van een desa-school. Als 3e vermogensrechtelijke handeling wordt genoemd het vervreemden of voor schuld verbinden van krachtens overdracht verkregen grond (in verband met het bepaalde in art. 10 mag de niet krachtens overdracht verkregen grond niet vervreemd of voor schuld verbonden worden). Volgens de toelichting in Bijblad 6576 heeft men hierbij in het bijzonder gedacht aan de mogelijkheid, dat de desaloemboeng een gedeelte van haar kapitaal in grond wil beleggen en zich van dezen grond weer wil ontdoen of voor schuld verbinden, welke gedachte in de praktijk niet verwezenlijkt is.²⁾

Machtiging vooraf van het college van gecommiteerden en instemming van de vergadering van kiesgerechtigden is dus niet noodig, indien van Landswege om niets gronden aan de Inlandsche Gemeente wordt afgestaan,

¹⁾ Kleintjes, II, 188.

²⁾ vgl. Bijblad 6576, bladz. 81.

want dat is geen overeenkomst onder bezwarenden titel.

Het komt in de praktijk wel voor, dat door het gouvernement gronden voor de vorming van ambtsvelden gratis worden afgestaan, o. a. van perceelen, waarvan het opstalrecht vervallen is. Ter beslissing van de bestemming dezer gronden zal door het desahoofd evenwel weer de instemming van de dorpsvergadering ingewonnen dienen te worden. In art. 11 alinea 1 wordt gesproken van „de gemeente”, die al deze handelingen zou verrichten; waar evenwel onder het woord „gemeente” toch de rechtsgemeenschap verstaan wordt, had in de plaats van deze woorden gesteld dienen te worden de woorden: „het desahoofd”, hetgeen in overeenstemming met de werkelijkheid zou zijn. Het is toch het desahoofd, die al deze handelingen voor de Inlandsche Gemeente verricht en de instemming van de vergadering van kiesgerechtigden hierop inwint.

De meerderheid van de kiesgerechtigde ingezetenen moet met al deze handelingen instemmen. Voor het kiesgerechtigd zijn is het ingezetenschap reeds een vereischte, zoodat het woord „ingezetenen” veilig kan vervallen (vgl. art. 1 lid 2 van het verkiezingsreglement Sb. 1907—212). Met „meerderheid” zal wel bedoeld zijn de volstreckte meerderheid.

Deze instemming is niet noodig, indien het betreft het invorderen van schulden van leeners van de desabankjes en desaloemboengs door tusschenkomst van den rechter. Dit is een zeer nuttige bepaling, in verband met het grootte aantal rechtsvorderingen, dat tegen achterstallige leeners wordt ingesteld, terwijl door controle en vérgaande leiding van de ambtenaren en beambten van de Algemeene Volkscredietbank er voldoende waarborgen bestaan, dat de desa door oneerlijkheid van het desahoofd en de desabestuursleden niet geldelijk benadeeld wordt.

Voor het verkrijgen, vervreemden, enz. van roerende goederen is geen instemming van de vergadering van kiesgerechtigden voorgeschreven; in den regel wordt voor het koopen en verkoopen van den desafokstier de instemming

van de dorpsvergadering ingewonnen, temeer omdat ter bestrijding van de koopsom veelal bijdragen van de ingezetenen gevorderd worden.

In de 3e alinea van dit artikel heeft men stelselloos „het college van gedeputeerden” in de plaats gesteld van „het hoofd van gewestelijk bestuur”, de voormalige resident als hoofd van het gewest, hierbij uit het oog verliezende, dat het hoofd van plaatselijk bestuur, die vóór de bestuurs-hervorming de in dit artikel genoemde machtiging moest verleen in een rechtstreeksche dienstverhouding stond tot het hoofd van gewestelijk bestuur, terwijl het college van gedeputeerden alleen controle heeft over het college van gecommiteerden, wanneer dit met zooveel woorden in de provincie- en regentschapsordonnanties aan haar is opgedragen. Het nut van deze kennisgeving aan het college van gedeputeerden is dan ook zeer problematisch, afgezien nog van het feit, dat het voor bedoeld college geen geëigende taak is om zich met allerlei kleine bijzonderheden van de duizenden desa's, welke binnen de provincie gelegen zijn, te gaan bemoeien.

De 3e alinea van art. 11 kan m. i. dan ook zonder eenig bezwaar in den huidigen vorm geschrapt worden, daar het voorschrift alle zin en beteekenis mist. Zooals boven reeds betoogd, zou aan het desahoofd bij weigering van de gevraagde machtiging het recht gegeven kunnen worden bij den resident in beroep te gaan, doch een preventief toezicht van het college van gecommiteerden is te prefereeren.

Nauw in verband met art. 11 staat art. 10, waarvan de redactie luidt: „Behoudens het bepaalde bij het Koninkl. besl. van 11 April 1885 no. 22 (I. S. No. 102) en de onder letter *b* van art. 11 dezer ordonnantie toegelaten uitzonderingen, is het vervreemden of het voor schuld verbinden van gemeentelijken grond verboden.”

De uitzonderingen bedoeld in art. 11 onder *b* zijn zooeven besproken geworden; het Koninklijk besluit van 1885—102

bevat de conversieregeling, n.l. de regeling betreffende de omzetting van het communale grondbezit (de desa is dan bezitster) in erfelijk individueel bezit (de desagenooten worden dan bezitter van den grond, in plaats van gebruiker). Een dergelijke conversie kan dus alleen plaats vinden in die desa's, waar communaal grondbezit, hetzij in den vorm van vaste aandeelen, welke aandeelen zoo noodig erfelijk kunnen zijn, hetzij in den vorm van periodieke verwisseling of verdeeling der aandeelen, voorkomt; voor deze conversie is noodig de toestemming van ten minste drie vierde der deelgerechtigden, terwijl ieder deelgerechtigde, ook de desa-bestuursleden, een deel moeten ontvangen. De conversie wordt vastgesteld bij besluit van het college van gecommiteerden na verkregen machtiging van het college van gedeputeerden.

Onder gemeentelijken grond zijn volgens Bijblad 6576 niet te verstaan, „de in territorialen zin mede tot het desa-gebied te rekenen individueel bezeten gronden der Inlandsche bevolking, noch het binnen dat gebied gelegen vrij staatsdomein, doch alleen die gronden, welker bezit in vermogensrechtelijken zin bij de gemeente berust;” hieronder vallen dus de communale bouwgronden en de titisorogronden.

In de artikelen 10 en 11 wordt gesproken van het verkrijgen, vervreemden en voor schuld verbinden van grond; in verband met de domeinleer, waarover hieronder uitvoeriger, is evenwel alle door de Inlandsche Gemeenten bezeten grond eigendom van den Lande, zoodat juister gesproken had dienen te worden van het verkrijgen, het vervreemden enz. van het bezitsrecht op den (gemeentelijken) grond. In Bijblad 6576 wordt dienaangaande opgemerkt: „Wat voorts de uitsluiting van vervreemding van gemeentelijken grond betreft, spreekt het van zelf, dat het aan de gemeente zal blijven vrijstaan haar recht op den grond prijs te geven, teneinde de Regeering of de door deze gemachtigde autoriteit in de gelegenheid te stellen door hare bemiddeling de transactie tot stand te brengen, tot welke aan de desa zelve het recht wordt ontzegd.”

Art. 12 behelst: „De toestemming van de meerderheid der tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente wordt vereischt:

a. tot afstand aan den Lande van het gemeentelijk bezitsrecht op grond;

b. tot verhuring of ingebruikgeving aan Inlanders, door of namens de gemeente, van aan haar toebehoorenden grond;

c. tot verhuring of ingebruikgeving van gebouwen en andere aan de gemeente toebehoorende onroerende zaken dan grond.

2. De regentschapsraad bepaalt, zoo noodig, aan welke beperkingen de beschikking over de geldmiddelen en over de andere roerende zaken der gemeente onderworpen zal zijn.

3. Overeenkomsten, als bedoeld bij alinea 1 sub b en c mogen niet worden aangegaan voor langer dan vijf jaren.”

Ook in dit artikel wordt weer gesproken van kiesgerechtigde ingezetenen; zooals hierboven reeds vermeld, is de bepaling, dat de kiesgerechtigden tevens ingezetenen moeten zijn, overbodig. Onder *a* wordt gesproken van afstand van het gemeentelijk bezitsrecht op grond aan den Lande. Hoewel hier juister dan in art. 10 gesproken wordt van bezitsrecht op den grond, houdt deze bepaling toch een eigenaardige constructie in, omdat het Nederlandsch-Indische Gouvernement geen inheemsche grondrechten kan bezitten, waartoe het communale bezitsrecht, hetgeen alleen door Inlandsche Gemeenten kan worden uitgeoefend, behoort.

Voorts is het opvallend, dat in art. 12 I. G. O. alleen gesproken wordt van afstand aan den Lande, doch niet over afstand van grond aan het regentschap of een andere rechtsgemeenschap. Eveneens lijkt het overbodig, dat de instemming van de kiesgerechtigden voorgeschreven is, omdat dit voorschrift van instemming toch gegeven is om

te voorkomen, dat door de desahoofden lichtvaardig over het gemeentelijk grondbezit beschikt wordt. Van het Land toch mag wel in de allerlaatste plaats verwacht worden hiertoe mede te werken. Door verband te leggen met de domeinleer worden al deze op het eerste gezicht vreemdsoortig lijkende voorschriften volkomen duidelijk.

Art. 1 van het Agrarisch Besluit S. 1870—118 bepaalt, dat alle gronden, waarop niet door anderen recht van eigendom bewezen wordt, domein van den Lande zijn, doch dat rekening zal worden gehouden met de inheemsche grondrechten. Gronden, waarop inheemsche grondrechten rusten, welke rechten in verband met het bepaalde in de Kroonordonnantie van 1875 Stbl. no. 179, niet vervreemd mogen worden aan niet-Inlanders, behooren tot het z.g. onvrije landsdomein. In verband met het bepaalde in Bijblad 3020 kunnen Inlandsche grondbezitters evenwel vrijwillig afzien van hun rechten op den grond, waardoor deze grond dan vrij landsdomein wordt. De bedoeling van het voorschrift onder *a* is dan ook, dat voor het geval de Inlandsche Gemeente grond wil afstaan aan niet-Inlanders, middels prijsgeving van het Inlandsch bezitsrecht — waardoor deze grond dan onbezwaard eigendom van den Lande wordt en waarna deze niet-Inlanders vervolgens den grond van het Gouvernement kunnen koopen — dat daarvoor de instemming van de kiesgerechtigden wordt vereischt.¹⁾

Bijblad 7525 licht nogmaals ten overvloede duidelijk toe, dat onder deze gronden niet vallen de bij de gogols in gebruik zijnde gemeentelijke velden.²⁾

In plaats van de tegenwoordige redactie had dit gedeelte van art. 12 dan ook kunnen luiden: „bij prijsgeving of vrijwilligen afstand van het gemeentelijk bezitsrecht op den grond.”

Het voorschrift onder *b* opgenomen is nuttig; in dezen zin wordt veel juister dan onder *a* gesproken van „door of namens de gemeente.”

Door de instemming van de kiesgerechtigden voor te

¹⁾ vgl. Bijblad 6576, bladz. 54, 79.

²⁾ vgl. eveneens Bijblad 6576, bladz. 56.

schrijven kan n.l. voorkomen worden, dat door het desahoofd gemeentelijke gronden aan bloedverwanten en vrienden verhuurd worden voor te lage huurprijzen; dit zelfde geldt eveneens voor de verhuringen onder *c* bedoeld. Het is evenwel hoogst twijfelachtig, of dit doel met dit voorschrift wel bereikt zal worden, omdat de meeste desahooften nog een overwegenden invloed op hun desagenooten hebben. Dit doel zou in ieder geval beter bereikt kunnen worden door voor deze besluiten preventief toezicht van het college van gecommiteerden voor te schrijven.

Tot de gronden, welke veelal verhuurd worden, behooren de ambtsvelden en de titisorogronden, welke laatste in belangrijke mate in het Cheribonsche voorkomen; bij het verhuren van gebouwen denke men aan het verhuren van een buiten dienst gesteld wachthuisje als verkoopkiosk of aan het verpachten van een desapasar; de verhuring van gedeelten van pasarloodsen valt feitelijk eveneens onder *c*, doch het zou ondoenlijk zijn om daarvoor steeds eerst de toestemming van de kiesgerechtigdenvergadering in te winnen.

Opmerkelijk is, dat onder *b* alleen gesproken wordt van verhuring van grond aan Inlanders en niet van verhuur aan niet-Inlanders, hetgeen evenwel verband houdt met de grondhuurordonnantie van 1918 Staatsblad 88, waarbij zeer strenge en uitvoerige controlebepalingen gesteld zijn geworden betreffende laatstbedoelde verhuur. De regentschapsraad kan blijkens de 2e alinea nog beperkingen stellen nopens de beschikking over geldmiddelen en andere roerende zaken. Feitelijk is dit voorschrift onnoodig in verband met art. 5 I. G. O., hetwelk evenwel van meer algemeene strekking is en gewaagt van regels door den regentschapsraad gesteld, betreffende „het beheer der geldmiddelen en bezittingen en eigendommen der Inlandsche gemeente.” Hoewel deze eventueel te geven regels betreffende het beheer van geldmiddelen enz. in het algemeen door mij van minder belang worden geacht, komen mij het stellen van regels, inhoudende beperkingen betreffende de beschikking der geldmiddelen en andere roerende zaken, derhalve alleen

voor een onderdeel van het beheer hoogst nuttig en gewenscht voor. Niet zoozeer, uit vrees, dat de dorpshoofden met de desafonds en te lichtvaardig zullen omgaan, want voor het doen van belangrijke uitgaven uit de desakassen en bij het beschikken over belangrijke roerende zaken wordt in den regel in de praktijk de instemming van de dorpsvergadering gevraagd, doch wel is het gevaar niet denkbeeldig, dat de desahoofden hierover ten eigen bate zullen beschikken. Dit voorschrift is vooral van veel belang t. a. v. de beschikking door de dorpshoofden over de fondsen van de desakassen. Desbetreffende zijn door de regentschapsraden dan ook strenge controlebepalingen gesteld en wordt door het Inlandsche Bestuur hierop een nauwlettend toezicht gehouden.

