



# **Bindjei : een gemeente binnen zelfbestuurs-gebied**

<https://hdl.handle.net/1874/321240>

*A. qu. 192, 1935.*

# BINDJEI

Een gemeente binnen  
zelfbestuurs-gebied

J. B. KAN

11.  
2

A. qu.

192





**BINDJEI — EEN GEMEENTE BINNEN  
ZELFBESTUURS GEBIED.**



# **BINDJEI**

## **EEN GEMEENTE BINNEN ZELFBESTUURS-GEBIED**

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN  
DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSGELEERD-  
HEID AAN DE RIJSUNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP  
GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS PROF. DR.  
H. BOLKESTEIN, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT  
DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS BESLUIT  
VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN DE  
BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTS-  
GELEERDHEID EN VAN DE FACULTEIT DER LETTEREN  
EN WIJSBEGEERTE IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN  
OP DONDERDAG 28 MAART 1935, TE 4 UUR NAM. DOOR

**JOHANNES BENEDICTUS KAN**

GEBOREN TE MIDDELBURG

MEPPEL  
DRUKKERIJ EN UITGEVERSZAAK B. TEN BRINK

BIBLIOTHEEK DER  
RIJSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.





## VOORWOORD.

Bij het voltooiën van dit proefschrift, moge ik in de eerste plaats mijn eerbiedigen dank betuigen aan Zijne Excellentie den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië, die vergunning verleende tot publicatie der voor dit geschrift benoodigde stukken, afkomstig uit het archief der gemeente Bindjei.

Hooggeleerde WESTRA. Zeer geachte promotor. Aan Uw hulp en medewerking is het te danken, dat dit proefschrift gedurende den beperkten tijd van een Europeesch verlof kon worden geschreven; ik ben U hiervoor ten zeerste erkentelijk.

Aan de hoogleeraren NOLST—TRENITE en CASSUTTO betuig ik mijn hartelijken dank naar aanleiding van de bemerkingen, die zij in verband met het door mij geschrevene hebben gemaakt, waardoor verscheidene verzuimen en omissies nog tijdig konden worden hersteld.

Voor het verlof, mij verleend door den Voorzitter van den Gemeenteraad te Bindjei, Dr. REYS, tot copieering van de noodige stukken uit het Gemeentelijk archief, blijf ik Zijn HoogEdelGestr. dankbaar.

Ten slotte moge niet onvermeld blijven, dat het personeel der Universiteitsbibliotheek te Utrecht, door zijn hulpvaardigheid, mij bij het verzamelen der gegevens ten zeerste behulpzaam is geweest.

---



## INLEIDING.

Het onderwerp van dit proefschrift vormt de bespreking der verhouding, zoowel uit juridisch, als uit financieel oogpunt, tusschen den Gemeenteraad van Bindjei (afdeeling Langkat, Gouvernement Oostkust van Sumatra), welke is ingesteld bij Stbl. 1917 No. 283 op den voet van het toentertijd vigeerende artikel 68a van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië (thans artikel 123 van de Wet op de Staatsinrichting) en het Zelfbesturend Landschap Langkat, binnen welks gebied de Gemeente Bindjei is gelegen. Een klein gedeelte der Gemeente ligt in het Zelfbesturend Landschap Deli, welk gedeelte echter van te weinig beteekenis is, dan dat hieruit eenig contact tusschen den Gemeenteraad en bedoeld Zelfbestuur voortvloeit.

Het geven van een nadere uiteenzetting van de verhouding tusschen een Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving en een Zelfbesturend Landschap met een zoogenaamd Lang Politiek Contract als Langkat, waarbinnen die Gemeente is gelegen, is, voorzoover mij bekend tot dusverre nog door niemand beproefd, hetgeen voor mij aanleiding is geweest bedoelde verhouding aan een nader onderzoek te onderwerpen. Dat zoodanig onderzoek niet geheel zonder practisch belang is, moge blijken uit het feit, dat in Nederlandsch-Indië, voorzoover mij bekend, drie Gemeenten, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, voorkomen, te weten Bindjei, Tebing Tinggi en Tandjong Balei, welke zijn gelegen respectievelijk in de Zelfbesturende Landschappen met zoogenaamd Lang Politiek Contract Langkat, Deli en Asahan. Het niet noemen der Gemeenten Medan en Pematang Siantar (Oostkust van Sumatra), vindt

zijn oorzaak hierin, dat het gebied, waarin zij zijn gelegen, door de betrokken Zelfbestuurders aan het Gouvernement van Nederlandsch-Indië is afgestaan,<sup>1)</sup> zoodat eerstgenoemden alle zeggenschap in bedoelde Gemeenten hebben verloren, weshalve deze rechtsgemeenschappen, wat hun rechts-toestand aangaat, in niets verschillen van de overige Gemeenten, die op den voet der Decentralisatiewetgeving in de Buitengewesten zijn ingesteld. De betrekkingen tusschen het Gouvernement en de Landschappen Deli en Langkat worden geregeld door zoogenaamd Lange Politieke Contracten, waarbij de bevoegdheden, die de Regeering tegenover genoemde zelfbesturen bezit, naar veelal wordt aangenomen<sup>2)</sup>, limitatief zijn opgesomd. Het juridisch verband tusschen Gemeente en Zelfbesturend Landschap is daarom zoo bezwaarlijk vast te leggen, wijl in die Politieke Contracten de mogelijkheid tot instelling van een Gemeenteraad op den voet der Decentralisatiewetgeving geheel is genegeerd en, naar later zal worden uiteengezet, van eenige schriftelijke of mondelinge instemming van de Zelfbestuurders van Deli en Langkat met de instelling van den Gemeenteraad van Bindjei, niet is gebleken. Ook het feit, dat het Zelfbestuur gelegen is in een adatrechtelijke en de Gemeente in een Europeesch-publiekrechtelijke sfeer, draagt er niet toe bij om de regeling hunner onderlinge verhouding eenvoudiger te maken.

Ik heb de Gemeente Bindjei als onderwerp mijner bespreking gekozen, aangezien ik gedurende drie jaar tijds lid van den Gemeenteraad van dien naam ben geweest, waardoor ik in de gelegenheid was de relaties, die tusschen die Gemeente en het Zelfbesturend Landschap Langkat bestonden, van nabij gade te slaan. Bij de schrijvers, die het Staatsrecht van Nederlandsch-Indië behandelen, wordt de kwestie, welke verhouding er bestaat tusschen een Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving en het Zelfbesturend Landschap met Lang Politiek Contract, waarin

<sup>1)</sup> Stbl. 1917 No. 188; 1918 No. 749 en 1925 No. 117.

<sup>2)</sup> Kleintjes Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië deel II bladz. 60 en 63.

zij is gelegen, of niet of slechts terloops besproken. VAN VOLLENHOVEN <sup>1)</sup> zegt, dat de Regeering bovenbedoelde verhouding geheel ongeregeld heeft gelaten. KLEINTJES <sup>2)</sup> is van oordeel, dat bij de beoordeeling der bevoegdheid van Gemeenteraden, welke zijn gelegen in Landschappen met zoogenaamd Lang Politiek Contract, men moet nagaan of bij dit Contract, dan wel bij nadere afspraak met het Gouvernement regeling (van de belangen, die door de Gemeente zullen moeten worden behartigd: noot van den schrijver) aan het Gouvernement is voorbehouden en bevoegd verklaring van den Localen Raad door het Gouvernement heeft plaats gehad, doch gaat evenmin als VAN VOLLENHOVEN verder op de zaak in. Alleen HAGA <sup>3)</sup> bespreekt eenigszins nader de verhouding tusschen een Landschap met zoogenaamd Lang Politiek Contract en een Locaal Ressorst, dat binnen zijn gebied is gelegen. Laatstgenoemde komt tot de conclusie, dat bovenbedoelde verhouding op verschillende punten, zooals met betrekking tot de verordening- en bestuursbevoegdheid van Gemeente en Zelfbestuur ten opzichte van elkander behoort te worden verduidelijkt en nader te worden vastgelegd, bij welk gevoelen ik mij, al ben ik, zooals later moge blijken, het niet in alle opzichten met den geachten schrijver eens, geheel kan aansluiten.

Zeer merkwaardig is, dat de instelling der Gemeente Bindjei niet zoo maar plotseling uit de lucht is komen vallen, doch dat de Locale belangen der hoofdplaats Bindjei reeds sedert 1886 werden behartigd door dit in Indië overal voorkomend, gemeenlijk voor onwettig gehouden, doch nochtans bloeiend instituut „Het Plaatselijk Fonds”. Al negeert de de instellingsordonnantie der Gemeente <sup>4)</sup> het bestaan van genoemd fonds ook geheel en al, uit dit proefschrift moge blijken, dat de Gemeenteraad van Bindjei in de praktijk de werkzaamheden, welke plachten te worden verricht door

<sup>1)</sup> Het Staatsrecht Overzee bladz. 47.

<sup>2)</sup> Kleintjes t. a. p. deel II bladz. 214.

<sup>3)</sup> Indonesische en Indische democratie bladz. 183—186 alsmede Koloniaal Tijdschrift jaargang 1925 bladz. 23—30.

<sup>4)</sup> St.bl. 1917 No. 283.

de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, speciaal die, welke verband hielden met de uitoefening van eenige functies, die door het Zelfbestuur van Langkat aan bedoelde commissie waren afgestaan, heeft voortgezet. Ik hoop derhalve te kunnen aantonen, dat de Gemeente Bindjei in plaats van een product des Wetgevers, veeleer als de metamorphose van een ouden, reeds lang in Indië bestaanden, buitenwettelijken vorm van behartiging der Locale belangen moet worden beschouwd. Tevens moge blijken, dat in een Landschap met zoogenaamd Lang Politiek Contract een Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, in verband met het recht van Zelfbestuur, eenvoudig niet te plaatsen is, zoodat naar mijn meening de behartiging der Locale belangen van een plaats, welke gelegen is in een Landschap met zoodanig Lang Politiek Contract, veel beter kan geschieden door een commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, aan welk Fonds nochtans, om in de practijk goed te kunnen werken, rechtspersoonlijkheid behoort te worden toegekend, in verband waarmede het dient te worden ingesteld bij ordonnantie, terwijl de inrichting en het beheer eveneens bij wettelijk voorschrift moeten worden geregeld.

Na een uiteenzetting van de geschiedenis van het ontstaan van het Plaatselijk Fonds te Bindjei en van zijn inrichting en taak, hoop ik kortelings mede te deelen, hoe en op welke wijze in 1917 de Gemeenteraad van Bindjei is ingesteld. Vervolgens zal uit de bespreking der door den Gemeenteraad vastgestelde verordeningen blijken, hoe een kleine Indische Gemeente, die in een Zelfbesturend Landschap is gelegen, haar taak kan en behoort op te vatten. Hierop wensch ik twee bijzondere onderdeelen der Gemeentelijke werkzaamheden, te weten de Grondzaken en het Financieel Beheer, aan een nadere bespreking te onderwerpen, terwijl ten slotte in het laatste hoofdstuk een kort overzicht zal worden gegeven van de wijze, waarop ik mij voor de toekomst de behartiging der Locale belangen van een plaats, welke in een Zelfbesturend Landschap is gelegen, alwaar vele niet-Zelfbestuursonderhoorigen woonachtig zijn, heb gedacht.

De Regeering heeft tot dusverre ten aanzien van de inrichting en het beheer der Plaatselijke Fondsen, zoowel van die, welke in rechtstreeks bestuurd gebied, als van die, welke in een Zelfbesturend Landschap zijn gelegen, slechts bij circulaires aan de Hoofden van Gewestelijk Bestuur<sup>1)</sup> — derhalve slechts bij wege van administratieven maatregel — aanwijzingen gegeven.

In verband hiermede hoop ik de mogelijkheid eener oplossing aan te toonen, waarbij de wijze, waarop Locale belangen in Zelfbesturende Landschappen met Lang Politiek Contract, speciaal op plaatsen, waar veel niet-Zelfbestuurs-onderhoorigen wonen, behooren te worden behartigd, langs wettelijken weg wordt geregeld.

---

<sup>1)</sup> Zie Bijblad 8311, 12287 en 12469.





## HET PLAATSELIJK FONDS TE BINDJEI.

„De commissie tot beheer der gelden, welke voor het erfpachtsrecht op de ter hoofdplaats Bindjei uit te geven perceelen zullen worden betaald,” zooals de officieele titel luidt, verder korthedshalve te noemen „commissie” werd ingesteld bij besluit van den Resident der Oostkust van Sumatra d.d. 1 Augustus 1886 No. 350/R, zulks krachtens het legislatief besluit van denzelfden autoriteit dd. 20 Mei 1885 No. 34. Zoowel de naam als de wijze van instelling behoeven wellicht eenige opheldering.

Bij de vestiging van het Nederlandsch gezag ter Oostkust van Sumatra, die in het zelfbesturend Landschap Langkat omstreeks 1870 plaats vond (het eerste Politiek Contract met Langkat is van 21 October 1865), bleek het, dat zich reeds verscheidene Europeanen en Chineezzen, eerstgenoemden als planters van tabak, indigo e. d., laatstgenoemden als handelaars en handwerkslieden in het Landschap Langkat, hadden gevestigd. Voorzoverre de Europeanen landbouwconcessies van den Zelfbestuurder hadden gekregen, valt de bespreking hiervan buiten het kader van dit proefschrift. Verscheidenen hunner, zoowel als vele Chineezzen, hadden zich evenwel als handelaar, architect, arts, wat eerstgenoemden en als handelaar en handwerker, wat laatstgenoemden betreft, ter hoofdplaats Bindjei gevestigd, alwaar velen hunner huizen en andere gebouwen hadden opgericht. Een bezwaar hierbij was evenwel, dat artikel 7 van genoemd Politiek Contract van 1865 <sup>1)</sup> den Zelfbestuurder afstand van grond aan Europeanen, alsmede aan andere Oostersche of Westersche vreemdelingen, verbood zonder toestemming van

<sup>1)</sup> Thans artikel 26 van het Politiek Contract met Langkat.

den Resident van Riouw (thans den Gouverneur-Generaal of het Hoofd van Gewestelijk Bestuur van Sumatra's Oostkust). Blijkbaar is aan deze bepaling niet altijd de hand gehouden; tenminste bij Gouvernementsbesluit van 21 September 1881 No. 56 wordt den Resident der Oostkust van Sumatra (welke residentie in 1873 van die van Riouw was afgescheiden) opgedragen den Zelfbestuurders er op te wijzen, dat de uitgifte van gronden in eigendom en erfpacht aan Europeanen en Vreemde Oosterlingen zonder toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur verboden is. In verband hiermede geeft de Resident van Sumatra's Oostkust bij schrijven van 15 Augustus 1884 No. 1896 te kennen aan de onder hem dienende bestuursambtenaren, dat er bij hem geen bezwaar bestaat tegen afgifte van kleine stukken grond voor huizenbouw aan particulieren, doch zulks slechts op en bij de hoofdplaatsen, mits met zijn Residents sanctie. Ook dit schrijven schijnt niet voldoende gebaat te hebben. Tenminste de considerans van 's Residents' besluit van 20 Mei 1885 No. 34<sup>1)</sup> vermeldt, dat niet slechts door het Inlandsch Zelfbestuur in Deli (hier in ruimen zin te lezen in casu Deli, Langkat, Serdang, Asahan en Padang met Bedagei), zoowel op als buiten de hoofdplaatsen verschillende stukken grond aan Europeanen en Chineezzen zijn verkocht zonder toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, doch dat ook verscheidene houders van een landbouwconcessie stukken daarvan in onderhuur aan derden hebben uitgegeven. De Resident, de onwettigheid van dezen toestand erkennende, wenscht blijkbaar op de een of andere wijze het gebeurde te wettigen door „uitgifte van gronden met recht van opstal” (m.i. beter: „verleenen van recht van opstal op bepaalde stukken grond met het oog op de gebouwen, die op de betrokken perceelen zijn of zullen worden gebouwd”), ook al wijl wordt opgemerkt, dat uitgifte van grond in eigendom niet wel vereenigbaar is met het „Inlandsch” recht, aangezien toch volgens hoogerbedoeld schrijven van 15 Augustus 1884 krachtens de Maleische adat

<sup>1)</sup> Zie bijlage II.

het den Zelfbestuurder niet geoorloofd zoude zijn om grond in eigendom af te staan, omdat hij zijn gebied in denzelfden staat aan zijn opvolger behoort na te laten, waarin hij het heeft ontvangen. Daargelaten de juistheid van laatstgenoemde zienswijze, was naar mijn meening — in 1885 althans — nu de zoogenaamde domeinverklaring krachtens Stbl. 1875 No. 119a slechts binnen de Gouvernementslanden (in de Buitengewesten) derhalve in rechtstreeks bestuurd gebied van toepassing is, afstand van grond in eigendom krachtens Westersch recht door den Zelfbestuurder aan Europeanen of Vreemde Oosterlingen, niet geoorloofd, terwijl een Inlandsch Zelfbestuur, waarop het voor Europeanen geldende recht niet van toepassing was, zeer bezwaarlijk zakelijke rechten op Westerschen grondslag kon verleenen, welke rechten het zelf niet bezat. Derhalve is het niet duidelijk hoe de Zelfbestuurder recht van opstal, dat een Westersch recht is, hetwelk in het Burgerlijk Wetboek is geregeld, zou hebben kunnen verleenen, nu gemeld Wetboek op den Vorst niet van toepassing is; in het Residentsbesluit van 20 Mei 1885 (No. 34) wordt dit punt m.i. over het hoofd gezien. In 1915 is toch eerst blijkens het Koninklijk Besluit van 6 Mei van dat jaar <sup>1)</sup> uitdrukkelijk vastgesteld, dat op binnen zelfbesturend gebied gelegen gronden zakelijke rechten kunnen zijn of worden gevestigd op den voet van het Burgerlijk Wetboek. Aan de verleening van zakelijke rechten op grond door een Inlandsch Zelfbestuur aan personen, op wie de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek betreffende zakelijke rechten van toepassing zijn, is, voorzoover zulks vóór 1915 heeft plaats gehad, hiermede achteraf een wettelijke sanctie verleend, indien tenminste de titels van aankomst dier rechten zijn ingeschreven in de openbare registers op dezelfde wijze als voor de in het Burgerlijk Wetboek omschreven zakelijke rechten is voorgeschreven. Of de krachtens genoemd Koninklijk Besluit door een Inlandsch Zelfbestuur verleende zakelijke rechten eigenlijk wel als zakelijke rechten op Westerschen grondslag kunnen worden beschouwd, zal in

---

<sup>1)</sup> St.bl. 1915 No. 474.

het Hoofdstuk „Grondzaken” nader worden uiteengezet. Verder meen ik, dat de Resident van Sumatra's Oostkust in 1885 niet gerechtigd was tot de regeling omtrent het verleenen van recht van opstal op den voet van den VIIden titel van het IIde boek B. W., aangezien de bevoegdheid hiertoe, krachtens het toentertijd vigeerende Regeeringsreglement, berustte bij den hoogerem Wetgever, die het Burgerlijk Wetboek heeft vastgesteld, in casu bij den Koning. Bedoelde regeling had derhalve bij Algemeene Maatregel van Bestuur behooren te geschieden. De uitgifte van grond in erfpacht door Inlandsche Zelfbestuurders der Oostkust van Sumatra aan niet tot hun onderhoorigen behoorende personen, is nà 1885 geregeld bij de Gouvernementsbesluiten van 1 Januari 1887 No. 3/e en 26 October 1889 no. 24<sup>1)</sup>, welke eveneens onder het Hoofdstuk „Grondzaken” nader zullen worden besproken, alwaar tevens op de thans vigeerende zgn. Opstalregeling<sup>2)</sup> nader zal worden ingegaan.

Uit bovengemeld Residentsbesluit van 20 Mei 1885 No. 34 blijkt voorts, dat door den Resident o.m. met den Vorst van Langkat is overeengekomen, dat de cijns, verschuldigd over die perceelen ter hoofdplaats Bindjei, waarop recht van opstal is verleend, zal worden bestemd voor de behoeften van gezegde plaats en beheerd door een commissie, voor welke eerste samenstelling naar den inhoud van genoemd besluit moge worden verwezen. De gelden, welke uit hoofde van genoemd Residentsbesluit door bedoelde commissie werden geïnd, daaronder begrepen de cijns, verschuldigd over de krachtens bovengenoemde Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889 te Bindjei verleende rechten van erfpacht, het vermogen, dat in den loop der jaren door haar werd verworven en de zaken, die hieruit door haar werden aangeschaft, vormden het Plaatselijk Fonds te Bindjei.

Opgemerkt moge evenwel worden, dat de opbrengst van den cijns, verschuldigd over de te Bindjei op den voet van meergenoemde Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889

<sup>1)</sup> Opgenomen in bijblad 4351 en 5271.

<sup>2)</sup> Gouvernements Besluit van 8 Januari 1916 No. 47, opgenomen in bijblad 8571.

verleende rechten van erfpacht, klaarblijkelijk door het Zelfbestuur van Langkat stilzwijgend ten behoeve van het Plaatselijk Fonds te Bindjei is afgestaan. Een uitdrukkelijke toestemming, zooals door den Sultan van Langkat was gegeven ten aanzien van de bestemming van den cijns, verschuldigd over bovengenoemde rechten van opstal, welke te Bindjei krachtens het Residentsbesluit van 20 Mei 1885 No. 34 waren verleend, heb ik tenminste niet kunnen vinden.

Was de Resident bevoegd tot de instelling van het zoogenaamd Plaatselijk Fonds te Bindjei? Dit hangt af van het karakter, dat men aan het Plaatselijk Fonds toekent, waarover hieronder nader zal worden gehandeld. Daarnaast hangt de beantwoording van deze vraag samen met de kwestie of het Hoofd van Gewestelijk Bestuur uit hoofde van artikel 72 Regeeringsreglement, thans artikel 129 van de Wet op de Indische Staatsinrichting, bevoegd was tot het uitvaardigen van verordeningen, andere dan de zoogenaamde politiekeuren, tegen de overtreding waarvan straf is bedreigd. De schrijvers beantwoorden deze vraag in verschillende zin. KLEINTJES <sup>1)</sup> en met hem WOESTHOFF <sup>2)</sup> zijn van meening, dat de bevoegdheid van den Resident om zoodanige verordening i.c. een legislatief Residentsbesluit vast te stellen, niet kan worden afgeleid uit genoemd artikel 72 van het Regeeringsreglement, dat alleen op de strafwetgevende macht van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur betrekking heeft, terwijl naar hun meening een legislatief Residentsbesluit, tot vaststelling waarvan zij overigens het Hoofd van Gewestelijk Bestuur bevoegd achten, moet berusten op een algemeene verordening, op een politiekeur van hetzelfde gewestelijke gezag uitgegaan of (het laatste alleen bij KLEINTJES) op een locale verordening van een gewest in gebied, waar de bestuurshervorming niet heeft plaats gehad. WESTRA daarentegen <sup>3)</sup> meent, dat, waar het

<sup>1)</sup> „Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië“, deel II, bladzijde 48, zesde druk.

<sup>2)</sup> „De locale verordeningen in het Nederlandsch-Indisch Strafrecht“, bladzijde 21—26, alsmede de „Indische Decentralisatiewetgeving“, bladzijde 177.

<sup>3)</sup> De Nederl.-Indische Staatsregeling, tweede druk, bladzijde 113.

Hoofd van Gewestelijk Bestuur strafwetgevende bevoegdheid bezit, het recht om verordeningen te maken, tegen overtreding waarvan geen straf is bedreigd, vanzelf als het mindere onder het meerdere i.c. onder de strafwetgevende bevoegd is begrepen. Ook MARCELLA <sup>1)</sup> is van meening, dat het Hoofd van Gewestelijk Bestuur alle regelingen met en zonder strafbepaling of politiedwang zelfstandig kan vaststellen. Hoewel WOESTHOFF hoofdzakelijk op historische gronden m.i. volkomen duidelijk heeft aangetoond, dat de bevoegdheid van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur tot het uitvaardigen der zoogenaamde legislatieve Residentsbesluiten niet kan berusten op artikel 72 Regeeringsreglement, dat uitsluitend het oog heeft op de strafwetgevende bevoegdheid, neemt de practijk nochtans het bestaan dezer bevoegdheid aan. Zoo zijn alle nog bestaande plaatselijke Fondsen ter Oostkust van Sumatra, ingesteld bij legislatieve besluiten, welke hun grondslag toch niet vinden in eenige Gewestelijke keur of algemeene verordening. Of de Regeering overigens met de instelling van Plaatselijke Fondsen ter Oostkust van Sumatra in 1885 uitdrukkelijk heeft ingestemd, blijkt nergens uit, ook niet uit de instellingsbesluiten van 20 Mei 1885 en 14 Augustus 1886. Bij de instelling van het Plaatselijk Fonds in 1885 te Bindjei, doet zich nog de vraag voor of de Resident wel bevoegd was om, gelijk hij deed, den cijns, verschuldigd over de perceelen, waarop door het Zelfbestuur van Langkat recht van erfpacht was verleend en welke derhalve den Zelfbestuurder competeerde voor de behoeften der plaats Bindjei te bestemmen. Het instellingsbesluit van 1885, alwaar uitdrukkelijk van de instemming van den vorst van Langkat met bovengenoemde handelwijze wordt gesproken, heft dit bezwaar m.i. geheel op. Het zoeven genoemde besluit van 20 Mei 1885 is niet afgekondigd, doch zulks is voor de geldigheid geen vereischte, aangezien het hier geen gewestelijke keur in den zin van Stbl. 1858 No. 17 betreft. Ook de latere instelling van de

---

<sup>1)</sup> „Algemeene bepalingen van wetgeving in Nederlandsch-Indië” bladzijde 27, 28 en 29.

landschapkas in 1906,<sup>1)</sup> tengevolge waarvan alle inkomsten van het Landschap, derhalve ook de erfpachtsgelden, in die kas zouden moeten worden gestort, doet aan de wettigheid van het Plaatselijk Fonds niet af. Bij de instelling van de Landschapkas van Langkat bestond het Plaatselijk Fonds te Bindjei reeds twintig jaar en indien men als toen, de opbrengst der erfpachtsgelden aan het Plaatselijk Fonds had willen ontnemen om die, zooals juridisch juister ware geweest, in de Landschapkas te storten, zoo had zulks bij de contractswijziging van 1907, in overleg met het Landschap Langkat, uitdrukkelijk moeten worden bepaald. Nu zulks niet is geschied en het Plaatselijk Fonds te Bindjei blijkens het betrokken kasboek de opbrengst der erfpachtsgelden tot de instelling van den Gemeenteraad in 1917 en ook nog daarna, zooals hieronder zal worden aangetoond, heeft genoten, kan men zeggen, dat bij de vaststelling van het Politiek Contract in 1907, zoowel de Zelfbestuurder als het Gouvernement van Nederlandsch-Indië het bestaan van het Plaatselijk Fonds stilzwijgend hebben erkend. De instelling van het Plaatselijk Fonds kan derhalve als het resultaat van gemeenschappelijk overleg tusschen den Zelfbestuurder en het Hoofd van Gewestelijk Bestuur worden aangemerkt, zoodat de oprichting als een resultaat van beider wilsovereenstemming kan worden beschouwd. Dat resultaat „Het Plaatselijk Fonds” kan het beste als een publiekrechtelijke stichting worden beschouwd, gelijk hieronder nader zal worden uiteengezet. Hoewel de „commissie tot beheer der erfpachtsgelden te Bindjei”, ingesteld bij Residentsbesluit van 14 Augustus 1886 No. 350<sup>2)</sup> (waarom thans over erfpachtsgelden wordt gesproken in plaats van over den ten aanzien van een verleend recht van opstal verschuldigten cijns, zooals in het eerste besluit van 1885, blijkt niet), blijkens haar taakomschrijving in het besluit van 1886 duidelijk een openbare werkkring heeft, kan zij toch bezwaarlijk op één lijn worden beschouwd met een Locaal

<sup>1)</sup> Politiek Contract met Langkat van 1907, artikel 34.

<sup>2)</sup> Zie Bijlage VI.



ressort, zooals dat in 1903 is ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving. Immers haar ontbreken zoowel de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen als het recht om belastingen te heffen. Daarentegen bezit zij krachtens het bij besluit van den Resident van Sumatra's Oostkust ddo 8 Juni 1894 No. 93 vastgestelde Reglement van Orde <sup>1)</sup> voor de bij besluit van 20 Mei 1885 juncto dat van 14 Mei 1886 ingestelde Plaatselijke Fondsen, welk besluit evenmin in de Javasche Courant is afgekondigd <sup>2)</sup> (zie artikel 2, lid 5 en 6) wel de bevoegdheid tot het aangaan van contracten en tot het opnemen van gelden onder verband der Inkomsten. Ik zou derhalve, gelijk boven reeds werd opgemerkt, de commissie (in de practijk Plaatselijk Fonds, Gemeente Fonds, Negorij, Negorijraad, Negorijfonds of kortweg Gemeente genoemd; men ziet, de benaming is geenszins vast) willen beschouwen als een „stichting” in het algemeen belang, die derhalve rechtspersoonlijkheid bezit, aangezien zij, gelijk boven opgemerkt, zoowel overeenkomsten kan afsluiten als leeningen aangaan, terwijl zij daarentegen niet als een „locaal ressort kan worden aangemerkt, aangezien zij — wettig tenminste — geenerlei heffingen mag doen, geen belasting kan heffen, noch verordeningen met verbindende kracht mag vast stellen. Ook in het Nederlandsche recht is een stichting met een publiek rechtelijk karakter in casu „de stichting met de uitoefening van openbaar gezag bekleed of tot het behartigen van het openbaar belang geroepen” een bekende figuur b.v. het Pensioen Fonds voor Rijksambtenaren <sup>3)</sup>. Laatstgenoemd auteur kent de stichting rechtspersoonlijkheid toe, waarbij hij als hoogste macht in de stichting het bestuur aanmerkt. Volgens deze opvatting, welke ik geheel deel, is derhalve de commissie tot het beheer der erfpachtsgelden als het bestuur der stichting „Het Plaatselijk Fonds” te beschouwen. Hoewel het voorgaande op geenerlei wets-

<sup>1)</sup> Opgenomen in „Mededeelingen van het bureau voor de bestuurszaken der Buitenbezittingen”, aflevering IV, bladzijde 85.

<sup>2)</sup> WOESTHOFF, „De Indische Decentralisatiewetgeving, bladzijde 108/109.

<sup>3)</sup> Zie SUYLING, „Inleiding tot het Burgerlijk Recht”, eerste stuk, eerste gedeelte, tweede druk, § 108 en 122.

bepaling berust, meen ik toch, dat het Plaatselijk Fonds het beste als een stichting kan worden beschouwd, waardoor tevens vaststaat, dat het Plaatselijk Fonds rechtspersoonlijkheid bezit, zonder dat, evenals in Nederland bij de stichting het geval is, zulks op eenig wettelijk voorschrift behoeft te steunen. Stelt men met „ASSER—SCHOLTEN”<sup>1)</sup> den eisch, dat een stichting eerst kan worden gevormd door de afzondering van een vermogen voor een bepaald omschreven doel, dan kan de ten behoeve van het Plaatselijk Fonds door het Zelfbestuur afgestane opbrengst van boven bedoelde erfpachtsgelden als zoodanig worden aangemerkt. Hoewel niet kan worden gezegd, dat de commissie tot het beheer der erfpachtsgelden publiekrechtelijke bevoegdheden bezit, aangezien, gelijk boven opgemerkt, alle verordenende bevoegdheid haar ontbreekt en zij geenerlei uithet publiek recht voortvloeiend middel heeft om haar wenschen kracht bij te zetten, zoo kan zij toch zeker worden beschouwd als een lichaam ter behartiging van het openbaar belang in casu de belangen van de hoofdplaats Bindjei. De oplossing door den Resident in deze kwestie gegeven, kan niet anders dan gelukkig worden genoemd, omdat toch, zoo het beheer der erfpachtsgelden aan den Zelfbestuurder ware overgelaten, bedoelde gelden zeker niet in het algemeen belang zouden zijn aangewend, zooals thans het geval is geweest. Van rechtsgemeenschappen, ingesteld op den voet van de Decentralisatiewetgeving, was in 1886 nog geen sprake. Het Zelfbestuur was ten eenenmale ongeschikt om in de steeds groeiende behoeften van de hoofdplaats Bindjei, waar spoedig eenige duizenden Chineezers woonden, te voorzien, zoodat het Europeesche bestuur hier wel moest optreden. Doordat krachtens het besluit van 20 Mei 1885 steeds een vertegenwoordiger van het Zelfbestuur in de commissie zitting moest hebben, werden deszelfs belangen voldoende gewaarborgd.

Ingevolge artikel 1, lid 2, van het Residentsbesluit van 3 Juni 1894, is de commissie te Bindjei definitief samen-

<sup>1)</sup> Nederlandsch Burgerlijk Recht, deel I, bladzijde 628—629.

gesteld uit: 1. Het Hoofd van Plaatselijk Bestuur als Voorzitter; 2. De Opzichters der B. O. W.; 3. De Luitenant der Chineezen met zijn Wijkmeester; 4. De vertegenwoordiger van het Zelfbestuur in casu de Tengkoe Pangeran van Boven Langkat; 5. Het Hoofd der Klingaleezen (Voor-Indiërs). Deze personen hebben allen ambtshalve zitting. Verder worden door den Resident een evengroot aantal leden uit de Europeesche of daarmee gelijkgestelde ingezetenen van de plaats Bindjei benoemd, zulks aan de hand van een door de commissie op te maken voordracht. In tegenstelling met de Gemeenteraden heeft het Europeesch element hier derhalve niet de meerderheid. In het thans vigeerend Reglement op het beheer en de administratie der thans bestaande en eventueel te vormen plaatselijke fondsen in het Gouvernement Oostkust van Sumatra, vastgesteld bij besluit van den waarnemend Gouverneur der Oostkust van Sumatra ddo 13 October 1922 No. 1418 (hetwelk, voor zoover mij bekend, nimmer in de Javasche Courant is afgekondigd <sup>1)</sup>), is blijkens artikel 1 het aantal leden der commissie op hoogstens 14 bepaald zonder dat is aangegeven uit welke bevolkingsgroepen deze moeten worden gekozen en hoe hun onderlinge verhouding is vastgesteld. De Secretaris en de Penningmeester worden door de Commissie uit haar midden benoemd. Ook de Voorzitter kan Secretaris en/of Penningmeester zijn <sup>2)</sup>. Thans evenwel is volgens artikel 1, lid 1, van het Reglement van 1922 de functie van Secretaris-Penningmeester opgedragen aan den Voorzitter, m.i. een zonderlinge vermenging van functies, waarvoor geen andere reden kan zijn, dan dat op zeer kleine plaatsen voor de functie van Secretaris en die van Penningmeester, behalve het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, geen andere geschikte personen zijn te vinden. Of de betrokken Zelfbesturen bij de vaststelling van de beheersreglementen van 1894 en 1922 zijn gekend, blijkt niet uit hun inhoud en is mij ook van elders niet gebleken. Dat de Regeering den inhoud der beheersreglementen van

<sup>1)</sup> Zie Bijlage VII.

<sup>2)</sup> Artikel 1, lid 4 en 6, lid 2, van het Reglement van 1894.

1894 en 1922 voor de in werking treding heeft goedgekeurd, is mij evenmin gebleken.

De bevoegdheid der commissie strekt zich blijkens artikel 2 van het Reglement van 1894 en artikel 3 van het Reglement van 1922 uit tot: 1) Het nemen van maatregelen, die in het belang van de openbare gezondheid, het openbaar verkeer, de straatverlichting, de netheid en de verfraaiing der plaats harer vestiging door haar worden wenschelijk geacht en voorzover zij die maatregelen uit de tot hare beschikking zijnde of komende geldmiddelen zal kunnen bekostigen en er vanwege de Regeering geen voorzieningen ter zake getroffen zijn.

2) Het voorloopig vaststellen van den cijns voor elk perceel, dat met inachtneming van de voorschriften van het Gouvernementsbesluit ddo 26 October 1889 No. 24 door de Inlandsche Bestuurders in erfpacht is uitgegeven. Deze alinea is in het beheersreglement van 1922 weggelaten. Waarom is mij niet duidelijk. Wel was de éézijdige vaststelling van den cijns door de commissie in strijd met lid II van het Residentsbesluit van 14 Augustus 1886 bepalende dat dit door de commissie in overleg met den Zelfbestuurder moest geschieden, doch zoo het in de bedoeling van het Gewestelijk Bestuurshoofd had gelegen om de vaststelling van den cijns geheel aan het Zelfbestuur over te laten, hetgeen juridisch juist ware, aangezien toch het Zelfbestuur het recht van opstal (erfpacht), terzake waarvan de cijns wordt geheven, verleent,<sup>1)</sup> zoo ware zulks een uitdrukkelijke vermelding wel waard geweest, ook al, wijl het Zelfbestuur het alsdan in de hand heeft om door verhooging of verlaging van den cijns de inkomsten van het Plaatselijk Fonds aanmerkelijk te beïnvloeden.

3) Het doen van voorstellen aan den Resident ten aanzien van de sub 1 van dit artikel bedoelde aangelegenheden voorzoverre hare eigene middelen te kort schieten om in de door haar vermeende behoeften te voorzien.

---

<sup>1)</sup> Zie artikel II van het Gouvernementsbesluit van 26 Oct. 1889 (Bijblad 5271).

4) Het geven van voorlichting en advies over diezelfde onderwerpen, wanneer haar dat door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur zal worden gevraagd.

5) Het sluiten van contracten voor de levering van de artikelen, die benoodigd zijn voor het nemen van de maatregelen als sub. 1 van dit artikel bedoeld, met dien verstande, dat de commissie zonder de toestemming van den Resident (Hoofd van Gewestelijk Bestuur) zich daarbij voor niet langer tijd zal mogen verbinden, dan tot het einde van het jaar volgende op dat, waarin het contract wordt gesloten.

6) Het opnemen van gelden onder verband der inkomsten van het Gemeentefonds over het loopende en het eerstvolgende jaar met dien verstande, dat de geleende gelden uiterlijk op ultimo van het laatstgenoemde jaar in hun geheel en met de daarop verschuldigde renten moeten worden terug betaald en het Hoofd van Gewestelijk Bestuur zijn toestemming tot de leening zal hebben verleend.

Gelijk reeds opgemerkt, blijkt uit den inhoud van alinea 5 en 6 van artikel 2 van het Reglement van 1894 <sup>1)</sup> duidelijk, dat de commissie (het Plaatselijk Fonds) zelfstandig, mits onder toezicht, c.q., goedkeuring van het hooger gezag zich kan verbinden, doch dat speciaal haar bevoegdheid tot het aangaan van leeningen beperkt is, terwijl haar handelingsbevoegdheid zich beperkt tot het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot de levering van zaken, noodig voor de vervulling van de haar bij artikel 2 (1) van het Beheersreglement van 1894 <sup>2)</sup> opgedragen taak.

Kan de commissie andere rechtshandelingen verrichten, dan die waartoe zij blijkens bovengemelde artikelen de bevoegdheid bezit? Mijns inziens moet deze vraag in ontkenningen zin worden beantwoord, aangezien, gelijk boven opgemerkt, het Plaatselijk Fonds als een stichting moet worden beschouwd en derhalve geen andere bevoegdheden bezit dan die, welke haar blijkens de „stichtingsacte” (in dit geval Instellingsbesluit en Beheersreglement) zijn toegekend. Van de behartiging van de belangen van het Plaatselijk

<sup>1)</sup> Artikel 3 lid 4 en 5 van het Reglement van 1922.

<sup>2)</sup> Artikel 3 (1) van het Reglement van 1922.

Fonds in het algemeen, kan hier natuurlijk, in tegenstelling met de lichamen, die op den voet der Decentralisatiewetgeving zijn ingesteld, niet worden gesproken.<sup>1)</sup>

De inkomsten van het Plaatselijk Fonds bestaan uit<sup>2)</sup>:

1. de door de Inlandsche Bestuurders ter beschikking van de commissie gestelde erfpachtsgelden (cijnsen voor verleende rechten op grond).

2. vrijwillige giften en contributiën voor straatverlichting of voor andere doeleinden.

3. retributiën en andere door het Fonds verworven inkomsten. De laatste alinea ontbreekt in het Reglement van 1894. Voorzover zulks de retributiën betreft is dit ook juist, daar mij geen bepaling bekend is op grond waarvan plaatselijke Fondsen c.q. de commissie's, die dezelve beheeren, bevoegd zijn tot het doen van eenige heffing, aangezien zij geen lichamen met publiekrechtelijke bevoegdheden zijn, terwijl het recht tot heffing van zoodanige retributiën slechts toekomt aan het Gouvernement, als mede aan de in de Wet op de Staatsinrichtingen en in de Decentralisatiewetgeving genoemde lichamen, aan wie het recht tot het doen van heffingen, hetzij bij algemeene verordening, hetzij bij Politiek Contract uitdrukkelijk is toegekend, te weten: Zelfbesturend Landschap, Provincie, Regentschap, Stadsgemeente, Plaatselijke Raad, Gemeenteraad, Waterschap.<sup>3)</sup> In de practijk evenwel heffen de Plaatselijke Fondsen wel retributie's o.a. voor het benutten van passer's, voor het innemen van standplaatsen op openbare wegen, voor het gebruik van slachthuizen, voor het gebruik van de drinkwaterleiding of voor de levering van electrisch licht e.d., welke werkwijze, hoewel misschien onvermijdelijk, m.i. toch niet wettig is te noemen, ten ware men de bedragen, die voor de bewezen diensten, als hooger bedoeld, worden betaald als „vrijwillige bijdragen” wil aanmerken, hetgeen mijns inziens niet juist en in strijd met de werkelijkheid is, aangezien met den

<sup>1)</sup> Vergelijk artikel 12 (1) Decentralisatiebesluit.

<sup>2)</sup> Artikel 5 Reglement van 1894 en artikel 6 Reglement van 1922.

<sup>3)</sup> Ook de Inlandsche Gemeente in de Buitengewesten kan het recht tot belastingheffing worden toegekend. Zie Stbl. 1929 No. 100, juncto art. 128 (5e) Wet op de Staatsinrichting.

„vrijen wil” van dengenen, van wien de heffing wordt gevorderd, in de practijk weinig of geen rekening wordt gehouden.

De begrooting van het Plaatselijk Fonds wordt vastgesteld door de commissie en behoeft de goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur.<sup>1)</sup> Ofschoon in het Reglement van 1894 de goedkeuring der begrooting door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur niet uitdrukkelijk staat vermeld, meen ik toch, dat nu involge artikel 6, sub 14, deze autoriteit bevoegd is tegen de begrooting, zooals die door de commissie is vastgesteld, „bedenkingen” te maken, zulks met een recht van veto (goedkeuringsrecht) gelijk staat. Involge artikel 6, lid 16, van het Reglement van 1894, dient de penningmeester voor ultimo Maart bij de commissie een rekening en verantwoording in van de in het afgelopen jaar ontvangen en uitgegeven gelden. De rekening behoeft de goedkeuring der commissie en wordt vervolgens aan het Gewestelijk Bestuur ter kennisname aangeboden (artikel 6, lid 18). In het reglement van 1922, bij de vaststelling waarvan overigens verzuimd is om het Reglement van 1894 uitdrukkelijk in te trekken, zoodat dit laatste moet worden geacht stilzwijgend te zijn vervallen, is het opmaken eener rekening vervangen door de indiening van een verslag, telkens in de maand Januari, omtrent den staat der geldmiddelen over het afgelopen jaar door den Voorzitter der Commissie aan het Hoofd van het Gewestelijk Bestuur.<sup>2)</sup> Merkwaardig is verder de mogelijkheid, die door de Reglementen van 1894 en 1922 respectievelijk bij de artikelen 4 en 5 voor de Commissie wordt geopend om de „technische uitvoering” der besluiten van de commissie op te dragen aan een „sub-comité”, dat zelfs door de commissie kan worden gemachtigd tot het doen van uitgaven tot een door haar te bepalen bedrag voor zaken, waaromtrent zij zelf nog geen beslissing heeft genomen. Het sub-comité is alsdan verplicht om de gedane uitgaven in de eerstvol-

<sup>1)</sup> Artikel 6, lid 12 t/m 15 van het Reglement van 1894 en artikel 9 (3e) van het Reglement van 1922.

