



# Het toezicht op de lagere gemeenschappen in Nederlandsch-Indië

<https://hdl.handle.net/1874/357567>

A. a. 192, 1941

**HET TOEZICHT OP DE LAGERE  
GEMEENSCHAPPEN IN  
NEDERLANDSCH-INDIË**

**DOOR**

**A. A. AALDERS**

AALDERS

1941

1941

A. qu.  
192







RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT



1407 7923

*Het j. 1941*

# HET TOEZICHT OP DE LAGERE GEMEENSCHAPPEN IN NEDERLANDSCH-INDIË

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN  
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE  
RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG  
VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

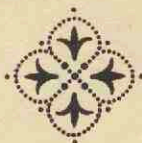
Dr. H. R. KRUYT,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER WIS-  
EN NATUURKUNDE, VOLGENS BESLUIT VAN  
DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT TE VER-  
DEDIGEN TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE  
FACULTEITEN DER RECHTSGELEERDHEID EN  
DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE OP  
WOENSDAG 18 JUNI 1941 DES NAMIDDAGS TE  
4 UUR

DOOR

ABEL ALBERTUS AALDERS

GEBOREN TE KAMPEN.



PROMOTOR:

Prof. Mr. Dr. H. W E S T R A.





*Aan mijn vrouw.*



## INLEIDING.

Terecht ziet Prof. Van Vollenhoven in het voor Indië van 1905 dateerend instituut der vernietiging van verordeningen en andere beslissingen wegens strijd met de wet of het algemeen belang een symptoom van groei van het Indische staatsrecht. „Een nog orde-„loos en willekeurig, op louter practijk gebaseerd staatsrecht voelt „aan zoo iets geen behoefte” 1). Immers in elke staatsgemeenschap bestaat de behoefte de machtsverhoudingen in de maatschappij in een staatsvorm hun rechtsuitdrukking te geven en dan toe te zien, dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd, doch dat bovenal de idee der organisatie gediend worde, nl. dat er doelmatig bestuurd worde.

Een centraal gezag heeft om de eenheid te bewaren, er voor te waken, dat de onderdeelen, in stand gehouden of ingesteld om de doelmatigheid van de staatstaak mogelijk te maken, zich gedragen naar die voorschriften en voorts, dat ze bij de behartiging van de hun als eigen belangen erkende of opgedragen staatsbelangen, de algemeene doelmatigheid niet uit het oog verliezen. Die gedachte vond het eerst in 1905, n.l. in het Decentralisatiebesluit, neerslag in de Indische wetgeving.

Bestond er dan te voren géen behoefte aan de vastlegging in de wet van een aan het hooger gezag toekomend contrôle-recht over de handelingen van die onderdeelen? M.a.w. was vóór dat tijdstip de verhouding van die onderdeelen (de Inlandsche gemeenten en de Zelfbesturen) tegenover het centrale gezag, eene van zoo volstreckte ondergeschiktheid, dat toekenning van een contrôle-recht een volkomen fictie zou zijn geweest? „Immers een dergelijk recht „heeft reden van bestaan, wanneer de autoriteiten, op wier hand-„delingen het moet worden toegepast, een zelfstandige werkkring „bezitten. Waar het hooger gezag van te voren bij elke handeling „zijn wil tot gelding brengt, is aan bevoegdheid tot ingrijpen „naderhand minder behoefte.” 2) Deze vraag kan met ja en met neen beantwoord worden. Ja, wat betreft de verhouding tusschen het centrale Gouvernement en de Inheemsche rechtsgemeenschappen, die deel uitmaakten van wat men noemt het direct bestuurd gebied. „Van 1816 tot 1900 is Indië werkelijk die straffe staats-„rechtelijke eenheid, waarover in de twintigste eeuw zoo her-

1) Prof. Mr. C. van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, pag. 14.

2) G. van der Meulen, „Het Koninklijk Vernietigingsrecht” 1898, pag. 4.



haaldelijk is geklaagd." 1) maar zij kon ook geen andere zijn, omdat de bevolking te weinig besef had van hetgeen de nieuwe orde met haar voor had, dan dat het bestuur in zijn pogingen om de bevolking weerbaar te maken voor de toekomst, halt zou behoeven te houden voor de wil van desa-besturen.

Hier was de moderne vorm van decentralisatie niet op zijn plaats, omdat op de zelfwerkzaamheid van het volksgezag geen wissel kon worden getrokken bij het verrichten van de bestuurs-taak. Van een controleerende functie te spreken van de Inheemsche en Europeesche bestuursorganen, zoude voor dat tijdperk al te euphemistisch zijn geweest.

Wat de verhouding betreft tot het centrale gezag van de adat-gemeenschappen in de Buitengewesten, voor zoover men hen kende, — van de meesten nl. had men weinig weet 2) —, gold hetzelfde.

Ook daar stempelde de geest van centralisatie, welke het bestuursbeleid van de negentiende eeuw kenmerkte, de verhouding van de adat-gemeenschappen tot het Gouvernement, tot een volstrekt afhankelijke en ondergeschikte, die geen plaats liet voor eigen werkzaamheid onder toezicht van hooger gezag. Trouwens staatsrechtelijke voorschriften, de grondslagen bevattend voor de verhouding tusschen het Land en de lagere gemeenschappen ontbraken geheel en daarmee verviel de noodzaak voor het centrale gezag om zich met contrôle te vergenoegen, waar rechtstreeksche bemoeienis mogelijk en wenschelijk leek. Tusschen de z.g. Zelfbesturen en het Indische Gouvernement bestond een gansch andere verhouding, haar grond vindend in de tusschen het Indische Gouvernement en die rijken gesloten, dusgenaamde politieke, contracten, welke naar den vorm volkenrechtelijke overeenkomsten, in den loop der tijden „eigenlijk niet anders zijn (geworden) dan „acten van investituur, acten waarbij die dusgenaamde Inlandsche „Zelfbestuurders op zekere voorwaarden in hun ambt worden „„ingezet” en gemaakt tot organen van staatsbestuur, tot zelfstandige organen weliswaar, maar in elk geval tot organen van den „Staat.” 3).

De landschappen zijn van zelfstandige rijken, op voet van gelijkheid overeenkomsten sluitend met een vreemde mogendheid, geworden tot onderdeelen van het overzeesche gebied, zij het ook tot rechtsgemeenschappen met een eigen Inheemsch bestel en inkomst-sfeer, en met een oorspronkelijk recht om de inwendige aan-

1) Prof. Mr. C. van Vollenhoven, „Staatsrecht over zee” 1934, pag. 25.

2) Idem, pag. 36.

3) H. Colijn bij J. C. C. Haar, „De zelfbestuurspolitiek ten opzichte van de korte verklaringlandschappen in Nederl. Indië, 1939”, pag. 8.

gelegenheden te regelen. Van een verbond groeide de verhouding tusschen de zelfbesturende rijken en het Indische Gouvernement tot een eenheid, waarbij de schijn van zelfstandigheid der deelen bewaard bleef door den vorm, waarin de regeling van de onderlinge betrekkingen was gegoten.

Aan den ouden toestand van onafhankelijkheid kwam voorgoed een einde, doordat het op den duur niet mogelijk was het op den vorm van de staatsrechtelijke verhouding gebaseerde gezag der Zelfbestuurders te eerbiedigen. De toestanden in vele Inheemsche rijken waren onvereinigbaar met de moderne eischen van een behoorlijk staatsbestuur, en konden door een zich zelf respecteerend Westersch gezag niet worden geduld. „Waar voorheen de „politieke aanrakingen blijkbaar hoofdzakelijk werden beheerscht „door de rechtmatigheid, gebaseerd op de formeele beteekenis der „overeenkomsten, vond op den duur een verschuiving plaats in de „richting van het handelen volgens doelmatigheid, zoowel ten „aanzien van het staatsbelang als van het algemeen belang, en „meer speciaal van het belang der Inheemsche bevolking in de „zelfbesturende landschappen.” 1)

Bij gebrek aan directe in de overeenkomsten gestipuleerde middelen om de verkeerd geachte handelingen der Zelfbesturen ongedaan te maken, baseerde de overheid haar recht tot ingrijpen op het recht van opperheerschappij. In de behoefte dus om de gevestigde eenheid te waarborgen en de Zelfbesturen te noodzaken bij hun bestuursvoering met de door de Indische Regeering aanvaarde beginselen omtrent een rechtvaardig en doelmatig bestuur rekening te houden, schuilt de oorsprong van het aan de centrale Indische overheid toekomende recht om de handelingen van de Zelfbesturen te controleren.

---

1) J. C. C. Haar, t.a.p. pag. 18.



## HOOFDSTUK I.

### HET TOEZICHT OP DE LOCALE RADEN.

Tusschen het even besproken toezicht op de Zelfbesturen en het in 1905 aan het centrale gezag in het Decentralisatiebesluit toegekende contrôle-recht op de handelingen der, op den voet van de decentralisatie-wetgeving ingestelde locale ressorten, bestond een aanmerkelijk verschil in karakter.

De aard van het eerstbedoelde toezicht was zuiver negatief: geen bemoeienis met de inwendige aangelegenheden van de Zelfbesturen, zoolang die besturen hun zaken naar behooren behartigden. Wel ging het Indische Gouvernement aan de woorden „naar behooren”, als gevolg van de voortschrijdende ontwikkeling, steeds ruimer beteekenis hechten, de moderne opvattingen verdroegen geen despotisme en barbaarsch optreden der Zelfbesturen en vorderden steeds verdere aanpassing van het zelfbestuursbeleid aan de eischen des tijds, echter ingrijpen rechteus — d.w.z. krachtens het recht van opperheerschappij — was slechts mogelijk bij verwaarloozing van de plichten door de Zelfbestuurders, dus bij overtreding van de door het Indische Gouvernement gestelde normen. Aan het recht der Zelfbesturen om de landschapsbelangen overigens naar eigen inzichten te behartigen viel niet te tornen.

De positie van de locale ressorten en dus ook de aard van het toezicht was een gansch andere. Van een van huis uit eigen rechtssfeer der lagere corporaties, van uit haar zelfstandig bestaan voortvloeiende belangen — zooals voor de zoeven besproken Zelfbesturen — was geen sprake, noch in de wet, noch in de organieke ordonnanties werd gerept van een overlaten van de regeling en het bestuur van eigen huishouding, met welke uitdrukking men de autonome positie, zooals de Nederlandsche provincie en gemeente die bezitten, pleegt aan te duiden. De locale ressorten kregen stukken van de landshuishouding ter verzorging toegewezen en de som van die overdracht maakte hun huishouding uit. Dit wil niet zeggen, dat ze dus tot niets bevoegd waren dan tot datgene, dat de wet uitdrukkelijk noemde, noch dat hunne bevoegdheden mochten worden aangemerkt als de specifieke belangen van de gemeenschappen aan wie ze waren toegekend. Art. 12, lid 1, D.B. verruimde de regelingsbevoegdheid der locale raden door dezen toe te staan verordeningen vast te stellen nopens onderwerpen, de belangen van hun gebied betreffend. Gaf deze formule aanleiding tot de voorstelling van een



uitsluitend voor de locale raden gereserveerde plaats met buitensluiting van de Regeering, „doordat het centraal gezag reeds voor „de invoering van de decentralisatie de regelingsobjecten van „zuiver lokaal belang, liggende buiten art. 72 R.R. (art. 129 I.S.) „tot zich had getrokken, moesten die objecten, bij de hogere verordende macht thuis behorende, uitdrukkelijk binnen het bereik „van den lokalen regelaar gebracht worden.” 1)

Het braakliggend terrein, dat de locale besturen vrijelijk zouden kunnen betreden, was niet omvangrijk, omdat het overgrootste deel van de te verzorgen belangen nog bij het Binnenlandsch Bestuur bleef, zoolang tot zij bij speciale ordonnantie uitdrukkelijk aan de locale raden zouden worden overgedragen. Ook gebeurde het meermalen, dat bestaande Gouvernements-regelingen werden ingetrokken (bijv. regelingen omtrent het Marktwezen, bij Stbl. 1914 No. 379 ingetrokken), waardoor het aantal objecten, dat nog geen regeling had gevonden, uitbreiding onderging.

Voorts opende art. 12, 2e lid, D.B. de mogelijkheid voor de locale ressorten om hogere verordeningen aan te vullen. De redactie van dit artikellid, dat ontleend is aan art. 3, al. 1 van de Keurenwet, zou geen twijfel laten omtrent de bedoeling daarvan, zijnde een uitdrukkelijke erkenning van een algemeene aanvullingsbevoegdheid, tenzij deze zich zou uitstrekken tot „punten”, die in de hogere regeling reeds behandeling hebben gevonden, ware het niet, dat aan het slot daarvan een voorbehoud werd gemaakt, dat art. 3 van de Keurenwet niet kent. De aanvullingsbevoegdheid als een algemeen recht komt daardoor op losse schroeven te staan, weshalve het noodzakelijk is deze afwijking van het moederlandsche recht nader te onderzoeken.

Evenals de Technische Herzienings Commissie (pag. 57 van haar verslag) ben ik de meening toegedaan, dat de bron van de onderhavige toevoeging in art. 12, lid 1, D.B. ligt, zooals dat oorspronkelijk werd vastgesteld (Stbl. 1905, No. 137). In het jaar 1908 werd nl., op voorstel van de Indische Regeering, in verband met enkele gebreken, die zich intusschen hadden geopenbaard, overgegaan tot wijziging van het Decentralisatiebesluit, in welke herziening ook art. 12 werd betrokken. Behalve met betrekking tot art. 7 van bedoeld Besluit, had men geen principieele herziening op het oog. Het motief van de wijziging van art. 12 was om buiten twijfel te stellen, dat de regeling der verhouding van de posterieure raadsverordeningen tot anterieure algemeene verordeningen niet alleen zou gelden voor de verordeningen, die berusten op art. 68c, 2e lid van het R.R. — zooals men uit de oorspronkelijke redactie zou mogen afleiden — maar ook voor die, welke uit het 3e lid van dat

1) Prof. Mr. Ph. Kleintjes, „De Indische Staatsinstellingen”, 1933, deel II, pag. 102.



artikel zouden kunnen voortvloeien. Dit werd verkregen door het oorspronkelijk art. 12, 1e lid, D.B., luidende: „Onverminderd het „bepaalde in art. 68c, 3e lid, van het Reglement op het beleid der „Regeering van Nederlandsch Indië, zijn de raden bevoegd om „voor het gebied, waarvoor zij zijn ingesteld verordeningen vast „te stellen, nopens de onderwerpen, die de belangen van dat gebied „betreffen, mits die verordeningen niet treden in de regeling van „hetgeen bij algemeene verordening geregeld is; tenzij daartoe bij „algemeene verordening de vrijheid is gegeven”, te splitsen.

Deze gelegenheid werd nu benut om de redactie van het tweede gedeelte van dit artikellid (het nieuwe lid 2 van art. 12 D.B.) te verbeteren en daaraan een ruimere strekking te geven met een scherpere omschrijving van het conflict. Men nam hiervoor het stelsel der Keurenwet tot model, met dit voorbehoud, dat de algemeene verordening desondanks toch vrijheid tot regeling kan geven.

Na kennisneming van het tusschen de Kroon en de Indische Regeering gepleegd overleg en gelet op het ruime standpunt, dat de Indische Regeering in de practijk bleek te huldigen — waarvoor zij in officieele commentaren ook ronduit uitkwam — ten aanzien van de aanvullingsbevoegdheid der lagere gemeenschappen in het algemeene (hetzelfde stelsel van art. 12, 2e lid, D.B. werd belichaamd in de eerste leden van de artt. 64 P.O., 56 Rg.O., 75 St.G.O., 49 Gr.G.O. en 56 St.G.O. B.G.W.), ben ik tot de conclusie gekomen, dat aan de slotwoorden van art. 12, 2e lid, D.B., die klaarblijkelijk uit het tot een afzonderlijk lid verheven tweede gedeelte van art. 12 D.B., 1e lid oud, zijn meegekomen, geenszins de beteekenis mag worden gehecht van een derogeeren aan de door de nieuwe redactie uitdrukkelijk toegekende aanvullingsbevoegdheid, maar integendeel bedoelen daaraan nog uitbreiding te geven, in dezen zin, dat het den lageren wetgever wordt toegestaan, wanneer de hogere het uitdrukkelijk veroorlooft, eenzelfde „punt” van een bepaald belang nader aan te vullen.

In die bijzondere gevallen, waar de hogere wetgever reden vond om van te voren de doelmatigheid van de lagere regeling te erkennen, mist de Gouverneur-Generaal het recht de doelmatigheid van de aanvulling te beoordeelen, in het algemeen te beoordeelen; slechts staat het hem vrij de getroffen aanvulling op de doelmatigheid van haren inhoud te toetsen en op haar al- of niet-strijdig zijn met een hogere regeling.

Door de toekenning eener algemeene aanvullingsbevoegdheid is dus de bevoegdheidskring der locale gemeenschappen omvangrijker dan uit de instellings- en bijzondere ordonnanties zou zijn af te leiden. Anderzijds is die bevoegdheid weer minder ruim, omdat de omstandigheid, dat bepaalde belangen aan (lagere) ge-



meenschappen ter verzorging worden aangewezen, niet elke be-  
moenis op hetzelfde gebied van hooger gezag uitsluit. Zoo bepaalt  
art. 12, 3e lid, D.B., dat een door den Raad vastgestelde verorde-  
ning ophoudt van kracht te zijn, voorzover de daarin voorkomende  
p u n t e n nader worden geregeld bij een algemeene verordening,  
die toepasselijk is op het gebied, waarvoor de Raad is ingesteld.  
Art. 51 L.R.O. lid 3, herhaalt dit, zij het ook in andere bewoordin-  
gen. „Van de verordeningen der raden houden de bepalingen, in  
„wier o n d e r w e r p wordt voorzien door eene in hun ressort  
„toepasselijke verordening van een raad, wiens ressort het hunne  
„omvat, van rechtswege op te gelden op het oogenblik, dat de  
„laatstbedoelde verordening begint te werken”.

Het verschil in terminologie tusschen beide artikelleden, dat —  
zoals Dr. Levelt betoogt <sup>1)</sup> —, tot een essentieel verschil in  
gevolgen moet leiden, hoewel zulks niet de bedoeling van de  
Indische Regeering geweest is en ook rechtens niet geweest kan  
zijn, heeft n.h.m.v. weinig practische beteekenis, ten eerste, omdat  
men zich zal hebben te richten naar het voorschrift van het D.B.,  
ten tweede, omdat, in verband met de vaagheid van de begrippen  
„punten” en „onderwerpen”, die elkaar zelfs gedeeltelijk zouden  
kunnen dekken, ten slotte de subjectieve meening van het centraal  
gezag, i.c. de Gouverneur-Generaal beslist, die los van het formeele  
wettelijke begrip, de kwestie beoordeelt uit een oogpunt van  
staatsbeleid door beantwoording van de vraag of een lagere regeling  
naast de normen van een hooger wetgever afkomstig al dan  
niet doelmatig kan worden geacht.

De Decentralisatie-wetgever is klaarblijkelijk uitgegaan van het  
beginsel, dat in de practijk van het moederlandsche staatsrecht  
langzamerhand erkenning heeft gevonden, dat, tenzij de algemeene-  
of ordonnantie-wetgever voor eenig belang een bepaald orgaan  
heeft aangewezen, de competentie van het plaatselijk rechtsorgaan  
rechtens onbepaald is, terwijl het hooger gezag — in de eerste  
plaats het hoogste — rechtens bevoegd is de verzorging van alle  
belangen aan zich te trekken; „tenzij de wet ze vastlegt en afperkt,  
„ze dus maakt tot voor den uitstervenden Amerikaanschen Indiaan  
„nuttige reservation territory, worden de huishoudelijke belangen  
„der lagere gemeenschappen afgemeten en teruggedrongen door de  
„belangen, welke de hogere wetgever als de zijne pretendeert.” <sup>2)</sup>

De Decentralisatie-wetgever aanvaardde dus — zoals later  
ook de Bestuurshervormingswetgever — het systeem, dat de  
huishouding van een zelfstandige gemeenschap feitelijk afhangt  
van wat de hogere gemeenschap aan de lagere belieft over

<sup>1)</sup> In Locale Belangen 1928, pag. 752 e.v.

<sup>2)</sup> Mr. P. F. Woesthoff, De Indische Decentralisatiewetgeving 1915, pag. 121.



te laten. 1) Een inbreuk op dit stelsel wordt — schijnbaar — gemaakt door de in het 1e lid van art. 51 L.R.O. voorkomende beperking, die later in de Prov., Reg. en Groepsgem. Ordonnantie werd overgenomen, dat „de verordeningen der raden niet treden „in de regeling van de huishoudelijke belangen van binnen „hun „ressort gelegen ressorten van raden. Doen zij dit, dan zijn zij „verbindend, totdat ze worden geschorst of vernietigd”.

Een rechtswaarborg dus voor de lagere gemeenschappen tegen inbreuken van hoogerhand? Een poging om het materieel huishoudingsbegrip binnen te halen, dat Thorbecke in 1851 nolens volens moest loslaten, met de erkenning van de onmogelijkheid om de provinciale sfeer materieel te bepalen? Het lijkt niet waarschijnlijk, temeer, waar het onderhavige voorschrift in het geheel niet voorkomt in het Decentralisatiebesluit, dat de hoofdtrekken der decentralisatie inhoudt, hetgeen toch zeker het geval zou zijn geweest, indien de koloniale wetgever de bedoeling mocht hebben gehad een objectieve grens tusschen de huishoudingen, welke door de praktijk van het moederlandsche staatsrecht als onhoudbaar werd verworpen, te erkennen. Woesthoff is zelfs van meening, dat de beperking van art. 51 lid 1 L.R.O. een onwettige is, omdat art. 12, lid 1 D.B. geen onderscheid maakt tusschen hogere en lagere raden, doch eenvoudig de raad bevoegd maakt te legifereeren voor zijn gebied; voor zijn gansche gebied derhalve. Aan dit voorschrift kan nu niet ten deele zijn kracht ontnomen worden door dat van een voorschrift van lagere rang, zooals de L.R.O. een is. 2)

Het door de Decentralisatie-wetgever aanvaarde systeem, zooals het in het Decentralisatiebesluit tot uiting komt — in het bijzonder moge nog gewezen worden op het later te bespreken art. 16 D.B. — verdraagt zich niet met een zakelijke competentie-afbakening, zooals de materiele huishoudingstheorie die biedt, en daaraan doet het bepaalde bij art. 51, lid 1 L.R.O. niets af.

Ook door den Provincialen-ordonnantie-wetgever, die toch hetzelfde voorschrift overnam, werd, zooals Prof. Westra aantoonst 3); gebroken met de oude idee der gescheiden werkings-sferen, met de gedachte aan een verzorging der eigen huishouding in vrije zelfbeschikking.

---

1) In de toelichting op de P.O. en R.O. (sub 39) wordt de verhouding woordelijk zoo omschreven:

„De verordeningen van den provincialen en regentschapsraad moeten zich „bepalen tot de huishouding van die ressorten. De huishouding van de zelf- „standige rechtsgemeenschap hangt feitelijk af van wat de hogere gemeen- „schap aan de lagere heeft overgelaten”.

2) Mr. P. F. Woesthoff, t.a.p. pag. 122.

3) Nederlandsch-Indisch provinciaal recht, 1925, pag. 69.



Het voorschrift moet m.i. meer worden opgevat als een waarschuwing, als een raad aan de locale wetgevers, om zich niet, gebruikmakende van hun recht om het lager gebied te betreden, in detailregeling te begeven van zaken, welke beter aan het inzicht van lagere wetgevers kan worden overgelaten. Het houdt echter geen verbod in om zulks te doen, wanneer dat een hooger lokaal bestuur doelmatig mocht voorkomen; immers de zich op het lager terrein begevende hoogere regelingen vervallen niet van rechtswege, zij blijven van kracht, totdat het hoogste gezag ze schorst of vernietigt.

Ik meen voor mijn stelling nog steun te kunnen vinden in een Regeeringsschrijven van 12 Februari 1912, no. 327 (Bijblad no. 7586) aan den voorzitter van den Gewestelijken Raad van Batavia betreffende de onderlinge afbakening van gemeentelijke en gewestelijke bevoegdheden, naar aanleiding van een door genoemden raad vastgestelde Hinderkeur, welke de raad ook wilde laten gelden voor de gemeente Buitenzorg. Hiermede meende de Regeering zich niet te mogen vereenigen. De eerste Gouvernements-Secretaris voerde tegen deze toepasselijkheidsverklaring o.a. het volgende aan:

„Terwijl art. 12, alinea 1 van het Decentralisatiebesluit den „Localen raden in het algemeen de bevoegdheid geeft om voor hun „gebied verordeningen vast te stellen nopens onderwerpen, die de „belangen van dit gebied betreffen, stelt art. 51, alinea 1 der Locale „raden-ordonnantie aan de verordnungsbevoegdheid, o.a. van de „Gewestelijke Raden een uitdrukkelijke beperking, en wel deze, „dat hun is verboden, om in hunne verordeningen onderwerpen te „betrekken, welke geacht moeten worden te behooren tot de huis- „houdelijke belangen van binnen hun ressort gelegen ressorten „van Raden.

„Het exceptioneele karakter van deze bepaling — overigens geldt „toch bij de afbakening van de bevoegdheden van de verschillende „koloniale wetgevers in onze wetgeving slechts de regel, dat de „lagere wetgever zich heeft te onthouden van hetgeen de hoogere „reeds geregeld heeft, of aan zich heeft voorbehouden — brengt „mede, dat bij gewestelijke verordeningen met zeer bijzondere „nauwlettendheid moet worden gewaakt tegen overschrijding van „de grenzen, gesteld door de aan de gemeente gelaten bevoegdheid, „en al moege, gelijk is erkend in mijn U bekend tot den Directeur „van Justitie gericht schrijven van 3 September 1910 no. 2021, het „in vele gevallen zeer bezwaarlijk zijn, om met volkomen zuiver- „heid de grens te bepalen tusschen wat wel en wat niet een huis- „houdelijk belang eener gemeente is, zoo schijnt Zijner Excellentie „in die twijfelachtige gevallen een beslissing ten gunste van de „gemeente meer dan eene ten gunste van den gewestelijken wet-



„gever, in overeenstemming met de bedoelingen van den Decentralisatie-wetgever, die de zelfstandigheid van den gemeentelijken wetgever op eigen terrein met bijzondere waarborgen heeft „omringd”.

En verder:

„Wat overigens de vraag betreft of in de gewestelijke Hinderkeur geregelde onderwerpen naar hun aard behooren tot de huishoudelijke belangen der gemeenten, zooals reeds bij mijne vorenaangehaalde missive van 3 September 1910, no. 2021 werd aangeteekend, heeft de Decentralisatie-wetgever wat hij als tot de gemeentelijke huishouding behorende beschouwde, reeds „eenigszins aangeduid” door bij de constitueerende ordonnantie aan de gemeenten een scherp omlinjnde taak op te leggen, meer genoemd schrijven gaat echter, gelijk den Gouverneur-Generaal bij nadere beschouwing gebleken is, in zijn formuleering te ver, i.z.v. daaruit de gevolgtrekking zou zijn te maken, dat nu ook alles wat tot de taak der gemeente is gebracht, o n d e r a l l e o m s t a n d i g h e d e n een huishoudelijk belang der gemeente zou vertegenwoordigen. Dit is niet bedoeld en kan ook niet bedoeld zijn, daar zich verschillende gevallen kunnen voordoen, waarin bijv. met de zorg voor de openbare gezondheid verband houdende maatregelen niet, of althans niet uitsluitend tot de huishoudelijke belangen eener gemeente gerekend kunnen worden. Zijne Excellentie dacht hierbij o.m. aan quarantaine-maatregelen, assaineeringsmaatregelen in het belang der malaria-bestrijding, e.d.

„De bewuste passage in mijn schrijven van 3 September 1910 had dan ook geen andere strekking dan om te doen uitkomen, dat, waar de algemeene wetgever der gemeenten eene zekere taak heeft opgedragen, zulks geschied is, omdat deze taak naar haren aard i n d e n r e g e l gemeentelijke belangen omvat en daarom beter plaatselijk dan algemeen kan worden ten uitvoer gelegd. Wanneer dus niettemin in een bepaald geval een gewestregelend meent te moeten optreden ten aanzien van in het algemeen tot de gemeentelijke taak gebrachte aangelegenheden, dan zal van die zijde moeten kunnen worden aangetoond, dat er bijzondere redenen zijn, waarom de bedoelde zaak een gewestelijk en niet een gemeentelijk belang vertegenwoordigt.

„Er bestaat derhalve — om zoo te zeggen — eene wettelijke praesumtie, dat die aangelegenheden een huishoudelijk belang van de gemeente uitmaken, terwijl de bewijslast, dat dit in een bepaald geval niet zoo is, rust op den gewestelijken wetgever, die zich de zaak zou willen aantrekken.

„In de onderwerpelijke gewestelijke keur nu zijn tal van zaken geregeld, verband houdende met openbare gezondheid, het pasar-



„wezen, het ophalen van vuilnis enz., waarvan niet is aangetoond, „dat een gewestelijk belang die regeling eischt en verbiedt deze „onderwerpen aan gemeentelijke regeling over te laten.”

Hoewel van een wettelijke praesumtie, waarover onze regeerings-missive spreekt niet de reden kan zijn, waar deze niet geput kan worden uit de Decentralisatiewet, D.B., of L.R.O. en ook niet uit de instellings-ordonnantie's, gewestelijke raden betreffende, welke van de ressorten dier raden geen gemeenten-omvattende gebieden uitzonderen <sup>1)</sup>, is de bedoeling van het schrijven wel duidelijk. De Regeering, hoewel nog gedeeltelijk gevangen in de ban van de oude formules, als die waarin de onderlinge verhouding tusschen de hogere en lagere gemeenschappen tot nog toe uitdrukking vinden, realiseert zeer wel, dat geen ander criterium dan dat der doelmatigheid de mogelijkheid biedt voor een harmonische verhouding tusschen de lagere gemeenschappen onderling en dat slechts overwegingen van doelmatigheid beslissend kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag, welke wetgever in elk concreet geval bevoegd zal zijn. Ze wenscht er echter den nadruk op te vestigen, dat locale omstandigheden — gelegen in den aard der gemeenten, die werden beschouwd als centrale samenlevingen, wier rythme zich beter dan de haar omringende statische Oostersche maatschappij, verdraagt met de in de Decentralisatie-wetgeving neergelegde organisatievormen — vorderen, dat aan de gemeenteraden een grootere rol in de locale werkzaamheid wordt toebedeeld dan aan de gewestelijke raden. Dat is een zaak van staatsbeleid. En van dat standpunt uit moet m.i. het meergenoemd rondschrijven worden gezien en de strekking van art. 51, lid 1 L.R.O. worden verstaan.