De desakasfondsen zijn gewoonlijk gedeponeed bij de Algemeene Volkscredietbank en indien het desahoofd over bedragen boven een bepaald bedrag van deze fondsen wenscht te beschikken, is dikwijls fiatteering van de geldaanvraag door een der ambtenaren van het Inlandsch Bestuur voorgeschreven.¹⁾

Het uitleenen van geld en rijst en het eventueel verkoopen van rijstvoorraden door de dorpscredietinstellingen geschiedt steeds onder controle van de Algemeene Volkscredietbank overeenkomstig voorschriften, welke niet door den regentschapsraad vastgesteld zijn geworden.

Het ware wenschelijk geweest, indien, evenals in art. 5 lid 2 plaatsgevonden heeft, met deze uitzondering in art. 12 lid 2 rekening ware gehouden.

Ook t. a. v. andere roerende zaken kunnen door den regentschapsraad regelen gegeven worden, waarbij o. a. gedacht moet worden aan het desafeestgerei en de fokstieren. Het komt mij voor, dat het een diepgaanden inbreuk op de autonomie van de desa zou zijn, indien de regentschapsraad omtrent de beschikking dier zaken beperkende voorschriften ging vaststellen, anders dan, dat bij de beschikking hierover de desavergadering moet worden gehoord, dus dat het als een gewichtige aangelegenheid moet worden beschouwd.

¹⁾ vgl. Lacculle, I, 36, 63.

Art. 8 lid 2 en 3 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie bevat de derde aangelegenheid, waarop de vergadering van kiesgerechtigden moet worden gehoord. Deze alinea's luiden als volgt:

„Bij de in de eerste alinea van art. 11 sub c bedoelde schriftelijke machtiging kan, wanneer twijfel bestaat, of de vertegenwoordiging in rechte van de gemeente door haar hoofd in haar belang is, het college van gecommiteerden een persoon aanwijzen, die hem als vertegenwoordiger vervangt.”

„De in de vorige alinea bedoelde aanwijzing kan niet geschieden, tenzij de meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente met de voorgenomen handeling instemt en zich met de keuze van den vervanger kan vereenigen.”

Volgens de toelichting in Bijblad 6576 concordeert de 2e alinea met art. 22 der Locale Raden Ordonnantie en de 3e alinea met art. 226 lid 2 der Nederlandsche Gemeentewet (oud).

Ook dit is weer een vreemdsoortig voorschrift, waarom niet als vaste vervanger het plaatsvervangend desahoofd aangewezen, tenzij deze evenmin voor deze vertegenwoordiging in rechte in aanmerking komt en ware het niet een eenvoudiger regeling geweest, dat in die gevallen, dat het college van gecommiteerden het desahoofd voor een vertegenwoordiging in rechte van de Inlandsche Gemeente niet geschikt acht, hetgeen dit college steeds beoordeelen kan, als zij de bij art. 11 onder c bedoelde machtiging moet verleenen, een andere persoon door de vergadering van kiesgerechtigden, dus niet door het college van gecommiteerden wordt gekozen, welke keuze evenwel goedgekeurd moet worden door het college van gecommiteerden. De meest rationeele regeling is m. i. evenwel die door mij bij artikel 11

aangegeven; derhalve de vergadering van kiesgerechtigden maakt uit, of er vanwege de Inlandsche Gemeente een rechtsgeding gevoerd zal worden, bij welk besluit tevens bepaald wordt, of het desahoofd de gemeente al dan niet zal vertegenwoordigen en in het ontkennend geval, wie er in de plaats van het desahoofd zal optreden, waarvoor dan bij geschiktheid hiertoe het plaatsvervangend desahoofd in de eerste plaats in aanmerking komt. Genoemd besluit moet om in werking te kunnen treden van te voren goedgekeurd worden door het college van gecommitteerden, die deze goedkeuring weigeren kan, zoowel als zij het voeren van een rechtsgeding niet in het belang van de Inlandsche Gemeente acht, als voor het geval, dat zij zich niet met den vertegenwoordiger vereenigen kan.

Een vertegenwoordiging in rechte door het desahoofd zal nimmer kunnen plaatsvinden in het geval bedoeld in art. 5 alinea 1 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, omdat dan een actie tot schadevergoeding tegen het hoofd wordt ingesteld, terwijl eveneens een vertegenwoordiging door het hoofd niet op zijn plaats zal zijn, indien dit hoofd te onontwikkeld is of onbetrouwbaar moet worden geacht.¹⁾

In de derde alinea wordt weer gesproken van kiesgerechtigde ingezetenen. Het woord „ingezetenen” kan in verband met het hierboven reeds bij herhaling opgemerkte zonder het minste bezwaar vervallen.

Nauw in verband met art. 8 lid 2 en 3 I. G. O., staat de 2e alinea van art. 9 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, luidende aldus:

„Het bepaalde bij de vorige alinea geldt mede voor dengene, die ingeval van wettige verhindering het desahoofd in de vervulling van diens functien vervangt, met dien verstande nochtans, dat de vertegenwoordiging der gemeente in en buiten rechten alsdan geschiedt door een zoo noodig door het

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 26.

college van gecommiteerden daartoe aan te wijzen persoon, waartoe hetzij bedoelde tijdelijke vervanger, hetzij een ander ingezetene der gemeente kan worden gekozen.”

Er kunnen dus 3 gevallen onderscheiden worden:

1e. er is een desahoofd, doch dit hoofd is onbetrouwbaar of ongeschikt voor een vertegenwoordiging in rechten der Inlandsche Gemeente, of de actie, die ingesteld moet worden, is tegen hem persoonlijk gericht; in dit geval wordt door het college van gecommiteerden een vervanger aangewezen, evenwel onder voorbehoud van nadere instemming en goedkeuring der keuze door de vergadering van kiesgerechtigden.

2e. bij het algeheel ontbreken van een desahoofd, bijv. omdat een vacature ontstaan is door overlijden of ontslag van het desahoofd; in dit geval treedt blijkens art. 9 lid 1 het plaatsvervangend desahoofd als zoodanig op. Mocht de vertegenwoordiging in rechten door het plaatsvervangend hoofd niet gewenscht zijn, dan wordt een vervanger aangewezen door het college van gecommiteerden op de wijze als onder 1e bedoeld.

Art. 9 lid 1 gaat van de onderstelling uit, dat er steeds een plaatsvervangend hoofd aanwezig is, dat is ook dikwijls het geval, doch in verschillende streken is een dergelijke functionaris niet aanwezig en wordt door het Inlandsch Bestuur eerst een plaatsvervanger aangewezen, nadat een vacature ontstaan is.¹⁾

3e. Dit geval wordt genoemd in art. 9 lid 2 I. G. O. er is een desahoofd, doch deze is wegens ziekte afwezig of anderszins niet in staat als zoodanig op te treden, ook in dit geval treedt het plaatsvervangend desahoofd op, doch hij mag alleen de Inlandsche Gemeente in rechten vertegenwoordigen, indien hij hiertoe door het college van gecommiteerden bepaaldelijk wordt gekozen, terwijl dit college zoo noodig ook een ander ingezetene hiervoor kan aanwijzen.

Terwijl dus het plaatsvervangend desahoofd bij ontsten-

¹⁾ vgl. Lacculle, II, 591.

tenis als regel wel de Inlandsche Gemeente in rechten mag vertegenwoordigen, is dit niet het geval, wanneer het desahoofd wettig verhinderd is; dit mag alleen, indien hij door het college van gecommiteerden bepaaldelijk daartoe aangewezen wordt, welk college echter eveneens een ander ingezetene hiertoe de bevoegdheid kan verleen.

Een tweede eigenaardigheid van dit artikel is, dat indien het college van gecommiteerden het plaatsvervangend desahoofd in geval van ontstentenis van het desahoofd voor een vertegenwoordiging in rechte niet geschikt acht, dit bestuurslichaam bij de aanwijzing van een ander persoon gebonden is aan de instemming en goedkeuring van de vergadering van kiesgerechtigden. Wordt daarentegen in het geval van wettige verhindering van het desahoofd het plaatsvervangend desahoofd niet geschikt geacht en een ander persoon, die in dit geval beslist ingezetene moet zijn, aangewezen, dan behoeft de instemming en goedkeuring van de vergadering van kiesgerechtigden niet ingewonnen te worden.

Wordt derhalve in het laatste geval een ander persoon dan het plaatsvervangend desahoofd aangewezen, dan moet die persoon ingezetene van de Inlandsche Gemeente zijn, welke restrictie weer niet, voor het geval in art. 8 lid 2 bedoeld, van toepassing is en welke restrictie mij bovendien ongewenscht voorkomt, omdat het bij moeilijke rechtsquesties noodzakelijk kan zijn die vertegenwoordiging aan een deskundig rechtsgeleerde op te dragen.

Volgens de „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer¹⁾ is de strekking van art. 9 lid 2 om te voorkomen, „dat de tijdelijke vervanger van een korte afwezigheid of van een ziekte van het desahoofd gebruik zou maken om b.v. de eene of andere overeenkomst — waar het desahoofd zelf tegen is — toch aan te gaan,” welke toelichting weer ontleend is aan Bijblad 6576. Het geval in deze toelichting genoemd slaat alleen op een vertegenwoordiging buiten rechte en gaat dan bovendien nog van de onderstelling uit, dat het plaatsvervangend desahoofd onbetrouwbaar is, een wel

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 28.

wat al te gekunstelde situatie. Merkwaardig in dit artikel zijn eveneens de woorden „zoo noodig”, welke woorden den indruk wekken, dat de vertegenwoordiging in en buiten rechte eveneens door een andere autoriteit dan het college van gecommitteerden aan het plaatsvervangend desahoofd of een ander ingezetene kan worden opgedragen, waarbij gedacht zou kunnen worden aan het Inlandsch Bestuur. Het wil mij evenwel voorkomen, dat deze woorden alle zin en beteekenis missen en zonder eenig bezwaar uit het artikel geschrapt kunnen worden.

§ 2. *De vergadering van kiesgerechtigden als overheidsorgaan der Inlandsche Gemeente.*

De eenige taak, welke aan de vergadering van kiesgerechtigden als zoodanig wordt opgedragen, wordt in art. 17 vermeld, alwaar voorgeschreven wordt, dat voor het vorderen van desa- of gemeentediensten, anders dan door het vorderen van bij beurtwisseling door de gezamenlijke dienstplichtige ingezetenen van de desa of het gehucht — voor zooveel zij niet door het bestuur zijn bevolen — niet in toepassing worden gebracht dan na verkregen toestemming van de vergadering van kiesgerechtigden.

Dit artikel zal evenwel hier beneden besproken worden in hoofdstuk IX, handelende over de inkomsten van de Inlandsche Gemeente.

De vergadering van kiesgerechtigden heeft dus een nauwkeurig beperkt aantal bevoegdheden, welke naar mijn meening ook niet uitgebreid mogen worden; voor alle andere gevallen, waarbij de instemming van deze vergadering niet is voorgeschreven, kan door het dorps hoofd op eigen gelegenheid beslist worden, tenzij deze gevallen van gewichtigen aard zijn — een goede beperking, anders worden de desagenooten te veel van hun werk gehouden voor het houden van besprekingen — in welk geval hij de dorps vergadering, waarvan de kiesgerechtigden weer het voornaamste bestanddeel vormen, moet raadplegen, welke raadpleging in de praktijk evenwel gelijk staat met instemming.

HOOFDSTUK VII.

D. DE VERGADERING VAN DEEL-
GERECHTIGDEN OPTREDENDE VOOR
DE INLANDSCHE GEMEENTE IN HAAR
BURGERRECHTELIJKE HOEDANIGHEID.

Is de taak van de vergadering van kiesgerechtigden van beperkten aard, nog veel minder bevoegdheden heeft de vergadering van deelgerechtigden; de eenige bevoegdheid welke haar opgedragen wordt, komt voor in art. 13 lid 3 hetwelk bepaalt:

„Wijziging in de uitgestrektheid van de gebuiksandeelen in den gemeentelijk bezeten grond of in den duur van het genot dier aandeeleu, kan slechts geschieden met instemming van drie vierde gedeelte der gezamenlijke deelgerechtigden in het gebruik van den grond der gemeente of van het gehucht met zelfstandig bouwgrondgebied.”

De laatste zes woorden spreken van een gehuchtsvergadering van deelgerechtigden; omdat de taak en bevoegdheid van deze gehuchtsvergadering geheel gelijk is aan die van de vergadering van deelgerechtigden van het geheele dorp, zal hiearaan geen afzonderlijke bespreking worden gewijd.

Dit artikel kan alleen toepassing vinden in die desa's, waar communaal grondbezit voorkomt en wel alleen, waar de aandeeleu periodiek verdeeld of verwisseld worden, zooals ook duidelijk uit de bewoordingen van het artikel blijkt; in de praktijk wordt eveneens de instemming van de vergadering van deelgerechtigden ingeroepen in desa's, waar communaal bezit in den vorm van vaste aandeeleu voorkomt en wel om uit te maken aan wie, wanneer een aandeel vrijgevallen is, dit toegewezen zal worden. ¹⁾ In den

¹⁾ vgl. verschillende door Gondokoesoemo genoemde besluiten o. a. onder no. 7 op bladz. 57, 106 en 108 op bladz. 77.

regel gelden dienaangaande vaste adatregels, doch soms is het noodzakelijk om van deze regels af te wijken.

Van de 18194 desa's met grondbezit in de Gouvernementslanden op Java en Madoera werden in 1926 in 7135 desa's de gronden geheel erfelijk individueel bezeten, in 1762 desa's kwam uitsluitend communaal grondbezit voor, terwijl in 9297 desa's beide vormen van grondbezit naast elkaar voorkwamen (vgl. de staten I van het „Eindverslag Laceulle”).