<sup>2)</sup> Artikel 16 van het Reglement van 1922.

gende vergadering aan het oordeel der commissie te onderwerpen. Deze delegatie van macht door de commissie aan een sub-comité moge in de practijk wellicht wenschelijk zijn geweest; van juridisch standpunt, is een zoo vergaande overdracht op een sub-comité, dat hierdoor de macht krijgt allerlei uitgaven te doen, waarvan de commissie niets weet en waaraan zij wellicht later haar goedkeuring niet zal kunnen hechten, zeer vreemd, ook al, omdat geheel verzuimd is aan te geven, wat er moet geschieden, wanneer de commissie weigert de door het sub-comité voor technische aangelegenheden gedane uitgaven goed te keuren. Overigens is zoodanige delegatie van macht door de commissie op een sub-comité, waarbij eerstgenoemde als het bestuur der stichting „Het Plaatselijk Fonds te Bindjei” een deel harer macht afstaat aan een commissie uit haar midden, niet ongeoorloofd, ook al, omdat het Fonds geen lichaam met publiekrechtelijke bevoegdheden is en het verbod tot delegatie van macht, voorzoover zulks niet uitdrukkelijk is toegestaan, dat in het publiek recht geldt, derhalve hier zijn kracht mist.

Ten slotte moge nog worden medegedeeld, dat de Voorzitter met den Secretaris <sup>1)</sup> de commissie tegenover derden vertegenwoordigt en voor de administratieve uitvoering van de besluiten der commissie zorg draagt.

Bij de instelling van den Localen Raad van het Cultuurgebied van Sumatra's Oostkust (Stbl. 1909 No. 181), heeft de Regeering klaarblijkelijk met de Plaatselijke Fondsen, welke gelegen zijn in het gebied van bedoelden Raad, geen rekening gehouden. Tenminste uit de Instellingsordonnantie blijkt hiervan niets en evenmin of de Zelfbestuurders, wier gebied door dat van den Cultuurraad werd omvat, bij de instelling zijn geraadpleegd, hetgeen toch volgens WESTRA <sup>2)</sup> noodig ware geweest <sup>3)</sup> en ook bij het instellen

<sup>1)</sup> Krachtens artikel 4, lid 4, van het Reglement van 1894 — in-  
volge artikel 5, lid 4, van het Reglement van 1922 — de Voorzitter  
alleen.

<sup>2)</sup> „De Indische Staatsregeling”, bladzijde 193.

<sup>3)</sup> Zie hieromtrent ook WOESTHOFF „De Indische Decentrali-  
satiewetgeving”, bladzijde 108.



van waterschappen heeft plaats gehad.<sup>1)</sup> Artikel 7 van bedoelde ordonnantie draagt den Cultuurraad op te voorzien in de behoeften en het beheer der zaken als in artikel 3 en 4 omschreven, voorzover niet komende ten laste van het „Inlandsch Zelfbestuur” of van anderen. Onder het „Inlandsch Zelfbestuur” kunnen de Plaatselijke Fondsen, in welks verband zij geenszins passen, toch bezwaarlijk worden begrepen. Practisch had het verzuim, om de verhouding tusschen den Cultuurraad en de in zijn gebied gelegen Plaatselijke Fondsen te regelen nog een geldelijk na-deelig gevolg. Nu alle verordeningen, derhalve ook de verordeningen, waarbij de heffing van een belasting of een retributie werd geregeld, van den Cultuurraad mede geldig waren voor de plaatsen, waar Plaatselijke Fondsen bestonden, moesten deze laatsten, voorzover het bronnen van inkomsten betrof in wier onderwerp door verordeningen van den Cultuurraad werd voorzien, de vrijwillige bijdragen uit dien hoofde derven. Te Bindjei was dit het geval met de gemakkelijksbelasting en met de heffing van het vergunningsrecht voor den verkoop van sterken drank<sup>2)</sup>. Ten einde het Plaatselijk Fonds niet al te zeer in moeilijkheden te brengen, keerde de Cultuurraad, blijkens de hieronder nader te bespreken begrooting van het Plaatselijk Fonds te Bindjei voor 1916, uit de door hem geinde gemakkelijksbelasting een bedrag ad f 2000.— 's jaars aan het Plaatselijk Fonds te Bindjei uit. Blijkens artikel 8 der ordonnantie, waarbij de Gemeente Bindjei werd ingesteld<sup>3)</sup>, is voorts de opbrengst der over 1917 te Bindjei door den Cultuurraad geheven gemakkelijksbelasting en vergunningsrecht aan de pas ingestelde Gemeente Bindjei uitgekeerd. Na 1 Januari 1918 moest de juist opgerichte Gemeente zèlf door het vaststellen van belastingverordeningen in de vermeerdering van haar inkomsten

<sup>1)</sup> Zie de considerans in de vorstenlandsche waterschapsordonnanties S. 1920. No. 722.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij verordeningen van den Cultuurraad, welke zijn afgekondigd in de Javasche Courant ddis 30 Maart en 31 December 1915 Nos. 20 en 105.

<sup>3)</sup> Stbl. 1917 No 283.

voorzien, hetgeen, zooals in een volgend hoofdstuk nader zal worden uiteengezet, in verband met het feit, dat de Gemeente over de onderhoorigen van het Zelfbestuur, die binnen haar gebied wonen, geenerlei zeggenschap heeft, op allerlei bezwaren stuitte. Toen te Bindjei, Pematang, Siantar, Tandjong Balei en Tebing Tinggi Locale Raden c.q. Gemeenteraden zouden worden ingesteld, werd de verhouding tusschen deze gemeenschappen en de op gemelde plaatsen reeds bestaande Plaatselijke Fondsen geregeld bij besluit van den Gouverneur der Oostkust van Sumatra dd. 28 October 1916 No. 644, waarvan de inhoud gedeeltelijk in de artikelen 4 (1e) en 9 (3e) van het Reglement van 1922 is overgegaan. De inhoud is kortelings als volgt te resumeeren: Op plaatsen, waar een Gemeenteraad is ingesteld, vergadert het Fonds (lees de „commissie”) alleen tot het vaststellen der begrooting van inkomsten. Deze begrooting, die alsdan, om te kunnen werken, de goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur behoeft, wordt vooraf aan den ter plaatse, waar het Fonds gevestigd is, ingestelden Gemeenteraad voorgelegd, die hieromtrent zijn oordeel of eventueele wenschen aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur kan kenbaar maken, waarmede, zooals het Reglement welwillend opmerkt, zooveel mogelijk rekening zal worden gehouden.

De Decentralisatie-wetgever van 1903 zal bij de vaststelling der bepalingen, waarbij de instelling van plaatselijke raden mogelijk werd gemaakt, er wel nimmer aan hebben gedacht, dat de door hem ingestelde Locale Raden hun taak nog eens met Plaatselijke Fondsen zouden hebben te deelen.

Het besluit van den Gouverneur van Sumatra's Oostkust van 28 October 1916, alsmede de hierop gebaseerde artikelen 4 (1e) en 9 (3e) van het Reglement van 1922, acht ik in strijd met het Decentralisatiebesluit en de Locale Raden Ordonnantie, aangezien het hier een materie betreft, die reeds bij een maatregel van een hooger wetgever in casu bij een algemeene maatregel van bestuur en een ordonnantie is geregeld. De beweegreden tot vaststelling van het besluit van 1916 als boven bedoeld, was blijkens den

aanhef de instelling van Locale Raden ter Oostkust van Sumatra, in verband waarmede het beheersreglement voor de Plaatselijke Fondsen van 1894 moest worden herzien. Waar blijkens mondelinge mededeeling van de zijde van het Zelfbestuur van Langkat bij de instelling van de Gemeente Bindjei als Locaal Ressort, de Sultan van Langkat niet geraadpleegd is, meen ik te mogen aannemen, dat het Plaatselijk Fonds te Bindjei, ook na de instelling van het Locaal Ressort van dien naam in 1917 bij Stbl. 283 van dat jaar, speciaal in stand is gehouden met het oog op de omstandigheid, dat de Zelfbestuurder van Langkat het Plaatselijk Fonds wèl, doch de Gemeente op Westerschen grondslag niet erkende, hetgeen moge blijken uit den inhoud van het onder het hoofdstuk „Grondzaken” nader te bespreken Sultan's besluit dd. 1 October 1931 No. 178. Ook de Sultan van Deli was blijkens zijn schrijven aan 's Raads Voorzitter dd. 23 November 1931 No. 2696/7 er niet mede bekend, dat een deel der Gemeente Bindjei binnen dit Landschap was gelegen, weshalve veilig kan worden aangenomen, dat ook deze Zelfbestuurder bij de instelling der Gemeente Bindjei niet geraadpleegd is. Het feit, dat alleen de begrooting van inkomsten wordt vastgesteld, vindt zijn oorzaak hierin, dat die inkomsten voor het overgrootste deel bestonden uit de cijns, die terzake van de te Bindjei gelegen perceelen, waarop recht van erfpacht of opstal was verleend, werd betaald. Deze cijns nu was, gelijk reeds medegedeeld, krachtens het Residentsbesluit van 20 Mei 1885 No. 34, door den Resident „in overleg” met den Vorst van Langkat bestemd „voor de behoeften van de hoofdplaats Bindjei.” Aangezien nu de perceelen, ten aanzien waarvan recht van erfpacht of opstal was verleend, gelegen waren op Zelfbestuursgebied, alwaar, gelijk reeds opgemerkt, de domeinverklaring voor de Gouvernementslanden in de Buitengewesten <sup>1)</sup> niet van toepassing is, kwam feitelijk de hierover verschuldigde cijns rechtens toe aan den Zelfbestuurder. Het was een liberaliteit, waartoe hij niet verplicht was, dat

<sup>1)</sup> Stbl. 1875 No 119a.

hij den cijns, verschuldigd over de ter hoofdplaats Bindjei gelegen perceelen, ter beschikking stelde van het Europeesch Bestuur c.q. van de Commissie tot beheer der erfpachtsgelden ter voorziening in de openbare behoeften van genoemde plaats. De Sultan kon geenszins verplicht worden om de opbrengst van evengenoemden cijns ter beschikking te stellen van de Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, aangezien in het vigeerend Politiek Contract hieromtrent niets is bepaald; dit is dan ook waarschijnlijk één der redenen geweest, waarom men het Plaatselijk Fonds naast de Gemeente in stand heeft gelaten<sup>1)</sup>. Een andere oorzaak kan de omstandigheid zijn geweest, dat de Gemeente, die haar belastingverordeningen niet terstond gereed had (verordening tot heffing van een vergunningsrecht op verkoop van sterken drank 1918, Vermakelijkheidsbelasting 1919, Straatverlichtingsbelasting eerst van 1923), de inkomsten van het Plaatselijk Fonds, waaronder de zoogenaamde „vrijwillige contributie's" voor de straatverlichting dringend noodig had, aangezien haar, behalve de wettelijke uitkeering uit 's Lands kas (artikel 123, Wet op de Staatsinrichting) i.c. het daartoe afgezonderd bedrag uit 's Lands middelen vrijwel geen andere bronnen van inkomsten ten diensten stonden. Dat de begrooting van uitgaven van het Plaatselijk Fonds na instelling der Gemeente niet meer werd vastgesteld is begrijpelijk, aangezien alle uitgaven, die vroeger door het Plaatselijk Fonds werden gedaan, thans ten laste der Gemeente kwamen, daar laatstgenoemde zijn taak had overgenomen. Bij de eerste voor Bindjei, krachtens artikel 18 (1) van het Decentralisatiebesluit, vastgestelde begrooting<sup>2)</sup>, is dan ook een bedrag ad f 21000.— zijnde uitkeering uit het Gemeente Fonds onder de inkomsten opgebracht. Bij het ontstaan van meerdere bronnen van inkomsten voor de Gemeente door de vaststelling der belastingverordeningen, is de uitkeering uit het Gemeentefonds geleidelijk verminderd, zoodat op de

<sup>1)</sup> In denzelfden zin MENDELAAR in zijn nota omtrent de Gemeente Tebing Tinggi, bladzijde 5, anno 1930.

<sup>2)</sup> Stbl. 1917 No 288.

begrooting voor inkomsten der Gemeente Bindjei voor 1934 onder onderdeel II een bedrag ad f 11000.— als hasil tanah (moet zijn: „cijns, verschuldigd over de binnen de Gemeente gelegen perceelen, waarop recht van erfpacht of opstal is verleend”) is opgebracht. Men zal zich wellicht afvragen, waarom dit onderdeel II niet omschreven is als „uitkeering uit het Plaatselijk Fonds”. Hoewel dit, gelijk boven nader is uiteengezet, waarschijnlijk juister zoude zijn geweest, vindt de niet-vermelding van het Plaatselijk Fonds zijn oorzaak hierin, dat dit, om voor mij overigens onbekende redenen, in den loop der jaren al zijn werkzaamheden heeft gestaakt, terwijl de commissie tot beheer der erfpachtsgelden thans geen vergaderingen meer houdt, zonder daarom nog te worden opgeheven. Zoo blijkt uit de notulen van de vergaderingen van den Gemeenteraad in 1918 en 1919, dat de commissie nog vergaderd heeft tot vaststelling van de begrootingen voor het Plaatselijk Fonds te Bindjei voor de jaren 1919 en 1920. Immers uit de lijst der ingekomen stukken blijkt, dat de door de commissie vastgestelde begrootingen den Gemeenteraad zijn aangeboden. Deze begrootingen zelf evenwel waren in het archief der Gemeente niet meer te vinden. Na 1920 verdwijnt elk spoor van de werkzaamheden van het Plaatselijk Fonds. Ook te Tebing Tinggi, dat eveneens een gemeente in zelfbesturend gebied ter Oostkust van Sumatra is, bestaat het plaatselijk Fonds, blijkens mededeeling van MENDELAAR in zijn nota betreffende die Gemeente <sup>1)</sup> nog steeds, speciaal met het oog op de inning van den cijns, verschuldigd over die perceelen, waarop door het Zelfbestuur recht van erfpacht was verleend, zulks, aangezien ook te Tebing Tinggi geen grondafstand door het Zelfbestuur heeft plaats gehad en de Gemeente derhalve hierover geenerlei zeggenschap heeft. De officiële opvatting der Regeering in deze kwestie vindt men neergelegd in een schrijven van den Adviseur voor de Decentralisatie aan den Gouverneur der Oostkust van Sumatra ddo 16 April 1928 No. 470L, waarin o.a. wordt

---

<sup>1)</sup> Uitgegeven bij VAREKAMP te Medan in 1930, bladzijde 5.

gezegd: „Sedert de instelling van den Gemeenteraad (te Bindjei) is het Negorijfonds (Plaatselijk Fonds), waarvan de bezittingen en het saldo overgingen aan den Gemeenteraad (zie eerste begrooting, zooals die is vastgesteld bij Stbl. 1917 No. 288), doorgegaan met de inning der cijns-gelden, welke werden overgegeven aan de Gemeenteraad.” Hoewel deze opvatting mij juist lijkt, aangezien de taak van en de bevoegdheden uitgeoefend door het Plaatselijk Fonds, thans aan de Gemeente zijn overgegaan, komt het mij toch voor, dat het moeilijk te verklaren is op grond van welke wetsbepaling de bezittingen en het saldo van het Plaatselijk Fonds aan de Gemeente overgingen, terwijl eerstgenoemd lichaam zelf blijft bestaan, ofschoon het van al zijn bezittingen beroofd is en derhalve wellicht met een „leege” rechtspersoon (de bekende „leege” Naamlooze vennootschap) zou kunnen worden vergeleken. De eenige begrooting van het Plaatselijk Fonds, die nog in het Gemeente-archief berustte, was die voor het dienstjaar 1916, welke als bijlage aan dit geschrift is toegevoegd<sup>1)</sup>. Ter toelichting der posten moge het volgende dienen, waarbij worde opgemerkt, dat bij de begrooting geen nadere omschrijving of toelichting was gegeven, dan die, welke in Bijlage III staat vermeld, om welke reden voor de juistheid der door den schrijver te geven ophelderingen niet kan worden ingestaan.

### **Inkomsten.**

Ad onderdeel 2—4. Het Plaatselijk Fonds ontving niet slechts den cijns, verschuldigd over de perceelen, waarop recht van erfpacht en opstal was verleend, welke gelegen waren ter hoofdplaats Bindjei, doch ook die, welke verschuldigd was over de perceelen, gelegen op een stuk grond groot 600 bouw te Padang Brahrang en grenzende aan de hoofdplaats Bindjei, doch buiten de grenzen der Gemeente van dien naam. De geschiedenis van de wijze, waarop het Plaatselijk Fonds de opbrengst van den cijns der erfpacht op dit stuk grond verkreeg, is de volgende:

<sup>1)</sup> Bijlage III.

Oorspronkelijk maakten genoemde 600 bouw grond deel uit van een landbouwconcessie van de United Langkat Plantations Company<sup>1)</sup>. In 1889 wist de toenmalige Controleur van Boven Langkat te bewerken, dat genoemde concessionaris bedoelde 600 bouw grond weder ter beschikking van het Zelfbestuur stelde, dat op zijn beurt die gronden afstond aan het Europeesch bestuur om bestemd te worden voor de uitbreiding der hoofdplaats Bindjei. In de praktijk evenwel heeft genoemde plaats zich sedert 1890 niet veel meer uitgebreid. De grond in kwestie is dan ook geheel geparcelleerd en in kleine stukjes aan Chineezzen voor verbouw van groenten uitgegeven en zulks in erfpacht op voet van het Gouvernementsbesluit van 26 October 1889<sup>2)</sup>. Feitelijk was deze handelwijze minder juist, waar men bij de uitgifte van grond in erfpacht, als bedoeld in Bijblad 5271, speciaal het oog had op uitgifte in erfpacht voor den bouw van huizen. De uitgifte van grond ten behoeve van Land- en Tuinbouw in huur door het Zelfbestuur aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen, is toch eerst geregeld bij Gouvernementsbesluit van 1 Juli 1912 No. 16.<sup>3)</sup>

Onder deel 8 slaat op de opbrengst van den verhuur van eenige perceelen, gelegen op bovengenoemd stuk grond, welke door het Zelfbestuur aan Chineezzen in huur waren uitgegeven zulks ten behoeve van de zoogenaamde kleine Land- en Tuinbouw onder goedkeuring van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur op den voet van boven bedoeld Gouvernementsbesluit ddo 1 Juli 1912 No. 16. De opbrengst van deze verhuur, die feitelijk toekwam aan het Zelfbestuur van Langkat, is klaarblijkelijk eveneens ten behoeve van het Plaatselijk Fonds afgestaan.

De bijdrage voor de straatverlichting als bedoeld sub. 9 der begrooting was geheel vrijwillig; het Plaatselijk Fonds kan immers geen belasting heffen, zoodat men tegen wanbe-

---

<sup>1)</sup> Zie schrijven van den Controleur van Boven-Langkat aan den Assistent-Resident van Langkat ddo 5 April 1916 No. 708/2, waarvan ook het volgende is ontleend.

<sup>2)</sup> Bijblad 5271.

<sup>3)</sup> Bijblad 7824.

talers geen enkel dwangmiddel bezat. In de practijk evenwel beschouwden zoowel Europeanen als Chineezzen en Inheemschen de bijdrage als geheel verplicht, derhalve als een belasting, die men moest voldoen. Eerst in 1919, toen de Gemeenteraad reeds was opgericht, kwam een der Europeesche Raadsleden tot de ontdekking, dat hij feitelijk niet tot betaling verplicht was, hetgeen de toenmalige Voorzitter slechts kon beamen.

Het onderdeel 10 beteekent vermoedelijk de opbrengst van den verkoop van nummerplaten voor rijtuigen en ossekarren, hetgeen berust op een verordening van den lokalen raad v/h Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra. Waarom het Plaatselijk Fonds den verkoop van die nummerplaten in handen had en de opbrengst hiervan genoot, heb ik niet kunnen ontdekken. Vermoedelijk is dit een soort delegatie geweest, hetzij van den Cultuurraad, hetzij van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, dat involge genoemde verordening met de uitgifte der nummers was belast. De retributies voor het gebruik van de Slachthuizen werden onwettig geheven, tenware men deze weder als vrijwillige bijdragen wil beschouwen (onderdeel 11 en 12). De post 13 Staangelden bestond uit retributie's, ook weer onwettig, geheven ter zake van het verleenen eener vergunning tot venten en verkoopen op den openbaren weg, niettegenstaande gemelde heffing op geenerlei verordening berustte. Het zal wellicht opvallen, dat omtrent de inkomsten van de vleesch-, groenten- en vischpassars niets staat vermeld. De oorzaak is gelegen in de omstandigheid, dat gemelde inkomsten, die vroeger aan het Plaatselijk Fonds ten deel vielen, bij de oprichting van de Landschapskassen in 1906 en volgende jaren aan laatstgenoemd instituut zijn overgedragen. Bij circulaire van den Resident van Sumatra's Oostkust ddo 5 Juni 1915 No. 105/L.R., gericht tot de afdeelingshoofden in zijn ressort, gaf eerstgenoemde autoriteit nog eens als zijn uitdrukkelijk gevoelen te kennen, dat de opbrengsten van de passars aan de Plaatselijke Fondsen zouden worden c.q. blijven onttrokken en bij uitsluiting ten bate van de Landschapskassen zouden



worden bestemd, zulks met het oog op het feit, dat deze de passars inkomsten niet zouden kunnen missen. Men ziet, dat de verhouding tusschen Landschap en Plaatselijk Fonds volkomen ongeregeld was. Immers, waarom genoot het Plaatselijk Fonds wel inkomsten uit de slachthuizen en niet uit de passars, die te Bindjei, tenminste wat de beide groentenpassars betreft, blijkens de notulen der commissievergaderingen van 1887 tot 1889 met gelden van het Plaatselijk Fonds zijn gebouwd en tot 1906 blijkens het kasboek van genoemd fonds voor deszelfs rekening zijn geëxploiteerd? De Vermakelijkheidsbelasting (onderdeel 16) was, voorzoover uit de Notulen der Commissievergaderingen was na te gaan, minder een belasting door het Plaatselijk Fonds geheven (dat hiertoe overigens niet bevoegd was), dan wel een uitkeering door den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied, gedaan uit de door hem geheven vermakelijkheidsbelasting, welke verordening was afgekondigd in de Javasche Courant ddo 30 Maart 1915 No. 20, aangezien Bindjei van de instelling van gemelden Raad in 1909 bij Stbl. 1909 No. 181 tot 1917, toen de Gemeente werd ingesteld, tot het grondgebied van genoemden Raad werd gerekend. Ik moge ten aanzien hiervan overigens verwijzen naar hetgeen hooger door mij omtrent de verhouding tusschen Plaatselijk Fonds en Cultuurraad is opgemerkt.<sup>1)</sup> De post uitgaven der begrooting behoeft naar mijn bescheiden meening weinig toelichting.

Post 10 „Nummers” betreft waarschijnlijk de aanschaffingskosten van Nummerplaten, zulks in verband met de uitgifte hiervan aan houders van sado's en ossenkarren (zie ook Post 10 der Inkomsten).

Wat de post sub 12 „Procedeeren” betreft, kan opgemerkt worden, dat blijkens de notulen van de betrokken commissie vergadering het waarschijnlijk in de bedoeling der commissie lag om den achterstalligen cijns, verschuldigd voor die perceelen, waarop recht van erfpacht of opstal was verleend, langs gerechtelijken weg te innen. Het blijkt evenwel niet, dat de procedure ooit is doorgezet. Naar mijn meening

<sup>1)</sup> Zie bladz. 27 en 28.

zouden de Voorzitter en de Secretaris, ageerende namens de commissie krachtens artikel 4 (lid 4) van het Reglement van 1894 in hun vordering wellicht niet ontvankelijk zijn verklaard, aangezien gemelde cijns feitelijk toekwam aan het Zelfbestuur van Langkat, dat deze slechts ten behoeve van het Plaatselijk Fonds te Bindjei had afgestaan. Het Zelfbestuur had in rechten moeten ageeren en niet het Plaatselijk Fonds, dat het recht van erfpacht, waarover de cijns is verschuldigd, immers niet heeft verleend. Onderdeel 14 der uitgaven slaat op een onderzoek omtrent de mogelijkheid van den aanleg van een waterleiding, welke overigens eerst in 1933 is tot stand gekomen.

In het algemeen kan men zeggen, dat de Commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds te Bindjei, ondanks haar eenigszins zonderlinge positie en de gebrekkige regeling harer bevoegdheden, op gebied van wegen, passars en dergelijke, alsmede op dat der openbare gezondheid, veel goeds heeft gedaan. Soms begaat de commissie evenwel zonderlinge faux pas, minder uit kwaad opzet, dan uit hoofde van verkeerd begrip harer positie. Zoo besluit zij op 14 Januari 1892, blijkens de notulen der vergadering op dien datum, om stukken Landschapsgrond in de plaats Bindjei te gaan verhuren aan derden „met toestemming van den Sultan van Langkat”.

Krachtens het toentertijd vigeerend Politiek contract van 1865 (artikel 7) was de Sultan toch slechts bevoegd zijn recht tot afstand van grond (waaronder m.i. verhuur is begrepen) uit te oefenen met vooraf verkregen toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur.

Volgens het kasboek werd van 1897 tot 1915 een „rijtuigbelasting” geheven, die mijns inziens wettelijken grondslag mist. In 1915 achtte de commissie zich gerechtigd om den cijns, verschuldigd op de perceelen ten aanzien waarvan erfpacht of recht van opstal was verleend, éézijdig te verhoogen zonder overeenstemming met het Zelfbestuur „in afwachting van protest van de zijde van den Sultan,” zulks in flagranten strijd met het Residents besluit van 20 Mei 1885 No. 34, juncto

dat van 14 Augustus 1886 No. 350/R, alinea II, hetwelk overleg in dezen met den Zelfbestuurder eischt, aangezien laatstgenoemde toch het erfpachtsrecht had verleend, doch wellicht te verdedigen op grond van artikel 2 (tweede lid) van het Reglement van 1894, dat de „voorloopige” vaststelling van den cijns, verschuldigd over de perceelen, waarop recht van erfpacht of opstal is verleend, aan de Commissie opdraagt. Blijkens de bij Bijblad No. 5271 <sup>1)</sup> goedgekeurde modelacte van erfpachtsrecht, werd evenwel het bedrag van den cijns om de vijf jaar verlaagd of verhoogd door den Zelfbestuurder (artikel II). De „voorloopige” vaststelling van dien cijns door de commissie tot beheer der erfpachtsgelden involge artikel 2 (2de) van het Reglement van 1894, was derhalve hiermede in strijd.

Concludeerende meen ik derhalve te mogen zeggen, dat eenzijdige vaststelling van den cijns door de Commissie zonder overleg met den Zelfbestuurder geheel onwettig is. Blijkens de notulen der vergadering van 25 November 1915, hief de commissie ook cijns van die perceelen ter hoofdplaats Bindjei, waarop erfelijk gebruiksrecht van Zelfbestuursonderhoorigen rustte en die derhalve niet in erfpacht waren uitgegeven, terwijl er evenmin recht van opstal op was verleend. Het laatste is nu geheel onwettig, aangezien het Plaatselijk Fonds ook krachtens het instellingsbesluit van 20 Mei 1885 alleen aanspraak heeft op cijns van gronden, welke aan Europeanen, Chineezen en andere Vreemde Oosterlingen zijn uitgegeven, terwijl van eenige toestemming van het Zelfbestuur van Langkat met deze handelwijze niet blijkt. In 1916 achtte de Commissie het zelfs wenschelijk, tot „onteigening” over te gaan van een bepaald perceel, waarop recht van erfpacht was verleend, zulks met het oog op de verbreding van een weg. Het blijkt niet of de procedure aanhangig is gemaakt, hetgeen ook bezwaarlijk had gekund, aangezien de Onteigeningsordonnantie <sup>2)</sup> binnen een Zelfbesturend Landschap met zoogenaamd „Lang Contract” op grond van artikel 21 (2) van de Wet op de Staatsinrichting,

<sup>1)</sup> Gouvernementsbesluit ddo 26 October 1889 No. 24.

<sup>2)</sup> Sibl. 1920 No. 574.

juncto het Politiek Contract, niet van toepassing is.<sup>1)</sup>

In de laatste jaren heeft de Regeering haar inzichten omtrent de inrichting en het beheer der Plaatselijke Fondsen te kennen gegeven in de circulaires aan de Hoofden van Gewestelijk Bestuur in de Buitengewesten ddis 20 Juli 1915, 25 Maart 1930 en 4 Februari 1931 No. 1830, 592 II en 344/B, respectievelijk opgenomen in Bijblad 8311, 12287 en 12469. De inhoud komt kortelings neer op het volgende: Het bestaan der Plaatselijke Fondsen, zoowel in rechtstreeksch bestuurd- als Zelfbestuursgebied, wordt uitdrukkelijk door de Regeering erkend.

Genoemde fondsen of Kassen worden onderscheiden in zoodanige, welke door bestuursambtenaren zijn gevormd, teneinde gelden voor een bepaald doel ter beschikking te hebben, zonder bij het Gouvernement om steun te moeten vragen, welke kassen derhalve als ambtelijke Fondsen kunnen worden aangemerkt en in die Fondsen, die gevormd worden door de inkomsten van reeds bestaande uit de Adat gegroeide Inlandsche rechtsgemeenschappen (marga's e. d.), welke derhalve als zoogenaamde inheemsche of adatrechtelijke Fondsen kunnen worden beschouwd. De eerste categorie wordt stadfondsen, de tweede gemeentefondsen genoemd. Slechts van de stadfondsen zal hieronder sprake zijn, aangezien de behandeling der Gemeentefondsen geen verband houdt met het onderwerp van dit proefschrift. In verband met het feit, dat het Stadfonds — naar het oordeel der Regeering althans — geen rechtspersoonlijkheid bezit en de Regeering op grond van den aard van het Stadfonds toekenning hiervan als ongewenscht beschouwt, acht Zij het den besten weg, dat het Stadfonds in een lichaam, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, wordt opgelost. Waar gevaar bestaat, dat door de instelling van een gewestelijken raad de belangen van een bepaalde in zijn gebied gelegen plaats, waar een Stadfonds bestond, niet voldoende

<sup>1)</sup> LOGEMANN in het Indisch Tijdschrift van het Recht. Deel 123, bladzijde 225-227, acht het wenschelijk, dat onder „zelfstandig gebiedsdeel” als bedoeld in artikel 1 der Ontheigeningsordonnantie ook het Zelfbesturend Landschap word begrepen, doch motiveert zijn gevoelen niet nader.

zouden kunnen worden behartigd, beveelt de Regeering de opdracht van het dagelijksch bestuur van zoodanige plaats aan een commissie uit dien Raad, als bedoeld bij artikel 47 der Locale Raden Ordonnantie, aan. Doch alsdan is het Stadfonds geheel opgelost in den Gewestelijken Raad, aangezien deze toch door middel van hoogerbedoelde commissie in de plaats, waar het Stadfonds bestond, alle gezag uitoefent. Wat de Stadfondsen betreft, die in Zelfbesturend Gebied bestaan, vermeent de Regeering, dat in de toekomst de behartiging der belangen, waarin tot dusverre het Stadfonds voorzag, door of vanwege het Zelfbestuur zal moeten geschieden, aangezien de behartiging van de openbare belangen eener bepaalde plaats niet te splitsen is in de behartiging der belangen der Zelfbestuursonderhoorigen en in die der belangen van de Gouvernementsonderhoorigen, welke belangen (passar's wegen, openbare gezondheid) geheel door elkander loopen. Merkwaardig genoeg wordt het Stadfonds in strijd met zijn instelling en historische ontwikkeling uit de Europeesch-rechtelijke gemeenschap derhalve in de inheemsche sfeer van het Zelfbestuur gebracht. Het Zelfbestuur kan de belangen eener bepaalde plaats behartigen uit en vanwege de Landschapkas, zoodat een bestaand Stadfonds hierin moet worden opgelost, dan wel kan het Zelfbestuur een afzonderlijk Stadfonds instellen op den voet, zooals dit in Gouvernementsgebied is geschied. Bij de instelling van zoodanig stadfonds zal het Zelfbestuur hebben te kiezen tusschen een fonds, dat financieel een zelfstandig bestaan leidt en als zoodanig ook wordt beheerd en een fonds, dat financieel geheel van de Landschapkas afhankelijk is en door dit lichaam ook wordt bestuurd. Waar op een plaats zoodanig groote groepen Landsonderhoorigen bijeen wonen, dat de behartiging hunner belangen niet gevoeglijk door het Zelfbestuur kan geschieden, verdient het naar de meening der Regeering aanbeveling de Plaatselijke Fondsen in den huidigen vorm te behouden. De Regeering merkt verder op, dat het gemis der rechtspersoonlijkheid bij stadfondsen zich hoofdzakelijk doet gevoelen bij het aangaan van overeenkomsten en het sluiten van leeningen. Wat het eerste aangaat, geeft de

Regeering in overweging tot het sluiten van een „vertrouwenscontract” over te gaan, zulks tusschen den Europeeschen bestuursambtenaar als beheerder van het stadfonds en den leverancier, terwijl in buitengewone gevallen de Regeering zich voor de naleving der overeenkomst door het stadfonds garant zal kunnen stellen. Voor leeningen onder verband der inkomsten van het stadfonds aangegaan, kan de Regeering garant blijven. Er wordt evenwel op gewezen, dat zoodanige garantstelling slechts mogelijk is, indien de Wetgever hiermede accoord gaat, aangezien toch voor zoodanige garantstelling, die voor het land financieele gevolgen kan hebben, begrootingswijziging vereischt is. Noode mist men een toelichting wat eigenlijk een zoogenaamd „vertrouwenscontract” is. Van twee dingen één: of de afspraak tusschen den Bestuursambtenaar, Voorzitter van het stadfonds en den leverancier is verbindend voor beiden en dan heeft men een gewone overeenkomst of het is een bloote afspraak en dan beteekent zij niets. Naar mijn meening kan het stadfonds, ten deze vertegenwoordigd door zijn Voorzitter, geen overeenkomst aangaan, aangezien het rechtspersoonlijkheid mist. Ik verlies hierbij geenszins uit het oog, dat ik hooger <sup>1)</sup> heb beproefd aan te toonen, dat het Plaatselijk Fonds als een stichting moet worden beschouwd en derhalve een rechtspersoon is, doch sluit mij thans om praktische redenen voor dit geval aan bij hen, die een tegengesteld gevoelen zijn toegedaan. Hoogstens kan genoemde Voorzitter, ten deze handelende voor een lichaam zonder rechtspersoonlijkheid, zich verbinden, waardoor hij voor de nakoming der overeenkomst persoonlijk aansprakelijk wordt. Waar een leverancier in geval van het ontstaan van moeilijkheden bij de uitvoering der overeenkomst door de persoonlijke aansprakelijkheid van een gewoonlijk geheel onbemiddeld Bestuursambtenaar maar zeer weinig zal zijn gebaat, schijnt het mij de beste weg toe, dat bij de afsluiting van belangrijke contracten door het stadfonds (bijv. voor den aanleg van een waterleiding) de Regeering zich voor een richtige naleving door het stadfonds garant stelt. De Regeering verbiedt dan

<sup>1)</sup> Zie bladz. 20.

ook aan de Bestuursambtenaren, onder wie stadfondsen ressorteeren, om ten laste van deze buitengewone kostbare werken te doen uitvoeren, zonder uitdrukkelijke voorafgaande machtiging der Regeering, ten ware deze uit het Saldo van den Gewonen Dienst kunnen worden voldaan. Voor het beheer der stadfondsen in rechtstreeksch bestuurd gebied, geeft de Regeering ondervolgende algemeene regels, terwijl de nadere regelingsbevoegdheid ten aanzien van het beheer der Fondsen aan de Hoofden van Gewestelijk Bestuur wordt gedelegeerd. De beheersvoorschriften, die door laatstgenoemde autoriteiten, voor de stadfondsen zoowel in rechtstreeksch bestuurd gebied, als in de zelfbesturende landschappen bereids mochten zijn vastgesteld, behooren met de algemeene beheersregels door de Regeering gegeven in overeenstemming te worden gebracht, in zooverre zij hiervan afwijken. Voorzover er tusschen beiden overeenstemming bestaat, worden de reeds eerder door de Hoofden van Gewestelijk Bestuur gegeven beheersvoorschriften uitdrukkelijk gesanctionneerd. De juistheid der door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur ter Sumatra's Oostkust gegeven beheersreglementen voor de Plaatselijke Fondsen van 1894 en 1922 is derhalve — zij het ook achteraf — hiermede uitdrukkelijk erkend, al kan men zich afvragen, of het niet beter ware het bestaan en de inrichting der Plaatselijke Fondsen in eens bij ordonantie te regelen, aangezien de huidige regeling, die slechts bij eenige Regeeringscirculaires is gegeven, feitelijk wettelijken grondslag mist. Voor stadfondsen in Zelfbesturend Gebied, waar zeer veel Landsonderhoorigen wonen en die derhalve, gelijk hooger is opgemerkt, niet onder het Zelfbestuur ressorteeren, gelden de door het Gouvernement vastgestelde beheersvoorschriften. Voor de overige stadfondsen in Zelfbestuurs Gebied worden de regelingen vastgesteld door het Zelfbestuur, waarbij de regelingen voor het stadfonds, dat in Gouvernementsgebied is gelegen, als richtsnoer worden genomen. Een merkwaardige bepaling is voorts, dat het Zelfbestuur bij het beheer van een stadfonds in overeenstemming en overleg met een Landsorgaan kan handelen. Hierdoor is derhalve de mogelijkheid geopend, dat,

hetzij een Europeesch Bestuursambtenaar toezicht houdt op het beheer van zoodanig stadfonds door het Zelfbestuur, hetzij een Gemeente als Bindjei, ingesteld op den voet der Decentralisatie wetgeving, in overleg en overeenstemming handelt met een stadfonds terzelfder plaatse, dat door het

Zelfbestuur wordt ingesteld en beheerd, hoewel ik moet toegeven, dat het bestaan van een Gemeente voor de Lands- onderhoorigen en een Stadfonds voor de Zelfbestuursonder- hoorigen op een en dezelfde plaats naast elkander tot allerlei competentiekwesties aanleiding kan geven.

De algemeene regelen, die de Regeering voor het beheer der stadfondsen heeft gegeven, zijn de volgende:

1. Voor elk stadfonds, dat een jaarlijksch budget hooger dan *f* 1000.— heeft, wordt jaarlijks een begrooting en een begrootingsrekening vastgesteld.

2. De leden der commissie tot beheer van het stadfonds worden aangewezen door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur;

3. De jaarlijksche begrooting en begrootingsrekening worden goedgekeurd door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur;

4. Vermenging van inkomsten en uitgaven is verboden;

5. De verschillende begrootingsposten moeten van een duidelijke toelichting worden voorzien;

6. De kassen, alsmede de administratie der stadfondsen, worden twee maal per jaar door of vanwege het Hoofd van Gewestelijk Bestuur opgenomen.

De Regeering wil derhalve klaarblijkelijk aan de stadfondsen geen rechtspersoonlijkheid toekennen, waarschijnlijk wijl in dat geval hun inpassing in de Decentralisatie- wetgeving in casu de regeling hunner verhouding tot gemeenten, plaatselijke en gewestelijke raden, urgent zou worden, terwijl zulks in de practijk vrijwel onoplosbare problemen zou scheppen, vooral ten aanzien van die stadfondsen en Gemeenteraden, welke in Zelfbesturend Gebied zijn gelegen.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Zie in dien zin ook van VOLLENHOVEN in „Het Staatsrecht Overzee”, bladzijde 47.



## DE INSTELLING DER GEMEENTE BINDJEI, HAAR TAAK EN WERKKRING MEER IN HET BIJZONDER MET HET OOG OP HET ZELFBESTUREND LAND- SCHAP, WAARIN ZIJ IS GELEGEN.

De Gemeente Bindjei is ingesteld bij ordonnantie van 27 Juni 1917, opgenomen in Stbl. 1917 No. 283, zulks krachtens 68a van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch Indië (thans artikel 123 (1) van de Wet op de Staatsinrichting). De eerste begrooting werd involge artikel 18 (1) van het Decentralisatiebesluit vastgesteld bij ordonnantie ddo 27 Juni 1917, opgenomen in Stbl. 1917 No. 288. Omtrent de aanleiding tot de instelling der Gemeente waren in het Gemeentearchief slechts spaarzame gegevens te vinden. De Gouverneur der Oostkust van Sumatra was blijkens zijn schrijven aan den Gouverneur-Generaal ddo 14 September 1915 No. 8278/23 van oordeel, dat, hoewel de instelling van Gemeenteraden op de hoofdplaatsen van het Gewest wel aanbeveling verdiende, aangezien de Plaatselijke Fondsen geen officieel karakter bezaten, het toch met het oog op een meer eenvoudige werkwijze wel wenschelijk zoude zijn, een zeer vereenvoudigden vorm voor de in te stellen Gemeenteraden te kiezen, eenvoudiger, dan op den voet van de Decentralisatiewetgeving mogelijk was.

Hoewel de Gouverneur niet aangeeft hoe hij zich de inrichting van zoo'n vereenvoudigde Gemeente denkt, schijnt het idee mij toch wel overweging waard, al is het zeer moeilijk zoodanig lichaam op den voet van de thans bestaande Decentralisatiewetgeving te construeeren <sup>1)</sup>). Blijkbaar heeft het

---

<sup>1)</sup> Men zie in dit verband van VOLLENHOVEN „The Old Glory” Verspreide Geschriften 1934 deel III bladz. 638

denkbeeld evenwel bij de Regeering geen instemming gevonden; de instellingsordonnantie van Bindjei's Gemeenteraad is tenminste geheel analoog met die van andere Gemeenten en is geheel op denzelfden leest geschoeid als b.v. de instellingsordonnantie der Gemeente Batavia.<sup>1)</sup>

In de vergaderingen van 1915 en 1916 van de commissie tot het beheer der erfpachtsgelden te Bindjei, als bedoeld in het vorige hoofdstuk, is blijkens de notulen meermalen gediscussieerd over den rechtsvorm, waarin het Plaatselijk Fonds zou kunnen worden omgezet. Men had, blijkens de beraadslagingen, te kiezen tusschen verandering van het Plaatselijk Fonds in een vereeniging met rechtspersoonlijkheid of omzetting in een Gemeente op den voet der Decentralisatiewetgeving. Na ampel debat besluit de commissie aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur mede te deelen, dat zij de instelling van een Gemeenteraad op Westerschen grondslag het meest gewenscht achtte, zonder dat evenwel blijkt, waarom de commissie juist hieraan haar voorkeur gaf. Aan de mogelijkheid, die m.i. het meest voor de hand lag en juridisch het minste moeilijkheden zoude hebben opgeleverd, in casu die van oplossing van het Plaatselijk Fonds in het Landschap Langkat, waardoor de baten en lasten automatisch aan de Landschapskas zouden vallen, terwijl het Zelfbestuur, dat gedurende het 31-jarig bestaan van het Plaatselijk Fonds, allengs wel eenigszins had geleerd in de behoeften van grootere plaatsen te voorzien, alsdan de verzorging der openbare belangen van Bindjei op zich zoude nemen, heeft men toen blijkbaar niet gedacht. In de practijk b.v. is in 1932 het Plaatselijk Fonds te Tandjong Poera, eveneens in Langkat gelegen, in het Landschap Langkat opgelost, waarna in de straatverlichting, onderhoud van wegen e. d. wordt voorzien door en vanwege het Zelfbestuur. Deze handelwijze wordt overigens door de Regeering de meest wenschelijke geacht (men vergelijk de inhoud van Bijblad 12287, welke in het eerste hoofdstuk is besproken). Opgemerkt moet evenwel worden, dat de niet-

<sup>1)</sup> Stbl. 1905 No. 204.