De ontkenning van het bestaan van prae-existente rechtssferen van de locale ressorten moet voeren tot de conclusie, dat verzorging door hun besturen van bepaalde belangen slechts dan mogelijk is, als zulks het doelmatigst door die locale organen kan geschieden. Het oordeel daaromtrent berust niet bij die besturen der gemeenschappen zelf, maar in de eerste plaats bij het centrale rechtsorgaan, dat, door de verzorging van bepaalde belangen aan de besturen van lagere corporaties op te dragen, reeds zijn oordeel omtrent de wenschelijkheid van locale differentiatie kenbaar heeft gemaakt; omgekeerd geeft de centrale wetgever door zelf de regeling eener materie aan zich te trekken, als zijn oordeel te kennen, dat lagere bemoeienis — behalve, mogelijk, aanvulling — ondoelmatig wordt geacht. Hiermede is aan de autonomie-idee in den gebruikelijken strengen zin van volkomen vrije, zelfstandige werkzaamheid, den nekslag toegebracht en vervalt tevens de scherpe

<sup>1)</sup> Mr. P. F. Woesthoff, t.a.p. pag. 123.



grens, die men steeds tusschen autonomie en medebewind heeft getrokken.

Art. 68c., lid 2, R.R. (art. 125 I.S.) spreekt het beginsel uit, dat de locale ressorten door het centrale rechtsorgaan tot medewerking aan de uitvoering van zijn bepalingen kunnen worden geroepen.

Deze functie, blijkend uit het woord „taak” in het evengenoemd artikel, werd door het amendement van Karnebeek in de wet gebracht om de verplichting der locale raden tot medewerking aan de uitvoering van een deel van de algemeene bestuurstaak uitdrukkelijk vast te stellen.

Over dit medebewind wordt in het Decentralisatiebesluit en de Locale Radenordonnantie, die de wet verder uitwerken, niet meer gesproken, blijkbaar als gevolg van de bij beide wetgevers, Kroon en Gouverneur-Generaal, bestaande opvatting, dat tusschen autonomie en medebewind, tusschen vrije locale rechtsvorming en wetsuitvoering geen kwalitatief onderscheid te maken valt. Wetsuitvoering kan ook geschieden in den vorm van regelgevende werkzaamheid. Immers het hangt geheel af van den inhoud der bepalingen, die de lagere besturen tot uitvoering roepen, wat voor deze uitvoering noodig is.

„Uitvoering zal dus ook in rechtscheppende werkzaamheid „kunnen bestaan, en behoeft niet tot wetstoepassing in concreto „beperkt te blijven.” <sup>1)</sup>

*Decentralisatie* | Dat het D.B. (evenals de L.R.O.) het kwalitatief onderscheid tusschen autonomie en zelfbestuur verwerpt, moge verder nog worden afgeleid uit den inhoud van de artt. 15 en 16 van het D.B., die geen verschil in sanctie maken tusschen bevoegdheid en taak (autonomie en zelfbestuur).

+ | Art. 15, lid 1, D.B. bevat het voorschrift: „de beslissingen (ver- „ordeningen daaronder begrepen) van de raden, de colleges van „Burgemeester en Wethouders, en de voorzitters der raden kunnen, „voor zoover zij met algemeene verordeningen of met het algemeen „belang strijden, door den Gouverneur-Generaal te allen tijde „worden geschorst of vernietigd bij een met redenen omkleed, in „de Javasche Courant te plaatsen besluit.” Het bevat dus het repressief vernietigingsrecht, dat door de Decentralisatiewet niet met zooveel woorden wordt genoemd, doch besloten ligt in de zinsnede „al hetgeen noodig is om hun ordelijke werking te verzekeren”, van art. 68c., lid 2, R.R. en niet alleen, zooals Woesthoff meent, in de woorden van het derde lid van genoemd artikel „onder toezicht van den Gouverneur-Generaal”, welke slechts doelen op een bepaalde bevoegdheid, niet op alle bevoegd-

<sup>1)</sup> Mr. Dr. J. H. Labberton, De Gemeente als rechtsorgaan in haar verhouding tot den Staat, 1906, pag. 32.



heden en evenmin op de „taak” van de locale besturen.

Onder „de beslissingen” van art. 15 D.B. moet worden verstaan „alle beslissingen” van de raden, geene uitgezonderd, dus ook geen medebewindshandelingen. Deze conclusie wordt gewettigd door het gebruik van het woord „beslissing”, een ruime uitdrukking „waardoor, in gelukkige tegenstelling met het Nederlandsche „Gemeenterecht, geen strijd kan bestaan over de vraag, welke „wetsuitingen der locale raden wèl, en welke nièt aan het hooger „toezicht zijn onderworpen; geen der verordeningen, besluiten, „reglementen, voorschriften, beschikkingen, of met welken naam „ook die uitingen op schrift zijn gesteld, ontsnappen aan dit recht; „in welke hoedanigheid ook — die van wetgever, van bestuurder, „of van administratieven rechter — de raad zijn beslissing heeft „genomen, hij blijft onder de heerschappij der casseerende over- „heid.” 1)

De meening o.a. door Roskott 2) geuit, dat de Regeering aan art. 15, lid 1, D.B., niet de bevoegdheid kan ontleenen om raadsbeslissingen, liggend op het terrein van medebewind te vernietigen, omdat het D.B. geen bepalingen inhoudt, die deze functie raken, wortelt in de ook door Roskott volgehouden tegenstelling tusschen autonomie en zelfbestuur, die door dezen A.M.V.B. en de L.R.O. juist niet wordt gemaakt. Maar afgescheiden ook van deze anti- these moet dit standpunt onjuist worden geacht, omdat, waar het meerdere — vernietiging van autonomie-beslissingen — geoorloofd is, het mindere — vernietiging van medebewind-beslissingen — mogelijk moet zijn. Voorts bevat art. 16 D.B. een middel van nog verder gaande strekking om gedecentraliseerde organen tot hun plicht te roepen, zoo algemeen gesteld, dat ook de lagere besturen opgeroepen om mede te werken aan de uitvoering van de Land- taak, daaronder vallen. Zou dat hooger gezag, dat volgens even- genoemd artikel de bevoegdheid bezit om bij ordonnantie de noodige voorzieningen te treffen, wanneer het lager orgaan nalaat te doen, wat naar het oordeel van den Landvoogd dient te ge- schieden, zich niet gerechtigd mogen beschouwen, om diezelfde beslissing te vernietigen?

Dat zoude met recht een ongerijmdheid mogen worden genoemd.

Art. 16 D.B.: „wanneer een raad nalaat, wat hij naar het oordeel „van den Gouverneur-Generaal behoorde te doen, is de Gouver- „neur-Generaal na den raad in de gelegenheid te hebben gesteld „zich te verantwoorden, bevoegd, om bij ordonnantie de noodige „voorzieningen te treffen”, vormt het complement van art. 15 D.B.

1) Mr. P. F. Woesthoff, t.a.p. pag. 275.

2) B. F. Roskott, De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale rechtsgemeenschap 1931, pag. 32.



Wanneer men uitgaat van het bestaan van een principieele afbakening van de verschillende huishoudingen vervult het vernietigingsrecht een negatieve functie, het dient slechts om de lagere organen te beletten om zich in te laten met iets, dat niet tot de eigen huishouding behoort. Het gezag dat het vernietigingsrecht hanteert beoordeelt in dit geval slechts de rechtmatigheid van de locale differentiatie, niet of deze wenschelijk (doelmatig) was, noch de doelmatigheid van den inhoud. Daarnaast volgt er uit, dat het hooger gezag nooit scheppend kan optreden in lagere huishoudingen. Waar echter, zooals reeds te voren werd aangetoond, bij de locale ressorten van een eigen afgescheiden werkingssfeer geen sprake was, berust bij het orgaan, dat krachtens art. 15 D.B. tot vernietiging van lagere beslissingen is geroepen, het oordeel omtrent de wenschelijkheid en doelmatigheid van lagere bemoeiing, zoowel als omtrent de innerlijke doelmatigheid.

Voor het geval dat een lager gezag, een materie regelend op een wijze, die de goedkeuring van het hooger gezag niet kan wegdragen, weshalve tot vernietiging wordt overgegaan, onwillig zou blijken om opnieuw in de bij het vernietigde besluit behandelde zaak te voorzien, zou onmacht van het hooger gezag tot ingrijpen, wel passen in het eerste, maar niet in het laatstbedoelde systeem. Immers de gedachte eener te eerbiedigen prae-existente rechts-sfeer verdraagt zich niet — behalve in het geval van grove verwaarloozing — met bemoeienis van hooger gezag met de huishouding der lagere gemeenschappen. De verwerping van de eigen-sfeer-gedachte houdt in, dat in ieder concreet geval het hooger gezag beslist over de vraag, wat tot de huishouding eener gemeenschap behoort. Immers als niet voorgoed vastgesteld is voor welke onderwerpen de lagere gemeenschappen een praeter legem hebben, dan staat daarmee ook vast „dat die wetgevende „factor waar zij ondoelmatig mocht blijken, geëlimineerd kan „worden, en door den Staat zelf vervangen, wat bij een onveranderlijken „eigen werkkring” onmogelijk is”.<sup>1)</sup>

Voor het hier besproken geval, dat locale differentiatie wenschelijk wordt geacht, hetgeen uit de bewoordingen van het vernietigingsbesluit kan blijken, kan de rechtsverwezenlijking nimmer afstuiten op den onwil der lagere besturen, omdat bij de verhouding tusschen centralen wetgever en lagere gemeenschappen alleen doelmatigheds- en nooit juridische argumenten te pas komen.

Overigens zal het dikwijls voorkomen, dat verwaarloozing van een bepaald belang haar werking ook buiten den kring der lagere gemeenschap zal doen gevoelen, in welk geval het hooger gezag

<sup>1)</sup> Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 157.



vanzelf als regelgevende macht zal zijn aangewezen. Art. 16 D.B. is de consequentie van het positief karakter van het toezicht op de lokale ressorten, omdat het den Gouverneur-Generaal de bevoegdheid schenkt om — zoo de raad in zijn weigering mocht volharden te doen, wat hij noodig vindt — een ordonnantie in de plaats te doen treden van de lokale verordening. //

De aanwezigheid van art. 16 D.B. in de Decentralisatie-wetgeving levert een afdoend bewijs op voor de stelling, dat de wetgever opteerde voor het systeem, dat aan het begrip huishouding van een corporatie een formeel karakter toekent, hetgeen insluit de verwerping van het bestaan van een kwalitatief verschil tusschen autonomie en medebewind.

Zonder garantie voor de eigen huishouding tegen bemoeienis van hooger gezag is geen autonomie bestaanbaar, als men tenminste aan dit begrip de beteekenis wil hechten van „een eigen, oorspronkelijk niet aan de Staat ontleend recht van de lagere gemeenschappen.”<sup>1)</sup>

De niet-aanvaarding door de Decentralisatie-wetgeving van het systeem der voor hooger gezag ontoegankelijke werkingssferen voor de lokale ressorten, beteekende dat het hooger gezag het recht toekwam om te beslissen over de vraag of en in hoeverre op een bepaald oogenblik een bepaald belang lokale behartiging behoefde: de ordonnantie wetgever à priori en de Gouverneur-Generaal middels het contrôlerecht à posteriori. Het aan den Gouverneur-Generaal opgedragen toezicht bedoelde het hooger gezag in de gelegenheid te stellen te overwegen of de speciale behoeften der lokale ressorten lokale bemoeienis vereischen en of zulks in verband met hooger belangen mogelijk en gewenscht is. Dit kon op tweeërlei wijze gebeuren, repressief, vernietiging en preventief, goedkeuring. De wetgever gaf in het D.B. en in de L.R.O. nu eens aan den eenen vorm van toezicht dan weer aan den anderen de voorkeur, naar gelang hem dat het doelmatigst voorkwam. Preventief oefende de Gouverneur-Generaal hetzelfde recht uit als hij repressief deed tegenover alle andere beslissingen van de lokale besturen.

---

<sup>1)</sup> Prof. Mr. Dr. H. Westra, t.a.p. pag. 58.

## HOOFDSTUK II.

### HET TOEZICHT OP DE RECHTSGEMEENSCHAPPEN, INGESTELD OP DEN VOET DER BESTUURSHERVORMINGSWETGEVING.

#### § 1. Het systeem der Bestuurshervormingswetgeving inzake de verhouding van hooger tot lager gezag.

Hield de Decentralisatie-wetgeving, op een enkele schijnbare uitzondering na (art. 51 lid 1 van de L.R.O.), vast aan het ook door de praktijk van het Nederlandsche staatsleven aanvaarde systeem, dat het lager gezag zelfs, als het een zelfstandige taak vervult, altijd als staatsorgaan handelt, zoodat het hooger gezag steeds over de doelmatigheid van de lagere bemoeiing beslist, de Bestuurshervormingswetgeving is minder consequent en laat over het geheel genomen twijfel bestaan omtrent haar bedoeling, in het bijzonder ook, waar het geldt de regeling van het toezicht. Nochtans bestaat tusschen Bestuurshervormings- en Decentralisatie-wetgeving een nauwe samenhang, welke, behalve uit het verwijzingsartikel 68 R.R. (122 I.S.), waarbij de bepalingen van de Decentralisatiewet in het algemeen van toepassing worden verklaard op de nieuwe organen, spreekt uit de vaststelling van de algemeene verhouding tusschen de bevoegdheden van het algemeene en de plaatselijke rechtsorganen. Ook de Bestuurshervormingswetgeving gaat ervan uit, dat de omvang van het huishouden der lagere gemeenschap steeds wordt bepaald door het hooger gezag. Zij erkent dat het begrip huishouding niet de beteekenis kan hebben van een voor den lokalen wetgever bij uitsluiting aan anderen aangewezen terrein, doch dat zijn competentie rechte onbepaald is. Van een eens en vooral toegekend eigen recht tot regeling van bepaald aangewezen maatschappelijke belangen is ook in de Bestuurshervormingswetgeving geen sprake, zomin als dat in de Decentralisatiewetgeving het geval was.<sup>1)</sup> Echter deze

<sup>1)</sup> „Aan de zelfstandige gebiedsdeelen is in Indië, zomin als in Nederland, „een bepaalde werkkring gewaarborgd. Verkleining van die werkkring door „hooger macht kan dan ook nooit zijn inbreuk op autonomie, althans indien „men spreekt naar positief recht, niet als men alleen op staatkundige onwenselijkheid doelt.” Verslag van de Commissie, ingesteld bij G.B. van 31 Maart 1927 no. 9, nopens de haar opgedragen Technische herziening van de Stads-gemeente-ordonnantie en van de Provincie- en Regentschaps-ordonnantie, (pag. 56).



wetgeving, wet en organieke ordonnanties, kopieerde veel meer dan de Decentralisatiewet, D.B., of de L.R.O. zulks deden, uit de Hollandsche modellen: Grondwet, Provinciale- en Gemeentewet.

In de eerste plaats werd ingevoerd de antithese autonomie — medebewind door het overnemen van de Hollandsche formulering van de beide begrippen, voorts de afzonderlijke sancties bij grove verwaarloozing van de autonomie en bij weigering tot medewerking aan de uitvoering van de landstaak.

Prof. Van Vollenhoven, die het bestaan van autonomie voor de lagere corporaties in Indië ontkent, want hij ziet „naar oud juristen-gebruik” autonomie als „overgelaten regeermacht of eigen meesterschap (bestuur, politie, rechtspraak, regeling) inzake van „eigen huishouding en dus het bestaan van de huishouding eener „eigen rechtsgemeenschap veronderstellende”<sup>1)</sup>, hekelt deze klakkelooze voor de Indische verhoudingen niet passende nabootsing: „Men wil de tegenstelling autonomie-zelfbestuur aan Indië als een „geschenk vereeren in den ongerepten staat en met de rozige kinderwangen, die zij had in 1848, en zich ontveinzen, dat in de „tachtig verlopen jaren haar scherpte is zoekgeraakt, haar vel „dat van een oud besje geworden is.”<sup>2)</sup>

De aanvaarding door den wetgever van deze onderscheiding, die slechts past bij een eigen oorspronkelijk recht der lagere gemeenschappen op verzorging van eigen huishouding, blijkt behalve uit de wijze van formulering nog uit de onderbrenging van de bevoegdheid „tot regeling en bestuur van eigen huishouding” en de medebewindstaak in verschillende artikelleden (art. 119, lid 2 en 6, art. 121, lid 2 en 4 I.S.), geheel conform de door de Grondwet gevolgde systematiek. Art. 119, lid 2, art. 121 lid 2, I.S. en de organieke ordonnanties (Prov., Reg., Stadsgem., Groepsgem. en Stadsgem. BGW.-ordonnantie) dragen de regeling en het bestuur van de huishouding van de lagere gemeenschappen aan de betrokken raden op.

Het eerste ontwerp van de Bestuurshervormingswet, de positie van de nieuwe provincies tekenend, sprak zelfs van de instelling van een provincialen raad „aan wien onder de beperkingen bij „algemeene verordening te stellen, de regeling en het bestuur van „de gewestelijke huishouding wordt overgelaten”. Waren deze woorden in de Provinciale wet en in de Gemeentewet reeds misplaatst, omdat zij voedsel gaven aan de opvatting van een natuurlijk recht op een eigen huishouding met een vaste onveranderlijke begrenzing, een eigen bepaald gebied dus, waarvan anderen uit den aard der zaak buitengesloten zouden zijn, „hoe minder „passend is de term voor Indië, waar van eigen aangeboren be-

<sup>1)</sup> Prof. Mr. C. v. Vollenhoven, t.a.p. pag. 43.

<sup>2)</sup> Idem, pag. 146.



„voegdheden van de provincie (e.d. op den voet van Decentralisatie- en Bestuurshervormingswetgeving ingestelde publiekrechtelijke corporaties) nimmer sprake was en het dus niet anders „mogelijk is, dan de bevoegdheden op te dragen, waar, om het juiste „woord van Idenburg in de Eerste Kamer te citeeren: „Er op het „oogenblik geen provinciaal huishouden bestaat; er kan dus niets „aan worden overgelaten: het huishouden moet worden gemaakt.” ” 1).

Het beter inzicht overwon en de bepaling kwam tot stand in de redactie, zooals ze thans luidt. Uit dit voorschrift behoeft geen algemeen recht op zelfregeering te worden afgeleid, wel het algemeen recht, dat de lagere gemeenschappen hebben op erkenning van hun functie als orgaan ter verwezenlijking der locale rechtsverschillen. Echter de wetgever liet gerechten twijfel bestaan omtrent de voorstelling, die hij zich omtrent de positie van de lagere gemeenschappen had gemaakt, door in art. 119, lid 9 I.S. en art. 121, lid 6 I.S. het aan artikel 146 van de Grondwet ontleende voorschrift op te nemen, dat bij grove verwaarloozing van de regeling en het bestuur der huishouding van de gemeenschappen, bij ordonnantie de wijze kan worden bepaald, waarop in het bestuur der gemeenschap zal worden voorzien. Hier wordt dus het verschil in sanctie ten tooneele gevoerd: autonomie alleen aantastbaar krachtens uitdrukkelijke machtiging van de wet; medebewindsbevoegdheid onderworpen aan het welnemen der hoogere gemeenschap. 2)

Vanzelfsprekend was nu in de Bestuurshervormingswetgeving ook geen plaats voor het in art. 16 D.B. aan het hooger gezag toegekende uiterste machtsmiddel om de nalatige besturen van lagere rechtsgemeenschappen te corrigeeren, omdat dit juist zijn bestaansrecht ontleende aan de verwaarloozing van het onderscheid tusschen autonomie en medebewind.

De formuleering van de medebewindstaak der lagere gemeenschappen werd letterlijk uit de desbetreffende grondwetsartikelen overgenomen: wanneer de hoogere verordeningen het vorderen verleen en de besturen der locale corporaties hunne medewerking tot uitvoering daarvan. Ook de sanctie bij weigering van de gevorderde medewerking is dezelfde als die welke de Grondwet vaststelde in geval van onwilligheid van provinciale- en gemeentebesturen. De slaafsche navolging van de positietekening der nieuwe rechtsgemeenschappen, de talrijke andere punten van overeenkomst, die de organieke ordonnanties opleveren met de Nederlandse Provinciale- en Gemeentewet en de toepassing van dezelfde

---

1) Prof. Mr. Dr. H. Westra, t.a.p., pag. 64.

2) Prof. Mr. C. van Vollenhoven, t.a.p., pag. 146.

termen bij de constructie van het toezicht als de moederlandsche wetgeving daarvoor gebruikt <sup>1)</sup>, moet leiden tot het aannemen van een begrippen-identiteit. Dit gevaar poogde de Decentralisatie-wetgeving juist te voorkomen, door zich zooveel mogelijk te onthouden van een terminologie, die reminiscenties aan de moederlandsche verhoudingen zou vermogen op te wekken, en zoo dat niet mogelijk was, geen twijfel te laten omtrent de ware beteekenis dier termen.

Zoo ziet de uitdrukking „strijd met het algemeen belang” van art. 15 D.B. duidelijk op ondoelmatigheid, strijd met openbaar nut van hooger orde: „dat zelfde „algemeene nut”, hetwelk bij „onteigening het „openbaar belang” van centrale of lagere gemeenschap of zelfs van particulieren heet.” <sup>2)</sup>.

Daarentegen ontstaat door het bezigen van dienzelfden term „algemeen belang” in de Bestuurshervormingswetgeving twijfel omtrent de beteekenis daarvan. Deze werd ontleend — want alles wijst daarop — aan art. 147 van de Grondwet, waar strijd met het algemeen belang juist niet op dit „algemeen belang” (een doelmatigheidsvraag), maar op „algemeen belang” in den zin van „huishouding eener hoogere rechtsgemeenschap” (dus een rechtmatigheidsvraag) ziet. <sup>3)</sup>

## § 2. De redenen, die geleid hebben tot aanvaarding van het moederlandsche stelsel. Beschrijving van dit stelsel.

Waarom dit aanleunen tegen de moederlandsche wetgeving? Gaven de wetsvoorschriften, die in 1848, 1850 en 1851 de onderlinge verhouding teekenden tusschen den Staat en zijn onderdeelen een zoo juist beeld van de positie van die gemeenschappen zooals ze historisch waren gegroeid? En hebben ze de tand des tijds zoo goed weerstaan, dat ze ook thans nog als zoodanig kunnen worden gequalificeerd? Immers de omstandigheid, dat een schepping, die de stormen van het staatsleven gedurende tachtig jaren niet konden

---

<sup>1)</sup> „Zoover is het met de imitatie gegaan, dat bij de regeling van het vernietigingsrecht uit art. 140 Gr.W. de term besluiten in de I.S. is overgenomen, „hetgeen naar aller oordeel onjuist is, omdat er ook verordeningen onder het „vernietigingsrecht vallen en naar veler oordeel ook beslissingen in geschil. „Deze fout van de Grondwet is in de Gemeentewet in 1851 ontdekt en sindsdien in de literatuur unaniem afgekeurd. Ruim 70 jaren later werd zij door „Regeering en Kamer bestendigd”. W. P. H. v. Oorschot, De autonomie van de gemeente in Nederland en Nederlandsch-Indië, pag. 67.

<sup>2)</sup> Prof. Mr. C. van Vollenhoven, t.a.p., pag. 260.

<sup>3)</sup> Idem, pag. 260.



deren, die dus in al die jaren haar nut heeft bewezen, zou een goede reden kunnen zijn om ook haar kiemkracht in andere omgeving te beproeven.

We staan daarom een oogenblik stil bij het moederlandsche stelsel, dat den wetgevers van 1922 en 1925 klaarblijkelijk zoo met bewondering heeft vervuld, dat ze daardoor geïnspireerd werden bij de creatie van de nieuwe Indische organisatievormen.

De grondwet van 1848 en de organieke wetten van 1850 en 1851, weerspiegelend de ideeën van dien tijd, die aan het begrip „autonomie” de gedachte van zelfstandigheid uit eigen aard verbonden, en die ten aanzien van de verhouding tusschen den Staat en de lagere rechtsgemeenschappen een voorstelling in het leven riepen van drie rechtsorganen, elk met zijn eigen bepaald gebied, waarvan de anderen uit den aard der zaak buitengesloten zouden zijn, heeft inderdaad gepoogd het beginsel der provinciale- en gemeentelijke autonomie, het beginsel dus van het natuurlijk recht der territoriale onderdeelen, te realiseeren. Zij slaagde er echter niet in om voor het terrein, dat aan de onderscheidene rechtsgemeenschappen behoorde te worden overgelaten een vaste grens aan te wijzen. En daar ging het per slot van rekening toch om: de omvang van de competentie der lagere gemeenschappen, het geheele juridische bestaan van de autonomie, hangt af van de al of niet mogelijkheid om voor de huishoudingen dier gemeenschappen vaste criteria te scheppen.

De vrijheid, die de Grondwet proclameerde voor de lagere corporaties om de eigen huishouding naar eigen inzichten te besturen en die ook uit de Provinciale- en Gemeentewet viel af te lezen, de zelfstandigheid, die het hooger gezag verplicht zou zijn te eerbiedigen, kon bij gebreke van een wettelijke algemeene omschrijving van het begrip „huishouding” niet stand houden.

Tot deze erkenning was trouwens ook de wetgever zelf gekomen. Thorbecke kwam reeds in 1850 bij het ontwerpen van de Provinciale wet tot de overtuiging, dat doorvoering van het stelsel van onaantastbare, van nature aan de provincie toekomende belangen, in de praktijk onmogelijk is. „Het aannemen van het vernietigingsrecht, wanneer een lagere corporatie op het terrein van een hogere komt en het vervallen van rechtswege, wanneer een hogere huishouding iets regelt wat de lagere van te voren al geregeld heeft, beteekent het bankroet van het stelsel.” 1).

Aangezien de gedachte aan een eigen werkingssfeer in het positieve recht niet verwezenlijkt kon worden, bekommerde de praktijk van ons staatsleven zich ook niet verder om de „driekringenleer” en stelde in de plaats van een distributie van de be-

1) W. P. H. van Oorschot, t.a.p. pag. 85.



langen over de drie onderscheidene huishoudingen, de onderlinge samenwerking tusschen de drie rechtsorganen, waarbij het hooger gezag naar het criterium van de doelmatigheid beslist omtrent de vraag of een algemeene dan wel een locale regeling de voorkeur verdient. „Immers bestond er voor de competentie-regeling „tusschen Rijk en Gemeente (lagere gemeenschap) een algemeene „rechtsregel, dan zou die beteekenen, dat het recht in abstracto „een bepaalde verhouding tusschen beider bevoegdheden voor „doelmatig verklaard had; nu die abstracte regel ontbreekt, moet „telkens die vraag in concreto naar diezelfde doelmatigheids-over- „weging beantwoord worden, waarbij dan het gemeenschapsdoel „den maatstaf levert. De gemeente (lagere gemeenschap) is be- „voegd iets te regelen, wanneer lokaal gedifferentieerd recht voor „dat onderwerp doelmatig is.”<sup>1)</sup>

De beslissing omtrent de vraag of locale differentiatie al dan niet doelmatig is, berust niet bij het lager gezag zelf. In de eerste plaats oordeelt hierover de algemeene wetgever „die door zelf „zich iets ter regeling aan te trekken (of zich, als Grondwetgever, „voor te behouden) daardoor implicite verklaart, dat locale „differentiatie hier onnoodig, en dus de gemeente (de lagere ge- „meenschap) onbevoegd is. Ter beoordeeling der opportuniteit „(juister gezegd: utiliteit) zijner bemoeiing is boven den wetgever „geen orgaan aanwezig, daar hij het hoogste rechtsorgaan is”<sup>2)</sup>.

Als de wet niet heeft gesproken staat het de lagere organisatie volkomen vrij het betrokken belang binnen de kring harer werkzaamheid te betrekken, echter dan beoordeelt de Kroon of het wel doelmatig is, dat het lager gezag die materie aan zich trok en in het bevestigend geval of de getroffen regeling wel doelmatig is. Het recht daartoe ontleent de Kroon aan art. 141 van de Provinciale- en aan art. 193 der Gemeentewet. In het eerste geval geeft zij haar oordeel te kennen door aan de Provinciale Verordeningen Haar goedkeuring al dan niet te onthouden, in het tweede geval door de door Haar ongewenscht geachte gemeentelijke verordeningen te vernietigen.

Het toezicht van de zijde van de Kroon bestaat dus niet zooals de aanhangers van een eigen oorspronkelijk recht van de lagere gemeenschappen voor den geest zweeft, uit een anstvallig terugdringen van de lagere gemeenschappen bij overschrijding van de voor hun huishouding aangewezen grenzen, doch beteekent het recht van de Kroon en de plicht tevens om de gemeenschappen — als de wet dit nog niet deed — de taak aan te wijzen, die ze bij de algemeene rechtsverwezenlijking zullen hebben te vervullen.

---

1) Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 11.

2) Idem, pag. 12.



Het is een kwestie van arbeidsverdeeling over de verschillende huishoudingen. De lagere gemeenschappen, hoewel, zoolang het algemeen welzijn zulks mogelijk maakt, betrekkelijk zelfstandig, maken deel uit en gaan op in de algemeene Nederlandsche gemeenschap. Zij zijn staatsorganen. De Staat „is voor de Nederlandsche gemeenschap het algemeene, primaire rechtsorgaan en dus „alle verdere rechtsverwezenlijking door de lagere gemeenschappen „is als werkzaamheid tevens in zijn dienst te beschouwen.”<sup>1)</sup>

Dit geldt niet alleen voor een rechtsproductie als gevolg van een obligatoire of facultatieve opdracht van den hoogerem wetgever, doch ook voor de aan het eigen initiatief der lagere corporaties ontsproten rechtsproducten.

