



De Raad van Nederlandsch-Indië in verband met het vraagstuk der reorganisatie van het Indisch bestuur gedurende de jaren 1854-1893

<https://hdl.handle.net/1874/321348>

Ag. 192, 1935

DE RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË
IN VERBAND MET HET VRAAGSTUK DER
REORGANISATIE VAN HET INDISCH
BESTUUR GEDURENDE DE JAREN
1854-1893

L. MARGADANT

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

DE RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË IN VERBAND MET HET
VRAAGSTUK DER REORGANISATIE VAN HET INDISCH BESTUUR
GEDURENDE DE JAREN 1854-1893



Diss. Utrecht 1935

DE RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË
IN VERBAND MET HET VRAAGSTUK DER
REORGANISATIE VAN HET INDISCH
BESTUUR GEDURENDE DE JAREN
1854-1893

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT
TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID
AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT
OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS
DR. C. W. VOLLGRAFF, HOOGLEERAAR IN
DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJS-
BEGEERTE, VOLGENS BESLUIT VAN DEN
SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN DE BE-
DENKINGEN VAN DE VEREENIGDE FACUL-
TEITEN DER RECHTSGELEERDHEID EN DER
LETTEREN EN WIJSBEGEERTE TE VERDE-
DIGEN OP VRIJDAG 4 OCTOBER 1935 DES
NAMIDDAGS TE DRIE UUR

DOOR

LEONARD MARGADANT

GEBOREN TE 'S-GRAVENHAGE



H. VEENMAN & ZONEN — WAGENINGEN

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

DE RAAN VAN DEERBLIJDE WINDEN
IN VERBAND MET HET VERLOREN
RECHTEN VAN DE NEDERLANDEN
BEHOUDT EERDERENDE DE WAGEN

LEZERS

WAGeningen, 1848.
De Raan van de eerbljide Winden
in Verband met het Verloren
Rechten van de Nederlanden
Behoudt Eerderende de Wagen
Lezers
Wageningen, 1848.
De Raan van de eerbljide Winden
in Verband met het Verloren
Rechten van de Nederlanden
Behoudt Eerderende de Wagen
Lezers
Wageningen, 1848.

LEZERS



LEZERS

Aan mijn aanstaande vrouw



INHOUD

	Blz.
Inleiding	9
I. Voorgeschiedenis. — De Raad van Nederlandsch-Indië tijdens en na de Vereenigde Oost-Indische Compagnie	12
II. Het tijdvak 1854-1878	28
III. Het rapport der Commissie van 20 Sept. 1878	43
IV. De adviezen van den Raad van Nederlandsch-Indië en van Gouverneur-Generaal PIJNACKER HORDIJK	58
V. Het oorspronkelijk en het later ontwerp van minister VAN DEDEM tot wijziging der bestuursinrichting in Nederlandsch-Indië	70
VI. Literatuuropgave	81

CONTENTS

1. Introduction 1

2. The first part of the work 2

3. The second part of the work 3

4. The third part of the work 4

5. The fourth part of the work 5

6. The fifth part of the work 6

7. The sixth part of the work 7

8. The seventh part of the work 8

9. The eighth part of the work 9

10. The ninth part of the work 10

11. The tenth part of the work 11

12. The eleventh part of the work 12

13. The twelfth part of the work 13

14. The thirteenth part of the work 14

15. The fourteenth part of the work 15

16. The fifteenth part of the work 16

17. The sixteenth part of the work 17

18. The seventeenth part of the work 18

19. The eighteenth part of the work 19

20. The nineteenth part of the work 20

21. The twentieth part of the work 21

22. The twenty-first part of the work 22

23. The twenty-second part of the work 23

24. The twenty-third part of the work 24

25. The twenty-fourth part of the work 25

26. The twenty-fifth part of the work 26

27. The twenty-sixth part of the work 27

28. The twenty-seventh part of the work 28

29. The twenty-eighth part of the work 29

30. The twenty-ninth part of the work 30

31. The thirtieth part of the work 31

32. The thirty-first part of the work 32

33. The thirty-second part of the work 33

34. The thirty-third part of the work 34

35. The thirty-fourth part of the work 35

36. The thirty-fifth part of the work 36

37. The thirty-sixth part of the work 37

38. The thirty-seventh part of the work 38

39. The thirty-eighth part of the work 39

40. The thirty-ninth part of the work 40

41. The fortieth part of the work 41

42. The forty-first part of the work 42

43. The forty-second part of the work 43

44. The forty-third part of the work 44

45. The forty-fourth part of the work 45

46. The forty-fifth part of the work 46

47. The forty-sixth part of the work 47

48. The forty-seventh part of the work 48

49. The forty-eighth part of the work 49

50. The forty-ninth part of the work 50

51. The fiftieth part of the work 51

INLEIDING

„Im dem Wechsel sich immerfort drängender, organisch verbundener aber ausschließender Gestaltungen könnte der historische Organismus, wenn auch zu einer bestimmten Zeit die Idee mit Alles beseelender Kraft in ihm aufleuchtete, in keiner Periode dem Einfluss des Kränklichen und Mangelhaften aus einer vorigen entgehn, noch der unvolkommenen, zurückbleibenden, ungleichen Theilnahme seiner Glieder an jenem Wesentlichen ausweichen.“

THORBECKE ¹⁾.

Zooals ieder organisme is ook de staatsgemeenschap in een voortdurende ontwikkeling. Nemen lang niet altijd alle onderdeelen in gelijke mate aan dat proces deel, tenslotte moet het geheele stelsel zich aan de eischen der tijdsomstandigheden aanpassen.

Volgens veler meening gaat dit laatste niet altijd vlug genoeg. De Nederlander vooral is bedachtzaam in het overleggen en langzaam in het handelen. Met nieuwigheden loopt hij niet licht weg, tegen het vreemde heeft hij argwaan. Daartegenover zal hij, indien hij daarvoor goeden grond meent te hebben, niet voor ingrijpen terugschrikken ²⁾.

Voor dengene, die van inzicht is, dat men eenerzijds nooit bij het verleden kan blijven stilstaan, maar dat anderzijds ook nimmer los daarvan een nieuwe maatschappelijke toestand kan worden opgebouwd, is het

¹⁾ THORBECKE, Ueber das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte, blz. 44.

²⁾ FRUIN, Verspreide geschriften, deel 1, blz. 8.

nut van een historische studie overtuigend. De tijd alleen opent de archieven en verleent ons een dieper inzicht in den ontwikkelingsgang der historie.

Hiermede is in het algemeen de strekking der geschiedenis omschreven, die wij in de volgende bladzijden meer in het bijzonder willen volgen voor een der oudste organen van het Indische bestuursapparaat, n.l. den Raad van Nederlandsch-Indië.

Wij behandelen daarin een gewichtige periode van onze staatkundige geschiedenis, gedurende welke een gewijzigd inzicht in de regeeringstaak reorganisatie van het Indisch bestuur urgent maakte. Deze reorganisatie heeft een moeilijken strijd gevoerd en ze is ten slotte slechts door den drang der behoeften afgedwongen.

De geschiedenis van het Indisch bestuur is de geschiedenis van den Raad van Nederlandsch-Indië. Geboren in een tijdperk, waarin de staatsgemeenschap zoo geheel anders was, vormde dit college lang een passende schakel in het Indische regeeringsstelsel. Naarmate de omstandigheden en de regeeringsbeginzelen veranderden moesten ook het karakter en de taak van den Raad van Nederlandsch-Indië zich wijzigen, waardoor dit college geleidelijk minder aan de hem gestelde eischen kon voldoen.

De drang hierin verandering te brengen openbaarde zich reeds in het begin van de tweede helft der negentiende eeuw. De voorstanders daarvan dachten zich een kolonialen raad van een meer uitgebreide en gevarieerde formatie dan den Raad van Nederlandsch-Indië, met openbaarheid van vergaderingen en in staat om een grootere autonomie voor Indië op te eischen en te dragen.

Het waren echter geen ideëele, maar zuiver praktische motieven, die ten slotte de regeering het initiatief deden nemen het vraagstuk der reorganisatie van het

Indisch bestuur aan de orde te stellen. Het was de onmacht om de Indische belangen in het algemeen naar behooren te behartigen, die haar hiertoe noopte.

De kern van dat vraagstuk was de al of niet noodzakelijkheid van het behoud van den *bestaanden* Raad van Nederlandsch-Indië.

Zij, die het nut van een dergelijke schakel in het Indisch regeeringsapparaat ontkenden — het Kamerlid VAN HOUTEN noemde den Raad van Nederlandsch-Indië zelfs „het vijfde rad aan den wagen” ¹⁾ — verlangden opheffing van dat college en instelling van een kolonialen raad.

Daartegenover stonden de voorstanders van het behoud van den Raad van Nederlandsch-Indië. Degenen daarvan, die de noodzaak van reorganisatie voelden, meenden eenerzijds te kunnen volstaan met uitbreiding van het college, anderzijds werd gepleit voor de instelling van een kolonialen raad náást den Raad van Nederlandsch-Indië.

De drang naar behoud bleek de sterkste te zijn.

¹⁾ Handelingen Tweede Kamer, 1892-1893, blz. 236.

HOOFDSTUK I

VOORGESCHIEDENIS

DE RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË ¹⁾ TIJDENS DE VEREENIGDE OOST-INDISCHE COMPAGNIE

De interne geschiedenis van den Raad van Indië is tot dusver weinig bekend; zij ligt buiten het kader van onze beschouwing en wij bepalen ons in dit hoofdstuk dus slechts tot het aanduiden in het kort van de bekende uiterlijke feiten.

De grondslag van den Raad van Indië moet worden gezocht in den zgn. „breeden dagelijkschen raad over de vloot in zee”, dateerend uit den tijd van het eerste optreden der Hollanders in den Archipel gedurende de jaren vóór 1609.

Deze vlootraad, die voortdurend van samenstelling en verblijfplaats wisselde, stond onder leiding van den vlootvoogd, een admiraal, die de bevelen van de be- windhebbers der Compagnie van uit het moederland overbracht of deze voorzoover noodig zelf gaf, in samenwerking met zijn raad. Overigens ontbrak toen- maals in Indië elke centrale leiding.

Naarmate de handelondernemingen met de daaraan noodwendig verbonden politieke machtsontwikkeling der Compagnie zich uitbreidden, werd de behoefte aan een meer gevestigd centraal gezag grooter, waaraan

¹⁾ Overeenkomstig het spraakgebruik laten wij het adjectief „Nederlandsch” in het vervolg weg.

tenslotte voldaan werd door de leiding der Compagniezaken in Indië in handen te geven van een Gouverneur-Generaal en een Raad van Indië.

De bewindhebbers meenden hierdoor te verkrijgen: eenheid van inzicht en handeling, meer kracht bij alle ondernemingen, het vertrouwen der Indische vorsten en volken jegens de Nederlandsche natie en een regelmatig onderhouden der betrekkingen met het moederland.

De aanstelling van een Gouverneur-Generaal en van Raden van Indië blijkt uit een acte van 27 November 1609, afkomstig van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden. Volgens dit stuk werd „Onze lieve en getrouwe PIETER BOTH, gesteld, gecommitteerd en onthouden tot Gouverneur-Generaal in de Oost-Indiën, om, met de Raden nevens hem gesteld en nog te stellen, alles aldaar in goede orde, ten dienste der Vereenigde Nederlanden en de Generale Oost-Indische Comp., te stellen en te houden, orde te stellen en te onderhouden, regt en justitie, zoo in 't crimineel als in 't civiel, te administreren, en voorts alles te doen, volgens de generale en particuliere instructiën, hem gegeven en nog te geven”¹⁾).

De instructie voor den Gouverneur-Generaal P. BOTH en de Raden van Indië, gedateerd 14/27 November 1609, ontworpen door de bewindhebbers en vastgesteld door de Staten-Generaal, duidde voor het eerst den Raad van Indië met zooveel woorden aan:

„De Gouverneur-Generaal tot Bantam gearriveerd zijnde, zullen alsdan cesserer alle actiën van den breedten dagelijkschen raad over de vloot in zee geregeerd hebbende, en zich op alle gelegenheden geïnformeerd hebbende, zal met advijs van den Fiskaal en Boek-

¹⁾ VAN DER CHIJS, Nederlandsch Plakaatboek, deel 1, blz. 4.

houder vermogen te formeren *een ligchaam of collegie van regering over alle actiën en zaken van gansch India, de Nederlandsche Comp. betreffende, welke raad genoemd zal worden: de Raad van Indië*"¹⁾.

De hierboven aangegeven staatsbemoeiing met de zaken der Compagnie was een uiting van de oppersouvereiniteit der Staten-Generaal, welke, in het door hen verleende octrooi wortelend, aan den dag trad; zij was overigens gedurende de Compagnietijd van weinig beteekenis.

De Vereenigde Oost-Indische Compagnie was een handelslichaam; haar doel dus handeldrijven. Haar bewind droeg een eenvoudig karakter en was vanuit een centraal punt te voeren. Dit centrale punt was de Raad van Indië; in zijn vergadering werden „alle actiën en zaken van gansch India” in den uitgestreksten zin des woords behandeld en met meerderheid van stemmen afgedaan.

De Gouverneur-Generaal, voorzitter en lid van het college, was niet veel meer dan een primus inter pares. Hij nam wel eens maatregelen zonder daarin den Raad van Indië of althans de meerderheid der leden te kennen — VALENTIJN kende hiervan voorbeelden²⁾ —, maar aan een dergelijke stap waren bezwaren verbonden, zoodat een landvoogd hiertoe toch niet licht overging. De moederlandsche regeering, eveneens in collegialen vorm gegoten, voelde niet veel voor een dictatorialen landvoogd.

De Raad van Indië was een college, dat bij de instelling uit vijf leden bestond. De generale instructie van 1650, die tot aan den val der Compagnie van kracht geweest is, sprak van „zes permanente geadjungeerde

¹⁾ VAN DER CHIJS, Nederlandsch-Indisch Plakaatboek, deel 1, blz. 4.

²⁾ VALENTIJN, Oud en Nieuw Oost-Indiën, deel 4, blz. 262.

ordinaire Raden van Indië". Daarnaast was er een steeds wisselend aantal extra-ordinaire leden, die als regel slechts adviseerende stem hadden.

NA DE COMPAGNIE

Een aangroeiend deficit voerde de Compagnie ten grave. Krachtens resolutie der Staten-Generaal van den 24sten December 1795 werd het bestuur der bewindhebbers vernietigd en nam met ingang van 1 Maart 1796 het „Committé tot de zaaken van den Oost-indischen Handel en Bezittingen", waarvan de leden door de Staten-Generaal waren benoemd, hun taak provisioneel over ¹⁾).

Hoewel dit Comité volgens bovengenoemde resolutie geheel in de plaats trad van de vroegere bewindhebbers, was het duidelijk, dat de leden ervan nooit de zelfstandigheid hunner voorgangers zouden kunnen ontwikkelen tegenover de souvereine macht die elk oogenblik het geheele college kon opheffen en vervangen. Het was dus feitelijk niet het Comité, maar de Staat, die in de plaats van het vroegere bestuur der Compagnie trad ²⁾).

Bij de Staatsregeling van 1798 werd de wettelijke toestand in overeenstemming gebracht met den feitelijken; de Bataafsche Republiek nam alle bezittingen en schulden der voormalige Oost-Indische Compagnie tot zich ³⁾).

Voorheen eigendom van een maatschappij waren die bezittingen thans onderdeel geworden van den Staat der Nederlanden en werden zij bestuurd door vertegenwoordigers eener natie. Over de te volgen be-

¹⁾ Resol. St. Gen. 1795, blz. 2690.

²⁾ VAN BERCKEL, Europeesch opperbestuur over N.-I., blz. 73.

³⁾ Art. 247 Staatsregeling 1798.

ginselen werd hevig gestreden. De genoemde staatsregeling liet „de wijze, waarop de Republikeinsche beginselen in de Bezittingen en Coloniën der Republiek zullen worden ingevoerd” door de wet bepalen ¹⁾; overigens zou de Bataafsche Republiek „voor als nog” het octrooi der Compagnie op vrijwel gelijke wijze exploiteeren tot de nieuwe grondslagen bij een Charter zouden zijn gelegd ²⁾. Het breken met het oude stelsel eischte veel geld en de moederlandsche financiën stonden er — o.a. tengevolge van de oorlogen met Engeland — uiterst ongunstig voor; deze laatste te verbeteren bleef het doel.