Uit deze cijfers zou de indruk verkregen worden, dat het communale grondbezit op Java nog veelvuldig voorkomt. Vergelijkt men evenwel de oppervlaktecijfers van de bouwgronden, dan blijkt volgens de staten IV van het „Eindverslag Laceulle” dat van de 9.161.605 bouw bouwgronden op Java en Madoera op ultò. 1927 1.236.848 bouw communaal bezeten werd in den vorm van communaal bezit met vaste aandeelen, welke aandeelen grootendeels vooral in Midden Java erfelijk zijn (dus dan slechts weinig verschillen van de erfelijk individueel bezeten gronden) en slechts 448.137 bouw communaal bezeten werd met periodieke verdeling of verwisseling der aandeelen, zoodat deze laatste vorm van grondbezit nog niet het twintigste deel van al de bouwgronden omvat.

Ik meen op deze cijfers den aandacht te moeten vestigen, omdat sommige schrijvers den indruk trachten te vestigen, dat de desa, waar de communale trek nog het sterkste is en waar gemoedelijke aartsvaderlijke toestanden zouden voorkomen, feitelijk het standaard-type van de desa op Java is; de desa, waar het adatverband nog sterk tot uiting komt en waar door een gemoedelijk onderling hulpbetoon de leden geheel van elkaar afhankelijk en op elkaar aangewezen zijn. Vgl. o. a. Laceulle.¹⁾ „Bijzonder krachtig is het desa-verband in de oorspronkelijke Javasche desa, waar het z.g. communaal bouwgrondbezit in stand bleef en de gebruiksrechten op den gemeenschapsgrond onvervreemdbaar zijn aan niet-desagenooten.” Adam²⁾: „En krachtiger

¹⁾ Laceulle, I, 7.

²⁾ Adam, 2; vgl. eveneens Adam, 82.

is het gemeentelven in de dorpen met de z.g. communaal bezeten gronden dan in die waar het individueel bezit overheerschend is" en Boeke ¹⁾): „Dat scheidt weer een nieuw vraagstuk: hoe moet bestreden worden, dat de communale geest met al wat hij aan steunends en vervullends heeft, verdort en verdwijnt, hoe kan van de krachten van het oereigen dorpsleven nut getrokken worden voor een verderen maatschappelijken opbouw."

Waar de heerendienstplicht aan het grondbezit verbonden is, zal er over het algemeen geen groot verschil bestaan tusschen de vergaderingen van deelgerechtigden en die van de kiesgerechtigden. Wel zal dit het geval zijn, waar het criterium van werkbaaren man de voornaamste categorie van heerendienstplichtigen en dus van kiesgerechtigden omvat, dan zal de vergadering van kiesgerechtigden dikwerf veel meer leden omvatten dan die van deelgerechtigden. Bijblad 7525 vermeldt dienaangaande: „Kon vroeger — zooals bekend — in de desa's met gemeentelijk grondbezit ieder mannelijk werkbaar ingezetene hoofd van een gezin, uit hoofde van zijn publiekrechtelijke verhouding tot de desa, als zoodanig aanspraak maken op toewijzing van een gebruiksaandeel in den gemeentelijken grond, in die regeling is inmiddels in tal van streken verandering gekomen, in dien zin, dat uitbreiding van het aantal gebruiksaandeelen met de daarmede gepaard gaande wijziging in de hoegrootheid dier aandeelen thans niet meer is toegelaten m. a. w., dat de kring der deelgerechtigden als gesloten is te beschouwen, zoodat de begrippen „heerendienstplichtigen" (kiesgerechtigden) en „gebruiksgerechtigden" in vele desa's elkaar niet meer volkomen dekken."

De vergadering van deelgerechtigden zal hoofdzakelijk in den vorm van gehuchtsvergaderingen gehouden worden, want in meer dan de helft van alle desa's komt communaal naast erfelijk individueel bezit voor.

Omdat de deelgerechtigden rechtstreeksche belanghebbenden bij de verdeeling en verwisseling der gronden zijn,

¹⁾ Boeke, 32.

in de meeste desa's meer kiesgerechtigden dan deelgerechtigden zijn en tenslotte in de meeste desa's slechts de gehuchtsdeelgerechtigdenvergadering over het bouwgrondgebied van een bepaald gehucht beslist, zou dit artikel doen vermoeden, dat een periodieke verdeling of verwisseling der aandeelen geen gemeentebelang is, doch in de allereerste plaats een belang van de belanghebbenden, m. a. w. de indruk wordt verkregen, dat het gemeentelijk grondbezit een gemeenschappelijk commuun bezit der dorpelingen is, waarover zij onderling als over een privaatrechtelijke aangelegenheid beslissen. De algemeene opvatting evenwel is, dat de desa een rechtspersoon is¹⁾ — juist om o. m. dit uit te maken is de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie in het leven geroepen — derhalve bevoegd om eigen rechten en geldmiddelen te hebben, afgescheiden van die van dorpsbestuur en dorpelingen. Art. 13 lid 3 zou evenwel eerder het tegendeel doen vermoeden.

Opmerkelijk is voorts, dat terwijl aangaande het quorum en stemmeerderheid bij de dorps- en kiesgerechtigdenvergadering niets bepaald is, hier is voorgeschreven, dat drie vierde van de gezamenlijke deelgerechtigden er mede moeten instemmen, dus zoowel een verplicht quorum als een verplichte gekwalificeerde meerderheid is hier uitdrukkelijk vastgesteld geworden.

In dit verband dient behandeld te worden art. 13 lid 1 en 2 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie.

„Gebruikers van aandeelen in gemeentelijk bezeten grond, apanagehouders daaronder begrepen, mogen voor niet langer dan den duur van de uitoefening van dat gebruik hunne aandeelen aan Inlanders verhuren of op anderen voet het genot daarvan aan Inlanders afstaan.

Overeenkomsten, als in de vorige alinea bedoeld, brengen geene wijziging in de pu-

¹⁾ Westra, 172; Kleintjes, II, 179; Gondokoesoemo, 4.

blikrechtelijke verhouding van den verhuurder of ingebruikgever tot den staat of de gemeente, onverminderd de bevoegdheid van partijen om nopens de vervulling der uit die verhouding voortvloeiende verplichtingen onderling schikkingen te treffen.

Het eerste lid slaat uitsluitend op die desa's, waar gronden communaal bezeten worden en wel communaal bezit met periodieke verdeling of verwisseling der aandeelen. Waar vaste aandelen voorkomen, ook al zijn deze niet erfelijk, behoeven dergelijke beperkingen niet gesteld te worden. Wie met apanagehouders bedoeld zijn, is niet geheel duidelijk; er zouden mee bedoeld kunnen worden het desahoofd en de desabestuursleden, zoo zij in het bezit van ambtsvelden gesteld zijn, of voorts de huurders van de gemeentelijke gronden de z.g. titisorogronden. Het desahoofd en de desabestuursleden krijgen evenwel niet gedurende een van te voren bepaalden tijd, het gebruiksrecht over de ambtsvelden, omdat geen van hen op het tijdstip van benoeming tot desahoofd of desabestuurslid er zeker van is, hoe lang hij in functie zal blijven.

Indien dit artikel dus ook op de verhuur van communaal bezeten ambtsvelden betrekking zou hebben, zou verhuur daarvan niet mogelijk zijn, omdat geen der ambtsveldbezitters van te voren weet, voor hoelang hij de beschikking over deze velden zal hebben; in de praktijk worden ambtsvelden evenwel wel degelijk verhuurd. Huurders van titisorogronden kunnen evenmin apanagehouders genoemd worden, omdat zij in geen ambtelijke verhouding tot de desa staan. Voor de gebruiksgerechtigden is het voorschrift van art. 13 lid 1 een goede bepaling.

Merkwaardig is het evenwel, dat ook hier alleen van verhuur aan Inlanders wordt gesproken; de verhuur aan niet-Inlanders bijv. aan suikerondernemingen valt er derhalve niet onder.

Het bepaalde in het 2e lid is eveneens rationeel, belasting-

plicht, heerdienstplicht, desadienstplicht en andere adatverplichtingen blijven op den verhuurder rusten, doch met den huurder kan afgesproken worden, dat deze laatste deze verplichtingen op zich neemt.

Wij hebben thans de taak en bevoegdheid van de dorpsvergadering, de vergadering van kiesgerechtigden en deelgerechtigden besproken.

Al deze vergaderingen worden geleid door het dorps-hoofd, die hiervan een integreerend deel uitmaakt. Aangaande de wijze van stemming, quorum en vaststelling der beslissingen bevat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie geen bepalingen. Zooals wij evenwel gezien hebben, moet voor het nemen van een geldige beslissing in de vergadering van deelgerechtigden $\frac{3}{4}$ van het totaal aantal deelgerechtigden in een desa met de te nemen maatregel instemmen, hetgeen dus onderstelt een opkomst ter vergadering van minstens $\frac{3}{4}$ van alle deelgerechtigden.

In de vergadering van kiesgerechtigden mogen alleen besluiten genomen worden met instemming van de meerderheid der kiesgerechtigden; omdat hier evenwel niet gesproken wordt van de meerderheid der gezamenlijke kiesgerechtigden, zooals dit wel voorgeschreven is voor de deelgerechtigden is dus t. a. v. het quorum en de wijze, waarop die meerderheid blijken moet, n.l. volgens het stelsel der volstreckte of betrekkelijke meerderheid niets bepaald. Ook Gondokoesomo¹⁾ acht een vergadering van kiesgerechtigden, waarin slechts 2 personen verschijnen mogelijk.

Artikel 18 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie behelst evenwel de volgende bepaling:

„De regentschapsraad regelt de wijze, waarop moet blijken van de bij de artt. 11, 12, 13 en 17 bedoelde instemming en van de bij het tweede lid van art. 6 vermelde beslissingen.”

¹⁾ Gondokoesomo, 33.

Art. 15 (vervallen) luidde: „Het Hoofd van Gewestelijk bestuur regelt de wijze, waarop moet blijken van de bij de artikelen 11 en 12 bedoelde toestemming van de meerderheid tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen.”

In de eerste plaats valt terzake van dit artikel op te merken, dat verzuimd is geworden art. 8 te noemen, bij welk artikel toch eveneens de instemming van de vergadering van kiesgerechtigden voorgeschreven wordt.

Uit de redactie van dit artikel valt alleen af te leiden, dat de regentschapsraad de wijze van het stemmentellen mag regelen. Waar verder vrijwel alles aan het adatrecht is overgelaten, n.l. de wijze van oproeping van de vergadergerechtigden, de leiding der vergadering, de wijze, waarop deze vergaderingen gehouden zullen worden enz., is het niet zoo gemakkelijk in te zien, waarom nu juist voor dit kleine onderdeel door den regentschapsraad regelen moeten worden vastgesteld. Betreffende het quorum en het vaststellen van voorschriften omtrent een betrekkelijke, absolute of gequalificeerde meerderheid kan n. m. m. de regentschapsraad geen regelen geven; vóór 1910 konden evenwel dienaangaande bij residentsbesluit — eveneens t. a. v. de dorpsvergadering — regelen gegeven worden.¹⁾

Een goed argument voor de door mij voorgestane opvatting is, dat onder de in art. 18 aangehaalde artikelen eveneens art. 13 genoemd wordt, in welk artikel reeds duidelijk, zoowel een voorschrift nopens het quorum als betreffende een gequalificeerde meerderheid vastgesteld is geworden.

De wijze van het stemmentellen kan evenwel veilig aan het plaatselijk gebruik overgelaten worden, temeer waar als regel in de praktijk de beslissingen bij acclamatie genomen worden.²⁾ Het is dan ook volkomen overbodig, dat de regentschapsraden dienaangaande bijv. bepalen zouden, dat er hoofdelijk gestemd moet worden of dat de stemmen geteld moeten worden door de methode van

¹⁾ vgl. Gondokoesoemo, 32, 33.

²⁾ vgl. Laceulle, II, 395, 585.

zitten en opstaan. Het voorschrijven van een geheime stemming is niet mogelijk, omdat verreweg de meeste questies, die in deze vergaderingen behandeld worden van financieelen aard zijn en dit in de praktijk tevens onmogelijk zou zijn door te voeren, in verband met het groote aantal vergadergerechtigden, die tevens de meerderheid van de desa-ingezetenen uitmaken.

De redactie van dit artikel laat wel toe, dat de regentschapsraden voorschriften vaststellen betreffende de wijze, waarop de dorpsbeslissingen moeten worden vastgelegd, (vgl. eveneens de toelichting in Bijblad 6576¹⁾), volgens welke art. 18 eveneens betrekking heeft op registratie van de genomen beslissingen en om constateering (van de beslissingen n.l.) tegenover derden mogelijk te maken); t. a. v. de dorpsvergaderingen is dit m. i. zelfs de eenige bevoegdheid. De woorden n.l. „de wijze, waarop moet blijken van de bij het tweede lid van art. 6 vermelde beslissingen,” laten m. i. geen anderen uitleg toe, temeer waar toch feitelijk alleen het dorps-hoofd de beslissing neemt, die slechts met de dorpsvergadering te beraadslagen heeft, al neemt hij in de praktijk beslissingen in overeenstemming met de dorpsvergadering.²⁾ Ook dit bepaalde t. a. v. de dorpsvergadering rechtvaardigt de opvatting, dat met het voorschrift van art. 18 niet bedoeld kan zijn, dat de regentschapsraden voorschriften gaan geven betreffende het quorum. Indien de regentschapsraden evenwel nieuwe voorschriften zouden gaan vaststellen, op welke wijze de desabeslissingen op schrift moeten worden vastgelegd, hoe zij gepubliceerd moeten worden en vooral hoe deze bewaard moeten worden, zouden zij een hoogst nuttig werk verrichten.³⁾ De tegenwoordige „register poatoesan desa” als regel door het districts- of onderdistricts-hoofd bijgehouden en bewaard voldoen niet. Deze registers raken vaak zoek,⁴⁾ waarmee dan tevens gepaard gaat, dat de desabeslissingen in het vergeetboek raken.