Aangezien van te voren niet eens en voor altijd is vast te stellen, welke belangen van locale bemoeienis uitgesloten zullen zijn, blijven de lagere gemeenschappen vrij om de verzorging van dergelijke belangen aan zich te trekken. Echter in die gevallen beoordeelt de Kroon middels de hanteering van het goedkeurings- of vernietigingsrecht of locale differentiatie doelmatig moet worden geacht. „Een volledig eigen recht tot regeling heeft de gemeente „(lagere gemeenschap) dus nooit, haar recht is altijd voorwaardelijk, gebonden aan het oordeel van een hooger rechtsorgaan.”<sup>2)</sup>

De onhoudbaarheid van de drie-kringenleer, die geleid heeft tot de aanvaarding van het doelmatigheids-criterium voor de verdeeling van de algemeene staatstaak over de verschillende huishoudingen door wetgever en Kroon, heeft ook opheffing van de antithese in materieelen zin van autonomie en medebewind tengevolge gehad. Waar geen eigen, doch slechts een afgeleid recht tot regeling bestaat, kan moeilijk van eigen meesterschap worden gesproken en daarmee vervalt ook de noodzaak om het verschil in rechtsgevolgen, dat de Grondwet aan deze onderscheiding verbindt (verschil in sanctie, in staatsrechterlijke- en in finantieele verantwoordelijkheid) te handhaven. Echter „de Grondwet hinkt „nog steeds op de dualistische gedachte, waar zij eenerzijds de „Kroon als orgaan aanwijst om met doelmatigheidsmaatstaf de be- „voegdheidssfeer der gemeente (lagere gemeenschap) te bepalen en „anderzijds sancties opneemt, gebaseerd op vermeende kwalitatieve „verschillen tusschen autonomie en medebewind”<sup>3)</sup>, hoewel in de praktijk de verhouding tusschen den Staat en zijn onderdeelen uitsluitend wordt beheerscht door doelmatigheids- en niet door juridische normen.

Er zijn dus redenen te over om zich af te vragen, wat den wet-

<sup>1)</sup> Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 170 noot.

<sup>2)</sup> Idem, pag. 173.

<sup>3)</sup> W. P. H. van Oorschot, t.a.p. pag. 89.

gever bewogen heeft, om hetzelfde op twee gedachten hinkende stelsel, dat zijn onhoudbaarheid bewezen had, in de Bestuurshervormingswetgeving 1922/1925 over te brengen, in stede van zich te bezinnen op de vraag, hoe in verband met de bijzondere eischen, die aan een organisatie van de Indische gemeenschap, met haar sterk uiteenlopende toestanden en verhoudingen moeten worden gesteld, plaatselijke zelfstandigheid vereenigbaar is met de eenheid van den Staat.

Had hij zich bij de besluitvorming de verhouding tusschen den Staat en zijn onderdeelen voor oogen gesteld, zooals die zich in de praktijk heeft ontwikkeld, dan zou wellicht de vrees om zich onbeschermd op onbekende paden te begeven, als verontschuldiging kunnen dienen tegen het verwijt van gebrek aan oorspronkelijkheid.

Voor een gedachtelooze copie echter bestaat geen excuus, hoewel de oorzaak van deze imitatiezucht zich wel laat verklaren. Zij schuilt in den politieken aard van de aan het zelfstandigheidsprincipe der publiekrechtelijke organisaties ten grondslag liggende, uit de Fransche revolutie voortgekomen idee eener oorspronkelijke vrijheidskring voor het individu, onaantastbaar voor het staatsgezag. Om dit gezag er van te weerhouden zijn functies als coördineerende instantie der individueele vrijheden willekeurig uit te breiden, waardoor de vrijheid der individuen zou kunnen worden bedreigd, wendde men zich tot een stelsel van contrôle en beperkingen om het staatsgezag binnen zekere grenzen te kunnen houden. Het werd verkregen door het beginsel van deelneming van de burgers aan de wetgevende macht en door de aanvaarding van een oorspronkelijk recht van de lagere gemeenschappen, beschouwd als collectieven van levende individuen, op een eigen, door het staatsgezag — behoudens bijzondere omstandigheden — te eerbiedigen onafhankelijk bestaan.

Deze opvatting, die ook aan het beginsel der administratieve rechtspraak ten grondslag ligt, die dus den Staat ziet als „het vreemde, den levenskring der burgers bedreigende element”<sup>1)</sup> en waarborgen eischt tegen willekeur van het centrale gezag, heeft zich tot op den dag van heden kunnen handhaven. Dat ons staatsrecht en het Indische staatsrecht opnieuw zich niet hebben kunnen losmaken van deze opvatting is te wijten aan den sterk individueelen inslag van den Nederlandschen volksaard, die het verlangen naar zelfstandigheid levendig houdt, waar de praktijk samenwerking tot een onafwijsbaren eisch maakt.

Zoo werden de Indische rechtsgemeenschappen begiftigd met autonomie en medebewind, hoewel van een autonomie in den

---

<sup>1)</sup> Prof. Mr. Dr. A. A. Struycken, *Administratie of Rechter*. 1910, pag. 12.



traditioneelen zin van eigen meesterschap, van volkomen gezagsvrijheid, geen sprake kon zijn, omdat de enumeratieve toebedeeling van autonome bevoegdheden geenszins synoniem is met een wettelijke enumeratie van de uit hun aard tot de betrokken huishoudingen behorende maatschappelijke belangen, zoomin als in Nederland sprake is van objectieve grenslijnen, tot welke onderstelling de bewoordingen van de Grondwet toch alle aanleiding gaven. De tegenstelling autonomie—medebewind in de Indische wetgeving mocht dus terecht, fictief, een levenloos bedenkwerk <sup>1)</sup> worden genoemd.

Echter zoo goed als de praktijk in het moederland deze antithese zonder meer terzijde heeft gesteld, we denken slechts aan de opdracht tot wetgeving in de Woningwet, die zoo zeer de verontwaardiging van Prof. Oppenheim, aanhanger van de drie-kringenleer opwekte, zoo goed heeft de Indische regeering de onmogelijkheid van haar handhaving voor de Overzeesche verhoudingen ingezien.

Het staat wel vast, dat de wetgever (Nederlandsche en Indische) in deze materie niet steeds het verschil scherp onderkende. Duide-lijk kwam dit aan het licht bij de behandeling van de wijziging van het R.R. met betrekking tot de decentralisatie en van de organieke ordonnanties. Sprak de aanvankelijke redactie van „overlaten van de regeling en het bestuur van de huishouding” aan de lagere besturen, later werd deze vervangen door de thans geldende formule. Doch Minister de Graaff, die het ontwerp-bestuurshervormingswet verdedigde, heeft er bij herhaling op gewezen, dat de autonomie, die hij aan de Indische gemeenschappen wenschte toe te kennen, precies gelijk was aan die, welke de Herzieningscommissie, van wie de eerstbedoelde formulering afkomstig was, zich voor oogen had gesteld. <sup>2)</sup>

Later — bij de behandeling van de Provinciale ordonnantie — verklaarde de Memorie van toelichting op de P.O., dat voor het regelen van autonomie en het medebestuur in afzonderlijke hoofdstukken geen reden bestond, aangezien het verschil tusschen autonomie en zelfbestuur „voor de praktijk van weinig invloed, meer van academisch belang is” en „ook overigens de grens „tusschen beide niet te trekken (is). Volgens moderne opvattingen „vallen bovendien niet alle aan de samenstellende deelen overge-„laten of opgedragen bemoeienissen onder een van beide begrip-„pen.” Bij dit laatste is hoogstwaarschijnlijk gedacht aan wat men dikwijls noemt de „tusschenvormen”.

In de onderbrenging in één hoofdstuk van autonomie- („be-

<sup>1)</sup> Prof. Mr. C. van Vollenhoven, t.a.p. pag. 146.

<sup>2)</sup> W. P. H. van Oorschot t.a.p. pag. 69.



voegdheid") en medebewinds- („taak") -functies schuilt een belangrijk verschil met het in het moederland gevolgde systeem, dat beide materies zorgvuldig uit elkaar houdt, niet alleen in de Grondwet, maar ook in de Gemeente- en Provinciale wet.

De Regeeringscommissaris voor de bestuurshervorming bracht de opvatting van de Indische Regeering nog eens duidelijk onder woorden door te zeggen, dat de Regeering in de wettelijke uitdrukking „regeling en bestuur van de eigen huishouding" niet ziet „het stellen van een vast omlijnd begrip, waardoor eens en voor„altijd een belangensfeer zou gedefinieerd zijn; evenmin wenscht „Zij aan de overdracht van de huishouding aan de lagere openbare „gemeenschappen het gevolg te verbinden, dat hun besturen geheel „en al naar eigen inzicht die huishouding zullen besturen. Tusschen „autonomie en medebestuur ziet Zij geen materieel, doch alleen „een formeel verschil".

Men is geneigd zich af te vragen, hoe deze toelichting zich rijmen laat met de feitelijke gevolgen, die de Wet aan dit „formeele" onderscheid verbindt; noch de staatsrechtelijke, noch de geldelijke gevolgen van autonomie en medebestuur zijn dezelfde. Immers de wet onderscheidt:

- 1° in de organen, die met autonomie en die met medebewind bemoeienis hebben,
- 2° in de middelen, die de Regeering ten dienste staan om te voorzien in de gevallen, waarin de lagere besturen in de hun opgelegde plicht te kort schieten, *sancties*
- 3° in de overheden, aan wie de dagelijksche besturen der lagere gemeenschappen verantwoording hebben af te leggen voor hun handelingen op autonomie- en medebewindsgebied,
- 4° in de rechtsgemeenschappen, die de kosten van de bestuursvoering moeten dragen, naargelang het autonomie- dan wel medebewindsaangelegenheden betreft,
- 5° in het gezag, dat ten aanzien van derden voor de geldelijke gevolgen van die bestuursvoering, naar de hierbedoelde onderscheiding, aansprakelijk is.

„Met den tekst van de wet in de hand, die uitdrukkelijk onderscheid maakt tusschen bevoegdheid (autonomie) en verplichtingen of taak (zelfbestuur) — artikel 119, lid 7 I.S. — zou men „verwachten, dat er nu weer wèl onderscheid tusschen autonomie „en medebewind zal worden gemaakt. Slaat men evenwel de drie „instellings-ordonnanties voor de drie huidige provincies West- „Midden- en Oost-Java op, en zoekt men daarin de beloofde op„sommig van autonomie-bevoegdheden, dan vindt men daarvoor „in alle drie een hoofdstuk II, dat volgens het bovenschrijft de „omschrijving bevat van „De Huishouding en het Medebestuur „van de Provincie". Men zou nu dit hoofdstuk onderverdeeld



„verwachten in twee afdelingen: één betreffende de huishouding „en één betreffende het medebestuur, doch inplaats daarvan vindt „men twee afdelingen ten behoeve van een geheel andere, daar „doorheen loopende onderscheiding, ieder dus een mengsel van „beide materies bevattende. Vraagt men zich nu bij iedere bepaling „afzonderlijk af, of zij een „bevoegdheid” overdraagt dan wel „een „taak” oplegt, dan zal men b.v. bij de artikelen 6 en 7 van „West-Java, om ons tot de instellings-ordonnantie van deze provin- „cie te bepalen, zonder aarzelen zeggen, dat ze provinciaal mede- „bewind brengen, omdat de materie uiteraard daartoe behoort „(bemoeyenis met den arbeid van hoogere en andere publiekrecht- „lijke lichamen); doch bij andere bepalingen, wij spatieeren, z i e t „men zich gesteld voor een onoplosbaar „r a a d s e l” 1)

In verband met de hooger genoemde gevolgen, welke de Wet aan het onderscheid tusschen autonomie en medebewind verbindt, moet dus voor de praktijk ten aanzien van de aan de lagere gemeenschappen overgedragen werkzaamheden worden uitgemaakt, welke vorm van opdracht bedoeld wordt, hetgeen bij het ontbreken van wettelijke scheidingslijnen tusschen beide begrippen, echter zeer moeilijk is, temèer waar de theoretische beschouwingen van de Regeering de zaak niet eenvoudiger hebben gemaakt.

### § 3. De ontwikkeling van de rechtsverhouding tusschen hooger en lager gezag in het moederland en in Indië.

Hoewel het Indische zoowel als het Nederlandsche positieve recht een duidelijke voorkeur aan den dag heeft gelegd voor het stelsel, dat aan de lagere gemeenschappen in de maatschappij een zelfstandige positie verschaft, aan hen het recht geeft om binnen de door de positieve rechtsorde noodzakelijk geachte grenzen, op eigen territoir een eigen taak te vervullen, kon het er niet in slagen die voorkeur in duidelijke wettelijke voorschriften tot uiting te brengen, omdat het genoodzaakt was concessies te doen aan de praktijk van het staatsleven, hetgeen in feite de aanvaarding beteekende van het beginsel, dat de wetgever en de centrale overheid de doelmatigheid van locale werkzaamheid hebben te beoordeelen en daaraan richting en leiding te geven.

Uit de praktijk van het huidig staatkundig leven blijkt onomstootelijk, dat noch door de wetenschap, noch door het centrale gezag aan de autonomie een p o s i t i e v e beteekenis wordt toegekend. Het centrale gezag trekt alles, wat het naar zijn oordeel

1) A. J. W. Brückel, „Indische Bestuurshervorming, detekst der wet”, 1930, pag. 55.

beter kan regelen dan de lagere overheid, hetzij door de wet, hetzij door toepassing van het vernietigingsrecht, als het niet anders kan door détournement de pouvoir, tot zich. <sup>1)</sup>

Dit heeft geleid tot wat men in het moederland met onverhoien afschuw noemt de „inperking van de zelfstandigheid” der lagere gemeenschappen, al erkent men, dat het in de lijn van een natuurlijke ontwikkeling der dynamische samenleving ligt, dat de sociale en economische verhoudingen zich steeds wijzigen, en dat deze normale ontwikkeling diverse objectieve oorzaken automatisch in werking brengt, die de Staatsoverheid dwingen, ter wille van het staatsdoel, nl. de behartiging van het algemeen welzijn, de zelfstandigheid der lagere corporaties in verschillende opzichten in te perken door belangen te regelen, die de plaatselijke overheid niet kan of niet wenscht te regelen, of tot welker behoorlijke regeling -- wegens de eischen der staatseenheid of anderszins -- de centrale Regeering niet de lagere gemeenschap, doch enkel zichzelf in staat acht. <sup>2)</sup>

Schier elk gebied, waarop -- naar men van te voren overtuigd was -- aan de gemeentebesturen vrijheid van regeling, naar eigen inzicht volgens eigen plaatselijke behoefte toekwam, heeft de Rijkswet binnen de sfeer harer bemoeienis getrokken. In de beoordeeling van de doelmatigheid van locale bemoeienis trad de Rijkswetgever, door de lagere organen op allerlei wijzen in de rechtsvorming te betrekken, dus door de grens tusschen vrije communale wetgeving en wetsuitvoering te negeeren.

Ik heb hier het oog op die wetten, als Ambtenarenwet, Besmettelijke ziektenwet, Begrafeniswet, Bioscoopwet, Capitulanten-reglement, Drankwet, Hinderwet, Luchtbeschermingswet, Motor- en rijwiel Reglement, Leerplichtwet, Pandhuiswet, Veiligheidswet, Vleeschkeuringswet, Warenwet, Winkelsluitingswet, Woningwet, enz., die de gemeenten weliswaar niet geheel uitschakelden, maar ze in de uitoefening van de Staatstaak betrokken op een wijze, die men moeilijk zoude kunnen classificeeren onder het begrip autonomie in de traditioneele beteekenis. Dit is niet in strijd met de Grondwet en de Gemeentewet, zooals velen ons zouden willen doen gelooven, immers de omschrijving van de autonomie in genoemde wetten is in zoo vage termen geschied, dat het duidelijk is, dat het hier geen kwestie van dogma, maar een kwestie van praktijk geldt. Nochtans hebben de aanhangers van de theorie, dat de lagere gemeenschap een eigen recht tegenover den Staat heeft, om al datgene zelfstandig te regelen, wat eigenaardig tot

<sup>1)</sup> Mr. L. R. J. Ridder van Rappard, Burgemeester van Zoelen, tijdens het congres van de vereeniging van Nederlandsche gemeenten. Gemeentebestuur, pag. 1336.

<sup>2)</sup> Mr. P. J. M. Kallen. Prae-advies in „Gemeentebestuur” 1938, pag. 127/128.



de taak dier corporaties zou behooren, op alle manieren getracht de nieuwe vormen van (gedwongen) samenwerking tusschen Rijk en gemeenten in de oude hokjes te persen. „Die Menschen „wissen so selten, dass ihre grössten Leiden aus ihren falschen „Theorien folgen” (Martin Beradt, „Der Richter”). Men probeerde te bewijzen, dat met de werkzaamheid van de gemeente als gevolg van hooger genoemde wetten, het gemeentebelang of nièt het gemeentebelang, maar dan het Rijksbelang wordt gediend, om naar gelang van de gevolgde interpretatie-methode te concluderen, dat ze tòch wel onder autonomie of tòch wel onder medebewind zouden kunnen worden begrepen.

Anderen zagen in, dat de toetsing aan het bloot feitelijk belang niet tot de gewenschte oplossing voerde en erkenden, dat de structuur van de nieuwe wetten-soort niet in het oude stelsel kon worden ingepast. Zoo is men er toe gekomen om in die nieuwe staatsrechtelijke figuren te zien een nieuw, het bestaande vervormend gewoonterecht, waardoor naast de zuivere autonomie en het zuivere zelfbestuur een derde sfeer werd geschapen, waarin provincie of gemeente noch gelaten zijn in haar eigen kring van vrijheid, noch gebracht in den vreemden kring van gebondenheid, maar gedwongen om binnen haar eigen kring van vrijheid bepaalde onderwerpen ter hand te nemen <sup>1)</sup>). Daarmede werd dus een nieuw hokje aan de beide bestaande hokjes toegevoegd, waarmede voor het moment het probleem was opgelost, zonder dat men de oude theorie behoefde op te geven, hetgeen toch de facto het geval was.

„Men komt er toe”, zegt Bool <sup>2)</sup>), „overall, waar de bevoegdheid „der gemeente wordt beperkt — wil men niet een groot deel van „het administratieve recht onwettig achten — „zelfbestuur” aan „te nemen, of te spreken van tusschenvormen, maar dat zijn „slechts pogingen om een onbruikbaar gebleken theorie te redden. „De werkelijkheid is, dat de onderscheiding niet op een principieel „verschil berust, tenzij men deze onderscheiding zou willen maken, „welke in de woorden der Grondwet ligt, dat nl. de „autonomie” „is wetgeving en het „zelfbestuur” bestaat in uitvoering”.

Ook het Indische staatsrecht is, zooals reeds eerder werd betoogd, gevangen in het keurslijf van autonomie en medebewind, ook al is dat door de Regeering vaak weersproken. Zeker men liet opzettelijk na om in de instellings- en andere ordonnanties, waarbij de verschillende bevoegdheden aan de lagere gemeenschappen in

---

<sup>1)</sup> Prof. Mr. C. van Vollenhoven. Sprongen in de ontwikkeling van het gewoonterecht. Verslagen en mededeelingen der Koninklijke academie van wetenschappen, afdeling letterkunde, 4de reeks, 1912, deel XI, pag. 221.

<sup>2)</sup> Mr. J. Bool. De Gemeentewet, 1930, pag. 27.



concreto werden toebedeeld, aan te geven in welke gevallen men met autonomie en in welke men met medebewind te maken heeft, zelfs nadat de Volksraad daarop had aangedrongen <sup>1)</sup>). Maar het wezenlijke standpunt komt tot uiting bij haar verdediging van die omissie:

„Het nut van een uitdrukkelijke mededeeling omtrent elk der „verschillende onderwerpen, welke onder de provinciale taak worden begrepen, of zij worden afgestaan in autonomie dan wel in „medebestuur, kan de Regeering niet inzien. De vraag toch vindt „telkens haar feitelijke beantwoording in de wijze, waarop het „onderwerp aan de provincie wordt overgelaten dan wel overgedragen”.

„Bovendien zou de gevraagde mededeeling ook daarom volkomen nutteloos zijn, wijl autonomie en medebestuur wisselen, „in dien zin, dat wat thans in autonomie wordt overgedragen, in „den loop der tijden wellicht moet worden omgezet in medebestuur, „terwijl de gang der zaken ook het tegengestelde wenschelijk kan „maken.” <sup>2)</sup>

Daarmede erkende de Regeering juist, wat zij eerder ontkend had: dat tusschen beide hierbedoelde begrippen wel degelijk een verschil bestaat en dat, om redenen van practischen aard, voornamelijk gelegen in het verschil in sanctie bij verwaarloozing van die functie, de grens tusschen beide functies moet worden aangegeven. De wijze, waarop de toebedeeling is geschied, beantwoordde niet aan de verwachting van hen die den omvang van de huishouding der lagere gemeenschappen uit de aan die corporaties toebedeelde bevoegdheden wenschen af te lezen. Van Beusekom, die de bevoegdheidsverleeningen stuk voor stuk onderzocht, kwam tot de conclusie, dat de instellingsordonnanties „de onderscheiding geheel en al verwaarloosd” hebben. <sup>3)</sup> Overal weer dat hinken op twee gedachten, onzekerheid, waar de Regeering, zooals blijkt uit de wijze waarop zij het toebedeelings-stelsel heeft toegepast, toch zeer goed heeft ingezien, dat het staatkundig leven zich niet aan normen laat binden. Schijnbaar is — wat men pleegt te noemen „de plaatselijke autonomie” door de centrale overheid in Indië meer ontzien, dan dat in het moederland het geval is geweest. Van Werkum geeft als zijn oordeel te kennen, „dat misschien in Holland door de Regeering dieper en vaker wordt ingegrepen in de „plaatselijke autonomie dan in Indië, terwijl vele onderwerpen, „welke thans door de provincies als liggend op braak terrein, „plaatselijk geregeld kunnen worden, in Holland de wetgever „zich heeft aangetrokken en dus in Holland zelfs minder vrijheid

<sup>2)</sup> Bijlagen Volksraad 1e gew. zitting 1925, onderdeel 3, stuk 56, pag. 3.

<sup>3)</sup> J. van Beusekom. De Indische Provincie, 1933, pag. 111.



„bestaat dan hier”. 1) En verder: „Wij kunnen dus in Holland „juist een ontwikkeling bespeuren, tegenovergesteld aan die in „Indië, om zoodra bepaalde onderwerpen in de publieke opinie „door plaatselijke regeling genoegzaam zijn voorbereid, de behartiging daarvan in het algemeen belang aan het centraal gezag over „te dragen, terwijl wij in Indië ook in dit opzicht een verdergaande „democratie betoonen door belangrijke diensttakken zelfs in autonominomie over te dragen aan plaatselijke besturen, die, wat organisatie en capaciteit betreft, zich niet kunnen meten met de moederlandsche lichamen.” 2)

Tegenover dit optimistische standpunt met betrekking tot de autonome positie der lagere gemeenschappen, staat dat van schrijver dezes, die meent, dat de ruime vrijheid, welke in Indië aan de lagere gemeenschappen wordt gelaten (dit kan niet worden ontkend), niet schuilt in de erkenning door Regeering en wetgever van de positieve beteekenis der autonomie, maar in het motief, dat het algemeen welzijn een ruime decentralisatie van de overheidstaak toelaat. De machts- en rechtsverhouding tusschen de centrale en de plaatselijke gemeenschappen wordt beheerscht door de vraag van doelmatigheid, welk standpunt n.z.b.m. steun vindt in de volgende passage over art. 140 der Grondwet van 1887 door Prof. J. T. Buys: „De algemeene wetgever is niet alleen feitelijk bij „machte, maar ook rechtens bevoegd zich alle belangen aan te „trekken, behalve alleen die zeer enkele, welke de Grondwet uitdrukkelijk ter behartiging aan anderen heeft opgedragen. Zeker „zou de toepassing van dat recht in zijn volle uitgestrektheid met „de bedoeling van de Grondwet in lijnrechten strijd zijn, want „deze is stellig gekant tegen ver gedreven centralisatie, maar kwam „het ooit tot zulk een centralisatie dan zou zij den wetgever „moeten worden aangerekend als een politieke fout, niet als een „onrechtmatige daad. Hij moet aan provinciën en gemeenten haar „natuurlijk aandeel in de wetgevende macht overlaten, doch dit „aandeel bestaat niet in bepaalde onderwerpen, maar in het stellen „van al die regelen, welke op een gegeven oogenblik beter door „haar dan door het Rijk zelf gesteld kunnen worden” 3).

De verruiming zoowel als de inperking van het terrein van overheidszorg, waarop de lagere gemeenschappen op een gegeven oogenblik zich vrij kunnen bewegen, steunt niet op een constitutioneele autonomie dier gemeenschappen, doch op den wil van wetgever en Regeering, die bij hun beslissingen terzake zich slechts zullen laten leiden door de eischen van het staatsdoel, d.i. de be-

---

1) Mr. H. D. van Werkum, Provinciaal en Regentschapsrecht, 1934, pag. 23.

2) Idem, pag. 58.

3) Prof. Mr. J. T. Buys. De Grondwet, Tweede deel, pag. 190.



hartiging van het algemeen welzijn. Dit volgt uit de wet, (Grondwet, Indische Staatsregeling en organieke voorschriften in het moederland en in Indië), en de praktijk vindt daarbij steun. In Indië, waar in de afgelopen twintig jaren de beteekenis van de lagere gemeenschappen tegenover de beteekenis van de centrale gemeenschap toenam, is in de laatste jaren een ontwikkeling waar te nemen, gelijk die overal elders in de wereld valt te constateeren, „waarbij de gemeentelijke beweging heel en al door de werkzaamheid van den Staat overschaduwd wordt” 1). De oorzaken van deze internationale ontwikkeling kunnen hier verder buiten bespreking worden gelaten, genoeg is dat men overal de locale gemeenschappen achter het staatsgezag ziet terugtreden.

Indië schijnt daarop geen uitzondering te zullen maken, al dateert de, wat men aanvankelijk beliefd te noemen, „terugtrek op den weg der decentralisatie” van de laatste jaren. In verband met de omstandigheid, dat deze normale evolutie in Indië voor het eerst haar werking gedurende de crisisjaren vertoonde, toen de locale gemeenschappen gedwongen werden zich op finantieel gebied beperkingen op te leggen, in verband met de vermindering of uitblijven van Regeeringsbijdragen, meende men dit proces als een crisisverschijnsel te mogen determineeren. De bewegingsvrijheid van die raden werd daardoor in meerdere opzichten aan banden gelegd. Immers geen geld, geen reële zelfstandigheid, of zooals de Voorzitter van de Vereeniging Locale Belangen het uitdrukte: „De geleidelijke losmaking der „zilveren koorde” had niet „ten gevolge, dat gemeenten en regentschappen nu ook meerdere „vrijheid van beweging kregen. Integendeel, het schijnt of deze „vrijheid vermindert in dezelfde mate als de finantieele bijdragen „der Regeering in de locale huishouding afnemen”. 2)

In het jaar 1938 liet de Voorzitter van genoemde Vereeniging een zeer somber geluid hooren, dat duidelijk maakt, dat de ontwikkeling in de verhouding tusschen den Staat en zijn onderdeelen, die moet leiden naar een concentratie van krachten voor een betere verwezenlijking van het staatsdoel, ook in ons overzeesche gebiedsdeel belangrijke vorderingen had gemaakt. Hij zegt: „Zoo „zien wij dan aan het eind van 1937, het begin van 1938 heden en „toekomst der decentralisatie donker in. We hopen te donker, „maar we vreezen van niet. Zoolang er in Regeering en Volksraad „geen wezenlijke macht gevonden wordt, in staat het drijven der „ambtenaren te weerstaan en beziel met de ernstige lust om „autonomie haar reële kans te geven, zoolang zal de decentralisatie wetgeving weinig meer zijn dan een schijnvertoning. De

1) Prof. Dr. G. A. v. Poelje, Praeadvies Gemeentebestuur, 1938, pag. 157.

2) G. de Raad in Locale Belangen 1934, pag. 1.



„bureaucratische molen maalt lustig voort en de autonome ressorten houden geen macht en prestige over om waarlijk ten nutte der „bevolking van hun ressort te arbeiden”. 1)

Hij ziet de normale ontwikkeling niet en met hem vele anderen — en dat zijn juist zij, die de lokale zelfstandigheidsgedachte voorstaan —, die de drijfveer van het toenemend ingrijpen van wetgever en Regeering in de bemoeiings sfeer der lagere gemeenschappen zoeken in den nood der tijden, en in afkeer van de decentralisatie, daarbij uit het oog verliezend, dat decentralisatie geen doel, maar slechts middel is.

Mr. Kallen, die voor de moederlandsche verhoudingen de vraag: „in hoeverre de inperking van de zelfstandigheid der gemeenten „een gevolg (is) van hetzij een geleidelijke ontwikkeling der „politieke, finantieele en economische toestanden, hetzij van een „samenwerking van beide factoren”, aan een nauwgezette en uitvoerige beschouwing onderwierp, komt tot de conclusie, die ook door Prof. van Poelje wordt onderschreven, in het door hem met betrekking tot hetzelfde vraagstuk uitgebrachte praeadvies 2), dat „in het algemeen de inperking der gemeentelijke zelfstandigheid „(moet) worden beschouwd als een natuurlijk gevolg van de „geleidelijke ontwikkeling der politieke, finantieele en economische „toestanden en verhoudingen in onze nu eenmaal dynamische „samenleving”.

Het algemeen welzijn brengt mede, zooals Prof. Buys zegt, „dat „het natuurlijk aandeel in de wetgevende macht der gemeenten (de „lagere gemeenschappen) bestaat in het stellen van al die regelen, „welke op een gegeven oogenblik beter door haar dan door het „Rijk zelf gesteld kunnen worden”. Dat hierbij het hooger inzicht maatgevend zal zijn spreekt wel vanzelf; het hooger gezag zal dan ook hebben aan te geven op welke wijze, in welke mate en onder welke voorwaarden de lagere gemeenschappen in de door het algemeen gevorderde regelingen zullen worden betrokken.

Een typisch voorbeeld hiervan vormt de regeling van de materiele rechtspositie van het personeel der lagere gemeenschappen, welke in Indië in het jaar 1935 tot stand kwam (St. no. 495), welke regeling een vrije navolging is van de wet van 17 November 1933 (Ned. St. no. 600) tot wijziging van de artt. 125 en 126 der Ambtenarenwet 1929.

Aan de Toelichting op het ontwerp van bedoelde ordonnantie wordt het volgende ontleend: „Met de bezoldigingsregelingen en „daarmee samenhangende regelingen der lokale gemeenschappen „zijn belangen gemoeid, die uitgaan boven het belang van de be-

---

1) G. de Raad in Locale Belangen 1933, pag. 2.