Zelfbestuursonderhoorigen thans te Tandjong Poera „vrijwillig” bijdragen in de kosten van de straatverlichting aldaar, waarin door het Zelfbestuur wordt voorzien, ook al, wijl dit niet gerechtigd is belasting of retributie te heffen van hen, die geen Landschapsonderhoorigen zijn (artikel 32 (2e) van het Politiek Contract met Langkat). Merkwaardig is, dat de Instellingsordonnantie het bestaan van het Plaatselijk Fonds geheel negeert; integendeel, artikel 5 van Stbl. 1917 No. 283, doet het voorkomen of de wegen, bruggen, slooten, passars e. d. ter hoofdplaats Bindjei in beheer waren bij den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied, hetgeen niet juist is, aangezien deze zaken met uitzondering van de Landsgebouwen en van eenige doorgaande wegen, die, voorzoover uit de notulen van de vergaderingen van de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds was na te gaan, vóór 1909 bij het Land in beheer waren en na dat jaar bij de instelling van den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied, aan de zorgen van laatstgenoemd lichaam waren toevertrouwd, steeds van de instelling van het Plaatselijk Fonds af onder het opzicht der commissie tot beheer der erfpachtsgelden, als bedoeld in het vorige hoofdstuk, zijn geweest. Ook de mededeeling in artikel 1 der instellingsordonnantie, dat vóór het bestaan van den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied, in de bijzondere behoeften van de hoofdplaats Bindjei van Landswege werd voorzien, is in haar algemeenheid derhalve minder juist. Waarom het bestaan van het Plaatselijk Fonds geheel genegeerd wordt in de instellingsordonnantie, is vooral daarom niet duidelijk, waar toch de eerste begrooting van inkomsten (Stbl. 1917 No. 288) „het Gemeentefonds” wel blijkt te kennen (zie onderdeel 4). Daaruit blijkt toch, dat het Plaatselijk Fonds f 21000.— uit zijn inkomsten aan de Gemeente uitkeert.

Hoewel blijkens de officieele kaart een deel der Gemeenten Oosten van de Soengei Mentjirim in het Zelfbesturend Landschap Deli is gelegen, was den Sultan van dat rijk, blijkens zijn schrijven aan 's Raads Voorzitter van 23 November 1931 No. 2696/7 onbekend, dat een deel der Gemeente in zijn gebied lag.

Behoudens de taak der Gemeente, haar bij artikel 4 en 5 der Instellingsordonnantie opgedragen, is haar bij artikel 7 (2) ook nog de bevoegdheid toegekend om in andere behoeften dan de in artikel 4 en 5 genoemde te voorzien, met inachtnaame van hetgeen aan de Regeering of aan andere overheden is voorbehouden, zulks krachtens artikel 12 (1) van het Decentralisatiebesluit, een bevoegdheid, enger dan die, welke de Nederlandsche Gemeente bij artikel 167 en 168 der Gemeentewet is toegekend, wijl toch de Nederlandsche Gemeente bevoegd is verordeningen vast te stellen ten aanzien van alle onderwerpen, welke haar huishouding betreffen, en derhalve autonomie bezit, welke een Gemeente ingesteld op den voet der Locale Raden ordonnantie feitelijk mist<sup>1)</sup>. Legt men de omschrijving der taak en bevoegdheden van het Plaatselijk Fonds te Bindjei, zooals die gegeven is in artikel 2 van het Beheersreglement van 1894, naast de taakomschrijving der Gemeente, als gegeven in artikel 4, 5 en 7 van Stbl. 1917 No. 283, dan blijkt, dat de Gemeente ook andere belangen kan behartigen dan die, waarvoor de zorg haar uitdrukkelijk bij genoemde Ordonnantie is opgedragen, mits hierbij niet in conflict komende met hetgeen aan andere lichamen is voorbehouden; een bevoegdheid, welke het Plaatselijk Fonds miste. Van de het Land, blijkens artikel 4, lid 2, der Instellingsordonnantie, verleende bevoegdheid om op verzoek of met instemming van den Raad openbare werken te doen uitvoeren, is tot dusverre geen gebruik gemaakt.

Evenmin heeft de Gouverneur-Generaal tot dusverre gebruik gemaakt van zijn recht om krachtens artikel 5, lid 2, der Instellingsordonnantie den Raad te ontheffen van zijn verplichting om in een der in artikel 4 en 5 genoemde onderwerpen te voorzien. Overigens is de taak, welke de Gemeente, blijkens artikel 4 en 5 der Instellingsordonnantie, is opgedragen, behoudens het bovenstaande, vrijwel gelijk aan die, welke het Plaatselijk Fonds, blijkens hooger genoemd beheersreglement, was opgedragen. Niettegenstaande artikel 7 (1) der Instellingsordonnantie spreekt van een scheiding der

<sup>1)</sup> Zie hieromtrent ook Westra De Nederlandsch-Indische Staatsregeling bladz. 185

bevoegdheden tusschen de Gemeente en het Zelfbestuur, waarbij involge artikel 7 (3) de Gouverneur-Generaal beslist, indien tusschen Gemeente en Zelfbestuur een competentie geschil mocht rijzen, aangezien onder den in laatstgenoemd artikel voorkomenden term „overheden” het Zelfbestuur moet worden geacht te zijn begrepen, kan gemelde regeling toch moeilijk als afdoende worden beschouwd. Immers, noch wat tot de bevoegdheid van het Zelfbestuur behoort, noch wat der Gemeente competeert, is scherp omlijnd, ook al, wyl de Decentralisatiewetgeving en het Politiek Contract met Langkat langs elkander heen zijn gesteld en er bij mijn weten nooit een poging is gedaan om den inhoud van beiden met elkander in overeenstemming te brengen, in casu om duidelijk vast te leggen, welke taak het Zelfbestuur voor het gebied, waar een Gemeente is ingesteld, heeft te vervullen. Merkwaardig is verder, dat de Gemeente onder artikel 4 der Instellingsordonnantie de a a n l e g van wegen en pleinen is opgedragen, terwijl, nu te Bindjei geen afstand van grond door het Zelfbestuur ten behoeve van het Land, zooals te Medan en te Siantar is geschied, heeft plaats gehad, de Gemeente over den grond niet de minste zeggenschap heeft en derhalve bij den aanleg van wegen geheel van de medewerking van het Zelfbestuur afhankelijk is, aangezien toch, gelijk eerder opgemerkt, de Onteigeningsordonnantie in Zelfbesturend gebied, krachtens artikel 21 (2) van de Wet op de Staatsinrichting, niet van toepassing is, wanneer zij niet met zooveel woorden in het Lang Politiek Contract is vermeld, hetgeen niet het geval is.<sup>1)</sup> Ofschoon, gelijk later uit dit proefschrift zal blijken, ten aanzien van de toepasselijkheid der Gemeenteverordeningen voor Zelfbestuursonderhoorigen, alsmede met betrekking tot grondkwesties, zich wel eens geschillen tusschen Gemeente en Zelfbestuur hebben voorgedaan, heb ik toch geen geval kunnen vinden, dat de beslissing van den Gouverneur-Generaal, ex artikel 7 (3) Instellingsordonnantie ooit is ingeroepen. Veeleer werden zich voordoende kwesties of langs minnelijken weg beslist, of ook wel jaren lang sleepende gehouden, zoo b.v. die

<sup>1)</sup> Zie bladz. 38.

omtrent de toepasselijkheid der Gemeenteverordeningen op Zelfbestuursonderhoorigen.

Het Zelfbestuur van Langkat is, naar mij uit een mondelinge mededeeling van die zijde bleek, bij de instelling der Gemeente Bindjei niet geraadpleegd. Overleg met den Zelfbestuurder ware m.i. wel noodzakelijk geweest, aangezien de belangen, die door den Gemeenteraad, blijkens de Instellingsordonnantie, zullen worden behartigd, geenszins die onderwerpen raken, ten aanzien waarvan het Gouvernement bij Politiek Contract zich tegenover het Zelfbestuur de regeling heeft voorbehouden. Ik ga derhalve geheel accoord met de door WOESTHOFF <sup>1)</sup> gehuldigde meening, dat invoering der decentralisatie ter Oostkust van Sumatra door middel van aanvulling der betrokken Politieke Contracten, waarbij de instelling van Locale Raden in Zelfbesturend Gebied werd mogelijk gemaakt, correcter ware geweest. Het gevoelen van HAGA <sup>2)</sup>, dat de instelling van Locale Ressoorten op zich zelf buiten het Zelfbestuur omgaat, daar het Gouvernement alleen datgene overdraagt, waartoe het zelf bevoegd is, dat is dus de zorg voor de Landsonderhoorigen en de bevoegdheden, die het Gouvernement zich ten opzichte van de Zelfbestuursonderhoorigen op grond van de lange contracten heeft voorbehouden, kan ik niet deelen. En wel op dien grond, dat een Gemeenteraad, die tegenover de Zelfbestuursonderhoorigen binnen zijn gebied slechts die bevoegdheden kan uitoefenen, welke door het Zelfbestuur aan het Gouvernement bij Politiek Contract zijn toegekend, om die reden niet in staat is om de belangen van genoemde Zelfbestuursonderhoorigen naar behooren te behartigen, daar toch die aan het Gouvernement voorbehouden bevoegdheden geenszins de bij de instellingsordonnantie aan de Gemeente opgedragen taak omvatten. Men vergelijkte b.v. artikel 4 en 5 van Stbl. 1917 No. 283 met artikel 25, 26, 28 en 32 van het Politiek Contract met Langkat. HAGA <sup>3)</sup> geeft overigens zelf toe, dat in de practijk de aan de Locale Raden in Zelfbe-

<sup>1)</sup> De Indische Decentralisatiewetgeving, bladz. 108.

<sup>2)</sup> Koloniaal Tijdschrift 1925, bladz. 23.

<sup>3)</sup> Koloniaal Tijdschrift 1925, bladz. 28.

stuursgebied opgedragen zorg voor de in de instellingsordonnantie genoemde onderwerpen niet te scheiden is in een voor Landsonderhoorigen en in een voor Zelfbestuursonderhoorigen.

Na het bovenstaande wil ik thans eenige woorden wijden aan de samenstelling van den Gemeenteraad en de inrichting der Gemeentehuishouding in het algemeen.

De leden van den Gemeenteraad worden, krachtens artikel 6 der Instellingsordonnantie, benoemd door den Gouverneur-Generaal. Hij bestaat uit vijf onderdanen Nederlanders, drie inheemsche onderdanen — niet-Nederlanders — en één uitheemschen onderdaan — niet-Nederlander —. Voorzitter is het Hoofd van Plaatselijk Bestuur der onderafdeeling Boven-Langkat in casu de Assistent-Resident der afdeeling van dien naam. Opmerkelijk is, dat onder de Inheemsche leden steeds een vertegenwoordiger van het Zelfbestuur van Langkat zitting heeft, waardoor de verhouding tot dit Landschap gemakkelijker wordt gemaakt. Hoewel bedoelde vertegenwoordiger het Zelfbestuur tegenover de Gemeente niet kan binden in eenig opzicht; iets, dat alleen de Zelfbestuurder kan doen, zijn zijn opmerkingen in 's Raads vergaderingen toch van groot nut voor het voorkomen van wrijving en misverstand tusschen Gemeente en Zelfbestuur. De Voorzitter is geen lid van den Raad en heeft derhalve geen stemrecht (zie artikel 3, 5de lid, Decentralisatiebesluit). Wethouders, als bedoeld bij artikel 25 h en volgende der Locale Raden Ordonnantie, zijn te Bindjei nimmer benoemd. De functie van Secretaris wordt bekleed door den Opzichter der Gemeentewerken, die tevens met het toezicht op passars, wegen, bruggen, duikers, enz. is belast, terwijl hij mede het opzicht heeft op de Gemeentewaterleiding en tenslotte nog de functie's van rooimeester en brandweermeester bekleedt. Krachtens artikel 47 (lid 1 en 2) der Locale Ordonnantie, zijn door den Raad de volgende commissie's uit zijn midden ingesteld, zonder dat het College voor één dezer een nadere instructie heeft vastgesteld, te weten:

Financieele Commissie;

Technische Commissie;  
 Commissie voor de verordeningen;  
 Commissie voor de grondzaken;  
 Passar Commissie;  
 School Commissie;  
 Waterleiding Commissie.

Feitelijk had, krachtens artikel 47 (2) der Locale Raden Ordonnantie, de Raad voor de permanente commissie's van dagelijksch bestuur voor bepaalde takken van dienst (Passar Commissie, Technische Commissie, Commissie voor Grondzaken) nadere regelen voor hun werkwijze en werkring moeten geven, doch dit is niet geschied, behalve voor de Passar Commissie in de „Bindjei Passar Politie Verordening” (zie hoofdstuk Verordeningen). De taak der financiële commissie is nader omschreven in de artikelen 72 (2e), 96 (2e), 106 (lid 1 en 2) en 108 der Locale Raden Ordonnantie. Voorts oefent zij, voorzover haar dit mogelijk is, toezicht uit op het regelmatig binnenkomen der belastingen en andere heffingen. Te samen met de Technische commissie dient zij 's Raads Voorzitter van advies ten aanzien der voorstellen, welke laatstgenoemde aan den Raad wil doen. Als zoodanig vervullen beide commissie's de functie, die in een Stadsgemeente aan het College van Burgemeester en Wethouders toekomt, waarbij zij voornamelijk 's Raads Voorzitter van raad dienen, indien zich bij de uitvoering van 's Raads besluiten moeilijkheden voordoen. De taak der commissie voor de verordeningen wordt door haar naam aangegeven. De commissie voor de grondzaken dient den Voorzitter c.q. het Zelfbestuur van Langkat van advies omtrent de billijkheid en noodzakelijkheid om bij de vijfjaarlijksche herziening van den cijns (hasil tanah), verschuldigd over die perceelen binnen de Gemeente, waarop door het Zelfbestuur, op den voet der Gouvernementsbesluiten ddis 1 Januari 1887 en 26 October 1889 (zie onder hoofdstuk „Grondzaken”), recht van erfpacht aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen is verleend, bedoelden cijns te verhoogen, te handhaven, dan wel te verlagen. Blijkens artikel II der bij laatstgenoemd besluit vastgestelde



modelacte van erfpachtsrecht, is tot verhooging of verlaging van den cijns de Zelfbestuurder bevoegd. Bij de laatste herziening van dien cijns, bij besluit van den Sultan van Langkat ddo 1 October 1931 No. 178, is blijkens den aanhef de commissie voor het Gemeentefonds te Bindjei gehoord, zulks blijkbaar krachtens het besluit van den Resident der Oostkust van Sumatra ddo 14 Augustus 1886 No. 350R, lid II <sup>1)</sup> waarbij aan de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds te Bindjei is opgedragen om in overleg met den betrokken Zelfbestuurder bedoelden cijns vast te stellen en zoo noodig te herzien. Zooals reeds eerder is opgemerkt <sup>2)</sup>, erkent het Zelfbestuur van Langkat de Gemeente niet en regelt, gelijk uit dit besluit blijkt, de vaststelling van den cijns in overleg met de commissie tot beheer der erfpachtsgelden, als bedoeld in het eerste hoofdstuk, welke, zooals daar nader is uiteengezet, feitelijk nog steeds bestaat. In werkelijkheid was evenwel bij de laatste herziening van den cijns het advies ingewonnen van de commissie voor de grondzaken uit den Gemeenteraad, terwijl het Zelfbestuur klaarblijkelijk deze commissie uit den Gemeenteraad vereenzelvigd met de oude commissie tot beheer der erfpachtsgelden, in casu met het Plaatselijk Fonds. Uit het bovenstaande blijkt weer hoe een instelling als de Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, in een Zelfbesturend Landschap vrijwel in de lucht hangt. Immers, een commissie uit den Gemeenteraad mag slechts omtrent de vaststelling van den cijns, verschuldigd op de erfpachtsperceelen, adviseeren aan het Zelfbestuur en dan nog slechts onder het mom, dat zij een voorzetting is van de oude commissie tot beheer der erfpachtsgelden. Alle andere bevoegdheden zijn haar ontzegd. Nu de Gemeenteraad, bij besluit van 31 October 1932, de overschrijving van de binnen de Gemeente door het Zelfbestuur aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen verleende rechten van erfpacht (zie onder hoofdstuk „Verordeningen”) op zich heeft genomen, is voor de commissie een schoone gelegenheid geopend om

<sup>1)</sup> Zie onder hoofdstuk Plaatselijk Fonds bladz. 18 e.v.

<sup>2)</sup> Zie bladz. 30.

in de zeer gebrekkige registratie en in kaart brenging dier erfpachtsrechten te voorzien (zie ook onder hoofdstuk „Grondzaken”). Over de uitgifte, parcellering en registrering van de zogenaamde Sultansgrants (zie hoofdstuk „Grondzaken”) heeft zij niets te zeggen, aangezien de bevoegdheid hiertoe geheel bij het Zelfbestuur ligt. Ten slotte kan zij nog van voorlichting dienen, indien de Gemeenteraad, krachtens het besluit van den Gouverneur van Sumatra's Oostkust ddo 31 October 1932 No. 293/B/NZ. in overleg met het Zelfbestuur beslist over het verleenen of weigeren der toestemming tot het prijsgeven van een opstalrecht, verleend op voet van het Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916 No. 47, Bijbl. 8571 (zie onder hoofdstuk „Grondzaken”). De commissie kan geen voorstellen doen tot vaststelling van rooilijnen, evenmin als zij iets kan doen tot verbetering der chaotische toestanden op het gebied der Grondrechten in de Gemeente, aangezien zij zich alsdan steeds op terrein begeeft, dat tot de competentie van het Zelfbestuur behoort.

Aan de passar commissie is, krachtens artikel 3 der Bindjei Passar Politie Verordening, het dagelijksch beheer der Gemeentepassars opgedragen; krachtens artikel 10 dier verordening doet zij, zoo noodig, voorstellen aan den Raad tot verbetering der passartoestanden en inolge artikel 11 beslist zij geschillen, die zich bij de uitvoering dier verordening voordoen, behoudens beroep op den Gemeenteraad. De school-commissie adviseert het Hoofd van Plaatselijk Bestuur omtrent de toelating van leerlingen op de Hollandsch-Inlandsche School. De waterleiding-commissie ten slotte adviseerde bij den aanleg der waterleiding en houdt na de in bedrijfstelling sinds 1933 toezicht op den gang van zaken.

Met het ontvangen en bewaren der Gemeentelijke gelden, is de commies op het afdeelingkantoor belast als kashouder, zulks krachtens artikel 62 der Locale Raden Ordonnantie. Krachtens artikel 19a en 20 van laatstgenoemde ordonnantie is hij als ondergeschikt aan den Assistent-Resident, tevens Voorzitter van den Gemeenteraad, mede belast met de in-

vordering en inning der Gemeentebelastingen en retributie's. Ten aanzien van het beheer der Gemeentegelden is derhalve gemelde commies aan den Raad rekenplichtig te achten.

Alvorens tot een meer gedetailleerde bespreking van de verschillende werkzaamheden der Gemeente over te gaan, zijn wellicht eenige opmerkingen omtrent de verhouding van het Zelfbestuur van Deli en dat van Langkat tot de Gemeente niet misplaatst. Van een werkelijk geregelde verhouding tusschen genoemde lichamen kan evenwel bezwaarlijk worden gesproken. Beide Zelfbesturen en de Gemeente staan toch naast elkaar en nergens is bepaald, welke van beiden hooger inrang is. Aangezien met Deli en Langkat beiden zoogenaamd „lange” Politieke Contracten zijn gesloten, welke als overeenkomsten met het Nederlandsch gezag kunnen worden beschouwd, kan worden gezegd, dat behoudens het feit, dat het Landschap de opperheerschappij van Nederland erkent, hier twee, min of meer gelijkwaardige, partijen tegenover elkaar staan. Daar nu de Gemeenteraad van Bindjei aanzienlijk lager in rang is, dan de Regeering van Nederlandsch-Indië, tegenover wie het Landschap, hoewel niet geheel als gelijke, nochtans als medecontractant staat, moet het Landschap staatsrechtelijk als hooger in rang dan de Gemeente worden beschouwd.

Voorts heeft het Landschap Langkat, krachtens artikel 4 (eerste lid), 14 en 15 van het betrokken Politiek Contract <sup>1)</sup> gezag over vrijwel alle inwoners van Inheemschen landaard, die binnen de Gemeente Bindjei zijn gevestigd, behoudens de in artikel 15, zooals dit bij de contractwijziging van 1917 nader is vastgesteld, genoemde uitzonderingen (voor het Landschap Deli gelden, blijkens het betrokken Politiek Contract, precies dezelfde bepalingen). De Nederlandsch-Indische wetgever heeft weliswaar de bevoegdheid, blijkens artikel 16, lid f, van bedoeld contract met Langkat, zulks zoowel krachtens haar recht van opperheerschappij, als in volge artikel 28 van gezegd contract om verordeningen uit te vaardigen, die ook voor de Zelfbestuursonderhoorigen

<sup>1)</sup> Zie bijlage I.

van kracht zijn b.v. de Vuurwapenordonnantie Stbl. 1925 No. 498/499 en de Verdoovende middelen ordonnantie Stbl. 1927 No. 278, doch de Gemeenteraad bezit deze bevoegdheid, welke blijkens gemeld artikel 16 f slechts aan den Wetgever van Nederlandsch-Indië (Gouverneur-Generaal met den Volksraad of den Gouverneur-Generaal alleen — zie hoofdstuk 3 der Indische Staatsregeling —) is toegekend, stellig niet. Derhalve kan de Gemeenteraad nimmer voor de onderhoorigen van het Zelfbestuur, die binnen zijn gebied wonen, bindende verordeningen vaststellen, hetgeen slechts de Zelfbestuurder kan doen, in zoverre in het onderwerp niet reeds is voorzien door den Nederlandsch-Indischen wetgever of dit krachtens het Politiek Contract tot de uitsluitende bevoegdheid van het Gouvernement behoort (zie b.v. artikel 25, 26 en 28 van het Politiek Contract met Langkat, regelende het havenbeheer, de uitgifte van concessie's e.d., den handel in vuurwapenen en de parelvisserij).

WOESTHOFF <sup>1)</sup> en HAGA <sup>2)</sup> wijzen in dit verband nog op artikel 18 (2e) van het Politiek Contract met Langkat (in dat met Deli komt dezelfde bepaling voor), krachtens hetwelk de Zelfbestuurder en de Landsgrooten desverlangd en in overleg met den Resident der Oostkust van Sumatra alle voor de overige ingezetenen des lands geldige politioonele verordeningen en keuren ook op hunne onderdanen van toepassing zullen verklaren en ten aanzien van dezen zullen handhaven. M.i. is bedoeld artikel voor de beantwoording van de vraag, of de verordeningen der Gemeente Bindjei al dan niet op de Zelfbestuursonderhoorigen binnen haar gebied van toepassing zijn, van weinig beteekenis.

Genoemd artikel toch is vastgesteld bij het Politiek Contract van 1907, in welk jaar zoowel de Gemeente Bindjei, als de Plaatselijke Raad van het Cultuurgebied, nog niet waren ingesteld en er van de kwestie der geldigheid van de verordeningen van Locale Ressornten binnen het Land-

<sup>1)</sup> De Indische Decentralisatiewetgeving, bladz. 112,

<sup>2)</sup> Koloniaal Tijdschrift 1925, bladz. 25.

schap Langkat derhalve nog geen sprake was. Onder de uitdrukking „politieelee verordeningen en keuren” (beter alleen „keuren”, waaronder dan de politieelee verordeningen zijn begrepen) kunnen mitsdien slechts worden verstaan de keuren, die door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, krachtens de hem bij artikel 129 van de Wet op de Staatsinrichting<sup>1)</sup> verleende bevoegdheid, zijn vastgesteld. Dat onder bedoelde uitdrukking geen verordeningen, welke zijn uitgevaardigd door den hooger wetgever (bijv. den ordonnantiewetgever) moeten worden begrepen, volgt hieruit, dat ordonnantie's in Zelfbesturend Gebied met zoogenaamd Lang Politiek Contract slechts van kracht kunnen worden geacht na overleg en in overeenstemming tusschen den ordonnantiewetgever en den Zelfbestuurder, behoudens waar het onderwerpen betreft, waarvan het Gouvernement bij Politiek Contract zich de regeling heeft voorbehouden, terwijl ook een uitzondering moet worden gemaakt voor het geval het Gouvernement een regeling vaststelt, die ook voor Zelfbestuursonderhoorigen geldt, krachtens het recht van opperheerschappij. De Gemeente kan zich evenwel op laatstbedoeld recht nimmer beroepen. Verordeningen, vastgesteld door een Locaal Ressort, vallen derhalve niet onder de in bedoeld artikel 18 (2e) genoemde politieelee verordeningen en keuren.

Ten aanzien van de vraag of de Gemeenteraad bevoegd is om voor de in zijn gebied wonende Zelfbestuursonderhoorigen belastingverordeningen vast te stellen, zie men onder het hoofdstuk „Verordeningen”, alwaar deze vraag in ontkennenden zin is beantwoord.<sup>2)</sup> Dit klemt te meer, nu het Zelfbestuur van Deli en dat van Langkat in genot van hun eigen rechtspleging zijn gelaten, zoodat de berechting van overtredingen, gepleegd door Zelfbestuursonderhoorigen, ten aanzien van de bepalingen der verordeningen, die door den Zelfbestuurder voor zijn onderdanen naar analogie der gemeenteverordeningen mochten zijn vastge-

<sup>1)</sup> Vroeger artikel 72 van het Regeeringsreglement.

<sup>2)</sup> Zie bladz. 69 e.v.

steld, voorzover de overtreding niet te samen met een Gouvernementsonderhoorige is gepleegd, door den Zelfbestuursrechter behoort te geschieden (zie artikel 16, lid 1, sub a, van het Politiek Contract met Langkat; in het Politiek Contract met Deli komt dezelfde bepaling voor). Naar mijn meening is, al mogen in de practijk de moeilijkheden zich niet direct voordoen, de instelling van een Gemeenteraad in Zelfbesturend gebied hiermede al veroordeeld. Te Bindjei was slechts de verordening tot heffing van een belasting, ten behoeve der straatverlichting, vastgesteld bij Raadsbesluit van 21 Juli 1922, bij besluit van den Sultan van Langkat ddo 18 Juni 1925 uitdrukkelijk op de onderdanen van het Zelfbestuur van toepassing verklaard.

Blijkbaar heeft bedoelde Zelfbestuurder hier naar analogie van boven bedoeld artikel 18 (2e) van het Politiek Contract gehandeld en derhalve de gemeentelijke verordening als een gewestelijke keur beschouwd. Nu, gelijk ik boven uiteenzette, genoemd artikel 18 (2e) niet voor locale verordeningen geldt, zoude de Sultan beter hebben gedaan door zelfstandig een analoge verordening regelende de heffing eener belasting ten behoeve van de straatverlichting voor zijn onderhoorigen vast te stellen.

Voor die Zelfbestuursonderhoorigen, die binnen de Gemeente, doch in het Landschap Deli zijn gevestigd, heeft zoodanige vaststelling nooit plaats gevonden. Bij schrijven van 21 November 1932, gericht aan den Voorzitter van den Gemeenteraad, heeft de Sultan van Langkat aangegeven, welke Gemeenteverordeningen Zijn Hoogheid voor de Zelfbestuursonderhoorigen geheel of met eenige wijzigingen van toepassing zou willen verklaren. Aangezien dit schrijven slechts als een inlichting voor den Voorzitter van den Gemeenteraad kan worden beschouwd en geenszins in den gebruikelijken vorm van een Sultansbesluit is gegoten, heeft het Zelfbestuur van Langkat feitelijk, behalve gemelde verordening op de straatverlichtingsbelasting, nog geen andere Gemeenteverordening voor zijn onderhoorigen van toepassing verklaard, dan wel een analoge verordening voor zijn onderdanen vastgesteld.

Binnen de Gemeente was één Zelfbestuurs kampong (Bindjei) geheel en één Zelfbestuurskampong (Ramboeng) gedeeltelijk gelegen. Aangezien de Maleische kampong, in tegenstelling met die in andere streken, zeer weinig beteekent en alleen ten behoeve der belastinginning en met het oog op de handhaving der Politie door het Zelfbestuur tot een eenheid is gevormd, kunnen conflicten tusschen de kampong en de Gemeente zich niet voordoen. Het hoofd van de kampong, de penghoeloe, wordt benoemd door het Zelfbestuur en fungeert hoofdzakelijk als belastinginner en handhaver der openbare orde. Met het grondenrecht, c.q. met grondkwesties tusschen zijn kamponggenooten, heeft hij feitelijk geen bemoeienis; deze worden gewoonlijk door het districtshoofd, die door den Sultan is aangesteld, beslist. Ook bezit de penghoeloe geenerlei rechtsmacht over zijn onderhoorigen. De Maleische kampong bezit geen zelfstandigheid en kan derhalve niet als Inlandsche Gemeente, in den zin van artikel 128 van de Wet op de Staatsinrichting; worden aangemerkt, terwijl ook het zoogenaamde communale grondbezit, voorzoover mij is gebleken, in het Zelfbesturend Landschap Langkat, niet bekend is. Hierdoor zijn conflicten tusschen de Gemeente en de in haar gebied gelegen Inlandsche kampongs uitgesloten, terwijl de casuspositie, die gegeven is bij het 6de lid van genoemd artikel 128, zich niet kan voordoen. Wat de bezittingen van het Plaatselijk Fonds betreft (passars, slachthuizen en straatreinigingsmateriaal, alsmede de straatverlichting), deze zijn bij de instelling der Gemeente klaarblijkelijk stilzwijgend aan laatstgenoemde instelling afgestaan. Of hiervoor aan het Plaatselijk Fonds eenige vergoeding is uitgekeerd en zoo ja, hoeveel, heb ik niet kunnen ontdekken. Ook de eerste Gemeentebegroting, vastgesteld bij Stbl. 1917, No. 288, geeft hieromtrent geen opheldering.

Tenslotte moge ik er nog op wijzen, dat de Regeering in verband met een eventueele invoering der „Bestuurshervorming” op Sumatra voornemens is de organisatie van de wijze, waarop locale en plaatselijke belangen thans worden behandeld, te wijzigen. In verband hiermede zijn bij den Volks-

raad twee ontwerp-ordonnanties ingediend,<sup>1)</sup> respectievelijk de „Plaatselijke Ressorten Ordonnantie Buitengewesten 1933” en de „Stadsgemeenteordonnantie Buitengewesten 1933.” Blijkens de memorie van toelichting ligt het in de bedoeling om alle Gemeenten, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, in de Buitengewesten om te zetten in zoogenaamde Stadsgemeenten, voorzoover zij niet worden opgeheven, waarbij aan miniatuur-gemeentes als Bindjei zal zijn gedacht. Het ontwerp „Stadsgemeente-ordonnantie Buitengewesten” is opgesteld naar het voorbeeld van de thans voor Java en Madoera vigeerende „Stadsgemeenteordonnantie<sup>2)</sup> en wijkt hiervan, voorzoover ik kan nagaan, niet op essentieele punten af. De „Plaatselijke Ressorten Ordonnantie Buitengewesten” zal daarentegen van toepassing zijn op al die Locale Gebiedsdeelen in de Buitengewesten, geen Gemeenten zijnde, die alsnog zullen worden ingesteld, dan wel bestendigd. Het ligt b.v. blijkens de memorie van toelichting in de bedoeling om den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra te handhaven. Opmerkenswaardig is, dat in het ontwerp der Plaatselijke Ressorten-Ordonnantie de mogelijkheid is opengelaten om bij de instelling van een bepaald ressort het gebied hiervan zoodanig te bepalen, dat saamhoorige bevolkingsgroepen als autonome eenheden worden gerangschikt (de zoogenaamde groeps-gemeenschappen). Blijkbaar wordt hier de mogelijkheid geopend tot de instelling van plaatselijke ressorten, aan het hoofd waarvan raden staan, welke b.v. uitsluitend uit Inheemschen van bepaalden landaard (Minangkabauers, Mandailingers) zijn samengesteld. In verband hiermede is tevens bepaald, dat volkshoofden ex officio in bedoelde raden zitting kunnen hebben. Bij de samenstelling van het ontwerp der Plaatselijke Ressorten Ordonnantie heeft de Regentschaps Ordonnantie<sup>3)</sup> tot voorbeeld gediend. Een zeer aanbevelenswaardige bepaling vindt men in artikel 62 (3e) van bedoeld

<sup>1)</sup> Bijlage No. 48 op de Handelingen van den Volksraad. Zittingsjaar 1933/1934.

<sup>2)</sup> Stbl. 1926. No 365.

<sup>3)</sup> Stbl 1924 No 79.



ontwerp, blijkens hetwelk verordeningen van den plaatselijken raad, die mede toepasselijk zijn voor een binnen het ressort van den Raad gelegen Gemeente, niet in werking treden, dan nadat zij door den Gouverneur, de raad der Gemeente gehoord, zijn goedgekeurd. In de Regentschaps ordonnantie komt een analoge bepaling niet voor. Door deze regeling is de moeilijke kwestie omtrent de geldigheid van de verordeningen van een hooger ressort voor het geval zij treden in de regeling van de huishoudelijke belangen van een anderen binnen zijn gebied gelegen raad van lager rang, welke kwestie in verband met artikel 51 (1e) der Locale Raden Ordonnantie is besproken onder het hoofdstuk „Verordeningen”<sup>1)</sup>, uit den weg geruimd, aangezien thans de Gouverneur, alsvorens de verordening van den Plaatselijken Raad goed te keuren, kan beslissen of hierbij al dan niet in de regeling der huishoudelijke belangen van een lager ressort in casu van de Gemeente wordt getreden.

Aangezien de Bestuurshervorming op Sumatra tot dusverre nog niet is ingevoerd en om financieele redenen nog wel eenigen tijd op zich zal laten wachten, heeft ook de reorganisatie van de wijze, waarop locale en plaatselijke belangen moeten worden behartigd, nog niet plaats gehad.

---

<sup>1)</sup> Zie bladz. 85 en 86.

## VERORDENINGEN.

De bevoegdheid der Gemeente Bindjei tot het vaststellen van verordeningen berust op artikel 12 Decentralisatiebesluit. Ten aanzien van twee categorieën bestaan evenwel beperkingen. Involge artikel 14 van genoemd besluit kunnen belastingverordeningen eerst in werking treden na door den Gouverneur-Generaal te zijn goedgekeurd, terwijl Gemeenteverordeningen, die strafbepalingen inhouden, voor haar afkondiging involge artikel 55 der Locale Raden Ordonnantie aan den Adviseur voor de Decentralisatie ter beoordeeling moeten worden toegezonden, welke taak voor 1925 werd uitgeoefend door den Directeur van Justitie <sup>1)</sup>. Heeft de adviseur tegen de goedkeuring der verordening bedenking, dan beslist de Gouverneur-Generaal den Raad van Indië gehoord. Geen verordening is verder verbindend, zoolang dezelve niet op de voorgeschreven wijze is afgekondigd <sup>2)</sup>.

Gelijk reeds eerder is opgemerkt <sup>3)</sup> heeft de Gemeente slechts bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen voor de Gouvernements-onderdanen, derhalve voor die personen, die niet vallen onder de omschrijving van Landschapsonderdaan, als bedoeld in artikel 14 en 15 van het Politiek Contract met Langkat (de bepalingen voorkomend in het contract met Deli zijn geheel eensluidend), welke ter hoofdplaats Bindjei woonachtig zijn; tot de zelfbestuurs-onderhoorigen strekt zich haar macht tot het maken van verordeningen niet uit.

Ik stel mij voor hieronder een opsomming te geven van de verordeningen, die op 1 Januari 1934 in de Gemeente Bindjei

<sup>1)</sup> Stbl. 1925 No. 238.

<sup>2)</sup> Artikel 52 en 53 der Locale Raden Ordonnantie.

<sup>3)</sup> Zie bladz. 56 e.v.

van kracht waren of van kracht werden geacht, alsmede van die verordeningen, welke in de Gemeente Bindjei hebben gegolden, doch vóór dien datum zijn vervallen of ingetrokken, terwijl tenslotte die verordeningen zullen worden opgesomd, die vanaf 1917 door den Raad zijn vastgesteld, doch door eenige omstandigheid nog niet zijn afgekondigd en die derhalve geenerlei bindende kracht bezitten.

1. Bouwverordening Cultuurgebied, vastgesteld door den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied op 2 November 1916, welke door genoemde rechtsgemeenschap bij de krachtens artikel 58 (1) Locale Raden Ordonnantie vastgestelde vijfjaarlijksche herzieningsverordening ddo 22 April 1929 is gehandhaafd. Bij de instelling van den Gemeenteraad te Bindjei is bij artikel 8a der instellingsordonnantie gemelde Bouwverordening voor de Gemeente implicite van kracht verklaard, totdat zij door een door de Gemeente vast te stellen verordening zou zijn vervangen. Waar de Gemeente bij de vijfjaarlijksche herziening harer verordeningen in 1925 en in 1931<sup>1)</sup> verzuimd heeft gemelde verordening, tegen de overtreding van welker bepalingen straf is bedreigd, uitdrukkelijk te handhaven en eveneens heeft nagelaten om zelfstandig een nieuwe Bouwverordening vast te stellen, hetgeen krachtens artikel 4 en 5 der Instellingsordonnantie<sup>2)</sup> toch zeker tot haar taak behoorde, is deze naar mijn meening op 1 Januari 1934 niet meer van kracht, aangezien de handhaving van de Bouwverordening door den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied bij bovengenoemde verordening van 22 April 1929 voor het ressort der Gemeente Bindjei geen beteekenis heeft, zulks volgens artikel 58 (3e) der Locale Raden Ordonnantie. Hoewel volgens de vaste jurisprudentie van den Hoogen Raad<sup>3)</sup> het nalaten van de bij artikel 208 der Gemeentewet (overeenkomende met artikel 58 lid 1 der Locale Raden Ordonnantie) voorgeschreven

<sup>1)</sup> Zie Gemeenteverordening ddo 30 Juli 1931, afgekondigd in het Bijvoegsel op het Staatsblad ddo 11 October 1932 No. 38.

<sup>2)</sup> Stbl. 1917 No. 283.

<sup>3)</sup> Arresten ddis 9 Februari 1903 en 19 Maart 1906. Weekblad van het Recht Nos. 7883 en 8353.

algemeene herziening der strafverordeningen niet ten gevolge heeft, dat die verordeningen van rechtswege ophouden te gelden, daar genoemd artikel slechts een maatregel van orde behelst, meen ik toch, zulks in overeenstemming met het gevoelen van OPPENHEIM,<sup>1)</sup> dat wanneer een Gemeenteraad in zijne in den vorm eener strafverordening tot stand gekomen verklaring, inhoudende, welke der tot dusverre bestaan hebbende verordeningen in den ver- volge zullen gelden, verzuimt eene of meer der vigeerende verordeningen, tegen overtreding waarvan straf is bedreigd, te vermelden, de niet in de herziening begrepen verorde- ning(en) als vervallen moet(en) worden aangemerkt. Mu- tatis mutandis geldt hetzelfde voor de door een lokalen raad in Nederlandsch-Indië vastgestelde strafverordeningen, wes- halve, gelijk reeds gezegd, die verordeningen, welke niet in de door den Gemeenteraad van Bindjei vastgestelde herzie- ningsverordening ddo 30 Juni 1931, als boven bedoeld, zijn vermeld, met ingang van dien datum moeten worden geacht haar geldigheid te hebben verloren. Het tegenovergestelde gevoelen, namelijk, dat de herziening, als bedoeld bij artikel 58 der Locale Raden Ordonnantie slechts als een ordemaat- regel is te beschouwen, waardoor de geldigheid der strafver- ordening niet wordt aangetast, hetwelk wordt verdedigd door VAN HASSELT in zijn opstel „Het wetgevend gebied der zelfstandige gemeenschappen”<sup>2)</sup>, kan ik derhalve in zijn algemeenheid niet deelen. Mijns inziens is de opvatting van VAN HASSELT slechts juist voor het geval een locale raad de bij meergenoemd artikel 58 voorgeschreven vijfjaarlijk- sche herziening der strafverordeningen geheel en al achter- wege heeft gelaten, hetgeen in casu te Bindjei niet het geval was. De Gemeente is klaarblijkelijk van een andere meening, dan die, welke boven door mij is verdedigd, aangezien zij nog steeds, krachtens artikel 60 der Bouwverordening voor- noemd, vergoedingen heft voor de afgifte van bouwvergun- ningen (de zoogenaamde rooigelden), welke heffing derhalve

<sup>1)</sup> OPPENHEIM & VAN DER POT, Het Nederlandsch Gemeente- recht, deel I. blz. 372.

<sup>2)</sup> Opgenomen in den bundel „25 jaar Decentralisatie”.

niet meer op wettelijken grondslag berust, immers niet geschiedt krachtens verordening, uitgevaardigd door het daartoe bevoegd gezag.

Aangezien de Sultan van Langkat voor zijn onderdanen geen analoge bouwverordening heeft vastgesteld, is de heffing van rooigelden van Zelfbestuursonderhoorigen door de Gemeente ten bate van haar kas, welke eveneens geregeld plaats vond en nog heden vindt, derhalve ook geheel onwettig;

2. Logementkeur vastgesteld door den Resident van Sumatra's Oostkust ddo 26 Mei 1887, welke door den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied is overgenomen en gehandhaafd, laatstelijk bij de herzieningsverordening van 22 April 1929<sup>1)</sup>. Deze verordening, die bij artikel 8a der instellingsordonnantie (Stbl. 1917 No. 283) eveneens implicite voor de Gemeente Bindjei was gehandhaafd en in de praktijk geregeld werd toegepast, is, nu de Gemeente steeds verzuimd heeft zoowel om zelfstandig een verordening op de Logementen vast te stellen als om bij de krachtens artikel 58 (1) der Locale Raden Ordonnantie voorgeschreven vijfjaarlijkse herziening deze verordening, tegen de overtreding van welker bepalingen straf was bedreigd, uitdrukkelijk te handhaven, op 1 Januari 1934 als vervallen te beschouwen, aangezien de handhaving van gezegde keur door den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied involge artikel 58 (3) der Locale Raden Ordonnantie voor de Gemeente Bindjei niet geldt.

Voorts zijn binnen de Gemeente Bindjei nog eenige verordeningen van den Plaatselijken Raad van het Cultuurgebied als de Verordening tot bestrijding van clandestien bezit en vervoer van Inlandsch gedistilleerd (Arakverordening) en de Motorrijtuigenbelastingverordening van toepassing. Aangezien de hierin geregelde onderwerpen minder tot de huishoudelijke belangen der Gemeente c.q. tot de belangen, waarvan de behartiging aan haar bij de Instellingsordonnantie (artikel 4 en 5) is opgedragen, kunnen worden

<sup>1)</sup> Javasche Courant ddo 14 Mei 1929 No. 39.

gerekend, meen ik, zulks in verband met artikel 51 (1e) der Locale Raden Ordonnantie, dat omtrent de geldigheid van genoemde verordeningen ook voor de Gemeente geen twijfel kan bestaan;

3. Verordening tot heffing en invordering eener belasting op het houden van openbare gemakelikheden vastgesteld bij Raadsbesluit van 3 Januari 1918 en 2 October 1918 goedgekeurd (het betreft hier een belastingverordening) bij Gouvernementsbesluit ddo 10 Maart 1919 No. 3<sup>1)</sup>. Merkwaardig is, dat blijkens artikel 16 lid 1 overtreding der bepalingen dezer verordening met een boete van ten hoogste f 50.— kan worden gestraft zonder dat is aangegeven tegen overtreding van welke bepaling precies straf is bedreigd. Niettegenstaande de Gouverneur der Oostkust van Sumatra bij schrijven van 13 Maart 1918 No. 1639 D aan den Gouverneur Generaal hierop de aandacht heeft gevestigd en de Directeur van Justitie in zijn brief ddo 11 Juli 1918 No. 13597 aan den Gouverneur Generaal zich bij het bovenstaande aansluit, is de verordening toch in de huidige vorm goedgekeurd. Voor den rechter is een zoo onbepaalde strafbedreiging in de praktijk lastig toe te passen nog afgezien van het feit, dat de qualificatie van het strafbare feit in zoo'n geval moeilikheden kan opleveren. Voorts is op voorstel van den Directeur van Justitie bij bovenaangehaald schrijven naast den ondernemer der gemakelijkheid ook zijn vertegenwoordiger en/of ondergeschikte wanneer deze voor den ondernemer optreden voor de opvolging der bepaling van genoemde verordening aansprakelijk gesteld. Aangezien het hier een verordening betreft, welke een f i s c a a l k a r a k t e r draagt, ware het wellicht wenschelijker om slechts den ondernemer voor de door de in zijn dienst staande personen verrichte handelingen aansprakelijk te stellen, ook al, wijl op die ondergeschikten veelal uit financieel oogpunt weinig of geen verhaal zal bestaan.<sup>2)</sup> Indien als ondernemer optreedt een vereeniging met rechtspersoonlijkheid of een naamlooze vennootschap zijn de bestuurders involge artikel 16 lid 2 voor

<sup>1)</sup> Afgekondigd in de Javasche Courant ddo 14 Maart 1919 No. 21.