Terwijl een groot gedeelte van den Indischen Archipel zich in handen der Engelschen bevond, handhaafde het opperbestuur bij „secrete missive” van den 24sten September 1800 nadrukkelijk de Indische collegiale regeering als hoogste autoriteit in civiele en militaire aangelegenheden. Zij werd gemachtigd om „alle zodanige collegiën en byzondere personen die zich teegen haar zouden mogen durven verheffen... in het vereischt ontzag te houden en tot hunne plicht terug te brengen” ³⁾.

Werd onder de Compagnie machtenscheiding volstrekt niet als de *conditio sine qua non* voor een goede uitoefening der regeertaak beschouwd ⁴⁾, daarna werd dit geleidelijk anders.

Tegen het einde van de achttiende eeuw waren de Engelschen reeds tot de slotsom gekomen, dat voor de uitoefening der koloniale regeering een éénhoofdig bestuur noodzakelijk was en dat een college belemmerend

¹⁾ Art. 246 Staatsregeling 1798.

²⁾ Art. 249 Staatsregeling 1798.

³⁾ VAN DER CHIJS, N.-I. Plakaatboek, deel 13, blz. 307.

⁴⁾ DE KAT ANGELINO, Staatskundig beleid en bestuurszorg in N.-I., deel 2, blz. 9.

werken moest waar het de uitvoerende macht betrof¹⁾.

De eerste bres in de collegialiteit van den Indischen regeeringsvorm werd geschoten door het rapport en het daarbij behoorend Charter van de Commissie tot de Oost-Indische zaken, den 31sten Augustus 1803 aan het Staatsbewind aangeboden. Hoewel genoemd Charter nooit in werking trad, was zijn invloed niettemin van groote beteekenis.

Artikel 24 wenschte — in navolging van Engelsch-Indië²⁾ — den Gouverneur-Generaal, „ten einde de Uitvoerende Magt, van wegens den Staat in Indiën, het noodige vermogen bezitte, om in gevallen van groote aangelegenheid, en betreffende het welvaren van de Bataafsche Republiek, ofte het behoud harer Bezittingen, met nadruk en spoed daar voor te kunnen waaken”, *wettelijk* de bevoegdheid te verleenen om op eigen verantwoording tegen het oordeel van de meerderheid der leden van den Raad van Indië in te handelen³⁾.

Bovendien verklaarde het Charter den Gouverneur-Generaal uitdrukkelijk tot opperbevelhebber over de land- en zeemacht⁴⁾, en wees er op, dat de landvoogd „bij deszelfs benoeming tevens behoorde te worden aangesteld tot Lieutenant-Generaal in dienst der Bataafsche Republiek”⁵⁾. Gouverneur-Generaal WIESE (1804–1808), werd tot dezen rang verheven, en ontleende daaraan — in verband met een schrijven van minister VERHUELL en een daarin vervat koninklijk decreet — de bevoegdheid om, zonder medewerking van den Raad van Indië, zaken, het militair wezen en

¹⁾ MARGADANT, Het Regeeringsreglement van N.-I., deel 1, blz. 78.

²⁾ Amending act van 1786.

³⁾ MIJER, Verzameling van Instructiën, enz., blz. 233.

⁴⁾ Idem, blz. 227, art. 5.

⁵⁾ Idem, blz. 164.

de defensie betreffende, af te doen. Zijn handelwijze verwekte oppositie bij de leden van dit college, die „lecture” verzochten van de uit Nederland ontvangen stukken. Ook na kennisneming hiervan was de Raad van Indië niet overtuigd, daar de leden uit de betrokken bescheiden integendeel meenden te mogen begrijpen, „dat het de hooge wil en intentie van Zyne Majesteit is om het Gouvernement Generaal, hetwelk tot nu toe heeft bestaan in den Gouverneur Generaal en de Raaden van Indië, op dien voet te laten verblyven, gevolgelyk, dat ook alle zaaken, die van het militaire wezen en de defensie niet uitgezondert, by den Gouverneur Generaal en zyne Raaden moeten worden gemanieerd” ¹⁾).

Op een vraag van de leden van den Raad van Indië naar meer speciale orders ter staving van zijn bevoegdheid, gaf Gouverneur-Generaal WIESE het college inzage van een koninklijk schrijven, meldende: „dat de beschikkingen, zo het militaire, als marine wezen betreffende, geheel en eenlyk in den persoon van zyne excellentie moeten berusten, ten einde door in één persoon de uitvoering der aan hoogst deszelfs qualiteit verbonden magt te vereenigen uit den weg geruimd worden alle de vertraagingen, enz. enz.” ²⁾).

Thans was de Raad van Indië overtuigd en de leden werden van hun eed ontheven, „voor zo ver daarby door hun Edelen is bezworen om, nevens den heere Gouverneur Generaal en hunne mede Raaden, alle zaaken betrekkelyk den oorlog te helpen dirigeeren en beleiden met alle gevolgen en aankleeven van dien” ³⁾). Hiermede was een schrede gezet op het pad naar versterking van het uitvoerend gezag in Indië.

¹⁾ VAN DER CHIJS, N.-I. Plakaatboek, deel 14, blz. 401-402.

²⁾ Idem, blz. 403.

³⁾ Idem, blz. 404.

Gouverneur-Generaal DAENDELS (1808-1811) had een zeer groote macht, deels door zijn persoonlijkheid, maar deels ook door de hem medegegeven instructie van 9 Februari 1807 en de hem verleende bevoegdheid de Hooge Regeering te ontbinden en nieuwe leden aan te stellen. In de instructie voor den Gouverneur-Generaal en de Raden van Indië —eveneens geda-teerd 9 Februari 1807 — kwam art. 15 overeen met het hierboven aangehaalde art. 24 van het Charter ¹⁾, waardoor de landvoogd dus wettelijk de bevoegdheid verkreeg om tegen de meening van de meerderheid der leden van den Raad van Indië in te handelen.

Van zijn recht om den Raad van Indië te ontbinden maakte DAENDELS gebruik bij besluit van 30 Maart 1808 ²⁾. Bij deze gelegenheid maakte DAENDELS een einde aan de cumulatie van betrekkingen bij de leden van den Raad van Indië, welke het ambt verlaagde en afbreuk deed aan een behoorlijke afhandeling van de zaken der Hooge Regeering.

Tijdens de Compagnie was het regel geweest, dat de Raden belast werden met het presidium, de directie, de superintendentie of het commissariaat over diverse instellingen. De inkomsten uit deze nevenfuncties ver-kregen vormden de gebruikelijke en tevens noodzake-lijke aanvulling hunner lage bezoldiging, welke op zich zelf niet toereikend was om den staat, aan het hooge ambt van Raad van Indië verbonden, te voeren. In de resolutiën der Indische Regeering van 5 November 1802 vindt men aangeteekend, dat „geen lid van de Hooge Regeering zonder eenig praesidium” kon be-staan ³⁾.

DAENDELS bepaalde, dat aan de leden van den Raad

¹⁾ MIJER, Verzameling van Instructiën, enz., blz. 364.

²⁾ VAN DER CHIJS, N.-I. Plakaatboek, deel 14, blz. 669 e.v.

³⁾ Idem, deel 13, blz. 510.

van Indië, die voortaan „geen presidium van collegiën of andere bedieningen tevens zullen kunnen bekleden, convenabele tractementen behoren te worden toegelegd, evenredig aan hunne verantwoordelijkheid en het aanzien en gewigt van hunne bedieningen”¹⁾.

Het Fransche en het Britsche interregnum (1811-1816) was — voor zoover dit laatste betrof — van belang door het optreden van RAFFLES als Luitenant-Gouverneur over „Java and its dependencies”. Hem was toegevoegd een Raad van Indië, waaromtrent geen bijzondere bepalingen werden gemaakt. Onder het oppertoezicht en de bevelen van den Gouverneur-Generaal in Rade te Bengalen, oefende RAFFLES het bestuur over den Indischen Archipel alléén uit; wetgevende macht bezat hij, na ingewonnen advies van den Raad, doch zijn verordeningen moesten met redenen omkleed, en met bijvoeging der daartegen ingebrachte argumenten, ter bekrachtiging aan de Regeering te Calcutta worden opgezonden²⁾.

Bij besluit van den 22sten September 1814 benoemde Koning WILLEM I een Commissie-Generaal, bestaande uit drie leden, om krachtens de Londensche Conventie van 13 Augustus 1814 de Oost-Indische bezittingen weer van de Engelschen over te nemen, aldaar de opperste macht uit te oefenen en het bestuur in te richten. Het aan haar medegegeven Regeeringsreglement van 1815 behield den Raad van Indië, maar begrijpelijk achtte men het minder geschikt om zulk een college te doen werkzaam zijn naast het college van de Commissie-Generaal en bepaalde art. 1 der Instructie voor de Commissarissen-Generaal dus terecht, dat de Raad van Indië eerst in het leven zou

¹⁾ VAN DER CHIJS, N.-I. Plakaatboek, deel 14, blz. 671.

²⁾ LEVYSSOHN NORMAN, De Britsche Heerschappij over Java en Onderhoorigheden, blz. 43-44.

worden geroepen tegen den tijd, dat „Commissarissen-Generaal hebben gedefungeerd”. Maar al zou er voorloopig geen Raad zijn als college, toch konden zij „een of meer Raden van Indië” aanstellen, evenwel alleen „wanneer zij door den Gouverneur-Generaal daartoe werden aangezocht, ten einde denzelven in zijn executive magt te adseren”¹⁾; tot zulk een verzoek kwam het echter niet.

Het genoemde Regeeringsreglement van 1815 trad overigens nimmer in werking; de Commissarissen-Generaal ontwierpen een nieuw, dat zich naar hun meening beter aan de bestaande behoeften aanpaste. Artikel 2 van dit Reglement, dat den 22sten December 1818 werd afgekondigd, decreteerde: „Tot het beleid der algemeene burgerlijke regering met alle den aan- kleven van dezelve, worden aan den Gouverneur Generaal toegevoegd vier Raden, die gezamenlijk met den Gouverneur Generaal, uitmaken de Hooge Re- gering van Nederlandsch-Indië”²⁾.

Het instituut van extra-ordinaire Raden kwam, op advies van den Raad van Koophandel en Koloniën van den 21sten October 1814 — door Koning WIL- LEM I met betrekking tot de inrichting van het Indisch bestuur ingewonnen — als bezuinigingsmaatregel te vervallen³⁾.

Na het aftreden van de Commissarissen-Generaal en de plechtige inwijding van de Hooge Regeering op den 16den Januari 1819⁴⁾, bleek spoedig, dat de Raad van Indië in het collegiale regeeringsstelsel een krachtig

¹⁾ Instructie voor de C.C.G.G., CORNETS DE GROOT VAN KRAAIJENBURG, Over het beheer onzer Koloniën, blz. 55.

²⁾ MIJER, Verzameling van Instructiën, enz., blz. 400.

³⁾ Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde van N.-I., zevende volgreeks, deel VI (deel LX der geheele reeks), blz. 426.

⁴⁾ Publicatie van den 16den Januari 1819.

element vormde. Dit kwam vooral tot uiting in het verzet van het college tegen de plannen van Gouverneur-Generaal VAN DEN BOSCH tot invoering van het cultuurstelsel, waarmede men hoopte de steeds aangroeiende tekorten op de Indische begrooiting te dekken en het moederland de voorgeschoften gelden te vergoeden.

De ziel van dit verzet vormde het Raadslid Mr. P. MERKUS, die zelfs er toe overging zijn grieven te publiceeren ¹⁾. Hij was van meening, dat de belangrijke uitgaven ten offer gebracht aan die cultures, welke VAN DEN BOSCH ter harte nam, niet het voordeel opbrachten, dat men er van verwachten mocht, hetgeen hij gedeeltelijk toeschreef aan de verzending der producten voor gouvernementsrekening door tusschenkomst van de Handelmaatschappij in plaats van door Hollandsche reederijen in vrije mededinging en dat de aanzienlijke remises, naar Nederland gedaan, uit bronnen geput waren, welke buiten de vruchten van het cultuurstelsel vielen ¹⁾.

Uiteraard vormde een collegiaal regeeringsstelsel voor een Gouverneur-Generaal, die van oordeel was, dat alleen zijn wil behoorde te worden gevolgd, doch zich hierin gedwarsboomd zag door zijn mede-regeeringsleden, een lastige belemmering. Ongetwijfeld had zich deze gedachte bij VAN DEN BOSCH vastgezet toen hij als minister van koloniën een nieuw Regeeringsreglement ontwierp, waarin hij van den Raad van Indië een zuiver adviseerend lichaam maakte. Dit Reglement, dat den 26sten September 1836 afgekondigd werd, bond den Gouverneur-Generaal al heel weinig aan zijn college. Artikel 11 schreef den landvoogd

¹⁾ MERKUS, Kort overzicht der financieele resultaten van het stelsel van cultures onder den Gouverneur-Generaal J. VAN DEN BOSCH, blz. 3, 20, 21 en 28.

in vage termen de raadpleging van den Raad voor „in alle algemeene als bijzondere aangelegenheden, het dagelijksch bestuur betreffende en waarvan alleen zullen uitgezonderd zijn, zoodanige zaken als bij de Instructie voor den Gouverneur-Generaal, zijn of nader zullen worden bepaald”¹⁾).

In 1836 werd dus met het collegiale beginsel gebroken, hetwelk gedurende 225 jaren zorgvuldig bewaard was om de macht van den Gouverneur-Generaal in bedwang te houden.

Na 1836 werd de verhouding tusschen Gouverneur-Generaal en Raad van Indië nog meer gespannen dan voorheen. Reeds dadelijk onttrokken drie leden zich aan de zaken door verloven naar Nederland. Het college werd volkomen geïsoleerd; de raadpleging geschiedde slechts pro forma. De gedachtenwisseling werd thans schriftelijk gevoerd, daar de landvoogd de vergaderingen nog maar bij hooge uitzondering presideerde; gewoon voorzitter werd nu de vice-president, een functie door VAN DEN BOSCH in het leven geroepen, opdat de Gouverneur-Generaal het voorzitterschap zou kunnen ontgaan. Herhaaldelijk ontving de Gouverneur-Generaal van het opperbestuur een aanmaning om een goede verhouding met den Raad van Indië te handhaven; een toenadering ontstond echter niet. Zij was ook niet met de duidelijke woorden van het Regeeringsreglement van 1836 overeen te brengen²⁾.

Een energiek ijveraar voor het herstel van den Raad van Indië was het lid Jhr. J. P. CORNETS DE GROOT VAN KRAAIJENBURG, die overtuigd was van „de

¹⁾ MIJER, Verzameling van Instructiën, enz., blz. 501.

Art. 2 van dit Reglement bepaalde, dat de Raad den naam zou voeren van „Raad van Nederlandsch-Indië”, blz. 498.

²⁾ Vgl. voor de spanning tusschen den Gouverneur-Generaal en de leden van den Raad van Indië het Tijdschrift voor N.-I., 13de jaargang 1851, 1e deel, blz. 84-87.

schadelijkheid der afscheiding van den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië, de verkeerdheid van een ongebreideld, doch aan het Ministerie van Koloniën slaafsch onderworpen éénhoofdig gezag in Indië" ¹⁾).

De gelegenheid om het Regeeringsreglement te herzien opende zich, doordat aan den eisch van art. 59, tweede lid der Grondwet van 1848 — dat voor het eerst de vaststelling der Reglementen op het beleid der regering bij de wet vorderde — moest worden voldaan.

Alvorens tot het ontwerpen van een nieuw Reglement over te gaan, legde de minister van koloniën den ministerraad eenige punten voor, waaromtrent niet eenstemmig gedacht werd en waarover de minister een vast beginsel wenschte aangenomen te zien. Het eerste punt was: Of de Gouverneur-Generaal aan den Koning alléén verantwoordelijk was, dan wel of de Staten-Generaal daarin ook te betrekken waren.

Het tweede punt betrof de samenstelling en de attributen van den Raad van Indië.

Het gevoelen van den ministerraad was, „dat de Gouverneur Generaal alleen verantwoording behoeft te doen aan den Koning, terwijl overigens aan geene andere verantwoordelijkheid kan worden gedacht, dan die welke bedoeld is in artikel 59 der Grondwet" en „dat gemelde Raad behoort zamengesteld te zijn uit personen geene andere vaste betrekking bekleedende; dat het getal der leden niet uitgebreid behoort te zijn; dat de Raad niet uitsluitend moet zijn een adviseerend ligchaam, maar dat in zaken van blijvenden aard ook zijne toestemming zou kunnen worden vereischt; in zaken van bestuur daarentegen alleen zijn advies" ²⁾).

¹⁾ CORNETS DE GROOT VAN KRAAIJENBURG, Over het beheer onzer Koloniën, blz. 173.