2) Gemeentebestuur 1933, pag. 149—199.



„trokken locale gemeenschappen zelf. De regelingen toch hebben „beteekenis voor de verhouding tusschen de onderscheidene be- „volkingsgroepen en rassen in deze archipel; zij hebben invloed „op de personeelspolitiek van andere locale gemeenschappen en „van het Land en — wat in een tijd als deze van bijzonder gewicht „is — op de finantieele verhouding tusschen het Land en de locale „gemeenschappen”.

Met de gebezigde algemeene formule „bezoldigingsregeling en daarmee samenhangende regelingen” beoogde het ontwerp alle regelingen die direct of indirect van invloed zijn op het salarisspeil der locale ambtenaren, zoodat daaronder ook zouden vallen bepalingen betreffende aanstellingseischen en dienstdtijd, betreffende standplaats- en kindertoelagen, zoomede verlovenregelingen, „ver- „mits deze alle invloed hebben op de hoegrootheid van het aan de „locale ambtenaren toe te kennen salaris”.

Het aandeel dat de locale besturen in deze regelingen zouden hebben komt duidelijk tot uiting in de artikelen 1 en 2 van de ordonnantie: art. 1 „De Gouverneur-Generaal is bevoegd de door „de op den voet van het eerste hoofdstuk der Indische Staats- „regeling ingestelde raden al dan niet onder hoogere goedkeuring „vastgestelde bezoldigingsregelingen, zoomede de door die raden „vastgestelde daarmede samenhangende regelingen, voor zoover „Hem dat noodzakelijk voorkomt, in overeenstemming te doen „brengen met de overeenkomstige voor de landsdienaren geldende „regelingen”.

Art. 2: „Indien ingevolge het bepaalde in art. 1 een provinciale „raad door of namens den Gouverneur-Generaal wordt uitge- „noodigd een bestaande regeling te wijzigen, aan te vullen of in te „trekken dan wel een nieuwe regeling vast te stellen en de raad „nalaat binnen een te stellen termijn van ten minste drie maanden „aan de uitnoodiging gevolg te geven, dan kan de Gouverneur- „Generaal het college van gedeputeerden der provincie verzoeken „de noodzakelijke regeling vast te stellen. Blijft ook het college „van gedeputeerden in gebreke, dan geschiedt de vaststelling door „den Gouverneur-Generaal.”

Het in art. 2 bepaalde vindt overeenkomstige toepassing op de stadsgemeente- en regentschapsraden.

Niettegenstaande de Nederlandsche en Indische Regeeringen bij herhaling te kennen hebben gegeven, dat zij de zelfstandigheid der lagere gemeenschappen als een rechtsgoed op zichzelf beschouwen en als een te kostbaar bezit dan dat zij die zelfstandigheid anders dan bij hooge noodzaak zouden willen beknotten — en zij mogen toch aannemen, dat die betuigingen een ernstigen grondslag hebben —, neemt het niet weg, dat diezelfde Regeeringen toch ronduit erkennen, dat er tal van vraagstukken zijn, ten



aanzien waarvan het noodig is, dat zij voor de toekomst richting en leiding zullen hebben te geven, en dat in die gevallen de vrijheid der lagere gemeenschappen aan banden moet worden gelegd, omdat anders grootere algemeene belangen zouden worden geschaad, belangen, die zelfs de zoo op hun vrijheid gestelde gemeenschapsbesturen niet zouden willen opofferen. Voorbeelden van recenten datum zijn voor Nederland de Electriciteitswet, welke strekking onmiskenbaar in de richting gaat van aantasting en beperking, zoo niet van opheffing van de zelfstandigheid ten aanzien van de electriciteitsvoorziening <sup>1)</sup> en in Indië de (voor zoover bekend nog niet tot stand gekomen, doch wel reeds ontworpen) stadsvormingsordonnantie (Locale Belangen 1939 no. 140). Wat het eerste voorbeeld aangaat, spreekt de wetgever — dus naast de Regeering ook de Staten-Generaal — als zijn overtuiging uit, dat de gemeenten niet langer in staat geacht worden het electriciteitsvraagstuk behoorlijk, zelfstandig te regelen; hiertoe acht de centrale Regeering enkel zichzelf in staat.

Uit het tweede blijkt, dat men ook in Indië tot het inzicht is gekomen, dat vraagstukken als volkshuisvesting en bedrijfsvestiging in de stadsgemeenten, de stedelijke hygiëne, het stadsbeeld, de lintbebouwing, het wegverkeer, de financiering der stadsvorming en nog tal van andere problemen, slechts gezien mogen worden en opgelost moeten worden in onderling verband en dat de centrale overheid daarbij leiding en richting zal hebben te geven.

De ontwikkeling staat niet stil en houdt geen halt voor het heilige huisje der autonomie; de taak van de lagere gemeenschappen en die van het centrale gezag kan niet worden afgepaald door dogmatische en onveranderlijke formules. Strijd met het positieve recht kan daaruit niet worden afgeleid.

#### § 4. Het verband tusschen de ontwikkeling der onderlinge rechtsverhouding en de toezichtsfunctie.

In de voorgaande bladzijden is aangetoond, dat de idee van een voor hogere macht niet toegankelijke vrijheidskring voor de lagere gemeenschappen noch steun vindt in de wet, noch in de praktijk. De z.g. autonomie dier lagere corporaties bleek geen feitelijk juridischen inhoud te bezitten.

Aangezien de centrale overheid geen ander doel voor oogen kan staan dan de behartiging van het algemeen welzijn, zal zij bij de uitoefening van de staatstaak er steeds voor zorg dragen, dat, waar de lagere gemeenschappen in meer of minder ruime mate in haar werkzaamheden worden betrokken, op die verschillende

<sup>1)</sup> Weekblad voor Gemeentebelangen 1938 (17de jaargang) no. 32, pag. 249.



vormen van samenwerking het stempel van coördinatie wordt gedrukt.

Beider arbeid moet op harmonische wijze in elkaar grijpen; concurrentie op het gebied der wetgeving moet onmogelijk worden gemaakt, evenals elke kans op onderbreking van het proces der rechtsverwezenlijking.

Dat daarbij voor het gezag in zijn toezicht-houdende functie ook een belangrijke rol is weggelegd en dat die rol zich niet zal hebben te bepalen tot het afwijzen van de beslissingen der lagere corporaties, waar deze zich buiten eigen territoir wagen, behoeft na het vorenstaande weinig nader betoog. De ontwikkeling van de rechtsverhouding in ons staatsbestel en de achter deze rechtsverhouding liggende taakverdeling heeft ertoe geleid, dat het hogere orgaan een lager opzij schuift om zelf op diens stoel te gaan zitten. b.v. als dit laatste iets verkeerd heeft gedaan of nagelaten. „Deze „bevoegdheid schept tusschen de organen, die het betreft, een „eigenaardige rechtsverhouding, die wij „toezicht” plegen te „noemen, met welk woord wij echter het staatsrechtelijk karakter „van dit stelsel niet hebben omschreven. Immers wij moeten „erkennen, dat deze bevoegdheid hierop neerkomt, dat een bepaald „orgaan het recht heeft indien zekere omstandigheden aanwezig „zijn, de staatsrechtelijke bevoegdheid van een ander orgaan „tijdelijk buiten werking te stellen en zichzelf met die bevoegdheid „te bekleeden”. 1)

In Indië heeft, met betrekking tot de beteekenis van de autonome positie der op den voet van de bestuurshervormingswetgeving ingestelde lagere gemeenschappen, zoowel de wetgeving als het regeeringsinzicht steeds een weinig vast beeld vertoond, waarvan ook de uitoefening van het hooger toezicht de bezwaren ondervond, als gevolg waarvan ook de aan het centrale gezag toekomende toezichtsfunctie een dualistisch karakter verkreeg. Het verschil in sanctie naar gelang men te doen heeft met autonomie dan wel met medebewindshandelingen werd ten tooneele gevoerd, in tegenstelling met hetgeen de decentralisatiewetgeving daarentrent inhield, die elke gedachte liet varen aan autonomie als een absoluut rechtsbegrip, aan een onderscheid tusschen autonomie en medebewind en daaruit voortvloeiende verschillende sancties, dus aan een theorie, dat er belangen zouden zijn, naar hun aard, of van nature tot de eene dan wel tot een andere huishouding behorende, doch die onder hooger toezicht liet verstaan de taak van het hooger gezag om in elk concreet geval te beslissen wat de doelmatigheid vereischt.

De bestuurshervormingswetgeving daarentegen spiegelt zich zoo-

1) Drs. J. W. J. toe Water „De staat in beweging”, Gemeentebestuur 1938, pag. 288.



zeer aan de Grondwet en de organieke moederlandsche wetten, dat ook de beteekenis van het daarin omschreven toezicht eigenlijk alleen verstaanbaar is, indien men uitgaat van de door de doctrine verworpen leer der objectieve criteria van de onderscheidene huishoudingen. Er is geen sprake van een voorschrift als art. 16 D.B. inhoudt, n.l. de mogelijkheid van hooger voorziening in geval van nalatigheid van de zijde der lagere besturen. Deze sanctie vormt de logische consequentie van de een- en ondeelbaarheid van het staatsorganisme, waarvan de deelen, de lagere gemeenschappen slechts de plaatselijke kant van de door het staatsgezag te verzorgen belangen behartigen, als zulks naar het oordeel van het hooger gezag doelmatig is.

Het beginsel, dat de bestuurshervormingswetgever, die wel een dergelijke sanctie stelde op medebewindstekortkomingen, doch slechts ingrijpen van de zijde van het hooger gezag in de lagere huishouding toestaat in geval van „grove verwaarloozing”, bij de constructie van de toezicht-voorschriften voor oogen heeft gestaan, laat zich zonder moeite raden — het is de opvatting, dat de lagere gemeenschap een subject naast den Staat is met een eigen, natuurlijke werkkring en met een eigen recht tot regeling, dat door het hooger gezag moet worden ontzien.

Voor andere nalatigheid bestaat geen wettelijke sanctie.

„Het bedenkelijkste gevolg”, zegt Labberton <sup>1)</sup>, „van het consequent doorgevoerde denkbeeld van de eigen werkkring is wel „dit, dat de vrijheid der gemeente op haar eigen terrein ook de „vrijheid tot niet handelen, tot verwaarloozing van de haar ter verzorging toevertrouwde belangen medebrengt, waartegenover de „Staat volslagen machteloos is. Daarop loopt het tenslotte met de „vrije gemeente als grondslag van den vrijen Staat uit, dat zij den „Staat onoverkomelijke hinderpalen in de weg kan leggen bij de „vervulling van dat deel zijner roeping dat van hem de verwezen- „lijking van het recht eischt”.

Het is een kwestie van „entweder oder”. Of men gaat uit, zooals de Grondwet deed, van het bestaan van een eigen werkkring voor de lagere gemeenschappen, zoodat het toezicht niet anders dan negatief kan werken, immers het heeft als doelstelling, te voorkomen, dat de lagere organen treden buiten de grenzen die de wet om hun zelfstandigheid getrokken heeft. Of men ontkent het gesloten onveranderlijke karakter van den eigen werkingsfeer, waardoor de vraag wat daartoe behoort, er een wordt van concrete doelmatigheid <sup>2)</sup>, maar dan beteekent het hooger toezicht een beoordeeling door het hooger gezag van de vraag in hoeverre deelname van de lage corporaties aan de algemeene staatstaak wenschelijk en doel-

<sup>1)</sup> Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 152.

<sup>2)</sup> Idem, pag. 156.



matig moet worden geacht. Het toezicht draagt dan een uitgesproken positief karakter; het bedoelt niet alleen om langs een omweg positieve gevolgen te bereiken, hetgeen evenzeer verkregen kan worden middels de hanteering van het goedkeurings- of vernietigingsrecht in het eerst bedoelde alternatief, doch het houdt de plicht in om — als de wetgever de lagere gemeenschap niet als rechtscheppend orgaan heeft aangewezen, daarmede een einde makend aan eventueelen twijfel omtrent de recht- en doelmatigheid harer bemoeiing — een arbeidsverdeeling te bewerkstelligen, waarbij de lagere organen op de meest doelmatige wijze in de rechtsverwezenlijking worden ingeschakeld.

Voor het toezicht, dat het sluitstuk vormt van des wetgevers-taak inzake de competentieverdeeling, past de omschrijving in de organieke wetten en -ordonnanties ongetwijfeld uitsluitend bij een onveranderlijke begrenzing van eigen werkzaamheid.

Dit blijkt uit de aanvaarding van het moederlandsche-, met verwerping van het in artikel 16 D.B. neergelegde stelsel.

Dit geldt in de eerste plaats voor het repressieve toezicht, het vernietigingsrecht van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van beslissingen van provinciale besturen, dat regeling vindt in art. 119, lid 8 I.S., welk artikellid ontleend werd aan art. 142 (art. 147) van de Grondwet. Ten aanzien van de beslissingen van de overige locale gemeenschappen geldt het voorschrift van art. 121, lid 5 I.S. volgens hetwelk schorsing en vernietiging wegens strijd met de wet of het algemeen belang kan geschieden „op bij ordonnantie te regelen wijze”. Laatstbedoelde redactie werd vastgesteld bij de wet van 23 Juni 1925, Ind. Staatsblad no. 416, ter vervanging van den oorspronkelijken tekst, waarbij het vernietigingsrecht ten aanzien ook van deze beslissingen uitdrukkelijk aan den Gouverneur-Generaal was toegekend op dezelfde wijze als zulks was bepaald voor de beslissingen der provinciale besturen.

De bedoeling van deze wijziging, waaraan dus geen principieele beteekenis mag worden toegekend, was uitsluitend om de mogelijkheid te scheppen, dat de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van de beslissingen der lagere gemeenschappen zou kunnen worden verleend aan andere autoriteiten dan den Gouverneur-Generaal (provinciale besturen of gouverneurs).

Ook de artikelen 119 lid 9 en 121 lid 6 I.S., het verbod bevattend voor het hooger gezag om in te grijpen in de lagere sfeer, zolang niet een speciale ordonnantie „grove verwaarloozing” van de lagere huishouding heeft geconstateerd, komen woordelijk overeen met het grondwettelijk voorschrift, opgenomen in art. 146 lid 4 van de Grondwet.

Ten slotte komt nog die voorkeur voor het moederlandsche stelsel tot uiting in de, in de artikelen 135 P.O., 131 R.O., 150 St.



G.O., 151 Gr. G.O. en 156 St. G.O. BGW. voorkomende opdracht aan de lagere gemeenschappen om, „zoo noodig” opnieuw te voorzien in hetgeen de geschorste- of vernietigde besluiten regelden, waarbij echter, evenals zulks in de N.W.G., waaraan dit voorschrift letterlijk werd ontleend, de sanctie ontbreekt op onwilligheid van de zijde dier lagere besturen om aan de hen opgelegde plicht te voldoen. Deze sanctie is, waar het medebewindsbesluiten betreft, ingeval van nalatigheid van de lagere besturen, te vinden in art. 78 lid 5 P.O., art. 71 lid 5 R.O., art. 88 lid 5 St. G.O., art. 62 lid 2 Gr. G.O. en art. 69 lid 2 St. G.O. BGW. Echter, als het gaat om besluiten, krachtens de autonome functie dier organen, en de betrokken besturen laten de gewenschte regeling achterwege, dan valt daartegen, volgens Prof. Oppenheim e.a. aanhangers van een eigen werkkring der locale corporaties, niets te doen. „Hierin „juist — zoo zegt hij — ik merkte het reeds vroeger op — openbaart zich de, zoo dikwijls slecht begrepen autonomie, dat het „centraal gezag nimmer in de plaats van de gemeentebesturen „regelen kan. Het kan tegenhouden. Zijn begrip van algemeen „belang aan het gemeentebestuur opdringen als richtsnoer van „handelen, kan het niet.” 1)

Deze opvatting kan echter niet standhouden, aangezien zij slechts past bij het principe van een voor hooger gezag onaantastbare eigen rechtssfeer der lagere gemeenschappen, op welk principe de wetgever zelf inbreuk heeft gemaakt door opname in de organieke ordonnanties van het voorschrift, dat bepalingen van lagere verordeningen van rechtswege ophouden te gelden, zoodra in het daarbij geregelde onderwerp door een hoogere verordening wordt voorzien en door de uitdrukkelijke erkenning van de aanvullingsbevoegdheid der lagere organen. De door de redelijkheid — en tot een feit geworden — aanvaarding door het moederlandische en dientengevolge ook door het, daaraan ontleende, Indische staatsrecht van het formeele begrip, dat de grenzen van de lagere huishouding naar doelmatigheids-criterium door hooger gezag worden bepaald, voert tot consequenties, die de aanhangers van het oude principe van een eigen recht dier lagere gemeenschappen als heiligschennis moeten treffen.

Het stelt het doelmatigheidsargument in de plaats van het rechtmatigheidsargument. Het erkent slechts de lagere competentie tot rechtschepping, voor zoover dat met de inzichten van het hooger gezag overeen stemt; de vrijheid van de lagere bemoeiing berust op een gedoogen van de zijde van het hooger gezag. 2)

Tegenover de centrale Regeering „reikt feitelijk de macht der

---

1) Prof. Mr. J. Oppenheim. Het Nederlandsch Gemeenterecht. 1928. Deel I, pag. 376.

2) Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 173.



„locale organen niet verder dan zij gedooft, hetzij, dat zij zekere „grenzen stelt in de wet, hetzij dat omvang en intensiteit van haar „arbeid in feite beslissend zijn voor omvang en inhoud van hetgeen „nog door de locale organen kan worden verricht.” 1)

De deelname van de lagere gemeenschappen aan de rechtsverwezenlijking, dus aan de algemeene staatszaak, hangt in de laatste instantie geheel af van het hooger gezag, het algemeen rechtsorgaan of de toezichthoudende centrale overheid.

Dit beteekent ook, dat de Staat bij de uitoefening van zijn taak, d.i. de ordening van het maatschappelijk leven in de algemeene volksgemeenschap, niet gehinderd kan worden door een plaatselijke gemeente, die — in hiërarchische subordina tie — hetzelfde doel nastreeft.

Aangezien de verrichtingen van de locale gemeenschappen in wezen deel uitmaken van de Staatstaak en dus alle locale bemoeienis als werkzaamheid in dienst van den Staat moet worden beschouwd, zal het hoogste gezag bij weigering van een lagere corporatie om aan de rechtsverwezenlijking op een zeker gebied verder deel te nemen, verplicht zijn dat locale gezag te elimineeren en het te vervangen door een ander orgaan, hetzij burgemeester — commissaris des Konings — gouverneur of resident, dat geacht kan worden die mate van locale kennis te bezitten om, waar het recht locale differentieering eischt, in staat te zijn het onwillige plaatselijke bestuur in zijn wetgevende functie te vervangen. Het geldt hier een waarborg voor een goeden gang van zaken, gelijk aan dien welke artikel 16 D.B. schiep in geval van nalatigheid van de zijde der locale ressorten, doch die de moederlandsche provincie — en gemeente — en de Indische Bestuurshervormingswetgeving — ten onrechte overigens — slechts voor medebewindstekortkomingen eischt. De opvatting, dat het centrale rechtsorgaan voor de onwil der lagere besturen het hoofd zou moeten buigen, bewijst, dat men zich onvoldoende rekenschap geeft van den waren aard van de maatschappelijke belangen, die zich nu eenmaal niet als provincie- regentschap-, gemeente- en dergelijke belangen laten rubriceeren.

Stel er zouden maatschappelijke belangen zijn aan te wijzen, welker invloed zich aan die grenzen zou storen en een dergelijk belang zou door het bestuur van een lagere gemeente worden verwaarloosd, zeer ten ongerieve van haar ingezetenen, zou dan

---

1) Praeadvies van Prof. G. A. v. Poelje voor het op 5 Juli 1928 te Dordrecht gehouden congres der Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten over de vraag: door welke middelen en langs welke wegen kan in de moderne staat de gewenschte zelfstandigheid der plaatselijke gemeenten zoo goed en zoo ruim mogelijk worden gehandhaafd? Locale Belangen 1928, afl. 13, pag. 811.



de werking van die slechte behartiging zich ook niet buiten de kring van die corporatie doen gevoelen en zoude zulks geen hooger ingrijpen wettigen?

„Van welk ander beginsel ging de grondwetgever in 1887 uit, „toen hij in art. 144 opnam de 4e alinea, een bepaling, waarin de „geheel gemeentelijke huishouding in zoover van Rijksbelang ver- „klaard wordt, dat bij grove verwaarloozing de wetgever geroepen „wordt om verbetering bij te brengen?”<sup>1)</sup>

De stilzwijgende aanvaarding echter van het formeele huishoudingsbegrip beteekent het loslaten van het essentieele onderscheid tusschen autonomie en medebewind en verleent het hoogste gezag het recht om in te grijpen, als na vernietiging van een ondoelmatige lagere regeling het betrokken rechtsorgaan weigerachtig blijft om een doelmatige regeling tot stand te brengen.

De woorden „zoo noodig” in de artt. 135 P.O., 101 R.O., 150 St. G.O., 151 Gr. G.O. en 156 St. G.O. BGW. kunnen dan ook niet anders worden geïnterpreteerd dan als de bedoeling hebbend, dat het hooger gezag zal hebben uit te maken of opnieuw in de behandelde zaak zal moeten worden voorzien. Het toezicht is dus niet alleen afwerend, het dient niet (alleen) om de lagere wetgevers op de vingers te tikken, als zij zich begeven op „andermans” terrein.

De opdracht van toezicht houdt in, dat het toezichthoudend gezag zich er van heeft te vergewissen, dat de lokale beslissingen welke voortspruiten uit de in algemeene bewoordingen aan het lager gezag gegeven bevoegdheid om de „eigen” huishouding te verzorgen, doelmatig recht inhouden, in tweeërlei opzicht n.l. doelmatig, wat de inhoud aangaat, hetgeen hij beoordeelt door de lokale regeling te toetsen aan eigen rechtsgevoel en doelmatig, in dien zin, dat de wenschelijkheid van lokale differentiatie aanwezig is. De Gouverneur-Generaal bezit, evenals de Kroon in het toezicht „à posteriori en in concreto dezelfde macht tegenover de „locale rechtsorganen, die het nationale rechtsorgaan tegenover „hen in abstracto en in à priori bezit: de macht om hun rechts- „schepping te houden binnen de grenzen van de lokale rechts- „verschillen en daardoor te zorgen dat het recht zooveel mogelijk „voor het geheele volk één en gelijk zij, wat een postulaat is der „nationale eenheid.”<sup>2)</sup>

Door de hanteering van het goedkeurings- of vernietigingsrecht kan de centrale overheid dus verklaren, dat de bepaalde zaak — als het tot regeling komt — hetzij door een lokaal rechtsorgaan, hetzij door de hoogere wetgever moet worden geregeld. Of het

1) Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p., pag. 87.

2) Idem, pag. 15.



hier betreft verordeningen, die onderworpen zijn aan goedkeuring, dan wel regelingen, die vernietigd kunnen worden, doet m.i. niets ter zake. De Gouverneur-Generaal (de Gouverneur) heeft preventief hetzelfde recht, wat hij repressief uitoefent ten aanzien van de lagere beslissingen. Hij overweegt in beide gevallen of de speciale behoeften der lagere gemeenschappen lokale regelingen vereischen en of zulks in verband met hogere belangen mogelijk en gewenscht is. Waar de onmogelijkheid is gebleken de juiste kenmerken aan te wijzen, waardoor de lands-, provinciale-, regentschaps-, groeps-gemeenschaps- en stadsgemeentebelangen zich van elkander onderscheiden, moet de oplossing in concreto gegeven worden door den Gouverneur-Generaal, respectievelijk den Gouverneur.

### § 5. Aanwijzingen voor een aanvaarding door den wetgever van een positief toezichtsstelsel.

Mocht het vorenstaande betoog dienen om te wijzen op den weinigen zin, die het had om voor de Indische Bestuurshervormingswetgeving het moederlandsche stelsel te kiezen, omdat in Indië evenals elders de staatkundige ontwikkeling zich niet laat remmen door eene op een fictie berustende tegenstelling, toch kan niet worden ontkend, dat, hoezeer de schijn ook wordt gewekt, alsof de autonomie — in den zin van eigen meesterschap — van de lagere gemeenschappen door de Wet wordt gewaarborgd, de werkelijkheid daarmede niet geheel in overeenstemming is.

Behalve, dat door de uitdrukkelijke erkenning van de bevoegdheid tot aanvulling van de hogere verordeningen en door de bepaling, dat lagere voorschriften van rechtswege vervallen als hogere voorschriften een zelfde punt of onderwerp regelen, reeds de gedachte wordt gelogenstrafd van een voor het hooger gezag onaantastbare autonome sfeer van de lagere huishouding, bevatten de uitwerkingsverordeningen krachtens de artikelen 119 lid 7 en 121 lid 4 I.S., nog meerdere aanwijzingen voor de juistheid van de stelling, dat ook bij den wetgever het inzicht veld wint, dat een essentieel verschil tusschen autonomie en medebewind niet kan worden gehandhaafd.

Het zijn: 1° de mogelijkheid tot uitbreiding van het preventief toezicht door het voorschrift, dat bij ordonnantie ten aanzien van besluiten der lagere besturen omtrent bepaalde onderwerpen kan worden bepaald, dat zij niet in werking treden, dan na goedkeuring van hooger gezag, 2° de invoering van een inlichtings- en adviesplicht voor de locale besturen aan het landsgezag, zoomede voor een aan de centrale overheid toekomend recht van enquête, en 3° het in het leven roepen van een speciaal landstoezicht op de



uitvoering door lagere gemeenschappen van openbare werken, waarvoor subsidie is verleend, dat eveneens een gevoelige aantasting van het autonome principe beteekent.

Het voorschrift van voorafgaande goedkeuring van lagere verordeningen moet eveneens in dit licht worden gezien.

Het in de artikelen 65 P.O., 58 Rg.O., 77 St.G.O., 144 Gr.G.O. en 149 St.G.O. BGW. gegeven voorschrift, moet wel onderscheiden worden van de goedkeuring, welke wordt vereischt voor de in de organieke ordonnanties speciaal genoemde gevallen, waarbij het hooger gezag de verplichting is opgelegd om de lagere beslissingen aan bepaalde criteria te toetsen, (b.v. aan de welstand van het vermogen der lagere gemeenschappen, het behoorlijk financieel beheer enz.), al schuilt ook hierin een element van medezeggenschap van de zijde van het den lokalen regelaar controleerend gezag. Immers „wanneer men eenige vaststaande beteekenis aan het begrip autonómie, het meesterschap in eigen huishouding, zich uitend in „regeling, bestuur, rechtspraak en politie, wil hechten, (mag) men „daar de verordeningen, die goedkeuring van hooger gezag behoeven alvorens kracht van wet te hebben, strikt genomen eigenlijk niet onder rekenen, evenmin immers is het knaapje, dat eerst „kan zeggen, dat het naar een avondpartijtje mag nadat het thuis „is goedgevonden, in dat geval eigen baas.” 1)

De rechtsregel, dat bij ordonnantie ten aanzien van beslissingen van een provinciale- c.q. regentschaps-, groepsgemeenschap- en stadsgemeenteraad omtrent bepaalde onderwerpen kan worden bepaald, dat zij niet in werking treden, dan na door den Gouverneur-Generaal (respectievelijk den Gouverneur) te zijn goedgekeurd 2), wordt beheerscht door hetzelfde principe, dat ook aan het goedkeuringstelsel van de provinciale wetgeving in het moederland ten grondslag ligt. Hetzelfde stelsel zien we toegepast in Nederland bij de voorziening van bepaalde belangen, ten aan-

1) A. J. W. Brückel. Indische Bestuurshervorming, 1930, pag. 63.

2) Voorbeelden van de bijzondere gevallen, dat bedoeld voorschrift toepassing vond, vormen o.m. art. 6 lid 2 van het Algemeen Waterreglement (St. 1936 no. 489), waarbij is bepaald, dat de besluiten van den provinciale raad tot vaststelling, wijziging, aanvulling of intrekking van een provinciaal waterreglement niet in werking treden dan na verkregen goedkeuring van den Gouverneur-Generaal en art. 8 lid 2 van de Overdrachts-ordonnantie veeartsenijkundige dienst (St. 1936-no. 714), waarbij het zelfde werd bepaald ten aanzien van de provinciale verordeningen omtrent de zorg voor bestrijding van besmettelijke veeziekten, besmettelijke pluimveeziekten, hondsdolheid onder honden, katten en apen, en van bestrijding van andere ziekten van vee en pluimvee.



zien waarvan de gemeenten bij de verzorging werden ingeschakeld, onder voorbehoud van voorafgaande goedkeuring van de door die gemeenschappen te treffen regelingen.

Drs. J. W. J. toe Water <sup>1)</sup> typeert dit stelsel als een, „waarin een „bepaald orgaan weliswaar een bevoegdheid krijgt, doch deze bevoegdheid niet zelfstandig kan uitvoeren, maar afhankelijk is „gesteld van de medewerking van een of meer andere organen.” Dit goedkeuringsrecht, dat dus op een recht van mederegeeren neerkomt, waarbij de lagere autoriteit zelfstandige bevoegdheid mist, behoort niet bij een staatkundig bestel, zooals de verdedigers der zelfstandigheid der lagere corporaties voor oogen zweeft, die de autonomie van die corporaties beschouwen als een wezenlijk bestanddeel van de reële en algeheele politieke vrijheid van de natie, maar bij een, die beantwoordt aan de idee van hen, die zich een meer harmonische staatsgemeenschap hebben gedacht.

Terecht constateerde Prof. Westra <sup>2)</sup> dan ook, dat opname van het hierbedoelde voorschrift, dat woordelijk uit de Decentralisatiewetgeving (art. 14 D.B.) werd overgenomen <sup>3)</sup>, moelijk overeen te brengen is met den geheelen opzet der Bestuurshervormingswetgeving. De eisch van voorafgaande goedkeuring geldt n.l. zoowel voor de beslissingen betreffende de autonomie als die aangaande het medebewind.

Toch heeft de meening, dat het centraal gezag zich bij de uitoefening van het toezicht (goedkeuring en vernietiging) op het standpunt behoort te stellen van de macht wier drager het is — van het Rijk dus — en niet op dat der lagere gemeenschap, zich tot op heden in de oude gedaante kunnen handhaven. De opvatting dat het toezicht in vele gevallen zich ook zal mogen uitstrekken tot de nuttigheid en wenschelijkheid van lagere regeling, in verband met de loslating van het beginsel der gescheiden huishoudingen

---

<sup>1)</sup> De Staat in beweging, „Gemeentebestuur”, 1938, pag. 290.