<sup>2)</sup> Vergelijkte artikel 28 der Rechten Ordonnantie Stbl. 1931 No. 471.

de nakoming der bepalingen dezer verordening aansprakelijk. Aangezien bij artikel 103 Strafwetboek de bepalingen der eerste acht titels van bedoeld wetboek en derhalve ook artikel 59 van gezegd wetboek voor verordeningen als de onderhavige van toepassing zijn verklaard, zal met de in laatstgemelde bepaling bedoelde uitsluiting der aansprakelijkheid voor de bestuurders ten wier aanzien blijkt, dat de overtreding buiten hun toedoen is gepleegd, rekening moeten worden gehouden. Een analoge verordening is door de Sultans van Langkat en Deli voor Zelfbestuursonderhoorigen niet vastgesteld. Eerstgenoemde heeft bij schrijven van 21 November 1932 aan den Voorzitter van den Gemeenteraad evenwel te kennen gegeven, dat het Zelfbestuur er geen bezwaar tegen had, dat de Gemeente gemakkelijksbelasting hief van door Zelfbestuursonderhoorigen gegeven of gehouden voorstellingen of uitvoeringen, terwijl de opbrengst ten bate zou komen van de gemeentekas, doch dat de vergunning tot het geven der gemakkelijksheid zou moeten worden verleend zoowel door het Hoofd van Plaatselijk Bestuur als door den vertegenwoordiger van het Zelfbestuur ter plaatse. In de practijk geschiedde zulks ook altijd, hoewel ik moet toegeven, dat een dergelijke handelwijze in casu de verdeeling der bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning over twee autoriteiten, die niet in hiërarchische verhouding tot elkaar staan, juridisch bezwaarlijk te verdedigen is en tot allerlei moeilijkheden aanleiding kan geven. Speciaal geldt zulks voor openbare gemakkelijksheden gegeven door vereenigingen met een bepaalde politieke of godsdienstige tint, aangezien de inzichten van het Europeesch en die van het Zelfbestuur op dit punt niet altijd identiek zijn <sup>1)</sup>. Verder schijnt de toestemming van het Zelfbestuur van Langkat aan de Gemeente verleend tot het heffen eener gemakkelijksbelasting van door Zelfbestuursonderhoorigen gegeven uitvoeringen in strijd te zijn met het betrokken Politiek Contract, in het bijzonder met artikel 32 en 34, aan-

---

<sup>1)</sup> Men zie hieromtrent ook Ably in het Koloniaal Tijdschrift 1934 bladz. 513 e.v.

gezien de Gemeente, gelijk hieronder zal worden aangetoond, tot het heffen van zoodanige belasting niet bevoegd is en alle inkomsten, door het Zelfbestuur uit belastingen verkregen, in de Landschapskas moeten worden gestort;

4. Verordening tot heffing en invordering van een vergunningsrecht voor verkoop van sterke drank <sup>1)</sup>. Een analoge verordening is door de Zelfbesturen van Langkat en Deli niet vastgesteld, hetgeen ook geheel onnoodig was, aangezien hun onderhoorigen als Mohamedanen geen sterke drank gebruiken;

5. Verordening tot heffing eener belasting op de honden <sup>2)</sup>. De belasting wordt geheven door middel van den verkoop van penningen. Blijkens schrijven van 21 October 1932 heeft de Sultan van Langkat tegen de vaststelling van een analoge verordening voor zijn onderdanen geen bezwaar, waarbij de opbrengst der door de Gemeente aan Zelfbestuursonderhoorigen verkochte penningen in de Gemeentekas vloeit. Zulks is evenwel van weinig beteekenis, aangezien de Inheemschen als Mohamedanen maar zelden honden houden. Ten aanzien van de bevoegdheid der Gemeente om deze belasting ook op Zelfbestuursonderhoorigen te verhalen, geldt, hetgeen hieromtrent onder het hoofd „Vermakelijheidsbelasting” is opgemerkt;

6. Verordening tot heffing eener Straatverlichtingsbelasting <sup>3)</sup>. Hoewel blijkens schrijven van den Directeur van Justitie aan den Voorzitter van den Gemeenteraad ddo 11 Juni 1923 No. A 36/15/10 verordeningen, waarbij de heffing van een retributie wordt vastgesteld, teneinde in

<sup>1)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 3 Januari 1918, goedgekeurd bij besluit van den Gouverneur-Generaal ddo 17 Augustus 1918 No. 68.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 27 Januari 1919, goedgekeurd bij Gouvernementsbesluit ddo 22 Mei 1919 No. 51 en afgekondigd in de Javasche Courant ddo 27 Mei 1919 No. 42. Bij Raadsbesluit ddo 20 December 1929 werd de verordening gewijzigd, welke wijziging in de Javasche Courant van 15 Januari 1930 No. 23 is afgekondigd.

<sup>3)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 10 Mei 1922 en 21 Juli 1922, goedgekeurd bij besluit van den Gouverneur-Generaal ddo 9 Mei 1932 No. 2, afgekondigd in de Javasche Courant van 13 November 1925 No. 91 en aangevuld bij Raadsbesluit van 4 Augustus 1925, Javasche Courant ddo 13 November 1925 No. 91.



werking te kunnen treden, de voorafgaande goedkeuring van den Gouverneur-Generaal niet behoeven, heeft de adviseur van den Gouverneur-Generaal, in dit geval de Directeur van Justitie, onderhavige verordening klaarblijkelijk als een belastingverordening aangemerkt, zulks in overeenstemming met den inhoud van het Regeeringsrondschrijven van 12 Mei 1910 No. 1045a, opgenomen in Bijblad 7221. Mijs inziens is dit juist, aangezien tot betaling der belasting ook diegenen zijn gehouden, die door de ligging hunner woonplaats van de straatverlichting niet of slechts in geringe mate profiteeren, zoodat van eenige vergoeding voor een door de Gemeente bewezen prestatie niet kan worden gesproken. De Sultan van Langkat had bij verordening van 18 Juni 1925 voor zijn onderhoorigen, voorzoover binnen de Gemeente woonachtig de gemeentelijke belastingverordening overgenomen. De opbrengst hiervan werd door het Zelfbestuur aan de Gemeente uitgekeerd. Zulks was een zuivere liberaliteit, aangezien de Gemeente rechtens op geenerlei uitkeering aanspraak kon maken en de opbrengst van een door het Zelfbestuur van Langkat geheven belasting involge artikel 34 van het Politiek contract van 1907 in de Landschapskas moet worden gestort. MENDELAAR, in 1930 aftredend Voorzitter van den Gemeenteraad te Tebing Tinggi, welke eveneens in Zelfbesturend gebied, n.l. in Deli, is gelegen, werpt in zijn nota, die hij bij zijn vertrek publiceerde <sup>1)</sup> de vraag op, of de Gemeentelijke belastingverordeningen wellicht voor Zelfbestuursonderhoorigen, ook zonder vaststelling van een analoge verordening door den Zelfbestuurder, van toepassing zouden zijn. Hij beantwoordt die vraag bevestigend op grond van artikel 32 (1e) van het Politiek Contract met Deli en dat met Langkat, aangezien volgens genoemd artikel de door het Gouvernement vastgestelde belastingverordeningen ook voor den Zelfbestuurder en zijn onderhoorigen verbindend zouden zijn. Ik meen deze vraag in ontkennenden zin te moeten beantwoorden. Allereerst hierom, dat genoemde eerste alinea van artikel 32, waarbij het Gouvernement zich

<sup>1)</sup> Uitgave VAREKAMP, Medan 1930.

het recht, om in Langkat belasting te heffen, voorbehoudt, blijkens artikel 36, 2de en 3de alinea van bedoeld Politiek Contract, is geschrapt en vervangen door de bepaling, dat met toestemming van het Gouvernement belastingen kunnen worden ingevoerd ten bate van de Landschapskas, weswege een beroep op gezegd artikel 32 (1) niet meer opgaat. Verder meen ik, dat onder de uitdrukking „Gouvernement” slechts de Regeering van Nederlandsch-Indië kan worden verstaan en een lichaam als de Gemeente, die veel lager in rang is, hieronder niet mag worden begrepen, zoolang dit door een uitdrukkelijke omschrijving van het begrip „Gouvernement” in het Politiek Contract niet is bepaald <sup>1)</sup>.

Van deze gelegenheid wil ik verder gebruik maken om er op te wijzen, dat de uitlegging van artikel 32 (1e) van het Politiek Contract met Langkat en dat met Deli soms minder juist geschiedt. De bepaling toch, dat het Gouvernement, behoudens het belastinggebied, dat voor de heffingen ten bate der Landschapskas wordt overgelaten, „voor het overige” het recht heeft om bij uitsluiting van anderen binnen een Zelfbesturend Landschap van Zelfbestuursonderdanen belasting te heffen, komt het eerst voor in het door Mr. SPIT <sup>2)</sup> gepubliceerde zoogenaamde model Politiek Contract voor de Oostkust van Sumatra van 1906 onder artikel 32 (4e). Merkwaardigerwijs is bedoelde bepaling slechts opgenomen in de Politieke Contracten met de Rijken Siak Seri Indra-poera en Pelalawan, doch zij ontbreekt in die met de Rijken Deli, Langkat, (hetgeen in verband met de bevoegdheid tot belastingheffing der Gemeente Bindjei van belang is), Serdang, Asahan en Koealoe Leidong; anders gezegd, in de oorspronkelijke redactie van de contracten met de vijf laatstbedoelde Staten van 1907, is zij opgenomen in artikel 32, doch blijkens het slotartikel 36 weer geschrapt. Hieruit volgt derhalve, dat in de Landschappen Deli, Langkat, Serdang,

<sup>1)</sup> In anderen zin evenwel Mr. WOESTHOFF, De Indische Decentralisatiewetgeving, blz. 112, die van meening is dat een bevoegdheid, welke het Gouvernement bezit, ook toekomt aan de door den Indischen wetgever ingestelde lagere rechtsgemeenschap, zonder zijn gevoelen evenwel nader te motiveeren.

<sup>2)</sup> De Indische Zelfbesturende Landschappen, blz. 71/160.

Asahan en Koealoe met Leidong het Gouvernement niet het recht heeft om van Zelfbestuursonderhoorigen belastingen te heffen zonder uitdrukkelijke toestemming van bedoelde Zelfbesturen, welke slechts bij een herziening van het Politiek Contract kan worden gegeven. Waarom de vijf genoemde Rijken derhalve op belastinggebied in een veel gunstiger toestand verkeerden dan Siak Seri Indrapoera en Pelalawan, is mij niet bekend. Zoowel MENDELAAR in bovengenoemd werk, als WOESTHOFF <sup>1)</sup>, doen het voorkomen of in alle staten met lang Politiek Contract ter Oostkust van Sumatra, alwaar Locale Raden voorkomen, het Gouvernement, en bij gevolg ook de Locale Raden, bij contract bevoegd zijn verklaard tot het heffen van belastingen, hetgeen blijkens het boven aangevoerde minder juist is. Ook DE LOZE <sup>2)</sup> wekt den indruk of het Gouvernement, alsmede de Locale Raden, bevoegd zijn om ter Oostkust van Sumatra in Zelfbesturend Gebied van Zelfbestuursonderhoorigen belasting te heffen, zulks op grond van artikel 32 van het Politiek Contract met Siak, hetgeen, gelijk boven is opgemerkt, alleen voor belastingheffing door het Gouvernement in Siak en Pelalawan, waar overigens geen Locale Raden voorkomen, geldt.

Een beroep op artikel 4 van het „Politiek contract” van 28 November 1876, waarbij het Gouvernement zich het recht heeft voorbehouden om in Langkat nieuwe belastingen in te voeren, kan hier niet baten, aangezien bedoeld artikel in strijd is met artikel 32 (1) van het contract van 1907 en derhalve krachtens artikel 35 (1) van laatstbedoeld contract, als vervallen moet worden beschouwd.

Teneinde de financieele middelen der Gemeente te stabiliseeren, ware het echter wel wenschelijk haar de bevoegdheid tot belastingheffing ook ten aanzien van de binnen haar gebied vertoevende Zelfbestuursonderhoorigen uitdrukkelijk toe te kennen, hetgeen evenwel niet zonder wijziging van het Politiek Contract zal kunnen geschieden. In verband hiermede moge nog worden opgemerkt, dat de Gemeente wijse-

<sup>1)</sup> De Indische Decentralisatiewetgeving, blz. 112.

<sup>2)</sup> Indische Zelfbesturen in het nieuwe Staatsbestel, blz. 89.

lijk ervan af heeft gezien om zelf een verordening tot heffing eener Inkomstenbelasting vast te stellen, aangezien deze, gelijk hooger is uiteengezet, voor de Zelfbestuursonderhoorigen toch niet van kracht zou zijn.

In het archief der Gemeente Bindjei werd door mij een conceptverordening tot heffing van opcenten op de Landsinkomstenbelasting uit het jaar 1924 aangetroffen, welke verordening, waarbij uitdrukkelijk was bepaald, dat deze heffing niet op Inlanders, derhalve niet op Zelfbestuursonderhoorigen (indien men de Inlandsche Christenen en de Inlandsche Landsdienaren buiten beschouwing laat) zou worden toegepast, evenwel nimmer is vastgesteld. De reden hiervan heb ik niet vermogen te ontdekken. Opgemerkt moge nog worden, dat in Langkat, dat zelf een Inkomstenbelasting van zijn onderhoorigen heft, zulks krachtens artikel 36, lid 3, van bedoeld Politiek Contract ten bate van de Landschapskas, van de Zelfbestuursonderdanen geen Landsinkomstenbelasting wordt gevorderd;

7. Verordening betreffende het wasschen van automobielen binnen de Gemeente, vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 16 Augustus 1923, afgekondigd in de Javasche Courant van 21 September 1923, waar de voor het wasschen van auto's op de gemeentelijke waschplaats verschuldigde heffingen als retributies, immers vergoedingen voor een bepaalden door de Gemeente bewezen dienst zijn te beschouwen, is voor deze verordening de goedkeuring van den Gouverneur-Generaal niet vereischt<sup>1)</sup>. Blijkens schrijven van den Sultan van Langkat van 21 November 1932, had Z. H. tegen vaststelling van een analoge verordening voor zijn onderhoorigen geen bezwaar; een uitdrukkelijke vaststelling door den Sultan van een desbetreffende verordening voor Zelfbestuursonderhoorigen heeft evenwel nog niet plaats gehad;

8. Bindjei Passar politieverordening<sup>2)</sup>. Deze verordening,

<sup>1)</sup> Men vergelijkte bovenaangehaald schrijven van den Directeur van Justitie aan den Voorzitter van den Gemeenteraad ddo 11 Juni 1923 No. A 36/5/10.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 18 December 1925 afgekondigd in de Javasche Courant van 23 April 1926 No. 26.

die oorspronkelijk reeds ddis 18 Mei 1923, 3 December 1924 en 4 Augustus 1925 telkens bij Raadsbesluit van die data was vastgesteld, kon de instemming van den Directeur van Justitie en later van den Adviseur voor de Decentralisatie, die krachtens Stbl. 1924 No. 141 en Stbl. 1925 No. 238 eerstgenoemde autoriteit bij de beoordeeling van verordeningen, waarin als bij de onderhavige het geval was, strafbepalingen voorkwamen, krachtens artikel 55 der Locale Raden Ordonnantie, verving, niet verwerven, zulks om de volgende redenen. Bij schrijven van 8 October 1923 No. A 36/19/2 gaf de Directeur van Justitie aan den Voorzitter van den Gemeenteraad te kennen, dat de Regeering reeds sedert 1911 blijkens schrijven van den 1sten Gouvernementssecretaris aan den Gemeenteraad van Palembang ddo 4 Juli 1911 No. 1604 van oordeel is, dat het de Gemeente in verband met artikel 60 Regeeringsreglement<sup>1)</sup> niet vrijstaat om het exploiteeren door particulieren van passars op hun eigen grond onmogelijk te maken. De Gemeenteraad is daarentegen wèl bevoegd om aan het houden van passars (markten) door particulieren binnen haar gebied, voorwaarden te verbinden d.w.z. de verleening van een vergunning hiertoe verplicht te stellen, waarbij dan voorwaarden kunnen worden gesteld met betrekking tot handhaving der openbare orde alsmede ter voorkoming van hinder voor de omwonenden.

Voorts wordt in bedoeld schrijven opgemerkt, dat in verband met genoemd artikel 60 lid 2 Regeeringsreglement<sup>2)</sup> de Gemeente voor het verleenen van een vergunning aan een particulier tot het houden van een passar geenerlei vergoeding zal mogen heffen. Hoe juist de bedoeling der Regeering ook moge zijn om te voorkomen, dat de Gemeente, die zelf passars exploiteert uit financieel eigenbelang, het houden van passars aan particulieren verbiedt, zoo wil het mij toch toeschijnen, dat met het volgen van de door haar gekozen en aan de Gemeente in deze voorgeschreven gedragslijn het beoogde doel

---

<sup>1)</sup> Thans artikel 49 van de Wet op de Staatsinrichting.

<sup>2)</sup> Artikel 49 (2) van de Wet op de Staatsinrichting.

toch niet zal worden bereikt. Niets toch is gemakkelijker voor een Gemeente, die concurrentie met haar eigen passars wil voorkomen, dan om aan het verleenen van een vergunning tot exploitatie van een passar aan een particulier op het gebied van hygiëne, inrichting en dergelijke voor dezen onvervulbare voorwaarden te verbinden, hetgeen in Indië, waar op kleine plaatsen de markthygiëne nog veel te wenschen overlaat, niet zeer moeilijk is. Slechts vernietiging door den Gouverneur-Generaal wegens strijd met het algemeen belang van de beslissing van een Localen Raad, waar deze zich aan zoogenaamd „détournement de pouvoir” schuldig maakt op grond van artikel 15 van het Decentralisatiebesluit, blijft in een dergelijk geval steeds mogelijk. In de Passarverordening van 1923 had de Gemeenteraad in artikel 4 en 5 bepaald, dat voor het venten langs wegen en pleinen, op publieke of particuliere erven aan het publiek vergunning van of namens den Voorzitter van den Gemeenteraad vereischt was, waarvoor retributie was verschuldigd, welke zou worden vastgesteld door de passarcommissie, welke uit de Leden van den Gemeenteraad was gekozen. De Directeur van Justitie was blijkens hooger aangehaald schrijven ddo 8 October 1923 van oordeel, dat het heffen van een retributie voor het verleenen eener vergunning tot het venten op particuliere erven als belastingheffing moet worden aangemerkt, zonder dit gevoelen evenwel nader te motiveeren. Mijns inziens nu staat tegenover het verleenen eener vergunning tot het venten op particuliere erven geenerlei contraprestatie der Gemeente en is het heffen van een vergoeding terzake hiervan inderdaad als belasting aan te merken. Bij rondschrijven aan de Locale Raden ddo 12 Mei 1910 No. 1045a <sup>1)</sup> heeft de Regeering als haar meening te kennen gegeven, dat de wettelijke bepaling van het begrip „retributie” tot dergelijke bezwaren aanleiding gaf, dat zij artikel 50 der Locale Raden Ordonnantie, regelende de vaststelling van verordeningen, waarbij een retributie werd geheven, bij Stbl. 1910 No. 309

---

<sup>1)</sup> Opgenomen in Bijblad 7221.

geheel heeft geschrapt. Zij dacht hier klaarblijkelijk aan den strijd over de uitlegging van artikel 238 oud (thans 275) der Gemeentewet in Nederland ontstaan, waarbij vooral bij de oude redactie van voor 1920 het zéér moeilijk te bepalen was, welke verordeningen, waarbij een heffing werd vastgesteld, met belastingverordeningen werden gelijkgesteld en derhalve, om te kunnen werken, de goedkeuring van het hooger gezag behoefden en welke niet. Artikel 275 der Gemeentewet geeft in zijn huidige redactie een vrij duidelijke omschrijving, aangevende, welke heffingen met belastingen worden gelijkgesteld en welke niet, die nochtans naar mijn meening in de praktijk nog niet alle twijfel buitensluit, speciaal wat het begrip „diensten, waartoe de Gemeente tijdelijk haar personeel ter beschikking stelt”, aangaat. Een definitie van hetgeen onder een verordening, waarbij een retributieve heffing wordt vastgesteld en welke derhalve nà 1910, om te kunnen werken, de voorafgaande goedkeuring van den Gouverneur-Generaal niet meer behoeft, moet worden verstaan, is door de Regeering — niet door den Wetgever — gegeven bij meergenoemd rondschrijven van 12 Mei 1910; zu luidt: „Retributies zijn die verplichte bijdragen tot de openbare geldmiddelen, waar tegenover een bepaalde tegenprestatie, hetzij in den vorm van een dienst, hetzij in dien van de verleening eener vergunning staat.” Tegenprestatieën in het algemeen, zooals bij een belasting voor de straatverlichting, zijn hier niet bedoeld. Verder heeft de Regeering — en weer niet de Wetgever — bij Regeeringsrondschrijven aan de Locale Raden van 21 Maart 1914 No. 688 <sup>1)</sup>, bepaald, dat heffingen, waar tegenover de betaling slechts het verleenen eener vergunning staat, zonder dat in eenigerlei opzicht van een contraprestatie in den vorm van een dienst kan worden gesproken, in den regel als belastingen moeten worden beschouwd en om in werking te kunnen treden derhalve de voorafgaande goedkeuring van den Gouverneur-Generaal behoeven, zulks krachtens artikel 14, lid 2, van het Decentralisatiebesluit. In Indië is het derhalve de

<sup>1)</sup> Opgenomen in Bijblad No. 7965.

veiligste weg om, wanneer een Gemeenteraad een verordening vaststelt, waarin heffingen, die een geldelijk karakter dragen, voorkomen, indien deze geen strafbepalingen bevat, in welk geval zij, krachtens artikel 55 (1) der Locale Raden Ordonnantie, reeds voor de afkondiging aan het hooger gezag moet worden voorgelegd, desalniettemin die verordening aan den Adviseur voor de Decentralisatie toe te zenden, alvorens deze wordt afgekondigd. Daarnaast staat altijd het toetsingsrecht van den rechter, wien volgens de jurisprudentie het formeele en sedert 1921 ook het materieele toetsingsrecht toekomt<sup>1)</sup>, om wanneer hij van oordeel is, dat een verordening, waarbij de heffing eener retributie wordt vastgesteld, in feite een belastingverordening is, zoodanige verordening onverbindend te verklaren, aangezien voorafgaande goedkeuring, krachtens artikel 14 (2) Decentralisatiebesluit, door den Gouverneur-Generaal ontbreekt. Voorts heeft de Regeering, wederom niet de wetgever, bij Rondschrijving van den Adviseur voor de Decentralisatie ddo 8 December 1921 No. 1763 a/R. VII aan de Locale Raden te kennen gegeven, dat de verordening tot vaststelling eener heffing van rooigelden als van retributieven aard is te beschouwen, welke derhalve, om in werking te kunnen treden, de goedkeuring der Regeering niet behoeft. Voorts moge nog worden opgemerkt, dat het vaststellen eener retributie door een lichaam als de passarcommissie niet wettig is, aangezien deze geen verordenende bevoegdheid bezit. De Gemeenteraad is derhalve uitsluitend tot vaststelling bevoegd en gedachtig aan het adagium „Publiek recht is publieke plicht”, kan de Raad deze bevoegdheid mijns inziens niet uit handen geven, terwijl mij geen voorschrift bekend is, dat zoodanige delegatie gedooft. Ook OPPENHEIM acht zulks vóór de vaststelling van artikel 169 der Gemeentewet<sup>2)</sup>, delegatie van wetgevende macht door den Gemeenteraad op een ander, meer in het bijzonder op het College van Burgemeester en Wethouders, niet geoorloofd. Hierbij

<sup>1)</sup> Zie arrest Hooggerechtshof ddo 21 April 1921, Indisch Tijdschrift van het Recht, deel 115, blz. 236.

<sup>2)</sup> Nederlandsch-Gemeenterecht, vijfde druk, deel I, bladzijde 387.



komt nog, dat een bepaling, als genoemd artikel 169 der Gemeentewet, waarbij Burgemeester en Wethouders door den Raad bij verordening kunnen worden bevoegd verklaard tot het stellen van nadere regels nopens bepaalde, in de verordening aangewezen, onderwerpen, in de Locale Raden Ordonnantie niet voorkomt; integendeel, artikel 19 en 19a van genoemde ordonnantie belast den Voorzitter, dan wel de commissie, het raadslid of den anderen ambtenaar, daartoe door den Raad bij verordening aangewezen, slechts met de uitvoering van 's Raads beslissingen c.q. verordeningen, hetgeen elke gedachte aan een medewetgevende macht uitsluit; naar aanleiding van bovenstaande en andere bezwaren, welke laatste evenwel geen verband houden met het onderwerp van dit proefschrift, stelde de Gemeenteraad in 1924 een nieuwe Passarverordening op, tegen afkondiging waarvan de Adviseur voor de Decentralisatie bij zijn brieven aan den Voorzitter van den Gemeenteraad ddis 18 Mei en 29 October 1925 Nos 672/R III en 1406/R III eveneens bezwaar maakte en zulks om de volgende redenen:

Bij artikel 4 der Passarverordening Bindjei van 1924 was toch, krachtens artikel 47 (2) der Locale Raden Ordonnantie, een commissie, onder leiding van 's Raads Voorzitter, uit de Raadsleden ingesteld, aan wie het dagelijksch beheer der passar was opgedragen. De adviseur voor de Decentralisatie was nu van oordeel, dat op grond van het 2de lid van genoemd artikel 47, de Voorzitter van den Gemeenteraad niet als Voorzitter der Passarcommissie mocht optreden, aangezien steeds een der Gemeenteraadsleden die functie moest bekleeden. Dit bezwaar schijnt mij inderdaad juist toe, aangezien het hier een bepaling van publiek recht betreft, welke derhalve een dwingend karakter bezit; in de practijk evenwel worden te Bindjei, zoowel de Schoolcommissie, als de Waterleidingcommissie, welke krachtens genoemd artikel 47 (2) uit de Raadsleden zijn gevormd, door 's Raads Voorzitter gepresideerd. Voorts wenschte genoemde autoriteit, dat het tarief voor vergunning tot venten op den publieken weg en het minimum tarief, waarover de verkoopplaatsen op de Gemeentelijk passars jaarlijks geveild

zouden worden door den Raad en niet door de Passar-commissie of door den Voorzitter van den Gemeenteraad, zooals de verordening voorschreef, zouden worden vastgesteld, een opvatting, die mij, gelijk ik reeds hooger in ander verband vermeldde, volkomen juist lijkt <sup>1)</sup> Bij schrijven van 27 November 1925 No. 874/23 geeft de Voorzitter van den Gemeenteraad van Bindjei aan den door hem voorgezeten raad te kennen, dat het vaststellen van tarieven voor de vergunningen tot rondventen in de gemeente, alsmede voor den verhuur der verkoopplaatsen op de Gemeentelijke passars, feitelijk overbodig was, aangezien de Raad toch slechts een verordening wilde vaststellen ter bevordering der goede orde en zindelijkheid op de passars. De Raad heeft aan het verzoek van zijn Voorzitter blijkbaar gehoor gegeven; tenminste in de Bindjei Passar Politieverordening, zooals deze definitief bij Raadsbesluit van 18 December 1925 is vastgesteld, wordt van de vaststelling van tarieven in het geheel niet meer gesproken. Aangezien de heffingen voor het verleenen eener vergunning tot rondventen, alsmede die verschuldigd voor het gebruik van een verkoopplaats op de passar nimmer te voren wettelijk waren geregeld en genoemde heffingen ook thans nog geschieden, zijn dezelve naar mijn meening als op geen enkel wettelijk voorschrift berustend volkomen onwettig te noemen. Ook de heffing van genoemde rechten van onderhoorigen van de Landschappen Deli en Langkat, welke geregeld plaats vond, was derhalve eveneens onwettig, aangezien de Gemeente, al was haar bij artikel 4 der instellingsordonnantie (Stbl. 1917 No. 283) het beheer der passars opgedragen, steeds in gebreke is gebleven eenig tarief wettelijk vast te stellen. Ook al had de Gemeente deze heffingen wel wettig geregeld, zoo meen ik, dat deze bepalingen toch niet voor Zelfbestuursonderhoorigen van kracht zouden zijn geweest, zoolang de Zelfbestuurder niet uitdrukkelijk een analoge verordening voor zijn onderhoorigen had vastgesteld, zulks op grond van het zoogenaamde Lang Politiek Contract, waarbij hem,

<sup>1)</sup> Zie bladz. 76.

krachtens artikel 4, het gezag over de inwendige aangelegenheden van het Landschap is voorbehouden. Hierop kan slechts bij contract inbreuk worden gemaakt ten behoeve van den Gemeenteraad, waarbij dezen het recht zou kunnen worden toegekend verordeningen ook voor Zelfbestuursonderhoorigen, die binnen zijn gebied wonen, vast te stellen, doch zulks heeft tot dusverre nog niet plaats gehad. In de practijk werd het bedrag van gezegde heffingen geheel willekeurig vastgesteld door den Opzichter Gemeentewerken en de Marktmeesters. Indien er evenwel klachten kwamen der passargebruikers, plachten de Passarcommissie of de Voorzitter, dan wel de Gemeenteraad, genoemden Opzichter mondeling wenken te geven, welke methode, hoewel wettig aanvechtbaar, nochtans wel voldeed.

Ten aanzien van de vraag of de Gemeenteraad met het heffen van retributies winst mag beoogen, is de houding van het Centraal gezag niet heel duidelijk. Anders dan in Nederland, waar de retributies verschuldigd voor diensten, bewezen door de Gemeentelijke bedrijven, krachtens artikel 275 der Gemeentewet niet als belasting worden aangemerkt, weswege zoodanige heffingen de goedkeuring van het hooger gezag niet behoeven en de Gemeenteraden deze derhalve zoo hoog kunnen stellen als zij believe, heeft de Indische Regeering bij rondschrijven ddo 12 Mei 1910 No. 1045 a aan de Locale Raden te kennen gegeven<sup>1)</sup>, dat al behoeft alle winstbejag niet te worden uitgesloten, zij ten aanzien van verordeningen, waarbij overmatige heffingen worden vastgesteld, gebruik zal maken van haar repressief recht tot vernietiging, als bedoeld bij artikel 15 Decentralisatiebesluit. Speciaal met betrekking tot retributieheffing op het gebruik van passars, acht de Regeering alle winstbejag ongeoorloofd. Laatstgemelde alinea is evenwel bij Bijblad 10817 ingetrokken, zoodat thans ook bij het heffen van retributie's op het gebruik van passars winst mag worden beoogd, hetgeen m.i. in strijd is met artikel 49 der Wet op de Staatsinrichting, aangezien bedoeld artikel de heffing van over-

<sup>1)</sup> Zie Bijblad 7221.

matig hooge retributies, die in geen verhouding meer staan tot de door de Gemeente bewezen diensten, weswege deze als belastingen moeten worden aangemerkt, ten stelligste verbiedt.

9. Reglement van orde voor de vergaderingen van den Gemeenteraad <sup>1)</sup>).

10. Verordening op de bezoldiging van de ambtenaren in dienst der Gemeente Bindjei <sup>2)</sup>). De bezoldigingen der ambtenaren zijn in den loop der jaren herhaaldelijk gewijzigd, zonder dat de verordening zèlf hiermede ooit in overeenstemming is gebracht.

11. Verordening regelende den rechtstoestand der ambtenaren in dienst van de Gemeente Bindjei <sup>3)</sup>). Krachtens artikel 1 behooren hiertoe alle personen in dienst van het Ressort Bindjei met uitzondering van de zoogenaamde daggelders. De inheemsche ambtenaren in dienst der Gemeente verkeerden in een tweeslachtige positie. Eensdeels zijn zij, aangezien zij niet onder het begrip „Landsdienaren” als omschreven in artikel 15 lid 1 sub c van het Politiek contract met Langkat en van dat met Deli, waaronder, gelijk hieronder nader zal worden uiteengezet, slechts personen in dienst van het Gouvernement zijn te verstaan, kunnen worden gebracht, onderhorigen van het Zelfbestuur van Langkat of van dat van Deli al naar gelang van de ligging hunner woonplaatsen binnen de Gemeente, andersdeels zijn zij door een op hen van toepassing zijnde verordening, vastgesteld door een lichaam, dat bij algemeene verordening is ingesteld, als ambtenaren van een door het Gouvernement van Nederlandsch-Indië ingesteld zelfstandig gebiedsdeel te beschouwen, zoodat zij, naar mijn meening, in den zin van de Strafwet als ambtenaren kunnen worden aangemerkt en derhalve de specifieke

<sup>1)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit van 11 Februari 1918, goedgekeurd bij Gouvernementsbesluit ddo. 6 Mei 1918 No. 20, zulks krachtens artikel 41 der Locale Raden Ordonnantie.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo. 27 Januari 1919, afgekondigd in de Javasche Courant van 28 Februari 1919 No. 17.

<sup>3)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit van 3 December 1924 en afgekondigd in de Javasche Courant van 6 Februari 1925.

ambtsmisdrijven kunnen plegen. Immers, genoemde personen zijn toch door een openbaar gezag ingesteld lichaam benoemd tot een openbare betrekking, ten einde een deel van de taak van gezegd lichaam te verrichten <sup>1)</sup>.

Dat onder den term „Inlandsch Landsdienaar” in den zin van artikel 15 (lid 1, sub c), gelijk dit bij de wijziging van het Politiek Contract met Langkat in 1917 is vastgesteld, slechts zij, die in dienst zijn van het Gouvernement, kunnen worden begrepen, volgt mijns inziens uit de geschiedenis van het ontstaan van bedoeld artikel, hetwelk afkomstig is uit het Politiek Contract (acte van verband) met Langkat van 1893 en wel uit artikel 11, lid 4. De term „personen in dienst van het Gouvernement”, voorkomende in genoemd artikel 11, lid 4, is geheel identiek, wat de beteekenis aangaat, met die van „Landsdienaren”, welke voorkomt in het thans vigeerend artikel 15, lid 1, sub c, van het Politiek Contract van 1907 (1917), terwijl in Nederlandsch-Indië de term „Landsdienaar” steeds wordt gebruikt in tegenstelling tot die van „personen in dienst van een Locaal Ressort”, welke laatste categorie, zoo de betrokkenen niet tevens in 's Lands dienst zijn, nimmer tot de Landsdienaren wordt gerekend. Nu genoemd artikel, hetwelk de status der inlandsche ambtenaren regelt en dat, gelijk gezegd, voorkomt in het Politiek Contract van 1907, bij de herziening van 1917, wat de zin aangaat, ongewijzigd is gelaten, houd ik het ervoor, dat, aangezien ten tijde van laatstgenoemde herziening de Gemeente Bindjei juist werd opgericht, derhalve met den status van het Gemeentepersoneel rekening had kunnen worden gehouden. Nu zulks niet is geschied, meen ik, dat de personen van inheemschen landaard in vasten dienst der Gemeente als Zelfbestuurs-onderhoorigen moeten worden aangemerkt, aangezien zij niet onder den term „Landsdienaren” kunnen worden geacht te zijn begrepen, zoolang zulks niet uitdrukkelijk is vastgesteld. Een oplossing van deze kwestie kan slechts bij herziening der betrokken Politieke Contracten worden gegeven, waarbij

---

<sup>1)</sup> Vergelijk DE SCHEPPER in het Indisch Tijdschrift van het Recht, deel 139, bladzijde 429.

alsdan duidelijk moet worden vastgelegd of de inheemsche ambtenaren in Gemeentedienst als Landschapsonderhoorigen, dan wel als Gouvernementsonderdanen, moeten worden aangemerkt.

12. Motorverordening Bindjei, vastgesteld krachtens artikel 5 van het Motorreglement Stbl. 1917 No. 73 (het betreft hier een daad van medebestuur) bij Raadsbesluit van 3 Maart 1919, waarbij o.m. de maximumsnelheid, waarmede met motorrijtuigen in de kom der Gemeente mag worden gereden, is vastgesteld<sup>1)</sup>). Deze verordening is, ingevolge artikel 58 der Wegverkeersordonnantie<sup>2)</sup>) een jaar na het in werking treden van genoemde door het centraal gezag voor geheel Nederlandsch-Indië vastgestelde regeling, welke de geheele materie vrijwel uitputtend regelt, op 1 September 1933, derhalve op 1 September 1934 vervallen, hetgeen een uitzondering vormt op de bij artikel 12 (3) van het Decentralisatiebesluit gegeven regeling volgens welke een door een Localen Raad vastgestelde verordening dadelijk ophoudt van kracht te zijn, voorzover de daarin voorkomende punten nader worden geregeld bij een algemeene verordening, die toepasselijk is op het gebied, waarvoor de Raad is ingesteld. Bij schrijven ddo 21 November 1932 verklaarde de Sultan van Langkat tegen de toepasselijkverklaring van de Motorverordening op zijn onderhoorigen geen bezwaar te hebben. Voorzover mij bekend is, heeft de Zelfbestuurder evenwel nimmer een analoge Motorverordening voor zijn binnen de Gemeente wonende onderhoorigen vastgesteld, terwijl de Gemeente zelfs met toestemming van den Sultan naar mijn meening met het oog op het Politiek contract niet gerechtigd is eenige verordening op de in zijn gebied wonende Zelfbestuursonderhoorigen van toepassing te verklaren, iets waartoe, gelijk eerder is medegedeeld, slechts het Gouvernement van Nederlandsch-Indië krachtens artikel 16 littera c, d, e, r, 28, 28a en 32 van het Politiek

---

<sup>1)</sup> Afgekondigd in de Jayasche Courant van 28 Maart 1919 No. 25 en gewijzigd bij Raadsbesluit van 22 Maart 1927 No. 42.

<sup>2)</sup> Stbl. 1933 No. 86.

Contract met Langkat bevoegd is, terwijl de Gemeente zoodanig recht geheel en al mist. <sup>1)</sup>

13. Brandweerverordening <sup>2)</sup>. Bij schrijven van den Directeur van Justitie ddo. 15 Augustus 1919 No. 21321 werd bedenking gemaakt tegen de strafbaarstelling van het „opzettelijk doen verwekken van loos brandalarm”, welke òf overbodig zou zijn in verband met het bepaalde bij artikel 55 Strafwetboek òf indien de materieele dader strafbaar blijft, niet geoorloofd moet worden geacht. Naar mijn meening is het de bedoeling van den Directeur van Justitie om er op te wijzen, dat involge den aanhef van artikel 55 van het Strafwetboek voor Nederlandsch-Indië, hij, die een strafbaar feit doet plegen, als de dader wordt gestraft, wegwege een afzonderlijke strafbaarstelling van het opzettelijk doen verwekken van loos alarm overbodig is. Indien de materieele pleger van het feit strafbaar blijft, kan inderdaad niet van een „doen plegen” worden gesproken, doch zou men met „uitlokking” te doen hebben, aangezien ook bij het plegen van overtredingen opzet niet uitgesloten is <sup>3)</sup>. De redactie van de desbetreffende bepaling zoude derhalve mijns inziens moeten luiden: „het verwekken van loos brandalarm”, waardoor zoowel uitlokking tot — als het doen plegen van bedoelde handeling strafbaar wordt gesteld. Het Zelfbestuur van Langkat verklaarde bij schrijven ddo 21 November 1932 tegen de vaststelling eener analoge verordening op zijn onderdanen geen bezwaar te hebben, doch heeft zulks nimmer uitdrukkelijk gedaan.

14. Verordening op de broodbakkerijen in de Gemeente <sup>4)</sup>. Bij schrijven van 21 November 1932 deelde de

<sup>1)</sup> Zie bladz. 55 e.v. In dit verband ook Koloniaal Tijdschrift 1931 bladz. 82 e.v. en 297 e.v.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo. 3 November 1919 afgekondigd in de Javasche Courant van 19 December 1919 No. 101 en gewijzigd bij Raadsbesluit ddo. 3 October 1924, welke wijziging is afgekondigd in de Javasche Courant van 23 Januari 1925 No. 7 en van 6 Februari 1925 No. 11.

<sup>3)</sup> In dien zin ook VAN HAMEL. Inleiding tot de studie van het Nederlandsche strafrecht 4de druk bladz. 395.

<sup>4)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit van 9 Mei 1923, afgekondigd in de Javasche Courant van 30 November 1923 No. 96. Gewijzigd bij Raadsbesluit ddo 30 Juni 1931, welke wijziging is afgekondigd in de Javasche Courant ddo 11 October 1932 No. 38.

Sultan van Langkat mede geen bezwaar te hebben tegen de vaststelling van een analoge verordening voor zijn onderhoorigen, mits de vergunning tot het drijven eener broodbakkerij, voorzoover het Zelfbestuursonderhoorigen betrof, niet door den Voorzitter van den Gemeenteraad, doch door het Landschapsafdeelingshoofd, die den titel van Tengkoë Pangeran draagt, zoude worden verleend. De Gemeenteraad is op dit schrijven niet verder ingegaan, zoodat de kwestie hangende is gebleven. Formeel rechtelijk is er tegen het standpunt van den Sultan niet veel in te brengen, aangezien, wanneer Zijn Hoogheid een analoge verordening voor zijn onderhoorigen vaststelt, hij zeker bevoegd is, de beslissing omtrent het verleenen eener vergunning op te dragen aan een ambtenaar van het Zelfbestuur, doch in de practijk zou de verdeeling van de bevoegdheid tot het verleenen eener vergunning over twee autoriteiten, die in geenerlei hierarchisch verband tot elkaar staan en niet aan elkanders beslissingen zijn gebonden tot allerlei conflicten aanleiding kunnen geven.

15. Verordening op het Bevolkingsregister. Vastgesteld bij Raadsbesluit van 9 Mei 1923,<sup>1)</sup> waarbij krachtens artikel 1 alle in de Gemeente hun werkelijk verblijf hebbende Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, worden ingeschreven. In strijd met genoemde verordening werd ter Secretarie alleen het Bevolkingsregister ten aanzien van de Europeanen aangehouden. De reden, waarom in flagranten strijd met de verordening de registers voor Vreemde Oosterlingen en Inlanders niet werden bijgehouden, heb ik niet kunnen ontdekken. Het Zelfbestuur van Langkat heeft geen analoge verordening voor zijn onderhoorigen vastgesteld, aangezien ten kantore van het Zelfbestuur zelf een soort Burgerlijke Stand voor Inheemschen wordt bijgehouden. De aangifte van geboorten, overlijden en van voorgenomen huwelijken, geschiedt krachtens Stbl. 1849 No. 25 en 1917 No. 130, doch slechts voorzoover het Europeanen en Chineezen aangaat, ten kantore van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, ten overstaan van genoemde autoriteit of bij verhinde-

<sup>1)</sup> Afgekondigd in de Javasche Courant van 14 December 1923



ring van zijn daartoe aangewezen vervanger, terwijl ook het sluiten van huwelijken door dien ambtenaar of door genoemden plaatsvervanger geschiedt. Bij schrijven van 8 October 1923 No. A/36/19/C deelde de Directeur van Justitie aan den Voorzitter van den Gemeenteraad mede, dat de vaststelling dezer verordening hem naast de bepaling van artikel 515 Strafwetboek vrij overbodig voorkwam, terwijl het in analoge gevallen reeds was voorgekomen, dat de Landrechter overtreding van zoodanige verordening niet strafbaar achtte, omdat hij deze verordening naast een hooger in rang zijnde bepaling, namelijk artikel 515 van het Wetboek van Strafrecht, als onverbindend beschouwde.