²⁾ Notulen van den Ministerraad van 3 Augustus 1850, Rijksarchief.

Bij de behandeling van het nieuwe Regeeringsreglement heeft de strijd vooral geloopt over de vraag welk karakter aan den Raad van Indië moest worden toegekend, welk punt ten nauwste verband hield met de verantwoordelijkheid, die het college bezat.

De regeering antwoordde op de vraag naar haar zienswijze omtrent de redenen, die in 1836 er toe geleid hadden om den Raad van Indië van een „regeeringsraad” in een adviseerend college te veranderen: „Het is niet geheel juist den Raad van Indië, gelijk hij vóór 1836 bestond, een *regeeringsraad* te noemen, immers wanneer *dadelijke verantwoordelijkheid* geacht wordt tot de onmisbare vereischten van een zoodanig collegie te behooren. Elk lid was, hoezeer het niet uitdrukkelijk was bepaald, zedelijk verantwoordelijk voor zijn *advijs*; eene collegiale verantwoordelijkheid voor *regeringsdaden* bestond niet. Deze verantwoordelijkheid berustte alleen en uitsluitend op den Gouverneur-Generaal, als gevolg van de hem verleende magt om steeds het gevoel der meerderheid van den Raad te kunnen op zijde zetten.

Hoezeer schijnbaar een regeeringsraad, was de Raad dan ook inderdaad toen reeds niet meer dan een adviseerend collegie. Maar de wijze waarop de Raden adviseerden bleek aan gewigtige bedenkingen onderhevig te zijn. De adviezen werden uitgebragt onder het voorzitterschap van den Gouverneur-Generaal, bij wege van mondeling debat. Deze vorm gaf aan de beraadslagingen niet zelden eene rigting, schadelijk voor de goede verstandhouding met het hoofd des Bestuurs. De Raden, vergetende, dat de Gouverneur-Generaal alléén en uitsluitend voor de beslissing verantwoordelijk was, ook dan wanneer zij met het gevoel der meerderheid overeenkwam, verdedigden niet zelden hunne persoonlijke meeningen met eene hevigheid, aan

onwelveogelijkheid grenzende, en die alleen door *medeverantwoordelijkheid* zou hebben kunnen vergoelijkt worden" ¹⁾).

Uit het hierboven vermelde blijkt wel, dat de regeering, die zich reeds dadelijk *nadrukkelijk* uitgesproken had voor „de eenheid en de kracht des bestuurs” en voor het beginsel der „*persoonlijke* verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal” ²⁾, geenszins geneigd was om terug te keeren tot een voor de uitvoering belemmerend collegiaal bewind. Aan den anderen kant wenschte zij in Indië een macht te vestigen, „bevoegd om te voorzien in elke voorkomende behoefte aan wettelijke regeling”, zonder vereenzelving van deze macht met die van het uitvoerend gezag ³⁾. De bedoeling was, dat de Gouverneur-Generaal telkens wanneer hij gebruik wilde maken van zijn wetgevende macht, gebonden was aan het advies van de meerderheid van den Raad van Indië, onverminderd zijn bevoegdheid tot inroeping van 's Konings beslissing.

Dat de regeering deze beperking van de bevoegdheden van den landvoogd zocht, was begrijpelijk. Zij verkreeg haar ook, hoewel de meerderheid in alle afdelingen van de Tweede Kamer zich tegen een zoodanige beperking verzette.

Het nieuwe Regeeringsreglement, dat op 1 Mei 1855 in werking trad, bond dus den Gouverneur-Generaal op het gebied van wetgeving en van enkele nauw daarmee samenhangende bestuursmaatregelen aan de samenwerking met den Raad van Indië. De Raad werd hierdoor geen algemeen wetgevend college: er bleef in

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal, enz., deel 2, blz. 198.

²⁾ Idem, blz. 1.

³⁾ Idem, blz. 205.

Indië, behoudens de wetgevende bevoegdheid der hoofden van gewestelijk bestuur — in wezen toch weer ondergeschikt aan den landvoogd — geen andere wetgever dan de Gouverneur-Generaal. Hij was het ten slotte immers, die de verordeningen vast te stellen had, en die zelfs tegen het advies van den Raad daartoe kon overgaan. Het tegenwicht, dat de Raad van Indië tegenover den Gouverneur-Generaal had te bieden, moest dus uitgaan van de innerlijke kracht, die het college naar buiten kon ontwikkelen, gelijk het dit vermocht te doen vóór 1836. De invloed van den Raad van Indië was toen groot; ook in de periode van VAN DEN BOSCH en nog later. Men krijgt ten minste niet den indruk, dat de landvoogd toenmaals lichtvaardig over de adviezen van den Raad van Indië heenstapte.

Op het gebied van bestuur bestemde het Regeeringsreglement van 1854 den Raad van Indië om den landvoogd omtrent *gewichtige* aangelegenheden van voorlichting te dienen.

HOOFDSTUK II

HET TIJDVAK 1854-1878

In de koloniale politiek kenmerkte de periode na 1854 zich door een langzaam verbreken van de alleenheerschappij der conservatieve denkbeelden tengevolge van de ontwikkeling van een liberaal koloniaal program.

Bij de behandeling van het Regeeringsreglement was het nog maar een kleine minderheid in de Kamer, die — dit program aanhangend — de regeeringsbeginselen bestreed.

De regeering had op den voorgrond gesteld:

dat de tot dusver ingeslagen weg in het algemeen het meest overeen kwam met de belangen van Nederland en met een goede staatkunde;

dat Indië was een wingewest; en

dat de aan te nemen beginselen behoorden te zijn, „dat, in de eerste plaats het Nederlandsch gezag door vreedzame middelen in dat wingewest zal kunnen gehandhaafd worden, en dat, ten andere, behoudens de welvaart der inheemsche bevolking, dat wingewest aan Nederland zal blijven verschaffen de stoffelijke voordeelen, die het doel waren der verovering”¹⁾.

Naar het oordeel der liberale leden moest het verkrijgen van rechtstreeksche stoffelijke voordeelen voor het moederland op den achtergrond en de bevordering

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 1 en 2.

van het welzijn der Indische bevolking op den voorgrond worden geschoven, terwijl het verwerven van bijdragen voor de Nederlandsche schatkist slechts voor zoover zou mogen plaats hebben als met dit welzijn overeen te brengen was ¹⁾). De liberalen wenschten dus evenzeer, dat Indië stoffelijke voordeelen aan Nederland bleef verschaffen, maar op een andere wijze, langs een anderen weg dan de conservatieven, nl. — zooals VAN HOEVELL, de voorman der liberale minderheid zich in de Kamer uitdrukte — niet „behoudens”, maar „door” de welvaart van de Indische bevolking: eerst die welvaart en dan de voordeelen ²⁾).

Bij het veld winnen van de liberale beginselen nam de overheidszorg in Indië toe, hetgeen tot uiting kwam in de ontwikkeling van de organisatie, welke den Gouverneur-Generaal in zijn algemeen bestuur ter zijde stond. Dit bestuur loste zich aanvankelijk bijna geheel op in een algemeen financieel beheer, hetwelk sinds 1826 was opgedragen aan een directeur-generaal van financiën, wien vier directeuren ter zijde stonden, nl. één voor 's lands middelen en domeinen, één voor 's lands producten en civiele magazijnen, één voor de cultures (sinds 1832) en één voor 's lands openbare werken (sinds 1854).

De ingrijpende wijziging van deze inrichting door het Regeeringsreglement had ten doel de werkzaamheden op een meer doeltreffende wijze dan voorheen onder de directeuren te verdeelen en de laatsten een zelfstandige en van elkaar onafhankelijke positie te verschaffen ³⁾). Artikel 64 schreef nl. de verdeling van

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 38.

²⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1853-1854, blz. 1108.

³⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 14.

het algemeen burgerlijk bestuur in verschillende takken van dienst imperatief voor, en stelde de hoofden daarvan, wier getal, werkkring en bevoegdheid door den Koning zouden worden bepaald, onder de directe bevelen en het oppertoezicht van den Gouverneur-Generaal. In verband hiermee trok het K.B. van 1855 (Stbl. 23) de generale directie van financiën in en droeg het beheer over de takken van civiel bestuur op aan vijf op zich zelf staande directeuren, die van financiën, der middelen en domeinen, der producten en civiele magazijnen, der cultures en der burgerlijke openbare werken. Uitbreiding der takken van dienst had dus niet plaats, hoewel daarop bij de behandeling van het Regeeringsreglement in de Kamer was aangedrongen en in een der afdeelingen zelfs in het bijzonder gevraagd was om een departement van onderwijs ¹⁾).

Eerst in 1866, na de belangrijke bepaling van de Comptabiliteitswet van 1864, welke hierop neer kwam, dat het getal en de werkkring der departementen voortaan bij de wet bekrachtigd moesten worden, werd uiting gegeven aan de veranderde inzichten omtrent de taak op de regeering rustende. Ingesteld werden toen vier departementen, nl. dat van binnenslandsch bestuur, van onderwijs, eeredienst en nijverheid, van burgerlijke openbare werken en van financiën. In 1870 voegde zich hierbij het departement van Justitie.

De eenige band, die het Regeeringsreglement (art. 65) tusschen de hoofden der departementen van algemeen bestuur legde — uitgesloten waren de chefs van de departementen van oorlog en marine — was de facultatieve bijeenroeping tot een raad van directeuren op bevel van den Gouverneur-Generaal, wanneer deze

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 114.

het gevoelen der gezamenlijke directeuren over eenig onderwerp vroeg en verlangde, dat hun rapport de vrucht was van een onderlinge gedachtenwisseling ¹⁾).

Hoewel men in 1854 in het algemeen weinig op had met collegiale instellingen, stelde de regeering zich van bovengenoemde bijeenroeping terecht het nut voor, „dat er eenheid behoort te bestaan in de maatregelen van het bestuur en dat die eenheid het best en spoedigst door mondeling overleg wordt bevorderd” ²⁾. Dat die eenheid niet verwezenlijkt kon worden in een orgaan, dat op zulk een lossen grondslag was samengesteld, was een omstandigheid welke reeds vooruit was te voorzien. Toch waren nog enkele leden van de Tweede Kamer van gevoelen, „dat het verkeerde gevolgen na zich zou kunnen slepen, bij het reglement de vestiging van eenen raad van directeuren te wettigen. Die raad zou te grooten invloed kunnen erlangen en inbreuk maken op den werkkring van den Raad van Indië” ³⁾. De regeering bestreed deze meening met het betoog, dat de raad van directeuren dan alleen schadelijk zou kunnen zijn „wanneer hij een blijvend collegie wierd” ⁴⁾.

De aangroeiende overheidszorg, waarvan hier boven een beeld werd gegeven, plaatste ook den Raad van Indië — door de sterke toename en differentiatie der onderwerpen waaromtrent zijn advies moest worden ingewonnen — voor een zich steeds uitbreidende taak, en wel in die mate, dat bij voortdoring, vooral in de publieke pers, er op gewezen werd, dat dit college reeds lang niet meer aan zijn bestemming kon voldoen.

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 14 en 15.

²⁾ Idem, blz. 257.

³⁾ Idem, blz. 423.

⁴⁾ Idem, blz. 520.

Reeds voor en tijdens het ontstaan van het Regeeringsreglement waren stemmen opgegaan, dat de Raad van Indië, zooals hij was, niet meer voor zijn taak berekend was. Ook in de Kamer was deze meening verdedigd en was er op twee wijzen verbetering in de samenstelling van het college voorgesteld.

In de eerste plaats door uitbreiding van het aantal leden. Vrij algemeen had men dit te gering gevonden, zoowel uit het oogpunt van een goede en spoedige afdoening van zaken, als in verband met het gevaar voor een overheerschenden invloed van den Gouverneur-Generaal. Tijdens de besprekingen vestigde men de aandacht op de bepaling, dat òf de vice-president òf een der leden van den Raad tijdelijk met de waarneming van de landvoogdelijke waardigheid kon worden belast en op de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal om twee Raden tegelijk met zendingen te belasten. In het laatste geval vreesde men vooral, dat de landvoogd zich op zoodanige wijze van lastige leden zou kunnen ontdoen, waardoor het college — dan slechts bestaande uit een vice-president en twee leden — niet meer in voldoende mate dienst zou doen als evenwichtsorgaan. Aangedrongen werd op uitbreiding tot zes, zelfs op verdubbeling van het aantal leden. ¹⁾ Eveneens werd toenmaals reeds op de wenschelijkheid gewezen van opneming in het Regeeringsreglement van de stellige bepaling, dat steeds in den Raad moesten worden benoemd één of twee leden, niet uit Indische ambtenaren gekozen, maar die in het moederland opgeleid en tot staatslieden waren gevormd. ²⁾ De Regeering voelde echter niet voor zoo'n vermeerdering van uitgaven, welke een uitbreiding van het

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 57, 359 en 360.

²⁾ Idem, blz. 57 en 360.

aantal leden met zich mee zou brengen, daar zij de vrees voor overheersching door den Gouverneur-Generaal daarmee niet weggenomen achtte, terwijl zij de moeilijkheid om een aantal bekwame mannen meer in het college te benoemen vergroot zag ¹⁾).

Het nut van het verleenen van zitting in den Raad van Indië aan personen, niet behoorend tot de Indische ambtenaren, werd ook door de regeering geenszins betwist; het Regeeringsreglement verhinderde een dusdanige keuze allerminst, doch zij kon niet toegeven, dat het in beginsel wenschelijk moest worden geacht, dat steeds onder de raadslieden van den Gouverneur-Generaal een of meer mannen opgenomen zouden zijn, even ontbloot als hij wellicht van plaatselijke kennis ²⁾).

In de tweede plaats was bij de behandeling van het Regeeringsreglement in alle afdeelingen van de Kamer het denkbeeld in ernstige overweging genomen om de inrichting van den Raad van Indië te verbeteren door het college samen te stellen uit de hoofden der departementen van algemeen bestuur. Deze gedachte, welke waarschijnlijk reeds VAN DEN BOSCH voor oogen gestaan had ³⁾), en nadien door menig voorstander verdedigd was ⁴⁾), stootte bij de regeering op een ernstig

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 197.

²⁾ Ibidem.

³⁾ VAN VLOTEN, Proeve van een ontwerp van wet enz., blz. 56: „Men zegt dat de Minister VAN DEN BOSCH oorspronkelijk het denkbeeld had gekoesterd, om, evenals in het Reglement op het beleid der regeering in de kolonie Suriname, vastgesteld bij koninklijk besluit van den 9den Augustus 1832, no 89, de Raad van Indië te doen bestaan uit de hoofden der Departementen; doch de denkbeelden van den Minister vonden, zoo het schijnt, geenen ingang.”

⁴⁾ Zie b.v. ibidem, art.37 en Tijdschrift voor N.-I., 1849, 2de deel, blz. 357.

verzet. Reeds bij voorbaat schreef zij daartegen in de memorie van toelichting op het eerste ontwerp van het Regeeringsreglement:

„Bij de veelvuldige ambtsbezigheden, waarmee zij (de departementshoofden) thans reeds zijn belast — over den toenemenden omvang waarvan bij herhaling is geklaagd — zouden de adviserende werkzaamheden van den Raad van Indië, in hunne handen, veelal ont-aarden in eene loutere formaliteit. Maar ook dan, wanneer men zich het behoorlijk uitoefenen door hen, van die nieuwe en gewigtige pligten, als mogelijk voorstelt, zou het onderzoek hetwelk aan de eindbeslissing van den Gouverneur-Generaal vooraf gaat, in allen geval worden verkort met ééne instantie, en wel eene, die waarborgen oplevert voor eene grondige en onpartijdige beoordeeling.

De Raad van Indië, zoo als hij nu wordt voorgedragen, zal gewoonlijk bestaan uit personen die in verschillende deelen van het Indisch Bestuur met lof zijn werkzaam geweest. Los van die vroegere betrekkingen, en ontdaan van alle voorliefde voor dezen of genen tak van beheer, daarteboven door den Koning benoemd, zullen zij de waarborgen opleveren, door het algemeen belang gevorderd, en daaronder ook dien van eene wenschelijke onafhankelijkheid”¹⁾.