<sup>2)</sup> Prof. Mr. Dr. Westra. Nederlandsch-Indisch provinciaal recht. 1925, pag. 86.

<sup>3)</sup> Het ontwerp art. 64 (thans 65) P.O. luidde oorspronkelijk:

„Bij ordonnantie kan ten aanzien van verordeningen en andere beslissingen „van den provincialen raad omtrent bepaalde onderwerpen worden bepaald, „dat zij niet in werking treden, dan na door den Gouverneur-Generaal te „zijn goedgekeurd.

„Wanneer de Gouverneur-Generaal bezwaar maakte die goedkeuring te „verleenen in gevallen, dat dit vereischt wordt, krijgt de raad hiervan „kennis onder vermelding van redenen.”

De formuleering „verordeningen en andere beslissingen”, welke art. 14 D.B. bezigde, werd naar aanleiding van een opmerking van den Volksraad veranderd in „besluiten”.



en de aanvaarding van het doelmatigheids criterium voor de locale bemoeiing, maakt echter ongetwijfeld vorderingen.

Als uiting van de eerste opvatting moet o.a. worden beschouwd het standpunt, dat van Werkum inneemt met betrekking tot de beteekenis van het goedkeuringsrecht in de Indische bestuurshervormingswetgeving. „Noch in de bestuurshervormingswet”, zoo zegt hij, <sup>1)</sup> „noch in de organieke ordonnanties tot uitvoering daar- van, is het systeem van Thorbecke overgenomen, terwijl bij „gemis van met art. 167 N.P.W. overeenkomende bepalingen, het „goedkeuringsrecht van den Gouverneur-Generaal à fortiori als „een contrólerecht, als een recht van placet zal moeten worden „beschouwd. Hoewel bij de behandeling van het ontwerp art. 64 „P.O. (thans 65) van eenigerlei beperking van het goedkeurings- „recht niets is gebleken, zal m.i. ook voor Indië de opvatting van „Kranenburg moeten worden aanvaard, zoodat de Gouverneur- „Generaal slechts zal hebben te onderzoeken of het ontworpen „besluit in strijd is met hoogere voorschriften of met het algemeene „belang. De nuttigheid of wenschelijkheid in h e t e n k e l e „b e l a n g d e r p r o v i n c i e zelf zal de Regeering dus niet „hebben te beoordeelen.”

Als men uitgaat — zooals van Werkum blijkbaar doet — van de gedachte van een eigen werkring der locale gemeenschappen, die, behoudens het repressieve toezicht van hooger gezag, geheel vrij zullen zijn de „plaatselijke” belangen naar eigen inzicht te regelen, dan mag, in verband met het feit, dat bij de instellingsordonnanties uitdrukkelijk genoemde zaken aan de locale gemeenschappen ter regeling zijn overgedragen, worden geëischt, dat het hooger gezag zich dan ook van verdere bemoeiing onthoudt. Het hooger goedkeuringsrecht is dan uitsluitend negatief, het kan slechts zeggen welken weg z.i. niet bewandeld mag worden. De bevoegdheid zelf een bepaald pad in te slaan, dan wel te dwingen dit te volgen, ligt er niet in besloten. <sup>2)</sup>

Ik kan echter in het hier besproken voorschrift niet anders zien dan een der vormen, waarin de wetgever de, voor het algemeen welzijn, noodzakelijke samenwerking tusschen hooger en lager gezag, poogt te verwezenlijken.

Deze keuze vloeit m.i. voort uit de gedachtegang, dat de verzorging van bepaalde belangen onvoldoende zou zijn als men zich zou houden aan de oude, dogmatische machtenscheiding. Er valt dus een verwaarloozing uit te constateeren, van de grens die de

---

<sup>1)</sup> Mr. H. D. van Werkum. Het goedkeuringsrecht van de besluiten van den Provincialen Raad. „Locale Belangen” 1937. pag. 308/309.

<sup>2)</sup> J. van Beusekom. De Indische Provincie, 1933. pag. 245.



theorie tusschen de begrippen autonomie- en medebewind heeft getrokken.

De opname in de organieke ordonnanties van de mogelijkheid om de lagere verordeningen onder preventief toezicht te stellen van het hooger gezag, bewijst, dat men erkent „dat van de aanwijzing der bepaalde onderwerpen geen sprake kan zijn en dat derhalve de gemeentelijke (lagere) huishouding geacht moet worden te bestaan uit datgene, wat de raad doelmatig vermag te regelen, (naar het oordeel van de hoogere macht, die daarover te oordeelen bevoegd is), dan kan men gemakkelijk verder redden, neerend komen tot de erkenning, dat het ook mogelijk is, dat het stellen van sommige regelen in dien zin alleen ten deele tot de plaatselijke huishouding behoort, bij voorbeeld doordat het om hoogere belangen niet onverschillig is, welk gebruik de raad in deze van zijn bevoegdheid maakt, zoodat daarop een contrôle gewenscht is. Het onderwerp is dan in zoover van plaatselijk belang, dat de raad mogelijk te beslissen heeft, of daaromtrent regelen gesteld zullen worden, als ook bevoegd is om de zijns inziens noodige regelen voorloopig te ontwerpen. Het is echter in zoover van algemeen Rijksbelang, dat het niet doelmatig geacht kan worden dat deze regelen zonder meer rechtskracht erlangen.”<sup>1)</sup>

De eisch van voorafgaande goedkeuring voor bepaalde lagere beslissingen vindt zijn grond in de gedachte, dat het belang van de totale gemeenschap bij de te treffen regeling te groot is, dan dat het doelmatig kan worden geacht, dat de lagere regelingen zonder meer rechtskracht verkrijgen.

Erkent men — zooals blijkbaar ook de ordonnantiewetgever doet — de onmogelijkheid om de onderscheidene sferen materieel te bepalen, dan ziet men in het goedkeuringsrecht, wat ook aan het vernietigingsrecht zijn ware beteekenis verleent n.l. de macht en de plicht van het hooger gezag om in elk concreet geval uit te maken, welke subjectieve rechten en plichten voor de locale lichamen voortvloeien uit de verhouding tusschen de geheele volksgemeenschap en de daarvan deel uitmakende en daarin opgaande plaatselijke gemeenschappen, in zooverre als zulks niet van te voren bij de wet of organieke ordonnanties is geschied. Er kan dus geen sprake van zijn dat een bepaald soort beslissingen van de lagere gemeenschappen, omdat deze het „enkele belang” van die gemeenschappen zouden betreffen, van het preventieve toezicht zouden moeten worden uitgesloten, waar immers dergelijke belangen van het algemeen landsbelang niet te onderscheiden zijn.

Het doel van het goedkeuringsrecht, zoo goed als van het vernietigingsrecht is een doelmatige samenwerking te verzekeren van

<sup>1)</sup> Mr. Dr. J. H. Labberton. t.a.p. pag. 58/59.



de algemeene en locale organen bij de verzorging van een bepaald belang, waardoor zoowel zijn algemeene kant als zijn speciale details tot hun recht komen. 1)

Tusschen dit recht en het vernietigingsrecht bestaat geen verschil in doelstelling: bij gebreke van vaste criteria ter beoordeeling van de vraag of de regeling van een bepaald belang door den algemeenen wetgever dan wel door een lager orgaan zal moeten geschieden, beslist een autoriteit, het centrale gezag, over de concrete vraag of een bepaald onderwerp op een bepaald oogenblik door den lagere wetgever al dan niet doelmatig te regelen is.

Deze hanteering van het hem toegekende recht tot goedkeuring en vernietiging stelt bedoeld gezag „door ontneming van een ten „onrechte toegekende rechtswaarde, in concreto doelmatige ver- „houdingen tusschen belangen vast, die in abstracto nog niet zijn „of niet kunnen worden vastgesteld”. 2)

Het repressief toezicht is het normale, het preventief middel geldt slechts bijzondere gevallen, als het repressief niet voldoende effect zou hebben, omdat het betrokken belang van zoo groot gewicht is, dat zelfs tijdelijke gelding van de daarop betrekking hebbende locale regeling, ongewenscht wordt geacht.

Dit is de reden, dat men den ordonnantiewetgever overliet om te bepalen in welke gevallen de lagere besluiten onder preventief toezicht van het hooger gezag zouden worden gesteld of dat met repressief toezicht kan worden volstaan.

In het jaar 1934 werden de Prov., Reg.- en Stadsgem. ordonn. verrijkt met voorschriften, die een uitbreiding van het repressief toezicht beteekenen, en die, in wezen inhouden een erkenning van de juistheid der opvatting, dat in de ontwikkeling van de verhouding tusschen hooger en lager gezag het vernietigingsrecht-in-zijn-negatieve-werking niet meer past.

Bedoelde voorschriften, opgenomen in de artikelen 136 bis en ter van de P.O., 132 bis en ter van de R.O., 151 bis en ter van de St. G. O. en later eveneens in de Gr. G.O. en St. G.O. respectievelijk in de artikelen 153 en 154 en in de artikelen 158 en 159, inhoudende wettelijke verplichting voor de locale besturen om alle, door organen der centrale overheid gewenschte inlichtingen te verstrekken, terwijl tevens het hooger toezicht wordt uitgebreid met de bevoegdheid om alle gewenschte onderzoekingen in locale huishoudingen, eventueel zonder instemming van de betrokken besturen, te entameeren.

1) Mr. Dr. J. H. Labberton, t.a.p. pag. 59.

2) idem pag. 15.

Deze bepalingen luiden voor de P.O.

Art. 136 bis:

- (1) ~~Op verzoek van of vanwege den Gouverneur-Generaal~~ verstrekt het provinciaal bestuur inlichtingen en dient desgevraagd van bericht en raad nopens alle aangelegenheden de provincie betreffende.
- (2) Tenzij bepaaldelijk het oordeel van den raad of van den Gouverneur is gevraagd, wordt bericht en raad verstrekt door het college van gedeputeerden.

Art. 136 ter:

- (1) De Gouv-Gen. is bevoegd een onderzoek te doen instellen naar alle aangelegenheden, de regeling en het bestuur van de provinciale huishouding betreffende.
- (2) Een onderzoek als in het voorgaand lid bedoeld, wordt gelast bij een met redenen omkleed besluit, het college van gedeputeerden gehoord, en na raadpleging van den Raad van Nederlandsch Indië.
- (3) Het resultaat van het krachtens dit artikel ingesteld onderzoek wordt ter kennis gebracht van den provincialen raad.

De overwegingen, die aan deze nieuwe voorschriften ten grondslag hebben gelegen zijn te vinden in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de ordonnantie, hooger bedoelde wijziging inhoudende. (Bijlagen Volksraad 1933/1934. Onderw. 166 — stuk 1—3). Daaruit valt duidelijk de ontwikkeling vast te stellen van het toezicht, dat, als gevolg van de zich voltrekkende wijziging in de machts-, en dus ook in de rechtshouding tusschen lager en hooger gezag, meer en meer beheerscht wordt door het stelsel, waarbij het eene orgaan regels stelt, die het andere orgaan heeft uit te voeren. <sup>1)</sup>

Aan genoemde Memorie van Toelichting ontleenen we nu het volgende, dat teekenend is voor de zich baan brekende opvatting, dat de centrale overheid zoekende is naar meerdere rechtswaarborgen, dat de door haar, krachtens het contrôle-recht gegeven aanwijzingen aan het lager gezag, door dat gezag ook zullen worden opgevolgd.

„Zooals bekend, ligt het in de bedoeling aan de reeds plaats-„gehad hebbende overdrachten van centrale Landsbemoeiingen „verdere uitbreiding te geven. De wetgeving, waarin de verhouding „tusschen de centrale overheid en de lagere gemeenschappen ge-„regeld is, voorziet niet in de bijzondere eischen, die een decen-„tralisatie van centrale Overheidsbemoeienis van eenigszins be-„langrijken omvang met zich brengt. Bij een overdracht van tot „dusverre centraal behartigde belangen en diensten aan daarvoor „in aanmerking komende locale eenheden, moet verbreking van

<sup>1)</sup> Drs. J. W. J. toe Water. „De Staat in beweging“, pag. 281.



„eenheid en overzichtelijkheid voorkomen worden. Het centraal „gezag, dat in hoogste instantie de richtlijnen van het algemeen „belang geeft, dient als hoogste toezicht houdend orgaan regelmatig „over die gegevens te kunnen beschikken, welke noodig zijn tot „het geven eener juiste leiding. De centralisatie van Overheids- „bemoeyenis dient dan ook gepaard te gaan met het scheppen van „waarborgen voor een juist werkend hooger toezicht. De Provincie- „Regentschaps- en Stadsgemeente ordonnantie bevatten weliswaar „verschillende regelen met betrekking tot het toezicht en hooger „toezicht, doch in de praktijk is gebleken, dat deze voor het hooger „omschreven doel niet berekend zijn.

„Om nu de uitgebreide decentralisatie tot haar recht te doen „komen, wordt het noodig geacht aan de op dit punt reeds be- „staande regelen toe te voegen een advies- en inlichtingsplicht van „de lokale besturen aan het landsgezag en wel in alle zaken de „locale huishouding betreffende, terwijl voorts de centrale Over- „heid bevoegd moet zijn, zoo daartoe aanleiding mocht bestaan, „een plaatselijk onderzoek in te stellen naar de verrichtingen der „locale organen.”

De Regeering wenschte dus ruimer waarborgen voor een juist werkend hooger toezicht, zulks in verband met de in de praktijk gebleken ontoereikendheid van het bestaande negatieve toezichtsstelsel. Dat hierin mag worden gezien een fiksche stap in de richting van meerdere bemoeyenis van het hooger gezag met de verzorging van bepaalde belangen door de lagere gemeenschappen, mag m.i. geen al te gewaagde conclusie heeten, noch dat zulks toch in wezen inhoudt, een aantasting van het vrije inzicht dier corporaties met betrekking tot de behartiging dier belangen.

Het spreekt dan ook wel van zelf, dat de autonomieaanhangers in de Volksraad (en daarbuiten) in deze nieuwe voorschriften de invoering van „geheel nieuwe beginselen” zagen en een „koerswijziging” met betrekking tot de staatkundige positie van de „autonomie” gemeenschappen.

In de Memorie van Antwoord <sup>1)</sup> vond de Regeering de gelegenheid haar standpunt aangaande de onderhavige materie te verduidelijken.

„Aangezien op dit punt een misverstand blijkt te zijn gerezen, „wordt gaarne een verduidelijking gegeven van de beweegredenen, „welke tot de indiening van bedoelde ontwerpen hebben geleid. „Reeds is er op gewezen, dat het op zich zelf gewenscht is de „Regeering de bevoegdheid te geven tot het instellen van alge- „meene richtlijnen en tot het ingrijpen in het beleid der locale ge- „meenschappen, wanneer dit noodig mocht zijn, en voorts op de

<sup>1)</sup> Bijlagen Volksraad, zitting 1934/1935, onderwerp 19, stuk 2—3.

„wenschelijkheid om bij belangrijke onderwerpen als irrigatie, „onderwijs en personeelspolitiek — aan welke opsomming nog „verschillende andere onderdeelen van Staatszorg zouden kunnen „worden toegevoegd, waarin de bemoeiingen der locale Overheden „hoe langer hoe meer worden betrokken — eenheid met de richt- „lijnen der Centrale Overheid te verzekeren. De Regeering onder- „schrijft deze meening ten volle. Het scheppen van zoodanige „waarborgen hun nimmer inbreuk maken op de doelstelling van de „decentralisatie, welke — als in het verslag terecht is gezegd, — „„de behartiging door en naar het inzicht van plaatselijke organen” „omvat. Nimmer heeft de wetgever echter met deze doelstelling „beoogd, dat deze plaatselijke behartiging ook maar op eenigerlei „wijze afbreuk zou mogen doen aan hetgeen uit een oogpunt van „algemeen belang wenschelijk en noodzakelijk te achten is.

„De waarborgen, die de wetgever daarentegen schiep, zijn blijkbaar „geenszins belichaamd in een toezichtsfiguur, welke slechts dient „om botsing van de locale belangenbehartiging met het algemeen „belang te voorkomen. De figuur van het Regeeringstoezicht in de „organieke wet werkt preventief en repressief, doch in beide ge- „vallen heeft het toezicht een positieve zijde; immers zoo noodig „kunnen tot uitdrukking worden gebracht de richtlijnen, welke „het centraal gezag bij de uitvoering van haar taak door de locale „Overheid wensch in acht genomen te zien. Een toezicht, dat alleen „negatief werkt, kan nimmer het resultaat hebben, dat daarvan in „het algemeen maatschappelijk belang mag worden verwacht en „geëischt.

„Te zwaarder weegt deze eisch in het Indische Staatsbestel, „waar, zooals in de Memorie van Toelichting reeds is uiteen gezet, „na een periode van volkomen centralisatie een stelsel van locale „differentiatie in het leven is geroepen, eene differentiatie welke „belangrijke wijzigingen heeft te weeg gebracht in de structuur „van het centraal organisme, dat tot dusverre diezelfde belangen „behartigde.

„De reeds overgedragen en nog over te dragen onderdeelen van „Staatszorg vertegenwoordigen een materieel belang van de eerste „orde. Hetgeen te dien aanzien reeds door het Land aan lagere „rechtsgemeenschappen werd overgedragen, beteekent een kapi- „taal aan publiek eigendom ter waarde van vele tientallen mil- „lioenen guldens, iedere nieuwe taak-overdracht vermeerdert deze „waarde. Ook hetgeen de rechtsgemeenschappen zelf aan nieuwe „werken tot stand brengen belast de openbare middelen van het „Land, hetzij direct door financiëring uit tegemoetkomingen ten „laste van de landsbegrooting, hetzij indirect, door een aan de „taak dier rechtsgemeenschappen aangepasten afstand van belas- „tinggebied. In dit licht gezien moet de reeds van den aanvang af



„bestaande behoefte tot het geven van de in het algemeen belang „noodzakelijke richtlijnen wel scherp worden aangevoeld. Zal de „algemeene verantwoordelijkheid van het Centraal Gezag niet ten „deele tot een fictie worden, dan zal in ieder geval aan dat gezag „de bevoegdheid niet mogen worden ontzegd om zelfstandig kennis „te nemen van den stand van deze materiele belangen en de be- „hartiging daarvan.”

„Dit desideratum komt in de huidige wetgeving niet voldoende „tot zijn recht. De voorgestelde bepalingen tot uitvoering van een „inlichtings- en adviesplicht, zoomede van een recht van enquête „nu beoogen deze lacune aan te vullen. Door deze bevoegdheden „wordt de regeering in staat gesteld zich zoo volledig mogelijk ten „aanzien van een bepaald onderwerp van locale Overheidszorg te „oriënteeren en zij zal op die wijze in staat zijn zoo noodig en op „betere wijze dan thans mogelijk is, de door het algemeen belang ge- „boden richtlijnen uit te stippelen.”

Zeker, van een invoering van „geheel nieuwe beginselen” is geen sprake, immers uit de constructie van deze voorschriften, die uitsluitend betrekking hebben op „autonomie”-aangelegenheden (men schiep n.l. tegelijkertijd een bevoegdheid voor den Gouverneur-Generaal om een onderzoek te doen instellen naar de wijze waarop de lagere gemeenschappen hun medebewindstaak uitvoeren <sup>1)</sup>), blijkt ten duidelijkste, dat de Regeering de oude staatsrechtelijke normen wenscht te handhaven. Dit houdt dus in scheiding van bevoegdheden voor de verschillende organen, en dus tevens het verbod voor het hooger gezag „das freie Ermessen” van de lagere gemeenschappen in eenigerlei opzicht te krenken. Het verwerpt de gedachte aan een stelsel, waarbij onderwerpen worden geregeld door hogere en lagere organen tezamen. Echter wat is in wezen de bevoegdheid „tot het stellen van algemeene richtlijnen” en „tot het ingrijpen in het beleid der lagere gemeenschappen, „wanneer dit noodig mocht zijn,” anders dan een vorm, waarin het hooger gezag de samenwerking bij de regeling van bepaalde onderwerpen probeert te verwezenlijken. Zouden deze uitspraken niet wijzen op een zekere koerswijziging, op het verhangen van de huik naar den frisschen wind van het practische staatsleven? Vallen ook geen nieuwe klanken te beluisteren in het argument der Regeering, dat zij nieuwe waarborgen verlangt, betere dan de normale toezichtsfiguur haar vermag te schenken, dat de lagere organen zich naar de door haar uitgestippelde richtlijnen zullen gedragen? De daaruit sprekende verhouding zoude — zoo zegt de Regeering

---

<sup>1)</sup> Art. 78 lid 3 en 4 P.O., art. 71 lid 2, 3 en 4 R.O. en art. 88 lid 2, 3 en 4 (St. 1934-no.547) Gelijkkluidende voorschriften bevatten de Gr. G.O. en St. G.O. BGW.

— het zelfstandig oordeel dier lagere organen in geen enkel opzicht binden. „Het scheppen van zoodanige waarborgen kan nimmer „inbreuk maken op de doelstelling van de decentralisatie welke „de behartiging door en naar het inzicht van de plaatselijke organen „omvat.”

De verdediging door de Regeering van haar standpunt lijkt mij niet sterk, te zwakker nog als zij zegt, dat de figuur van het toezicht een positieve zijde heeft en dat „een toezicht, dat alleen „negatief werkt, nimmer het resultaat (kan) hebben, dat daarvan „in het algemeen maatschappelijk belang mag worden verwacht en „geëischt.”

Steeds weer het hinken op twee gedachten, onzekerheid waar zekerheid diende te bestaan door de openlijke erkenning, dat de oude staatsrechterlijke normen niet meer deugen voor de zich ontwikkelende nieuwe rechtsverhoudingen.

Dat de wetgever zich genoodzaakt zag om redenen van practisch staatsbeleid de bestaande organieke ordonnanties aan te vullen in den hier besproken zin, bewijst dat de gangbare leer omtrent de verhouding tusschen hooger en lager gezag herziening behoeft en dat de doelstelling van de decentralisatie niet langer mag worden gequalificeerd als „de hartiging door en naar het inzicht van de „plaatselijke organen”, maar als de taakverdeeling tusschen hooger en lager gezag bij de behartiging van het algemeen welzijn, waarin het toezicht als een positief, richtinggevend element zich een belangrijke functie ziet toebedeeld.

Het was niet zonder beteekenis, dat de Indische Regeering haar voorstel tot opname in de organieke ordonnanties van een inlichtingen- en adviesplicht door de locale rechtsgemeenschappen en van een enquête-recht voor haarzelf, koppelde aan een vastlegging bij de wet van een haar toekomend toezicht op de uitvoering van openbare werken van openbare gemeenschappen, waarvoor van Landswege subsidie is verleend (St. 1934 - No. 548, gewijzigd bij St. 1936 - No. 653) <sup>1)</sup>, dat te voren ook reeds bestond, echter in den vorm van een onderhandsche toezichtsregeling, waarmede in verband met de steeds verdergaande overdracht van waterstaatswerken (o.m. de grootere bevoeiingswerken op Java en Madoera, die aan de provincies in beheer werden overgedragen) op den duur niet kon worden volstaan.

Evengenoemde nieuwe regeling vormt met de in St. 1934 - No. 547 opgenomen aanvullingen van het hooger toezicht een afgerond geheel, een samenstel van wettelijke bepalingen, die een waarborg vormen, dat de lagere gemeenschappen, waar het centrale gezag

<sup>1)</sup> Uitvoeringsverordeningen te vinden in de Staatsbladen 1936 no. 654 en 656.



zulks om redenen van bestuursbeleid noodig mocht achten, zich zullen laten leiden door de vanuit het centrum komende aanwijzingen en richtlijnen.

In de Memorie van Toelichting op bedoelde ontwerp-ordonnantie (bijlagen Volksraad, onderwerp 166, stuk 3 B), belicht de Regeering haar standpunt met betrekking tot het hierbedoelde toezicht:

„Het ligt voor de hand, dat van Landswege op de uitvoering van openbare werken, waarvoor een Landssubsidie aan openbare gemeenschappen is toegekend, een toezicht behoort te worden uitgeoefend, dat de noodige waarborgen biedt, dat de besteding der toegelegde gelden doelmatig geschiedt.”

Voor de handliggend is dit inderdaad voor degenen, die de opvatting zijn toegedaan, dat de lagere gemeenschap als deel van de totale gemeenschap bestaat door den wil van den wetgever en door dezen in haar werkzaamheid of in haar wezen principieel kan worden gewijzigd, maar niet voor hen, die de gedachte aanhangen, dat de lagere gemeenschap een eigen recht tegenover het Land heeft om al datgene zelfstandig te regelen, wat naar zijn wezen tot de werkring van die gemeenschap behoort.

Immers de provincies e.a. locale ressorten ontvingen de in beheer over gedragen waterstaatswerken, als autonomie, welke door de Regeering uitdrukkelijk wordt erkend en — volgens hare herhaaldelijk betuigingen — wordt geëerbiedigd. In dien gedachtengang passen eigenlijk bijzondere waarborgen voor een richtige besteding van een door het Land te verleenen subsidie niet, ook al deelde de Regeering in de memorie van antwoord o.a. mede, dat het criterium van het hooger toezicht niet in de doelmatigheid der werken zou worden gezocht, „gesteld, dat dat op zichzelf mogelijk zou zijn (bijlagen Volksraad 1934/1935, onderwerp 19, stuk 2 B)”.

Afgescheiden van het feit, dat de doelmatigheid van een plan tot uitvoering van een gewichtig werk door de Regeering toch wordt beoordeeld, zij het dan langs anderen weg, verschaft de nieuwe toezichtsregeling (bij subsidie verleening) nog de gelegenheid om de merite's van het plan in al zijn details na te gaan, aangezien Art. 1 van St. 1934 - 548 het volgende bepaalt:

(1) Ten behoeve van de uitvoering van openbare gemeenschappen kan door of namens den Gouverneur-Generaal ten laste van de landsbegrooting subsidie worden verleend.

(2) De werkplannen, ontwerpen, begrotingen en bestekken van de in het voorafgaande lid bedoelde openbare werken, waarvoor een subsidie word aangevraagd worden vooraf onderworpen:

a. voorzoover betreft werken van een provincie of een lokaal ressort, aan de beoordeeling van een door den Gouverneur-Generaal aan te wijzen Departementshoofd.

b. voorzoover betreft werken van een regentschap of een stads-

gemeente, aan de beoordeeling van het College van Gedeputeerden van de betrokken provincie, behoudens, in door den Gouverneur-Generaal te bepalen bijzondere gevallen, het oordeel van een door den Gouverneur-Generaal aan te wijzen Departementshoofd.

(3) Met inachtneming zooveel mogelijk van het beginsel, dat openbare aanbesteding moet plaats hebben, geschiedt de uitvoering van zoodanige werken overeenkomstig de door of namens den Gouverneur-Generaal goedgekeurde werkplannen en ontwerpen, waarin geen wijzigingen mogen worden aangebracht dan nadat daarop een nadere goedkeuring is verkregen overeenkomstig door den Gouverneur-Generaal te stellen regelen.

(4) Bij regeeringsverordening kan worden voorgeschreven, dat over de vorderingen van een subsidiewerk rapporten worden ingediend.

De leden 5, 6 en 7 handelen over de opname na voltooiing van de werken, waarmede respectievelijk het Departementshoofd, het betrokken College van Gedeputeerden of het betrokken Hoofd van Gewestelijke Bestuur wordt belast, op welke autoriteiten tevens de verplichting rust om een volledig verslag terzake in te dienen. Het overschot van de subsidie moet in 's Landskas worden teruggestort. Lid 8 bepaalt, dat nadere voorschriften met betrekking tot de verantwoording van de subsidie bij regeeringsverordening kunnen worden vastgesteld.

De voorafgaande beoordeeling der werkplannen enz. is een der factoren, waarop de beslissing omtrent de al of niet verleening eener subsidie wordt gegrond, zoodat voor elke Landsuitgave aan subsidiewerken niet alleen de waarborg wordt verkregen, dat het te besteden geld ten volle verantwoord is in verband met de beteekenis van het te entameeren werk, maar tevens de practische mogelijkheid wordt geschapen tot beoordeeling van de doelmatigheid van het werk, welke zonder deze voorschriften dikwijls uiterst moeilijk zou zijn.

Zooals reeds werd betoogd, beteekent het scheppen van rechtswaarborgen voor de richtige besteding van overheidssubsidies het ontstaan van een nieuwe rechtsverhouding, die de zelfstandige handelingsbevoegdheid, welke voor de lagere gemeenschappen uit de geldende waardeering van het begrip „autonomie” voortvloeit, aan banden legt, en de centrale overheid een medezeggenschap toestaat in de regeling en het bestuur der „eigen huishouding”, welke niet aansluit bij een stelsel, dat bedoeld was voor een tijd en een regeeringstaak, die geheel anders waren georiënteerd.

Terecht betoogde Mr. P. J. M. Kallen <sup>1)</sup>, die de reële gemeente-

---

<sup>1)</sup> In zijn prae-advies in „Gemeente bestuur” 1938, pag 115.



lijke zelfstandigheid als rechtsbegrip erkent, dat „voor een reële gemeentelijke zelfstandigheid als conditio sine qua non (is) te stellen: financiële zelfstandigheid. Van deze groote waarheid was de Nederlandsch wetgever zich vroeger ten volle bewust, wanneer hij de gemeentelijke taak in bepaalde opzichten steunde door „Rijkssubsidie.”

„Een typische karaktertrek van de vroegere subsidieregelingen (voor speciale doeleinden) was, dat in die subsidie geen middel werd gezocht om de gemeentelijke bewegingsvrijheid in bepaald opzicht aan banden te leggen.

„Helaas is dit stelsel in de latere jaren geheel verlaten. Zoo kunnen wij thans het feit constateeren, dat in diverse wetten, waarin aan de gemeente subsidies worden toegeschat voor de vervulling van eene op het terrein van de autonomie of het zelfbestuur liggende taak, in wezen deze subsidies mede de strekking hebben de gemeentelijke vrijheid op dat terrein in te perken en de activiteit van de gemeente op het betreffend gebied te houden binnen de door het centrale gezag getrokken grenzen en vast te koppelen aan het beleid van dat gezag in deze.”