Naar mijn meening is dit bezwaar inderdaad juist en bestaat de kans altijd, dat de Indische rechter, wien gelijk hooger is opgemerkt, conform het arrest van het H. G. H. ddo. 21 April 1921,<sup>1)</sup> ook het materiele toetsingsrecht toekomt, zoodanige verordening onverbindend zal verklaren, aangezien in de „punten”, die dezelve regelt, reeds eerder door een anderen wetgever, die hooger in rang is dan de Gemeente, is voorzien<sup>2)</sup>. WESTRA<sup>3)</sup> kent den rechter eveneens het materieel toetsingsrecht toe, doch met uitzondering van het geval, wanneer de verordening vastgesteld door een Localen Raad, in de regeling der huishoudelijke belangen van een raad treedt, welke binnen zijn ressort is gelegen, aangezien de Wetgever in artikel 51 (1) der Locale Raden Ordonnantie reeds uitdrukkelijk heeft beslist, dat zoodanige verordeningen verbindend zijn, totdat zij krachtens artikel 15 Decentralisatiebesluit door den Gouverneur-Generaal zijn vernietigd. Genoemde hoogleeraar wijst er overigens op<sup>4)</sup>, dat het in dezen niet zeer consequent is om aan te nemen eenerzijds, dat verordeningen van Locale

<sup>1)</sup> Zie Indisch Tijdschrift v/h Recht, deel 115, bladzijde 236.

<sup>2)</sup> Zie KLEINTJES, Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, deel I, zesde druk, Bladzijde 387 e.v., doch in ontkennenden zin NEDERBURGH, De Nieuwe Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, bladzijde 125 e.v.

<sup>3)</sup> De Nederlandsch-Indische staatsregeling, 2de druk, bladzijde 227 en 228.

<sup>4)</sup> WESTRA, Nederland-Indisch Provinciaal Recht, bladzijde 90.

ressorten van hooger rang zijn beschermd tegen het toetsingsrecht des rechters voor het geval deze verordeningen mochten treden in de regeling der huishoudelijke belangen van een lager ressort, dat in het gebied van eerstgenoemden Localen Raad is gelegen, doch anderzijds, dat de verordeningen van een Locaal Ressort niet gevrijwaard zijn tegen het onderzoek des rechters, zoo in de hierbij geregelde belangen (lees in dit geval punten) bereids is voorzien door een verordening van een anderen, hooger, Localen Raad, wiens ressort het gebied van eerstgenoemden raad omvat. Mij bij bovenstaande opvatting aansluitende, meen ik toch, dat de term „verbindend” niet mag worden gelijkgesteld met „onschendbaar”<sup>1)</sup>, zoodat op grond hiervan het verbod tot toetsing der verordeningen, als bedoeld bij artikel 51 (1) Locale Raden Ordonnantie, bezwaarlijk kan worden verdedigd. Veeleer schijnt het mij toe, dat nu in het eerste lid van genoemd artikel 51 wordt gesproken van „huishoudelijke belangen” en in het tweede lid van „punten”; uit deze tegenstelling volgt, dat in het geval van artikel 51 (1) Locale Raden Ordonnantie het toetsingsrecht niet bestaat, aangezien het voor den rechter bezwaarlijk is om te beslissen of door een regeling van een Locaal Ressort van hooger rang inbreuk wordt gemaakt op het gebied, dat onder de „huishoudelijke belangen” van een lager ressort valt, hetgeen minder een kwestie van recht, dan van een staatsbeleid is, terwijl daartegen de beoordeeling der vraag of een regeling van een lager ressort „punten” inhoudt, waarin reeds bij een regeling, die van een Hooger Locaal Ressort is uitgegaan, is voorzien, van zuiver rechtskundigen aard is, ook al, wijl in artikel 51 (2) Locale Raden Ordonnantie het woord „punten”, inplaats van het zooveel algemeenere „onderwerpen” of „belangen”, wordt gebruikt;

16. Verordening op de eedaflegging door ambtenaren in dienst der Gemeente;<sup>2)</sup>

17. Verordening op het stallen en weiden van vee, zoo-

<sup>1)</sup> Zie ook LOGEMANN in het Indisch Tijdschrift van het Recht, deel 134, bladzijde 329 e.v.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 3 October 1924;

wel op particuliere als op publieke gronden te Bindjei.<sup>1)</sup> De Sultan van Langkat verklaarde bij meergenoemd schrijven van 21 November 1932 tegen vaststelling eener analoge verordening voor de Landschapsonderhoorigen geen bezwaar te hebben, mits het Zelfbestuur het recht behield om zijn onderdanen vergunning te geven om binnen de Gemeente vee te doen grazen. Hoewel van formeel standpunt gezien juist (men vergelijkte hetgeen hieromtrent hooger bij de bakkerijverordening werd opgemerkt), zou een dergelijke verdeeling der bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen over twee onafhankelijk van elkaar staande autoriteiten zeker tot verwarring leiden, ware het niet, dat vrijwel al het binnen de Gemeente vertoevende vee toebehoort aan Benggaleezen (Vreemde Oosterlingen), derhalve aan Gouvernementsonderhoorigen over wie het Zelfbestuur geen zeggenschap heeft. Aangezien zich binnen de Gemeente geen enkel geschikt terrein bevond, waar vee kon weiden en grazen, heeft de Gemeente in 1925 en later nog eens in 1930 van de Deli-Batavia maatschappij tegen betaling van *f* 1.— (één gulden) per jaar de beschikking gekregen over een terrein, deel uitmakende der landbouwconcessie Timbang Langkat, zulks tot wederopzeggens toe; of gemelde maatschappij tot zoodanige verhuur van grond (waar het feitelijk op neer komt, al wordt het woord „huur” in het contract zorgvuldig vermeden) bevoegd was, moet beoordeeld worden aan de hand van den inhoud der acte, waarbij de Landbouwconcessie Timbang Langkat omstreeks 1870 door het Zelfbestuur van Deli is verleend, welke acte niet tot mijn beschikking stond. De Gemeente heeft vervolgens, in deze krachtens artikel 22 der Locale Raden Ordonnantie vertegenwoordigd door haar Voorzitter met alle Bengaleesche veehouders (derhalve met Vreemde Oosterlingen) te samen, een burgerrechtelijke overeenkomst afgesloten, waarbij ieder hunner een gedeelte van genoemd terrein ten gebruike is afgestaan tegen betaling van *f* 0.50 later *f* 0.25

---

<sup>1)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 3 October 1924, afgekondigd in de Javasche Courant ddo 20 Februari 1925 No. 20.

per stuk vee per maand. Tevens mochten de veehouders stallen voor het vee en woonverblijven voor zich zelf bouwen, mits van niet permanenten aard. Het wil mij voorkomen, dat de handelwijze der Gemeente, ofschoon door de omstandigheden geboden, in strijd moet worden geacht met de Wettelijke Voorschriften volgens welke Vreemde Oosterlingen kleine stukken grond e.d. kunnen occupeeren, welke te vinden zijn in de zoogenaamde kleine Landbouwregeling als vervat in het Gouvernementsbesluit van 1 Juli 1912 No. 16<sup>1)</sup>, alsmede in Bijblad 10045, waar de verhuur van grond in Zelfbesturend Gebied aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen ter bebouwing met opstallen en gebouwen is geregeld. Immers bij deze occupatie van grond was het Zelfbestuur van Deli, binnen welks gebied de Landbouwconcessie Timbang Langkat was gelegen en dat dezelve had verleend, in strijd met genoemde Gouvernementsbesluiten, volkomen uitgeschakeld;

18. Algemeene Politieverordening Bindjei<sup>2)</sup>). Blijkens meergenoemd schrijven van 21 November 1932, heeft de Sultan van Langkat verklaard tegen de vaststelling eener analoge verordening voor zijn onderhoorigen geen bezwaar te hebben. Een Sultans besluit, waarbij zoodanige verordening zelfstandig werd vastgesteld, is evenwel, voorzoover mij bekend, tot dusverre nog niet uitgevaardigd;

19. Melkverordening<sup>3)</sup>). Bij artikel 21 van bedoelde verordening was de heffing van keurloonen, verschuldigd voor het keuren van vee en voor het onderzoek naar de doelmatigheid der inrichting eener melkerij, geregeld. In de practijk evenwel werden gemelde loonen om mij onbekende redenen nooit geïnd. Bij meergenoemd schrijven van 21

<sup>1)</sup> Zie Bijblad 7824.

<sup>2)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit van 3 October 1924, afgekondigd in de Javasche Courant van 1 Mei 1925 No. 35, gewijzigd bij Raadsbesluit ddis 30 Juni 1931 en 29 November 1932, welke wijzigingen zijn afgekondigd in de Javasche Courant ddis 12 Januari 1932 No. 1 en 27 Juni 1933 No. 34.

<sup>3)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 3 October 1924, afgekondigd in de Javasche Courant van 13 Juni 1925 No. 47 en gewijzigd bij Raadsbesluit ddo 30 Juni 1931, welke wijziging is afgekondigd in de Javasche Courant van 11 October 1932 No. 38.

November 1932, heeft de Sultan van Langkat verklaard tegen vaststelling eener analoge verordening voor zijn onderhoorigen geen bezwaar te hebben, doch, voorzoover mij bekend, is een Sultans besluit, waarbij zoodanige verordening uitdrukkelijk voor Zelfbestuursonderhoorigen werd vastgesteld, nog niet uitgevaardigd;

20. Slachtkeur<sup>1)</sup>). Het Zelfbestuur van Langkat, noch dat van Deli, hebben deze verordening overgenomen. Krachtens artikel 28 van deze verordening moest de heffing van de retributie's verschuldigd voor de slacht in het Gemeenteslachthuis, alsmede voor de keuring van vee of vleesch vastgesteld worden bij een afzonderlijke Slachtbelasting verordening. Deze verordening is evenwel nimmer vastgesteld, hoewel een concept der Bindjei-Slachtgelden verordening ddo 3 December 1924 door mij in het Gemeentearchief werd gevonden. Dat deze verordening ooit in de vergadering van den Gemeenteraad is voorgebracht, is mij niet gebleken, en evenmin wat de reden is, dat gemelde ontwerp verordening niet verder behandeld is. Desalniettemin heft de Gemeente volkomen onwettig, zoowel van Gouvernementsonderhoorigen, als van onderdanen der beide Zelfbesturen, voor het slachten van een os of ander rund *f* 3.—, voor het slachten van een geit *f* 0.20 en voor het slachten van een varken *f* 1.50. Weliswaar mogen krachtens artikel 5 van Stbl. 1898 No. 348, zooals dat sedert is gewijzigd en aangevuld, locale rassen, door den Directeur van Financiën daartoe aangewezen, binnen hun gebied zoogenaamde slachtvergunningen uitgeven, doch nergens blijkt, dat de Gemeente de bevoegdheid hiertoe door bedoelde autoriteit is verleend.

Na bespreking der op 1 Januari 1934 in de Gemeente Bindjei vigeerende verordeningen, moet ik nog opmerken, dat bij Raadsbesluit ddo 3 Mei 1919 een Verordening be-

---

<sup>1)</sup> Vastgesteld bij Raadsbesluit van 3 October 1924, 3 December 1924 en 4 Augustus 1925. Afgekondigd in de Javasche Courant van 13 November 1925 No. 91. Gewijzigd bij Raadsbesluit van 30 Juni 1931 en 24 Augustus 1932, welke wijziging is afgekondigd in de Javasche Courant van 11 October 1932 No. 38.

trekkelijk de opslag van rijstvoorraden werd vastgesteld, welke is afgekondigd in de Javasche Courant van 20 Mei 1919 No. 43, doch bij Raadsbesluit van 30 Juni 1931<sup>1)</sup> weder werd ingetrokken. Dit was blijkens de notulen der betrokken raadsvergadering een verordening, die uitgevaardigd werd om, in verband met de in 1919 ten gevolge van den oorlogstoestand 1914—1918 heerschende rijstschaaarschte, een overzicht te verkrijgen over den aanwezigen rijstvoorraad, zulks met het oog op een eventueele onteigening. Verder worden hieronder de verordeningen vermeld, die door den Gemeenteraad tot 1 Augustus 1934 waren vastgesteld, doch om eenige reden nog niet in de Javasche Courant waren afgekondigd en mitsdien nog geen kracht van wet bezaten:

1. Verordening regelende het tarief voor de verrichtingen van den ambtenaar belast met de in- en overschrijving der acten van het erfpachtsrecht als omschreven in Bijblad 5271, vastgesteld bij Raadsbesluit van 31 October 1932, doch tot dusverre nog niet afgekondigd. De overschrijving van de rechten van erfpacht verleend ter hoofdplaats Bindjei door het Zelfbestuur van Langkat met toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur op de voet van het Gouvernementsbesluit van 26 October 1889 No. 24<sup>2)</sup> aan Europeanen en Vreemde Oosterlingen (men zie verder onder het hoofdstuk „grondzaken), geschiedde en geschiedt ook thans nog ten kantore van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur. Bij Besluit van den Raad ddo. 31 October 1932, heeft de Raad de overschrijving van genoemde rechten, als bedoeld in Bijblad 5271, op zich genomen, zulks krachtens een besluit van den Gouverneur-Generaal ddo. 22 September 1923 No. 59 opgenomen in Bijblad 10461. Daarbij is bepaald, dat de registers als bedoeld in artikel VIII van de bij genoemd besluit van 26 October 1889 No. 24 vastgestelde model-acte van erfpachtsrecht, voorzover betreft het gebied van Gemeenteraden, door laatstgenoemde

<sup>1)</sup> Javasche Courant ddo. 11 October 1932 No. 38.

<sup>2)</sup> Bijblad 5271.

lichamen kunnen worden bijgehouden zoo deze daartoe bereid zijn, mits de inzage van genoemde Registers kosteloos blijve. Blijkens schrijven van den Adviseur voor de Decentralisatie ddo. 14 Juli 1933 No. Dec. 102/1/5 aan 's Raads Voorzitter gaf genoemde autoriteit te kennen, dat hij tegen genoemde verordening bezwaar had, omdat daarin niet duidelijk uitkwam, dat, gelijk bij genoemd Gouvernementsbesluit van 22 September 1923 No. 59 was voorgeschreven, ook de inzage der bij de registers behorende stukken kosteloos moest zijn. Een hernieuwde vaststelling door den Gemeenteraad heeft nog niet plaats gehad; m.i. is de vaststelling van deze verordening als een daad van medebestuur aan te merken, waarbij de Gemeente krachtens gouvernementsbesluit een bepaalde taak op zich neemt.

2. Waterleidingverordening, vastgesteld bij Raadsbesluit ddo. 28 April 1933. Naar aanleiding van de opmerkingen door den Adviseur voor de Decentralisatie bij brief ddo. 30 September 1933 No. 102x/1/23 gemaakt, werd de verordening opnieuw vastgesteld bij Raadsbesluit ddo. 28 Februari 1934, doch tot dusverre nog niet afgekondigd. De Adviseur voor Decentralisatie acht vaststelling der tarieven voor het gebruik der waterleiding slechts geoorloofd, indien zulks door den Raad geschiedt (men vergelijke wat hieromtrent onder het hoofd „Passarpolitieverordening” is vermeld) òf (en dit is een belangrijke wijziging), indien zulks door den Voorzitter geschiedt, mits met recht van beroep op den Raad. Hier wordt dus een belangrijke delegatie van wetgevende macht door den Raad op zijn Voorzitter geoorloofd geacht. Met het oog op een zakelijke en commercieele exploitatie der waterleiding, waarbij dikwijls allerlei beslissingen moeten worden genomen, zonder dat een Raadsvergadering kan worden afgewacht, schijnt mij deze oplossing een zeer gelukkige toe en in verband met het recht van beroep op den Raad niet in strijd met de Decentralisatiewetgeving of met het adagium dat delegatie van een publiekrechtelijke bevoegdheid anders dan krachtens uitdrukkelijk wettelijk voorschrift niet geoorloofd is. Verder wijst de

Adviseur er nog op, dat sommige strafbepalingen zijn opgenomen die strafbedreiging inhouden tegen handelingen, in het onderwerp waarvan reeds door het Strafwetboek is voorzien, hetgeen op grond van artikel 12 (2) Decentralisatiebesluit verboden is. Ten slotte wordt nog aan den inhoud van het Regeeringsrondschrijven van 1 Augustus 1928 No. 1700/II<sup>1)</sup> herinnerd, waarin den Localen Raden erop wordt gewezen, dat ingevolge artikel 2 (4e) van het Reglement op de Strafverordening, de personen, die naast de Politie meer in het bijzonder belast worden met het opsporen van overtredingen als omschreven in een bepaalde locale verordening, daarin uitdrukkelijk moeten worden vermeld, terwijl 's Raads voorzitter in die verordening niet bevoegd kan worden verklaard tot aanwijzing van zoodanige personen. Delegatie van macht door den Raad op zijn Voorzitter, is derhalve hier met het oog op de redactie van artikel 2 v/h. Reglement op de Strafverordening niet geoorloofd. De reden, waarom de verordening, die met inachtnaame van bovengenoemde aanwijzingen bij Raadsbesluit van 28 Februari 1934 opnieuw was vastgesteld, tot dusverre (d.w.z. bij mijn vertrek uit Bindjei) nog niet is goedgekeurd, is mij niet bekend.

3. Involge de Wegverkeersordonnantie Stbl. 1933 No. 86 en de hierop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften vervat in de Wegverkeersverordening<sup>2)</sup>, waarmede een vrijwel uitputtende regeling van het Verkeersrecht in Nederlandsch-Indië werd gegeven, werd de Gemeente bevoegd verklaard o.m. tot vaststelling eener maximumsnelheid voor motorrijtuigen in de bebouwde kom<sup>3)</sup>, tot aanwijzing, welke wegen binnen haar gebied voor het verkeer in één of beide richtingen gesloten moeten worden verklaard<sup>4)</sup>, alsmede tot de verdeeling der binnen haar gebied gelegen wegen in klassen, naar gelang van hun geschiktheid voor het berijden met zware motorrijtuigen<sup>5)</sup>. Bij Raadsbesluit van 28

<sup>1)</sup> Opgenomen in Bijblad 11718.

<sup>2)</sup> Stbl. 1933 No. 138 en 249, juncto 1934 No. 642.

<sup>3)</sup> Artikel 7 Wegverkeersordonnantie.

<sup>4)</sup> Artikel 62<sup>e</sup> Wegverkeersverordening.

<sup>5)</sup> Artikel 44<sup>2c</sup> der Wegverkeersordonnantie.



## ERRATUM.

Bladzijde 91 regel 9 en 17 van boven:

lees „Strafvordering i.p.v. Strafverordening”.

Februari 1934 werd op grond van bovengenoemde artikelen een Verkeersverordening vastgesteld (het betrof hier een daad van medebestuur), welke, krachtens artikel 59 Wegverkeersordonnantie, de voorafgaande goedkeuring behoeft van den Gouverneur-Generaal om in werking te kunnen treden. Bedoeld artikel 59 is vastgesteld door den Ordonnantiewetgever, krachtens de hem bij artikel 14 (eerste lid) van het Decentralisatiebesluit, toegekende bevoegdheid. Genoemde verordening was bij mijn vertrek uit Bindjei naar Europa nog niet goedgekeurd.

4. Rubbervverordening Bindjei, vastgesteld bij Raadsbesluit ddo 11 Mei 1934, doch ten tijde van mijn vertrek naar Europa nog niet afgekondigd. Deze verordening was uitgevaardigd ter bestrijding van den handel in met vreemde bestanddeelen vervalschte rubber, zulks op schriftelijk verzoek der Regeering in verband met de invoering der rubberrestrictie (Stbl. 1934 No. 347), doch niet krachtens wettelijk voorschrift, weshalve deze vaststelling *n i e t* als een daad van medebestuur kan worden beschouwd. Al is bedoelde verordening derhalve op schriftelijk verzoek der Regeering vastgesteld, zoo meen ik toch, dat de Raad hier gehandeld heeft in opdracht van het hooger gezag, krachtens welke hij door een eigen regeling in een bepaalde materie heeft voorzien, zulks in tegenstelling met een daad van medebestuur (medebewind), waar de Raad slechts optreedt als medewerker aan de uitvoering van den wil van den hooger wetgever, zooals b.v. in het hiervoren sub 3 genoemde geval. Men heeft hier derhalve te doen met een vorm van vervulling van een deel der publieke taak, welke gelegen is tusschen autonomie en medebestuur (medebewind) en die in de wetenschap nog geen vaste terminologie en omschrijving heeft gevonden<sup>1)</sup>.

5. Motorstandplaatsverordening, vastgesteld bij Raadsbesluit van 28 Februari 1934, doch bij mijn vertrek naar Europa

<sup>1)</sup> WESTRA, Het Nederlandsch-Indisch Provinciaal Recht, bladz. 61; VAN VOLLENHOVEN Verspreide Geschriften, I bladz. 25-26; OPPENHEIM-VAN DER POT Het Nederlandsch Gemeenterecht, deel I, bladz. 71 74.

nog niet afgekondigd. Aangezien het hier de heffing betreft eener retributie voor het gebruik van door de Gemeente aangewezen standplaatsen voor Motorrijtuigen, meen ik, dat, waar hier niet van een belastingverordening kan worden gesproken, voorafgaande goedkeuring door den Gouverneur-Generaal, involge artikel 14 (2) Decentralisatiebesluit, zulks op hooger aangegeven gronden, niet vereischt is.<sup>1)</sup>

**Medebestuur.** Ik gebruik hier den in Indië gebruikelijken term voor hetgeen in Nederland „Zelfbestuur” wordt genoemd<sup>2)</sup>. Hieronder verstaat men het geval, dat de Gemeente handelt ter uitvoering van door het hooger gezag gegeven wettelijke voorschriften, voorzover die haar hierbij is opgedragen. De door de Gemeente verleende medewerking kan zoowel uit bestuursmaatregelen of regeling (wetgeving) bestaan<sup>3)</sup>.

Van dit deel der Gemeentetaak heb ik, behalve de bovenaangehaalde verordeningen tot uitvoering der Wegverkeerswetgeving, alsmede de verordening tot vaststelling van het recht van overschrijving van acten van erfpacht ddo. 31 October 1932, welke hooger is besproken, slechts enkele voorbeelden kunnen vinden, te weten:

1. Krachtens artikel 2a der Hinderordonnantie<sup>4)</sup> is de Gemeenteraad bevoegd verklaard tot het aanwijzen van straten en wijken, waar bepaaldelijk door hem aan te wijzen inrichtingen als bedoeld in artikel 1 dier Ordonnantie, hetzij in het geheel niet, hetzij zonder de vergunning, als bedoeld in laatstgenoemd artikel, mogen worden opgericht. Hier heeft men naar mijn meening met een medewerking aan de uitvoering van door het hooger gezag gegeven voorschriften in wetgevenden vorm te doen. Blijkens artikel 3 van genoemde ordonnantie kan de Gemeenteraad, in het belang der open-

<sup>1)</sup> Zie bladz. 75.

<sup>2)</sup> KLEINTJES in „Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, deel II, bladz. 2, en WESTRA in „De Nederlandsch-Indische Staatsregeling”, spreken hier van „medebewind”.

<sup>3)</sup> Zie KLEINTJES, „Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië”, zesde druk, deel II, bladz. 2 en WESTRA, „De Nederlandsch-Indische Staatsregeling”, tweede druk, bladz. 206-207.

<sup>4)</sup> Stbl. 1926 No. 226.

bare orde, veiligheid of gezondheid, verbieden om bepaalde inrichtingen als slachterijen e. d. op te richten, zoo de Gemeente hierin zelf door het oprichten van slachthuizen voorziet. Dit is m.i. eveneens medewerking in regelenden (wetgevenden) vorm. Een verbod, als bedoeld in bovengenoemd artikel 3, is door den Gemeenteraad van Bindjei nog niet uitgevaardigd, terwijl ook een aanwijzing van straten en wijken, als bedoeld in artikel 2, nog niet heeft plaats gehad.

2. Involge Stbl. 1919 No. 573 is bepaald, dat de kennisgevingen van vestiging en vertrek, krachtens artikel 515 Strafwetboek, voorzoover deze binnen het ressort, waar een Gemeenteraad is gevestigd, moeten geschieden, behooren te worden gedaan aan daartoe door den Gemeenteraad aan te wijzen ambtenaren. <sup>1)</sup> Door dezen maatregel is de vaststelling van een afzonderlijke verordening op het bevolkingsregister, voorzoover het de contrôle op de vestiging in en het vertrek uit de Gemeente betreft, m.i. niet meer geoorloofd, aangezien de registratie van verhuizingen e. d. reeds door een hooger Wetgever, in casu den vaststeller van het Strafwetboek, bij artikel 515 van bedoeld Wetboek is geregeld, zulks in verband met artikel 12 (2) Decentralisatiebesluit.

3. Bij artikel 3 lid 4 der Petroleumopslagordonnantie <sup>2)</sup> wordt den Localen Raad, derhalve ook den Gemeenteraad, het recht verleend om binnen zijn ressort te beslissen over het verleen van vergunningen tot opslag van gevaarlijke vloeistoffen (benzine). Het betreft derhalve hier medewerking in den vorm van een maatregel van bestuur.

Aangezien de bovengenoemde drie wettelijke regelingen niet uitdrukkelijk voor Zelfbestuurs gebied van kracht zijn verklaard, zullen deze op Zelfbestuursonderhoorigen niet van toepassing kunnen worden geacht, zulks in verband met artikel 21 (2) der Indische Staatsregeling juncto het Politiek contract.

4. Bij Stbl. 1916 No. 656 is voor den Gouverneur-Generaal de mogelijkheid geopend om den Gemeenteraad op zijn

<sup>1)</sup> Hier heeft men derhalve te doen met medewerking in den vorm van een maatregel van bestuur.

<sup>2)</sup> Stbl. 1927 No. 199.

verzoek de uitvoering van de bij Stbl. 1914 No. 486 vastgestelde regeling met betrekking tot pestgevaarlijke gebouwen over te dragen. De Gemeenteraad is tevens bevoegd verklaard tot het nader vaststellen der regelen, volgens welke voorschotten tot woningverbetering zullen worden toegekend; dus in dit geval medebestuur in den vorm van aanvullende wetgeving. Ook dit Staatsblad is evenmin als Stbl. 1914 No. 486 voor de Zelfbesturen van toepassing verklaard. Voor Bindjei heeft de overdracht van gemelde bevoegdheid nooit plaats gehad.

---

## GRONDZAKEN. <sup>1)</sup>

De Gemeente Bindjei is, gelijk in het eerste hoofdstuk nader is omschreven, zoo niet theoretisch, dan toch praktisch als een voortzetting van het Plaatselijk Fonds te beschouwen, hetwelk zijn ontstaan dankt aan de uitgifte van grond in erfpacht door het Zelfbestuur van Langkat aan Europeanen en Vreemde Oosterlingen. Om deze reden is een bespreking van de verschillende rechten op den grond, welke binnen de Gemeente Bindjei voorkomen, wellicht op zijn plaats. Voorop worde gesteld, dat al is de Gemeente bij de Instellingsordonnantie (Stbl. 1917 No. 283) het beheer en de aanleg van wegen opgedragen, zij in verband met het Politiek Contract met Langkat en dat met Deli, in casu met den aard van een Zelfbesturend Landschap, over den grond niet de geringste zeggenschap heeft. Ook de zoogenaamde algemeene domeinverklaring voor de Gouvernementslanden in de Buitengewesten <sup>2)</sup> is in zelfbestuursgebied niet van toepassing, zoodat het Gouvernement binnen het Landschap Langkat slechts zoodanige rechten op grond kan uitoefenen als bij Politiek Contract zijn toegestaan. Uit de hieronder nader te bespreken agrarische regelen die voor het verleenen van eenig recht op grond in Zelfbestuursgebied zijn vastgesteld, blijkt, dat de Gemeente met de verleening van bedoelde rechten, behoudens enkele nog nader te noemen uitzonderingen, geen bemoeienis heeft. Toch is een bespreking van het onderhavig onderwerp van belang, aangezien juist hieruit blijkt, hoe weinig zeggen-

---

<sup>1)</sup> Men raadplege: „Agrarische regelingen voor de Zelfbesturende Landschappen buiten Java en Madoera” uitgegeven door het Departement van Binnenlandsch Bestuur.

<sup>2)</sup> Stbl. 1875 No. 119a.

schap een Gemeente, in Zelfbestuursgebied gelegen, in grondzaken bezit, zoodat zij bijv. bij verbetering van woningtoestanden, aanleg van wegen e.d. zich aan alle kanten de handen door het Zelfbestuur gebonden ziet. In de Gemeente Bindjei komen de ondervolgende rechten verleend op grond voor, gerangschikt naar gelang de juridische zekerheid, welke zij aan den houder verschaffen en zulks in afdalende reeks, te weten:

1) Het recht van opstal verleend krachtens Koninklijk Besluit van 6 Mei 1915 No. 23<sup>1)</sup>, juncto Besluit van den Gouverneur-Generaal ddo 8 Januari 1916 No. 47<sup>2)</sup>.

De naam recht van opstal moest blijkens genoemd Koninklijk Besluit van 1915 feitelijk luiden: een door het Zelfbestuur aan een niet-Zelfbestuursonderhoorige, op wien de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn, verleend recht op grond, met de uit de aanduiding van dat recht blijkende bedoeling om een recht te vestigen, dat in aard en omvang gelijk staat met het Recht van opstal als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek. Zeer juist toch heeft de Wetgever in 1915 ingezien, dat een Inlandsch Zelfbestuur, waarop het voor Europeanen geldende recht niet van toepassing is, geen zakelijk recht op den voet van het Burgerlijk Wetboek kan verleen, aangezien het hiertoe de bevoegdheid mist op grond van den ouden regel, dat niemand een ander recht kan verleen, dan dat, hetwelk hij bezit. Bij de regeling van de uitgifte van grond in erfpacht voor huizenbouw ter Oostkust van Sumatra als vervat in Bijblad 4351, 5271 en 7097, welke hieronder nader zal worden besproken, is zulks voorbijgezien, aangezien aldaar het Zelfbestuur tot verleening van het recht van erfpacht, als bedoeld bij het Burgerlijk Wetboek (zie Bijblad 4351 en 5271), op grond aan Europeanen of Vreemde Oosterlingen bevoegd is verklaard<sup>3)</sup>.

Opgemerkt moge evenwel worden, dat bovenstaande

<sup>1)</sup> Stbl. 1915 No. 474.

<sup>2)</sup> Zie Bijblad 8571.

<sup>3)</sup> Men zie ook: G. JANSEN: „Grantrechten in Deli”, uitgave van het Oostkust van Sumatra Instituut.

definitie van een door het Zelfbestuur aan een niet-Zelfbestuursonderhoorige verleend zakelijk recht niet de meest gangbare is. Blijkens de reeds genoemde bundel „Agrarische regelingen”<sup>1)</sup>, lag het toch in 1915 in de bedoeling des wetgevers om buiten twijfel te stellen, dat Zelfbestuurders bevoegd zijn tot het verleenen van zakelijke rechten op den voet van het Burgerlijk Wetboek aan personen, op wie het laatste van toepassing is, in dien zin, dat een in het B. W. omschreven zakelijk recht ten volle wordt verkregen. Ofschoon de inhoud van de considerans van het Koninklijk Besluit van 6 Mei 1915 aan laatstbedoelde opvatting steun verleent, volgt naar mijn meening nochtans uit de redactie van het eerste lid van artikel 1 van genoemd besluit, dat de Zelfbestuurder slechts bevoegd is tot verleening van een zakelijk recht, dat in aard en omvang gelijk staat met een in het Burgerlijk Wetboek omschreven zakelijk recht en derhalve niet gerechtigd is tot verleening van bedoeld recht zelf. Uit het slot van de eerste alinea van genoemd Koninklijk Besluit, waar de inschrijving van door den Zelfbestuurder verleende zakelijke rechten is gesteld naast die, welke voor op voet van het B. W. verleende zakelijke rechten is voorgeschreven, volgt m.i., dat de eerstgenoemde rechten van anderen aard zijn, dan laatstbedoelde. Krachtens bedoeld besluit staat evenwel vast, dat door het Zelfbestuur zoowel vóór, als na de inwerkingtreding van Stbl. 1915 No. 474 verleende zakelijke rechten, nà inschrijving op de wijze als bij de ordonnantie op de in- en overschrijving<sup>2)</sup> is voorgeschreven, even sterk zijn, als die, welke op voet van het B. W. zijn verleend en derhalve ook vatbaar zijn voor belasting met hypotheek. Waar in het vervolg van dit hoofdstuk van de stelling wordt uitgegaan, dat een Zelfbestuur niet bevoegd is tot verleening van Europeesch zakelijke rechten, gelieve de Lezer derhalve met het voorgaande rekening te houden.

Bij de „opstalregeling” wordt het Zelfbestuur bevoegd

<sup>1)</sup> Bladz. 29/30.

<sup>2)</sup> Stbl. 1834/27.



verklaard tot verleening voor altijd of voor een bepaalden tijd van een zakelijk recht in aard en werking overeenkomend met het recht van opstal aan personen, op wien de voorschriften omtrent de zakelijke rechten, voorkomende in het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn, doch slechts na goedkeuring van of vanwege het Hoofd van Gewestelijk Bestuur <sup>1)</sup>. De ten bate van het Inlandsch Zelfbestuur voor de verleening van bovenbedoeld zakelijk recht bedongen vergoeding bedraagt jaarlijks 6 % van de verkoopwaarde, welke de grond als eigendomsperceel, doch zonder de opstallen, heeft <sup>2)</sup>. Indien de houder van het recht van opstal gedurende twee jaar met de betaling van boven bedoelde vergoeding achterstallig is, kan het verleend zakelijk recht door het Zelfbestuur vervallen worden verklaard. Aangezien dit opstalrecht, hetwelk door het Zelfbestuur aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen wordt verleend, naar aard en omvang geheel gelijk staat met het Europeesch zakelijk recht van opstal, zulks involge meergenoemd Koninklijk Besluit van 6 Mei 1915, is het derhalve vatbaar voor bezwaring met hypotheek <sup>3)</sup>, waardoor dit opstalrecht speciaal voor den credietgever het verkieselijkst is, juist wijl, gelijk hieronder zal worden uiteengezet, de zekerheidstelling van de oude, hieronder te bespreken, erfpachtsrechten (controleursgrants) tot onderpand van de voldoening van aangegane schulden in de praktijk op moeilijkheden stuitte. In en overschrijving van genoemd recht geschiedt op den voet van de Overschrijvingsordonnantie <sup>4)</sup>, welke krachtens Stbl. 1885 No. 103 ook voor de in- en overschrijving van het recht van opstal van toepassing is. Ingevolge artikel 1 (1e) der Overschrijvingsordonnantie, vindt de in en overschrijving der op de te Bindjei gelegen perceelen verleende rechten van opstal plaats voor den Rechter-Commissaris belast met de in- en overschrijving uit den Raad van Justitie te Medan.

<sup>1)</sup> Artikel 2 van het Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916 No. 47.

<sup>2)</sup> Artikel 4 van laatstgenoemd besluit.

<sup>3)</sup> Zie artikel 1164<sup>3e</sup> Burgerlijk Wetboek.

<sup>4)</sup> Stbl. 1834 No. 27.

Derhalve moet, alvorens de Rechter-Commissaris tot de inschrijving kan overgaan, het perceel, waarop het recht van opstal zal worden verleend, eerst worden opgemeten door een landmeter van het Kadaster. Dit heeft het groote voordeel, dat de omvang en grenzen van het perceel, waarop recht van opstal zal worden verleend door den inhoud van den meetbrief behoorlijk vaststaan, hetgeen met de perceelen, waarop recht van erfpacht voor huizenbouw op den voet van het bepaalde bij Bijblad 4351, 5271 en 7097 was verleend, gelijk hieronder zal worden uiteengezet, niet het geval is, tenzij, zooals reeds gezegd, bedoelde rechten zijn ingeschreven op de wijze als bij de ordonnantie op de in- en overschrijving is bepaald. De Gemeente Bindjei heeft met dit recht van opstal tweeërlei bemoeienis, te weten:

1e. Door het Inlandsch Zelfbestuur van Langkat <sup>1)</sup> wordt krachtens artikel 4 van het „opstalbesluit” <sup>2)</sup> een vergoeding geheven van hen, die recht van opstal op eenig perceel bezitten. Bedoelde vergoeding, welke door den Landschapsboekhouder, die in deze den Kashouder van de Landschapskas vertegenwoordigt, wordt geind van hen, die recht van opstal op eenig perceel binnen de Gemeente bezitten, wordt vervolgens door genoemden boekhouder op last van den Kashouder, in casu van den Bestuursambtenaar, in de Gemeentekas gestort. Bij informatie bleek mij, dat het Zelfbestuur „mondeling” aan het Europeesch Bestuur de opbrengst van gezegde vergoeding, voorzoover afkomstig van perceelen binnen de Gemeente gelegen, had afgestaan. Schriftelijke gegevens heb ik tenminste omtrent deze „schenking” niet kunnen vinden. Zoo deze schenking inderdaad heeft plaats gehad, dan is zij m.i. in strijd met artikel 34 van het Politiek Contract met Langkat, dat bepaalt, dat àlle inkomsten van het Zelfbestuur in de Landschapskas zullen worden gestort. Vermoedelijk is deze schenking aldus te ver-

<sup>1)</sup> In het gedeelte der Gemeente, dat tot het Landschap Deli behoorde lag, voorzoover mij bekend, geen perceel, waarop recht van opstal was verleend.

<sup>2)</sup> Besluit van den Gouverneur-Generaal ddo 8 Januari 1916 No. 47 als boven bedoeld.

klaren, dat de Sultan van Langkat de opbrengst van gemelde vergoeding gelijk heeft gesteld met de opbrengst van den cijns (hasil tanah), welke verschuldigd was over die perceelen binnen de Gemeente, waarop recht van erfpacht op den voet van het Gouvernementsbesluit van 1 Januari 1887 en dat van 26 October 1889 (Bijblad 4351 en 5271) was verleend en welke, gelijk in het eerste hoofdstuk nader is uiteengezet, steeds in de kas van het Plaatselijk Fonds te Bindjei werd gestort. De Sultan heeft waarschijnlijk de opbrengst van genoemde vergoeding dan ook niet aan de Gemeente, doch aan het Plaatselijk Fonds, dat hij, gelijk in het eerste hoofdstuk nader is uiteengezet, alleen erkent, geschonken. Juridisch is deze constructie ook juister, aangezien, gelijk eerder opgemerkt, het Zelfbestuur het bestaan der Gemeente feitelijk nimmer uitdrukkelijk heeft erkend en laatstgenoemd lichaam op de uitkeering van boven bedoelde vergoeding rechtens geenerlei aanspraak kan maken.

2e. De Gouverneur der Oostkust van Sumatra is bij artikel 7 littera d en h van het „Opstalbesluit”<sup>1)</sup> bevoegd verklaard tot het verlenen of weigeren zijner toestemming bij het prijsgeven van het opstalrecht, waarbij gemelde Hoofd-Ambtenaar handelt in overleg met het Inlandsch Zelfbestuur, alsmede tot het benoemen eener commissie tot taxatie der vergoeding, die het Inlandsch Zelfbestuur na verstrijking van den termijn, waarvoor een recht van opstal is verleend, zoo het dit recht niet opnieuw wil verlenen, aan den houder moet vergoeden. Bedoelde bevoegdheden zijn door den Gouverneur bij besluit van 31 October 1932 No. 293/B/A. Z.<sup>2)</sup> aan den Gemeenteraad te Bindjei, voorzoover betreft de binnen zijn ressort gelegen perceelen, gedelegeerd. Uit den inhoud van het besluit blijkt niet op grond van welk voorschrift de Gouverneur tot die delegatie bevoegd was. Ook staatsrechtelijk is deze naar mijn meening niet ondenkelijk. Indien toch de Gemeente toestemming moet ver-

<sup>1)</sup> Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916 No. 47 Bijblad 8571.

<sup>2)</sup> Laatstgenoemd besluit spreekt van de den Gouverneur bij artikel 7 van het Opstalbesluit verleende bevoegdheid, welke evenwel vermeld staat in de leden d en h van genoemd artikel.

leenen tot prijsgeving van het recht van opstal „in overleg” met het Zelfbestuur, wat moet er dan geschieden, indien beiden het over die prijsgeving niet eens kunnen worden? Noch het opstalbesluit, noch bedoeld besluit van den Gouverneur, wijzen de autoriteit aan, die tusschen Gemeente en Zelfbestuur in dezen beslist. Nu de Gemeente, gelijk hooger nader is uiteengezet, staatsrechtelijk lager in rang is dan het Zelfbestuur, zal de Gemeente m.i. in deze moeten toegeven. <sup>1)</sup> Ook wordt hier bij een zgn. zuiver legislatief Gouverneursbesluit verband gelegd tusschen Gemeente en Zelfbestuur, een verband, dat de hoogere wetgever (ordonnantiewetgever, dan wel de wetgever in Nederland) had moeten leggen of hetwelk hij suppletoir Politiek Contract met het Zelfbestuur, dat geheel buiten deze zaak is gehouden, had behooren te worden geregeld.

II). Rechten van erfpacht, verleend op stukken grond, bestemd voor den bouw van huizen binnen de Gemeente, krachtens besluit van den Gouverneur-Generaal ddo 1 Januari 1887 No. 3/e, Bijblad 4351, hetwelk vervangen is door het besluit van Zijn Excellentie ddo 26 October 1889 No. 24, Bijblad 5271. Zoowel bij het Gouvernementsbesluit van 1887 als bij dat van 1889, was een modelacte voor het verlenen van het erfpachtsrecht vastgesteld, welke acte in de practijk „Controleursgrant” werd genoemd (zie Bijlage IV). Merkwaardig is, dat volgens het besluit van 1887 de inschrijving van het recht van erfpacht zou geschieden op de wijze als bij de ordonnantie op de in- en overschrijving is bepaald, derhalve voor het Hoofd van Gewestelijk Bestuur <sup>2)</sup>). Men vond dit blijkbaar te omslachtig, tenminste involge het besluit van 1889 moet de acte, waarbij het erfpachtsrecht is verleend door het Inlandsch Zelfbestuur, na goedkeuring door den Resident der Oostkust van Sumatra worden ingeschreven door den Controleur van het ressort, waar het per-

<sup>1)</sup> Zie bladz. 54.

<sup>2)</sup> Krachtens artikel 1 van Stbl. 1834 No. 27 aangezien in 1887 in het Gewest Oostkust van Sumatra geen Raad van justitie was gevestigd.

ceel, waarop recht van erfpacht was verleend, lag, in een daartoe bestemd „openbaar” register. Bij bijblad 10461<sup>1)</sup>, is den Gemeenteraden vergund om de overschrijving der in Bijblad 5271 bedoelde acten van erfpacht, voorzoover betrekking hebbende op perceelen binnen de Gemeente gelegen, over te nemen van den Controleur en zich verder hiermede te belasten. Bij besluit van 31 October 1932 heeft de Gemeenteraad van Bindjei bedoelde overschrijving op zich genomen, hetgeen men een daad van medebestuur zou kunnen noemen, doch in de praktijk was in 1934 aan den inhoud van bedoeld besluit nog geen uitvoering gegeven en vond de overschrijving der rechten van erfpacht, als bedoeld bij Bijblad 5271, nog steeds ten kantore van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur plaats.<sup>2)</sup> Daargelaten of de Overschrijvingsordonnantie voor de in en overschrijving van dit erf-pachtsrecht wel geheel geschikt was, moet ik toch opmerken, dat de wijze van in- en overschrijving, als bedoeld bij het besluit van 1889, niet de geringste waarborg biedt voor een richtige omschrijving van het perceel, waarop recht van erfpacht was verleend. Het register, dat omtrent genoemde erf-pachtsrechten te Bindjei, ten kantore van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, werd bijgehouden, verkeerde dan ook in vrij deplorabelen toestand. Overschrijvingen van het recht van erfpacht op derden waren dikwijls zeer onduidelijk aangegeven. Na overlijden van een rechthebbende was het recht van erfpacht, in casu het perceel, waarop het was verleend, veelal gesplitst in allerlei onderdeelen zonder dat door een behoorlijk gewaarmerkte situatietekening (de zich in het Register bevindende uiterst summiere schetskaartjes verdienden dien naam niet), was aangegeven hoe groot de omvang van het recht van ieder der erfgenamen was. Kortom de inhoud van genoemd register kan bij eenigszins twist-zieke partijen, zoowel voor hen, als voor den Rechter, door de onvolledige en onnauwkeurige wijze van bijhouden een bron van moeilijkheden worden. Bij Gouvernementsbe-

<sup>1)</sup> Gouvernementsbesluit van 22 September 1923 No. 59.