Blijkens het Voorloopig Verslag vond het bedoelde denkbeeld niettemin steun bij eenige leden, die zich daarbij beriepen op het weinige nut, dat de Raad van Indië huns inziens volgens de historie, zoowel voor als na de invoering van het Regeeringsreglement van 1836 zou hebben afgeworpen. Het college zou daarentegen den Gouverneur-Generaal maar al te dikwijls, ook wanneer deze het goede beoogde, in zijn handelingen

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 7.

hebben belemmerd; de invloed van den Raad was dan ook niet zelden zooveel mogelijk beperkt. Aan den anderen kant, betoogden deze leden, was de Raad niet zelden onmachtig geweest om het kwade te keeren, daar uit den aard der zaak tot leden daarvan meestal oude Indische ambtenaren waren benoemd, wier geestkracht verflauwd was en die rust hooger stelden dan den strijd voor het algemeen belang. Betere waarborgen voor een goed en krachtig bestuur zouden huns inziens verkregen worden, indien de Gouverneur-Generaal, wanneer hij raad noodig had zich omringde met de door hem benoemde en onder zijn oog werkzame departementshoofden, maar overigens geheel zelfstandig — alleen gebonden door zijn bij de wet omschreven verantwoordelijkheid — het gezag kon uitoefenen ¹⁾).

De groote meerderheid der leden verklaarde zich echter voor het regeeringsvoorstel en achtte den Raad van Indië alleen in de daarin aangegeven samenstelling een „waarborg tegen dwaling en overijling”. Zij noemde de voorstelling omtrent het weinige nut, dat de Raad van Indië tot nog toe zou hebben afgeworpen, eenigszins overdreven. Al was de Raad van Indië somtijds voor het uitvoerend gezag een belemmering geweest — zooals alle colleges, wier medewerking door de wet verplicht was gesteld nu en dan waren — hij had niet zelden het mogelijke gedaan, om den Gouverneur-Generaal van een verkeerde stap terug te houden en men kon zich daarbij op uitstekende adviezen beroepen. Wat de soms minder gelukkige keuze van leden aanging, deze meende men in het vervolg te kunnen vermijden.

De argumenten, die hier overigens tegen de samenstelling van den Raad van Indië uit departementshoofden aangevoerd werden, waren de volgende:

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 55.

a. De leden zouden met arbeid overladen worden, waaronder of hun betrekking als raadslid, of het aan hun toevertrouwde departement zou moeten lijden.

b. Een groote mate van onderlinge inschikkelijkheid zou ontstaan, omdat het eene lid de steun van het andere noodig zou hebben om zijn inzichten omtrent zijn eigen tak van bestuur door te drijven.

c. De leden zouden door hun afhankelijkheid van den Gouverneur-Generaal de zienswijze van dezen zoo noodig niet krachtig genoeg bestrijden, hetgeen dubbel nadeelig zou werken, telkens wanneer als Gouverneur-Generaal een Nederlandsch staatsman, onbekend met zaken en personen, aan het hoofd van het Indisch bestuur zou komen te staan. Een zoodanige landvoogd zou, wanneer geen zelfstandige Raad hem terzijde stond en hij dus in het voeren van het bewind in wezen geheel de vrije hand had, met de beste bedoelingen maatregelen kunnen nemen, waarvan de gevolgen even groot als onherstelbaar zouden zijn.

d. De Gouverneur-Generaal zou in de keuze van zijn Raden meer belemmerd zijn, omdat bij elke benoeming de vraag zou moeten rijzen, of de in aanmerking komende persoon wel de geschiktheid bezat om zoowel aan het hoofd te staan van een speciale tak van bestuur als om tot een adviseerend staatslichaam te behooren.

e. De leden van den Raad van Indië zouden als zoodanig moeten oordeelen over maatregelen en verordeningen, die zij als specialisten voor een bepaald vak zelf ten uitvoer zouden moeten leggen.

f. De wetgevende en de uitvoerende macht zouden vereenigd worden in handen van dezelfde personen, hetgeen in Indië, evenals overal elders zooveel mogelijk moest worden vermeden ¹⁾.

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 55 e.v.

Met recht kon de regeering in de memorie van toelichting op het gewijzigd ontwerp van het Regeeringsreglement met voldoening de krachtige wijze memoereeren, waarop haar eigen beginsel ten aanzien van de samenstelling van den Raad van Indië in de Kamer was verdedigd. Zij voelde zich nog gedrongen het rapport van den Raad van koophandel en koloniën aan te halen, waardoor Koning WILLEM I in 1814 herinnerd was aan de misbruiken, die konden ontstaan wanneer Raden van Indië, zooals tijdens de Compagnie, „andere collegiën presideren of administratieve en rekenpligtige ambten bekleeden”.

Tenslotte wees zij er op, als nadere ontwikkeling van hetgeen reeds door haar in de memorie van toelichting op het eerste ontwerp was vermeld, dat de meeste maatregelen van eenig gewicht in Indië een drieledig, soms zelfs een vierledig onderzoek ondergingen voordat de Gouverneur-Generaal besliste:

ten eerste bij den ambtenaar, die het initiatief van het voorstel nam;

ten tweede bij den directeur tot wiens departement de zaak behoorde;

ten derde bij den Raad van directeuren; en

ten vierde bij den Raad van Indië.

Werd deze laatste nu samengesteld uit de hoofden der departementen, dan zou het onderzoek altijd van één, soms zelfs van twee instantiën worden beroofd en de waarborgen verzwakt, die de bestaande organisatie bood ¹⁾. Het Voorloopig Verslag op dit ontwerp vermeldde, dat het denkbeeld om den Raad in bedoelden zin te wijzigen geen verdedigers meer in de Kamer had gevonden ²⁾.

Zoo wist de regeering in 1854 de volksvertegenwoor-

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 2, blz. 196 en 197.

²⁾ Idem, blz. 359.

diging van de overbodigheid om den Raad van Indië te hervormen te overtuigen. Toch kwam zij aan het verlangen naar een veelzijdiger behandeling van zaken in den Raad van Indië tegemoet, doordat zij de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal — hem in het eerste ontwerp verleend — om de bevelhebbers der zee- en landmacht aan de beraadslagingen van den Raad te laten deelnemen, bij haar tweede ontwerp meer algemeen maakte door deze uit te strekken tot alle landsdienaren, aan wie thans echter slechts kon worden gelast om in het college mondelinge inlichtingen te geven ¹⁾. Het heil van deze bepaling bleek in de practijk illusoir, omdat zij slechts toepassing vond in de sporadische gevallen dat de landvoogd den Raad van Indië presideerde en zij overigens wegens onslachtigheid niet benut werd.

Het was nog maar kort na de inwerkingtreding van het Regeeringsreglement, dat van deskundige zijde wederom op hervorming van het Indisch bestuur werd aangedrongen. Hiertoe gaf de status van het Britsch-Indische regeeringsstelsel een sterke aansporing. Vooreerst reeds het feit, dat daar de „legislative council” de algemeene leiders der departementen — the ministers — in zich vereenigde, welke laatsten tevens in de „executive council” met den Gouverneur-Generaal een nauwe band vormden ²⁾. Doch ook de verdere inrichting van den „legislative council”, zooals die laat-

¹⁾ KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal enz., deel 1, blz. 3 en 23.

²⁾ Om deze departementshoofden de uitvoering van hun dubbele taak mogelijk te maken, was hun directe bemoeienis met hun tak van dienst beperkt; hiermede waren belast de zgn. „secretaries”. WHEELER verklaarde in zijn werk, „India under British rule”: „The post of minister was not, and is not doubled up with that of secretary, except during the earlier years of the public works department. In the present day there is a minister

stelijk geregeld was bij de „Indian Councils Act” van 1861 maakte indruk. Dit college droeg een min of meer vertegenwoordigend karakter, telde onder zijn leden een niet-ambtelijk element — waaronder ook inlanders — en had openbaarheid van zittingen.

Het was begrijpelijk dat in verband hiermee en met het feit, dat in 1863 ook de Philippijnen een soortgelijke wetgevend en vertegenwoordigend Raad hadden gekregen, menig koloniaal hervormer een dergelijke instelling voor Nederlandsch-Indië wenschte ¹⁾ en den Raad van Indië zijn critiek niet spaarde.

Zoo schreef in 1865 het oud-lid van den Raad van Indië, Jhr. Mr. H. C. VAN DER WIJCK: „En de Raad van Indië? Verbeelt u, een collegie uit vijf mannen bestaande, waarvan een, en nog wel de voorzitter, bij elke afwezigheid of verhindering van den gouverneur-generaal voor korteren of langeren tijd moet uittreden, om de functiën van gouverneur-generaal als tijdelijk plaatsbekleeder te vervullen, een collegie dat niet alleen wetten maken, maar ook nog over alle regeeringsaangelegenheden van eenig belang, een zeer uitvoerig gemotiveerd advies moet uitbrengen, de voorstellen welke aan het opperbestuur gedaan worden moet voorbereiden en toelichten, dat meestal gehoord moet worden op de maatregelen, welke het opperbestuur wil nemen, daartegen zijne bezwaren niet alleen kan inbrengen, maar zelfs door zijn eed verplicht is dit te doen; dat alle belangrijke voorstellen der hoofden van algemeen burgerlijk en van gewestelijk bestuur

for every department. Every minister transacts the business of his branch at his own house, leaving the secretary and undersecretary to control the office of his particular department, conduct the correspondence, and carry out orders”; blz. 282.

¹⁾ QUARLES VAN UFFORD, Wat is voor Nederlandsch-Indië noodig?, blz. 21.

(directeuren en residenten) moet onderzoeken en naar zijne inzichten omwerken en wijzigen; een collegie, dat overkropt met werk is, zoodat het met geene mogelijkheid den tijd kan vinden, om wetten en organisatiën naar behooren te overwegen en te onderzoeken, dat een zeer grooten invloed op den gang van zaken uitoefent, zonder evenwel de allerminste uitvoerende magt te bezitten, zoo dat het wel maatregelen voorstellen, maar hoegenaamd niet voor de behoorlijke uitvoering zorgen kan, en dat eindelijk door de organisatie van het hoofdbestuur en het overbrengen van dit laatste naar Nederland zich veelal in zeer onvruchtbaar werk moet afsloven" ¹⁾).

In verband met het hier boven betoogde, stelde VAN DER WIJCK de vraag: „of het niet veel rationeler en vrijzinniger zou zijn, het voorbeeld onzer naburen in Britsch-Indië te volgen, den gouverneur-generaal wel is waar eene groote magt te laten, maar hem een executiven raad ter zijde te stellen, wien hij dagelijks, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk over zaken kan raadplegen, en eenen wetgevenden raad, waarin benevens leden van den executiven raad, ook regtsgeleerden, officieren, kooplieden, en zelfs aanzienlijke inlanders zitting nemen, en die in het openbaar beraadslaagt?" ²⁾

In 1873 werd de samenstelling en de werkkring van den Raad van Indië ook weer in de Kamer ter sprake gebracht. Bij de behandeling van de Indische begrooting waren er nl. in twee der afdeelingen leden, naar wier meening de Raad van Indië niet zelden een belemmering voor een spoedige en goede afdoening van zaken was, terwijl eenigen verder gingen met de bewering, dat dit college vervangen behoorde te worden

¹⁾ VAN DER WIJCK, Onze Koloniale Staatkunde, blz. 39.

²⁾ Idem, blz. 40.

door een raad van directeuren ¹⁾).

Het antwoord van den minister van koloniën, FRANSSEN VAN DE PUTTE, luidde hierop: „Het uitgesproken oordeel dat de Raad van Indië niet zelden een belemmering is voor de spoedige en zelfs voor de goede afdoening van zaken, is niet gemotiveerd, en wordt, voor zoover de ondergeteekende weet, door de feiten niet geregtvaardigd. De vereeniging van directeuren tot een Raad kan van uitnemend nut zijn, voor zoover hunne zamenwerking noodig is, en dit is bij art. 65 van het Regeeringsreglement voorzien, maar het schijnt duidelijk dat de Raad van Directeuren, al werd die permanent verklaard, niet zou kunnen beantwoorden aan het doel, waartoe de Raad van Indië dienen moet, en dus dat collegie in geen geval zou kunnen vervangen” ²⁾).

Zooals wij in onze beschouwing hierboven zagen, trachtte men het Indisch regeeringsapparaat bij zijn verruimde taak aan te passen. Met dit al was echter nog maar weinig geroerd aan zijn gecentraliseerden vorm, hetgeen geheel in de lijn lag van den geest der centralisatie, welke — zooals wij ook later zullen zien — nog zoo sterk was in deze jaren.

Op den duur moest evenwel de verzorging van zuiver locale belangen de krachten van de centrale regeering geheel te boven gaan en ernstige afbreuk doen aan een behoorlijke behartiging daarvan. Om deze reden moest wel meer en meer het denkbeeld in overweging genomen worden om de voorziening in die plaatselijke behoeften over te dragen aan daartoe in het leven te roepen instellingen, beschikkende over eigen geldmid-

¹⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1873–1874, B. no. 35, blz. 4.

²⁾ Idem, no. 36, blz. 16.

delen. Buiten dit zuiver practische motief waren er andere, meer ideëele overwegingen om daartoe over te gaan. Zoo werd wel betoogd, dat de instelling van bedoelde raden noodzakelijk was, omdat daarmee de juiste weg geopend zou worden om aan de ingezetenen medezeggingschap in het bestuur van Indië te geven, een argument dat in deze jaren nog maar weinig gegrond was, daar van een onweerstaanbare drang naar behartiging der publieke zaak nog geen sprake was.

Wij zullen in het volgende hoofdstuk een nieuwe bewijsgrond van dezen aard — in samenhang met ons onderwerp — aanvoeren, en wel naar aanleiding van het rapport der decentralisatiecommissie, welke op aandrang van den minister van koloniën, Mr. P. VAN BOSSE, bij Indisch besluit van 20 September 1878 werd benoemd.

HOOFDSTUK III

HET RAPPORT DER COMMISSIE VAN 20 SEPTEMBER 1878 ¹⁾)

De hierbedoelde commissie was samengesteld uit eenige vooraanstaande Indische ingezetenen, onder voorzitterschap van den resident van Batavia. Hoewel de leden de oprichting van gemeentebesturen in beginsel nuttig en wenschelijk achtten, waren zij in het algemeen over de invoering daarvan pessimistisch gestemd. Zoo meende een der leden — hoewel elke stap tot verdere decentralisatie in Indië toejuichende — dat afdoende verbetering in dit opzicht alleen verkregen zou kunnen worden door een met ernst aangevatte decentralisatie van boven af, door overbrenging van het centraal gezag naar de plaats, waar het behoorde te worden uitgeoefend. Dit lid wenschte in verband daarmee de aanvulling van den Raad van Indië met een viertal door den Koning op voordracht van de Tweede Kamer te benoemen leden, gekozen uit mannen, die zich in Nederland op staatkundig of staathuishoudkundig gebied onderscheiden hadden.

„Door een dergelijk met den Gouverneur-Generaal samenwerkend collegie, dat het als een zijner voornaamste en duurste verplichtingen zou hebben te beschouwen om te waken tegen elke willekeurige beschikking over de middelen van Indië van den kant der

¹⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, 26 Maart 1879, no. 27.

uitvoerende of der wetgevende macht in Nederland, zou, naar het oordeel van de voorstanders van dit denkbeeld, spoediger tot een meer natuurlijken en gezonden staat van zaken in Indië geraakt worden dan door de instelling van gemeentebesturen, waarvan het zelfs twijfelachtig mag geacht worden of zij zich op den duur wel zullen kunnen verdragen met het thans bestaande bestuur over Indië, zooals het zich in de laatste jaren onder de werking van de comptabiliteitswet heeft ontwikkeld. Conflicten van allerlei aard schijnen bij een dergelijken stand van zaken niet te zullen kunnen uitblijven, daar toch de verhouding van de Nederlandsche Staten-Generaal tegenover de gemeenten in Nederland een geheel andere is dan die tot het aannemen waarvan zij als van zelf tegenover de gemeenten in Indië zullen genoopt worden."

Het in dit rapport geopperde voorstel tot uitbreiding van den Raad van Indië beoogde meer dan het soortgelijke denkbeeld bij de behandeling van het Regeeringsreglement van 1854 in de Kamer uitgesproken. Wenschte men toenmaals, gelijk wij gezien hebben, in het bijzonder een betere behandeling van zaken en een sterker tegenwicht tegen den invloed van den Gouverneur-Generaal te verkrijgen, thans bedoelde men in de eerste plaats een remedie te verschaffen tegen de baatzuchtige inmenging van het moederland. Het vraagstuk der decentralisatie toch werd in belangrijke mate beheerscht door de financiëele verhouding van Indië tot het moederland, zooals deze zich onder het cultuurstelsel had ontwikkeld. Dat stelsel had de volledige overbrenging van het zwaartepunt van het financieel beheer naar Nederland in de hand gewerkt en tevens de zgn. batigslotpolitiek mogelijk gemaakt, welke de strekking had een zoo groot mogelijk excedent op de Indische begrooting te verkrijgen en dat aan de midde-

len van het Rijk toe te voegen. Aanvankelijk had deze uitkeering plaats ter compensatie van de gedurende de eerste drie decennia der negentiende eeuw gemaakte koloniale schulden. Doch ook na de kwijting dezer laatsten veranderde de toestand geenszins, ook niet na de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet van 1864, die sprak van „bijdragen van Nederlandsch-Indië aan de middelen tot dekking van 's Rijks uitgaven" ¹⁾ — zonder uitdrukkelijke bepaling hoe die bijdragen moesten worden geraamd — maar bedoelde de sluitpost der Indische begrooting ²⁾.