¹⁾ Bijblad 6576, bladz. 59.

²⁾ Laceulle, I, 11.

³⁾ vgl. Adam, 106.

⁴⁾ vgl. o. a. Laceulle, II, 392.

Het is van overwegend belang, dat deze desabesluiten steeds op schrift worden gesteld en vooral, dat er voldoende publiciteit aan wordt gegeven, zoodat ook belangstellenden buiten de desa gevestigd, hiermede op de hoogte zijn; in de desa zijn deze besluiten, vooral, die betrekkelijk kort geleden genomen zijn, voldoende bekend.

De publiciteitsverleening van de beslissingen naar buiten, zou m. i. het beste kunnen plaatsvinden door hiervan afschriften te verleenen aan den Regent en het districts- en onderdistrictshoofd, dan blijven deze ambtenaren tenminste voldoende op de hoogte met hetgeen er in hun ressort omgaat, aan het college van gecommitteerden, dan kan dit college een meer effectief gebruik van haar vernietigingsrecht, waarop hieronder nader teruggekomen zal worden, maken, en aan de Europeesche ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur, die thans vrijwel geheel buiten de desa geplaatst zijn, doch dan weer in staat zullen zijn zich met de desatoestanden vertrouwd te maken.

Om te voorkomen, dat desabeslissingen spoedig in het vergeetboek raken, diene er voor zorg te worden gedragen, dat deze besluiten behoorlijk gebundeld worden en dat deze bundels aan een nieuw optredend desahoofd steeds overgedragen worden, terwijl voor het geval, dat deze bundels zoek mochten raken, het gewenscht is, dat hiervan duplicaten worden aangehouden, op de districts- of onderdistrictskantoren.

AFDEELING IV.

HOOFDSTUK VIII.

HET TOEZICHT OP DE INLANDSCHE GEMEENTEN.

A. HET Vernietigingsrecht van het College van Gecommitteerden.

Art. 6 alinea 4 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie luidt aldus:

„Beslissingen van den in het tweede lid bedoelden aard kunnen, voor zoover zij met de wet of met het algemeen belang strijden, bij een met redenen omkleed besluit door het college van gecommiteerden te allen tijde worden vernietigd. Van de beslissing van het college van gecommiteerden is binnen één maand hooger beroep gelaten op het college van gedeputeerden.”

Dus alleen beslissingen van gewichtigen aard, waaromtrent het dorps hoofd met de dorpsvergadering beraadslaagd heeft, kunnen door dit vernietigingsrecht getroffen worden.

Volgens den tekst van het artikel kunnen niet vernietigd worden de beslissingen, welke het dorps hoofd genomen heeft met instemming van de vergaderingen van kies- en deelgerechtigden en de beslissingen door het dorps hoofd na beraadslaging met de gehuchtsvergadering genomen. De woorden „van den in het tweede lid bedoelden aard” laten dienaangaande geen twijfel over, dat al deze beslissingen er buiten vallen.

Met Gondokoesoemo neem ik evenwel aan, dat eveneens

beslissingen door het dorps hoofd genomen na beraadslaging met de gehuchtsvergadering voor vernietiging vatbaar zijn, ¹⁾ omdat er in wezen geen verschil bestaat tusschen de dorps- en gehuchtsvergadering.

In de praktijk worden eveneens beslissingen genomen met instemming van de vergaderingen van kies- en deelgerechtigden vernietigd, hoewel dit volkomen in strijd is met de stellige woorden van art. 6 lid 4 I. G. O. Gondokoesoemo neemt aan, dat het aan het desahoofd vrijstaat om een aangelegenheid, die door de vergaderingen van deel- of kiesgerechtigden behandeld moet worden als gewichtig te beschouwen en deze dan in de dorpsvergadering te behandelen ²⁾. M. i. is deze opvatting niet alleen volkomen in strijd met de stellige bepalingen van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie, doch voorts pleit vrijwel alles tegen deze opvatting.

Het is toch niet aan het dorps hoofd gegeven om een bij ordonnantie voorgeschreven verplichte instemming met de vergaderingen van kies- of deelgerechtigden eigenmachtig te vervangen door beraadslaging met de dorpsvergadering, waarbij ook nog andere personen dan de kies- of deelgerechtigden aanwezig kunnen zijn. Voorts is het minstens zeer vreemd te noemen, dat verschillende handelingen, waaromtrent bij dorpsbesluit een beslissing is genomen — terwijl de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie dienaangaande instemming van de vergadering van kiesgerechtigden voorschrijft — door het college van gecommiteerden vernietigd worden, nadat dit college eerst machtiging verleend heeft om deze handelingen te verrichten, (vgl. het bepaalde bij art. 11) terwijl voor de handelingen bedoeld bij de art. 11, 12 en 13 een geheel andere sanctie voorgeschreven is dan voor de besluiten van de dorpsvergadering n.l. het van rechtswege nietig zijn. Tenslotte is volgens Bijblad 7525 art. 13 lid 3 in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie opgenomen, omdat de adatrechten der deelgerechtigden be-

¹⁾ Gondokoesoemo, 24; vgl. eveneens van Raalten, 701.

²⁾ Gondokoesoemo, 18, 19, 20; vgl. van Raalten, 701.

schermde moesten worden tegen een aantasting daarvan door beslissingen van de vergadering van kiesgerechtigden (bedoeld zal zijn de dorpsvergadering), waardoor bij die deelgerechtigden onrust en ontevredenheid werd verwekt. Ook Mr. A. M. Joekes is van oordeel, dat de door de vergaderingen van kies- en deelgerechtigden genomen beslissingen niet door het college van gecommitteerden vernietigd kunnen worden.¹⁾ Dit alles pleit sterk tegen de door Gondokoesoemo gehuldigde ruime opvatting.

In de praktijk — welke praktijk n. m. m. te wijten is aan het feit, dat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie zich zoo slecht aan de werkelijke toestanden in de desa aanpast, terwijl voorts de artikelen van deze ordonnantie, wegens het ontbreken van een behoorlijke toelichting, door de ambtenaren van het Inlandsch Bestuur en het desabestuur verkeerd begrepen worden — worden dergelijke beslissingen wel door het college van gecommitteerden vernietigd, zelfs in die gevallen, waarin door dit college van te voren uitdrukkelijk machtiging verleend moet worden om tot het nemen van een dergelijke beslissing over te gaan.

Blijkbaar is dan in deze gevallen verzuimd geworden van te voren bedoelde machtiging te vragen, want ware hierom wel verzocht geworden, dan zou deze niet verleend zijn kunnen worden.

Evenmin is het duidelijk, waarom deze besluiten, welke reeds van rechtswege nietig zijn nog eens door het college van gecommitteerden opnieuw vernietigd moeten worden (vgl. het door Gondokoesomo in Bijlage I genoemde voorbeeld onder no. 3 (het vervreemden van gemeentelijken grond) en de door Laceulle in de regentschapsverslagen genoemde voorbeelden o. a. op bladz. 133 onder 1 (het verkoopen van een desaloemboeng zonder voorafgaande schriftelijke machtiging van het college van gecommitteerden) en onder 5 en 6 (het afstaan van gronden in bruikleen). Evenmin

¹⁾ Mr. A. M. Joekes, Nieuw Indië (Mei 1925); vgl. van Raalten, 703, 704. R. Margono, Loc. Belangen 1933, 305, 306 en Mr. H. D. van Werkum, Loc. Belangen 1934, 51.

kunnen vernietigd worden de dorpsbesluiten, welke niet van gewichtigen aard worden geacht, dus door het desahoofd, al dan niet met raadpleging van de desabestuursleden, doch niet na een beraadslaging in de dorpsvergadering, genomen zijn.

Zooals Westra ¹⁾ terecht opmerkt kunnen dergelijke dorpsbesluiten wel door den rechter worden weggetoetst, doch alleen voor zoover deze in strijd met de wet, niet wegens strijd met het algemeen belang zijn.

Onder strijd met de wet, meen ik met Westra ¹⁾ eveneens te moeten verstaan strijd met een tractaat, politiek contract, algemeene maatregel van bestuur, ordonnantie en regeeringsverordening, provinciale-, stadsgemeente- en regentschapsverordeningen en voorts eveneens verordeningen van het Hoofd van Gewestelijk bestuur.

Onder het begrip strijd met het algemeen belang acht ik eveneens begrepen het belang van de desa zelve ²⁾ en tevens strijd met de adat. ³⁾

Met het woord „beslissingen” worden naar mijn meening bedoeld, zoowel besluiten liggende op bestuurs- als op wetgevend terrein, alsmede beslissingen in geschillen, waaronder dan hoofdzakelijk vallen de tuchtrechtspraak ⁴⁾ en de beslissingen in eenvoudige civielrechtelijke questies, hoewel het desahoofd dienaangaande wel hoogst zelden de dorpsvergadering zal raadplegen. Het is m. i. van geen belang, of het desahoofd met de dorpsvergadering beraadslaagd heeft over autonome dan wel over medebewindsaangelegenheden, ⁵⁾ omdat de grens tusschen deze aangelegenheden dikwijls niet te trekken zal zijn. Gondokoesoemo ⁶⁾ neemt evenwel aan, dat alleen vernietiging van beslissingen liggende op autonoom terrein mogelijk is.

De vernietigingsbesluiten van het college van gecom-

¹⁾ Westra, 176.

²⁾ Gondokoesoemo, 36.

³⁾ in tegengestelden zin Gondokoesoemo 36, vgl. van Raalten, 702.

⁴⁾ vgl. Bijblad 7246.

⁵⁾ Westra, 177; vgl. C. C. van Helsdingen, Indisch tijdschrift van het Recht 1923,

118: 1—5.

⁶⁾ Gondokoesoemo, 47, 48; vgl. van Raalten, 706, 707; vgl. Roskott, 18, 19.

mitteerden moeten gemotiveerd zijn, een hoogst nuttig voorschrift.

Volgens het bepaalde in Bijblad 8580 moeten de onderwerpelijke vernietigingsbesluiten gepubliceerd worden in de Javasche Courant, terwijl hiervan eveneens in het Koloniaal Verslag melding moet worden gemaakt. Dit laatste vindt in de praktijk evenwel niet plaats, hetgeen maar goed ook is; dit verslag is n. m. m. niet bestemd voor opname van dergelijke bijzonderheden.

Nu er sinds de instelling van de provincies een provinciaal blad bestaat, is dit thans het aangewezen orgaan voor de opname van deze besluiten. In dien geest ware de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie aan te vullen.

Dat er van het vernietigingsrecht sedert de inwerking-treding van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie een druk gebruik is gemaakt, kan niet bepaald gezegd worden. Het aantal door Gondokoesoemo genoemde besluiten is ontstellend klein. Ook uit Staat XIII van het „Eindverslag Laceulle” blijkt, dat het aantal vernietigde dorpsbesluiten zeer gering is; gedurende de jaren 1926—27 bedroeg dit aantal slechts 21, gedurende welke jaren in West-Java regentschapsraden aanwezig waren, terwijl dit aantal over de jaren 1916—26 toen het vernietigingsrecht nog uitsluitend door de Hoofden van Gewestelijk Bestuur werd uitgeoefend slechts 146 bedroeg.

Laceulle¹⁾ merkt evenwel zeer juist op, dat de meeste desavergaderingen, waarbij over gewichtige aangelegenheden een beslissing wordt genomen, worden bijgewoond door het districts- of onderdistrictshoofd of, dat de desahoofden van te voren door de bestuursambtenaren worden geïnstrueerd, zoodat feitelijk de meeste dorpsbesluiten onder preventief toezicht van het Inlandsch Bestuur genomen worden, terwijl voorts nog vele van deze besluiten, die voor vernietiging in aanmerking zouden komen, op verzoek van den Regent herzien worden op een volgende desavergadering. Zooals mij persoonlijk bekend is, worden

¹⁾ Laceulle, I, 10.

dergelijke vernietigbare besluiten dikwijls genomen op instigatie van het Inlandsch Bestuur, dat een of ander in hun oogen aanlokkelijk plannetje met de desa voorhad.¹⁾

Het is dan ook de vraag, of het wel juist gezien is, dat dit vernietigingsrecht toegekend is geworden aan het college van gecommitteerden, omdat de desa nog onder zoo'n sterke leiding van het Inlandsch Bestuur staat en dit eveneens van noode heeft en of het vernietigingsrecht niet beter aan de residenten toegekend had kunnen worden, zooals dit thans nog het geval is met de dorpsbesluiten van desa's, gelegen binnen de grenzen van de stadsgemeenten, in verband met het bepaalde in art. 3 lid 2 R. O. en de bevoegdheidsoverdrachtregelingen van het Hoofd van Gewestelijk bestuur op de residenten-afdeelingshoofd.²⁾

De tegenwoordige wijze van regeling zou wel goed zijn, indien aan het hoofd van de desa een dorpshef stond, die wat capaciteiten aangaat, zelfstandig in staat is de zware taak te vervullen, welke de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie hem toebedacht heeft. Zooals boven reeds uitvoerig betoogd is geworden, is dit alleen mogelijk door het vormen van financieel krachtiger dorpen, middels samenvoeging.

De bestaande regeling bevredigt allerminst, ook al in dit opzicht, dat thans het Europeesch bestuur geheel van het toezicht op de desa verspeend is geworden, een gevaarlijk experiment,³⁾ omdat de desa toch zoowel politiek als economisch de voornaamste onderbouw is van het staatkundig, maatschappelijk en economisch bestel van Nederlandsch-Indië.

Laceulle⁴⁾ meent, dat verbetering is te verkrijgen door niet alleen aan het desahofd en Regent, doch eveneens

¹⁾ vgl. o. a. Laceulle, II, 583 en Gondokoesoemo, 68: besluit no. 65.

²⁾ vgl. van Raalten, 700 en Mr. H. D. van Werkum, Loc. Bel. 1934, 51.