<sup>2)</sup> Zie ook bladz. 90.

sluit van 16 September 1909 No. 3<sup>1)</sup> werd voorts de uitdrukking: „niet behoorende tot de Inlandsche bevolking”, voorkomende in meergenoemd Gouvernementsbesluit van 26 October 1889, vervangen door die van: „niet behoorende tot hun onderdanen” (d.w.z. van het Zelfbestuur). Hierdoor werd voor Inheemschen, niet-Zelfbestuursonderhoorigen, zooals Inlandsche Landsdienaren (zie artikel 15, lid 1, sub c, van het Politiek Contract met Langkat) de mogelijkheid geopend om eveneens zakelijke rechten op grond te verkrijgen. De gekozen weg was echter m.i. onjuist, aangezien verleening van een Europeesch, dan wel gemengd Europeesch-Inheemsch (als hoedanig het blijkens de wordingsgeschiedenis wel degelijk is bedoeld) erfpachtsrecht aan een Inlander, die niet met Europeanen is gelijkgesteld en zich niet geheel of gedeeltelijk aan het voor Europeanen geldende recht heeft onderworpen, juridisch niet wel mogelijk is, ten ware men mocht aannemen, dat door de verleening aan en aanvaarding door den Inlander van zoodanig zakelijk recht, deze moet worden geacht zich stilzwijgend aan de desbetreffende voor Europeanen geldende bepalingen te hebben onderworpen<sup>2)</sup>. M.i. mag zoodanige stilzwijgende onderwerping niet zonder meer worden aangenomen, ook al, wijl, naar hieronder nader zal worden uiteengezet, het zeer twijfelachtig is of een erfpachtsrecht, verleend krachtens genoemd Gouvernementsbesluit van 26 October 1889, wel als een Europeesch-zakelijk recht kan worden beschouwd<sup>3)</sup>.

Niet onvermeld moge blijven, dat de wetgever verleening van Europeesch-zakelijke rechten aan Inlanders mogelijk schijnt te achten. Blijkens artikel 11 van het Agrarisch besluit<sup>4)</sup> kunnen toch ingezetenen van Nederlandsch-Indië waaronder ook Inlanders zijn begrepen, als erfpachters worden toegelaten en derhalve een zakelijk recht op Westerschen grondslag verwerven.

<sup>1)</sup> Bijblad 7097.

<sup>2)</sup> Stbl. 1917 No. 12, artikel 29.

<sup>3)</sup> Men zie in dit verband KOLLEWIJN, Praeadvies voor het Ned.-Indische Juristen-Congres 1929, Tijdschrift van het Recht, deel 129, bladz. 281.

<sup>4)</sup> Stbl. 1870 No. 118.

Het besluit van 26 October 1889 is blijkens den aanhef van het Opstalbesluit van 8 Januari 1916 No. 47 <sup>1)</sup> ingetrokken, in casu de bevoegdheid van den Zelfbestuurder, om recht van erfpacht te verleenen aan een niet onderdaan op de wijze als aldaar nader is omschreven. Het gevolg is, dat na 1916 geen nieuwe rechten van erfpacht voor huizenbouw op den voet van het Gouvernementsbesluit van 26 October 1889 zijn verleend. Over den aard van dit erfpachtsrecht (controleursgrant) bestaat in de practijk groote onzekerheid. Volgens artikel VII der bij het Gouvernementsbesluit van 1889 goedgekeurde model-acte van erfpachtsrecht zijn de bepalingen, die in den 8sten titel van het IIde boek van het Burgerlijk Wetboek omtrent de erfpacht zijn vastgesteld ook voor dit recht van toepassing, voorzoverre in genoemde model-acte hiervan niet is afgeweken, weswege het als een Europeesch-zakelijk recht zou kunnen worden aange-merkt.

De Raad van Justitie te Medan daarentegen beschouwde, blijkens vonnis ddo 28 December 1923 <sup>2)</sup> bedoeld erfpachtsrecht als een Inheemsch zakelijk recht, „aangezien hetzelfde door een Zelfbestuur was verleend, waaromtrent bij overdracht en verpanding bijzondere regelen zijn ontstaan en zich hebben ontwikkeld, waarbij men zich wel heeft gericht naar het voor Europeanen geldende recht — speciaal het Burgerlijk Wetboek — doch welke regelen toch een op zich zelf staanden inhoud en beteekenis hebben en in verband met de hier ter Oostkust op dit stuk heerschende bijzondere toestanden te beoordeelen gewoonterecht vormen.” Hoewel het laatste, gelijk ik reeds opmerkte, inderdaad juist is, aangezien een Inlandsch Zelfbestuur geen Europeesch zakelijk recht kan verleenen, waartoe het elke bevoegdheid mist, moet, daar bij gemelde acte van erfpachtsrecht van 1889 de bepalingen omtrent het recht van erfpacht, als vastgesteld in het Burgerlijk Wetboek, uitdrukkelijk van toepassing zijn verklaard, dit erfpachtsrecht strikt beschouwd als Euro-

<sup>1)</sup> Bijblad 8571.

<sup>2)</sup> Indisch Tijdschrift het Recht, deel 126, blz. 1 e.v.

peesch zakelijk recht worden aangemerkt. Bedoeld vonnis werd gewezen naar aanleiding der kwestie of de toentertijd ter Oostkust van Sumatra heerschende gewoonte om de erfpachtsrechten, verleend op den voet van meergenoemde Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889, aan geldschieters te cedeeren tot zekerheid van door hen verstrekte geldleeningen met recht om deze bij wanbetaling van de leenschuld tot voldoening hiervan te executeeren door openbaren verkoop, al dan niet wettelijk geoorloofd was. De Raad van Justitie kwam tot de conclusie, dat zoodanige handelwijze niet onwettig was, aangezien bedoelde cessie of verpanding krachtens een door het plaatselijk gebruik ter Oostkust gevormd gemengd Europeesch-Inheemsch gewoonterecht geschiedde, waarop de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing waren. Het Hooggerechtshof, dat in hooger beroep dezelfde zaak behandelde, was, blijkens zijn arrest ddo van 28 April 1927 (opgenomen in dezelfde aflevering van het Indisch Tijdschrift v/h Recht) van een tegengesteld gevoelen. Zonder op de kwestie van den aard van bovengenoemd erfpachtsrecht nader in te gaan<sup>1)</sup>, besliste het hoogste rechtscollege, dat, nu in het geding niet was gesteld, dat het grantrecht (erfpachtsrecht) aan den geldschieter was verpand, verhypothekeerd, dan wel door oogstverband verbonden van toepasselijkheid van artikel 56 der Faillissementsverordening (het betrof hier een faillissementskwestie) geen sprake kon zijn, weswege de cessie van genoemde erfpachtsrechten (grantrechten) niet ten gevolge had, dat dezelve uit het vermogen van den debiteur gingen en in het vermogen van den crediteur-cessionaris kwamen. Door deze beslissing was de mogelijkheid tot het cedeeren van genoemde erfpachtsrechten tot zekerheid van een aangegane geldleening, geheel op losse schroeven gezet. Met het oog op de groote economische belangen, die bij bedoelde credietverleening waren betrokken, is door twee ordonnan-

---

<sup>1)</sup> Bij arrest van 16 Februari 1933 (Tijdschrift van het Recht deel 137 bladz. 396 e.v.) besliste het Hooggerechtshof, dat op de onderhavige grants het adatrecht van toepassing was en nog is, doch dat dit adatrecht door Europeesch-rechtelijke opvattingen is beïnvloed.



tie's, opgenomen in Stbl. 1927, No. 522 en 1931, No. 525, vastgesteld, dat tot 31 December 1933 diegenen, aan wie een grantrecht (erfpachtsrecht), staande ten name van een niet-Zelfbestuursonderhoorige, voor 1 Januari 1929 is gecedeerd (in onderpand verstrekt), kennelijk tot zekerheid van een geldleening, zoo in de daarvoor bestemde registers (in casu die, bedoeld bij artikel VIII van het Gouvernementsbesluit van 1889), hiervan aanteekening is gehouden, bevoorrecht zijn op de opbrengst der executie van bedoelde grantrechten (erfpachtsrechten). Dit recht staat slechts achter bij die voorrechten, welke rang nemen boven pand en hypotheek. Over den aard van deze grantrechten (erfpachtsrechten) wordt in deze ordonnanties gezwegen, zoodat wettelijk nog steeds onbeslist is, of zij als Europeesch, dan wel als Inheemsch-zakelijke rechten, moeten worden beschouwd. Gelijk reeds hooger is opgemerkt, meen ik, dat het erfpachtsrecht, dat op den voet der meergenoemde Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889 is verleend, als een gemengd Europeesch-Inheemsch zakelijk recht moet worden beschouwd, waarbij de nadruk evenwel op het Europeesch-rechtelijk karakter moet worden gelegd, aangezien het weliswaar door het Zelfbestuur, derhalve door een Inlandsche instantie, wordt verleend, doch overigens, blijkens artikel VII der modelacte van 1889, beheerscht wordt door de desbetreffende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, weswege het nimmer kan worden verleend aan hem, op wien dit Wetboek niet van toepassing is. Gelijk reeds opgemerkt, heeft bovenbedoelde regeling op 31 December 1933 haar kracht verloren. De erfpachtsrechten, als bedoeld in de Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889, zijn thans derhalve geen objecten van credietverleening meer en bieden in verband met de nog steeds heerschende onzekerheid omtrent den aard en omvang van het grantrecht, veel minder rechtszekerheid dan het opstalrecht, verleend op den voet van het Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916.

Opgemerkt moge evenwel worden, dat het voorgaande niet geldt voor die op voet van beide bovenbedoelde Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889 verleende rechten van

erfpacht, waarvan de titel van aankomst is openbaar gemaakt op dezelfde wijze, als voor de in het Burgerlijk Wetboek omschreven zakelijke rechten is voorgeschreven. Blijkens meergenoemd Koninklijk Besluit van 6 Mei 1915 No. 23 worden toch, gelijk reeds eerder is medegedeeld, de door het Inlandsch Zelfbestuur aan personen, op wie de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, betreffende zakelijke rechten, van toepassing zijn, verleende zakelijke rechten beschouwd als te zijn gevestigd op den voet van het Burgerlijk Wetboek, mits inschrijving op de wijze, als door de ordonnantie op de in- en overschrijving is voorgeschreven, heeft plaats gehad. In de practijk werd en wordt ook thans bedoelde inschrijving evenwel veelal achterwege gelaten, zulks in verband met de hoogte van het hierbij <sup>1)</sup> geheven recht van overschrijving. De op den voet van Bijblad 4351 en 5271 verleende rechten van erfpacht zijn derhalve, in zoverre zij op de wijze als bij de ordonnantie op de in- en overschrijving <sup>2)</sup> is voorgeschreven, zijn openbaar gemaakt, gelijkgesteld met de zakelijke rechten, verleend krachtens het Burgerlijk Wetboek en derhalve ook vatbaar voor belasting met hypotheek <sup>3)</sup>. Nu, zooals gezegd, die inschrijving, in verband met de hooge daaraan verbonden kosten, veelal achterwege wordt gelaten, kunnen meergenoemde erfpachtsrechten niet tot zekerheid voor eenige schuld worden verbonden <sup>4)</sup>.

De opbrengst van den, voor de door het Zelfbestuur verleende rechten van erfpacht, krachtens artikel II van het modelcontract van 1889, verschuldigten cijns, moest involge artikel III van genoemd contract ten kantore van den Controleur te Bindjei worden gestort. De uit dien hoofde ontvangen gelden werden krachtens het in het eerste Hoofdstuk bedoelde Residentsbesluit van 20 Mei 1885 door laatstge-

<sup>1)</sup> Zie artikel 6 en 7 van Stbl. 1924 No. 291.

<sup>2)</sup> Stbl. 1834 No. 27.

<sup>3)</sup> Zie artikel 1164<sup>3c</sup> B.W.

<sup>4)</sup> Bovengenoemde noodregeling als omschreven bij Stbl. 1927 No. 522 en 1931 No. 525 is toch op 31 December 1933 buiten werking gesteld. Zij gold slechts voor die erfpachtsrechten, die voor 1 Januari 1929 tot zekerheid van een schuld, waren gecedeerd.

noemde autoriteit, in overleg met den Zelfbestuurder, bestemd voor de behoeften der hoofdplaats Bindjei. Ook de Gemeente genoot deze inkomsten en wat merkwaardig is, inde deze zelf van de cijnsplichtigen. Dit is niet altijd zoo geweest. Blijkens mededeeling van den Voorzitter van den Gemeenteraad van Bindjei in de vergaderingen van 5 September 1917 en 20 September 1922 werd de „hasil tanah” (cijns verschuldigd over de perceelen, waarop recht van erfpacht, als boven omschreven, was verleend) door het Hoofd van Plaatselijk Bestuur als Voorzitter van het nog steeds bestaande Plaatselijk Fonds geind en vervolgens aan de Gemeente afgedragen. Dit is juridisch ook juister, aangezien, gelijk in het eerste hoofdstuk is uiteengezet<sup>1)</sup>, het Plaatselijk Fonds te Bindjei, involge de besluiten van den Resident van Sumatra's Oostkust ddis 20 Mei 1885 en 14 Augustus 1886, de opbrengst van genoemde erfpachtsgelden beheerde. Evenwel was bij den Gemeenteraad het besef steeds levendig, dat genoemde „hasil tanah” niet anders dan als een „geschenk” van het Zelfbestuur kon worden beschouwd, waarop de Gemeente rechtens geen aanspraak kon maken, reden waarom zij verplicht was het Zelfbestuur in allerlei zaken terwille te zijn.

Door het Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916 No. 47 evenwel, is de mogelijkheid om aan Inheemschen, niet-Zelfbestuursonderhoorigen, die niet met Europeanen zijn gelijkgesteld en die zich niet geheel of gedeeltelijk aan het voor Europeanen geldende recht hebben onderworpen, rechten op grond binnen de Gemeente Bindjei te verlenen, vervallen, aangezien het recht van opstal, involge den aanhef van genoemd besluit, slechts aan diegenen kan worden verleend, op wie het Europeesch zakelijk recht, in casu het IIde boek van het Burgerlijk Wetboek, van toepassing is. Waar erfpachtrechten op den voet van het Besluit van 26 October 1889 nà 1916 niet meer kunnen worden verleend, aangezien dit besluit bij meergenoemd Gouvernementsbesluit van 8 Januari 1916 No. 47 is ingetrokken, is het thans

<sup>1)</sup> Zie bladz. 16.

voor Inheemschen, die geen onderdanen van het Zelfbestuur van Langkat of van dat van Deli zijn, niet mogelijk om binnen de Gemeente eenig zakelijk recht op Grond te bekomen, ten ware zij zich aan het voor Europeanen geldende Burgerlijk Recht geheel, of gedeeltelijk hebben onderworpen <sup>1)</sup>, dan wel met Europeanen zijn gelijkgesteld. De hieronder te bespreken Sultansgrants zijn toch alleen voor Zelfbestuurs-  
 onderhoorigen bestemd <sup>2)</sup>. Hoewel Inheemschen, niet-Zelfbestuursonderhoorigen, derhalve geen zakelijke rechten op grond kunnen krijgen, staat nochtans voor hen de mogelijkheid open om, hetzij van het Zelfbestuur, hetzij van Zelfbestuursonderhoorigen, grond te huren voor land- en tuinbouw, dan wel ter bebouwing met opstallen en gebouwen, zulks op den voet der Gouvernementsbesluiten ddis 1 Juli 1912 en 15 Mei 1922 Nos 16 en 22 <sup>3)</sup>, aangezien blijkens den inhoud dier besluiten verhuur van gronden door het Zelfbestuur of Zelfbestuursonderhoorigen aan binnen het Gewest Oostkust van Sumatra gevestigde, niet tot de Inheemsche bevolking behorende, personen geoorloofd is. Aangezien onder de „Inheemsche” bevolking in de landschappen Deli en Langkat niet anders dan de daar vanouds gevestigde Maleische en Bataksche bevolking kan worden verstaan en Inlandsche landsdienaren, alsmede Inlandsche Christenen, blijkens artikel 15, lid 1, sub c en e, van het Politiek Contract met Langkat (dat met Deli bevat een geheel analoge bepaling) niet tot die Inheemsche bevolking kunnen worden gerekend, kunnen Inlanders, welke tot één der beide bovengenoemde categoriën behooren, derhalve grond voor land- of tuinbouw of ter bebouwing met huizen

<sup>1)</sup> Artikel 163<sup>5e</sup> van de Wet op de Staatsinrichting en Stbl. 1917 No. 12.

<sup>2)</sup> Uit de intrekking van het Gouvernementsbesluit van 26 October 1889 volgt verder, dat na 1916 slechts overschrijving, doch geen inschrijving meer, der op den voet van dit besluit verleende rechten van erfpacht in de registers als bedoeld bij artikel VIII van het besluit van 1889 mogelijk is. De inschrijving van genoemde erfpachtsrechten op de wijze als geëischt bij de ordonnantie op de in en overschrijving blijft daarentegen krachtens Stbl. 1915 No. 474 steeds geoorloofd.

<sup>3)</sup> Opgenomen in Bijblad 7824 en 10045.

en opstellen binnen de Gemeente Bindjei van het Zelfbestuur of van één zijner onderhoorigen huren. Al moet worden erkend, dat verhuur van grond een zwakker recht geeft aan den huurder dan de verleening van een zakelijk recht vermag te doen, is hierdoor nochtans ook voor Inheemschen, die niet-Zelfbestuursonderhoorigen zijn, de gelegenheid opengesteld om recht op grond te verwerven. De eisch, dat op den aanvrager het voor Europeanen geldend zakenrecht van toepassing zij (zooals blijktens den aanhef van het Opstalbesluit ddo 8 Januari 1916 No. 47 voor den gene, die dit recht wil verwerven, vereischt is), wordt ten aanzien van den huurder, als bedoeld in meergenoemde Gouvernementsbesluiten ddis 1 Juli 1912 en 12 Mei 1922, niet gesteld. Het is merkwaardig, dat, blijktens het ten kantore van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur te Bindjei bijgehouden register van de op den voet van de besluiten van 1887 of 1889 verleende rechten van erfpacht, in den loop der tijden verschillende (ongeveer 50 à 60) dezer rechten door koop en vererving in handen van onderhoorigen van het Zelfbestuur van Langkat zijn geraakt en dan ook op hun naam zijn gesteld, ofschoon het, blijktens genoemde besluiten, in de bedoeling der Regeering lag om dezelve juist door het Zelfbestuur aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen te doen verleenen. Het beste ware het om deze rechten, voorzover zij in handen van Zelfbestuursonderhoorigen zijn geraakt, te converteeren in Inlandsche gebruiksrechten op den grond, hoewel de autoriteit, ten overstaan van wien zoodanige conversie zou moeten geschieden, nergens is aangegeven. Waar boven bedoeld erfpachtsrecht verleend is door het Zelfbestuur met toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur zou naar mijn meening, indien een erfpachtsrecht ten name van een Zelfbestuursonderhoorige is gesteld, de conversie in een Inlandsch gebruiksrecht ook door het Zelfbestuur onder goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur behooren te geschieden. Doch wettelijk is hieromtrent niets vastgesteld en in de practijk worden te Bindjei nog geregeld erfpachtsrechten verleend op den voet der Besluiten van 1887 en 1889, welke reeds ten name van

Zelfbestuursonderhoorigen stonden, op naam van andere Zelfbestuursonderhoorigen overgeschreven, welke handelwijze m.i. volkomen onwettig is. De verhooging of verlaging van den terzake van het verleende recht van erfpacht verschuldigten cijns, geschiedt door den Zelfbestuurder, zulks krachtens artikel II der bij het meergenoemd Gouvernementsbesluit van 1889 goedgekeurde modelacte van erfpacht. Ook na de instelling der Gemeente stelt de Sultan van Langkat o.a. bij besluit van 1 October 1931 No. 178 den over de te Bindjei gelegen perceelen verschuldigten cijns vast na de commissie voor het Gemeentefonds te Bindjei te hebben gehoord. Het hooren van de commissie voor het Gemeentefonds (d.w.z. de commissie tot het beheer der erfpachtsgelden als bedoeld in het eerste hoofdstuk) berust naar mijn meening op het feit, dat de Zelfbestuurder van Langkat blijkens het Residentsbesluit van 20 Mei 1885 No. 34 uitdrukkelijk in de bestemming van de opbrengst van den cijns ten behoeve van genoemd Plaatselijk Fonds heeft toegestemd, weswege hij het wenschelijk acht bij het nader vaststellen dier vergoeding eerst het lichaam te hooren, dat over het besteden der opbrengst zou hebben te beslissen. Voorts was bij meergenoemd Residentsbesluit van 14 Augustus 1886 No. 350/R bepaald, dat de vaststelling van bedoelden cijns door den Zelfbestuurder en de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds in gemeenschappelijk overleg zoude geschieden. Merkwaardig is verder, dat het bestaan der Gemeente Bindjei in genoemd besluit geheel genegeerd wordt. Integendeel, de Sultan van Langkat spreekt slechts van den „President van de Commissie tot beheer van het Gemeentefonds” (het Hoofd van Plaatselijk Bestuur) en van de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, hetgeen juridisch ook juister is te achten, aangezien, gelijk reeds eerder opgemerkt <sup>1)</sup>, het Plaatselijk Fonds nog steeds bestaat, terwijl tusschen de Gemeente en het Zelfbestuur geenerlei verband kan worden aangewezen.

---

<sup>1)</sup> Zie bladz. 31.

### III. Inlandsche Gebruiksrechten op den Grond.

In Langkat wordt volgens de Adat alle grond als eigendom van den Vorst beschouwd, terwijl deze aan zijn onderdanen een zeker gebruiksrecht hierop kan verleenen bij acte (zoogenaamde Sultansgrants). Dit gebruiksrecht is echter zeer zwak; in de modelacte van 1931 (de acten zijn overigens zeer wisselend van inhoud, zoodat een bepaald type niet is aan te geven) is o.m. bepaald, dat het door den Sultan verleende recht op den grond ten allen tijde door laatstgenoemde kan worden ingetrokken, indien de „negri” (het Landschap) hier behoefte aan heeft, mits tegen schadevergoeding. Vergoeding terzake van de verleening van het Inlandsch gebruiksrecht, wordt door het Zelfbestuur niet geheven, hoewel de modelacte van 1931 de mogelijkheid hiertoe wel openlaat. Wel wordt bij overschrijving van zoodanig recht ten name van een ander door het Zelfbestuur een recht ad 5 % van de verkoopwaarde geheven. Bij de uitgifte van rechten op grond wordt door het Zelfbestuur geen onderscheid gemaakt tusschen de eigenlijke Inheemschen, namelijk de Maleiers en Batakkers en de Inlanders van buiten het Gewest en hun afstammelingen, zooals Javanen en Mandailingers, die zich in grooten getale binnen de Gemeente hebben gevestigd. De Gemeente Bindjei heeft, evenals het Europeesch Bestuur, met de uitgifte en de administratie van genoemde Inlandsche gebruiksrechten, welke geheel door het Zelfbestuur geschiedt, geenerlei bemoeienis, welke bemoeienis overigens met het recht van Zelfbestuur onverenigbaar zoude zijn. Blijkens de meer genoemde nota van den Heer MENDELAAR (bladz. 48) heeft het Zelfbestuur van Deli, voor wat de Gemeente Tebing-Tinggi betreft, dezelve mondeling gemachtigd tot registratie der door genoemd Zelfbestuur verleende gebruiksrechten en tot het invorderen van de terzake hiervan verschuldigde vergoeding. Deze oplossing, hoewel zeer practisch, berust op zui-vere liberaliteit van het Zelfbestuur, dat tot afstand van bedoelde rechten geenszins verplicht is. Het Inlandsch gebruiksrecht, als boven bedoeld, wordt voor onbeperkten tijd verleend, doch gaat verloren door het gedurende een be-

paalden tijd braak laten liggen van den grond. Hoe lang die tijd moet duren, is in den Adat van Langkat niet precies vastgelegd. Verschillende hoofden, die ik hieromtrent ondervroeg, deelden mij mede, dat, al naar gelang van de omstandigheden, het feit van het door den rechthebbende braak laten liggen van den grond gedurende een termijn van drie tot vijf jaar, het Districtshoofd, c.q. den vertegenwoordiger van den Sultan, het recht geeft om het gebruiksrecht op den grond vervallen te verklaren, waardoor deze grond weder vrij Landschapsdomein wordt.<sup>1)</sup> Het is evenwel gebruikelijk om, alvorens tot de vervallen verklaring van het gebruiksrecht over te gaan, eerst den rechthebbende door aanplakking ten kantore van de Kerappattan (Inlandsch Zelfbestuurskantoor) op te roepen, teneinde hem in de gelegenheid te stellen voor zijn rechten op te komen. Gronden, die, hetzij door het Zelfbestuur, hetzij door Zelfbestuursonderhoorigen, zijn verhuurd onder goedkeuring van het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, hetzij voor de zoogenaamde kleine Land- en Tuinbouw, hetzij ter bebouwing met opstallen en gebouwen, zulks op den voet van de Gouvernementsbesluiten ddis 1 Juli 1912 en 15 Mei 1922 Nos. 16 en 22<sup>2)</sup>, komen, zoover ik kon nagaan, binnen de Gemeente Bindjei niet voor. Een kadaster bestaat in de Gemeente Bindjei niet, zoodat een behoorlijke opmeting der verschillende perceelen, waarop recht van erfpacht op den voet der Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889 is verleend, dan wel Inlandsch gebruiksrecht rust, alsmede de vaststelling van hun onderlinge ligging, nimmer heeft plaats gehad. Voor de rechtszekerheid is zulks een groot gemis. Nochtans is de invoering van zoodanig kadaster in de Gemeente zeer bezwaarlijk, aangezien het Zelfbestuur nimmer kan worden verplicht zijn recht tot uitgifte en registratie der hooger besproken Inlandsche gebruiksrechten op grond (Sultansgrants) uit handen te geven en zoo lang dat niet is geschied, waarop, gezien de verhouding tusschen Gemeente en Zelf-

<sup>1)</sup> Zie ook Koloniaal Tijdschrift Jaargang 1934 bladz. 245.

<sup>2)</sup> Bijblad 7824 en 10045.



bestuur, niet veel kans bestaat, zal een kadastreering weinig waarde hebben.

Tenslotte moge er nog op worden gewezen, dat de Regeering in artikel 12 (3e) van het Politiek Contract met Langkat (in het Politiek Contract met Deli komt een analoge bepaling voor), waarbij het Zelfbestuur zich verbindt om tegen vergoeding gronden, waarop reeds bestaande hoofdplaatsen zijn gevestigd, aan het Gouvernement af te staan, een eenvoudig middel bezit om de grondkwesties ter hoofdplaats Bindjei op te lossen. Immers, na den afstand van den grond, waarop Bindjei is gebouwd, aan het Gouvernement, wordt bedoelde plaats bij het zoogenaamd rechtstreeks bestuurd gebied ingelijfd, waardoor de rechten op grond te Bindjei geheel zullen worden geregeld, zooals in het direct bestuurd gebied het geval is.<sup>1)</sup> De ter hoofdplaats Bindjei gevestigde Inheemschen zouden door bedoelden grondafstand, krachtens artikel 15 lid 1 littera d van het Politiek Contract met Langkat, allen Gouvernementsonderhoorigen worden. Verder kunnen Europeanen, Chineezzen en andere Vreemde Oosterlingen alsdan recht van eigendom, erfpacht of opstal uitoefenen, terwijl de Inheemschen, waar de zoogenaamde „domeinverklaring” voor de Gouvernementslanden in de Buitengewesten<sup>2)</sup> voor Bindjei van toepassing wordt, nu deze plaats rechtstreeks bestuurd gebied is, zoogenaamd erfelijk individueel bezitsrecht zouden kunnen verkrijgen. De Regeering heeft van deze bevoegdheid evenwel geen gebruik gemaakt, vermoedelijk, aangezien zoodanige handelwijze, als in artikel 12 (3e) boven bedoeld genoemd, in strijd zoude zijn met hare sedert jaren gevolgde Politiek om de macht en werkingssfeer der Zelfbesturende Landschappen met zoogenaamd „lang Politiek Contract” eer uit te breiden, dan in te krimpen (men denke o.a. aan de omstandigheid, dat in de laatste jaren door wijziging van het Politiek Contract alle personen van Inheemschen

---

<sup>1)</sup> Zie voor de inlijving der gemeente Medan bij het rechtstreeks bestuurd gebied Stbl. 1917 No. 188 en 1918 No. 749.

<sup>2)</sup> Stbl. 1875 No. 119a.

landaard, welke in het Landschap zijn gevestigd, met uitzondering van de koelies, die een arbeidscontract hebben gesloten op den voet der koelie-ordonnantie 1931, tot Landschapsonderhoorigen zijn verklaard).

---

## HET FINANCIËEL BEHEER DER GEMEENTE BINDJEI.

Hoewel het financieel beheer der Gemeente Bindjei geschiedt volgens de daarvoor bij de Locale Raden Ordonnantie en de daarop gegronde uitvoeringsvoorschriften gegeven Regelen<sup>1)</sup> en derhalve in dit opzicht niet afwijkt van dat in andere Gemeenten, verdient een korte bespreking van dit onderwerp nochtans wellicht aanbeveling, aangezien hieruit kan blijken, dat voor kleine Gemeenten als Bindjei de thans geldende beheersvoorschriften eensdeels te gedetailleerd zijn en de Gemeente te zeer binden, terwijl anderzijds de financiële contrôle op de gestes der Gemeente niet geheel voldoende kan worden genoemd. Ten slotte zal aan de hand der begrooting van inkomsten voor het dienstjaar 1934 wellicht kunnen worden duidelijk gemaakt, dat, al is de Gemeente Bindjei in Zelfbestuursgebied gelegen en derhalve, gelijk in de vorige hoofdstukken is uiteengezet, hierdoor bij de vaststelling van belastingen en andere heffingen sterk gehandicapt, zij zich nochtans, zij het op niet strikt wettige wijze, genoegzame inkomsten tot het in stand houden der Gemeentehuishouding weet te verschaffen.

De begrooting van uitgaven, zowel die van den gewonen, als die van den buitengewonen dienst, biedt weinig opmerkenswaardigs en wijkt, wat inrichting en inhoud aangaat, niet af van die van andere kleine Gemeenten in Nederlandsch-Indië of in het Moederland. De gedragslijn, aan de hand waarvan het financieel beheer der Gemeente Bindjei wordt gevoerd, is te vinden in het zevende hoofdstuk der

---

<sup>1)</sup> Zie Gouvernementsbesluit van 23 Maart 1905 No. 6, Stbl. 1905 No. 220.

Locale Raden Ordonnantie. Verdere uitvoeringsvoorschriften zijn gegeven bij Gouvernementsbesluit ddo 23 Maart 1905 No. 6 (Stbl. 1905 No. 220), naar den inhoud waarvan korthedshalve moge worden verwezen. Uit het ondervolgende moge evenwel blijken, dat in een kleine Gemeente als Bindjei, waar de tijd, zoowel van den Voorzitter als van de Raadsleden hoofdzakelijk door de vervulling van hun eigen functies wordt in beslag genomen, een effectieve contrôle door den Raad op het financieel beheer der Gemeente vrijwel tot de onmogelijkheden behoort, in verband waarmede deze financieele contrôle verricht wordt door een particulier accountantsbureau, dat zich begrijpelijkerwijze bij zijn toezicht minder laat leiden door wettelijke voorschriften dan door zijn eigen inzichten omtrent de wijze, waarop de contrôle van financieele administraties behoort te geschieden. Daarbij komt nog, dat wettelijk de Raad verantwoordelijk blijft en de overdracht der contrôle van het financieel beheer der Gemeente op een particulier accountantsbureau hem van die verantwoordelijkheid nimmer kan ontheffen.

De taak en werkwijze der commissie voor de financiën is nimmer, zoo als bij artikel 61 (2) der Locale Raden Ordonnantie is voorgeschreven, door den Raad bij besluit geregeld. In de practijk bepaalt haar taak zich tot het geven van adviezen aan 's Raads Voorzitter omtrent het doen van spoedeischende uitgaven, waartoe, hetzij door den Raad, hetzij bij begrooting geen machtiging is verleend. Is de uitgave geschied, dan wordt achteraf den Raad hiervan mededeeling gedaan, welke handelwijze mijns inziens, hoewel door de practische omstandigheden dikwijls geboden, nochtans onwettig is, aangezien artikel 71 der Locale Raden Ordonnantie niet voor Gemeenteraden geldt. In de ontwerpbegrootingen voor 1933 en 1934 zijn wèl posten voor onvoorziene uitgaven uitgetrokken, doch verzuimd is aan te geven, welke artikelen mogen worden aangevuld door overschrijving van de post voor onvoorziene uitgaven en eveneens van welke artikelen buiten de post voor onvoorziene uitgaven overschrijving geoorloofd is met aanwijzing tevens van de posten, welke door de overschrijving mogen worden

verhoogd (artikel 64, lid 3, der Locale Raden Ordonnantie). Aan de verplichting tot bekendmaking van de goedkeuring, verleend op een begrooting of begrootings-wijziging door het hooger gezag, in casu door den Gouverneur der Oostkust van Sumatra, aangezien de Raad van het Cultuurgebied geen gewestelijke, doch een plaatselijke raad is, daar zijn gebied slechts een gedeelte van dat van het Gewest Sumatra's Oostkust beslaat<sup>1)</sup>, werd, voorzover ik kon nagaan, nooit de hand gehouden. Dit verzuim is te ernstiger, aangezien de plaatselijke bekendmaking van de goedkeuring eener begrooting of begrootingswijziging vereischt is, opdat dezelve verbindend zij, zulks in tegenstelling met de plaatselijke bekendmaking der Locale Verordeningen als bedoeld bij artikel 53 (3) der Locale Raden Ordonnantie, welke niet noodig is om de verordening verbindend te doen zijn, waartoe afkondiging in de Javasche Courant reeds voldoende is.<sup>2)</sup> Aan de verplichting, den Raad bij artikel 69 (2) der Locale Raden Ordonnantie opgelegd, tot vaststelling van het maximum bedrag der uitgaven, waartoe de Voorzitter binnen de raming der begrooting, doch zonder 's Raads uitdrukkelijke toestemming mocht overgaan, is te Bindjei niet voldaan. Van de den Raad bij artikel 70 der Locale Raden Ordonnantie toegekende bevoegdheid tot vaststelling eener begrootingswijziging zonder de voorafgaande goedkeuring op die wijziging, welke verleend moet worden door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, af te wachten, wordt te Bindjei, voorzover ik weet, geen gebruik gemaakt. Overigens vraagt men zich af, wat er moet geschieden als het hooger gezag zoodanige begrootingswijziging eens niet goedkeurt en de handeling, in verband waarmede de wijziging is geschied, reeds geheel is voltooid en afgelopen. Wie is dan aansprakelijk voor de uitgave der met genoemde handeling verband houdende gelden? Een bepaling als voorkomt in artikel 248 der Nederlandsche Gemeentewet, dat een

<sup>1)</sup> Zulks ingevolge artikel 66 lid 1 der Locale Raden Ordonnantie juncto artikel 18 lid 2 van het Decentralisatiebesluit.

<sup>2)</sup> Zie ook WOESTHOFF „De Indische Decentralisatiewetgeving”, bladzijde 156.

analoog geval regelt, volgens welke de Raadsleden, die tot het besluit, waarbij een uitgave is gelast buiten de begrooting om, hebben medegewerkt, persoonlijk hiervoor aansprakelijk worden, zoo genoemd besluit door Gedeputeerde Staten niet wordt goedgekeurd en de Kroon deze weigering niet te niet doet, ontbreekt in de Locale Raden Ordonnantie.

Ingevolge artikel 73 (3) der Locale Raden Ordonnantie wordt den Opzichter der Gemeentewerken te Bindjei f 50.—'s maandelijks als gelden ter goede rekening verstrekt zonder dat de Raad de voet en wijze, waarop deze verstrekking moet geschieden, nader bij besluit geregeld heeft. Binnen de grenzen der begrooting worden door den Voorzitter vaak voorschotten verstrekt, ofschoon krachtens artikel 78 der Locale Raden Ordonnantie zulks door den Raad moet geschieden. Toegegeven kan evenwel worden, dat voorschotten dikwijls moeten worden verleend in en terzake van zoodanige dringende omstandigheden, dat het niet mogelijk is tijdig 's Raads beslissing in te roepen. In verband met tijdig binnenkomen der ontvangsten d.w.z. in geval van achterstand bij de inning der belastingen of bij vermindering in de opbrengst der retributies, placht bovenbedoeld accountantsbureau den Voorzitter te waarschuwen.

De begrootingsrekening wordt jaarlijks opgemaakt op de wijze, als bij artikel 94 e.v. der Locale Raden Ordonnantie is voorgeschreven. Het onderzoek der begrootingsrekening, als bedoeld in artikel 96 (2) door de Financieele Commissie heeft evenwel, voorzoover ik weet, nooit plaats gehad, hetgeen aan de mindere deskundigheid en hoofdzakelijk aan tijdsgebrek der leden van de Financieele Commissie moet worden toegeschreven. Ook van de verplichtingen, welke den Leden der Financieele Commissie, bij artikel 106, lid 1 en 3, der Locale Raden Ordonnantie zijn opgelegd, tot gestadig toezicht op het beheer der aan de Gemeente rekenplichtige personen, komt in de practijk minder terecht dan wel wenschelijk ware geweest. De oorzaak is hier evenwel gelegen bij den Wetgever, die ook den Raadsleden in kleine Gemeenten als Bindjei, waar slechts ongeveer 20 à 30 Europeanen wonen, allerlei plichten oplegt, zonder er

rekening mede te houden, dat aldaar personen, die over veel vrijen tijd beschikken, uiterst schaarsch zijn. Hoewel de administratie op financieel gebied derhalve op de wijze, als bij Hoofdstuk VII der Locale Raden Ordonnantie is voorgeschreven, zeer nauwkeurig was geregeld, is speciaal het toezicht op het behoorlijk binnenkomen der belastingen, alsmede de contrôle, dat alle betalingen tijdig geschieden en dat alle aankopen voor de Gemeente zoo voordeelig mogelijk plaats vinden, niet voldoende gewaarborgd. De Financieele Commissie is hiertoe, ook al wegens gebrek aan vakkennis, gewoonlijk niet in staat, weswege een halfjaarlijksche inspectie van den toestand der Financiën door den betrokken Gouvernementsdienst (Inspectie van Financiën of Gouvernementsaccountantsdienst) ten zeerste aanbeveling verdient. Ook aan de in artikel 108 der Locale Raden Ordonnantie aan de Commissie van Financiën opgedragen verplichting om de van de rekenplichtigen ontvangen rekeningen te onderzoeken en hierover schriftelijk verslag aan den Raad uit te brengen, werd te Bindjei niet voldaan.

Bij de opstelling der begrooting is eerst voor het dienstjaar 1934 onderscheid gemaakt tusschen den gewonen en buitengewonen dienst van inkomsten en uitgaven. Doordat voor het bouwen eener waterleiding en de uitbreiding hiervan, bij Raadsbesluit van 10 Maart 1931, hetwelk nog in hetzelfde jaar bij ordonnantie is bekrachtigd, een geldleening was aangegaan, waarop regelmatig moest worden afgelost, was het noodig geworden een scherp onderscheid te maken meer in het bijzonder ten aanzien van de uitgaven, waarvoor geleend mocht worden en die, welke uit de gewone inkomsten moesten worden bestreden. Thans wil ik aan de hand van de ontwerp-begrooting der inkomsten voor het dienstjaar 1934<sup>1)</sup> de verschillende bronnen, waaruit de Gemeente de voor haar huishouding noodige middelen put, nader bespreken en zulks wat den gewonen dienst betreft, aangezien de bespreking der inkomsten buitengewone dienst weinig opmerkenswaardigs biedt. De post sub II opbrengst

<sup>1)</sup> Zie bijlage V.

„hasil tanah” duidt aan, gelijk onder het hoofdstuk „Grondzaken” is opgemerkt <sup>1)</sup>, de opbrengst der voor de op den voet der meergenoemde Gouvernementsbesluiten van 1 Januari 1887 en 26 October 1889 door het Zelfbestuur aan niet Zelfbestuursonderhoorigen verleende rechten van erfpacht (controleursgrants) aan het Zelfbestuur verschuldigde vergoedingen, welke door den Zelfbestuurder ten behoeve van het „Plaatselijk Fonds” waren afgestaan (zie hieromtrent het hoofdstuk over „Het Plaatselijk Fonds”).

Juridisch juister zoude de omschrijving van post II der inkomsten derhalve moeten luiden: „Bijdrage aan de Gemeente van het Plaatselijk Fonds te Bindjei uit de ontvangen erfpachtsgelden”; waar, gelijk hooger nader is uiteengezet, het Plaatselijk Fonds nog steeds geacht moet worden te bestaan <sup>2)</sup>, aan welke instelling het Zelfbestuur van Langkat de opbrengst van bovengenoemden cijns ook thans nog afdraagt. Waarom thans een omschrijving wordt gebruikt, waaruit afgeleid zoude kunnen worden, dat de Gemeente zèlf een grondbedrijf heeft, waaruit zij inkomsten trekt, welke meening, gelijk uit den inhoud van het hoofdstuk „Grondzaken” moge blijken, geheel onjuist is, kan ik niet verklaren. Merkwaardig is voorts, dat, gelijk in laatstgenoemd hoofdstuk reeds werd opgemerkt, de Gemeente de „hasil tanah” zèlf van de debiteuren int, hoewel het bedrag van bedoelden cijns door het Zelfbestuur van Langkat wordt vastgesteld.

Ten aanzien van de posten sub III en IV moge worden opgemerkt, dat de heffingen eener retributie voor het gebruik der passars op geenerlei door de Gemeente vastgestelde verordening berusten en derhalve geheel onwettig zijn. Hetzelfde geldt voor de heffingen voor het gebruik der waterleiding, aangezien, gelijk in het hoofdstuk „Verordeningen” reeds is opgemerkt <sup>3)</sup>, ten tijde van de indiening dezer begrooting, de door den Gemeenteraad bij besluit van 28 April 1933 vastgestelde waterleiding-verordening, waarin

<sup>1)</sup> Zie bladz. 32.

<sup>2)</sup> Zie bladz. 31.

<sup>3)</sup> Zie bladz. 91.



bedoelde heffingen waren geregeld, nog niet was afgekondigd. Wat de post sub V inkomsten slachtbedrijf aangaat, wordt, gelijk bij het Hoofdstuk „Verordeningen” is medege-deeld, de retributie voor het gebruik der slachthuizen eveneens onwettig geheven, aangezien deze op geenerlei verorde-ning berust<sup>1)</sup>. Men moet zich dan ook wèl afvragen, wat het nut der instelling eener Gemeente is geweest, nu zij pre-cies, gelijk het Plaatselijk Fonds, volhardt in de gewoonte allerlei onwettige heffingen te doen, welke juist een der oorzaken is geweest, dat ter plaatse, waar reeds Plaatselijke Fondsen bestonden, Gemeenten werden ingesteld, waardoor de mogelijkheid tot het wettig heffen van allerlei be-lastingen en retributies werd opengesteld. Dat de rente van het kapitaal, door de Gemeente aan het Waterleiding-bedrijf, aan het Passarbedrijf en aan het Slachtbedrijf ver-strekt, onder de gewone inkomsten paraisseert (zie post VI, VII en VIII), is niets meer dan een methode van boekhou-ding, welke mijns inziens de zaak minder duidelijk maakt en welke alleen, voorzoover het de rente van het kapitaal, dat in het Waterleidingbedrijf is belegd, betreft, wellicht te ver-dedigen is. Immers, in werkelijkheid is door de Gemeente uit het provenu van bovengenoemde geldleening slechts kapitaal verstrekt voor den aanleg der Waterleiding. Voor de Groenten-, Vleesch- en Vischpassar en voor het Slacht-bedrijf heeft de Gemeente feitelijk geenerlei uitgaven te doen behoudens het gewone onderhoud, aangezien bedoelde instellingen in den huidige staat van het Plaatselijk Fonds zijn overgenomen. Ook wanneer, zooals in 1933 en 1934 is geschied, voor het herstel van de Groentenpassar betrekke-lijk hooge bedragen worden uitgegeven, zijn deze m.i. als gewone uitgaven voor het onderhoud te beschouwen, welke dan ook uit de inkomsten van het marktbedrijf behooren te worden bestreden. Het wekt mijns inziens slechts verwar-ring om van een kapitaalverstrekking te spreken, die in wer-kelijkheid nimmer heeft plaats gehad.