Ook na 1867 (termijn van invoering der Comptabiliteitswet) werd het geraamde voordeelig verschil der Indische ontvangsten en uitgaven aan Nederland uitgekeerd ³⁾. In verband hiermede werd aan den eenen kant de meening verdedigd — ook de Commissie van 1878 neigde tot deze zienswijze — dat, zoolang de overschotten van Indische rekeningen bloot stonden aan benadering door het moederland, niet door overbrenging van een deel der Indische begrooting naar gemeentebesturen een deur mocht geopend worden voor verruiming van de Indische begrooting ⁴⁾. Anderzijds meende men juist door het instellen van gemeentebesturen, ten deele althans, een einde te kunnen maken aan de centralisatie van het gezag op het Plein en het Binnenhof. Op dit laatste was reeds vroeger de aandacht gevestigd door Mr. J. P. VAN BOSSE in een Gidsartikel over „Decentralisatie in Nederlandsch-Indië", dat betoogde ⁵⁾: „De Raad van Indië is wel is waar bij het Regeeringsreglement in stand gehouden

¹⁾ Ind. Stbl. 1864, no. 106, art. 4.

²⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1863-1864, blz. 1143.

³⁾ VAN BEVERVOORDEN TOT OLDEMEULE, De financieele verhouding van Nederland tot Nederlandsch-Indië, blz. 22 e.v.

⁴⁾ Amsterdamsch Handelsblad van 30 October 1878.

⁵⁾ VAN BOSSE, Gids van 1875, 4, blz. 447 e.v.

juist om te voorzien in de behoefte aan een onafhankelijk college, dat voor de belangen van Indië zou kunnen opkomen, zoodra die dreigden benadeeld te worden door de handelingen van het Uitvoerend Gezag, maar het is niet krachtig genoeg om die roeping naar behoren te vervullen. Vooreerst toch is de Raad van Indië slechts een zuiver adviseerend lichaam en niet verantwoordelijk voor Regeeringsdaden. Daarbij komt, dat bij de weinige leden waaruit het is samengesteld, in het advies van den Raad feitelijk het gevoelen wordt teruggevonden van slechts een enkel persoon, die meer speciaal bekend is met de zaak in kwestie, terwijl eindelijk alleen Europeesche hoofdamttenaren daarin zitting hebben, en noch het particulier Europeesch, noch het Inlandsch element, noch zelfs zoo menig belangrijke tak van bestuur ooit daarin werden vertegenwoordigd. Het worde dan de taak der politiek om zoodanige instellingen in 't leven te roepen, om de grenzen te bepalen voor datgene, wat Indië in den vervolge zal mogen doen zonder vrees voor inmenging van de zijde van het Opperbestuur in Nederland."

In het algemeen was dus een streven merkbaar, om in Indië een zoodanig samengestelde organisatie te verkrijgen, die in staat was om op te komen voor de Indische belangen en om een grootere bewegingsvrijheid voor zich op te eischen en te dragen. Voor die taak wilde het lid der Commissie van 1878 den Raad van Indië berekend maken.

Van regeeringszijde kwam men echter tot de overtuiging, dat het denkbeeld van gemeentebesturen prematuur was, terwijl het daarmee verband houdende voorstel tot uitbreiding van den Raad van Indië — voor zoover ons bekend — onbesproken werd gelaten; de decentralisatieplannen, alzoo ook het genoemd rapport, werden voorloopig ter zijde gelegd.

De genoemde Comptabiliteitswet van 1864 drukte in artikel 2 haar hoofdbeginsel uit, nl. „De begrooting van Nederlandsch-Indië wordt jaarlijks vastgesteld bij afzonderlijke wet of wetten” ¹⁾). Door de Indische begrooting onder den invloed van de Staten-Generaal te brengen hoopte men daarover een betere contrôle te krijgen.

Bij de behandeling van de Indische begrooting voor het jaar 1881 had in één der afdeelingen van de Tweede Kamer een breedvoerige gedachtenwisseling plaats over de werking der Indische Comptabiliteitswet en de vaststelling der Indische begrooting bij de wet ²⁾).

Door een deel der leden werd daarbij op den voorgrond gesteld, dat de wet van 1864 geenszins aan de gunstige verwachtingen, die men daarvan koesterde had voldaan. Immers, het hoofddoel, betere contrôle der Indische geldmiddelen, was huns inziens niet bereikt, hetgeen ook daaraan moest worden toegeschreven, dat de leden der Staten-Generaal niet voldoende bekend waren met de behoeften, waarvoor gelden werden aangevraagd. Men wees er van dezen kant op, hoe hoogst ondergeschikt en onbeteekenend de rol was, die de Raad van Indië met betrekking tot de samenstelling van de Indische begrooting vervulde. Uiteraard werden de gegevens voor het samenstellen der Indische begrooting uit Indië aan den minister van koloniën verstrekt, doch de samenstelling zelf had, zonder dat daarop door Indië eenige invloed kon worden uitgeoefend, aan het departement van koloniën plaats. Het was de minister van koloniën, die eigenmachtig besliste over de te ramen uitgaven. Tevens werd aan de Staten-Generaal niet voldoende licht ver-

¹⁾ Ind. Stbl. 1864, no. 106, art. 2.

²⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1880-1881, B, no. 37, blz. 1.

schaft om met volledige kennis van zaken de Indische behoeften en de daarmede verband houdende maatregelen en uitgaven te beoordeelen.

In dezen gang van zaken, meenden deze leden, zou alleen dan afdoende verbetering worden gebracht, wanneer de begrooting van Indië onder nadere definitieve vaststelling door de wet voorloopig in Indië zelf kon worden vastgesteld, waar men veronderstellen mocht beter en vollediger bekend te zijn met de daar te lande bestaande behoeften. Genoemd denkbeeld werd door deze leden echter niet te verwezenlijken geacht, zoolang de Raad van Indië op den bestaanden voet werkzaam bleef. Daar aan de vervanging van dat college door een kolonialen Raad, op welks samenstelling de bevolking invloed kon uitoefenen, nog niet gedacht scheen te kunnen worden, was de eenige weg die open stond den Raad van Indië een uitgebreider en beter samenstelling te geven met meer openbaarheid van zaken, zooals ook in Britsch-Indië werd toegepast. Een dergelijke veranderde inrichting van den Raad van Indië zou toch op den duur, geheel afgescheiden van den arbeid aan de begrooting, niet kunnen uitblijven, daar de bureaucratische richting der bestaande regeling meer en meer tot moeilijkheden bleek aanleiding te geven.

Tegen dit denkbeeld werden door de andere leden van deze afdeeling der Tweede Kamer verscheidene bezwaren geopperd, als: de vrees voor inbreuk op het autocratisch gezag van den Gouverneur-Generaal; het ontbreken van geschikte personen om den Raad van Indië uit te breiden; de zucht die ontstaan zou tot afscheiding der koloniën van het moederland; de verzwakking der waarborgen tegen onderdrukking van den Inlander, wanneer men meer in Indië zelf de op te leggen lasten bepalen kon. De voorstanders van de gemelde verandering van het Indische bestuur gaven

slechts toe, dat aan hun denkbeeld niet viel te denken, zoolang de verhouding der Indische middelen tot die van het Rijk in Europa niet op afdoende wijze door den Nederlandschen wetgever was geregeld.

Op grond van deze laatste overweging achtte de minister van koloniën in zijn memorie van antwoord op het voorloopig verslag een voortzetting eener gedachtenwisseling over het betreffende onderwerp geheel zonder doel ¹⁾).

Regelmatig werd de samenstelling van den Raad van Indië verder in de Nederlandsche volksvertegenwoordiging ter sprake gebracht.

Zoo werd er in het Voorloopig Verslag op de Indische begrooting voor het jaar 1885 op gewezen, hoe bij de vier laatste benoemingen van leden van den Raad van Indië meer gelet was geworden op technische en administratieve specialisten, dan op personen, die geacht konden worden met de behoeften der inlandsche bevolking en de wijze waarop zij moest worden bestuurd uit eigen aanschouwing bekend te zijn, met name de hoofden van gewestelijk bestuur ²⁾).

Het antwoord van den minister hierop ³⁾), dat de toenmalige Gouverneur-Generaal door zijn persoonlijke kennis van de inlandsche huishouding minder dan andere landvoogden behoefte had aan bijzondere voorlichting omtrent het binnenlandsch bestuur, gaf VAN GENNEP in de Kamer aanleiding om te wijzen op de miskennis van de roeping van den Raad van Indië, zooals die omschreven was in het Regeeringsreglement. „Die roeping,” zeide hij ⁴⁾), „is niet maar om als

¹⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1880–1881, B, no. 38, blz. 17.

²⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1884–1885, B, no. 13, blz. 4.

³⁾ Idem, no. 14, blz. 21.

⁴⁾ Handelingen Tweede Kamer 1884–1885, blz. 141.

bureau van voorlichting te dienen aan den Gouverneur-Generaal, maar naast dezen heeft de Raad in zake van wetgeving een zelfstandig oordeel uit te brengen, een oordeel, dat, indien het van dat van den Landvoogd afwijkt, den Gouverneur-Generaal dwingt daar aan gevolg te geven, of wel de beslissing des Konings in te roepen." VAN GENNEP wenschte niets liever dan het zwaartepunt van het gezag in Indië te laten vallen, doch alleen wanneer de zaken aan de zelfstandige beslissing van een bevoegd lichaam werden onderworpen, opdat men niet van invallen van het oogenblik of van persoonlijke opvattingen afhankelijk werd gesteld. Hiertoe, meende hij, moesten in den Raad van Indië personen zitting hebben, die voor de belangen der inlandsche bevolking, en in het algemeen voor de economische belangen van Indië een tegenwicht konden vormen tegen de „vorderingen van het gezag en den fiscus”.

Op dit betoog gaf de minister van koloniën, SPRENGER VAN EIJK, het weinig bevredigende antwoord, dat men degenen, die hun carrière niet bij het binnenlandsch bestuur hadden gemaakt, er moeilijk van kon verdenken, meer geneigd te zijn om de regeeringsinzichten blindelings te volgen en minder op te komen voor de belangen van de bevolking, dan de hoofden van gewestelijk bestuur, die men zoo gaarne in den Raad van Indië zitting wilde verleenen, terwijl de kennis van plaatselijke toestanden der eerstbedoelden — mochten zij die missen — ruimschoots aangevuld werd door adviezen van bestuursambtenaren, die ter hunner beschikking stonden ¹⁾.

VAN GENNEP zou nog spoedig op dit punt terug komen.

Het was wederom bij de behandeling van de Indische begrooting — die voor het jaar 1888 — dat door som-

¹⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1884-1885, blz. 142.

mige leden van de Kamer op hetzelfde aanbeeld werd gehamerd, nl. dat het oogenblik gekomen was om een wijziging van de inrichting van den Raad van Indië in ernstige overweging te nemen, een meening die bij hen versterkt was door hetgeen zij in de laatste jaren van de adviezen van het college onder de oogen hadden gekregen ¹⁾).

Thans luidde het wederwoord van SPRENGER VAN EIJK minder ontwijkend. Er was niet de minste reden, meende hij, om aan te nemen, „dat de Raad, bij eene andere inrichting, zijne taak beter overeenkomstig de bedoelingen van het Regeeringsreglement zou kunnen vervullen” ²⁾).

Bij de algemeene beraadslaging over genoemde begrooting kwam VAN GENNEP in verband met de ingetrokken tabaksbelasting, die in Indië veel ongenoegen had verwekt, op het zelfde onderwerp terug. „Zou eene dergelijke belasting”, betoogde hij, „zijn aangenomen, indien de begrooting niet werd vastgesteld door eene Nederlandsche Volksvertegenwoordiging, die geen voeling met Indië heeft en bij wier samenstelling geheel andere belangen dan die van Indië hebben op den voorgrond gestaan, maar door een college van deskundigen, door een Kolonialen Raad b.v. hoe dan ook ingericht, met den Minister van Koloniën? Zou zij wel immer zijn voorgedragen, indien de Raad van Indië was wat hij wezen moest, maar bij zijne tegenwoordige inrichting en werkwijze wel nimmer wezen zal: een heilzaam en onafhankelijk tegenwicht tegen invallende gedachten en overijlde stappen van Gouverneur-Generaal en Opperbestuur?” ³⁾).

¹⁾ Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer, 1887-1888, B, no 39, blz. 7.

²⁾ Idem, no. 40, blz. 21 en 22.

³⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1887-1888, blz. 144, 145.

De besliste ontkenning van SPRENGER VAN EIJK van de wenschelijkheid om den Raad van Indië te hervormen noopte het kamerlid VAN DEDEM — hoewel VAN GENNEP tot op zekere hoogte toegevende, dat het op dat oogenblik de tijd en de plaats niet was om een gewijzigde inrichting van het Indisch bestuur in bijzonderheden te bespreken — tot een uitvoerig betoog over het betreffende onderwerp.

„Minder dan ooit,” zeide hij, „is zeker thans de quaestie hoe de Regeering in Indië behoort te worden georganiseerd om zoo goed mogelijk opgewassen te zijn voor hare taak, oiseus te noemen. Nooit toch heeft de vraag ons meer zorg gebaard, hoe Nederland zijn plicht tegenover Indië vervult, nooit heb ik dieper gevoeld dat het zwaartepunt van het bestuur over Indië niet moet liggen bij de Staten-Generaal, dat dit op ons eene verantwoordelijkheid doet drukken die te zwaar voor ons is. Indië moet in Indië bestuurd worden. De beginselen waarnaar dat bestuur zal worden gevoerd, moeten in het moederland worden vastgesteld, contrôle moet hier worden uitgevoerd, meer echter niet”¹⁾).

Komende op zijn onderwerp wees VAN DEDEM in de eerste plaats op het feit, dat de Raad van Indië, hoewel dit geen wettelijk voorschrift was, feitelijk steeds samengesteld was uit ambtenaren en oud-ambtenaren, waarvan z.i. het gevolg was, dat in het college alleen werden aangetroffen de kennis in Gouvernementsdienst verkregen en de inzichten welke daar heerschten.

Vervolgens weidde hij uit over de voordeelen van openbaarheid voor de behandeling van zaken, welke in Indië zelfs bij de wetgeving ontbrak.

¹⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1887-1888, blz. 148.

Na daarop de verschillende schaduwzijden van het Indische regeeringsstelsel aangeroerd te hebben, zeide VAN DEDEM, wijzende op het Britsch-Indische bestuursstelsel: „Wil ik nu beweren, dat wij alleen te copieeren zouden hebben, wat in Britsch-Indië gevonden wordt? Allerminst, maar wel geloof ik dat het oogenblik gekomen is om ernstig te overwegen, wat voor ons in dezelfde richting te doen valt. Wel is het zeker, dat, zal er een krachtig bestuur in Indië zijn, bij Opperbestuur en Staten-Generaal, evenals ginds, de ernstige wil moet bestaan om niet meer in te grijpen dan noodig is. Daartoe is in de eerste plaats noodig een financieele regeling. Zij is eene noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een gezonde verhouding tusschen de verschillende machten, die aan het regeeringsbeleid over Indië moeten deel hebben. Zoolang de financiën één zijn, zal er een onweerstaanbare neiging bestaan om meer in te grijpen, dan met een goed bestuur overeen te brengen is”¹⁾).

Minister SPRENGER VAN EIJK gaf de voorstanders van genoemde reorganisatie den raad om hun denkbeelden nader in een schets vast te leggen, aangezien hij het onderwerp te belangrijk achtte dan dat een discussie zonder leidraad van een uitgewerkt plan eenig practisch nut zou opleveren²⁾).

Bij de behandeling van de Indische begrooting voor het jaar 1889 kwam LEVYSSOHN NORMAN in een uitvoerig verhoog over het probleem van de reorganisatie van het Indisch bestuur met een voorstel om het aantal leden van den Raad van Indië op twee terug te brengen en de departementshoofden met de commandanten van zee- en landmacht als lid van het college te doen optreden, terwijl voor de behandeling van de

¹⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1887-1888, blz. 149.