³⁾ vgl. eveneens de Kat Angelino, II, bladz. 453, noot 2: „Voor al het Nederlandsch bestuur is zodoende verder van het dorpsbestuur verwijderd komen te staan dan voor dat bestuur, de Overheid en de bevolking zelf wenschelijk schijnt te mogen worden geacht. Men behoeft geen stijfhoofdige laudator temporis acti te zijn om de verregaande uitschakeling van het Nederlandsche bestuur, het atrophieëren der controleursfunctie juist terwille van een gezonde ontwikkeling van het autome leven in de desa en regentschap te betreuen. De Regeering overweegt een contact herstel, een inderdaad dringend noodig redres.”

⁴⁾ Laceulle, I, 11.

aan den resident-afdeelingshoofd het recht toe te kennen om hooger beroep aan te teekenen bij het college van gedeputeerden, terwijl de resident eveneens bevoegd verklaard dient te worden om de aandacht van het college van gecommiteerden te vestigen op een desabesluit dat naar zijn meening voor vernietiging in aanmerking komt en dit college uit te noodigen daaromtrent een beslissing te nemen.

De door Laceulle voorgestelde regeling is weliswaar een stap in de goede richting, doch deze zou alleen praktisch nut kunnen opleveren, indien de resident geregeld alle nieuw genomen desabesluiten in handen kreeg, hetgeen volgens de bestaande regeling geenszins het geval is. Wel zou de resident de hem door Laceulle toebedachte taak kunnen vervullen, indien hem van alle dorpsbesluiten afschrift werd verleend, op de wijze als hierboven door mij nader uiteengezet is geworden; doch zooals de toestand thans is geregeld, volgens welke het college van gecommiteerden evenmin afschriften van deze besluiten ontvangt, zouden de woorden „ten allen tijde” van art. 6 lid 4 even goed vervangen kunnen worden door de woorden „bij tijd en wijle”. Laceulle ¹⁾ merkt terzake op: „Het toezicht van het College van Gecommitteerden op de desa kan alleen effectief zijn, wanneer alle desabeslissingen tot zijne kennis worden gebracht.”

Wanneer krijgen n.l. het college van gecommiteerden of de resident een vernietigbaar dorpsbesluit onder de oogen; wel voornamelijk in die gevallen, dat de bevolking van het haar bij artikel 45 van de Indische Staatsregeling toegekende klachtrecht gebruik gaat maken, waardoor deze door de bevolking als onrechtvaardig gevoelde besluiten bekend geraken bij den resident en regent en de regent deze dan kan voorbrengen bij het college van gecommiteerden ter vernietiging.

Het beroepsrecht op het college van gedeputeerden past keurig in een Westersch controlesysteem, waar volk en bestuurders (besturende colleges) van eenzelfden landaard

¹⁾ Laceulle, I, 48; vgl. eveneens Gondokoesoemo 26 en van Raalten 703.

zijn en beide volkomen op de hoogte, ingeleefd en door-drongen zijn van hetgeen er in het volk omgaat. Doch dat een Westersch college als het college van gedeputeerden controle moet uitoefenen op een zuivere inheemsche rechts-gemeenschap als de desa is, is absurd, waar dit college volslagen ondeskundigheid aangewreven moet worden.

Een beter systeem zou mijns inziens zijn, indien het vernietigingsrecht bij het college van gecommitteerden behouden bleef, doch dat de resident als beroepsinstantie optreedt, terwijl deze hoofdbtenaar eveneens het recht moet hebben een dorpsbesluit te vernietigen, indien het college van gecommitteerden hiertoe ondanks zijn uitdrukkelijk verzoek niet wil overgaan. Wil het college van gecommitteerden van haar vernietigingsrecht en de resident van dit beroeps- en vernietigingsrecht, evenwel een meer effectief gebruik kunnen maken dan thans het geval is, dan moeten de dorpsbesluiten tijdig ter hunner kennisname worden gebracht, hetgeen alleen bereikt kan worden, indien de resident en regent tijdig afschriften van deze besluiten ontvangen. Bij het critiekloos copieeren van Westersche instellingen is in dit geval absoluut over het hoofd gezien, dat de publiciteit van dorpsbesluiten als regel binnen de desagrenzen beperkt blijft, terwijl omdat deze besluiten evenmin in de couranten enz. besproken en bestreden worden, zij ook niet op deze wijze bekend worden en ook het wegtoetsen van dergelijke besluiten door den rechter, hetgeen eveneens tot verhooging der bekendheid zou kunnen bijdragen, slechts op een zeer geringe schaal voorkomt, in tegenstelling met het druk beoefende toetsingsrecht van den rechter in het moederland.

B. HET VAN RECHTSWEGE NIETIG ZIJN.

Nauw in verband met art. 6 lid 4 I. G. O. staat art. 14 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie.

„Handelingen, verricht, of overeenkomsten, aangegaan in strijd met het bij of krachtens

de voorafgaande artt. dezer afdeeling bepaalde, zijn van rechtswege nietig."

„Geene terugvordering is toegelaten van hetgeen ingevolge eene handeling of overeenkomst, als in de vorige alinea bedoeld, door of namens de wederpartij is betaald of verstrekt, noch eenige andere rechtsvordering naar aanleiding van zoodanige handeling of overeenkomst."

Dit artikel bevat dus een heel wat zwaardere sanctie dan die opgenomen in art. 6 lid 4 I. G. O. tenminste voor die gevallen, dat tegen de wet en dan wel speciaal tegen de Inlandsche Gemeente Ordonnantie gezondigd wordt: zooals bijv. het niet verzoeken van de machtiging van het college van gecommitteerden, of verzuimd is geworden om de instemming in te winnen van de vergadering van kiesgerechtigden¹⁾, of de vergadering van deelgerechtigden heeft een beslissing genomen, zonder dat het voorgeschreven quorum van $\frac{3}{4}$ van het gezamenlijk aantal deelgerechtigden aanwezig was. Kleintjes²⁾ merkt ten aanzien van dit artikel op, „dat door de bepaling van art. 14 lid 1 de rechtsonzekerheid eer in de hand wordt gewerkt dan de rechtszekerheid bevorderd, die van lid 2 zal bij de toepassing in de praktijk, waarvan mij evenwel geen geval bekend is, tot onbillijkheid moeten aanleiding geven."

Mij persoonlijk is uit de praktijk een geval bekend, dat het desahoofd op eigen gelegenheid zijn ambtsvelden had verkocht en de daarvoor ontvangen gelden ten eigen bate had aangewend,³⁾ terwijl mij eveneens gevallen bekend zijn, dat zij deze velden bij geheim contract eigenmachtig verhuurd hadden.

Deze sanctie moge streng zijn, doch dat is naar het mij voorkomt in hooge mate gewenscht en noodzakelijk.

Niet is voorgeschreven, hoe moet blijken, dat in strijd

¹⁾ Westra, 175.

²⁾ Kleintjes, II, 189.

³⁾ vgl. eveneens Bijblad 6576, bladz. 64.

met het bepaalde in de artikelen 11, 12 en 13 is gehandeld. In de praktijk komen dergelijke onregelmatige handelingen en overeenkomsten dikwijls eerst aan het licht geruimen tijd, nadat zij verricht zijn geworden; bijvoorbeeld als door een nieuw opgetreden desahoofd de door zijn voorganger gepleegde onregelmatigheden aan het licht worden gebracht, of indien dit bij toeval meestal naar aanleiding van een anonieme desaklacht ontdekt wordt door het Bestuur, waarna het Bestuur ervoor zorgdraagt, dat deze handelingen, enz. weder ongedaan worden gemaakt.

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie kent derhalve twee dwangmiddelen, het vernietigingsrecht van het college van gecommitteerden en de strenge sanctie van art. 14, het van rechtswege nietig zijn. Onbegrijpelijkerwijze bevat de ordonnantie evenwel geen bepaling, dat een desabesluit van rechtswege ophoudt te gelden, indien in het onderwerp van dat besluit voorzien wordt bij een algemeene verordening, een verordening van het hoofd van gewestelijk bestuur, of een verordening van een hogere rechtsgemeenschap, waarvoor dan uitsluitend de provincie en het regentschap in aanmerking zouden komen.

Hoewel de dorpswetgeving in het algemeen opportunistisch is, is het volstrekt niet ondenkbaar, dat bij desabesluit regelen zijn vastgesteld, die het zelfde inhouden of geheel of gedeeltelijk in strijd zijn met op een later tijdstip door den regentschapsraad vastgestelde regelen. Men denke bijv. aan de aan de regentschapsraden bij artikel 2 I. G. O. en vooral bij artikel 3 I. G. O. opgedragen taak.

De regentschapsraad stelt bijv. regelen vast omtrent de inkomsten van de desahoffden, terwijl verscheidene reeds geruimen tijd bestaande desabesluiten hiermee in flagranten strijd zijn of vrijwel hetzelfde inhouden.

Het ontbreken van een dergelijke bepaling mag terecht een lacune genoemd worden; wel bepaalt art. 56 lid 2 van de regentschapsordonnantie, dat een regentschapsverordening niet mag treden in de regeling van de huishoudelijke belangen van de

desa, doch daarbij dient dan blijkbaar deze restrictie gemaakt te worden, tenzij dit aan den regentschapsraad bij ordonnantie uitdrukkelijk toegestaan is geworden, zooals bijv. bij herhaling is geschied in de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie.

Hoe het ook zij, het is thans mogelijk, dat een bepaalde aangelegenheid gelijktijdig geregeld is bij een regentschapsverordening en bij een desabesluit, welke beide regelingen al dan niet met elkaar in strijd kunnen zijn. Westra ¹⁾ merkt op, dat dergelijke besluiten dan wel vernietigd kunnen worden, doch alleen indien deze besluiten gewichtige aangelegenheden betreffen, waaromtrent het advies van de dorpsvergadering ingeroepen is geworden.

Naar mijn meening evenwel behoort het vernietigingsrecht uitsluitend toegepast te worden op desabesluiten, welke posterieur zijn aan hoogere verordeningen en niet op die, welke daaraan anterior zijn, zooals in de praktijk dan ook gebruikelijk is.

Het zou voorts een zonderlingen indruk maken, indien een reeds jarenlang van kracht zijnd dorpsbesluit plotseling wegens strijd met een later vastgestelde hoogere verordening vernietigd wordt. Het is m. i. dan ook noodzakelijk, dat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie dienaangaande spoedig met een nadere bepaling wordt aangevuld, zoodat een dorpsbesluit van rechtswege vervalt, indien in het zelfde onderwerp bij een hoogere verordening voorzien wordt. Opmerkelijk is het voorts, dat de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie geen enkele bepaling bevat, waarbij bepaalde dorpsbesluiten aan een preventief toezicht onderworpen worden, zooals dit bij herhaling o. a. in de regentschaps-, stadsgemeente- en provincie-ordonnantie voorgeschreven is.

Wel is in eenige gevallen machtiging vooraf van het college van gecommitteerden voor het nemen van bepaalde besluiten voorgeschreven, welke machtiging evenwel, omdat deze eerst verleend wordt na gebleken instemming van de vergadering van kiesgerechtigden, practisch dikwijls dezelfde beteekenis heeft als een preventieve goedkeuring,

¹⁾ Westra, 216.

doch deze zelfde beteekenis behoeft het zeker niet te hebben. In geval van preventieve goedkeuring wordt n.l. eerst het besluit genomen, hetwelk niet in werking kan treden, alvorens goedgekeurd te zijn.

Bij het verleenen van deze goedkeuring kunnen dus alle bijzonderheden van dit besluit beoordeeld worden en is het mogelijk de goedkeuring te weigeren, indien er bezwaren bestaan tegen een ondergeschikt punt van bedoeld besluit.

Een machtiging vooraf daarentegen kan reeds verleend worden, indien alleen de algemeene strekking van het te nemen besluit bekend is.

Nu schrijft art. 6 lid 2 I. G. O. evenwel voor, dat bedoelde machtiging niet verleend wordt, dan na gebleken instemming van de meerderheid van de kiesgerechtigdenvergadering. In de praktijk zal dus als regel het gedetailleerde instemmingsbesluit van de vergadering van kiesgerechtigden aan het college van gecommiteerden ter goedkeuring worden voorgelegd, doch het kan ook op een andere wijze plaatsvinden, zoodat het college van gecommiteerden dan alleen kennis krijgt van de hoofdpunten van het genomen besluit, zoodat het mogelijk is, dat na het verleenen van de machtiging in het besluit gedetailleerde bepalingen voorkomen, waartegen het college van gecommiteerden ernstige bedenkingen zou kunnen hebben.

Zooals uitvoeriger uiteengezet op de bladz. 17 en 26 acht ik het voor de daarbedoelde besluiten gewenscht, dat deze niet in werking treden dan na door het college van gecommiteerden goedgekeurd te zijn geworden.

Een zelfde regeling acht ik eveneens te prefereeren in al die gevallen, waarin volgens de thans geldende regelen voorafgaande machtiging moet worden verleend door bedoeld college.

AFDEELING V.

HOOFDSTUK IX.

DE GELDMIDDELEN VAN DE INLANDSCHE GEMEENTE.

Art. 16 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie houdt in:

„Het desahoofd is bevoegd om — met inachtneming der plaatselijke gebruiken en van de door den regentschapsraad gestelde regelen tot beperking dier heffingen binnen billijke grenzen — in verband met het bepaalde bij de artt. 3, 4 en 7 de ingezetenen der desa te doen oproepen tot het presteeren van gemeentendiensten.

Waar van bestuurswege anderen met het dagelijksch beheer en de zorg voor de instandhouding van gemeentelijke werken zijn belast, kan de bij de vorige alinea omschreven bevoegdheid, voor zoover noodig, aan die instellingen of personen worden overgedragen.”

Gemeentendiensten kunnen dus gevorderd worden:

- 1^o. voor de bezoldiging van het desahoofd en de desa-bestuursleden;
- 2^o. tot bijstand van het desahoofd ter richtige vervulling van zijn politietaak en zijn andere publiekrechtelijke bevoegdheden ten behoeve van de Inlandsche Gemeente.
- 3^o. voor de instandhouding en bruikbaarheid der gemeentelijke openbare werken.