## HOOFDSTUK III.

### DE PRACTIJK VAN HET TOEZICHT.

Niet alleen in de staten met een autoritair regeeringsvorm, maar ook in de parlementair geregeerde landen, valt het verschijnsel waar te nemen, dat de staatkundige ontwikkeling gaat in de richting van toenemende macht van de centrale regeeringen.

De enorme uitbreiding van de overheidsbemoeyenis met het sociale en economische leven en de steeds hooger wordende eischen, die daarbij aan de deskundigheid van de wetgevers worden gesteld, maken rechtsvorming op dit terrein door Kroon en Staten-Generaal gezamenlijk vrijwel onmogelijk, zoodat men tot delegatie op groote schaal zijn toevlucht moest nemen.

Daarnaast constateeren we een wijziging van de betrekkingen tusschen hooger en lager gezag, waardoor de lagere gemeenschappen op een wijze in de rechtsvorming worden betrokken, die niet langer te rijmen is met de autonome positie, welke Grondwet en Gemeentewet haar toekennen.

We kunnen in beide gevallen moeilijk anders doen dan erkennen, dat de van ouds bestaande vormen niet verhinderen, dat ons werkelijk staatkundig leven, de werkelijk bestaande rechtsverhoudingen, heel anders zijn of worden. <sup>1)</sup>

Met betrekking tot de toezichtsverhouding van het hooger op het lager gezag, mag het eveneens geen verwondering baren, dat de ontwikkeling niet halt heeft gehouden voor de in de wet vastgelegde normen, die de centrale overheid zouden verbieden om in te grijpen in de gevallen, dat de lagere gemeenschappen te kort schieten.

Het staatsrecht heeft geen ander doel dan de organisatie te bewerkstelligen, die de noodige waarborgen inhoudt voor een doelmatig, d.i. een naar de omstandigheden doeltreffend en soepel staatsbestuur.

De wet tracht de taakverdeeling tusschen de organen van den Staat vast te leggen in normen, die historisch bepaald zijn, die dus hun gelding ontleenen aan de opvattingen op een bepaald oogenblik. Waar het dynamisch staatsleven langzamerhand ontgroeit raakt aan die voor een andere epoche geldende normen, is de critiek, die het overheids-ingrijpen als willekeur stempelt, waar het hooger gezag er toe overging haar toezichtsfunctie aan te wenden om een bevoegdheid van lager gezag uit te oefenen, omdat het

<sup>1)</sup> Drs. J. W. J. toe Water t.a.p. pag. 278.



algemeen welzijn zulks vordert, onbillijk en onjuist. Immers „die „Verwaltung hat das Gemeinwohl zu fördern, Nützlichens zu schaffen. Der Verwaltung Lebenselement ist das Handeln, das aktive „Eingreifen, das unmittelbare Herbeiführen eines bestimmten „materiellen Erfolges. Ihre Richtschnur ist die Zweckmäßigkeit „und Nützlichkeit“ zegt Fleiner in zijn „Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts“. 1)

De Regeering moet in staat zijn hare inzichten met betrekking tot het te voeren bestuur aan de lagere organisaties te kunnen opleggen, desnoods met terzijdestelling van de in de organieke wetgeving vastgelegde normen.

Soms toont de administratieve wet begrip voor de positie van de centrale overheid, door haar een contrôle-recht te verschaffen op de handelingen der lagere besturen, dat een principieele afwijking van het gewone toezicht-stelsel bevat.

Zoo bepalen de Woningwet, de Warenwet en de Vleeschkeuringswet vrijwel gelijkloidend: „Indien Wij (de Kroon), buiten het „geval van voorziening krachtens het . . . lid, d.w.z. buiten het geval van beslissing in hooger beroep, het besluit van Gedeputeerde „Staten vernietigen, doen deze opnieuw uitspraak met inachtneming van onze beslissing.”

Het hoofd-motief van deze bevoegdheidsverleening is een zekere uniformiteit in de gemeentelijke regelingen over het geheele land te bewerkstelligen, die door de regeering wenschelijk wordt geacht.

Het zelfde motief der uniformiteit geldt voor de invoering van de Radenwet en van de artt. 125 en 126 van de Ambtenarenwet 1929, welke laatstbedoelde regeling ook voor Nederlandsch-Indië werd nagevolgd. Hierbij is het doel om de salarissen en andere voordeelen van de ambtenaren van verschillende overheidslichamen in overeenstemming te brengen met die, welke worden genoten door ambtenaren in Rijks- (Lands) dienst, die naar den aard hunner werkzaamheden als gelijkstandig kunnen worden beschouwd.

We bespeuren deze tendenz eveneens bij de toepassing in de practijk van het vernietigingsrecht, dat volgens de in de Grondwet en in de organieke wetgeving in Nederland en Nederlandsch-Indië vastgelegde normen een zuiver afwerend karakter zou dragen. Ook hier ervaren we, dat de practijk zich bezig is te ontworstelen aan de banden, die de oude staatsrechtelijke opvattingen het hebben aangelegd. Zoo goed als in de verhouding tusschen hooger en lager gezag een voortdurende wijziging valt waar te nemen, waardoor de vrije zelfbeschikking van de lagere gemeen-

1) pag. 7.

schappen steeds meer in het gedrang komt, om ten slotte op te gaan in nieuwe vormen van samenwerking tusschen verschillende overheden, zoo goed wijzigt zich ook het karakter van het toezicht, dat meegroeit met die nieuwe verhouding om eindelijk een eindvorm te bereiken, die de samenwerking tusschen de hogere en lagere rechtsgemeenschappen completeert en waarvan het voornaamste kenmerk zal zijn, dat het der Regeering dient om haar inzichten met betrekking tot het te voeren beleid door te zetten en, waar de wet zulks niet deed, de competentie van de lagere organen te bepalen.

Zo min als men vroeger wilde erkennen, dat wat men beschouwde als onwettige inbreuken op de autonomie — we denken slechts aan de opsomming van die inbreuken door Prof. Oppenheim, dat toch eigenlijk maar kinderspel was bij wat wij later hebben beleefd <sup>1)</sup> — een schakel vormt in de normale staatsrechtelijke ontwikkeling, zoo „toornit” men thans tegen de toepassing van het vernietigingsrecht en ziet daarin, gelijk b.v. Mr. Dr. H. Vos, een voor de autonomie doodelijk wapen in de hand van het centraal gezag, om de gemeentebesturen buiten de wet om bij de regeling van hun huishouden naar zijne inzichten te dwingen.” <sup>2)</sup>

Hij is de meening toegedaan, dat de practijk er allengs toe heeft geleid, „dat de gemeentebesturen niet langer, gelijk de bedoeling „geweest is van de herziening der Grondwet in 1848, bestuurd „worden naar de regelen, die daarvoor in de wet zijn vastgelegd, „maar geleidelijk en meer en meer in dat bestuur beheerscht „worden door de opvattingen, neergelegd in Koninklijke besluiten „en ministerieele beschikkingen.” <sup>3)</sup>

De ontwikkeling van het vernietigingsrecht in het moederland sedert 1848, waarin thans ook het Indische vernietigingsrecht deelneemt, dat in de wettelijke bewoordingen en strekking geheel met het Nederlandsche overeenkomt, hangt ten nauwste samen met het gerijpte inzicht, dat een volledige zelfstandigheid der lagere gemeenschappen niet mogelijk is en dat de vrijheid der lagere besturen in vele opzichten moet worden beperkt. Het begrip „algemeen belang”, waar dat gebruikt wordt als grond voor vernietiging, wordt niet meer, zooals vroeger, opgevat als identiek met rijksbelang, zoodat thans wegens strijd met het algemeen belang elke regeling of beschikking kan worden vernietigd, die een belang schaaft, dat hooger gewaardeerd wordt dan het belang, dat die regeling of beschikking beoogt <sup>4)</sup>, of zelfs het belang van de gemeenschap, die de beslissing nam.

<sup>1)</sup> G. A. van Poelje, „Naar onbekende stranden” 1934, pag. 4.

<sup>2)</sup> Mr. Dr. H. Vos, Praeadvies in „Gemeentebestuur” 1924, pag. 233.

<sup>3)</sup> Idem pag 236.

<sup>4)</sup> Mr. C. W. van der Pot, Nederlandsch Bestuursrecht 1932, pag. 228.



De vernietiging vindt thans plaats op grond van doelmaticheids overwegingen, d.w.z. doelmatigheid in den zin van wat uit een oogpunt van algemeen staatsbelang bezien doelmatig moet worden geacht. Dit is alleen mogelijk, als het ingrijpen van de Regeering of een orgaan daarvan, in iets dat naar de meening van dat hoogere gezag verkeerd gaat, in alle gevallen en te allen tijde kan plaats vinden. De Grondwet van 1848 gaf — in tegenstelling met het voorstel der staatscommissie, die slechts het beginsel in de Grondwet wilde neerleggen en de uitwerking ervan aan de wet wilde overlaten — de Kroon het onbeperkte vernietigingsrecht. In 1887 werd dit stelsel echter verlaten en de mogelijkheid tot invoering van administratieve rechtspraak geopend. Zoo werd dus in theorie de macht des Konings ten aanzien van het vernietigingsrecht ingeperkt, doch ten aanzien van plaatselijke verordeningen en reglementen bleef deze onbeperkt gehandhaafd.

In 1922 echter verviel ook deze restrictie en sedert dien zal de wettelijke regeling het recht des Konings om de beslissingen van gemeentebesturen te schorsen en te vernietigen mogen beperken. Dezelfde formulering geldt thans voor het repressief toezicht van het hooger gezag op de handelingen der Indische lagere gemeenschappen. Aan deze (eventueel te maken) wettelijke beperking van het vernietigingsrecht ligt de opvatting ten grondslag, dat het toezicht moet blijven binnen de grenzen, die de wet daaraan heeft gesteld en dat overschreiding dier grenzen moet kunnen worden hersteld door de uitspraak van een macht, die van beide partijen onafhankelijk is en berust dus op de aanvaarding van de soevereiniteit van de onderdeelen als een onvervreemdbaar en onschendbaar natuurrecht tegenover de soevereiniteit van den Staat. Sinds in 1887 de Grondwet de wettelijke regelen der materie voorschreef, werd in 1894 een ontwerp-regeling van de administratieve rechtspraak door een voor dat doel ingestelde staatscommissie opgesteld. In 1905 werd door de Regeering een drie-tal wetsontwerpen, houdende maatregelen tot regeling der administratieve rechtspraak ingediend; de ontwerpen-Loeff, welke echter geen gunstig lot beschoren waren. De ontwerpen, ten minste voorzoover deze op de administratieve rechtspraak zelve sloegen, bereikten de openbare behandeling in het parlement niet en werden in het jaar 1910 door de Regeering teruggenomen. In hetzelfde jaar werden de ontwerpen-Loeff aan een scherpe critiek onderworpen door Prof. Struycken, die zich vooral richtte tegen het beginsel der administratieve rechtspraak, welke volgens Struycken, wel paste in de rechtsstaatsgedachte van de tweede helft der vorige eeuw, „die een eigen rechtssfeer toekent aan de „lagere corporaties en de burgers, waarin slechts door een materiele wet mag worden ingegrepen, maar niet meer in den

„modernen democratischen staat. De administratie staat in de „moderne parlementaire democratiën niet meer tegenover de burgerij, maar is uit haar voortgekomen en van haar sociale gedachten en strevingen doortrokken”. 1)

Al heeft deze verhandeling niet nagelaten haar invloed op de meeningen te doen gevoelen, toch bleven de protesten van verschillende zijden, vooral van de zijde der gemeentebesturen aanhouden tegen een gebruik van het recht der Koningin om lagere beslissingen wegens strijd met het algemeen belang te vernietigen, welke, naar men meende, onwettige inmenging in gemeentelijke aangelegenheden beteekende, waarvoor men rechtsbescherming behoefde. De ontwikkeling van het vernietigingsrecht op doelmatigheidsgronden had er n.l. toe geleid, dat de Regeering haar oordeel nopens de doelmatigheid van bepaalde maatregelen deed gelden boven het oordeel der gemeentebesturen, ook op die gebieden, waarop — volgens het standpunt van de aanhangers van de rechtsstaatsgedachte — principieel aan de gemeentebesturen vrijheid van regelen volgens eigen plaatselijke behoeften toekwam, meestal met het positieve doel om een door de Regeering noodig geachte eenheid in het beleid van bepaalde onderdeelen van den publieken dienst te beoordeelen. 2)

Dit kon ook niet anders, omdat de begrenzing van de bevoegdheden der Regeering tegenover de lagere gemeenschap, steeds minder in de wet kon worden gevonden, en steeds meer aan de Regeering werd overgelaten om telkens, naar eigen inzicht de vrijheid der lagere bemoeiing te beperken. De herhaalde pogingen, we memoreeren slechts de prae-adviezen van Mrs. Fockema Andreae en Vos, uitgebracht voor het congres der Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten in 1924 3), om tot instelling van een onafhankelijke administratieve rechtspraak te geraken, waarbij de administratieve rechter de contrôle over het vernietigingsbesluit zou verwerven, ook waar dat vernietiging wegens strijd met het algemeen belang zou betreffen, moesten wel stranden op de onmogelijkheid de rechtsgrenzen aan te wijzen voor de overheidsbevoegdheid ten aanzien van de, een onderdeel van den Staat vormende, lagere gemeenschappen. Het denkbeeld der administratieve rechtspraak als rechtscontrôle op het overheidstoezicht, kan thans wel beschouwd worden te hebben afgedaan, hetgeen dus beteekent

1) Prof. Mr. Dr. A. A. H. Struycken, Administratie of Rechter 1910, pag. 11.

2) G. A. van Poelje, Beginselen van het Nederlandsche Administratief recht, 1927, pag. 268/269.

3) Over de vraag: „In hoeverre leert de practijk, dat de gemeentebesturen niet voldoende beschermd zijn tegen willekeur van den kant der boven hen gestelde organen en in hoeverre kan aan dat bezwaar worden tegemoet gekomen door invoering eener onafhankelijke administratieve rechtspraak. (Gemeentebestuur” 1924, No. 4).



de onaantastbaarheid van het recht der centrale overheid, die bij de hanteering van dat recht het doelmatigheids criterium, eigen achterliggende normen, als richtsnoer zal mogen gebruiken. Daar het wezen der rechtsbetrekkingen tusschen hooger en lager gezag zich steeds verder verwijderd van de normen, die Thorbecke in de Grondwet en Gemeentewet heeft bedoeld vast te leggen, heeft ook het karakter van het vernietigingsrecht, evenals die rechtsverhouding zelve, een wijziging ondergaan. Bedoeld recht vormt als het ware een aanvulling op de wetgevende functie, die het centrale gezag reeds bezit. Het vernietigingsrecht kan zich dus in positieven zin uiten.

Dat wil natuurlijk niet zeggen, dat de Regeering nu ook het recht bezit om voor de vernietigde of niet-goedgekeurde beslissingen haar eigen oordeel in besluit-vorm in de plaats te stellen, maar er schuilt toch wel in een verlaten van het standpunt, dat het karakter van het overheidstoezicht bloot afwerend zou zijn.

Een voorbeeld van de administratieve practijk in het moederland bij de hanteering van het vernietigingsrecht door de Regeering om daarmee positieve gevolgen te bereiken, vormt de kwestie van het slachthuis te Rijsen. Bij Koninklijk Besluit van 20 December 1920 (St. no. 957) werd het besluit van den Raad van Rijsen om het slachthuis publiek te verhuren, wegens strijd met het algemeen belang vernietigd, nadat te voren — bij K.B. van 29 December 1919 St. no. 1071 — op dezelfde gronden het raadsbesluit om het slachthuis niet open te stellen, eveneens was vernietigd.

De Kroon overwoog hierbij, dat de raad na de vernietiging van haar eerste besluit tot openstelling van het slachthuis had moeten overgaan en dat hij, door dat na te laten, in strijd gehandeld had met art. 159 (oud) van de Gemeentewet, dat de verplichting schept om „voor zooveel noodig” opnieuw in de vernietigde bepalingen te voorzien.

Hieruit moge worden afgeleid, dat de Regeering de opvatting huldigde, dat het de centrale overheid is, die oordeelt of de voorziening noodig is en niet het orgaan, dat het vernietigde besluit nam. De juistheid dezer vernietiging werd dan ook door Oppenheim-van der Pot betwist: „Besluiten om iets niet te doen zijn „nergens aan het vernietigingsrecht onttrokken, maar, voorzover „zij liggen op het terrein der autonomie, kan met de vernietiging „nooit bereikt worden, dat nu het lagere bestuur de verplichting „ontstaat om wel te handelen. Ook art. 159 van de Gemeentewet „heeft niet de strekking om den raad te dwingen van zijn weigering „afstand te doen.”<sup>1)</sup> Dit standpunt vond bevestiging in het vonnis

<sup>1)</sup> Mr. J. Oppenheim, Het Nederlandsch Gemeenterecht I 1928, pag. 104.

van de rechtbank te Almelo van 22 December 1928 W 11924, waarbij het besluit van den Commissaris der Koningin, optredende ex. artt. 126 en 127 o u d van de Gemeentewet, inhoudende een opdracht aan den burgemeester van Rijsen om de openstelling van het gemeentelijk slachthuis te bewerkstelligen, onverbindend werd verklaard. Het gaat hier dus weer om de beteekenis van de woorden „voor zooveel noodig” van art. 169 o u d van de Gemeentewet, welke de gemeentebesturen wel de verplichting oplegt de noodige voorziening te treffen, echter het oordeel of zulks noodig is, volgens de classieke interpretatie, aan die lagere besturen overlaat.

Van een absolute verplichting is dus geen sprake, zooals in de Memorie van Antwoord ter toelichting op art. 159 o u d der Gemeentewet uitdrukkelijk werd vastgesteld.

„Hier geldt de regeling van onderwerpen, waarvan de regeling, „volgens de Grondwet, aan het Gemeentebestuur toekomt. Dit „heeft er in te voorzien voor zooveel het dit noodig „a c h t. Doet het dit niet, het is voor zijn verantwoording. De wet „mag in zijne plaats niet laten regelen of besturen door anderen, „wanneer de Grondwet het Gemeentebestuur bij uitsluiting be- „voegd verklaart. Het besluit houdende schorsing of vernietiging, „kan derhalve niet voorschrijven, wat verder te doen zal „zijn. Ofschoon dus het Gemeentebestuur niet kan worden ge- „dwongen, doet de wetgever toch wel, de noodige voorziening als „plicht op te leggen. Burgemeester, Wethouders en Raad krijgen „hierdoor te meer aanleiding om op de voorziening aanstonds be- „dacht te zijn.”<sup>1)</sup>

Een staatsrechtelijke verplichting echter, welker nakoming niet kan worden afgedwongen, waarbij zelfs het oordeel of tot nakoming zal worden overgegaan aan het op zijn fouten gewezen orgaan wordt overgelaten, is geen plicht meer, maar een bevoegdheid en dat kan toch ook niet de bedoeling van den wetgever geweest zijn. Om de uit deze interpretatie voortvloeiende, bij de bewindspractijk niet passende, competentie-moeilijkheid te vermijden koos de Regeering in Nederland en in Indië, om waar gewichtige belangen vasthouding aan de oude normen niet langer gedoogen, de administratieve wet om toch haar doel te bereiken, d.i. de lagere gemeenschappen te nopen om ingeval van vernietiging c.q. niet-goedkeuring, voor zooveel zij, de Regeering, zulks noodig acht, opnieuw in de behandelde zaak te voorzien. (b.v. de regelingen betreffende de finantiëele rechtspositie der locale ambtenaren).

In Indië is vernietiging van een „negatief” besluit eenige malen voorgekomen (b.v. het Gouvernementsbesluit van 6 Juni 1927 no.

<sup>1)</sup> J. W. A. C. van Loenen, De Gemeentewet en haar toepassing I. 1934, pag. 656.



6 tot vernietiging van het besluit van den regentschapsraad van Bandoeng van 29 November 1926, waarbij besloten werd niet over te gaan tot het bepalen van een bedrag, als bedoeld in art. 84 lid 2 Reg. Ord., het G.B. van 2 Juli 1906 no. 28 tot vernietiging van het besluit van het college van gecommiteerden van Poerworedjo van 4 November 1935 no. 35/A en het besluit van den raad van hetzelfde regentschap van 24 December d.a.v. no. 43/RR, houdende weigering van een vergunning voor den verkoop van melk en het G.B. van 2 Juni 1937 no. 10 tot vernietiging van het besluit van de regentschapsraad van Pasoeroean van 27 Juni 1935 no. RR 1970/5/242, waarbij afwijzend werd beschikt op een verzoek van een regentschaps-ambtenaar om toekenning van onderstand.<sup>1)</sup>

Doordat de lagere gemeenschappen in Indië zich in het algemeen volgzamer betoonen dan verscheidene harer zusteren in het moederland en de lagere organen steeds aan de bedoeling van de vernietigingsbesluiten tegemoet kwamen, bleven conflicten als dat met de gemeente Rijsen uit, echter het feit der hanteering van het vernietigingsrecht om een positief, door de Regeering gewild gevolg te bereiken blijft bestaan. Zij beteekent in feite een inmenging in de bevoegdheid van andere organen, dus een aantasting van het vrije zelfbeschikkingsrecht der lagere gemeenschappen. De vraag, die wetenschappelijke waarde behoudt, is deze, wat de regeering zou hebben gedaan indien de lagere organen zouden hebben geweigerd hun standpunt te herzien en of zij in dat geval zou hebben ingegrepen in wat men als de taak der lagere corporaties beschouwt.

Een ander geval van vernietiging verdient onze aandacht. Het is het volgende: Bij art. 1 van het besluit van 7 October 1935 no. 29 werd de verordening der Stadsgemeente Soerabaia tot heffing van een gemeentelijke inkomstenbelasting vernietigd wegens strijd met het algemeen belang.

Oorspronkelijk werden door verschillende gemeenten, zoals Batavia, Buitenzorg, Cheribon enz. eigen gemeentelijke inkomstenbelastingen geheven en de daartoe strekkende verordeningen zijn ook steeds door de Regeering goedgekeurd. Successievelijk zijn al deze belastingen echter vervangen door een heffing van opcenten op de landsinkomstenbelasting, omdat hierdoor een belangrijke besparing op de gemeentelijke administratie werd verkregen. Immers het gemeentelijk belastingapparaat kon dan, zoo niet geheel vervallen, dan toch belangrijk worden ingekrompen.

Tenslotte bleef op Java alleen Soerabaia over, waar nog een eigen inkomstenbelasting werd geheven. Kon in vroeger jaren deze

---

<sup>1)</sup> Praeadvies van Mrs. G. C. Suermondt en Th. A. M. Hoogvelt, Locale Belangen 1939. Mededeeling III. pag. 27.



eigen heffing worden aanvaard — na het intreden van de malaise en de daardoor noodzakelijk geworden bezuinigingen moest de dure belasting-administratie der gemeente Soerabaia wel de aandacht trekken. Een ingesteld onderzoek wees uit, dat door een omzetting der eigen belasting in een opcentenheffing een bezuiniging kon worden bereikt van plus minus f 30.000,— per jaar en het college van B. en W. stelde dan ook aan den raad voor tot deze omzetting over te gaan, welk voorstel echter werd verworpen. De gronden, waarop dat geschiedde zijn voor hetgeen hier verder volgt van geen beteekenis, zoodat deze buiten beschouwing kunnen blijven. Daarop greep de Regeering in en deed bij den B.G.S. van 20 December 1934 no. 3038/A den raad mededeelen, dat naar haar oordeel de door de eigen inkomstenbelasting veroorzaakte verzwaring van de kosten der gemeentelijke administratie een zoodanige ondoelmatige besteding van overheidsgelden beteekende, dat deze toestand in strijd moest worden geacht met het algemeen belang. De raad werd daarom uitgenoodigd alsnog over te gaan tot een omzetting van deze belasting in een opcentenheffing. Wederom brachten B. en W. een voorstel ter zake voor bij den raad, doch ten tweede male werd dit verworpen.

Hierop volgde de vernietiging der — oorspronkelijk — goedgekeurde verordening bij het evengenoemde besluit van 7 October 1935. De Regeering overwoog daarbij, dat de eigen inkomstenbelasting aanleiding gaf tot een ondoelmatige besteding van overheidsgelden en dat daarom een omzetting in een opcentenheffing behoorde plaats te hebben. <sup>1)</sup>

Uit gelijke overwegingen werd de z.g. „aanvullende inkomstenbelasting verordening” van de stadsgemeente Bandoeng bij G.B. van 2 Februari 1937 no. 27 vernietigd.

Aangezien de rechtsverhouding tusschen de lagere gemeenschappen en het centrale gezag zich niet laat afbakenen door bepaalde in de organieke wetgeving vastgelegde normen, hangt hetgeen de lagere organen mogen regelen geheel af van wat zij naar het inzicht van de centrale overheid doelmatig vermogen te regelen. De vernietiging is mede een uitvloeisel van die rechtsverhouding en de toepassing van het vernietigingsrecht in de onderhavige gevallen vormt voor de Regeering een nieuwe mogelijkheid om rechtscheppend op te treden, omdat zij daarmee te kennen geeft, dat verdere locale bemoeienis met de inkomstenbelasting, door haar als ondoelmatig wordt beschouwd en dat de heffing van een dergelijke belasting bij uitsluiting zal behooren tot de bevoegdheid van een ander orgaan i.c. het Land.

---

<sup>1)</sup> Ontleend aan een artikel in *Locale Belangen*, aflev. 2, pag. 21/22.



De hier besproken vernietiging beteekent een versterking van de centralisatiegedachte, doordat daarmee een belangrijke inperking van de locale bevoegdheid op het stuk der plaatselijke belastingen werd verkregen. Tusschen deze vernietiging en de algeheele afschaffing van de eigen inkomstenbelasting in het moederland door de financiëele verhoudingswet van 1929, bestaat wel verschil in methode, doch niet in principe.

De gedeeltelijke vernietiging van beslissingen van lagere gemeenschappen wegens strijd met de wet of met het algemeen belang is zoowel door de Nederlandsche als door de Indische administratie meerdere malen toegepast en wordt ook door de officieele wetenschap goedgekeurd, mits de te vernietigen beslissing naar den inhoud splitsbaar is, d.w.z. dat door de vernietiging van enkele onderdeelen der lagere beslissing het geheel niet van aard en strekking verandert, m.a.w., dat aan het bloot-afwerend — dus niet positief wijzigend — karakter van het vernietigingsrecht niet wordt getornd.

In het moederland is bij de gedeeltelijke vernietiging echter reeds eenige malen de bedoeling der Kroon gebleken, om in stede van zich te bepalen tot een zuiver negatieve contrôle, Haar inzichten aan de gemeentebesturen op te dringen. Daardoor komt de vernietiging neer op wijziging, opzij schuiven van een ander orgaan, om zichzelf bevoegdheid te verschaffen.

Zoo werd bij K.B. van 7 Juni 1921 (St. 756) een onderdeel van een besluit wegens strijd met de wet vernietigd, dat niet als afzonderlijk onderdeel was geformuleerd. Het zelfde geschiedde bij K.B. van 12 Juli 1922 (St. 447). Het eerste vernietigde een artikel uit een verordening der Gemeente Schoten „behalve voorzover de bepaling zich ook uitstrekt tot een boschbouw onderneming”; het tweede een beslissing van den raad der gemeente Weesp tot terugvordering van aan ambtenaren betaalden duurte toeslag „voorzover het betrekking had op onderwijzers, bij het openbaar lager onderwijs”. Bij K.B. van 31 Juli 1926 (St. 279) werd de bepaling „niet eervol” uit een ontslag besluit vernietigd, waardoor het besluit geheel van aard en strekking veranderde. Een ander soortgelijk geval noemt Dr. J. P. Fockema Andreae.<sup>1)</sup> De Kroon vernietigde het besluit van een Raad van Arbeid tot verlaging van de salarissen der ambtenaren van dien raad met 10 %, waarvan de eerste duizend gulden werd uitgezonderd, voorzover het die uitzondering betrof. Het besluit werd daardoor een verlaging over de geheele linie, wat juist de raad niet had gewild. De Regeering zette aldus haar zin door.

| In al die gevallen werd het vernietigingsrecht dus uitgeoefend met een uitgesproken positief doel.

<sup>1)</sup> Weekblad voor Gemeentebelangen 1924, no. 42.



De in het moederland vrij algemeen aanvaarde opvatting, dat partieele vernietiging ongeoorloofd moet worden geacht, tenzij hetgeen vernietigd wordt splitsbaar is naar inhoud en formulering, heeft de Indische Regeering blijkbaar ook tot de eigene gemaakt. Dit komt tot uiting in de formulering van het G.B. van 12 Juni 1937 no. 21, dat een besluit van een regentschapsraad vernietigde, waarbij vergunning was verleend tot het houden van een particulieren pasar, onder voorwaarde, dat geen pasar zou mogen worden gehouden op Maandag en Vrijdag, omdat zulks, naar de regentschapsraad vreesde, een in de onmiddellijke nabijheid gelegen desapasar te veel concurrentie zou veroorzaken.

In verband met het, reeds vroeger bekend gesteld, Regeeringsinzicht, dat concurrentievrees de locale overheid niet mag weerhouden om, onder omstandigheden waarin dit wenschelijk of nuttig kan zijn, de vereischte vergunningen voor particuliere pasars te verleenen, werd deze beperkende voorwaarde van het vergunningsbesluit vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. De conclusie van bedoeld besluit luidde: „dat mitsdien bedoelde voorwaarde, als zijnde van bijkomenden aard en voor afzonderlijke beoordeeling vatbaar, wegens strijd met het algemeen belang voor vernietiging in aanmerking komt”.