²⁾ Idem, blz. 150.

begrooting nog eenige buitengewone leden hieraan toegevoegd zouden worden ¹⁾).

Hiertegenover meende KEUCHENIUS, de ambtsopvolger van SPRENGER VAN EIJK, dat op het oogenblik nog niet gezegd kon worden op hoedanige wijze de Raad van Indië moest worden samengesteld. Tegen toetreding van buitengewone leden voor de behandeling van de begrooting had hij geen bezwaar, maar wel was het z.i. zeker dat de departementshoofden niet in het college moesten worden toegelaten. Deze moesten blijven de adviseurs van de regeering en uitvoerders van haar verordeningen, voorschriften en bevelen. „De werkzaamheden van hunne departementen,” motiveerde de minister, „zijn zoo omvangrijk dat het niet wel mogelijk is om nog deel te nemen aan de dagelijksche behandeling van zaken, waartoe de Raad van Indië geroepen is” ²⁾).

Hierboven werd een poging gedaan een indruk te geven van de wijze waarop de Raad van Indië gedurende genoemde jaren in de Staten-Generaal ter sprake werd gebracht.

Wanneer wij nu de oorzaken van de onbevredigende werking van den Raad van Indië in het Indische regeeringsstelsel preciseeren, komen wij tot het volgende:

In de eerste plaats telde de Raad van Indië voor zaken van wetgeving en begrooting een te gering aantal leden, terwijl voor de behandeling daarvan openbaarheid en medewerking van niet-ambtenaren noodzakelijk was.

In de tweede plaats moest de Raad van Indië te veel adviezen geven. De bedoeling van het Regeeringsreglement was toch, dat het college alleen van advies

¹⁾ Handelingen der Tweede Kamer, 1888-1889, blz. 183.

²⁾ Idem, blz. 223 e.v.

zou dienen in gewichtige aangelegenheden, maar de praktijk was, dat de Raad over vrijwel alle onderwerpen van eenig belang werd gehoord, waardoor de aandacht van het college te veel verdeeld werd en het vrijwel een medecontroleerend en medebesturend lichaam geworden was.

In de derde plaats bestond er gebrek aan goede samenwerking tusschen den landvoogd en den Raad van Indië. Hiervan waren oorzaak de veranderde verhouding van de regeering in Nederland en den Gouverneur-Generaal, alsmede het verbreken van het collegiale stelsel.

Oefende de Gouverneur-Generaal tezamen met den Raad van Indië tot 1827 een nog bijna onbepaalde macht uit ¹⁾, de geleidelijk grooter wordende en door het cultuurstelsel verscherpte contrôle van het moederland — mogelijk gemaakt door de verbeterde communicatiemiddelen — had hieraan gaandeweg een einde gemaakt. De ministerieele verantwoordelijkheid, bij de Grondwet van 1848 ingevoerd, schiep een nauw contact tusschen den minister van koloniën en den voor het beleid alléén-verantwoordelijken Gouverneur-Generaal, waardoor geen belangrijke maatregelen meer genomen werden dan na overleg met de regeering in Nederland.

Daarbij kwam het verbreken van het collegiale stelsel. Was het vóór 1836 regel geweest, dat de Gouverneur-Generaal den Raad van Indië voorzat, omdat dit samenhang met het vigeerende stelsel, waardoor de landvoogd dus deel uitmaakte van het college, na de

¹⁾ Het Regeeringsreglement van DU BUS DE GISIGNIES bond verscheidene handelingen van den Gouverneur-Generaal aan een voorafgaande machtiging des Konings. Zie art. 17, 20 en 24, van dit Reglement. MIJER, Verzameling van Instructiën, enz., blz. 429 e.v.

terzijdestelling van den Raad in genoemd jaar werd dit en bleef dit anders, ook toen de wetgever van 1854 den Gouverneur-Generaal weer in zekere mate aan den Raad van Indië had gehouden. De gewone voorzitter werd de vice-president, terwijl de landvoogd, hoewel het Regeeringsreglement hem hierin volkomen vrijliet, alleen nog maar bij hooge uitzondering zelf het presidium eener vergadering op zich nam. Bovendien werd het dadelijk contact tusschen landvoogd en Raad belemmerd, doordat de eerste zijn gewoon verblijf te Buitenzorg was gaan houden — een toestand, in 1870 door de Kroon gesanctionneerd — terwijl de Raad van Indië te Batavia bleef zetelen. Deze omstandigheden hadden een in hoofdzaak schriftelijke gedachtenwisseling noodzakelijk gemaakt, die veel arbeid en tijd eischte.

Tenslotte moet in dit verband nog gewezen worden op de Algemeene Secretarie, onder de Compagnie de Generale Secretarie geheeten. Dit bureau, waarvan de Gouverneur-Generaal zich bediende voor het uitwerken zijner beslissingen en denkbeelden en voor het onderzoek van de aan hem gerichte stukken, werd ternauwernood in het Regeeringsreglement genoemd; de publieke opinie schreef hem in de practijk echter een zelfstandige rol in het staatsorganisme toe. De Raad van Indië zou daarvan het nadeel ondervinden, dat zijn arbeid nogmaals beoordeeld werd door een lichaam, dat officieel niet de minste verantwoordelijkheid bezat.

Zoo was in de gegeven omstandigheden de Raad van Indië niet bij machte het door het Regeeringsreglement vereischte tegenwicht te bieden en fungeerde het college, ook op gebied van wetgeving, zooals het kamerlid VAN GENNEP zich uitdrukte, als een „bureau van voorlichting van den Gouverneur-Generaal”.

De aandrang tot decentralisatie in de Tweede Kamer uitgeoefend — tegelijk met die tot hervorming van den Raad van Indië — had als resultaat, dat het vraagstuk van de uitvoerbaarheid om in Indië locale instellingen in het leven te roepen, opnieuw aan de orde werd gesteld, in dien zin dat de Indische regeering dit denkbeeld wederom in overweging werd gegeven. Het naar aanleiding hiervan door den Raad van Indië uitgebrachte advies van 6 Maart 1891 betrad zelf het terrein van het vraagstuk der reorganisatie van het Indisch bestuur, hetgeen deze kwestie in belangrijke mate verlevendigde.

HOOFDSTUK IV

DE ADVIEZEN

VAN DEN RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË EN VAN GOUV.-GENERAAL PIJNACKER HORDIJK

De Raad van Indië voerde in zijn genoemd advies van 6 Maart 1891 ¹⁾ tegen de instelling van locale raden — welke hij alleen beschouwde als de vrucht van den politieken aandrang der radicale partij — overwegende bezwaren aan. Niettemin bestond er ook naar de meening van dit college ongetwijfeld een dringende behoefte aan een andere verdeling der bestuurs-taak. De veel te ver gedreven centralisatie nam zijns inziens den tijd der regeering op bedenkelijke wijze door kleinigheden in beslag en werkte zodoende storend op een vaardige en grondige behandeling der grootte belangen, een kwaad, dat steeds erger werd door de voortdurende uitbreiding der bestuurstaak.

„Daartoe ware te Batavia”, aldus het advies, „een koloniale Raad in te stellen, bestaande uit den Raad van Indië, de Hoofden der Departementen van algemeen bestuur en eenige door de Regeering aangewezen particulieren. Die Raad zou kunnen gehoord worden op de ontwerpen der begrooting van inkomsten en uitgaven, op belangrijke maatregelen op het gebied van wetgeving en bij uitzondering ook op belangrijke maatregelen van bestuur, volgens een programma, dat nader kan worden vastgesteld.”

¹⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, Kabinet Geheim, 27 Juli 1893, R. 9.

Na eenige details vervolgde het advies:

„Op deze wijze en door de vergaderingen in het openbaar te houden zou men het voordeel eener publieke behandeling krijgen, waaronder het gehalte der voorstellen zeker winnen zou. *Voor de Directeuren zou het een voordeel wezen kunne voorstellen mondeling te kunnen verdedigen*, waardoor vaak veel omslag zou worden vermeden ¹⁾.

Tegelijk met de raadpleging van den Kolonialen Raad waren de stukken op de gebruikelijke wijze aan den Raad van Nederlandsch-Indië te zenden, hetgeen bij het debat in den Kolonialen Raad reeds dadelijk zijn nut hebben zou. Op deze wijze behoeft de behandeling der zaken den Raad van Nederlandsch-Indië niet meer tijd te kosten dan thans het geval is, daar Hij na afdoening in den Kolonialen Raad zich òf met het daar uitgebrachte advies kan vereenigen òf voor een afzonderlijk advies gereed is. Voorshands kunnen dan ook de functiën van den Raad van Nederlandsch-Indië onveranderd worden gehandhaafd.”

Het nadeel van deze regeling werd door den Raad van Indië zelf aangevoerd.

„Het valt niet te ontkennen,” merkte het advies op, „dat tegen de bovengeschetste inrichting van een kolonialen Raad bezwaren zijn in te brengen; *met name kan het als vreemd worden beschouwd, dat de Raad van Nederlandsch-Indië eerst deel zou nemen aan de behandeling der zaken in den eerstgenoemden Raad en vervolgens over hetzelfde onderwerp nog eens en ditmaal in het geheim advies uitbrengen zou* ¹⁾.

Dit bezwaar zou worden vermeden als men den kolonialen Raad deed bestaan uit de Departementschefs, wellicht enkele andere hoofdambtenaren van zelfstan-

¹⁾ Ik cursiveer.

dige positie en eenige particulieren, maar zulk een samenstelling van het lichaam zou de Raad van Nederlandsch-Indië zeer ernstig willen ontraden, omdat het nut dat men dadelijk in de toekomst van dien raad mag verwachten, alsdan grootendeels verloren zou gaan.

Als de Raad van Nederlandsch-Indië geen deel neemt aan de werkzaamheden van den Kolonialen Raad, dan zal het aanzien van dezen laatsten aanmerkelijk minder zijn en dan zal men daarin ook niet eene instelling vinden, welke bevoegdheid en werkring voor de beoogde geleidelijke uitbreiding vatbaar is. Ook van eene behandeling der zaken in een alzo geconstitueerden raad is weinig licht te verwachten, omdat men dan veelal zien zal dat de voorstellende departementschef zal staan tegenover anderen, die niet voldoende in de te behandelen zaak geschoold zijn, terwijl het deelnemen aan de beraadslaging door den vice-President en de Leden van den Raad van Nederlandsch-Indië meer waarborg geeft voor eene grondige behandeling en beschouwing in den noodigen algemeenen zin.

Het bezwaar mag echter niet overwegend geacht worden. In de eerste plaats moet men niet uit het oog verliezen, dat men hier te doen heeft met eene proef, voorshands slechts strekkende om de voordeelen te bereiken van openbare behandeling en van voorlichting door de besten uit het ambtelijk deel der maatschappij."

Het advies vervolgde verder:

„Blijkt de Koloniale Raad bevestigend te werken, dan kan er aan gedacht worden een deel der bemoeyenis van den Raad van Nederlandsch-Indië bij eerstgenoemden over te brengen, waarna het mogelijk zal wezen zoodanige maatregelen te treffen dat ook de laatste meer tot zijn recht komt, dan thans het geval is, dat Hij niet alleen de wettelijke maar ook

de vertrouwde raadgever der Regeering worde ¹⁾, den Gouverneur-Generaal in Zijne omvangrijke taak nader ter zijde sta, niet alleen als college maar ook door individueele bemoeienis der leden waartoe dan in ruimere mate maar op eenvoudiger wijze gebruik zou kunnen gemaakt worden van de aan den Gouverneur-Generaal in art. 36 van het Regeeringsreglement gegeven bevoegdheid."

Het advies van den Raad van Indië vond een ernstige bestrijding bij den gematigd liberalen Gouverneur-Generaal PIJNACKER HORDIJK. In zijn advies van den 16den April 1891 ²⁾ verklaarde deze zich niet alleen tot voorstander van een geleidelijke invoering van locale instellingen, maar tevens van een radicale reorganisatie van het Indisch bestuur.

„Den Raad van Nederlandsch-Indië," schreef de landvoogd, „zoude ik geheel willen zien opgeheven of zijne samenstelling althans gewijzigd, het laatste zelfs al werd hij niet vervangen door een kolonialen raad. Hem naast een kolonialen raad in stand te houden, zooals in 's Raads advies in overweging gegeven wordt, zoude ik niet kunnen aanbevelen. Trouwens het college oppert zelf het bezwaar, hetwelk ik afdoende acht, dat bij opvolging van zijn voorstel de Raad van Nederlandsch-Indië eerst deel zou nemen aan de behandeling der zaken in den kolonialen raad en vervolgens over hetzelfde onderwerp nog eens en ditmaal in het geheim advies zoude uitbrengen."

„Volgaarne erken ik," vervolgde de Gouverneur-Generaal, „de groote verdiensten van de personen die in den Raad van Nederlandsch-Indië zitting hebben of gehad hebben, doch het groote nut van den Raad

¹⁾ Ik cursiveer.

²⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, Kabinet Geheim, 27 Juli 1893, R. 9.

als college in de tegenwoordige tijdsomstandigheden meen ik in twijfel te moeten trekken. Uitsluitend samengesteld uit ambtenaren en steeds in het verborgene arbeidende, kan de Raad van Nederlandsch-Indië niet gezegd worden in Nederland of hier het vertrouwen te genieten, dat aan een kolonialen raad zoude worden toegekend. Of de Gouverneur-Generaal al dan niet gehandeld heeft overeenkomstig het gevoelen van den Raad legt bij de beoordeeling van die handeling al zeer weinig gewicht in de schaal. Bestemd om den Gouverneur-Generaal van verkeerde daden terug te houden, heeft de Raad steeds met nadruk geadviseerd voor handelingen, die later terecht of ten onrechte tot scherpe kritiek hebben aanleiding gegeven of daartoe aanleiding zouden gegeven hebben, indien de Gouverneur-Generaal 's Raads advies gevolgd had. Ik herinner onder andere aan 's Raads adviezen uit den tijd van mijn bestuur over de suikertarieven en de Floresexpeditiën, die zijn opgevolgd en aan die over onze houding tegenover Lombok, waarvan ik mij veroorloofd heb af te wijken.

Geenszins zie ik voorbij, dat van den Raad dikwijls zeer goede adviezen zijn uitgegaan, doch het wil mij voorkomen, dat die adviezen evenzeer zouden kunnen zijn uitgebracht, indien de Raad niet bestond. Zoo hecht ik aan de adviezen van den Raad over zaken betrekkelijk het onderwijs, den eeredienst en de nijverheid tegenwoordig meer waarde dan aan die van den betrokken Departementschef, maar dat doe ik, omdat ik aan het lid van den Raad, dat deze onderwerpen behandelt, den Heer W. P. G., meer bekwaamheid en bedachtzaamheid toeken dan aan den overigens volijverigen Directeur VAN DER K. Ware de eerste Directeur van Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid gebleven, welke betrekking hij vervulde voordat hij een

zetel in den Raad verkreeg, dan zoude hij de door mij hooggewaardeerde adviezen even goed hebben kunnen uitbrengen, terwijl de heer VAN DER K. als Secretaris van het Departement hem had kunnen blijven ter zijde staan. Voor de zaken der Buitenbezittingen, om een ander voorbeeld te noemen, zijn de adviezen van den Raad van Nederlandsch-Indië onschatbaar, omdat in den regel de Directeur van Binnenlandsch Bestuur slechts van nabij bekend is met de toestanden op Java."

Na eenige voorbeelden genoemd te hebben van personen, die buiten den Raad van Indië betere diensten konden bewijzen, vervolgde het advies: „Is aan het hoofd van een departement van algemeen bestuur een bekwaam man geplaatst, terwijl in den Raad geen specialist, uit hetzelfde departement afkomstig, zitting heeft, dan hebben de adviezen van den Raad uit den aard der zaak in den regel slechts een betrekkelijke waarde. En het geval, dat zoowel aan het hoofd van het departement als in den Raad eene bekwame specialiteit van dezelfde richting zich bevindt, is ook niet zonder bezwaren, daar het dan wel eens kan voorkomen, dat de voorstellen van den Departementschef niet altijd aan eene even welwillende critiek van de zijde van den Raad blootstaan.

Een ernstig nadeel van het bestaan van den Raad van Nederlandsch-Indië is nog in mijne oogen, dat nauwe samenwerking tusschen den Gouverneur-Generaal en de hoofden der departementen daardoor belemmerd, ja eigenlijk geheel belet wordt ¹⁾. Immers bij elke bespreking met de Departementschefs over eenigszins belangrijke aangelegenheden moet de Gouverneur-Generaal steeds voor oogen houden, dat de Raad ook in de zaak moet wor-

¹⁾ Ik cursiveer.

den gekend en misschien zijne medewerking zal moeten verleenen. De richting aangeven waarin gehandeld zal moeten worden, kan de Gouverneur-Generaal daarom slechts binnen zekere grenzen, daar hij altijd stuiten kan op verzet van den Raad.