In het algemeen worden de diensten onder 1^o bedoeld met den in het spraakgebruik gebruikelijken naam van pantjendiensten aangeduid, waaronder evenwel nog meer valt dan de eigenlijke gezegde pantjendiensten. Sinds 1926 is het mogelijk krachtens alinea 5 van art. 128 van de Indische Staatsregeling om in het algemeen aan de Inlandsche Gemeenten de bevoegdheid te geven om belastingen te heffen, onder welke belastingen de gemeentediensten, als zijnde een belasting in arbeid, toch feitelijk eveneens vallen.

Waar art. 4 I. G. O. spreekt van het beheer en de huishoudelijke belangen der Gemeente, waaronder dus de geheele autonome taak der Inlandsche Gemeente valt, is de nadere aanhaling van art. 7 in art. 16 volmaakt overbodig.

De politiefunctieën van het desahoofd in art. 4 I. G. O. bedoeld, vormen slechts een klein gedeelte van zijn omvangrijke zelfbestuurstaak.

Vat men deze politietaak op als een hem opgelegde Landstaak, dan is het wel eigenaardig, dat door hem daarvoor gemeentediensten gevorderd kunnen worden. In de praktijk worden ook voor andere door hem te verrichten zelfbestuurswerkzaamheden bijv. voor het aanleggen van tertiaire irrigatieleidingen gemeentediensten gevorderd.

Blijkbaar in navolging van art. 48 van de Indische Staatsregeling wordt aan den regentschapsraad opgedragen om regelen vast te stellen tot beperking dier diensten binnen billijke grenzen. De regentschapsraden worden hierdoor weder met een moeilijke taak belast, omdat 1^o zij verschillende regelingen zullen moeten vaststellen n.l. eenerzijds de regeling van de gemeentediensten, anderzijds de regeling van de eigenlijk gezegde pantjendiensten en daarnaast nog die van andere diensten.

Dergelijke regelingen zullen slechts weer eenige zeer ruim gestelde maxima kunnen inhouden, ¹⁾ welke in verband met de groote differentiatie tusschen de verschillende desa's nauwelijks van eenig nut kunnen zijn.

In een welvarende desa zullen bijv. als regel alle pantjen-

¹⁾ vgl. Encyclopaedie, 591.

diensten afgekocht worden, in armoedige desa's daarentegen zullen de pantjendiensten in hoofdzaak in arbeid gepresteerd worden.

Gemeentendiensten zullen in kleine dichtbevolkte desa's heel wat lichter kunnen zijn dan in groote dunbevolkte desa's. In vlaktedorpen zullen veel gemeentendiensten gevorderd moeten worden voor het onderhoud van tertiaire irrigatieleidingen en desawegen, in bergdorpen, waar geen sawahs voorkomen en, waar de wegen in den regel slechts bestaan uit voor mensch en rijdier begaanbare voetpaden, zijn daarentegen weinig van deze diensten noodzakelijk.

Waar het er toch op aankomt om aan deze diensten beperkingen te stellen, is het dan niet den aangewezen weg om de dorpsvergadering, welke vrijwel geheel uit belanghebbenden bestaat, de bevoegdheid te geven, welke thans aan den regentschapsraad is opgedragen?

Deze vergadering is toch zeker ook wel in staat eenige maxima-getallen vast te stellen, terwijl dan tevens volledig rekening gehouden kan worden met alle plaatselijke verschillen.

Indien dergelijke besluiten dan tevens aan een preventief goedkeuringsrecht van het college van gecommitteerden onderworpen worden, waarbij het verplicht advies van den assistent-resident moet worden overgelegd, bestaan er tevens voldoende waarborgen, dat er geen onredelijke regelingen worden vastgesteld, terwijl er aan den anderen kant eveneens iets meer terecht komt van de desa-autonomie.

Er bestaat voorts nog een tegenstrijdigheid tusschen de artikelen 3 en 16 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie. Bij art. 3 wordt aan den regentschapsraad in zeer voorzichtige bewoordingen de facultatieve regeling van de pantjendiensten opgedragen, terwijl bij art. 16 aan den regentschapsraad de imperatieve regeling van deze diensten wordt opgedragen. Op grond van het adagium „lex specialis derogat lege generali”, zal derhalve art. 16 alleen van toepassing zijn voor de regeling van gemeentendiensten, doch niet voor die van de pantjendiensten. Bij herhaling

is evenwel uiteengezet, dat dergelijke door den regentschapsraad vastgestelde regelen louter van papieren waarde zijn, ook al omdat er niet de minste waarborgen bestaan, dat aan dergelijke regelingen in de praktijk de hand zal worden gehouden.

Anders is dit bij de regeling van de heerendiensten, waarvoor van boven af eveneens regelen tot beperking dier diensten worden gesteld, doch deze regelingen houden in de eerste plaats veel meer rekening met plaatselijke verschillen, omdat zij gewestgewijze of voor gedeelten van gewesten vastgesteld zijn geworden, terwijl deze diensten ook van boven af gevorderd worden, zoodat dus toezicht gehouden kan worden, dat de gestelde maxima-termijnen niet overschreden worden; t. a. v. de gemeentediensten worden evenwel door den regentschapsraad regelen tot beperking gesteld, doch de vordering van deze diensten gaat geheel buiten den regentschapsraad om, zoodat de regentschapsraad geen toezicht kan houden, of aan de door haar vastgestelde regelen werkelijk de hand gehouden wordt.

Omdat het voorts ook nog een hooge uitzondering zal zijn, dat de gemeentedienstplichtigen op de hoogte zullen zijn met deze door den regentschapsraad vastgestelde regelen, zullen misbruiken in de heffingen alleen weer voorkomen kunnen worden door een tijdig ingrijpen van Bestuurswege.

Gemeentedienstplichtig zouden volgens de redactie van art. 16 zijn, de „ingezetenen van de desa”. Hoewel het begrip desa-ingezetene niet geheel vaststaat, (vgl. het hierboven op bladz. 40 en 41 vermelde) is dit begrip in dit artikel in ieder geval veel te ruim, omdat hieronder tevens de vrouwen, kinderen, gebrekkigen en bejaarden vallen. Inplaats van de woorden „ingezetenen der desa” had beter gesproken kunnen worden van „zij, die volgens het plaatselijk gebruik daarvoor in aanmerking komen.”

De 2e alinea van art. 16 houdt verband met de slotwoorden van art. 4; dus in het algemeen is het desahoofd bevoegd tot het vorderen van gemeentediensten, doch de 2e alinea van art. 16 maakt het eveneens mogelijk, dat een der desa-

bestuursleden deze diensten vordert tot bijstand ter vervulling van de aan hem opgedragen taak.

Zoo zal, indien door een bandjir een irrigatiedam is weggeslagen, de betrokken dorpsirrigatiebeambte zelf desadienstplichtigen kunnen oproepen tot herstel van bedoelden dam.

Niet duidelijk in de 2e alinea van art. 16 is, wat met de woorden „van bestuurswege” bedoeld wordt en wat dat voor „instellingen” zijn, waaraan eveneens de bevoegdheid tot het vorderen van gemeentendiensten kan worden toegekend.

Met „van bestuurswege” kan m. i. niet bedoeld zijn het Europeesch en Inlandsch bestuur, hoewel in de praktijk tal van gemeentendiensten juist op instigatie van dat bestuur gevorderd worden; — men denke bijv. aan het herstel van een door suikertransport stukgereden desaweg of het schoonmaken van tertiaire irrigatieleidingen, hetgeen in den regel eerst plaatsvindt, nadat de betrokken administrateur van de suikeronderneming of ambtenaar van de betrokken irrigatieafdeeling over den slechten toestand dienaangaande bij het Europeesch of Inlandsch Bestuur gerapporteerd heeft, waarna een „perintah aloes” aan het betrokken desahoofd gegeven wordt. Adam¹⁾ merkt dienaangaande op „veel zorg werd en wordt nu nog, vrijwillig althans aan deze openbare werken niet besteed”.

Voorts dient de aandacht gevestigd te worden op art. 11 van het Inlandsch Reglement, volgens welk artikel aan de dorpshoofden door het bestuur gelast kan worden nachtwachtdiensten in te stellen.

In geen van deze gevallen worden evenwel door het Europeesch en Inlandsch Bestuur „anderen met het dagelijksch beheer en de zorg voor de instandhouding der gemeentewerken” belast. Wordt met „van bestuurswege” bedoeld het z.g. desabestuur dan is het evenmin duidelijk, aan wie nog meer opdracht gegeven kan worden om gemeentendiensten te vorderen.

De eenige mogelijke verklaring is, dat met „van bestuurs-

¹⁾ Adam, 81.

wege" bedoeld wordt het desahoofd, die een gedeelte van zijn taak kan delegeeren aan de z.g. desabestuurleden, welke beambten dan ook uitsluitend bedoeld kunnen zijn met de woorden „anderen" of „aan die instellingen of personen". In plaats van de woorden „van bestuurswege" hadden dan ook beter de woorden „vanwege het desahoofd" gebruikt kunnen worden. De „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer"¹⁾ geeft als toelichting op dit artikel, welke toelichting weer ontleend is aan Bijblad 6576:

„Dit lid heeft betrekking op dezelfde gevallen als bij de laatste zinsnede van art. 4 bedoeld, dat bijv. de zorg voor de bevoeiing der bouwvelden of eenig ander onderdeel der algemeene taak van het desabestuur is opgedragen aan bijzondere lichamen of vaste personen in de desa."

Bijzondere lichamen in de desa zijn bijv. de desabank, doch gesteld het geval, dat het bestuur van die bank over gemeentedienstplichtigen wenscht te beschikken, dan zal de machtiging daartoe toch wel van het desahoofd en niet van het Europeesch of Inlandsch Bestuur uitgaan.

Het desahoofd kan alleen het vorderen van gemeentediensten delegeeren, voor zoover deze benoodigd zijn voor de instandhouding van gemeentelijke werken, dus de eigenlijk gezegde pantjendiensten vallen er niet onder en evenmin gemeentediensten, die gevorderd worden voor niet-gemeentelijke werken, bijv. het blusschen van een boschbrand of voor zelfbestuurswerkzaamheden. In de praktijk wordt evenwel in den regel aan deze beperking weinig de hand gehouden.

Over het algemeen vallen onder de desadienstpflichtigen alle heerendienstpflichtigen, doch ook worden desadiensten gevorderd van personen, die niet heerendienstpflichtig zijn, vooral in streken, waar het grondbezitter-zijn het voornaamste criterium voor de heerendienstpflicht is, terwijl nog grooter aantal personen gedeeltelijk desadienstpflichtig is (vgl. de staten I overgelegd bij het „Eindverslag Laceulle") Gemeentediensten worden vooral gevorderd voor het onderhoud

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 42.

der gemeentelijke openbare werken, als het onderhoud van desawegen, herstel van desabruggen, aanleg en onderhoud van desairrigatiewerkjes, dus voor werkzaamheden, welke vallen binnen de zuiver autonome taak van de desa, doch ook voor de zelfbestuurswerkzaamheden worden deze diensten zeker niet in mindere mate gevorderd, zooals voor het snijden van padi voor het geval er een padiproefsnit gehouden wordt, voor het aanleggen van tertiaire irrigatieleidingen en vooral voor het verrichten van politiediensten gedurende den nacht door het bezetten van wachthuisjes en het patrouilleeren door de desa.

Het is anders weer uiterst moeilijk om precies uit te maken, of deze laatstgenoemde diensten ten behoeve van de zelfbestuurstaak gepresteerd worden, of niet, waar in ieder geval het eigen belang van de desa in hooge mate bij deze diensten gemoeid is.

Over het algemeen leggen de desadiensten een vrij zwaren last op de bevolking. Pogingen tot verlichting van deze diensten loopen dikwijls op niets uit. Een vervanging van de desapolitiediensten door bezoldigde politiedienaren is bij herhaling mislukt, omdat de bevolking zich veiliger gevoelt bij een bewaking van hun eigen desagenooten, daar deze bewakers evenveel belang hebben bij een goede bewaking als de bewaakten en het wederkeerigheidssysteem hen tot een goede plichtsvervulling aanzet, of om het korter te zeggen de bewakers beschouwen de bewaking als hun eigen zaak. Van bezoldigde politiedienaren daarentegen, die, omdat zij zelf vaak niets bezitten, en dus niet de minste interesse bij een goede bewaking hebben, gaat lang zoo'n goede plichtsvervulling niet van uit.¹⁾

Art. 17 van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie luidt:
„Regelingen ter voorziening in gemeentelijke behoeften van den bij alinea 1 van het vorig art. bedoelden of anderen aard, anders dan door het vorderen van bij beurtwisseling

¹⁾ vgl. eveneens Lacculle, I, 31, 32, 42.

door de gezamenlijke dienstplichtige ingezetenen van de desa of het gehucht te verrichten persoonlijke diensten, mogen — voor zooveel zij niet door het bestuur zijn bevolen — niet in toepassing worden gebracht dan na verkregen toestemming der meerderheid van de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen der gemeente.”

Dit artikel is zeker het merkwaardigste artikel van de Inlandsche Gemeente-Ordonnantie. Niet alleen wordt hierbij aan het Europeesch en Inlandsch Bestuur plotseling belangrijke bevoegdheden gegeven om in de autonomie van de desa in te grijpen, doch voorts wordt hierbij tevens aan de vergadering van kiesgerechtigden een exorbitante macht over hun mededorpsgenooten gegeven.