In strijd daarmee echter is een vernietigingsbesluit van 21 December 1934 no. 31, dat door Mr. J. van Harreveld in „Locale Belangen 1934 1) als „een bedenkelijke administratieve practijk” werd gequalificeerd. Het betrof hier een besluit van den raad der Stadsgemeente Buitenzorg, waarbij aan den secretaris dier gemeente eervol ontslag werd verleend uit den dienst der gemeente met gelijktijdige uitkeering van een bedrag van f 10.000,—, waarvoor genoemde ambtenaar afstand zou doen van alle rechten, die hij zou kunnen ontleenen aan de Buitenzorgsche ambtenarenregeling. De secretaris kon n.l. aanspraken doen gelden op buitenlandsch verlof wegens 7 jarigen dienst. Dit verlof zou de gemeente f 11.000,— kosten. Inplaats van buitenlandsch verlof werd den secretaris — na onderling overleg op eigen verzoek — eervol ontslag verleend, tegen een schadeloosstelling van f 10.000,—. Een voor de gemeente oogenschijnlijk voordeelige transactie, die echter, daar het recht op verlof een niet verhandelbaar object is, niet door den beugel kon. Het college van gedeputeerden der provincie West-Java droeg het besluit aan de Regeering ter vernietiging voor als strijdig met het algemeen belang, daar de uitkeering van f 10.000,— z.i. als een onverplichte en ongemotiveerde vrijgevigheid moest worden aangemerkt. Tusschen dit voorstel en de regeeringsbeslissingen verliepen eenige maanden. Toen de tijd drong — de ont-

---

1) pag. 97/99.



slagen ambtenaar had intusschen reeds passage besproken op een naar Nederland vertrekkend schip — besloot de stadsgemeenteraad, die zijn secretaris een rustig vertrek wilde waarborgen, om voor het geval de Regeering zijn besluit mocht vernietigen aan den ambtenaar buitenlandsch verlof te verleenen vanaf den vertrekdatum van het schip. Omstreeks vier maanden na dit vertrek vernietigde de Regeering de voorwaarde van het eerst bedoelde besluit, en liet het ontslag besluit dus zonder meer bestaan, den burgemeester uitnodigend op het verlofsbesluit terug te komen.

De overwegingen, die de Regeering bij hare beslissing hebben geleid, doen, als zijnde voornamelijk van administratief-technischen aard hier weinig ter zake, noch of deze beslissing, uit een billikheids oogpunt bezien, een juiste kan worden genoemd. Het feit blijft bestaan, dat zij door de partieele vernietiging van het raadsbesluit een deel daarvan liet voortbestaan, dat zonder het vernietigd deel nooit zou zijn genomen, evenals dat zij daarmee blijk heeft gegeven overtuigd te zijn van haar recht om middels het vernietigingsrecht een lagere beslissing te wijzigen d.i. dus haar eigen oordeel in de plaats te stellen van het afgekeurde. In het door Mrs. G. C. Suermondt en Th. A. M. Hoogvelt uitgebracht praeadvies „betreffende de vraag of de wettelijke regeling van het vernietigingsrecht voldoet,” wordt nog een vernietiging gesingaleerd, welke blijkbaar door hetzelfde inzicht werd ingegeven. <sup>1)</sup> Het ging hier om een vernietiging van een in hooger beroep genomen beslissing.

In de artt. 53 t/m 55 Stadsgemeente-ordonnantie is de procedure geregeld, welke gevolgd moet worden, indien een „nieuw inkomend lid” van den stadsgemeenteraad zich verzet tegen zijn niet-toelating als raadslid. Van de beslissing van den raad kan de niet-toegelatene in beroep komen bij het college van gedeputeerden, terwijl van de beslissing van dit college weer beroep openstaat op den Gouverneur-Generaal. In het bedoelde geval nu, besliste het college van gedeputeerden van West-Java in beroep tot niet-toelating van een tweetal verkozenen in een stadsgemeente. Van deze beslissing kwamen betrokkenen in beroep bij den Gouverneur-Generaal, die bij het besluit van 15 Sept. 1936 no. 25 de beslissing van gedeputeerden vernietigde. Hierbij werd o.m. overwogen, dat het besluit van het college van gedeputeerden in strijd is met het algemeen belang en deswege behoort te worden vernietigd. Bovendien werd gelet op art. 129 P.O.

„Hieruit blijkt, dat de Regeering geen beslissing in beroep krachtens art. 55 lid 2 Stadsgem. Ord. heeft genomen, doch zuiver het Haar toekomstige vernietigingsrecht heeft gehanteerd. Afge-

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1939. Mededeelingen no. 111, pag. 46.



„zien van deze, door niets gemotiveerde afwijking van de terzake  
„voorgeschreven beroepsprocedure, vertoont dit besluit — dat der-  
„halve zal zijn te beschouwen als een vernietigingsex-art. 129  
„P.O. — de reeds vaker gesignaleerde neiging, om aan het afwe-  
„rend karakter van de vernietiging positieve gevolgen te ver-  
„binden. Immers volgt onmiddellijk achter het vernietigings dic-  
„tumde zinsnede: „en mitsdien de heeren P. G. D. en W. J. M. R. D.  
„toe te laten tot het lidmaatschap van den stadsgemeenteraad.” ”

Aan de reeks van gevallen, waarin de hogere macht middels een vernietiging of een weigering van de goedkeuring het door haar opgedragen toezicht naar de werkelijke staatsrechtelijke beteekenis van dat begrip (d.i. het ongedaan maken van een lagere beslissing en de vervanging daarvan door een betere; immers zonder een voorziening in de gevolgen zou de vernietiging of de weigering van de goedkeuring haar effect missen) uitoefent, moet nog een aantal andere worden toegevoegd, waarbij de zienwijze der centrale overheid eveneens invloed in positieven zin heeft n.l. bij de contrôle op de financiëele omstandigheden der lagere gemeenschappen. De aard van de financiëele verhouding tusschen de centrale overheid en het lagere gezag is van de grootste beteekenis voor de meer of minder groote bewegingsvrijheid der lagere besturen.

In tijden van groote geldruimte zal gemeenlijk die bewegingsvrijheid aanmerkelijk toenemen. Zoodra echter de materieele zorgen der lagere corporaties tot ernstige versobering nopen en meer nog als de waarborgen voor een dergelijke taakvervulling dreigen te gaan ontbreken, ziet het centrale gezag zich geplaatst voor de noodzaak de contrôle op het beleid der locale gemeenschappen in dit opzicht te versterken en zijn invloed op de locale financiëele aangelegenheden te vergrooten.

In het bijzonder zal zulks het geval zijn als de Regeering door het verleenen van subsidies of toekenning van landsuitkeeringen de lagere besturen tot eenrichtige vervulling van hunne taak in staat moet stellen. Is het dan te verwonderen, afgescheiden van de plicht der Regeering om in te grijpen als zekere moeilijkheden, al dan niet hun grond vinden in de nalatigheid of onbekwaamheid der lagere besturen, gevaar op leveren voor het algemeen welzijn der staatsgemeenschap, dat zij de toekenning dier uitkeeringen afhankelijk stelt van een beperking der activiteit van de plaatselijke organen binnen de door haar getrokken grenzen?

Het spreekt van zelf, waar het hier besteding van gelden betreft afkomstig van de centrale gemeenschap, dat de beoordeeling van het gebruik, dat de lagere besturen van die gelden denken te maken, in laatste instantie bij de Regeering moet berusten.



In Nederland zijn in de afgelopen jaren tal van maatregelen genomen, die de bewegingsvrijheid der gemeenten op financieel gebied in vele opzichten hebben gekluisterd. De voornaamste zijn wel: het Kasvoorschottenwetje (wet van 11 Februari 1932 St. no. 48), de Wet Steun noodlijdende gemeenten (wet van 22 December 1933 St. no. 715) en de Wet Werkeloosheidssubsidiefonds (wet van 4 Maart 1935 St. no. 76) en hare uitvoeringsvoorschriften, die de gemeenten financiële medewerking van de zijde van het rijk toezeggen, mits zij zich met betrekking tot het door hen te voeren financieel beleid, steunverleening en werkverschaffing aan werkloozen, geheel gedragen naar de inzichten der Regeering en hun werkzaamheid instellen op het beleid van het centrale gezag. De Indische wetgever is deze weg opgegaan door de schepping van een reeds eerder besproken toezichts-bevoegdheid voor de centrale overheid op de uitvoering van waterstaatswerken door de lokale gemeenschappen met Landssubsidie. Echter de wijze, waarop gedurende de afgelopen jaren (de uiteindelijk in het jaar 1938 tot stand gekomen ordonnanties, St. no. 169 en 170, waarbij de financiële verhouding tusschen het Land en de lagere gemeenschappen werd geregeld, hebben daaraan een einde gemaakt) de Indische Regeering het systeem van vaste landsuitkeering aan de plaatselijke organen heeft gehanteerd door de, als gevolg van de crisis noodig geworden, kortingen daarop in verband te brengen met de verschillende desiderata, welke de centrale overheid aan een met de tijdsomstandigheden in overeenstemming zijnd lokaal financieel beheer meende te moeten stellen, bewijst, dat ook zij het pad der „zonde” verder is opgegaan, voor eigen leering doof.

Het bedrag der korting werd afhankelijk gesteld van den financiëleen toestand van de betrokken rechtgemeenschappen. Alvorens de korting vast te stellen trad de Regeering in overleg met de betrokken locale besturen ten einde na te gaan in hoeverre de achteruitgang der middelen zou kunnen worden opgevangen door verhooging van belastingen, versobering enz.

In de Memorie van Antwoord op het Gedelegeerdenverslag betreffende de korting voor het jaar 1933 op de vaste uitkeering aan openbare gemeenschappen deelde de Regeering hieromtrent het volgende mede: <sup>1)</sup>

„Aanvankelijk (is) bij de berekeningen der kortingsbedragen „zooveel mogelijk te werk gegaan volgens een bepaald plan, dat „echter om voor de hand liggende redenen telkens wijzigingen „moesten ondergaan als gevolg van steeds moeilijker wordende „tijdsomstandigheden. Het is duidelijk, dat afgescheiden van een „stelselmatig onderzoek naar de beperking van ondoelmatige en

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1934, pag. 9.



„niet urgente nieuwe werken, aanpassing van de onderhoudsfondsen tot het strikt noodzakelijke, versobering en doelmattige opzet van personeelsformaties, de financiële toestand van een openbare gemeenschap een overheersende factor is voor de bepaling van de crisiskorting. Het behoeft geen betoog, dat bij de beoordeeling van dezen toestand niet alleen aandacht wordt geschonken aan de omstandigheden waarin de gemeenschap op het moment van de berekening der kortingen verkeert, maar ook aan de factoren, welke voor de verdere ontwikkeling van het res-sort van belang zijn. Waar de verschillende openbare gemeenschappen in capaciteit belangrijk uiteen loopen, hetgeen reeds tot uitdrukking komt in de bedragen der Landsbijdragen, ligt het voor de hand, dat ook de bedragen der kortingen sterk uiteen loopen.”

„Het overleg is voorts noodig, om er zooveel mogelijk voor te waken, dat een zuinig beheer niet leidt tot nadeel van de betrokken gemeenschap.”

Hieruit blijkt wel, dat de korting op de vaste Landsuitkeeringen door de centrale overheid werd gehanteerd met het positieve doel zich een medezeggingschap te verzekeren in het gansche lager gemeenschapsbestel, voor zoover de handelingen dier gemeenschappen financiële gevolgen zouden kunnen hebben.

Van zelfsprekend wordt dit verdedigd met het oog op de bijzondere eischen welke de slechte tijdsomstandigheden aan het Landsbestuur stellen, echter het feit, dat de heele opzet de tendenz ademt van inperking, tot kleiner maken van de locale zelfstandigheid, valt niet te ontkennen.

Ook heeft de Regeering de macht, die de organieke wetgeving haar toekent tot goedkeuring van de door de lagere gemeenschappen te heffen belastingen, aangewend om op de belastingvorderingen een nauwlettend toezicht uit te oefenen, om er zooveel mogelijk voor te waken, dat de inkomsten-verminderingen als gevolg van de crisiskortingen, niet zonder meer door belasting verhoogingen worden gecompenseerd, met het doel de door de lagere besturen te voeren financiële politiek in banen te leiden die zij als aangewezen beschouwde. Dit deed zij b.v. door van te voren in circulairevorm de normen aan te geven, waarvan zij haar goedkeuring afhankelijk zou stellen. <sup>1)</sup>

Anderzijds stelde de wijze, waarop de Regeering het stelsel der landsuitkeeringen en de kortingen daarop hanteerde, haar in de

---

<sup>1)</sup> Zoo werd b.v. in B.G.S. van 23 Maart 1933, no. 872/A (Locale Belangen 1933, pag. 259) medegedeeld, dat het tarief van een (woon) forensenbelasting  $\frac{1}{3}$  deel van het tarief der opcentenheffing niet te boven mag gaan en dat het belastbaar minimum van die belasting bij dat van de opcentenheffing dient aan te sluiten.



gelegenheid financieel minder krachtige en de enkele noodlijdende gemeenschappen lang een omweg te dwingen bepaalde belastingen in te voeren en deze ook in dit opzicht hare inzichten met betrekking tot het te voeren financieel beleid op te dringen. Een voorbeeld hiervan vormt de methode, welke werd gebruikt bij de sanering van de financieele positie van de stadsgemeente Semarang in 1939.

In een schrijven deelde de Directeur van Binnenlandsch Bestuur namens de Regeering aan de raad o.m. mede, dat de Regeering zich bereid verklaarde, met betrekking tot de begrootingstekorten over de dienstjaren 1936, 1937, 1938 en 1939, deze als een voldongen feit te aanvaarden.

Met betrekking tot het dienstjaar 1940 nam de Gouverneur-Generaal een ander standpunt in. De Directeur van Binnenlandsch Bestuur schreef in verband daarmee:

„De terzake uitgebrachte rapporten en ingediende voorstellen „geven den indruk, dat een verdere bezuiniging op de gemeentelijke uitgaven, voor zoover nog mogelijk, geen resultaten van „beteekenis zal kunnen opleveren. De materieele voorzieningen „blijken in verschillende opzichten op een dergelijk peil te staan, „dat een bezuiniging daarop niet verantwoord is. Een besparing „op den rentelast, middels een conversie lijkt evenmin mogelijk, „aangezien van een welslagen eener conversie niets te voorzegggen „valt.

„Wel zal het echter zaak zijn, dat het Gemeentebestuur zijn „volle aandacht blijft schenken aan de personeelslasten, welke een „groot deel van de gemeentelijke middelen opeischen.

„Naar het oordeel van Zijne Excellentie zullen voor het dienstjaar 1940 niettemin maatregelen dienen te worden getroffen om „het begrootingstekort eenigermate te doen verminderen. Het „College van Burgemeester en Wethouders heeft de aandacht gevestigd op de mogelijkheid om alsnog enkele nieuwe heffingen „in te voeren en bestaande gemeentelijke belastingen te verhoogen „en het College heeft zich bereid verklaard daartoe de noodige „voorstellen bij Uwen Raad in te dienen.

„Bedoelde voorstellen hebben betrekking op de invoering van „een straatbelasting tegen halveering van het aantal opcenten op „de verponding en insmelting van de terreinenbelasting, een verhooging van het aantal opcenten op de personeele belasting tot 25, „gepaard gaande aan een verlaging van de belastinggrens van „f 30.— tot f 20.—, een verhooging van de waterleidingtarieven en „de invoering van een belasting op radiotoestellen.

„Hoewel de Regeering Haar standpunt met betrekking tot „laatstbedoelde heffingen nog niet heeft bepaald, zal Zij gaarne „nader uitgewerkte en toegelichte voorstellen ontvangen.

„Vorenbedoelde maatregelen kunnen het tekort over het dienstjaar „1940 gedeeltelijk overbruggen. Daarbij wordt niet over het hoofd „gezien, dat de op de burgerij van Semarang drukkende lasten aan „zienlijk verzwaard zullen worden, doch bedacht dient te worden, „dat voor een saneering van de financieele positie in de eerste plaats „de stadsgemeente zelf al het mogelijke in het werk dient te stellen „en voorts, dat de eischen, welke in de huidige omstandigheden „aan het Lands budget worden gesteld, van dien aard zijn, dat een „tegemeetkoming op ruimer basis niet kan worden verleend.

„Op grond van het vorenstaande heeft de Landvoogd besloten „om over de jaren 1936 tot en met 1939 een Landsbijdrage te ver „leenen tot het werkelijk nadeelig slot van de begrootingsrekenin „gen van den gewonen dienst over deze jaren; terwijl voor het „dienstjaar 1940 gerekend kan worden op een Landsbijdrage van „f 125.000.— onder voorwaarde echter, dat de door het College „van Burgemeester en Wethouders in te dienen voorstellen op „korten termijn door Uwen Raad zullen worden aanvaard.”<sup>1)</sup>

De Regeering toont zich hier volkomen van haar verantwoorde-  
lijkheid bewust. Immers in den strijd om de maatschappij te be-  
schermen tegen een economisch verval, dat de grootste gevaren  
met zich brengt, behoort de Regeering wegens het nauwe verband,  
dat er bestaat tusschen de financiën van het Land en die der locale  
gemeenschappen en tusschen de uit beider constellatie voort-  
spruitende gevolgen, een krachtiger en ingrijpender contrôle te  
mogen doen gelden op het beleid der locale besturen in dit opzicht,  
dan waaraan men, toen men het recht tot regeling en bestuur van  
de eigen huishouding op den grondwettelijken troon plaatste, ook  
maar in de verste verte had kunnen denken.

Het algemeen welzijn der staatsgemeenschap brengt noodzakelijk  
met zich mede, dat de vrijheid der locale activiteit gebonden wordt  
aan den eisch van doelmatigheid. Het oordeel daarover berust bij  
de wet of bij het toezichthoudend gezag.

---

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1939, pag. 329/330.



## HOOFDSTUK IV.

### HET TOEZICHT OP DE INLANDSCHE GEMEENTEN.

Zooals reeds eerder werd betoogd, bleef tot het begin van deze eeuw de verhouding tusschen het Land en de inheemsche rechtsgemeenschappen op Java en in de Buitengewesten ongeregeld, tengevolge waarvan het bestuur over deze gemeenschappen geheel gebonden was aan de inzichten van de betrokken organen der centrale overheid (de bestuursambtenaren), die zich niet behoefden te bepalen tot het uitoefenen van toezicht op de handelingen der lagere corporaties, doch zich mengden in de lagere bestuursvoering zelf door het geven van leiding, waar mogelijk, door directe bevelgeving indien zulks noodzakelijk leek.

Eerst in het jaar 1906 ging de Regeering er toe over om voor Java en Madoera (met uitzondering van de Zelfbesturen en de z.g. particuliere landerijen) de samenstelling, de inrichting en de bevoegdheid der dorpsbesturen in een ordonnantie vast te leggen (de Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera: St. 1906 - No. 83), waartoe sedert 1854 art. 71 lid 2 R.R. haar de gelegenheid had geboden. Voor de Buitengewesten duurde het tot 1918 voor dat de eerste I.G.O. n.l. die voor Sumatra's Westkust (St. 1918 - no. 677) tot stand kwam, die in de volgende jaren door een aantal andere, voor de gewesten Banka en onderhoorigheden, Palembang, Lampongsche Districten, Tapanoeli, Amboina, Billiton, Zuider en Oosterafdeeling van Borneo en Menado (Minahassa), werd gevolgd, totdat een uniforme regeling in het jaar 1938, de Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten (St. no. 490) aan deze verscheidenheid voor goed een einde maakte.

Genoemde ordonnanties hadden ten doel de rechtspositie van de Inlandsche gemeenten nader te regelen, opdat de inhoud van Art. 71, lid 2 R.R. (Art. 128, lid 3 I.S.), dat aan de Inlandsche gemeenten de regeling en het bestuur der eigen huishouding had overgelaten, geen zinledige phrase zou blijven.

Met de vaststelling van deze rechtspositie, welke impliceert de aanwijzing van de onderlinge rechtsverhouding tusschen de Inlandsche gemeente en het hooger gezag, werd de toezichtsfunctie in het leven geroepen: het recht tot goedkeuring en vernietiging van de beslissingen der Inlandsche gemeentebesturen. De toekenning van deze bevoegdheid, in formuleering geheel overeenkomend met die, welke de Kroon tegenover de moederlandsche



gemeenten bezit, zou een aanleiding kunnen vormen — en is voor velen ook een aanleiding geweest — om de positie van deze Inheemsche instellingen tegenover de centrale gemeenschap te vereenzelvigen met de moderne dorps- en stedelijke autonomiën van het Westen en het — zelfs in een Westersche maatschappij niet te handhaven gebleken — eigen-meesterschap, het recht om de eigen huishouding naar eigen inzichten te regelen, als een nieuw palladium der inheemsche vrijheid in te halen. Zoomin echter als vóór 1906 de bestuursinmenging mocht worden geweten aan kleingeestige bemoeizucht van de bestuursambtenaren, maar moet worden beschouwd als een noodzakelijk gevolg van de hooge eischen, die de overheid bij haar streven naar behartiging van het zedelijk-, geestelijk- en materieel volkswelzijn, moest stellen aan de medewerking der dorpsbesturen, zoomin mocht men verwachten dat met de tot standkoming der Inlandsche Gemeente-Ordonnanties een toestand in het leven zou worden geroepen, waarbij de Inlandsche dorpsgemeenschappen of dorpsverbanden een zelfwerkzaamheid zouden ontwikkelen, die de vaderlijke bestuurszorg zou kunnen ontberen, zoodat volstaan zou kunnen worden met een lijdelijk toezicht.

De opdringende geestelijke en materiele invloeden van buitenaf hebben geen halt gehouden voor de doorn-pagars, waarachter de Inheemsche dorpsmaatschappijtjes zich hadden verscholen. Het moderne verkeer, de intensivere bestuursvoering, het Westersch grootbedrijf, de maatregelen ter verbetering van de volksgezondheid, den landbouw en de veeteelt, de stichting van het volkscredietwezen en andere te voren onbekende Westersche instituten, eischen van de dorpsbesturen zelfwerkzaamheid, initiatief, zelfstandig denken en handelen, kortom een nieuwe levenshouding, die dikwijls in flagranten strijd is met de oude gewijde gebruiken, de oude opvattingen en de oude levensgewoonten.

„De moderne aera behoeft het beste dier gewijde gebruiken en „loyaliteiten volstrekt niet te verstoren, maar zij vereischt daar- „naast en daarboven nog gansch wat anders; zij eischt in nog veel „hooger mate het vermogen tot samenwerking, welke gebaseerd „is op een economische arbeidsverdeeling en een rationeele pro- „ductie, niet op genealogisch of territoriaal saamhoorigheidsgevoel „en een alle buitenstaanders afwerende mystieke verbondenheid; „op de abstracte idee en niet bijna uitsluitend op de persoonlijke „verhoudingen, waarvan de meerderheid nog bovendien door de „geboorte voorgoed is vastgelegd. Zij eischt evenzeer zelfwerk- „zaamheid bij de behartiging van locale huishoudelijke belangen, „doch uit een oogpunt dat de gansche maatschappij ook buiten „den dorpskring genoegzaam doet overzien, derhalve ook geëigend „is om in zelfbesturende functie mede te werken aan de behartiging



„van de landstaak op lokaal terrein, zoomede in staat is om als „burger en kiezer aan de staatstaak mede te arbeiden.” 1)

De ontplooiing der auto-activiteit van de dorpsbevolking en dorpsbesturen, welke het doel moet zijn onzer koloniale staatkunde, vindt slechts uiterst langzaam plaats en zoolang de bevolking de evolutie-phase, waarin zij thans verkeert nog niet geheel ontworsteld is, zoolang zal directe bestuursinmenging in de huishouding van de Inheemsche dorpsgemeenschappen niet kunnen gemist. „Want zonder den in verschillend opzicht onmisbaren „directen en indirecten invloed van Westersch grootbedrijf en „zonder een buitengewone Regeerings- en Bestuursactiviteit, die „niet altijd tot leiding en toezicht beperkt kan blijven, omdat „wereldinvloeden en wereldverkeer niet welwillend buiten de „oude gemeenschappen blijven wachten, tot de Overheid met haar „overreding klaar is, zal men wel vergeefs blijven uitzien naar de „verbeide zelfwerkzaamheid.” 2)

Innige samenwerking tusschen de centrale overheid en de Inlandsche rechtsgemeenschappen is een eerste vereischte. Controleur A. Jonkers, die de Inlandsche gemeenten in Koelon Prâgå en Adikartâ aan een uitvoerige beschouwing onderwierp, gaf als zijn meening te kennen, dat het Binnenlandsch Bestuur, noch de bijzondere diensten het intermediair van de dorpsbesturen kunnen missen. „Het succes van de bemoeienissen van die diensten hangt „goeddeels van de medewerking der dorpsbesturen af.”

„Het spreekt wel vanzelf dat het hier om belangen gaat die „over de grenzen van de kaloerahan uitreiken, het is ook heel „goed mogelijk, dat deze belangen door het dorp niet worden „gezien en er aan de gewenschte medewerking wat hapert. In een „dergelijk geval is leiding van bestuurszijde noodzakelijk, zelfs al „zou die leiding op een ingrijpen in de huishoudelijke aangelegen- „heden neerkomen.” 3)

Dat het Binnenlandsch Bestuur als het zich mengt in de dorpsaangelegenheden, opdat deze zoowel als die van de totale gemeenschap naar behooren zullen worden behartigd, zich niet eerst afvraagt of het hier gaat om zaken, die tot de dorpsautonomie moeten worden gerekend, dan wel tot de medebewindstaak, spreekt wel vanzelf. Trouwens het zal dikwijls zeer lastig zijn, zool niet onmogelijk, om de verschillende werkzaamheden van de inlandsche gemeente onder een der beide functies, autonomie of mede-

---

1) A. D. A. de Kat Angelino, „Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch Indië” 1930. Eerste deel, tweede gedeelte, pag. 762.

2) A. D. A. de Kat Angelino t.a.p. Eerste deel, tweede gedeelte, pag. 836.

3) A. Jonkers. De Inlandsche gemeenten in Koelon Prâgå en Adikarta, Koloniaal Tijdschrift, Maart 1938, pag. 182.



bewind onder te brengen. <sup>1)</sup> De bemoeienis van de Inlandsche gemeente met landbouw, veeteelt, volksonderwijs en dorps-credietwezen, grijpt zoozeer in de volkssfeer, dat men ze zonder bezwaren onder autonomie kan rangschikken, terwijl daarbij nochtans bijna steeds de invloed van den betrokken bestuursambtenaar valt te onderkennen. Men zou zelfs zonder overdrijving kunnen zeggen, dat geen beslissing van beteekenis door de besturen van desa of marga wordt genomen, waarin het districtshoofd (op Java) of de controleur (in de Buitengewesten) niet de hand heeft gehad.

De activiteit van de Inlandsche gemeenten op het gebied van overheidszorg kan men dan ook moeilijk als uitingen van vrije zelfwerkzaamheid, als autonomie dus, beschouwen.

De waarschuwing, dat de Inlandsche Gemeente Ordonnantie in de eerste plaats is vastgesteld, om de „rechtspersoonlijkheid van „de Inlandsche Gemeente boven allen twijfel te stellen en dus ook „de eerbiediging daarvan door de ambtenaren te eischen” <sup>2)</sup>, zal het Bestuur alleen verstaan als een wenk der Regeering om zich bij zijn bemoeiingen met de Inlandsche gemeenten te beperken tot het geven van leiding, door op elk gebied van overheidszorg de gemeenten zooveel mogelijk medezeggenschap te laten en de besturen te prikkelen tot zelfwerkzaamheid. De macht echter om, waar noodig in gemeente-aangelegenheden regelend op te treden, berust bij het Binnenlandsch Bestuur, dat verantwoordelijk is voor den goeden zang van zaken in de Inlandsche gemeenten in politiek, financieel, en administratief opzicht, en de eenige waarborg, dat de ontwikkeling dier zelfstandigheid zoo weinig mogelijk wordt belemmerd, ligt in het verstandig inzicht van hooger hand in de waarde van de Inlandsche gemeente als zelfstandig orgaan. <sup>3)</sup> Dit is niet in strijd met art. 128 lid 3 I.S., dat aan de Inlandsche gemeenten de regeling en het bestuur van de eigen huishouding laat, met inachtneming van de verordeningen, uitgegaan van den Gouverneur-Generaal, van het gewestelijk gezag, van den resident of van de besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen, noch met de bepalingen van de Inlandsche Gemeente Ordonnanties, die de regelmatige werking van dat beginsel bedoelen te verzekeren, zelfs al bezigt art. 3 van de I.G.O. Buitengewesten de gebruikelijke formule: „De gemeente is bevoegd regelingen „te maken nopens onderwerpen, welke haar huishouding be- „treffen.”

Aangezien het onmogelijk is de bevoegdheidsgrens van de In-

---

<sup>1)</sup> B. F. Roskott t.a.p. pag. 5.

<sup>2)</sup> Bl. 9118. Rondschriften van den Directeur van Binnenlandsch Bestuur van 25 Mei 1918, nopens de beginselen, welke bij de bevestiging en regeling van het Inlandsch gemeentewezen in acht zijn te nemen.

<sup>3)</sup> A. Jonkers t.a.p. pag. 181.



landsche rechtsgemeenschappen in abstracto aan te wijzen, hebben de Inlandsche Gemeente Ordonnanties terecht geen onderscheid gemaakt tusschen autonomie en medebewindswerkzaamheden en dus ook geen verschil in sanctie, zoodat de aard van de te regelen belangen beslist omtrent de vraag in hoeverre en op welke wijze de gemeentebesturen in de rechtsverwezenlijking zullen worden betrokken. De juridische grondslag van het ingrijpen van de centrale overheid is daarmede gelegd.

Het toezicht is op overeenkomstige wijze geregeld als zulks in de organieke ordonnanties betreffende de hoogere rechtsgemeenschappen het geval is.

De beslissingen van de Inlandsche gemeenten kunnen voorzover zij met de wet (de van hooger gezag uitgegane verordeningen) of met het algemeen belang in strijd zijn, door het college van gecommitteerden van de regentschapsraad (den resident) worden vernietigd.

Evenals zulks bij de hoogere rechtsgemeenschappen het geval is, zullen de Inlandsche gemeenten zich hebben te richten naar de inzichten van het toezichthoudend gezag, omdat het toezicht, niet — zooals Gondokoesomo <sup>1)</sup> meent — kan bedoelen „deze zelfstandigheid van de desa binnen de natuurlijke grenzen te houden, „omdat men er tegen moest waken, dat die zelfstandigheid zou uitloopen op een prijsgeven van de rechten en belangen van de lands„eenheid,“ maar moet dienen om een doelmatige bestuursvoering te verzekeren, doelmatig niet alleen naar den maatstaf van het algemeen welzijn, maar ook naar die van het welzijn van de Inlandsche rechtsgemeenschap zelve. Het vernietigingsrecht draagt dan ook geen negatief-afwerend, maar een uitgesproken positief karakter.