Wil men den Raad van Nederlandsch-Indië dus niet vervangen door een kolonialen raad, waarin ook door de Regeering aangewezen particulieren zitting hebben, dan zoude ik hem zoo al niet geheel opgeheven, dan toch aangevuld willen zien met de hoofden der departementen en regelmatig gepresideerd door den Gouverneur-Generaal of diens vervanger. En de Gouverneur-Generaal en de hoofden der departementen zullen dan hun invloed in den boezem van het college kunnen doen gevoelen.

Aan de eerstgenoemde verandering: vervanging van den Raad van Nederlandsch-Indië door een kolonialen raad, geef ik echter de voorkeur."

Zoo stonden de meeningen van den Raad van Indië en van den Gouverneur-Generaal omtrent de wijze, waarop het Indische regeeringsstelsel moest worden hervormd, tegenover elkaar. Afgezien van het onderling verschil over den gecentraliseerden en gedecentraliseerden regeeringsvorm, betrof het hoofdverschil de al of niet noodzakelijkheid van het behoud van den Raad van Indië als een afzonderlijk college naast een kolonialen raad en naast den raad van departementshoofden.

De Raad van Indië legde, zonder overigens zijn invloed te willen prijs geven, den nadruk op de behoefte van den Gouverneur-Generaal aan een zelfstandigen en vertrouwden raadgever.

PIJNACKER HORDIJK kwam hiertegen op en ontkende het nut van een zoodanige schakel in het Indische

staatsorganisme. Integendeel, hij was van oordeel, dat een adviseerend college, waaraan de landvoogd door een verplichte raadpleging en zelfs door een eisch van overeenstemming gebonden was een belemmering, ja zelfs een beletsel opleverde, en wel voor een nauwe samenwerking tusschen den Gouverneur-Generaal en de hoofden der departementen.

PIJNACKER HORDIJK bracht hiermede een punt ter sprake, waarop reeds vaker de aandacht was gevestigd, naarmate de verschillende takken van dienst zich uitbreidden en de beteekenis der directeuren toenam.

Hoewel het Regeeringsreglement een nauwe samenwerking tusschen den Gouverneur-Generaal en de departementshoofden suggereerde door de leiding der departementen speciaal onder de bevelen en het oppertoezicht van den landvoogd te stellen, was in de praktijk het *dadelijk* contact tusschen beiden uitermate beperkt, aangezien de departementshoofden niet in de gelegenheid werden gesteld om hun voorstellen aan den Gouverneur-Generaal tot in laatste instantie te volgen, omdat de Raad van Indië die geheel onafhankelijk onderzocht en naar eigen inzicht omwerkte en wijzigde. Het was ook om deze reden, dat PIJNACKER HORDIJK de departementshoofden in den Raad van Indië zitting wilde verleenen, ingeval deze niet vervangen werd door een kolonialen raad. En ook hier zou hij op een ernstig verzet stuiten bij den Raad van Indië, die het een voldoende voordeel achtte, indien de departementshoofden in de gelegenheid werden gesteld hun voorstellen mondeling tegenover den Raad toe te lichten en te verdedigen.

In het algemeen stond dus nu de vraag open: *of de Raad van Indië, zooals hij was, in stand moest worden gehouden naast een op te richten kolonialen Raad en naast den Raad van departementshoofden. Zoo niet, of de Raad van*

Indië opgeheven en vervangen moest worden door een kolonialen Raad, dan wel dat de Raad van Indië enkel moest worden uitgebreid. Zoo ja, of de Raad van Indië dan een bevredigende oplossing van de kwestie der samenwerking tusschen landvoogd en departementshoofden toeliet, dan wel dat de Gouverneur-Generaal in zijn neiging naar den Raad van Indië te ver ging, en vrij was om met de directeuren alle noodige initiatief te nemen en van den Raad van directeuren iets levends te maken ¹⁾.

De beslissing van deze vraag werd voorgelegd aan den minister van koloniën, Mr. W. K. Baron VAN DEDEM, die zich reeds als kamerlid — zooals wij boven zagen — een warm voorstander betoonde van de hervorming van de Indische regeeringsorganisatie en wel in de richting van het Britsch-Indische stelsel. Het was dan ook niet te verwonderen, dat hij de Indische regeering verzocht om een uitgewerkt voorstel te doen in den geest van het advies van Gouverneur-Generaal PIJNACKER HORDIJK. In verband hiermee werd door den directeur van Justitie, Mr. W. A. ENGELBRECHT, in opdracht van den landvoogd, een ontwerp gemaakt van de veranderingen welke het Regeeringsreglement zou moeten ondergaan ²⁾.

In dat ontwerp was de Raad van Indië vervangen door een kolonialen Raad, welke, behalve uit de departementshoofden en den algemeenen secretaris die ex officio lid waren, samengesteld was uit door den Gouverneur-Generaal te benoemen Indische ambtenaren en particulieren van Nederlandschen land-

¹⁾ In de praktijk werd de Raad van directeuren maar zelden, en dan nog voor minder gewichtige gevallen, door den Gouverneur-Generaal bijeen geroepen en kon er meer sprake zijn van antagonisme dan van samenwerking tusschen de departementshoofden onderling.

²⁾ Bijlagen van het Geschiedkundig Overzicht enz., La J, blz. 102 e.v.

aard¹⁾. De vergaderingen van dezen raad zouden openbaar zijn. Verder werd op het gebied van wetgeving de Gouverneur-Generaal op gelijke wijze aan den kolonialen Raad gebonden als hij dit volgens het Regeeringsreglement aan den Raad van Indië was. Buiten het gebied der wetgeving was de in het Regeeringsreglement voorgeschreven overeenstemming met of raadpleging van den Raad van Indië vervangen door die met of van den kolonialen Raad, of was daarvoor een aequivalent gezocht, of was die geheel vervallen²⁾.

Begrijpelijk was de Raad van Indië geenszins bereid zijn medewerking te verleen aan een ontwerp, waarvan de strekking lijnrecht tegen zijn inzichten inging. Toen het hem dan ook om advies werd toegezonden, verdedigde het college nogmaals uitvoerig zijn denkbeelden, zooals die in zijn advies van 6 Maart 1891 waren neergelegd³⁾. Bovendien kante de Raad van Indië zich tegen de opneming van de departementshoofden in zijn midden, waarbij in extenso de gronden gememoreerd werden, welke bij het ontstaan van het Regeeringsreglement in de Kamer voor de bestaande samenstelling van het college waren aangevoerd⁴⁾, gronden welke naar 's Raads meening „ook in den tegenwoordigen tijd nog moesten gelden”. Naar het oordeel van den Raad van Indië kon de invloed der directeuren op een betere wijze vergroot worden, indien de Raad van Indië zelf de departementshoofden kon verplichten zijn vergaderingen bij te wonen, hetzij om inlichtingen te geven, hetzij om hun voorstellen

1) Bijlagen van het Geschiedkundig Overzicht enz., L a J, art. 7.

2) Idem, art. 28 e.v.

3) Advies van den Raad van Indië van 29 Januari 1892. Archiefstukken Departement van Koloniën, Kabinet Geheim, 27 Juli 1893, R. 9.

4) Vgl. blz. 34—37 van deze verhandeling.

mondeling tegen de daartegen gerezen bezwaren te verdedigen of mede te werken aan de noodige wijzigingen ¹⁾).

Door dit gebrek aan medewerking van den Raad van Indië en omdat hij tegen het ontwerp van den directeur van Justitie niet onbelangrijke bezwaren had, meende Gouverneur-Generaal PIJNACKER HORDIJK terecht den minister in de eerste plaats te moeten verzoeken om aan het ministerie van koloniën een nieuw ontwerp te laten samenstellen.

VAN DEDEM was een bekwaam man. Bij zijn eerste optreden als minister in de Eerste Kamer begroette VAN GENNEP hem „hartelijk, niet alleen als man van kennis en beleid, maar vooral als een zuivere incarnatie van de nieuwere koloniale richting” ²⁾).

CREMER schreef in een levensschets van hem, na een overzicht gegeven te hebben van VAN DEDEMS omvangrijken arbeid: „Is er meer dan deze droge opsomming noodig om aan te toonen welke ijver den man moet hebben bezield, die ongewoon aan het werken met een groot bureau ³⁾, niet van nabij bekend met het ambtelijke raderwerk, belast met het beheer van het meest omvattende departement van algemeen bestuur, hooge eischen stellend aan eigen werk, zwaartillend waar het gold onderdeelen van uitvoering, zoovele zaken van hoog belang wist tot stand te brengen en zoovele andere voor te bereiden” ⁴⁾).

Mogen de plannen van VAN DEDEM met betrekking

¹⁾ Vgl. blz. 38 van deze verhandeling.

²⁾ IDEMA, Parlementaire Geschiedenis van Nederlandsch-Indië, blz. 26,

³⁾ VAN DEDEM was van 1862–1873 advocaat en procureur bij den Raad van Justitie te Semarang; in Nederland teruggekeerd werd hij in 1875 tot burgemeester van Hoorn benoemd en in 1880 tot Kamerlid verkozen.

⁴⁾ J. T. CREMER, Eigen Haard, 1895, blz. 229 e.v.

tot de hervorming van het Indische bestuursstelsel ten slotte gefaald hebben, hem komt de eer toe den stoot te hebben gegeven aan de decentralisatiebeweging en aan een veelzijdiger behandeling van wetgeving en begroeting in Indië.

HOOFDSTUK V

HET OORSPRONKELIJK EN HET LATER ONTWERP VAN MINISTER VAN DEDEM TOT WIJZIGING DER BESTUURSINRICHTING IN NEDERL.-INDIË

Het oorspronkelijk ontwerp tot reorganisatie van het Indisch regeeringsstelsel, dat naar aanwijzingen van minister VAN DEDEM tezamen met voorstellen tot invoering van locale instellingen in Indië en met een daarmede verband houdende wijziging der Indische Comptabiliteitswet, aan het departement van koloniën werd ontworpen ¹⁾, stelde den Gouverneur-Generaal twee colleges ter zijde, waaraan de landvoogd in gelijke mate gebonden was als het Regeeringsreglement hem bond aan den bestaanden Raad van Indië, nl. ²⁾:

1. Op gebied van wetgeving een in het openbaar vergaderend college onder den naam van Raad van Indië, geheel samengesteld uit personen door den Koning te benoemen en te ontslaan, te weten: een vice-president, de departementshoofden als vaste leden, benevens een onbepaald aantal leden, slechts voor drie jaar benoemd en voor de helft buiten den staatsdienst gekozen.

2. Op bestuursgebied een permanenten raad van de-

¹⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, 24 Juli 1893, O 9, Kabinet Geheim.

²⁾ In sommige gevallen was de raadpleging van beide colleges alternatief voorgeschreven.

partementshoofden, den zgn. Raad van Bestuur, waar aan de vice-president van den Raad van Indië als lid was toegevoegd.

De ontkenning van de vraag of de bestaande Raad van Indië moest gehandhaafd worden, motiveerde VAN DEDEM in een uitvoerige nota ¹⁾.

In de eerste plaats met het argument dat de veelheid van instanties de krachten te veel versnipperde en dat naar concentratie daarvan gestreefd moest worden. De oorzaak dat de wetgever van 1854 er meer op uit was geweest om waarborgen te geven tegen overijling en dwaling dan om de eenheid in het Indische bestuursstelsel te bevorderen, zocht de minister in de beginselen die de koloniale politiek toen beheerschten. „Alleszins verklaarbaar is het,” schreef hij, „dat men zich, waar het behoud van directe en indirecte baten als vruchten van de bestaande inrichtingen op den voorgrond stond, vooral voor dwaling en overijling beducht toonde en aan initiatief tot verbetering van het bestaande minder werd gehecht. In de toelichting van het Regeerings-Reglement wordt verondersteld, dat een initiatief noch van den Gouverneur-Generaal, noch van den Raad van Indië, noch van de Directeuren, noch van den Raad van Directeuren zal uitgaan; de drie laatstgenoemden zouden de instanties vormen, die de voorstellen zouden doorloopen; de Gouverneur-Generaal zou afwachten, totdat dit zou hebben plaats gehad.”

Onder invloed der veranderde regeeringsbeginselen, zoo betoogde VAN DEDEM, waren er in Indië echter op verschillend gebied hervormingen en daarmee heel wat ingewikkelder verhoudingen in het leven getreden. „Groote waakzaamheid en werkzaamheid van de

¹⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, 24 Juli 1893, O 9, Kabinet Geheim.

Regeering is in die omstandigheden boven alles noodzakelijk geworden; in niet tijdig handelen ligt thans geen geringer gevaar dan in de dwaling en overijling, die men bij het vaststellen van het Indische Regeerings-Reglement duchtte. Is dit zoo, dan komt het thans ook voor eene goede bestuursorganisatie in de eerste plaats hierop aan, dat zij de Regeering zoo goed mogelijk in staat stelle om het geheele bestuursterrein voortdurend te overzien, voortdurend op te merken, wat er op dat terrein te doen valt, initiatief te nemen zoodra er aanleiding toe bestaat.

Hoeveel er in dit opzicht afhangt van de hoofden der Departementen van algemeen bestuur, die onder den Gouverneur-Generaal met het beheer dier Departementen belast zijn, is duidelijk; maar niet minder dan ook, dat de meest geschikten voor de bestuurstaak (op de verschillende onderdeelen van het arbeidsveld) tot die betrekking behooren te worden geroepen, dat de daaraan verbonden positie een zoodanige behoort te zijn, dat ze voor de meest geschikten de begeerlijkste is; dat op de departementschefs, behoudens hunne ondergeschiktheid als zoodanig aan den Gouverneur-Generaal, de verantwoordelijkheid voor den gang van zaken behoort te worden gelegd en dat een goede vervulling van de taak van den Landvoogd voortdurende samenwerking met de departementschefs meebrengt."

Hiermede kwam VAN DEDEM tot zijn tweede argument tegen de instandhouding van den bestaanden Raad van Indië, nl. dat aan de directeuren der departementen, zoowel individueel als collectief, niet blijvend belet mocht worden de plaats in het Indische regeeringsstelsel in te nemen, die hun toe kwam. „In dat Collegie (den Raad van Indië)" schreef hij, „hetwelk bij eene rationeele samenstelling hen, die het best voor het beheer van de verschillende deelen der huishouding

zijn berekend, in zich behoort te vereenigen, ligt thans de maarschalkstaf van den ambtenaar; daar is dus thans de aangewezen plaats voor hen, die ook de meest geschikten voor de taak van departementschef zouden zijn en men vergete daarbij niet dat in een betrekkelijk klein corps als dat der Indische ambtenaren de keus voor een moeilijken werkkring in den regel wel zeer beperkt zal zijn. Het meer begeerlijke van het lidmaatschap van den Raad van Indië brengt mee, dat men herhaaldelijk hoofdamttenaren, die er uitzicht op hebben, aan de betrekking van Directeur zich ziet onttrekken. Wie tot Directeur is benoemd, hooft uit den aard der zaak op zijne beurt den hoogereren sport op de ladder te bereiken; wordt die verwachting vervuld, dan gaat de ervaring, in de betrekking van Directeur opgedaan, voor die betrekking weder verloren; en in zijn nieuwe ambt zal de vroegere Directeur allicht geneigd zijn van zijne belangstelling in zijn vroegeren werkkring nog te doen blijken door te trachten directen invloed daarop te behouden, wat natuurlijk de positie van zijn opvolger weder niet verbetert en de macht voor een deel tracht te brengen, waar de verantwoordelijkheid niet is. In ieder geval kan het gevoel van verantwoordelijkheid bij de Directeuren niet anders dan geschaad worden door het bestaan van een Collegie, samengesteld uit mannen, die een hoogere positie innemen, waarvan de raadpleging den Gouverneur-Generaal in ettelijke gevallen is opgelegd, terwijl het hem overigens als raadsman in het hoogste ressort is aanbevolen; dat ook de samenwerking van den Gouverneur-Generaal met de Directeuren er niet door kan worden bevorderd, ligt voor de hand."

Tegen de motieven, welke in het bijzonder bij de behandeling van het Regeeringsreglement voor het behoud van den bestaanden Raad van Indië en tegen zijn

samenstelling uit de departementshoofden waren aangevoerd, bracht de minister nog het volgende in ¹⁾):

a. Het feit dat de hoofden der departementen, reeds met werk overladen, den tijd niet zouden kunnen vinden voor een verruimde taak, werd volmondig beaamd; er bestond echter niet het minste bezwaar om de directeuren aan hun departementen meer en betere hulp te geven, temeer waar ook als gevolg van de inkrimping der Algemeene Secretarie weer krachten beschikbaar zouden komen.