Het artikel handelt over „regelingen ter voorziening in gemeentelijke behoeften”, dus hieronder vallen zoowel de eigenlijk gezegde gemeentediensten als de pantjendiensten en de sojodiensten (ngahiras- of sambatan); dat zijn diensten tot hulpbetoon bij het bewerken der ambtstvelden van desahoofden en bestuursleden.¹⁾

De woorden „van den bij alinea 1 van het vorig art. bedoelden of anderen aard” doen eveneens zien, dat met die regelingen ter voorziening in gemeentelijke behoeften niet alleen de gemeentediensten bedoeld worden, doch tevens de pantjen- en sojodiensten, terwijl voorts nog gesproken wordt van „andere” diensten, hetgeen derhalve diensten moeten zijn, welke voorzien noch in gemeentelijke behoeften, noch in behoeften van het desahoofd of de desa-bestuursleden en evenmin dienen om het desahoofd de vervulling van zijn zelfbestuurstaak mogelijk te maken; welke die diensten van anderen aard zijn, is derhalve van te voren niet aan te geven.

Beter dan art. 16 spreekt art. 17 niet van „de ingezetenen

¹⁾ Laceulle, I, 40.

der desa", doch van de „gezamenlijke dienstplichtige ingezetenen van de desa".

Met de woorden „voor zooveel zij niet door het bestuur zijn bevolen" wordt, in tegenstelling met de beteekenis aan de woorden „van bestuurswege" in art. 16 lid 2, te hechten, het Europeesch en Inlandsch Bestuur bedoeld.

Welke zijn de diensten, die door het Bestuur bevolen kunnen worden. Adam ¹⁾ noemt als voorbeeld, dat indertijd aan den Resident van Besoeki de bevoegdheid gegeven is om ter bestrijding van het rietbranden- en pestgevaar buitengewone gemeentelijke diensten op te leggen.

Die voor bestrijding van het rietbrandengevaar gevorderde gemeentendiensten werden voornamelijk bij wijze van strafmaatregel gevorderd, en kunnen derhalve als diensten van „anderen aard" beschouwd worden.

Ook voor het blusschen van boschbranden in de boschreserve, gelegen binnen de beheerskring van de desa, worden van Bestuurswege geregeld desdienstplichtigen opgeroepen.

Het is anders wel bevreemdend, dat hier aan het Bestuur zoo onverwachts een zoo diep in de autonomie van het dorp ingrijpende bevoegdheid gegeven wordt, temeer waar in geen der voorgaande artikelen, met uitzondering van art. 3 I. G. O., van een dergelijke taak van dit Bestuur ten aanzien van de desa gerept wordt, sinds de vroegere aan het Hoofd van Gewestelijk bestuur en den Regent opgedragen bevoegdheden respectievelijk aan den regentschapsraad en het college van gecommiteerden overgedragen zijn geworden.

Ten aanzien van andere rechtsgemeenschappen wordt een dergelijk ingrijpen in de autonome taak in den regel eerst mogelijk in het geval, dat door die rechtsgemeenschappen deze taak grovelijk verwaarloosd wordt; volgens art. 17 kan het bestuur ten allen tijde ingrijpen en niet alleen, zooals reeds uit de aangehaalde voorbeelden blijkt in geval van verwaarloozing.

Voorzoover gemeentendiensten, doch ook pantjendiensten, sojodiensten en „diensten van anderen aard" niet bij beurt-

¹⁾ Adam, 109, 120.

wisseling gevorderd worden, is de toestemming van de vergadering van kiesgerechtigden noodig, hetgeen weer een hoogst eigenaardige regeling is, zooals nader uiteengezet zal worden.

In de „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer”¹⁾ wordt bij dit artikel als toelichting gegeven: „De bedoeling van dit artikel is langzamerhand een vasten stelregel ingang te doen vinden voor het treffen der talrijke schikkingen van den daarbij aangeduiden aard bijv. aanwijzing van bepaalde lieden voor zekere soorten van diensten, levering van een bepaalde onderling overeengekomen hoeveelheid padi of betaling van een zekeren geldsom in plaats van de pantjendiensten, overdracht van het maken van de verschillende desabouwwerken als bruggen of wachthuizen; het heffen van bijdragen voor of het omslaan van een bepaald bedrag aan kosten over de daarvoor in aanmerking komende personen.”

Het komt mij voor, dat niet alle genoemde voorbeelden even gelukkig gekozen zijn, m. i. valt er niet onder het geval, dat de pantjendiensten door een gedeelte der bevolking afgekocht worden, omdat die pantjenafkoopregelingen toch algemeen gesteld zijn, zoodat ieder zelf kan beslissen, of hij al dan niet tot afkoop zal overgaan, of die diensten in arbeid zal presteeren.

Om evenwel een in de praktijk veelvuldig voorkomend voorbeeld te noemen; het komt in verschillende desa's voor, dat niet van alle daarvoor in aanmerking komende personen een vaste jaarlijksche bijdrage voor het desa-schoolfonds geheven wordt, doch dat eenige welgestelde sawahbezitters deze verplichting voor de geheele desa op zich nemen, waartegenover zij dan van gemeentediensten vrijgesteld zijn geworden.

Hoewel het opschrift van de vierde afdeeling melding maakt van gemeentediensten „en andere gemeentelijke heffingen” wordt in art. 17 bepaaldelijk van „persoonlijke diensten” en „bij beurtwisseling” gesproken, zoodat het

¹⁾ Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer, 42, 43.

heffen van geldelijke bijdragen toch eigenlijk hiermede niet bedoeld kan zijn.

Bij herhaling komt het evenwel voor, dat gemeentediensten niet bij beurtwisseling gevorderd worden en dit dan in den regel om de eenvoudige reden, dat het uitkomen van alle gemeentedienstplichtigen in verband met de te verrichten werkzaamheden niet noodzakelijk is, bijv. voor het herstel van een desabrug of desairrigatiedam of het onderhoud van een irrigatieleiding of desaweg.

Het zou evenwel absurd zijn om voor al deze gevallen telkens de vergadering van kiesgerechtigden bijeen te roepen, om bijv. te doen beslissen, dat een bepaalde desairrigatiedam door 20 met name genoemde gemeentedienstplichtigen hersteld zal worden; in de praktijk komt dit dan ook niet voor en geschiedt het herstel door personen, die daarbij het meest geïnteresseerd zijn, in onderling overleg en met toestemming van de dienstplichtigen zelve.¹⁾

Van de in de „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer” genoemde voorbeelden valt bij nadere beschouwing feitelijk geen enkele onder art. 17 I. G. O.

Aan dergelijke als in de „Handleiding” genoemde regelingen zou bovendien een hoogst gevaarlijke kant verbonden zijn; het zou toch buitengewoon gemakkelijk zijn voor de vergadering van kiesgerechtigden om op deze wijze bepaalde lasten op eenige niet bijzonder gewilde gemeentegenooten af te schuiven, waardoor op deze personen onbillijke en onevenredige lasten zouden kunnen worden gelegd.

Een treffend voorbeeld is mij uit de praktijk bekend, hoewel dit geen betrekking heeft op gemeentediensten toch een goede illustratie is van de buitensporigheden, waartoe de in art. 17 aan de vergadering van kiesgerechtigden verleende macht kan voeren: In een viertal desa's van een regentschap in Oost-Java genoten een aantal desalieden het plukrecht van eenige complexen door het gouvernement geabandonneerde koffietuinen, omdat zij afstammelingen waren

¹⁾ vgl. o. a. Laceulle, I, 41; II, 596; de Stoppelaar, 124, 125.

van de personen, die deze koffieboomen indertijd als cultuur-dienstplichtigen geplant hadden.

Bij besluit van de betrokken dorpsvergaderingen werd nu evenwel een beslissing genomen, dat bedoelde personen hun rechten op die tuinen aan de betrokken desa's af moesten staan alleen op grond van het feit, dat de gemeenschap deze tuinen beter zou kunnen exploiteeren dan betrokkenen zelf en dat de opbrengsten van die exploitatie in de desakassen van meer algemeen nut zouden zijn dan indien betrokkenen deze inkomsten voor hun eigen onderhoud aanwenden. Deze desabeslissingen, welke vreemd genoeg niet dadelijk vernietigd zijn geworden, werden genomen, zonder dat het bleek, dat de plukgerechtigden met deze maatregel instemden en zonder eenige schadevergoeding voor het derven van dit plukrecht.

Art. 17 maakt het mogelijk, dat door een meerderheid aan een minderheid (bijv. alle ongehuwde mannen) een onbillijke en zware last wordt opgelegd, welke beslissingen als zijnde van de vergadering van kiesgerechtigden afkomstig, niet voor vernietiging door het college van gecommitteerden vatbaar zijn, hetgeen een exorbitante bevoegdheid genoemd mag worden. Dat dergelijke onbillijke besluiten niet denkbeeldig zijn, bewijzen eveneens de door Gondokoesoemo in bijlage I onder de no's 4 en 5 genoemde besluiten, welke evenwel afkomstig waren van de vergadering van deelgerechtigden.

Er rest thans nog evenwel steeds de beantwoording van de vraag, welke diensten bij art. 17 bedoeld worden, daar noch de in de „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer” genoemde voorbeelden er onder vallen, noch in de praktijk die diensten, welke wegens het ontbreken van den noodzaak daartoe niet van alle, doch slechts van een gedeelte der gemeentedienstplichtigen gevorderd worden.

Naar mijn meening vallen onder dit artikel evenwel alle regelingen, waarbij bepaalde personen geheel of van een bepaalde categorie (bijv. de pantjendiensten) van gemeentediensten vrijgesteld worden. Hiertoe behooren

o. a. de „anggoerans”, dat zijn die personen, die tegen betaling van een vaste som bijv. f 10.— of f 15.— per jaar voor de bezoldiging van een desabestuurslid,¹⁾ aan wien hij bepaaldelijk toegewezen is, zorg draagt, doch die op grond van deze prestatie dan ook vrijgesteld is van het verrichten van gemeentediensten; eveneens vallen hieronder die personen, welke hierboven reeds genoemd zijn, die n.l. voor de jaarlijkse inkomsten van het desaschoolfonds zorgdragen.

Weliswaar zijn bedoelde personen wegens de vrijstelling van de gemeentediensten tot andere prestaties verplicht, doch de kiesgerechtigdenvergadering dient te beoordeelen, of die nieuwe lasten een behoorlijke compensatie zijn voor de verleende vrijstelling. Vgl. het antwoord in den Volksraad van den Regeeringscommissaris voor de bestuurshervorming aan den Regent van Bandoeng gegeven:²⁾ „Art. 17 ziet op gevallen, dat b.v. aan een timmerman wordt opgedragen alle timmermanswerk voor de desa te verrichten tegen vrijstelling van andere diensten of dat een ingezetene belast wordt met de levering van bamboe voor een desawachthuisje en dan niet mede behoeft te helpen aan den herstellingsarbeid. Toestemming van de kiesgerechtigden wordt hier gevorderd om te voorkomen, dat het desahoofd vriendjes zou bevoordeelen door hen tegen een zeer lichte andere taak vrijstelling van desadiensten te verleenen.”

M. i. valt hieronder alleen het eerstgenoemde geval, waarbij algeheele vrijstelling van desadiensten wordt verleend, niet het tweede geval, waarbij slechts vrijstelling verleend wordt van een gedeelte der eigenlijk gezegde gemeentediensten.

Dat dienaangaande ernstige misstanden voorkwamen, bewijst wel het vermeldde in de Encyclopaedie³⁾: „Behalve deze bestuurders vond men vroeger in vele dorpen nog personen, aan wie geen bepaalde werkzaamheden waren opgedragen, maar die door rijkdom een bijzondere positie

¹⁾ vgl. o. a. Lacculle, II, 444, 608; de Stoppelaar, 16, 17.

²⁾ Handelingen Volksraad 1925, bladz. 1128.

³⁾ Encyclopaedie, 592.

innamen, vrijgesteld waren van verplichte diensten en ambtsvelden ontvingen; er waren dorpen, waar meer dan een vierde soms de helft der sawahbewerkers zoo begunstigd werd."

Bijblad 6576 ¹⁾ spreekt van „de veelvuldig zich voordoende op- of overdracht door de gemeente van een speciale taak aan bijzondere personen tegen toekenning van een belooning, in den vorm van het genot van een bijzonder aandeel in den gemeentegrond, ontheffing van zekere verplichtingen of toekenning van zekere geringe inkomsten." M. i. vallen er alleen regelingen onder, die een algeheele ontheffing van zekere verplichtingen medebrengen.

Op een andere plaats heet het weer ²⁾: „aanwijzing van bepaalde lieden voor zekere categorieën van diensten, tenzij als vervangers der eigenlijke dienstplichtigen, hetzij bij wijze van verdeeling van arbeid, levering van een onderling overeengekomen hoeveelheid padi of betaling van zekere geldsom in stede van de aan het dorpsbestuur verschuldigde persoonlijke diensten, overdracht van den bouw van een gemeentelijk wachthuis, van een brug of ander werk van dien aard aan een of meer personen tegen afstand voor zekeren tijd van het gebruik van communale sawahvelden en dergelijke."

Deze voorbeelden vertoonen veel overeenkomst met die in de „Handleiding Inlandsch Gemeentebeheer" genoemd, doch vallen m. i. geen van alle onder de regelingen in art. 17 bedoeld.

Dergelijke regelingen worden steeds vastgesteld met goedkeuring van de rechtstreeks daarbij betrokken personen, aan wie die bijzondere lasten worden opgelegd, terwijl voor die gevallen de voorgeschreven instemming van de vergadering van kiesgerechtigden alleszins te motiveeren is om ongewenschte bevoordeeling van bepaalde personen te voorkomen.

Zooals reeds opgemerkt spreekt het opschrift van de

¹⁾ Bijblad 6576, bladz. 51.

²⁾ Bijblad 6576, bladz. 85.

vierde afdeeling van gemeentendiensten „en andere gemeentelijke heffingen”. Hoewel met deze andere gemeentelijke heffingen in de eerste plaats de pantjen- en sojodiensten bedoeld zijn, vallen hier toch ook heffingen onder, welke geheel het karakter van belastingen dragen en inderdaad ook reeds geregeld geheven werden, vóórdat bij art. 128 lid 5 van deze belastingwetgevende bevoegdheid van de Inlandsche Gemeenten gerept werd (vgl. eveneens Bijblad 6576). Bedoelde heffingen hebben echter geen dwingend karakter. ¹⁾)

Onder deze heffingen komen zoowel geregelde vaste jaarlijksche heffingen voor als op ongeregelde tijden vastgestelde losse heffingen. Tot die vaste heffingen behooren o. a. de in tal van desa's gevorderde jaarlijksche bijdragen voor het schoolfonds.