<sup>1)</sup> Men vergelijkte het schrijven van den Adviseur voor de De-centralisatie aan 's Raad's Voorzitter ddo 29 October 1925 No. 1406 (R III).

De rooigelden (post X) worden, gelijk onder het hoofdstuk „Verordeningen” reeds is opgemerkt <sup>1)</sup>, geïnd krachtens artikel 60 der Bouwverordening Cultuurgebied, welke, hoewel blijkens artikel 8a der Instellingsordonnantie op de Gemeente van toepassing verklaard, thans niet meer van kracht is, zoodat ook deze heffing tegenwoordig onwettig plaats vindt, zooveel te meer ten aanzien van de onderhoorigen van het Zelfbestuur van Langkat en dat van Deli, die geen analoge verordeningen voor hun onderdanen hebben vastgesteld. De uitkeering uit de opbrengst der door den Raad van het Cultuurgebied ter Oostkust van Sumatra geheven motorrijtuigenbelasting (post XI), geschiedt door laatstgenoemd lichaam, voorzoover mij bekend niet op grond van eenige wettelijke bepaling, doch uit hoofde van de m.i. billijke overweging, dat het overgrootste deel der in de Gemeente gelegen wegen, voor doorgaand verkeer bestemd, bij haar in beheer is, zoodat het juist is, dat de Gemeente eenige vergoeding ontvangt voor de door haar ten bate van het doorgaand verkeer met motorrijtuigen, waarvan de Cultuurraad belasting heft, gedane uitgaven. De rente der door de Gemeente gereserveerde gelden wordt gekweekt van geldsommen, welke ten deele in Indische leeningen belegd, ten deele à deposito bij een bank in bewaring zijn gegeven; de opbrengst (rente) hiervan komt de Gemeente ten goede. Na hetgeen hieromtrent onder het hoofdstuk „Verordeningen” is opgemerkt, behoeven de posten XIII en XIV mijns inziens geen nadere toelichting. Hetzelfde geldt voor de post sub XV, restitutie (lees retributie) voor de overschrijving van controleursgrants (erfpachtsgelden), waaromtrent onder het hoofdstuk „Verordeningen” is opgemerkt, op grond en terzake waarvan de Gemeenteraad bedoelde heffing heeft vastgesteld. <sup>2)</sup> Overigens is deze ontvangpost slechts voor f 1.--, derhalve pro memorie, opgebracht.

De posten XVI t/m XVIII behoeven m.i. geen nadere toelichting. Opgemerkt moge evenwel worden, dat de Ge-

<sup>1)</sup> Bladz. 62, 63.

<sup>2)</sup> Zie bladz. 89.

meenteraad nimmer een verordening tot heffing eener belasting op het gebruik van sado's heeft vastgesteld. De retributies, voor het gebruik der autowaschplaats en de hondenbelasting, worden, krachtens de desbetreffende verordeningen (zie onder het hoofdstuk „Verordeningen”),<sup>1)</sup> derhalve wettig geheven (zie post XIX en XX). Eerstgenoemde retributie wordt ook geheven van Zelfbestuursonderhoorigen, hetgeen feitelijk niet wettig is, aangezien noch het Zelfbestuur van Langkat, noch dat van Deli voor hun onderdanen een analoge verordening hebben vastgesteld. De staangelden ijsdepots en benzinepompen (post XXI) worden niet krachtens eenige verordening geheven, doch worden door de huurders van stukjes openbaar terrein, krachtens burgerrechtelijke huurovereenkomst aan de Gemeente voldaan. Heeft de Gemeente het recht vrijelijk over de bestemming van publieken grond te beschikken? Volgens artikel 4 en 5 der Instellingsordonnantie (Stbl. 1917 No.283) zou men deze vraag bevestigend kunnen beantwoorden, aangezien de Gemeente hierbij het beheer over de openbare wegen en pleinen is opgedragen, waarbij alsdan evenwel uit het oog wordt verloren, dat alle grond binnen de Gemeente, waarop door derden geen bijzondere rechten worden uitgeoefend, feitelijk Zelfbestuursgrond is, aangezien, gelijk reeds eerder in het eerste hoofdstuk is opgemerkt, de zoogenaamde „Domeinverklaring” voor de Gouvernementslanden in de Buitengewesten<sup>2)</sup> in de Landschappen Deli en Langkat niet van kracht is, terwijl evenmin te Bindjei grondafstand aan het Gouvernement, krachtens artikel 12 laatste lid Politiek Contract met Deli en van dat met Langkat, heeft plaats gehad. Het blijkt niet, dat het Zelfbestuur van Langkat of dat van Deli tegen het beschikkingsrecht der Gemeente op publieken grond ooit eenig bezwaar heeft gemaakt, doch uitdrukkelijke toestemming hiertoe is evenmin verleend, zoodat een nadere regeling van deze aangelegenheid bij de aanstaande wijziging der Politieke Contracten niet zonder belang is.

<sup>1)</sup> Zie bladz. 67 en 71.

<sup>2)</sup> Stbl. 1875 No. 119a.

Ten aanzien van de Straatverlichtingsbelasting (post XXII) kan nog worden opgemerkt, dat de opbrengst der heffingen, terzake hiervan, door het Zelfbestuur van Langkat van zijn onderhoorigen gedaan, krachtens het Sultansbesluit van 18 Juni 1925 No. 28, waarbij voor de Zelfbestuurs- onderhoorigen eveneens een straatverlichtingsbelasting is ingevoerd, door den vertegenwoordiger van den Sultan voor Bindjei, i.c. de Tengkoë Pangeran van Boven-Langkat, in de Gemeentekas wordt gestort, welke regeling, voorzover ik kon nagaan, op mondelinge wilsovereenstemming tusschen den Zelfbestuurder en het Europeesch Bestuur berust. Juridisch had, involge artikel 34 van het Politiek Contract met Langkat, de opbrengst dezer heffing in de Landschapskas moeten worden gestort. De door de Gemeente aangelegde tennisbanen worden aan de liefhebbers verhuurd (post XXIII) zonder dat de heffing dezer retributie op eenige verordening berust. De opbrengst der veeweide (post XXV) bestaat, gelijk in het hoofdstuk „Verordeningen” nader is uiteengezet, uit de betalingen, die door de Benggaleesche veehouders maandelijks worden gedaan ter vergoeding van het gebruik van een stuk grond, gelegen op de landbouwconcessie Timbang Langkat, hetwelk hun door de Gemeente, die zelf de beschikking hierover van den concessionaris, de Deli Batavia Maatschappij, heeft verworven, ten gebuike is afgestaan voor het stallen en weiden van vee. Het betreft hier betalingen, gedaan krachtens een civielrechtelijke overeenkomst tusschen de Gemeente en de gezamenlijke veehouders.<sup>1)</sup> De overige ontvangposten (post XXVI—XXIX) behoeven m.i. geen nadere bespreking. Opgemerkt moge nog worden, dat de Gemeente Bindjei sedert 1932 van het Gouvernement geenerlei bijdrage uit het daartoe afgezonderd bedrag der algemeene geldmiddelen, dan wel als accresbijslag, meer ontvangt. Desniettegenstaande is het tot dusverre steeds gelukt de begrooting sluitend te maken. Uit het bovenstaande moge blijken, dat de Gemeente op financieel gebied, hoewel zij m.i. geheel

<sup>1)</sup> Zie bladz. 86 en 87.

onbevoegdelyk allerlei heffingen (b.v. rooigelden, retributie voor het gebruik der slachthuizen, passargelden, vergoeding voor het gebruik der waterleiding) ook aan Zelfbestuurs-  
onderhoorigen oplegt, nochtans hieromtrent met het Zelf-  
bestuur van Langkat en met dat van Deli zelden in conflict  
raakt. Ofschoon de practijk derhalve bevredigend is, is  
het van theoretisch standpunt toch hoogst wenschelyk, dat  
de bevoegdheid tot belastingheffing van de Gemeente en die  
van het Zelfbestuur scherp van elkander worden gescheiden,  
c.q. dat hun onderlinge verhouding nauwkeurig wordt ge-  
regeld, hetgeen het beste bij de aanstaande wijziging der  
zoogenaamde „Lange Politieke Contracten” zal kunnen ge-  
schieden.

---

**DE WIJZE, WAAROP PLAATSELIJKE BELANGEN IN  
ZELFBESTUURS GEBIED BEHOOREN TE  
WORDEN BEHARTIGD.**

Na bespreking van het Plaatselijk Fonds te Bindjei van de Instelling der Gemeente van dien naam en van haar werkzaamheden, hoop ik thans kortelings uiteen te zetten hoe ik mij voor de toekomst de behartiging van de belangen eener plaats in Zelfbesturend Gebied heb gedacht.

Vooropgesteld zij, dat de bespreking van de zoogenaamde „Inlandsche Gemeente” in Zelfbesturend Gebied buiten het kader van dit Proefschrift valt. Stbl. 1930 No. 25 geeft ten aanzien hiervan eenige voorschriften, welke blijkens den inhoud van bedoeld Staatsblad evenwel alleen van kracht zijn voor die Zelfbesturende Landschappen, waarop de Zelfbestuursregelen van 1927 (Stbl. 1927 No. 190/191) van toepassing zijn, derhalve voor die Zelfbesturen, wier verhouding tot het Gouvernement geregeld wordt door de zoogenaamde „Korte Verklaring”. Daarbij komt nog, dat, voor zoover mij bekend, de Inlandsche Gemeente in Langkat niet voorkomt. Daarentegen stel ik mij voor de proeve eener oplossing te geven, waardoor de plaatselijke belangen in Zelfbesturende Landschappen met zoogenaamd „Lang Politiek Contract”, zooals Langkat, het beste kunnen worden behartigd, speciaal op die plaatsen, waar vele niet-Zelfbestuurs-onderhoorigen bij elkander wonen.

Ter inleiding moge het volgende worden opgemerkt: ten eerste, dat, gelijk VAN VOLLENHOVEN<sup>1)</sup> zegt, de verhouding tusschen een lokaal ressort, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, dat binnen Zelfbesturend Gebied is gelegen en het Landschap door de Regeering geheel ongeregeld is gelaten, aangezien Zij hiermede klaarblijkelijk

---

<sup>1)</sup> In zijn „Staatsrecht over Zee” op blz. 47.

geen weg weet, ten tweede, dat de Regeering, blijkens haar circulaires aan de Hoofden van Gewestelijk Bestuur in de Buitengewesten, welke zijn opgenomen in Bijblad 12287 en 12469 (zie in het hoofdstuk „Het Plaatselijk Fonds”) <sup>1)</sup> van oordeel is, dat de Plaatselijke Fondsen, ingesteld binnen Zelfbesturend Gebied, op plaatsen, waar veel niet-Zelfbestuursonderhoorigen bijeen wonen, in den huidige vorm behooren te worden gehandhaafd. Waar het laatste verschijnsel zich juist te Bindjei voordoet, aangezien daar eenige duizenden Chineezers en voorts veel Vreemde Oosterlingen, als Benggaleezen, Hindoestani, Bombayers en Klinggaleezen, woonachtig zijn, zal ik trachten, de naar mijn bescheiden meening voor zoodanige plaats beste bestuursvorm, nader te omschrijven. Dat Plaatselijke Fondsen, ingesteld daar, waar slechts zeer weinig Gouvernementsonderhoorigen wonen, langzamerhand, gelijk de Regeering in genoemde circulaires opmerkt, in het Zelfbesturend Landschap moeten worden opgelost, dan wel, dat dit laatste zèlf zoodanig Fonds kan instellen en beheeren, schijnt mij onbetwistbaar. Aangezien dit Fonds alsdan zal worden ingesteld en beheerd volgens door het Zelfbestuur vast te stellen regelen, schijnt het mij zeer bezwaarlijk toe hieromtrent uitdrukkelijke voorschriften vast te stellen, weswege ik mij van een proeve hiertoe zal onthouden. Mijns inziens is de Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatielwetgeving, niet geschikt tot behartiging der plaatselijke belangen daar, waar in Zelfbesturend Gebied veel niet-Zelfbestuursonderhoorigen bijeen wonen. Gelijk in de vorige hoofdstukken nader is aangetoond, hangt zoodanige instelling in Zelfbesturend Gebied vrijwel in de lucht. De verhouding der Gemeente tot het Zelfbestuur is geheel ongeregeld; de door haar vastgestelde verordeningen missen verbindende kracht ten aanzien van de zoogenaamde Zelfbestuursonderhoorigen, die binnen haar gebied wonen, hetgeen, gelijk ik onder het hoofdstuk „Verordeningen” nader heb aangetoond, in het bijzonder voor belastingver-

<sup>1)</sup> Bladz. 39 e.v.

ordeningen moeilijkheden geeft. Over het grondgebied, waarvoor de Gemeente Bindjei is ingesteld, heeft zij geenerlei zeggenschap, zoolang er tenminste, zooals te Medan en te Pematang Siantar is geschied, door het Zelfbestuur niet in den afstand van grondgebied aan het Gouvernement is toegestemd. De Gemeente, ingesteld voor zeer kleine plaatsen met een minimale Europeesche bevolking als Bindjei, heeft mijns inziens niet aan de verwachtingen beantwoord. Afgezien van de moeilijkheid om, gezien de hooge kosten en de geringe draagkracht van het Gemeentelijk Budget, geschikt personeel voor de leidende functies te krijgen, is het bij een Europeesche bevolking van ongeveer 20 zielen niet eenvoudig om te allen tijde geschikte Raadsleden te vinden, terwijl de Chineezers ter Oostkust van Sumatra nog te weinig Westersche ontwikkeling hebben genoten, dan dat uit hun midden steeds een behoorlijk vertegenwoordiger zou kunnen worden gerecruteerd. Hoewel ik persoonlijk met veel genoegen aan den tijd van mijn Raadslidmaatschap terugdenk, kan ik toch niet ontkennen, dat verschillende aangelegenheden door het goed bedoelde dilettantisme der Raadsleden minder juist behandeld zijn, dan wel wenschelijk ware geweest. Dit klemt temeer waar de Raad tengevolge van de mindere deskundigheid van het Gemeentepersoneel te Bindjei, dat overigens vol ijver en goeden wil was, verplicht was zich met allerlei détailkwesties te bemoeien, die bij een grootere en beter geoutilleerde Gemeente aan de Gemeente-ambtenaren hadden kunnen worden overgelaten. Ook het Plaatselijk Fonds in zijn huidigen vorm, hoe goed dit in de practijk ook veelal moge voldoen, kan bezwaarlijk gehandhaafd blijven, zoolang het de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, speciaal van belastingverordeningen (hier in ruimen zin bedoeld) mist en derhalve voor zijn inkomsten, behoudens de opbrengst van den cijns, verschuldigd voor de door het Zelfbestuur verleende rechten van erfpacht of opstal, zoo deze door het Zelfbestuur aan het Plaatselijk Fonds is afgestaan, geheel is aangewezen op de zoogenaamde „vrijwillige bijdragen” voor straatverlichting, straatreiniging, electricische verlichting, waterleiding



e.d. Het bezwaar van deze bijdragen is, dat zij als onverschuldigd, immers niet gevorderd krachtens wettelijk voorschrift, in rechten nimmer kunnen worden opgeëischt van onwillige debiteuren. Toegegeven dat ter Oostkust van Sumatra eenerzijds door het prestige van den Bestuursambtenaar, tevens Voorzitter, van het Plaatselijk Fonds, anderzijds, tengevolge van de geringe ontwikkeling en volgzzaamheid der bevolking, het tot dusver nog mogelijk is geweest bedoelde bijdragen ten behoeve van in bedoeld Gewest bestaande Plaatselijke Fondsen in te vorderen; zoo is het toch geenszins uitgesloten, dat de bevolking, mogelijk daartoe door „intellectueelen” opgestoot, dan wel om eenige andere reden, eensklaps zal weigeren bedoelde bijdragen te voldoen. Indien dan mocht blijken, dat dezelve gerechtelijk niet invorderbaar zijn, kan zulks het aanzien van het Nederlandsch gezag slechts schaden. Veel beter schijnt het mij daarom toe om bij wettelijk voorschrift aan de Plaatselijke Fondsen rechtspersoonlijkheid toe te kennen en hun een wettelijken grondslag te verschaffen, waarop zij zich de voor de vervulling van hun taak noodige inkomsten kunnen verwerven. Gelijk in het eerste hoofdstuk reeds werd opgemerkt, meen ik, dat de Plaatselijke Fondsen als publiekrechtelijke stichtingen moeten worden beschouwd en deswege rechtspersoonlijkheid bezitten.<sup>1)</sup> Het ware evenwel zeer gewenscht dit grondbeginsel uitdrukkelijk door den ordonnantiewetgever te doen vastleggen, waarbij duidelijk moet uitkomen, dat, voorzoover zoodanig Fonds voor een plaats, gelegen binnen een Zelfbesturend Landschap, wordt ingesteld, de schriftelijke instemming van dit Zelfbestuur uitdrukkelijk vereischt is, wjl anders zoodanige instelling in strijd met het recht van Zelfbestuur zoude zijn. Wenschelijker ware het wellicht om bij de eerstvolgende herziening der zoogenaamde Politieke Contracten de bevoegdheid der Regeering tot instelling van een Plaatselijk Fonds binnen een Zelfbesturend Landschap uitdrukkelijk vast te leggen. Gelijk boven blijkt, meen ik, dat de instel-

<sup>1)</sup> Zie bladz 20 en 21.

ling van Plaatselijke Fondsen het best door den ordonnantie-wetgever kan geschieden. Hoewel het Hoofd van Gewestelijk Bestuur bevoegd is zulks bij legislatief besluit te doen, gelijk in het eerste hoofdstuk nader is uiteengezet, meen ik toch, dat de eerste oplossing te verkiezen is, aangezien deze elken twijfel aan de wettigheid der instelling uitsluit.<sup>1)</sup> Het Fonds zoude kunnen worden bestuurd en beheerd door een commissie, welker samenstelling, gelijk vroeger voor 1922 ter Oostkust van Sumatra geschiedde<sup>2)</sup> zoude kunnen worden geregeld door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, dat ook de leden zoude kunnen benoemen en ontslaan. Van een verkiezing der leden verwacht ik niets; afgezien van de moeilijkheden, die ontstaan bij de indeeling der kiesgerechtigden in drie groepen (Europeanen, Vreemde Oosterlingen waaronder de Chineezzen alsmede Inheemschen) stemmen de resultaten, bereikt met vertegenwoordigende lichamen, welke door verkiezing zijn samengesteld, zoowel in Europa, als in het Oosten, niet tot navolging. De verhouding tusschen de aantallen leden der onderscheiden bevolkingsgroepen in iedere commissie, zou ik evenwel bij de instellingsordonnantie van ieder Plaatselijk Fonds afzonderlijk vastgesteld willen zien, waardoor de mogelijkheid geopend wordt om met plaatselijk afwijkende omstandigheden zoo veel mogelijk rekening te houden. Dat ik de regeling der verhouding tusschen de verschillende bevolkingsgroepen in de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds zoude willen overlaten aan den ordonnantiewetgever en niet aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, vindt zijn oorzaak hierin, dat dit onderwerp van te groot politiek belang is, dan dat de beslissing hieromtrent aan de dikwijls van elkaar afwijkende inzichten van de verschillende hoofden van Gewestelijk Bestuur zoude kunnen worden overgelaten. De commissie behoort mijns inziens steeds te worden voorgezeten door een Europeesch bestuursambtenaar, aan wien tevens het dagelijksch bestuur van het Plaatselijk Fonds kan worden

<sup>1)</sup> Zie bladz. 17 en 18.

<sup>2)</sup> Zie het in het eerste hoofdstuk bedoelde plaatselijke beheersreglement van 1894 artikel 1 lid 3.

opgedragen, zulks, aangezien de ambtenaren van het Zelfbestuur thans nog niet voldoende geschikt zijn om de belangen van een plaats als Bindjei, waar eenige duizenden niet-Zelfbestuursonderhoorigen wonen, te behartigen. Ook uit politiek oogpunt zoude het laatste m.i. niet wenschelijk zijn. De commissie benoemt uit haar midden een secretaris. De benoeming van een penningmeester zou ik aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur willen overlaten, zulks in verband met het gewicht zijner functie. Genoemde autoriteit kan derhalve alsdan, hetzij den Voorzitter der commissie, tevens Hoofd van Plaatselijk Bestuur, als zoodanig benoemen, hetzij een ander geschikt persoon, gekozen zoo uit de commissie van beheer, dan wel daarbuiten, daartoe aanwijzen. Openbaarheid der commissievergaderingen, welke steeds door het Hoofd van Plaatselijk Bestuur moeten worden voorgezeten, acht ik niet gewenscht. Op kleine Indische plaatsen is de openbaarheid der vergaderingen van den Gemeenteraad toch al van weinig beteekenis, aangezien de publieke belangstelling in normale gevallen nihil is. Slechts als er „schandaal” dreigt, pleegt het publiek een onverwachte belangstelling aan den dag te leggen en dan is openbaarheid der vergaderingen juist minder gewenscht. Wel zou ik de leden gerechtelijk niet vervolgbaar willen stellen voor wat zij in de vergadering der commissie mondeling hebben medegedeeld of schriftelijk aan haar hebben voorgelegd. Wie de persoonlijke veeten en het onstichtelijk geharrewar, dat het openbare leven op kleine Indische plaatsen soms kenmerkt, kent, zal hiertegen geen bezwaar kunnen maken. Het stemrecht, dat den Commissieleden, in verband met de beslissing over de door de Commissie bij het hooger gezag in te dienen voorstellen of te nemen besluiten, behoort te worden toegekend, zoude ik, zoowel waar de stemming over zaken, als waar die over personen gaat, schriftelijk willen zien geregeld. Op kleine plaatsen zijn de commissieleden veelal toch te zeer direct of indirect van den Voorzitter, die tevens Hoofd van Plaatselijk Bestuur is, afhankelijk, dan dat bij een mondelinge stemming hiervan niet de invloed zoude worden ondervonden, terwijl het aldaar zeer moeilijk is

zakelijke en persoonlijke kwesties van elkaar gescheiden te houden. Ook het thans vigeerend Beheersreglement 1922 (zie eerste hoofdstuk) opent, blijkens artikel 4 (11), reeds de mogelijkheid om ook over zaken schriftelijk te stemmen. Aan de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, dat in Zelfbesturend Gebied is gelegen, zouden wellicht de volgende bevoegdheden kunnen worden toegekend:

- 1). Het recht tot het doen van voorstellen aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur met betrekking tot de openbare aangelegenheden, welke de plaats, waarvoor de commissie is ingesteld, raken;
- 2). Het jaarlijks vaststellen van een ontwerp-begrooting van de voor het komende dienstjaar verwachte inkomsten en uitgaven. De begrooting behoort definitief te worden vastgesteld door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, zulks aan de hand van door de commissie van beheer te verstrekken gegevens. Een recht van goed- of afkeuring van genoemde autoriteit acht ik minder juist. De commissies van beheer zijn toch dikwijls te weinig ervaren in begrootingstechniek (men vergelijk de als bijlage hierachter gevoegde begrooting van het Plaatselijk Fonds te Bindjei voor 1916), dan dat het recht tot het zelfstandig vaststellen eener begrooting hun zou kunnen worden toegekend. Ook af- en overschrijving op de onderscheiden artikelen der begrooting behoort derhalve door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur te geschieden, zulks op verzoek van en aanwijzing door de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds. De vaststelling eener jaarlijksche begrotingsrekening komt mij overbodig voor. Zulks geeft slechts aanleiding tot veel schrijfwerk, hetgeen met het oog op de veelal zwakke personeelsbezetting der Plaatselijke Fondsen ongewenscht is. Een nauwkeurige, bij voorkeur maandelijksche, contrôle uit te oefenen door of vanwege het Hoofd van Gewestelijk Bestuur in samenwerking met den Gouvernementsaccountantsdienst op het financieel beheer, waarbij niet alleen de rechtmatigheid, doch ook de doelmatigheid der gedane uitgaven wordt onderzocht, zal waarschijnlijk beter resultaat hebben;

3). Moet de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, wier taak omschreven kan worden, zooals dit thans in meergenoemd beheersreglement van 1922 is geschied (het nemen van maatregelen, die zoowel in het belang van de openbare gezondheid, het openbare verkeer, de straatverlichting als ter verfraaiing van de plaats, waarvoor het Plaatselijk Fonds is ingesteld, door de commissie wensche-lijk wordt geacht) bevoegd worden verklaard tot het vaststellen van verordeningen? Ik meen, dat deze vraag in ont-kennenden zin moet worden beantwoord. Het vaststellen van verordeningen (daargelaten nog de vraag of publiek-rechtelijke stichtingen in ons Staatsrecht daartoe bevoegd kunnen worden verklaard, welke, naar ik meen, in nega-tieven zin moet worden beantwoord, aangezien zulks met de Indische Staatsregeling in strijd is, die slechts aan de daar-in uitdrukkelijk genoemde lichamen en autoriteiten de be-voegdheid tot het vaststellen van verordeningen toekent) eischt een zoodanige kennis van wettelijke en administra-tieve bepalingen, dat men bij gebreke hiervan speciaal op kleine plaatsen, waar de noodige literatuur en andere gegevens hiervoor benodigd ontbreken, klakkeloos een model (in casu een door een ander openbaar lichaam om-trent hetzelfde onderwerp vastgestelde verordening) na-schrijft. Schrijver dezes heeft dit als lid van de commissie voor de Verordeningen uit den Gemeenteraad te Bindjei persoonlijk ervaren. Het is daarom gewenschter, dat het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, dat krachtens artikel 129 der Wet op de Staatsinrichting reeds wetgevende macht be-zit, bij ordonnantie alsnog wordt gemachtigd om, hetzij op voorstel der commissie van beheer, hetzij, omdat hijzelf dit noodig acht, voor één Plaatselijk Fonds apart of voor meer Plaatselijke Fondsen gemeenschappelijk, verordeningen vast te stellen ten aanzien van die onderwerpen, in welker be-hartiging, krachtens haar instellingsordonnantie, door de commissie wordt voorzien. Met de uitvoering dier verorde-ningen zoude dan, hetzij de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, waarvoor zij door het Hoofd van Gewes-telijk Bestuur zijn vastgesteld, hetzij de Voorzitter dier

commissie, kunnen worden belast, welke uitvoeringsbevoegdheid zou moeten worden beschouwd als door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur te zijn gedelegeerd. Of gedachtig aan het maxime „Publiek Recht is Publieke Plicht” wijziging van artikel 129 der Wet op de Staatsinrichting noodig zou zijn, waarbij het Hoofd van Gewestelijk Bestuur tot bedoelde delegatie uitdrukkelijk bevoegd zou worden verklaard, waag ik niet te beslissen. Een moeilijkheid doet zich voor met betrekking tot de vaststelling van belastingverordeningen, aangezien het in verband met het bepaalde bij artikel 47 der Wet op de Staatsinrichting aan gegronden twijfel onderhevig is of het Hoofd van Gewestelijk Bestuur hiertoe wel bevoegd is. Met KLEINTJES<sup>1)</sup> ben ik van meening, dat het Hoofd van Gewestelijk Bestuur tot het vaststellen van belastingverordeningen, juist in verband met genoemd artikel 47 der Wet op de Staatsinrichting, niet bevoegd is, waaronder evenwel het recht tot vaststellen van verordeningen, waarbij de heffing eener retributie wordt geregeld, niet kan worden begrepen, weswege het Hoofd van Gewestelijk Bestuur tot het laatste wèl gerechtigd is. Ook de Regeering heeft blijkens een mededeeling in het Koloniaal Verslag van 1884<sup>2)</sup> er geen bezwaar tegen, dat het Hoofd van Gewestelijk Bestuur verordeningen uitvaardigt, waarbij de heffing eener retributie wordt vastgesteld. Gelijk reeds eerder is opgemerkt<sup>3)</sup> is het sedert de intrekking van artikel 50 der Locale Raden Ordonnantie bij Stbl. 1910 No. 309, mede in verband met den inhoud van het Regeeringsrondschrijven aan de Locale Raden ddo 12 Mei 1910 No. 1045a (Bijblad 7221) niet wel doenlijk om een scherpe grens te trekken tusschen verordeningen, waarbij de heffing eener retributie en die, waarbij de heffing eener belasting wordt geregeld. Concludeerende, moge ik opmerken, dat het Hoofd van Gewestelijk Bestuur derhalve bevoegd zoude kunnen worden verklaard tot het vaststellen eener verordening voor één of meer Plaatselijke Fondsen, waarbij dezelve bevoegd

<sup>1)</sup> Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, deel II, bladz. 54.

<sup>2)</sup> Bijlage C. 5, pagina 60, 1e kolom 1884/85.

<sup>3)</sup> Zie bladz. 74.

worden verklaard tot het doen van heffingen als contraprestatie voor door bedoelde Fondsen aan het Publiek bewezen diensten (b.v. retributies voor het gebruik van slachthuizen of voor de verstrekking van water of electrisch licht). Waar, zooals hooger gezegd, het Hoofd van Gewestelijk Bestuur de bevoegdheid tot het vaststellen van belastingverordeningen in engeren zin niet toekomt, zullen de Plaatselijke Fondsen van de heffingen van eigenlijk gezegde belastingen moeten afzien. Zoo zij hierdoor in financieele moeilijkheden mochten komen, kan hierin door subsidieverleening uit 's Lands Kas of uit de Landschapskas, zoo het Fonds in Zelfbesturend Gebied is gelegen, worden voorzien. De door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur voor een bij ordonnantie ingesteld Plaatselijk Fonds, dat in een Zelfbesturend Landschap is gelegen, vastgestelde verordeningen, behooren ook van toepassing te zijn op de onderhoorigen van het Zelfbestuur die woonachtig zijn binnen de plaats, waarvoor het Fonds is ingesteld, terwijl de strafrechtelijke berechting der overtredingen dier verordeningen aan den Gouvernements- en niet aan den Inheemschen rechter dient te worden opgedragen. Bij de aanstaande wijziging der zoogenaamde „Lange Politieke Contracten” behoort zulks uitdrukkelijk te worden vastgelegd. Indien toch zoodanige verordeningen niet op de Zelfbestuursonderhoorigen, die binnen de plaats, waarvoor het Fonds is ingesteld, wonen, van toepassing zijn, zouden de Gouvernementsonderhoorigen in een minder gunstige positie komen te verkeeren en een goede werking van het Plaatselijk Fonds niet verzekerd zijn.

Wat de Grondzaken, die voorkomen binnen het gebied, waarvoor het Plaatselijk Fonds is ingesteld, betreft, moge het volgende worden medegedeeld. Voorzover het Plaatselijke Fondsen betreft, die in rechtstreeksch bestuurd gebied zijn gelegen, meen ik, dat de commissies van beheer zich van elke bemoeienis met de uitvoering der agrarische regelen, waarvoor de autoriteiten bij wettelijk voorschrift reeds zijn aangewezen, zullen hebben te onthouden. Ook voor Plaatselijke Fondsen, welke in Zelfbesturend Gebied zijn gelegen, geldt naar mijn meening hetzelfde. In tegenstelling

met de huidige practijk te Bindjei, waarbij het Plaatselijk Fonds (de Gemeente) de opbrengst van den cijns, verschuldigd over door het Zelfbestuur verleende rechten van erfpacht of opstal ontvangt, meen ik, dat deze als in lijnrechten strijd met artikel 34 van het zoogenaamd Oostkustmodel van het Lang Politiek Contract niet kan worden gehandhaafd, aangezien volgens genoemd artikel alle inkomsten van het Zelfbestuur in de Landschapskas moeten worden gestort. Overigens is de huidige toestand van de bemoeienissen van de Gemeente of van het Plaatselijk Fonds, dat in een Zelfbesturend Landschap is gelegen, met de grondkwesties, die zich binnen zijn gebied voordoen, alles behalve afdoende geregeld, gelijk ik voor Bindjei in het hoofdstuk over de Grondzaken hoop te hebben aangetoond. Om kortelings te resumeeren hoe de toestand te Bindjei was ten tijde van het bestaan van het Plaatselijk Fonds en is gebleven na de instelling der Gemeente: Met de verleening en registreering van rechten op den voet van het Opstalbesluit heeft de Gemeente slechts geringe en het Plaatselijk Fonds in het geheel geen bemoeienis. Slechts de opbrengst van den cijns, verschuldigd over de aan de niet-Zelfbestuursonderhoorigen verleende rechten van opstal wordt bij wege van liberaliteit door het Landschap aan de Gemeente (het Plaatselijk Fonds) uitgekeerd. Wat de rechten van erfpacht, verleend op den voet der Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889 <sup>1)</sup>, aangaat: Met de verleening hiervan heeft de Gemeente Bindjei geen bemoeienis; met de registratie dier rechten evenmin, hoewel zij die krachtens Raadsbesluit van 31 October 1932 in verband met het bepaalde bij het Gouvernementsbesluit van 22 September 1923 <sup>2)</sup> op zich heeft genomen; slechts de opbrengst van den cijns, verschuldigd over genoemde erfpachtsrechten, wordt door het Zelfbestuur wederom ten behoeve van de Gemeente (het Plaatselijk Fonds) afgestaan. Met de verleening en registratie der binnen haar gebied door het Zelfbestuur verleende Inlandsche gebruiksrechten, heeft de Gemeente (het Plaatselijk Fonds) in het geheel geen be-

<sup>1)</sup> Bijblad 4351 en 5271.

<sup>2)</sup> Bijblad 10461.



moeienis. Nu behalve de Politieke Contracten ook de voor Zelfbesturend Gebied ter Oostkust van Sumatra geldende of gegolden hebbende agrarische regelingen, zooals het Opstalbesluit, de Gouvernementsbesluiten van 1887 en 1889, waarbij de mogelijkheid tot verleening van erfpachtsrecht aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen is opengesteld, de zoogenaamde kleine Land- en Tuinbouwregeling<sup>1)</sup> en de regeling tot verhuur van grond aan niet-Zelfbestuursonderhoorigen ter bebouwing met opstallen en gebouwen<sup>2)</sup>, allen het Zelfbestuur, dan wel den Zelfbestuursonderhoorige, die den grond verhuurt, of ook het Hoofd van Plaatselijk Bestuur, aanwijzen als gerechtigd tot verleening van bedoelde rechten, alsmede tot ontvangst van den hierover verschuldigde cijns, meen ik, dat men, wanneer het Plaatselijk Fonds hier wordt ingeschakeld, in strijd komt met alle bovengenoemde Politieke Contracten en wettelijke voorschriften. Indien het ontnemen aan de Plaatselijke Fondsen van de inkomsten uit de opbrengst van hooger bedoelde Grondrechten (de zoogenaamde hasil tanah), het bedrag van de inkomsten van genoemde lichamen te zeer zoude doen dalen, zoo ware hierin door subsidieverleening aan de Plaatselijke Fondsen uit de Landschapskas te voorzien. Overigens zal dit bezwaar wellicht verdwijnen, wanneer het Plaatselijke Fonds door een oordeelkundige heffing van retributies, nu het immers hiertoe wettelijk bevoegd zal worden verklaard, zich voldoende inkomsten zal hebben verschaft om in deszelfs behoeften te voorzien. Wat de door de commissie van beheer te nemen besluiten betreft, waarbij omtrent andere onderwerpen een beslissing wordt genomen, dan die waarvoor een verordening, in casu een algemeen geldende regeling, moet worden vastgesteld, zoude ik voor de geldigheid hiervan preventieve goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur willen eischen, behoudens, waar het gaat om besluiten, waarvan de financieele consequenties een bepaald zeer laag bedrag niet overschrijden. Ten aanzien van de besluiten van laatstbedoelden aard, zoude een repressief

<sup>1)</sup> Bijblad 7824.

<sup>2)</sup> Bijblad 10045.

recht van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur tot vernietiging voldoende kunnen worden geacht. In verband hiermede moet op elke Fondsbegrooting een gering bedrag voor onvoorziene uitgaven worden uitgetrokken, waaruit de commissie, in plotseling zich voordoende behoeften van gering financieel belang, kan voorzien. Het onderscheid tusschen verordeningen, welke door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur moeten worden vastgesteld en „andere besluiten”, die door de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds zullen worden genomen, waag ik niet scherp te stellen. Bij de uitlegging der Nederlandsche Gemeentewet, ten aanzien van het artikel 193, bestaat toch groote onzekerheid, welk besluit van den Gemeenteraad of van het college van Burgemeester en Wethouders als „verordening” moet worden aangemerkt. In verband hiermede is dan ook de explicatieve bepaling in het oude artikel 150 der Gemeentewet (thans artikel 193) geschrapt, teneinde aan de Wetenschap over te laten om te beslissen wat al dan niet onder het begrip „verordening” moet worden verstaan<sup>1)</sup>. Aangezien in de door mij aangegeven regeling alle besluiten, die geen verordeningen zijn, behoudens bovengenoemde uitzondering, door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur moeten worden goedgekeurd, is laatstgenoemde autoriteit derhalve steeds in de gelegenheid om te beslissen, wat hijzelf bij verordening moet vaststellen en wat de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds mag vaststellen, mits onder zijn goedkeuring.

Het benoemingsrecht van het personeel, in dienst van het Plaatselijk Fonds, zou ik willen zien toegekend aan de commissie van beheer, behoudens waar het betreft de zoogenaamde daggelders (koelies) e.d., welke door den Voorzitter der Beheerscommissie zouden kunnen worden aangesteld. Voor de benoemingen van het personeel, behalve de zoogenaamde daggelders, zou ik weer preventieve goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur willen eischen, zulks, wijl de aanstelling van onbetrouwbaar of onbekwaam personeel bij de Plaatselijke Fondsen in de practijk, dikwijls tot

<sup>1)</sup> Zie OPPENHEIM-VAN DER POT, Het Nederlandsche Gemeenterecht, 5de druk, deel I, blz. 315 en deel III, blz. 45.

groote teleurstelling heeft geleid. Nu in den door mij aangegeven gedachtengang het Plaatselijk Fonds rechtspersoonlijkheid heeft, volgt hieruit, dat het tot het aangaan van rechtshandelingen, alsmede tot het sluiten van leeningen, eveneens bevoegd moet worden geacht. Voor het aangaan van rechtshandelingen zou ik weder de voorafgaande goedkeuring van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur verplicht willen stellen. Bij het sluiten van een geldleening door de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds, zoude daarentegen, in verband met artikel 124 (3e) van de Wet op de Staatsinrichting, de voorafgaande goedkeuring van den Ordonnantiewetgever voorgeschreven moeten worden, aangezien nu een Gewest of Gemeente, ingesteld op den voet der Decentralisatiewetgeving, niet mag leenen zonder bovenbedoelde goedkeuring, een Plaatselijk Fonds, dat lager in rang is, hiertoe zeker niet gerechtigd kan worden geacht. De mogelijkheid behoort te worden geschapen, dat de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds subcommissie's uit haar midden benoemt, ter voorziening in nader aan te duiden onderwerpen, dan wel om den Voorzitter bij het dagelijksch bestuur van het Plaatselijk Fonds terzijde te staan. De bevoegdheid tot het doen van uitgaven (waartoe artikel 5 (2e lid) van het thans ter Oostkust van Sumatra vigeerende beheersreglement van 1922 de mogelijkheid opent), zoude ik evenwel niet aan het sub-comité toegekend willen zien, aangezien zulks in strijd zoude zijn met de slechts zeer beperkte bevoegdheid op financieel gebied, welke naar mijn boven aangegeven meening aan de commissie tot beheer van het Plaatselijk Fonds behoort te worden verleend. Het financieel beheer van het Plaatselijk Fonds zoude voor het overige kunnen worden geregeld op den voet, als thans bij artikel 9—17 van meergenoemd beheersreglement van 1922 voor de Plaatselijke Fondsen binnen het Gewest Oostkust van Sumatra is voorgeschreven, naar den inhoud waarvan korthedshalve moge worden verwezen <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Zie bijlage VII.

**BIJLAGE I.****EENIGE ARTIKELEN UIT HET POLITIEK CONTRACT  
MET LANGKAT VAN 1907, ZOOALS DIT IN 1917 EN  
LATER IS GEWIJZIGD.**

## artikel 4 (eerste lid).

Het gezag van den Bestuurder en de Landsgrooten bepaalt zich tot de inwendige aangelegenheden van het Landschap en zijn onderhoorigheden.

## artikel 12.

Wanneer het Gouvernement te eeniger plaatse in het Landschap Langkat mocht wenschen bezetting te leggen, versterkingen op te werpen of etablissementen op te richten, zullen de Bestuurder en de Landsgrooten daartoe alle mogelijke hulp en bijstand verleen; terwijl zij voor elk van zoodanige bezettingen, versterkingen of etablissementen kosteloos aan het Gouvernement zullen afstaan een uitgestrektheid gronds, ter grootte en ter plaatse naar de keuze van het Gouvernement, behoudens billijke schadeloosstelling aan rechthebbenden.

Zoodanige kosteloze afstand zal mede geschieden ten aanzien van gronden, welke het Gouvernement mocht wenschen te bestemmen voor de vestiging van nieuwe of de uitbreiding van bestaande hoofdplaatsen. Gronden, waarop reeds hoofdplaatsen zijn gevestigd, zullen mede desverlangd aan het Gouvernement worden afgestaan tegen billijke vergoeding van de uit den afstand voor den Bestuurder en de Landsgrooten voortvloeiende derving van inkomsten.

## artikel 14.

(1) Als onderhoorigen van den Sultan van het Landschap Langkat worden beschouwd alle personen die in dat landschap gevestigd zijn en niet krachtens het volgend artikel tot de rechtstreeksche onderhoorigen van den Lande worden gerekend.

(2) Bij geschil of iemand als onderhoorige van den Lande of van het zelfbestuur moet worden beschouwd, beslist de Gouverneur in hoogste ressort, zullende het zelfbestuur zich aan deze beslissing onderwerpen.

#### artikel 15.

(1) Als rechtstreeksche onderhoorigen van den Lande worden in het landschap Langkat beschouwd:

- a. Europeanen en met dezen gelijkgestelden;
- b. vreemde Oosterlingen (met inlanders gelijkgestelde personen);
- c. inlandsche landsdienaren;
- d. inlanders, gevestigd binnen de grenzen der terreinen, die tot een der doeleinden, in artikel 12 omschreven, door het zelfbestuur ter beschikking van den Lande gesteld of aan den Lande afgestaan zijn of zullen worden;
- e. inlandsche Christenen, zoodra en voor zoover zulks door den Gouverneur-Generaal zal worden bepaald;
- f. inlanders van buiten het gewest, die zich tijdelijk in het landschap Langkat bevinden;
- g. inlanders die gebonden zijn door een werkovereenkomst op den voet der koelieordonnantie.

(2) De rechtstreeksche onderhoorigen van den Lande zijn onderworpen aan de rechtspraak der rechtbanken en rechters van den Lande.

(3) De Bestuurder en de landsgrooten zijn verplicht alles te doen wat in hun vermogen is om op verzoek van de betrokken landsdienaren, rechtstreeksche onderhoorigen van den Lande, die verdacht zijn van eenig misdrijf of eenige overtreding, te doen opvatten en hen daarna aan bedoelde landsdienaren uit te leveren.