De departementshoofden waren niet de eenige leden van den wetgevenden Raad; bovendien mocht de mogelijkheid niet worden uitgesloten om in den Bestuursraad nog één of meer leden te brengen, met geen ander ambt belast, indien mocht blijken, dat anders de krachten te kort zouden schieten, welke leden tevens vaste leden van het wetgevend college zouden moeten worden.

Het was ook te verwachten, dat de gevallen, waarin de Gouverneur-Generaal behoefte gevoelde aan collegiaal advies, reeds dadelijk heel wat zou verminderen, wanneer hij op ieder gebied met den meest bekwamen als departementschef zou gaan samenwerken.

b. Het gevaar van een groote mate van onderlinge inschikkelijkheid, zou, indien het inderdaad te duchten was, zich uit den aard der zaak wel inzonderheid op financieel terrein doen gevoelen. Doch kon het daar wel als ernstig worden erkend? Het was de taak van den directeur van financiën te zorgen, dat de ingezetenen niet te zwaar belast werden; daarop zou zijn „doordrijven” uit den aard der zaak zijn gericht. De voorliefde van de andere directeuren voor hun tak van dienst zou zich natuurlijk hierin openbaren dat ieder

1) Vgl. blz. 36 van deze verhandeling.

de behoeften op zijn terrein zoo sterk mogelijk zou doen spreken en zou trachten althans te voorkomen, dat ze bij anderen werden achtergesteld. Zou nu niet juist uit dien onderlingen strijd voor den Gouverneur-Generaal het meeste licht opgaan over hetgeen er, alles in aanmerking genomen, gedaan behoort te worden, om de Indische huishouding in verband met de financieele krachten zoo doelmatig mogelijk in te richten. Dat was echter, ten tijde dat het Regeeringsreglement tot stand kwam, het vraagstuk niet; men verlangde toen een batig slot en dat was alleen bestaanbaar zoolang het niet gesteld en opgelost was.

c. De waarborg voor een gewenschte onafhankelijkheid gelegen in een Koninklijke benoeming kon — niets belette dit — overgebracht worden op de departementshoofden, wanneer zij het hoogste bestuurscollege gingen vormen.

d. Het bezwaar dat de wetgevende en uitvoerende macht zich in een hand zouden vereenigen, was te ondervangen door nog andere leden in het wetgevend college op te nemen — hetgeen reeds om andere redenen geëischt werd — en dezen daarin de meerderheid van stemmen te geven.

e. Tenslotte zou wel niemand meer in ernst bevreesd zijn voor misbruik van het samengaan van ambten, zooals dit het geval was tijdens de Compagnie.

Wat dan nog voor de handhaving van den bestaanden Raad van Indië pleiten zou?

En thans het latere wetsontwerp van minister VAN DEDEM, dat den 1sten November 1893 tegelijk met de genoemde voorstellen tot invoering van locale instellingen en wijziging der Indische Comptabiliteitswet door hem bij de Tweede Kamer werd ingediend¹⁾. Dit

¹⁾ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1893-1894, 104, 3.

hield slechts een *aanvulling* in van den Raad van Indië met hoogstens acht, eveneens door den Koning te be- noemen buitengewone leden, die voor drie jaar be- noemd en hoogstens voor de helft buiten den staats- dienst gekozen moesten worden. Deze extra-ordi- naire raden zouden deelnemen aan de behandeling der algemeene begrooting van ontvangsten en uitgaven, zoomede aan andere werkzaamheden, wanneer zij daartoe door den Gouverneur-Generaal of ingevolge diens machtiging door den vice-president van den Raad van Indië werden opgeroepen, in welke beide gevallen zij gelijke bevoegdheden zouden hebben als de gewone leden van het college.

Voor de departementshoofden bleef alles bij het oude; enkel werd met de weglating van den term „bur- gerlijk” uit artikel 64 van het Regeeringsreglement de aanvulling van den Raad van Directeuren beoogd met de daaraan ontbrekende hoofden der departementen van oorlog en marine.

Wat noopte minister VAN DEDEM om den bestaanden Raad van Indië tenslotte toch — in weerwil der argu- menten, die hij zelf daartegen in zijn nota had aange- voerd — te handhaven?

Er waren adviezen ¹⁾, die meerendeels op bekende gronden den Raad van Indië, zooals hij was, hadden verdedigd.

Geenszins een gewijzigd inzicht in het nut van een dergelijk college, maar zuiver praktische motieven be- wogen den minister echter zijn ontwerp te wijzigen. Indische specialisten hadden hem met nadruk verze- kerd, dat de arbeid der departementen niet verzwaard kon worden. Hierin was — zooals wij VAN DEDEM

¹⁾ Archiefstukken Departement van Koloniën, Kabinet Ge- heim, 24 Juli 1893, O 9. Vgl. Geschiedkundig Overzicht enz., blz. 163 e.v.

hierboven zagen betoogen — verandering te brengen door een betere samenstelling der departementen, maar de minister had de overtuiging gekregen, dat de resultaten daarvan eerst moesten worden afgewacht, alvorens den Gouverneur-Generaal de steun kon worden ontnomen, die deze thans in bestuurszaken bij den Raad van Indië had. Bovendien was VAN DEDEM tot het oordeel gekomen, dat er nog onvoldoende gegevens waren om een antwoord te kunnen geven op de vraag of bij opheffing van den bestaanden Raad van Indië een behoorlijk wetgevend college zou te vormen zijn, hetzij met uitsluiting der departementshoofden, hetzij dat deze wèl werden opgenomen, maar dan evenals in Britsch-Indië op zoodanigen voet, dat zij geen stemmenoverwicht konden vormen ¹⁾.

Van de verandering in de wijze van benoeming der departementshoofden en in den werkkring van den door hen gevormden raad had minister VAN DEDEM afgezien, omdat de nieuw-optredende Gouverneur-Generaal VAN DER WIJCK binnenkort een eindoordeel meende te kunnen uitbrengen over het vraagstuk der reorganisatie van het Indische regeeringsapparaat. Wanneer zou blijken, dat de leiding der departementen en het lidmaatschap van den Raad van Indië in één hand behoorden te worden vereenigd, dan zou het praktischer kunnen zijn om de leiding der departementen aan de leden van den Raad van Indië op te dragen — in welk geval de directeuren een soortgelijke positie zouden gaan innemen als de „Secretaries” in het Britsch-Indische stelsel ²⁾ — dan dat de directeuren tot leden van den Raad van Indië werden gemaakt.

Het was ook de wensch van dezen landvoogd, —

¹⁾ Bijlagen Geschiedkundig Overzicht enz., blz. 168.

²⁾ Zie blz. 38 van deze verhandeling, ook noot 2.

waarmee de minister zich in zijn laatste ontwerp vereenigde — dat de medewerking van de aan den Raad van Indië toe te voegen buitengewone leden op wetgevend gebied niet verplicht werd gesteld uit vrees voor oponthoud in spoedeisende gevallen.

In de memorie van toelichting op bovenbedoeld wetsontwerp stelde VAN DEDEM het vraagstuk van de reorganisatie van het Indisch bestuur in korte trekken op nieuw aan de orde.

Aan den eenen kant plaatste de minister de argumenten welke aangevoerd werden voor de opheffing van den bestaanden Raad van Indië en voor samenstelling van dat college uit de hoofden der departementen, nl.:

dat de Raad van Indië tusschen den Gouverneur-Generaal en de directeuren in stond, de samenwerking dezer beiden belemmerde en afbreuk deed aan het verantwoordelijkheidsgevoel der laatsten, dat juist zoo veel mogelijk versterkt moest worden;

dat de Raad van Indië van de zeer beperkte beschikbare krachten de beste aan de leiding der departementen onttrok;

dat er praktischer adviezen te verwachten waren van een college, waarvan de leden de teugels van het bestuur in handen hadden, dan van den Raad van Indië die buiten het bestuur stond, terwijl de behoefte aan collegiale adviezen zou verminderen naar mate meer gebouwd werd op de individueele werkzaamheid der departementshoofden.

Aan den anderen kant de motieven voor het behoud van den bestaanden Raad van Indië:

dat het bestaan van den Raad van Indië de samenwerking tusschen den Gouverneur-Generaal en de chefs der departementen niet in den weg stond, daar niets den landvoogd belette den Raad van Directeuren meer te gaan hooren, in overeenstemming met het-

geen van dezen verlangd werd, nl. het verzekeren van eenheid in de maatregelen van bestuur;

dat er echter nog altijd aangelegenheden waren, die grondiger studie vereischten dan de omvangrijke arbeid, dien de directeuren aan hun departement hadden te verrichten, toeliet en waarover het wenschelijk was een college te raadplegen, bestaande uit mannen, die, zooals de wetgever van 1854 het verlangde, „los zijn van vroegere betrekkingen en ontdaan van alle voorliefde voor dezen of genen tak van beheer”;

dat van de bevoegdheid om de leden van den Raad van Indië met commissiën en zendingen te belasten meer partij moest worden getrokken.

„Voor eene oplossing van de strijdvraag,” schreef VAN DEDEM, „acht de ondergeteekende met den onlangs opgetreden Gouverneur-Generaal het oogenblik nog niet gekomen. Wel zijn nu reeds wijzigingen in het Regeeringsreglement aan te brengen, die ruimte zullen geven om het stelsel, waarvan het uitging, consequenter en beter te doen werken en het zwaartepunt van het algemeen bestuur meer met de leiding der departementen te doen samenvallen.” Welke deze wijzigingen waren waarop de minister hier boven zinspeelde? Twee daarvan noemden wij reeds, nl. de aanvulling van den Raad van Indië met buitengewone leden en de toevoeging van de daaraan nog ontbrekende departementshoofden aan den Raad van Directeuren. Een derde wijziging beoogde de afschaffing van den titel van Algemeen Secretaris. Naar de meening van den minister behoorde de Algemeene Secretarie niet meer te zijn dan een kabinet van den Gouverneur-Generaal, waarom hij de aan een vroegere orde van zaken ontleende benaming van het hoofd daarvan niet meer passend vond. De reorganisatie der departementen, die aan de taak der directeuren een meer practische rich-

ting moest geven, stelde de minister zich voor bij een afzonderlijk ontwerp aanhangig te maken.

Op deze wijze meende minister VAN DEDEM tevens een oplossing van het vraagstuk der reorganisatie van het Indisch bestuur voor te bereiden, een oplossing, welke, naar hij vertrouwde, niet lang op zich zou laten wachten.

De geschiedenis heeft deze uitspraak echter beschaamd. Tengevolge van de Kamerontbinding in Maart 1894 werd het hier bedoelde wetsontwerp, nog voor dat het in behandeling genomen was, ingetrokken. Daarop trad minister VAN DEDEM af en zijn opvolger Mr. BERGSMAN, die weinig sympathie voor de plannen van zijn voorganger voelde, liet ze verder rusten.

LITERATUUROPGAVE

ANGELINO, zie DE KAT.

G. J. A. VAN BERCKEL, Bijdrage tot de geschiedenis van het Europeesch Opperbestuur over Nederlandsch-Indië, Leiden, 1880.

Jhr. L. H. J. F. VAN BEVERVOORDEN TOT OLDEMEULE, De financiële verhouding van Nederland tot Nederlandsch-Indië, Utrecht, 1895.

J. A. VAN DER CHIJS, Nederlandsch-Indisch Plakaatboek, 1602-1811, 17 deelen, Batavia, Landsdrukkerij, 1885-1891.

H. T. COLENBRANDER, Koloniale Geschiedenis, 3 deelen, 's-Gravenhage, 1925-1926.

Jhr. J. P. CORNETS DE GROOT VAN KRAAIJENBURG, Over het beheer onzer Koloniën, 's-Gravenhage, 1862.

Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, 5 deelen, 's-Gravenhage, 1917-1935.

F. FOKKENS, Het ontwerp van wet tot decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-Indië en wat daarmede in verband staat, 1903.

R. FRUIN, Verspreide Geschriften, 10 deelen, 's-Gravenhage 1900-1905.

Geschiedkundig overzicht van de behandeling van het vraagstuk der decentralisatie en reorganisatie van het Indisch bestuur van 1854-1894 bij het Departement van Koloniën in Nederland en bij de Indische Regeering, met bijlagen.

H. A. IDEMA, Parlementaire Geschiedenis van Nederlandsch-Indië, 1891-1918, 's-Gravenhage, 1924.

A. D. A. DE KAT ANGELINO, Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië, 4 deelen, 1930.

L. W. C. KEUCHENIUS, Handelingen der Regering en der Staten-Generaal betreffende het Reglement op het beleid der Regering van Nederlandsch-Indië, 3 deelen, Utrecht, 1857.

L. W. C. KEUCHENIUS, Een stem uit Indië, ook tot Nederland, Batavia, 1866.

PH. KLEINTJES, Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, 2 deelen, Amsterdam, 1933.

H. D. LEVYSSOHN NORMAN, De Britsche heerschappij over Java en Onderhoorigheden, 1811-1816, 's-Gravenhage, 1857.

- C. W. MARGADANT, Het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, 3 deelen, Batavia, 1894-1897.
- P. MERKUS, Kort overzicht der financieele resultaten van het stelsel van Kultures onder den Gouverneur-Generaal J. van den Bosch, Kampen, 1835.
- W. MUURLING, Hervormingsplannen voor Britsch-Indië, Het rapport Montagu-Chelmsford, Weltevreden, 1919.
- P. MIJER, Verzameling van instructiën, ordonnanciën en reglementen voor de regeering van Nederlandsch-Indië, Batavia, 1848.
- NORMAN, zie LEVYSSOHN.
- Jhr. J. K. W. QUARLES VAN UFFORD, Wat is voor Nederlandsch Indië noodig? Open brief aan Jhr. Mr. W. T. Gevers Deynoot, 's-Gravenhage, 1863.
- SIR MALCOLM C. C. SETON, The India Office, London 1926.
- J. TALBOYS WHEELER, India under British rule, London, 1886.
- J. R. THORBECKE, Ueber das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte, Göttingen, 1824.
- UFFORD, zie QUARLES.
- FRANÇOIS VALENTIJN, Oud en Nieuw Oost-Indiën, 5 deelen, 8 banden, Dordrecht, 1724-1726.
- A. A. VAN VLOTEN, Proeve van een ontwerp van wet op het beleid der regering in Nederlandsch-Indië met een daarbij behoorende memorie van toelichting, Amsterdam, 1851.
- S. L. VAN DER WAL, De Motie-Keuchenius, een Koloniaal-Historische studie over de jaren 1854-1866, Groningen, 1934.
- H. WESTRA, De Nederlandsch-Indische Staatsregeling, 's-Gravenhage, 1934.
- C. P. K. WINCKEL, De Raad van Nederlandsch-Indië, Utrecht 1863.
- WHEELER, zie TALBOYS.
- Jhr. H. C. VAN DER WIJCK, Onze Koloniale Staatkunde, 's-Gravenhage, 1865.

STELLINGEN

I

Bij transmigratie zullen de kolonisten zich, als vreemdelingen, voor het verwerven van rechten op den grond hebben te verstaan met de besturen der adatgemeenschappen, en zullen zij moeten trachten in het adatverband te worden opgenomen.

II

De instandhouding van de Nederlandsch-Indische artsenschool (N.I.A.S.) naast de Medische Hoogeschool is in verband met de structuur der Indische maatschappij juist.

III

Een ongelimiteerde onderwijsvoorziening moet als schadelijk beschouwd worden, omdat bij de leerlingen verwachtingen worden opgewekt, die bij een overvoerde arbeidsmarkt niet verwezenlijkt kunnen worden.

IV

De heffingen, waaruit de inkomsten van bedrijven als Post-, Telegraaf- en Telefoondienst worden verkregen moeten enkel het karakter dragen van retributies en wel zoodanig berekend dat uit de opbrengst daarvan juist de exploitatiekosten van elk bedrijf kunnen worden voldaan.

V

Bij toepassing van de ordonnantie van 8 September 1931 — opgenomen in het Ind. Stbl. 394 — ter beteugeling van persuitspatingen dient de getroffene gehoord te worden.

VI

Aan het recht van zelfbestuur in de landschappen met „lang politiek contract” zal bij eventueele wijziging der contracten de regeling en beperking van het recht van vereeniging en vergadering moeten worden onttrokken.

VII

Voor de studie van Indologie zou een college over de Japansch-Indische betrekkingen verplicht moeten worden gesteld.

U
12