De losse heffingen dienen hoofdzakelijk voor het bekostigen van openbare werken, doch eveneens worden zij voor andere doeleinden geheven, zooals voor den aankoop van gronden voor de vorming van ambtstvelden e. d.

Vrijwel steeds worden deze heffingen bij dorpsbesluit vastgesteld, terwijl de algemeene benaming hiervan „oeroenan” is. ²⁾)

Vele van deze heffingen dragen het karakter van een hoofdelijken omslag.

Er wordt n.l. eerst vastgesteld, hoeveel men in totaal denkt noodig te hebben, hetzij in geld, hetzij in natura en daarna wordt dit bedrag omgeslagen over de daarvoor in aanmerking komende personen.

Het gebeurt slechts zelden, dat bepaalde personen zwaarder belast worden dan anderen en zoo dit het geval is, dan staat daar toch als regel een tegenprestatie tegenover.

In verband met de instelling van desakassen worden tegenwoordig tal van heffingen gedaan, welke het karakter van indirecte belastingen hebben, zooals bijv. bij het aangaan van een huwelijk, het koopen en verkoopen van vee, grond

¹⁾ Adam, 152; Lacculle, I, 42—44.

²⁾ vgl. van Vollenhoven, I, 558.

of huizen worden bij desabesluit van te voren vastgestelde bijdragen geheven, welke bedragen dan in de betrokken desakas worden gestort.

Hoewel een groot aantal van dergelijke heffingen voorkomen, zijn de jaarlijksche totaal-ontvangsten toch in den regel niet belangrijk genoeg om hiermede geregeld van eenig belang zijnde uitgaven te bestrijden, behalve dan in groote welvarende desa's, zoodat in tal van desa's deze bedragen in de desakassen opgepot en bij de Algemeene Volkscredietbank belegd worden. Dit verklaart dan ook de grootte van de door Laceulle¹⁾ opgegeven bedragen.

Waar van Gouvernementswege alle moeite wordt gedaan om den belastingdruk te beperken en te verminderen, leggen deze desaheffingen dikwijls een zwaren last op de bevolking, terwijl zij aan den handel eveneens onnoodige belemmeringen in den weg leggen.

Omdat het doel van deze heffingen in de praktijk dikwijls er op neerkomt om deze bij een bank te beleggen — afgezien van de bestrijding van enkele vrij onbenullige uitgaven als voor den aankoop van desaregisters — mag het nut van deze heffingen vrij problematisch genoemd worden. Laceulle²⁾ merkt dienaangaande op: „Zoolang de desakassen slecht gevuld waren, was het alleszins begrijpelijk, dat het Bestuur zuinigheid bepleitte bij het gebruik ervan. Soms meende men verstandig te doen uitsluitend de rente van het desakapitaal aan te wenden en bleven de desagelden tot aanzienlijke bedragen onbenut ter afdeelingbank.

In latere jaren — de kassen waren inmiddels versterkt — is het Bestuur tot het inzicht gekomen, dat het een betere politiek is om een geldelijk desabeheer in te leiden door geregeld jaarlijks bedragen uit de desakassen beschikbaar te stellen voor bouw en herstel van publieke werken enz.”

Ter illustratie geeft Laceulle dan de volgende cijfers: jaarlijksche desainkomsten in 1927: 21½ miljoen gulden; jaarlijksche uitgaven in 1925 f 647881.— en in 1926

¹⁾ Laceulle, I, 36, vgl. eveneens de staten V en XII.

²⁾ Laceulle, I, 36, 37.

f 881120.—, uit welke cijfers blijkt, dat het beleggingsidee nog sterk overheerschend is.

In sommige streken, vooral in het Cheribonsche, zijn uit deze heffingen groote complexen bouwgrond aangekocht, welke dus gemeentelijk bezit zijn (sawah titisoro, tanah rahab of sawah soeksara¹⁾) en door het uitgeven in deelbouw geëxploiteerd worden, terwijl de opbrengsten dienen om de uitgaven van de desa te bestrijden, zoodat het vorderen van heffingen in geld of gemeentediensten dan onnoodig wordt.

Ook aan een dergelijk systeem zijn ernstige nadeelen verbonden, eenerzijds zijn op deze wijze een groot aantal grondbezitters tot deelbouwer gedegradeerd geworden; aan den anderen kant wordt de gemeenschapszin sterk verzwakt, terwijl de bezoldigde diensten, welke in de plaats zijn getreden voor de gemeentediensten niet zulke gunstige resultaten opleveren als deze laatste, hetgeen in het bijzonder geldt voor de nachtpolitie- of nachtwachtdiensten. Laceulle²⁾ merkt dienaangaande op: „In Cheribon zijn de desa's groot-grondbezitters geworden, die soms de ontwikkeling van de bevolkingslandbouw in den weg staan. De desa's zijn daar veelal rijk geworden ten koste van den kleinen man.”

Volledigheidshalve zij hier nog vermeld, dat de desa's, behalve de inkomsten uit heffingen in arbeid, geld of natura, ook nog van andere zijden dikwijls inkomsten ontvangen, zooals bijdragen van cultuurondernemingen voor het herstel van desawegen, enz.

¹⁾ Adam, 85; Laceulle, I, 38 (in 1928 $\frac{2}{5}$ der totaal oppervlakte der „communale sawahs”).

²⁾ Laceulle, I, 25.

ZAAK-REGISTER.

	Blz.		Blz.
Alingans	30	deelbouw	13, 20, 130
ambtsvelden 13, 14, 15, 19, 20, 30, 81, 110, 128		desabestuur:	
anggoeran	30, 126	samenstelling	23—26
apanagehouders	97	taak 6, 7, 29, 56—57, 65—66	
autonomie	52—54	desabestuursleden:	
bebaeoe desa	28	aanstelling en ontslag	26—27
bale desa	34, 54	inkomsten	30
barisan	36	verantwoordelijkheid voor	
beambten	7, 8, 9	taakvervulling	59
beheer (der Inl. Gemeente) 5—6		desadiensten	114—128
beheerloon credietinstellingen	19, 22	desahoofd:	
bestuur (desahoofd)	118, 119	beheerstaak	48—49
bestuur (Europeesch, In-		beperking beschikking geld-	
landsch)	122	middelen	86—87
bestuurders	8	bestuurstaak 51—57, 71—76, 114—118	
collecteloonen	14, 19, 22, 30	bemiddelaar civiele geschillen	
college van gecommiteerden:		en tuchtrechtspraak	64
het verleenen van machtiging		inkomsten	11—22, 66
vooraf	79, 80, 112, 113	verantwoordelijkheid voor	
vernietigingsrecht dorpsbe-		taakvervulling 48—49, 58—59	
sluiten	102—109	verkiezing	10—11
college van gedeputeerden 17, 25, 26, 79, 82, 83, 108, 109		vertegenwoordiger in en bui-	
comm. van bijstand	7	ten rechte	50—51, 88—89
communaal bezitsrecht 2, 43—44, 67, 83, 93—94, 96		zelfbestuurstaak	60—64, 76
conversieregeling	83	desafeestgerei	87
cultuurwet Fransen van de		desakassen	87, 128
Putte	1	desaoudsten	8, 64, 66, 72
dandanan desa	28	djakat	30
		djanggoldiensten	19, 21
		djaro	9
		djoendjang krawat	28
		djoeroetoelis	29
		domeinleer	83, 85
		dorpsbeambten	29, 58

	Blz.		Blz.
dorpsbode	29	vrij	85
dorpsvergadering:		lopan	30
autonome taak	72—76	mandor	9
medebewindstaak	76—77	medebewind	60—64, 76—77
Eindresumé Fokkens	2	menoempang koewat	37
erfelijk individueel bezit	44, 67, 83	ngabehi	28
gebruiksgerechtigden	44—45, 95	ngahiras	121
gehuchtschouwen	29	oeroenan	128
gehuchtsvergadering	28—32, 42—43, 71	onderling hulpbetoon	21
gehuchtsvergadering van deel-		ondernemingskampongs	3
gerechtigden	32, 43, 95	onregelmatige desaheffingen	13, 19, 21, 30
geldleeningen	79—80	overeenkomsten onder be-	
gemeentebestuur	5—7	zwarenden titel	80
gemeentehoofd	5	pantjendiensten	13, 15, 16, 19, 21, 30, 114, 115, 116
gewestelijke regelingen	2, 14	pantjensawahs	21
gewichtige dorpsbesluiten:		particuliere landerijen	3, 11
strijdig met wet of algemeen	74—76, 102	penanggoer	30
belang	105	penatoes	9
heerendienstplicht	32—39, 95	perdikan desa	3, 11
hirasan	21	petinggi	9, 28
hoofd van gewestelijk bestuur		pitrah	30
(keurbevoegdheid)	56, 75	plaatsvervangend desahoofd	28
inlandsche verponding	22	idem vertegenwoordiging	
ingezetene (desa)	40—41	rechten	90—92
kami-toewo	28	prabot desa	28
kamponghoofden	29	publicatie van besluiten	100—101
kapolo	9	quorum	34, 35, 73—74, 96
kemitdiensten	19, 21	raksaboemi	28
kepetoengan	28	recht van placet	10
kiesgerechtigden	32—43, 95	recht van sanctie	10
kliwon	28	rechtsvorderingen crediet-	
koewoe	9	instellingen	81
landsdomein:		rechtswegen nietig	109—111
onvrij	85	regentschapsraad:	
		regelen aanstelling en ontslag	
		desabestuur	27

	Blz.		Blz.
idem beheer instellingen enz.	49—50	tjarik	29
idem beperking geldmiddelen	86—87	uitkeeringen van cultuur- ondernemingen	19, 22, 130
idem gemeentediensten	115—117	vergadering van deelgerech- tigden 7, 12, 32, 43—45, 94, 96	
idem inkomsten desahoofd en desabestuur	14—17, 30	idem taak	93, 96
idem samenstelling desabe- stuur	23—26	verg. v. kiesgerechtigden 7, 7, 30	
sambatan diensten	121	idem taak	79—93
samenvoeging van desa's	67—70	verkiezingscommissie	12, 14
sarekat desa	28	wadal	30
senders	28	wakil	28
sojodiensten	121, 122, 128	zelfbestuur	60—64, 76—77
titisorogronden 20, 80, 83, 86, 97, 130			

ARTIKEL-REGISTER.

Art. 1	5—9	Art. 9 lid 1	28—31
„ 2 lid 1	9—11	„ 9 lid 2	89—92
„ 2 lid 2	23—26	„ 10	82—83
„ 2 lid 3	26—27	„ 11	78—82
„ 3	11—23	„ 12	84—87
„ 4	57—59, 60—64	„ 13 lid 1 en 2	96—98
„ 5	47—50	„ 13 lid 3	93—96
„ 6 lid 1	65—66	„ 14	109—113
„ 6 lid 2 en 3	71—77	„ 16	114—120
„ 6 lid 4	102—109	„ 17	120—130
„ 7	51—57	„ 18	98—101
„ 8 lid 1 en 4	50—51	„ 19	4
„ 8 lid 2 en 3	88—89	„ 20	1, 3

STELLINGEN.

I.

De inheemsche arbeider in Nederlandsch-Indië is meer geneigd tot het verrichten van arbeid „in aangenomen werk” (borongan), waarbij hij zelf zijn arbeidstempo kan bepalen, dan tegen dagloon.

II.

Het is gewenscht, dat in de colleges van gecommitteerden van de regentschapsraden op Java en Madoera steeds een ambtenaar van het Europeesch bestuurscorps zitting heeft.

III.

Art. 62 van de Regentschapsordonnantie dient zoodanig gewijzigd te worden, dat de regentschapsraden op de overtreding van hun verordeningen dezelfde strafmaxima kunnen stellen als de stadsgemeenteraden.

IV.

Het bepaalde in art. 13 van Staatsblad 1918 no. 88 (Grondhuurordonnantie) mist, wat de onderlinge schikkingen omtrent de tenuitvoerlegging der verplichting tot het verrichten van diensten aangaat, alle zin en beteekenis.

V.

De verplichting aan den huurder bij artikel 12 onder a van Staatsblad 1918 no. 88 (Grondhuurordonnantie) opgelegd, is onbillijk, terwijl de uitzondering, welke in deze zinsnede gemaakt wordt ten aanzien van ambtsvelden, welke door de Inlandsche Gemeente verhuurd zijn, irrationeel is.

II

VI.

Art. 124 van de Regentschapsordonnantie heeft slechts beteekenis voor die gevallen, waarbij het college van gedeputeerden met het toezicht op de regentschapsraden is belast.

VII.

In verband met de groote vereering, welke door de inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië nog steeds bewezen wordt aan hun vorsten, hoofden en adel en den grooten invloed, welke deze personen op de bevolking uitoefenen, is de monarchale Regeeringsvorm in Nederland van groote psychologische beteekenis voor deze bevolking.

VIII.

De in den brief van den eersten Gouvernements Secretaris ddo. 28 Augustus 1931 No. 2042/A (Bijblad op het Staatsblad van Nederlandsch-Indië 12644) aanbevolen middelen zijn niet afdoende voor de in opleiding zijnde ambtenaren van het Europeesch bestuurscorps om zich voldoende eigen te maken met het desawezen.

IX.

Het is niet in het algemeen juist, dat de misdadiger in de Inlandsche maatschappij na de voldoening van zijn schuld de gelijke van een ieder ander is; wel is dit het geval, indien hij zijn straf heeft ondergaan terzake van een misdrijf, hetwelk volgens de adat niet als een schande wordt aangemerkt.

X.

De bij artikel 129 van de Indische Staatsregeling aan de ambtenaren, met het hoogste gewestelijk gezag bekleed, verleende bevoegdheid tot het maken van reglementen en keuren van politie, omvat eveneens het vaststellen van verordeningen zonder strafsanctie.

U
19