#### artikel 16.

De rechtbanken en rechters van het Gouvernement zullen met uitsluiting van den inheemschen rechter mede kennis nemen van:

(1) Alle strafvorderingen tegen onderdanen van den Sultan:

a. wegens misdrijven en overtredingen te zamen met rechtstreeksche onderdanen van het Gouvernement gepleegd;

b. wegens misdrijven tegen het Gouvernement of zijne rechtstreeksche onderdanen, dan wel ten aanzien van zijne eigendommen of die zijner rechtstreeksche onderdanen gepleegd;

c. wegens misdrijven en overtredingen ten aanzien der Gouvernements-inkomsten;

d. wegens overtreding van de bepalingen op den in-, uit- en doorvoer van vuurwapenen, buskruit en ammunitie;

e. wegens misdrijven en overtredingen met betrekking tot telegraaflijnen en kabels, hetzij deze liggen binnen het landschap, hetzij daarbuiten;

f. wegens overtreding van door den Wetgever van Nederlandsch-Indië vastgestelde of nader uit te vaardigen verordeningen en bepalingen, welke voor het landschap en zijne ingezetenen van verbindende kracht zijn;

(2) Alle burgerlijke rechtsvorderingen tegen onderdanen van den Sultan:

a. waarin één of meer rechtstreeksche onderdanen van het Gouvernement als medegedaagden betrokken zijn;

b. welke gegrond zijn op de onder (1) bedoelde misdrijven en overtredingen.

De ambtenaren van het Gouvernement zijn bevoegd tot opsporing van bovenbedoelde misdrijven en overtredingen en zullen daarin door den bestuurder en de landsgrooten steeds zooveel mogelijk worden bijgestaan.

De bestuurder en de landsgrooten zullen de vonnissen in de bovenbedoelde gevallen over hunnen onderdanen uitgesproken, steeds eerbiedigen en voor de uitvoering daarvan bijstand verlenen.

#### artikel 18 1ste en 2de lid.

De bestuurder en de landsgrooten zijn aansprakelijk voor de handhaving van orde en rust onder hunne onderdanen. Zij zullen desverlangd en in overleg met den Resident der Oostkust van Sumatra alle voor de overige ingezetenen des Lands geldige politioneele verordeningen en keuren ook op

hunne onderdanen van toepassing verklaren en ten aanzien van dezen handhaven.

artikel 32 juncto 36 2 de en 3 de lid.

De Bestuurder en de Landsgrooten heffen geen belastingen. Met toestemming van het Gouvernement kunnen echter belastingen worden ingevoerd ten bate van de Landschapskas, vermeld in artikel 34. De Bestuurder blijft echter gerechtigd tot het vorderen der huldegescenken, in de adat bekend onder den naam van „barang larangan”. De mindere hoofden behouden, voorzover zij daarop overeenkomstig de volksinstellingen aanspraak hebben, het recht tot het heffen van „ratoesan” en van „pantjoeng alas”.

De Bestuurder en de Landsgrooten zullen ten aanzien van het doen opbrengen van geldelijke belastingen en het doen verrichten van persoonlijke diensten binnen de hun dien-aangaande gestelde grenzen handelen in overeenstemming met den Resident en zooveel mogelijk in dien zin, dat hunne onderhoorigen aan dezelfde verplichtingen worden onderworpen als de bevolking der aangrenzende in gelijke omstandigheden verkeerende streken.

artikel 34.

Alle inkomsten van het Zelfbestuur, daaronder begrepen die uit de vergunningen en concessiën, bedoeld in de artikelen 26 en 27, de opbrengst der belastingen, bedoeld in artikel 32, eerste lid en de schadeloosstelling, bedoeld in artikel 33 van dit contract, worden gestort in een Landschapskas, welke onder beheer en bewaring staat van den Resident of een door dezen aangewezen ambtenaar, dan wel van een college of een Commissie door de Regeering daartoe aangewezen.

Uit de Landschapskas worden aan den Bestuurder en de Landsgrooten uitgekeerd de voor ieder hunner in de bijlage van dit contract aangegeven bedragen; voorts worden daaruit de ambtenaren en beambten van het Zelfbestuur bezoldigd, terwijl het overige in overeenstemming met den vertegenwoordiger van het Gouvernement wordt besteed in het belang van Land en Volk.

**BIJLAGE II.**

No. 34.

EXTRACT uit het Register der Besluiten van  
den Resident der Oostkust van Sumatra.

BENKALIS, den 20sten Mei 1885.

De Resident der Oostkust van Sumatra. —

In ervaring gekomen, dat in Deli verscheidene stukken grond, ook buiten de hoofdplaatsen, door het Inlandsch bestuur zijn verkocht aan Europeanen en Chineezzen, zonder dat daarop de vereischte sanctie van het gewestelijk bestuur werd gevraagd of verkregen, en dat zelfs in vroeger tijd het vendukantoor aldaar zijn bemiddeling heeft verleend om die gronden in publieke veiling te brengen;

dat eveneens door sommige ondernemers stukken grond in huur zijn uitgegeven, die aan hen door de Inlandsche Vorsten slechts voor een bepaalden tijd waren afgestaan voor het daarop vestigen eener landbouwonderneming, met de daarvoor benoodigde gebouwen;

Gelet op art. 2, b van het Gouvernements Besluit van 21 September 1881 No. 56 (dezerzijdsche missive van 16 October 1881 No. 2566), waarbij in herinnering wordt gebracht, dat de uitgifte van gronden door de Inlandsche Bestuurders ter Oostkust van Sumatra aan Europeanen en Vreemde Oosterlingen zonder toestemming van het Hoofd van gewestelijk bestuur, ingevolge contractueele bepalingen niet mag geschieden;

Gelet op enz.

Nog gelet op dezerzijdsche missive van 15 Augustus 1884 No. 1896, gericht aan de Chefs van afdeelingen, waarbij de strijdigheid met de Maleische hadat van uitgifte van gronden in eigendom besproken is;

Overwegende dat die uitgifte van gronden door de Inlandsche bestuurders aan Europeanen en Vreemde Oosterlingen, zonder de sanctie van den Resident, alzoo contrac-



tueel onwettig is, en voor zoover betreft den afstand in eigendom, van een Inlandsch standpunt gezien, strikt genomen zelfs niet te sanctioneeren is;

dat de vroeger onwettige tusschenkomst van het vendukantoor hiertegen niet kan worden ingeroepen als een sanctie van het wettig bevoegd bestuur;

dat enz.

dat de uitgifte van gronden door Europeesche ondernemers aan personen, niet tot hunne onderneming behoorende, en voor het oprichten van gebouwen niet voor het drijven hunner onderneming benoodigd, moet beschouwd worden als buiten hunne bevoegdheid te gaan, zelfs al is in hunne contracten niet gestipuleerd, dat elke overdracht van rechten onderworpen is aan de toestemming van de Inlandsche bestuurders en aan de goedkeuring van den gewestelijken bestuurder;

dat het gevolg van dezen onwettigen toestand het schadelijkst is voor de opgezetenen van de bedoelde gronden zelf, die elken wettigen titel missen op de door hen, soms met vrij kostbare gebouwen geoccupeerden grond, terwijl die gebouwen thans evenmin verhandelbaar zijn, als dat zij op welke wijs ook te bezwaren zijn;

dat de nadeelen van dien toestand zich, althans voor de directe onderdanen van het Gouvernement, te meer doen gevoelen, naarmate de voornaamste centra van bevolking zich meer uitbreiden en een meer blijvend aanzien beginnen te verkrijgen, doordat de behoefte aan wettige regeling en aan het toekennen van een zakelijk recht op den grond zich meer en meer aan ons opdringt;

dat in de gegeven omstandigheden aan uitgifte van gronden met recht van opstal volgens den VIIen titel van het Burgerlijk Wetboek voor Nederlandsch Indië (art. 711—719) voor het beoogde doel de voorkeur moet gegeven worden boven andere vormen van zakelijk recht en in ieder geval (met het oog op het Inlandsch recht) boven afstand in eigendom, zij het dan ook dat ons recht van opstal tot nog toe feitelijk nog niet vatbaar is voor bezwaring met hypotheek;

dat enz.

Overwegende verder, dat de billijkheid medebrengt, dat met de bestaande orde van zaken zooveel mogelijk rekening wordt gehouden, hetgeen geschieden kan:

1e. door de Europeanen en Vreemde Oosterlingen preferent te verklaren op de door hen thans geoccupeerde gronden voor een uitgifte met recht van opstal, altijd voor zoover enz.

2e. door enz.

3e. door aan de ondernemers, die gronden hebben uitgegeven (zooals te Medan) of waar zich alsnog een centrum van bevolking zal vestigen (zooals bij het spoorwegstation te Timbang Langkat), in overweging te geven afstand te doen van hunne contractueele rechten op die gronden, en hen als compensatie daarvoor kosteloos toekennen recht van opstal op een bepaald gedeelte dier gronden;

Overwegende voorts, dat voor een uitgifte van grond met recht van opstal in den regel een termijn van 40 jaren voldoende is te achten;

dat een jaarlijks te betalen cijns daarvoor, met het oog op de inlandsche gebruiken, te verkiezen is boven een som in eens, en mocht de eerste vorm van betaling niet overeen zijn te brengen met ons recht van opstal (wat uit de wet trouwens niet blijkt), dat het dan het beste is om de som in eens contractueel te verdeelen over het aantal jaren, waarvoor het recht van opstal gegeven is;

dat verder door hem, Resident, met de Vorsten van Deli, Langkat en Serdang is overeengekomen:

1e. voor de uitgifte van gronden met recht van opstal als maatstaf van betaling aan te nemen  $f$  0.10 per vierkante meter,

2e. dat die gelden, voor zoover betreft de hoofdplaatsen Laboean Deli, Medan, Bindjei, Tandjoeng Poera en Rantau Pandjang, uitsluitend zullen worden bestemd voor de behoeften van gezegde plaatsen, en beheerd door een commissie, bestaande uit een vertegenwoordiger van het Inlandsche bestuur, den plaatselijk besturenden ambtenaar, het voornaamste Hoofd der Chineez en twee door de drie eersten te kiezen ingezetenen der plaats, onverschillig van welken landaard;

Zullende van de uitgaven en ontvangsten behoorlijk aantekening worden gemaakt en van die aantekeningen, met de bewijzen, zoo noodig inzage worden gegeven aan belanghebbenden;

Heeft besloten:

Den Assistent Resident van Deli op te dragen om de Inlandsche Zelfbesturen in zijn afdeeling, de ambtenaren en telkens als het voorkomt ook de verdere belanghebbenden (voor zooveel noodig) met de overwegingen van dit besluit in kennis te stellen en hem op te dragen daarnaar te handelen en te doen handelen.

Afschrift dezes verleend aan den Assistent-Resident van Deli tot informatie en naricht.

De Resident  
der Oostkust van Sumatra.

## BIJLAGE III.

BEGROOTING PLAATSELIJK FONDS TE BINDJEI  
VOOR 1916.

INKOMSTEN.		UITGAVEN.	
Onderdeel:		Artikel:	
1. Saldo 1915 . . . . .	f 5000.—	1. Onderhoud wegen . . . . .	f 500.—
2. Hasil kota . . . . .	- 7120.50	2. Zware herstellingen wegen enz. . . . .	- 2982.—
3. „ buiten kota . . . . .	- 6878.81	De Voorzitter licht toe dat de wegen voldoende onderhou- den kunnen worden als de wals 6 maan- den werkt; den ove- rigen tijd kan ze ver- huurd worden (zie onderdeel 17 Ink.)	
4. „ kota . . . . .	- 750.—	3. Onderhoud van ge- bouwen . . . . .	- 350.—
5. „ buiten kota . . . . .	- 1250.—	4. Reinigingsdienst w.o. aankoop van een muildier ad. f 350.—	- 5790.—
8. Huur kleine landbouw	- 209.55	5. Bouw nieuwe kar- renloods en stal . . . . .	- 2000.—
9. Bijdrage straatver- lichting . . . . .	- 5400.—	6. Watervoorziening pompen . . . . .	- 1080.—
10. Nummers . . . . .	- 600.—	7. Straatverlichting a. onderhoud f 9618 b. nieuwe straat- verlichting f 5000	- 14618.—
11. Varkenslachthuis . . . . .	- 1560.—	8. Brandweer . . . . .	- 516.—
12. Rundslachthuis . . . . .	- 550.—	9. Tractementen . . . . .	- 1530.—
13. Staangelden . . . . .	- 350.—	10. Nummers . . . . .	- 500.—
14. Verkoop gasoline . . . . .	- 1000.—	11. Schrijfbehoeften . . . . .	- 50.—
15. Brandweer mandoer . . . . .	- 108.—	12. Procedeeren . . . . .	- 50.—
16. Vermakelijkheidsbe- lasting . . . . .	- 2000.—	13. Niet te innen hasil tanah . . . . .	- 2000.—
17. Verhuur stoomwals . . . . .	- 200.—	14. Onderzoek Water- leiding . . . . .	- 500.—
18. Verhuur goedang benzine . . . . .	- 180.—	15. Onvoorzien . . . . .	- 1590.—
Totaal . . . . .	f 33156.86	Totaal . . . . .	f 34056.—

(Er zit een fout ad. f 899.14 in de telling, die niet te verklaren is).  
Aldus in Ontvangst en Uitgaaf vastgesteld op 25 November 1915  
(Begrooting voor 1916).

## BIJLAGE IV.

**MODELACTE VAN AFSTAND VAN ERFPACHTSRECHT  
OP GROND DOOR EEN ZELFBESTUURDER TER OOST-  
KUST VAN SUMATRA AAN EEN NIET-ZELFBE-  
STUURSONDERHOORIGE, VASTGESTELD BIJ GOU-  
VERNEMENTSBESLUIT VAN 26 OCTOBER 1889 No. 24.  
(Bijblad 5271).**

Zijn Hoogheid de (titel van den vorst) en zijn betrokken  
rijks grooten verleen en aan (naam van den rechthebbende)  
het erfpachtsrecht op een perceel grond, gelegen te .....

.....  
begrensd als volgt .....  
waarvan de afmetingen zijn .....  
om (doel waarvoor het erfpachtsrecht op den grond is aan-  
gevraagd)

en zulks onder de voorwaarden, die hieronder zijn aange-  
geven:

## Artikel I.

Dit erfpachtsrecht wordt verleend tot op ultimo.....

## Artikel II.

De erfpachter zal over dit perceel eene jaarlijksche pacht  
voldoen van *f* ..... zegge .....  
Het bedrag van die erfpacht zal telkens na ommekomst van  
elke vijf jaar door den..... (titel van den  
Zelfbestuurder) kunnen verhoogd of verlaagd worden in  
verband tot huurwaarde-vermeerdering of -vermindering  
van het perceel, onder deze beperking nochtans, dat de te  
betalen pachtschat nimmer zal mogen overschrijden het be-  
drag van tien cents Ned. Indisch courant per m<sup>2</sup> en per jaar  
en ook evenmin een maximum van het  $\frac{1}{5}$  gedeelte der huur-  
waarde van het perceel, die van de daarop geplaatste ge-  
bouwen daaronder begrepen.

## Artikel III.

De erfpacht zal worden betaald aan den Controleur te ....  
 ..... in twee gelijke halfjaarlijksche termijnen.

## Artikel IV.

De berekening daarvan zal ingaan met den 1sten.....  
 en de halfjaarlijksche termijnen daarvan zullen opvorderbaar zijn op elken 1sten ..... en 1sten..... daaraanvolgend.

## Artikel V.

Het erfpachtsrecht zal van rechtswege en zonder voorafgaande sommatie tot betaling of ingebreke stelling vervallen, indien de deswege verschuldigde erfpacht over twee jaren niet betaald is.

## Artikel VI.

De erfpachter is bevoegd de boomen, die op het perceel voorkomen, om te kappen of op andere wijze te verwijderen zonder verplicht te zijn andere daarvoor in de plaats te stellen.

## Artikel VII.

Hij oefent ook overigens en gedurende den tijd van zijn genot op dat perceel alle rechten uit, die aan den eigendom daarvan verbonden zijn, behoudens de bepalingen van den achtsten titel, tweede boek van het Burgerlijk Wetboek, die op dit erfpachtsrecht van toepassing zijn, voorzover daarvan door de overige bepalingen dezer acte niet is afgeweken.

## Artikel VIII.

De rechten en verplichtingen van den erfpachter zullen ingaan met den dag, waarop deze acte, nadat daarop de goedkeuring van den Resident der Oostkust van Sumatra zal

verkregen wezen, door den Controleur te ..... zal zijn ingeschreven in het daartoe bestemde openbare register, zullende geen overgang dier rechten en verplichtingen worden erkend, zoolang daarvan geen aantekening in het register is gehouden.

Gegeven te ..... den .....

De ondergeteekende verklaart het in deze acte omschreven erfpachtsrecht onder de daarbij bepaalde voorwaarden te aanvaarden.

Goedgekeurd bij besluit van den Resident der Oostkust van Sumatra ddo ..... No. .... voorzoover deze afstand geen afbreuk doet aan reeds vroeger verkregen rechten van derden.

Geregistreerd ten kantore van den Controleur te .....  
..... op heden den ..... onder No. ....

## BIJLAGE V.

**BEGROOTING VAN INKOMSTEN 1934**  
**GEMEENTE BINDJEI — GEWONE DIENST.**

Onderdeel.	Omschrijving der Ontvangsten.	Werkelijke ontvangsten volgens de laatst afge- sloten reken- ning 1932.	Geraamd Bedrag	
			Vorige jaar 1933.	Thans 1934.
I	Batig slot van het dienst- jaar 1933 . . . . .	f 14431.01	f 11000.—	f 1.—
II	Opbrengst hasil tanah . . .	- 9950.12	- 11000.—	- 11000.—
III	Winst van het Waterleiding- bedrijf . . . . .			- 1262.—
IV	Winst van het Passarbedrijf			- 24026.55
V	Winst van het Slachtbedrijf .			- 5100.—
VI	Rente van het kapitaal, door de Gemeente aan het Water- leidingbedrijf verstrekt . . .			- 5622.50
VII	Rente van het kapitaal, door de Gemeente aan het Passar- bedrijf verstrekt . . . . .			- 1018.45
VIII	Rente van het kapitaal, door de Gemeente aan het Slacht- bedrijf verstrekt . . . . .			- 375.—
IX	Inkomsten Europeesche Be- graafplaats . . . . .	- 222.—	- 1.—	- 1.—
X	Rooigelden . . . . .	- 1172.63	- 800.—	- 600.—
XI	Uitkeering automobielbelas- ting door den Cultuurraad .	- 3484.99	- 2500.—	- 2800.—
XII	Renten van bij de Bank be- waarde gelden en effecten der Gemeente . . . . .	- 1877.84	- 3758.—	- 2191.—
XIII	Vergunningsrecht . . . . .	- 2850.—	- 2500.—	- 2200.—
XIV	Vermakelijkheidsbelasting . .	- 2678.61	- 1500.—	- 2000.—
XV	Restitutie overschrijving Con- troleursgrants . . . . .		- 250.—	- 1.—
XVI	Sadobelasting . . . . .		- 1.—	- 1.—
XVII	Terugbetaling voorschotten .	- 995.—		- 337.50
XVIII	Terugbetaling benzinekosten door den Opzichter der G.W.	- 672.33	- 300.—	- 300.—
XIX	Opbrengst autowaschplaats .	- 435.—	- 400.—	- 250.—
	Transporteeren . .	f 38769.53	f 34010.—	f 59087.—



Onderdeel.	Omschrijving der Ontvangsten.	Werkelijke ontvangsten volgens de laatst afge- sloten reke- ning 1932.	Gevraagd Bedrag	
			Vorige jaar 1933.	Thans 1934.
	Per transport . . .	f 38769.53	f 34010.—	f 59087.—
XX	Opbrengst hondenbelasting . . .	- 166.50	- 120.—	- 100.—
XXI	Staangelden ijsdepôts en ben- zinepompen . . . . .	- 240.—	- 240.—	- 900.—
XXII	Straatverlichtingsbelasting . . .	- 2882.89	- 2500.—	- 3000.—
XXIII	Opbrengst tennisbanen . . . . .	- 198.—	- 220.—	- 140.—
XXIV	Opbrengst verkoop van afge- keurde goederen . . . . .		- 1.—	- 1.—
XXV	Opbrengst veeweide . . . . .	- 344.—	- 500.—	- 240.—
XXVI	Terugbetaling loonen Geme- entepersoneel tijdelijk ter beschikking gesteld aan derden	- 66.10	- 50.—	- 1.—
XXVII	Levering van goederen aan derden . . . . .	- 145.61	- 100.—	- 1.—
XXVIII	Terugbetaling pensioenkosten	- 605.88	- 685.—	- 672.—
XXIX	Andere ontvangsten . . . . .	- 149566.49	- 1.—	- 1.—
	Totaal Ontvangsten Gewone Dienst . . .	f 192985.—	f 38427.—	f 64143.—

**BIJLAGE VI.**

No. 350/R.

EXTRACT uit het Register der Besluiten van  
den Resident der Oostkust van Sumatra.

MEDAN, 14 Augustus 1886.

De Resident der Oostkust van Sumatra.

Gelezen enz.

Gelet op enz.

Heeft besloten:

I. Te bepalen, dat commissien worden ingesteld, die het beheer zullen voeren over de gelden, welke voor het erfpachtsrecht op de ter hoofdplaatsen MEDAN, LABOEAN DELI en BINDJEI uit te geven perceelen zullen worden betaald en die door de betrokken inlandsche vorsten zijn bestemd en door hen beschikbaar gesteld om te worden aangewend voor de behoeften van gezegde hoofdplaatsen;

II. Te bepalen, dat aan die commissien zal zijn opgedragen, om, in overleg met de betrokken vorsten:

a. het bedrag van den te betalen erfpacht voor elk perceel vast te stellen en voor zoover noodig later te herzien;

b. die fondsen te beheeren en aan te wenden voor de behoeften van de plaats;

c. jaarlijks eene verantwoording van de ontvangen gelden aan den Resident te zenden;

III. Te bepalen, dat de Controleurs van Medan, Laboean Deli en Boven Langkat, elk op zijne standplaats, voorzitters dier commissien zullen wezen;

IV. Te benoemen tot leden dier commissien:

1e. Te Medan:

a. enz.

2e. Te Laboean Deli:

a. enz.

3e. Te Bindjei:

a. enz.

Afschrift dezes verleend aan den Assistent-Resident van Deli, en extracten aan de belanghebbenden tot informatie.

De Resident der Oostkust van Sumatra.

**BIJLAGE VII.****PLAATSELIJK BEHEERSREGLEMENT.**

Reglement op het beheer en de administratie der thans bestaande en eventueel te vormen plaatselijke fondsen in het Gouvernement Oostkust van Sumatra vastgesteld bij besluit van den waarnemend Gouverneur der Oostkust van Sumatra van 13 October 1922 No. 1418.

## Artikel 1.

1. De gelden der plaatselijke fondsen worden beheerd door commissiën, bestaande uit het betrokken hoofd van plaatselijk bestuur of diens wettigen vervanger als voorzitter, tevens Secretaris-Penningmeester en hoogstens veertien leden, behoorend tot de verschillende klassen der bevolking, door het afdeelingshoofd bij besluit te benoemen en te ontslaan.

2. De sectiechef der Locale Werken en buiten het cultuurgebied de ambtenaar der B. O. W. de Chineesche officieren, of Wijkmeesters, de vertegenwoordiger van het Inlandsch Zelfbestuur en het erkende hoofd der Klingaleezen zijn ter plaatse hunner vestiging ambtshalve lid dier commissiën.

3. De administratie der fondsen wordt gevoerd door den voorzitter, die als penningmeester ook met de bewaring der gelden is belast.

4. Na afloop van elk kwartaal houdt de commissie op plaatsen waar geen gemeenteraad gevestigd is een vergadering, waarbij de stand der kas en andere belangrijke zaken worden besproken.

Alsdan worden door telkens twee door die vergadering op voorstel van den voorzitter aan te wijzen leden de boeken gecontroleerd.

## Artikel 2.

De afdeelingshoofden zijn verplicht de kassen en administratiën minstens tweemaal 's jaars te inspecteeren en met de eventueel daarbij gebleken onregelmatigheden het Hoofd van Gewestelijk Bestuur in kennis te stellen.

## Artikel 3.

1. De bevoegdheid en de werkkring van elke commissie strekken zich uit de volgende aangelegenheden.

1e. het nemen van maatregelen die in het belang van de openbare gezondheid, het openbare verkeer, de straatverlichting, en netheid en de verfraaiing der plaats harer vestiging door haar worden wenschelijk geacht en voor zoover zij die maatregelen uit de tot hare beschikking zijnde of komende geldmiddelen zal kunnen bekostigen en er van overheidswege geene voorzieningen ter zake getroffen zijn of worden.

2e. het doen van voorstellen aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur ten aanzien van de sub 1e van dit artikel bedoelde aangelegenheden, voor zoover hare eigene middelen te kort schieten om in de door haar vermeende behoefte te voorzien;

3e. het geven van voorlichting en advies over diezelfde onderwerpen wanneer haar dat door het Hoofd van Gewestelijk Bestuur gevraagd zal worden;

4e. het sluiten van contracten voor de levering van de artikelen die benoodigd zijn voor het nemen van de maatregelen sub 1e van dit artikel bedoeld, met dien verstande dat de commissie zonder de toestemming van het Hoofd van Gewestelijk Bestuur zich daarbij voor niet langer tijd zal mogen verbinden dan tot het einde van het jaar volgende op dat waarin het contract gesloten wordt;

5e. het opnemen van gelden onder verband der inkomsten van het „fonds" over het loopende en het eerstvolgende jaar, met dien verstande dat de geldende gelden uiterlijk op Ultimo van het laatstgenoemde jaar in hun geheel en met de daarop verschuldigde renten moeten worden terugbetaald en het Hoofd van Gewestelijk Bestuur zijne toestemming tot de leening zal hebben verleend.

## Artikel 4.

1. Elke Commissie gevestigd op plaatsen, waar geen gemeenteraad is ingesteld, vergadert jaarlijks ten minste vier

malen en voorts zoo dikwijls als de voorzitter het noodig oordeelt, of het door minstens twee leden schriftelijk en met opgave van redenen wordt gevraagd.

Op plaatsen waarvoor een gemeenteraad is ingesteld wordt door het fonds niet vergaderd dan alleen om de begrooting van inkomsten vast te stellen.

2. De oproeping ter vergadering geschiedt schriftelijk, door den Voorzitter zooveel mogelijk, minstens tweemaal 24 uren vóór het houden daarvan.

3. Het oproepingsbiljet vermeldt zooveel mogelijk de punten van behandeling.

4. De commissie kan echter ook na voorafgaande urgent-verklaring staande de vergadering de behandeling van andere punten aan de orde stellen en afdoen.

5. De commissie kan, indien zij dat wenschelijk acht, ook andere personen uitnoodigen tot bijwoning harer vergaderingen en tot het geven van voorlichting en advies.

6. Het Hoofd van Gewestelijk Bestuur en het Afdeelingshoofd hebben het recht de vergaderingen bij te wonen en aan de beraadslagingen deel te nemen, aan de stemmingen echter niet, echter voor wat de Afdeelingshoofden betreft indien zij niet uit anderen hoofde als lid of voorzitter van de commissie optreden.

7. De vergadering beraadslaagt onder de leiding van den voorzitter der commissie.

8. Bij afwezigheid of verhindering van den voorzitter wordt de leiding der vergadering opgedragen aan het Europeesche lid, dat het langst in functie is. Bij gelijke anciënniteit beslist het lot.

9. De beslissingen der commissie worden genomen bij meerderheid van de ter vergadering uitgebrachte stemmen.

10. Voor eene geldige beslissing moet minstens de helft der leden, buiten den voorzitter, ter vergadering aanwezig zijn.

11. Stemming over zaken geschiedt in den regel mondeling, die over personen steeds door middel van gesloten briefjes. De vergadering kan echter ook de stemming over zaken op laatstgenoemde wijze doen plaats hebben.

12. Bij staking van stemmen beslist, indien de stemming mondeling is geschied, de voorzitter, en anders het lot.

13. Van het verhandelde ter vergadering worden door den secretaris aanteekeningen gehouden, die nader door hem in het notulenboek worden ingeschreven, ter eerstvolgende vergadering voorgelezen en aan de goedkeuring der vergadering onderworpen.

14. Na goedkeuring worden zij vastgesteld door de onderteekening van den voorzitter.

#### Artikel 5.

1. De technische uitvoering van de beslissingen der commissie is opgedragen aan een sub-comité, bestaande uit den voorzitter en een door de commissie aan te wijzen lid.

2. De commissie kan het uitvoerend comité de bevoegdheid verleen tot het doen van uitgaven tot een door haar te bepalen bedrag voor zaken, waaromtrent zij zelve nog geene beslissing genomen heeft.

3. Maakt het sub-comité van die bevoegdheid gebruik, dan worden de door hetzelfde gedane uitgaven in de eerstvolgende vergadering aan het oordeel der commissie onderworpen.

4. De administratieve uitvoering van de beslissingen der commissie is opgedragen aan den voorzitter, die de commissie ook in het algemeen tegenover derden vertegenwoordigt.

#### Artikel 6.

De inkomsten van het fonds bestaan uit:

1e. de door de Inlandsche Zelfbesturen ter beschikking van de commissie gestelde cijnsen voor verleende rechten op grond;

2e. vrijwillige giften en contributiën voor straatverlichting of voor andere doeleinden;

3e. retributiën en andere door het fonds verworven inkomsten.

## Artikel 7.

De commissie is bevoegd tot het indienstnemen van personen, die tegen betaling ten laste van het fonds door haar belast worden met bepaalde werkzaamheden in het belang der door de commissie te nemen maatregelen, bedoeld bij artikel 3 sub 1e van dit reglement.

## Artikel 8.

De Secretaris of Secretaris-Penningmeester is verplicht tot:

1. Het aanleggen en bijhouden van een notulenboek en een register, waarin aanteekening wordt gehouden van alle werken, die ten laste van het Fonds zijn uitgevoerd, met vermelding van de uitgaven die daarvoor gedaan zijn;

2. het houden van minuut van alle uitgaande stukken waarvan de raadpleging later kan noodig wezen;

3. de zorgvuldige bewaring van de inkomende stukken, en in het algemeen van alle teekeningen, begrotingen en geldelijke verantwoordingen, die tot het archief behooren.

De onder sub 1, 2 en 3 omschreven werkzaamheden kunnen, onder zijn toezicht en zijn verantwoordelijkheid, door den Secretaris, Hoofd van Plaatselijk Bestuur, geschieden door een door hem aan te wijzen lid of beambte van het Fonds.

## Artikel 9.

1. Uiterlijk twee maanden voor den aanvang van het jaar, waarvoor zij dienen moet, wordt voor elk fonds door de beheerscommissie een begrooting van ontvangsten en uitgaven opgemaakt, overeenkomstig de hierbij gevoegde modellen A.<sup>1)</sup> en B.<sup>1)</sup>), welke dadelijk daarop, voorzien van de noodige toelichtingen, welke niet mogen verwijzen naar vorige begrootingen, in tweevoud, door tusschenkomst van het Afdelingshoofd aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur ter goedkeuring wordt aangeboden.

2. Indien daartoe naar zijn oordeel aanleiding bestaat, kan

<sup>1)</sup> Deze modellen zijn niet opgenomen.

het Hoofd van Gewestelijk Bestuur na de commissie te hebben gehoord in de begrooting de noodige wijzigingen en aanvullingen aanbrengen, waarna zij door hem wordt goedgekeurd.

3. De begrooting behoeft, om te werken, de goedkeuring van den Gouverneur der Oostkust van Sumatra. Waar gemeenteraden zijn ingesteld wordt door hem vooraf de betrokken raad in de gelegenheid gesteld ter zake zijn oordeel uit te spreken of van zijn wenschen te doen blijken, waarmede zooveel mogelijk wordt rekening gehouden.

Bij afwijking wordt zulks bij gemotiveerd besluit ter kennis van den betrokken gemeenteraad gebracht.

4. De begrooting wordt verbindend door haar ontvangst bij het Hoofd van Plaatselijk Bestuur.

5.—Is zulks nog niet geschied op 1 Januari van het jaar waarvoor zij dienen moet, dan strekt, totdat de begrooting verbindend wordt, die van het vorig jaar tot grondslag van het beheer voor het als dan aangevangen dienstjaar.

#### Artikel 10.

1. De begrooting wordt voor de uitgaven in afdeelingen en artikelen en voor de ontvangsten in onderdeelen gesplitst.

2. Op de begrooting van uitgaven wordt een afzonderlijk artikel voor „onvoorziene uitgaven” en op de begrooting van ontvangsten een afzonderlijk onderdeel voor „alle andere ontvangsten” uitgetrokken.

#### Artikel 11.

1. Bij de begrooting wordt bepaald:

a. welke artikelen mogen worden aangevuld door overschrijving van den post voor onvoorziene uitgaven;

b. van welke artikelen, buiten den post onvoorziene uitgaven, overschrijving geoorloofd is, met aanwijzing tevens van de posten, welke door de overschrijving mogen worden verhoogd.

2. Bij de toepassing van het bepaalde onder a en b wordt in acht genomen, dat:



a. begrootingsposten betreffende vaste uitgaven, als b.v. die ter zake van bezoldigingen, niet uit den post onvoorziene uitgaven, noch uit eenig ander artikel aanvulbaar worden verklaard;

b. af- en overschrijving van en op artikelen slechts mag geschieden binnen de grenzen van de betrokken afdeling der begrooting van uitgaven.

3. Alle overschrijvingen geschieden door den voorzitter van het fonds bij besluit volgens hierbij gevoegd model C.<sup>1)</sup>, waarvan een afschrift wordt aangeboden aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur, door tusschenkomst van het Afdelingshoofd.

4. Wijzigingen in de begrooting, waartoe niet bij de begrooting zelve machtiging is verleend, komen op dezelfde wijze tot stand als in artikel 9 ten aanzien van de begrooting is voorgeschreven.

Zij worden opgemaakt volgens hierbij gevoegd model D.<sup>1)</sup>.

#### Artikel 12.

Het dienstjaar loopt van 1 Januari tot en met 31 December.

#### Artikel 13.

Voor elk dienstjaar en ieder fonds afzonderlijk worden door de voorzitters (Hoofden van plaatselijk bestuur of hun wettige vervangers) aangehouden:

- a. een kasboek volgens model E.<sup>1)</sup>;
- b. een memoriaal van inkomsten, volgens model F.<sup>1)</sup>;
- c. een register van uitgaven, volgens model G.<sup>1)</sup>.

#### Artikel 14.

1. Het kasboek wordt door het betrokken afdelingshoofd gefolieerd en gewaarmerkt.

In het kasboek worden alle uitgaven, artikelsgewijs, en alle ontvangsten, onderdeelsgewijs geboekt, en onmiddellijk ingeschreven.

---

<sup>1)</sup> Deze modellen zijn niet opgenomen.

Het wordt aan het einde van iedere maand afgesloten met vermelding van het saldo en met aantekening daaronder of het boeksaldo met het saldo in kas overeenstemt en zoo neen, welk verschil tusschen de saldi bestaat.

#### Artikel 15.

Behalve de in artikel 13 genoemde registers en boeken, wordt een inventarisregister aangehouden van alle eigendommen en bezittingen van het betrokken fonds, volgens model H.<sup>1)</sup>, waarin van alle mutatiën behoorlijk aantekening wordt gehouden, onder vermelding van de aanleiding of de machtiging daartoe.

#### Artikel 16.

1. Jaarlijks wordt in de maand Januari door den voorzitter in overleg met de commissie aan het Hoofd van Gewest verslag uitgebracht nopens het fonds over het afgelopen jaar, onder overlegging van een afschrift van het inventarisboek, afgesloten op het einde van het afgelopen jaar.

2. In dit verslag moeten worden opgenomen:

a. een overzicht van de ontvangsten en uitgaven in volgorde der begrotingen, met toelichting van de voornaamste verschillen in raming en hetgeen werkelijk is ontvangen en uitgegeven;

b. welke maatregelen of beslissingen zijn genomen in het belang der fondsen;

c. andere belangrijke mededeelingen, als gehouden commissievergaderingen en kasinspectie, mutatiën in de commissie van beheer enz.

#### Artikel 17.

1. Bij overgave en overname van eenige kas worden het kasboek en het inventarisregister afgesloten.

2. De overeenstemming tusschen het boeksaldo en het

---

<sup>1)</sup> Dit model is niet opgenomen.

aanwezige kassaldo, en die tusschen inventarisboek en de aanwezige eigendommen en bezittingen, wordt geconstateerd door een door den overgever en den overnemer in de boeken te stellen verklaring.

#### Artikel 18.

Dit reglement kan worden aangehaald als „Plaatselijk Beheersreglement 1922”.

TEN TWEEDE. Dit besluit treedt in werking op 1 November 1922.

## STELLINGEN.

### I.

De rechtsmacht van den Zelfbestuursrechter in een Landschap met zoogenaamd Lang Politiek Contract strekt zich niet uit tot de berechting van strafbare feiten, welke door zijn onderhoorigen buiten de grenzen van het Landschap zijn begaan.

### II.

De uitdrukking: „Inlandsche hoofden, die wettig gezag uitoefenen”, voorkomende in artikel 92 van het Strafwetboek voor Nederlandsch-Indië, omvat slechts die hoofden, die dit gezag uitoefenen in rechtstreeks bestuurd gebied, hetzij krachtens aanstelling, hetzij krachtens erkenning door het Gouvernement van Nederlandsch-Indië of door één zijner organen.

### III.

De Residentierechter in de Buitengewesten is verplicht om, wanneer hem door een ambtgenoot op Java of Madoera de executie van een door laatstgenoemde gewezen vonnis wordt verzocht, bij die executie de in het Rechtsreglement Buitengewesten gegeven voorschriften met betrekking tot de executie van de door den Residentierechter in de Buitengewesten gewezen vonnissen, toe te passen.

### IV.

Onder den term „beweerde eigendom”, voorkomende in artikel 228 van het Rechtsreglement Buitengewesten be-

hoort eigendom op rechten op grond, welke in Zelfbesturende Landschappen door niet-Zelfbestuursonderhoorigen worden uitgeoefend, mede te worden begrepen.

#### V.

De Nederlandsch-Indische Wetgever is bevoegd om voor de Landschappen binnen het Gewest Oostkust van Sumatra, wier verhouding tot het Gouvernement wordt geregeld door een zoogenaamd „Lang Politiek Contract” verordeningen vast te stellen, zulks ook ten aanzien van andere onderwerpen, dan die, waaromtrent het Zelfbestuur uitdrukkelijk, hetzij bij Politiek Contract, hetzij daarbuiten, mondeling of schriftelijk in de regeling of voorziening door het Gouvernement heeft toegestemd, mits deze regelingen niet treden op het gebied der inwendige aangelegenheden van het Landschap, in zooverre de zeggenschap hierover aan het Zelfbestuur bij Politiek Contract is voorbehouden.

#### VI.

Het leggen van conservatoir beslag onder derden behoort in de Buitengewesten zoowel in de Landraadprocedure, als in die voor het Residentiegerecht, mogelijk te worden gemaakt.

#### VII.

De aansprakelijkheid van een nieuw optredend vennoot in een Nederlandsche vennootschap onder firma voor de bij zijn intreden bestaande firmaschulden wordt slechts uitgesloten vanaf het oogenblik, dat het optreden van den nieuwen vennoot op de wijze als bij artikel 31 Nederlandsch Wetboek van Koophandel, juncto 17 der Handelsregisterwet, voorgeschreven, openbaar is gemaakt.

#### VIII.

Het bestaan van een dubbele rechtspraak, in casu van Gouvernements- en Landschapsrechtspraak, in een Zelfbe-

sturend Landschap, is, hoewel uit staatkundig oogpunt misschien onvermijdelijk, voor een goede rechtsbedeeling niet wenschelijk.

## IX.

De commissie's, ingesteld krachtens artikel 47 (2e) der Locale Raden Ordonnantie, mogen slechts uit leden van den Localen Raad zijn samengesteld, terwijl assumeering van personen, die geen lid zijn van dien Raad, niet geoorloofd is.

## REGISTER.

### A

Adviseur v/d Decentralisatie  
bladz. 72, 75, 76.

Ambtenaren (Gemeente)  
bladz. 79, 80.

Autowaschplaatsverordening.  
bladz. 71.

### B

Begrooting (der Gemeente Bindjei)  
bladz. 121-127, 154, 155.

Begrooting (van het Plaatselijk Fonds te Bindjei)  
bladz. 26, 33 e.v., 150.

Belasting (Landschaps)  
bladz. 68, 71.

Bezoldiging v. ambtenaren  
bladz. 79.

Bouwverordening  
bladz. 62 e.v.

Brandweerverordening  
bladz. 82.

Broodbakkerij-verordening  
bladz. 82.

Burgerlijke Stand  
bladz. 83, 94.

### C

Commissies (uit den Gemeenteraad)  
bladz. 50, 51.

Commissie (tot beheer van het Plaatselijk Fonds)  
bladz. 16 e.v., 52, 109, 132 e.v.

Communaal bezit  
bladz. 58.

Concessie (Landbouw)  
bladz. 86.

Contract (Politiek)  
bladz. 7, 9, 13, 19, 37, 38, 49, 54 e.v., 66, 68 e.v., 80, 81, 102, 110, 115, 128, 142 e.v.

**D**

Directeur van Justitie  
blad. 72, 82, 90.

Domeinverklaring  
blad. 15, 96.

Drinkwatervoorziening  
blad. 90.

**E**

Erfpachtsrechten  
blad. 16, 23, 33, 89, 102 e.v.  
115.

**G**

Geldleening (Gemeente-  
raad)  
blad. 121.

Geldleening (Plaatselijk  
Fonds)  
blad. 20, 141, 158.

Gouverneur (Hoofd van  
Gewestelijk Bestuur)  
blad. 29, 101.

Grenzen (der Gemeente  
Bindjei)  
blad. 46.

Grondhuur  
blad. 34, 110, 111.

**H**

Hinderordonnantie  
blad. 93.

Hondenbelasting  
blad. 67.

**I**

Inheemsche rechtspraak  
blad. 56.

Inlandsche Gemeente  
blad. 128.

Instelling van het Plaatse-  
lijk Fonds  
blad. 16 e.v.

Instelling der Gemeente  
blad. 44 e.v.

Invordering van belastingen  
blad. 53, 54.

**K**

Kadaster  
blad. 52, 53, 114.

**L**

Landbouw (kleine)  
blad. 34, 110.

Landsdienaren  
blad. 80.

Logementkeur  
blad. 64.

**M**

Marktwezen  
blad. 71 e.v.

Medebestuur  
blad. 93.



**Melkverordening**

bladz. 87 e.v.

**Motorreglement**

bladz. 81.

**Motorstandplaatsverordening**

bladz. 92.

**O****Onteigening**

bladz. 38, 39.

**Opsporing (van strafbare feiten)**

bladz. 91.

**Opstal**

bladz. 14 e.v., 97 e.v.

**Overschrijving (Ordonnantie op de in en —)**

bladz. 98, 99, 102.

**P**

Passars zie Marktwezen.

**Pestbestrijding**

bladz. 94.

**Petroleum-opslagordonnantie**

bladz. 94.

**Politieverordening (Algemeene)**

bladz. 87.

Politiek Contract zie Contract.

**R****Raad der Gemeente Bindjei (samenstelling werkkring)**

bladz. 50 e.v.

**Reglement van Orde**

bladz. 79.

**Resident (van Sumatra's Oostkust)**

bladz. 14, 16, 17.

**Retributie**

bladz. 73, 74, 136, 137.

**Rubberverordening**

bladz. 92.

**S****Secretaris der Gemeente**

bladz. 50.

**Slachtbelasting**

bladz. 88.

**Slachtkeur**

bladz. 88.

**Straatverlichtingsbelasting**

bladz. 67.

**Sultan van Deli**

bladz. 46, 66.

**Sultan van Langkat**

bladz. 57, 66, 68, 81, 86, 112.

IV

T

Tarief voor den ambtenaar  
belast met de in- en over-  
schrijving  
bladz. 89.

Toetsingsrecht  
bladz. 75.

V

Vergunningsrecht  
bladz. 67.

Vermakelijkheidsbelasting  
bladz. 65.

Voorzitter (van het Plaat-  
selijk Fonds)  
bladz. 22, 132, 156, 157.

Voorzitter (van den Ge-  
meenteraad)  
bladz. 50, 73, 76, 77, 90.

W

Wegen  
bladz. 48.

Wegverkeersordonnantie  
bladz. 91.

Wegverkeersverordening  
bladz. 91.

Wethouders  
bladz. 50.