Art. 6 van de I.G.O. Buitengewesten bevestigt dit door te bepalen, dat de resident de beslissingen van de Inlandsche gemeenten kan vernietigen bij een met redenen omkleed besluit, het welk voorzover nodig de gevolgen der vernietiging regelt. Het toezichthoudend gezag, de resident, draagt dus zorg, dat, wanneer hij zulks nodig oordeelt, de vernietigde beslissing door een nieuwe gevolgd wordt, zonder welke immers de vernietiging haar effect zou missen. De nieuwe beslissing zal gemeenlijk door het oorspronkelijk orgaan worden genomen, echter wanneer dat onwillig mocht blijven zulks te doen, bezit de resident het recht de noodige voorziening zelf te treffen. Dit voorschrift verzekert een doelmatige bestuursvoering en vormt het logische complement van de bevoegdheid der Inlandsche gemeenten om regelingen te maken nopens onderwerpen haar huishouding betreffende, waarmede echter geen

---

<sup>1)</sup> „Vernietiging van Dorpsbesluiten in Indië“ 1922, pag. 11.



gezagsvrijheid binnen eigen „natuurlijke grenzen” wordt gewaarborgd, maar het recht wordt toegekend om allerlei zaken te regelen, waarvoor locale differentiatie — naar het oordeel van hooger gezag — doelmatig moet worden geacht.

De I.G.O. voor Java en Madoera heeft het vernietigingsrecht op minder juiste wijze omschreven dan de veel moderner ordonnantie van St. 1938 - 490.

Art. 6 alinea 4 van eerstgenoemde ordonnantie verklaart voor vernietiging vatbaar „beslissingen van den in het tweede lid bedoelden (gewichtigen) aard”; d.z. de beslissingen van het desahoofd, welke door hem niet mogen worden genomen dan na beraadslaging met de dorpsvergadering, waaruit men zou kunnen afleiden, dat het al dan niet bijeenroepen van de leden van het desabestuur, de tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde dorpelingen benevens de overige volgens het plaatselijk gebruik in aanmerking komende ingezetenen, in een vergadering, een aangelegenheid al dan niet tot een gewichtige zou stempelen en dat het gemeentehoofd door geen desa-vergadering bijeen te roepen een aangelegenheid tot een niet-gewichtige zou kunnen maken, bij welke wijze van behandeling het toezichthoudend gezag zich zou hebben neer te leggen en de beslissing van het desahoofd mitsdien niet zou kunnen worden vernietigd.

Het bij art. 28 lid 3 I.S. bedoelde gezag zou weliswaar bij legislatief besluit kunnen bepalen, welke aangelegenheden als van gewichtigen aard moeten worden beschouwd, echter zoolang een dergelijke regeling niet tot stand zou zijn gekomen, zou de beoordeeling of een aangelegenheid al dan niet van gewichtigen aard is, uitsluitend bij het desahoofd berusten.

Het behoeft wel geen betoog, dat deze zienswijze wordt verdedigd door hen, die zich op het standpunt hebben gesteld van een door het hooger gezag in het algemeen te eerbiedigen zelfstandige regelingsbevoegdheid der dorpsbesturen, zoodat het toezichthoudend gezag geen bevoegdheid tot ingrijpen heeft, behalve in het geval van grove verwaarloozing der eigen huishouding.

Deze positietekening strookt echter niet met de werkelijkheid, aangezien van een eigen werkingssfeer geen sprake kan zijn en dus evenmin van een volledig recht tot eigen regeling. Het toezichthoudend gezag draagt zorg dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd en dat de lagere besturen de hen toegewezen taak in de algemeene rechtsverwezenlijking naar behooren vervullen.

Als dus art. 6 lid 4 I.G.O. Java en Madoera aan het college van gecommitteerden het recht toekent om gewichtige beslissingen van het dorpshoofd te vernietigen, dan berust het oordeel, wat onder „gewichtige beslissingen” moet worden verstaan, tenzij de wet zich daaromtrent nadrukkelijk heeft uitgesproken, vanzelfsprekend bij



het toezichthoudend gezag. Een stap verder gaande zou men m.i. zelfs kunnen betoogen, dat geen enkele beslissing aan de werking van het vernietigingsrecht is onttrokken, en dat de wetgever slechts bedoeld heeft de nadruk te leggen op het ondoelmatige, dat gelegen zou zijn in een vernietiging van onbeteekenende dorpsbeslissingen, aangezien het in het leven roepen van de Inlandsche Gemeente Ordonnanties juist ten doel had aan de zelfwerkzaamheid van de Inlandsche gemeenten zooveel mogelijk ruimte te verschaffen en de bestuursambtenaren aan te manen zich van al te ingrijpende bemoeienis te onthouden.

Het is echter een volkomen miskenning van de beteekenis van het toezicht, als men — zooals b.v. Grondokoesomo doet — de in de artikelen 11, 12 lid 1, 13 lid 3 en 17 I.G.O. bedoelde beslissingen van de gelding van het vernietigingsrecht uitsluit, indien zij door het desahoofd niet als aangelegenheden van gewichtigen aard zijn behandeld, doordat hij de in art. 6 lid 2 voorgeschreven formaliteit niet heeft nagekomen. Niemand zal er aan twifelen of dit gewichtige aangelegenheden zijn, immers de wetgever heeft zich daaromtrent duidelijk uitgesproken, door de te nemen beslissingen met verschillende waarborgen te omringen (voorafgaande schriftelijke machtiging van het college van gecommiteerden, welke niet verleend wordt, tenzij de meerderheid van de tot kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen met de voorgenomen handeling instemt, toestemming van de meerderheid der tot het kiezen van een desahoofd gerechtigde ingezetenen, enz.), zoodat, ook al is men van meening, dat uitsluitend „gewichtige” beslissingen voor vernietiging vatbaar zijn, deze voorwaarde is vervuld.

Het onderscheid tusschen de „desa”beslissingen als bedoelt bij de artikelen 10 t/m 13 der I.G.O. en de „desahoofd”beslissingen waarvan uitsluitend sprake zou zijn in art. 6, lid 2, I.G.O. heeft in de practijk wel eens geleid tot de conclusie, dat slechts deze laatste soort van „gewichtige” beslissingen in aanmerking komt voor vernietiging krachtens art. 6, lid 4, I.G.O.

Dit standpunt werd b.v. ingenomen door het college van gedeputeerden van den provincialen raad van Oost-Java in het jaar 1930 en door Mr. H. D. van Werkum bestreden in een artikel „Eene leemte in de Inlandsche Gemeente ordonnantie”, waarin hij zijn oordeel, gevormd in de practijk van het Indische bestuursleven als volgt formuleerde. <sup>1)</sup>

„Het zou toch al te dwaas zijn, wanneer deze z.g. desabeslissingen van de Inlandsche gemeenten op Java en Madoera, in tegenstelling tot de besluiten van alle publiekrechtelijke lichamen, „niet zouden bloot staan aan toepassing van het vernietigings-

---

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1934, pag. 50/51.



„recht wegens strijd met de wet en het algemeen belang en is dit „formalistisch onderscheid door de voormalige hoofden van ge- „westelijk bestuur, die de practijk wisten te hanteeren dan ook „gelukkig nooit gemaakt.”

„Zoo ooit één gemeenschap onder tuteel moet worden gesteld „en moet kunnen worden teruggedrongen binnen de grenzen, dan „stellig de primitieve desa, wier beslissingen minder waarborg „opleveren voor een juist inzicht dan die van de hogere „gemeenschappen en beïnvloed kunnen worden door buiten de „desa staande politieke elementen.”

„Men denke aan de beslissingen, door de ingezetenen van ver- „scheidene desa's genomen om rechtsgedingen te voeren tot uitbe- „taling der volle grondhuur wegens verbreking der grondhuur- „contracten door de suikerfabrieken, welke eisch in deze depressie- „tijd kan worden beschouwd als strijdig met het algemeen belang, „althans indien de ondernemingen eene redelijke schadevergoeding „wenschen te betalen aan de bevolking, nog afgezien van de vraag, „of het voeren van deze gedingen met al de daaraan verbonden „kosten, wel altijd aan alleszins bekwame handen wordt toever- „trouwd.”

Uit beslissingen van het college van gedeputeerden van Oost- Java van 11 September 1936 W. 16/3/15<sup>1)</sup> en van het zelfde college van Midden-Java van 20 Augustus 1935 No. J. 172/1/6<sup>2)</sup> blijkt, dat het beter inzicht later toch heeft overwonnen en dat bedoelde colleges tot de erkenning zijn gekomen, dat in het recht tot vernietiging de bevoegdheid ligt opgesloten, om, uiteraard met inachtneming van de terzake gestelde voorschriften, te beoordeelen, welke beslissingen aan dat recht zijn onderworpen.

Dus ook met betrekking tot de vraag, welke aangelegenheden als gewichtig moeten worden beschouwd praevaleert het oordeel van het hooger gezag, dat door de door het desahoofd als niet-gewichtig behandelde aangelegenheden met vernietiging te treffen, zorgt dat met zijn inzichten met betrekking tot bedoelde materie rekening wordt gehouden. In zooverre wordt dus het vernietigingsrecht met een positief doel gehanteerd.

De practijk levert echter voor Java en Madoera ook meerdere voorbeelden op van vernietigingsbesluiten, waarbij het vernietigingsrecht wordt aangewend om positieve gevolgen te bereiken, doordat het toezichthoudend gezag zelf uitmaakt op welke wijze in de vernietiging ontstane leegte zal worden voorzien, in den zelfden geest dus van het voorschrift van art. 6 van de I.G.O. B.G.W., dat eerder werd besproken.

1) „Locale Belangen” 1936, pag. 205.

2) idem pag. 80.



Voorbeelden hiervan zijn o.a. te vinden in de reeks der door Grondkoesomo gepubliceerde vernietigingsbesluiten. Enkele daar van laten we hier volgen:

1. Besluit van den Resident van Cheribon van 12 Februari 1917 no. 122721 <sup>1)</sup> vernietigt de beslissing gemeentebestuur Tandjoengkerta, district Loeragoeng, regentschap Koeningan; betreffende het toewijzen van stukken grond, behoorende tot het gebied dier gemeente, aan gemeenteleden; na advies van regent Koeningan; overweegt, dat deze toewijzing in strijd is met het algemeen belang, aangezien de opbrengst van den toegewezen grond benut dient te worden tot sterking van de desakas en voor de bestrijding van de uitgaven, verbonden aan het gemeente-onderwijs dier desa; draagt aan het gemeentebestuur van Tandjoengkerta op om te dezen een nieuwe vergadering te beleggen en bij haar te nemen beslissing ter zake voorschreven in acht te nemen de adviezen van den controleur en den regent.
2. Besluit van den zelfden Resident van 17 November 1917 no. 10314/21 <sup>2)</sup> vernietigt de beslissing gemeente bestuur Heuleut, district Radjaloeih, regentschap Madjalengka; betreffende het niet-inwilligen van het verzoek van Wirawongsa en Soeba, om aan hen te doen teruggeven de hun vroeger toekomende aandeelen in de communale gronden, op grond, dat deze aandeelen hun drie jaar geleden zijn ontnomen en sedert dien toegewezen aan Kawis en Kaswati; overweegt, dat de ongeveer drie jaren geleden plaats gehad hebbende ontneming van het tjtjah-schap aan Wirawongsa en Soeba niet op rechtvaardige wijze is geschied en dat dus bovengenoemde beslissing in strijd is met het algemeen belang; draagt aan het gemeentebestuur van Heuleut op om te dezen een nieuwe vergadering te beleggen en bij haar te nemen beslissing ter zake voorschreven rekening te houden met dit besluit.
3. Besluit van den Resident van Semarang van 12 Augustus 1916 no. 22402/14 vernietigde beslissing gemeentebestuur desa Tjangkring, district Tenggeles, regentschap Koedoes; betreffende het toewijzen van een stuk sawah-grond, behoorende tot het gebied dier gemeente, aan een gemeentelid; Na ingewonnen advies regent Koedoes; overweegt, dat deze toewijzing in strijd is met het algemeen belang, aangezien de opbrengst van den toegewezen grond

---

<sup>1)</sup> Goendokoesoemo t.a.p. pag. 57.

<sup>2)</sup> idem.

<sup>3)</sup> idem pag. 67.

benut dient te worden ter bestrijding van de uitgaven, verbonden aan het desa-onderwijs;

draagt aan het gemeentebestuur van Tjangkring op, om een nieuwe vergadering te beleggen en bij haar beslissing terzake voorschreven inacht te nemen het advies van den regent van Koedoes.

In deze besluiten komt duidelijk de zienswijze tot uiting, welke de residenten met betrekking tot de beteekenis van de toezichtsfunctie waren toegedaan, welke zienswijze haar waarde ontleende aan de werkelijke verhoudingen, waarbij de dorpsbesturen rechtstreeks ondergeschikt zijn aan het Binnenlandsch Bestuur, dat hun dus kan opdragen ongewenschte beslissingen in te trekken en door meer doelmatige te vervangen.

Onwilligheid wordt beantwoord met ontslag van den onwilligen dorpsbestuurder en vervanging door een ander, die zich wel naar de inzichten van het Binnenlandsch Bestuur zal weten te schikken. Zonder deze bevoegdheid zal het Binnenlandsch Bestuur zijn verantwoordelijkheid voor den goeden gang van zaken in de desa niet kunnen dragen.

Het valt daarom zeer te betreuren, dat met de instelling van de regentschapsraden het toezicht op de Inlandsche gemeenten op Java en Madoera is overgegaan op het college van gecommiteerden. Weliswaar zal de wetgever overwogen hebben, dat de omstandigheid, dat de regent, de hoogste inheemsche bestuursambtenaar, het voorzitterschap van het college van gecommiteerden bekleedt, een zekere waarborg vormt, dat de wijze waarop het vernietigingsrecht wordt gehanteerd niet al te zeer indruischt tegen de inzichten van het Binnenlandsch Bestuur, echter (dat) noch de omstandigheid, dat in de meeste regentschappen de assistent-resident eveneens deel uitmaakt van het college van gecommiteerden, doet af aan de onjuistheid van het feit, dat de examinate van desa-beslissingen thans geschiedt door een college, dat geen verantwoording schuldig is aan de Regeering, terwijl zijn voorzitter, de regent, hoeveel invloed hij ook moge hebben op de beslissingen van het college, evenmin aansprakelijk kan worden gesteld.

Waar daarenboven met de ontvoogding van het Inlandsch bestuur de invloed van het Europeesch bestuur op de wijze waarop de Inlandsche gemeente haar interne aangelegenheden regelt, verloren is gegaan, is het aan het Europeesch bestuur onmogelijk gemaakt eenige contrôle uit te oefenen op de wijze waarop het Inlandsch bestuur op de meening van de desa inwerkt. <sup>1)</sup>

Het is een gevaarlijk experiment, omdat de desa toch zoowel

---

<sup>1)</sup> J. D. de Vries, „Desabeslissingen als uiting van den wil van de desa-bevolking. Koloniaal Tijdschrift, Januari 1931, pag. 72.



politiek als economisch, de voornaamste onderbouw is van het staatkundig, maatschappelijk- en economisch bestel van Nederlandsch-Indië, en het toezicht op de desa door het Europeesch bestuur in het belang van Overheid en bevolking beide, zeker niet kan worden gemist. <sup>1)</sup>

Het verdient daarom aanbeveling het toezicht op de desa wederom op te dragen aan den verantwoordelijken bestuursambtenaar, den resident <sup>2)</sup>, zooals ook de S.G.O. BGW. dat doet, hoewel daar in verband met de omstandigheid, dat de resident het voorzitterschap van het college van gecommiteerden van den groepsgemeenschapsraad bekleedt, en het gemeentehoofd voor den goeden gang van zaken aansprakelijk is tegenover den resident en de hem vertegenwoordigende Europeesche bestuursambtenaren, zoodat het contact tusschen het Europeesch bestuur en de Inlandsche gemeenten in alle gevallen verzekerd is, tegen de opdracht van het toezicht aan het college van gecommiteerden minder bezwaren aan te voeren zouden zijn.

---

<sup>1)</sup> F. B. R. van Rossum, „De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie” 1934, pag. 107. Eveneens de Kat Angelino t.a.p. Deel II, pag. 453, noot 2, die een contact-herstel dringend noodzakelijk acht.

<sup>2)</sup> In gelijken zin sprak zich Mr. H. D. van Werkum uit in „Locale Belangen” 1934, pag. 51 en in zijn Provinciaal- en Regentschapsrecht 1934 pag. 66 en 253.

## HOOFDSTUK V.

### CONCLUSIE.

Zoomin als het staatsleven, met betrekking tot de verhouding tusschen hooger en lager gezag, in het moederland zich liet binden door de in de Grondwet en wet hun neerslag vindende denkbeelden der vorige geslachten, zoomin heeft het staatsgezag zich gestoord aan de toezichtsnormen, zooals de wetgever die in het midden der vorige eeuw heeft aanvaard ter verzekering van de zelfstandigheid — de autonome positie — der gemeente.

Buiten de wettelijke regel om hebben zich nieuwe normen ontwikkeld, die als recht moeten worden aanvaard. <sup>1)</sup>

„Der Gesetzgeber steht Mächten gegenüber, die er zu beherrschen sich berufen glaubt, die sich aber oft ganz unvermerkt gegen ihn erheben, ja sich an seine Stelle zu setzen erkühnen. Und diese Mächte machen keineswegs vor den höchsten und tiefsten Gesetzen Halt. Die Grundgesetze, wie alle anderen, sind mit unentrinnbarer Notwendigkeit, mag dies zugegeben werden oder nicht, in der Flusz des historischen Geschehens gestellt.“ <sup>2)</sup>

De op de souvereiniteitsgedachte in eigen kring steunende leer der eigen prae-existente rechtssferen voor rijk, provincie en gemeente bleek geen stand te kunnen houden in de branding van het staatsleven. Behalve, dat het niet mogelijk bleek de grenzen te bepalen, die de belangensferen onderling zouden afbakenen, zoodat het hooger gezag moest worden toegestaan de lagere huishouding te beperken of te verruimen naar gelang het dat gezag doelmatig zou voorkomen, werd in later jaren door het hooger gezag herhaaldelijk ingegrepen in de vrije handelingsbevoegdheid der lagere organen, welke de Grondwet en organieke wetgeving hen hadden gewaarborgd. De Woningwet veroorzaakte een revolutie in ons stelsel van autonomie en medebewind, waarbij men zich, zij het slechts noode, heeft neergelegd, toen deze eerste overschrijding van de oude, in de opvattingen schier vastgeroeste, normen door talloze andere werd gevolgd, die gevorderd werden door de noodzaak om te geraken tot een meerdere uniformeering van de gemeentelijke politiek, vooral op sociaal gebied, zoowel

<sup>1)</sup> Prof. Mr. Dr. A. A. H. Struycken, *Werkelijkheid en Idee*, 1914, pag. 5.

<sup>2)</sup> Dr. Georg Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, 1906, pag. 2.



wat de richtlijnen en doelstellingen als de financiële consequenties daarvan betreft. De herordering der wederzijdsche taken en bevoegdheden, teneinde tot een doelmatige organisatie te geraken, tot een hechtere coördinatie, waarbij de gemeente-politiek zich zou richten op de door het Rijk gegeven richtlijnen, bleek onvermijdelijk, dit te meer omdat de gemeenten op verschillende gebieden van overheidszorg een activiteit hadden ontwikkeld, die groote financiële consequenties met zich bracht, die, vooral in tijden van economischen neergang, een zware druk op de gemeentefinanciën uitoefenden en die in sommige gevallen zelfs tot een ernstige verstoreng van het financieel evenwicht hebben geleid. Deze herafbakening van de gemeentelijke bemoeiings sfeer heeft geleid tot verschillende vormen van samenwerking tusschen centraal en lokaal gezag, waarbij het onderscheid tusschen autonomie en medebewind volledig werd veronachtzaamd. Het centrale gezag kreeg door de aanhaling van den band tusschen het Rijk en de gemeenten een veel grooter belang dan het te voren had gehad bij een doelmatig bestuur van de gemeentelijke aangelegenheden, zoowel in regelgevend- als in financieel opzicht.

Ten einde meerdere waarborgen te scheppen voor een richtige taakvervulling door de lagere besturen, zag het centrale gezag zich genoodzaakt de contrôle op de „faits et gestes” van de lagere organisaties te verscherpen en zijn invloed op de locale bestuursvoering te vergrooten. Vandaar een steeds frequenter toepassing van het vernietigingsrecht wegens strijd met het algemeen belang, dat meestal neerkomt op verschil van inzicht omtrent het te voeren bestuursbeleid. Echter met een repressief toezichtsstelsel, zich bepalend tot het uitspreken van een veto- dat slechts past bij een eigen recht der lagere, in haar bestaan van den Staat onafhankelijke, gemeenschappen op regeling van eigen huishouding, kan hier niet worden volstaan. Hier past een toezichtsfunctie, die tevens beslist over de vraag op welke wijze in de ten gevolge van de vernietiging van lagere beslissing ontstane leegte zal worden voorzien, waarbij het centrale gezag, zonder te stuiten op den onwil van de lagere corporaties zijn inzichten, zooals die in de overwegingen van het vernietigingsbesluit kenbaar zijn gemaakt, zal kunnen doorzetten.

Een dergelijke uitbreiding van de toezichtsfunctie is trouwens meer in overeenstemming met de werkelijke beteekenis van het toezicht, waarin naast de negatieve bevoegdheid om een onjuiste handeling buiten effect te stellen, ook een positief element schuilt, dat het best met „leiding” kan worden aangeduid.

Zooals reeds te voren met verschillende voorbeelden is aange-toond, heeft het staatsbestuur zich bij de toepassing van het vernietigings- en goedkeuringsrecht niet gestoord aan de officieele



grondslagen van ons staatkundig bestel, omdat de omstandigheden daartoe hebben geleid.

Het zelfde ervaren we in Indië, waar het beleid der lagere besturen een nauwlettend toezicht vereischt, daar zelfs eerder dan in het moederland omdat de rechtsgemeenschappen in onze Overzeesche gewesten de kinderschoenen nog niet geheel ontwassen zijn. De nieuwe staatsrechtelijke organisatie mist voorloopig nog den waren grondslag voor een doeltreffende decentralisatie, omdat zij niet kan steunen op een krachtig levend rechtsbewustzijn, dat geen twijfel laat omtrent de onder het volk levende verlangens en behoeften.

„Eene decentralisatie in haar vollen omvang is het ideaal, waar, naar ook voor Indië gestreefd wordt, al zullen slechts weinigen, in ernst kunnen meenen, dat deze gedachte in de naaste toekomst, voor verwezenlijking vatbaar kan zijn; het historisch verleden, verklaart de bij breede lagen der bevolking bestaanden economischen en geestelijken achterstand van het heden, welke nog ingehaald moet worden, vóór en al eer de gedecentraliseerde regeeringsvorm, welke een hoog cultuurpeil bij gansch een volk van noode heeft, hier te lande in volle diepte en breedte het staatsrechtelijk leven gaat beheerschen.”<sup>1)</sup>

Zoo blijft de moeilijke taak bestaan om buiten de vertegenwoordigende colleges om, de verlangens en behoeften van de Inheemsche bevolking te peilen, waartoe de besturen der rechtsgemeenschappen de geschiktheid en de middelen missen, en die dus moet worden overgelaten aan het overheidsinstrument: het corps van ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur (Inlandsch en Europeesch). En zoo rust op de Regeering de plicht om toe te zien, dat de uitoefening van de overheidstaak door de lagere besturen niet in strijd komt met de bevolkingsbelangen, zooals die door haar ambtenaren zijn onderkend. De divergentie tusschen de werkelijke bevolkingsbehoeften en het streven van de rechtsgemeenschappen om in den kortst mogelijken tijd de grootst mogelijke perfectie te bereiken, doet eveneens de noodzaak van een leidinggevend toezicht gevoelen. Dit verlangen naar snelle resultaten op het gebied der vooruitgang doet dikwijls de lagere besturen over het hoofd zien, dat Indië „voor het grootste deel toch is een huishouding van rijst, mais en sago, bilik en atap, van halve centen en schuld. Een dergelijke maatschappij kan geen overheidsdakconstructie van staal en beton dragen.”

Dit hebben in het bijzonder de stadsgemeenten dikwijls uit het oog verloren, en het valt daarom ook niet te verwonderen, dat het juist de stadsgemeenten zijn, die het hardst tegen het h.i. te ver-

<sup>1)</sup> A. D. A. de Kat Angelino t.a.p. Tweede deel, pag. 413.



gaand toezicht sputteren. Vanzelfsprekend doet zich dit toezicht het eerst gevoelen op het gebied van de financiën, temeer waar de geldmiddelen die de locale overheden voor de vervulling van hun taak noodig hebben, voor een niet gering gedeelte van de algemeene geldmiddelen moeten worden afgezonderd.

En terecht mag m.i. ook het verwijt heeten, dat de Indische Regeering eens werd gemaakt, dat de financieele moeilijkheden, waarin de gemeente Semarang voortdurend verkeert, en die zij grootendeels aan zichzelf te wijten heeft, omdat zij in vroeger jaren wat al te royaal met de gemeentegelden heeft omgesprongen, toch voorkomen hadden kunnen worden als de centrale overheid tijdig had ingegrepen. „Het is met de autonomie der gemeenten „altijd zoo geweest, dat zij toch onder stevige contrôle stonden „van de hogere instanties. Wij zouden niet gaarne willen beweren, „dat die hogere instanties haar toezicht altijd zoo hebben uitge- „oefend, dat ook maar de minste kans op financieele moeilij- „heden in de toekomst werd vermeden. Dit beteekent ons inziens „voor de Overheid, dat zij ook niet zonder schuld is aan een finan- „cieele debâcle in sommige gemeenten.”<sup>1)</sup>

Een scherp toezicht op de Indische lagere gemeenschappen is ook nog geboden, omdat Indië een zeer gecompliceerde maatschappij is, met een gemengd bevolkingssubstraat, met dikwijls groote belangentegenstellingen tusschen de naast elkander levende verschillende bevolkingsgroepen. Zoo mag de mogelijkheid dat regentschaps- en groepsgemeenschapsraden, met hun overwegende Inheemsch meerderheid, maatregelen treffen, welke de belangen van Europeanen of Vreemde Oosterlingen in hun ressort niet voldoende recht doen wedervaren, niet denkbeeldig worden geacht, noch omgekeerd, dat de in hun samenstelling voornamelijk Europeesche stadsgemeenteraden geen voldoende aandacht wijden aan de belangen van de Inheemsche ingezetenen. Deze tekortkomingen behoeven niet, en zullen ook meestal niet voortspruiten uit het opzet tot eenzijdige behartiging van de belangen van bepaalde bevolkingsgroepen, maar kunnen het gevolg zijn van gebrek aan inzicht in die belangen en behoeften, aan een te kort aan kennis van hetgeen onder die bevolkingsgroepen leeft en groeit.

Zoo is b.v. tot den allerjongsten tijd aan de Inheemsche volkshuisvesting in de stadsgemeenten onvoldoende aandacht besteed. Reeds sinds vele jaren is een proces gaande van verdringing en verdrijving van het minst draagkrachtige deel der stedelijke bevolking, der in kampongs samenwonende Inheemschen. Van de bestaande kampongs werden steeds grooter complexen grond afgescheiden voor Europeesche woningbouw en andere stedelijke

---

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1939, pag. 119.



doeleinden, terwijl de resteerende kampongterreinen steeds dichter werden bebouwd. Nieuwe kampongaanleg had niet of geheel onvoldoende plaats.

Deze intensivering van de kampongs is zeer ver gegaan: te Bandoeng nam b.v. de totale oppervlakte van de kampongs van 1910 tot 1937 met 25 % af, maar het aantal inwoners ervan steeg van ongeveer 45.000 tot ongeveer 160.000.

Ondanks deze intensivering bleven echter woningbouw en stedeboekkundige uitrusting even primitief. Ir. Thomas Karsten aan wiens in 1939 gehouden lezing over „De volkshuisvesting, mede in verband met de stadsvorming”<sup>1)</sup>, deze mededeelingen zijn ontleend, richtte tot de Indische gemeentebesturen het volgende verwijt, dat hoewel misschien eenigszins overdreven, toch niet geheel onverdiend mag worden genoemd:

„Inderdaad hebben de gemeentebesturen ten aanzien van deze „kampongtoestanden overal blijk gegeven van een ernstig tekort „aan kennis van den toestand en onvoldoende inzicht; zelfs als „belangstelling aanwezig was. Wie den toestand werkelijk kent, „kan dan ook niet juist achten wat de Regeering in den Volks- „raad liet verzekeren: dat de belangen der Inlandsche inwoners „van de gemeenten niet verwaarloosd worden; deze worden wel „degelijk achtergesteld; zij het dan niet bewust of opzettelijk. Men „kent de toestanden eenvoudig niet en is niet ingesteld op het „zoeken van voor het Inlandsch milieu juiste oplossingen. Hiervan „zijn tallooze voorbeelden in veel steden aan te wijzen.”

Op de Regeering rust de plicht om te voorkomen, dat de belangen der inheemschen (eventueel die der Vreemde Oosterlingen) in de meer westersch georiënteerde gemeenten onvoldoende belangstelling en verzorging vinden. Middels het haar ten dienste staande gezagsapparaat zal zij in staat zijn voortdurend op de hoogte te blijven van hetgeen in de verschillende bevolkingsgroepen omgaat, hetgeen dan een aanleiding voor haar kan zijn, de verzorging der door haar geconstateerde behoeften binnen het gezichtsveld der betrokken locale besturen te brengen en deze desnoods te dwingen hun werkzaamheid op die punten te richten, die haar gewenscht voorkomen. Middels het goedkeurings- en vernietigingsrecht staat het haar vrij de met haar inzichten niet strookende lagere beslissingen te niet te doen en de betrokken besturen in geval van onwilligheid te nopen in de te regelen materie te voorzien op een wijze, die met het Regeeringsinzicht overeenkomt.

Indien de Regeering haar contrôle-functie zou opvatten in den negatieven zin, dat het haar verboden is zich op eenigerlei wijze

---

<sup>1)</sup> Locale Belangen 1939, pag. 119.



inmenging in gemeentelijke aangelegenheden te verschaffen, zoo zoude zij handelen in strijd met het algemeen welzijn, tot schade van de belangen van land en volk en . . . zij zoude hetzelf weten. Geen regeering, die zichzelf respecteert kan zich bij een dergelijke beperking van de haar toegewezen toezichtsfunctie neerleggen. De uitoefening van haar gezag overal waar de noodzakelijkheid daartoe voor haar vaststaat, zal zij als haar eerste plicht beschouwen en niets, zelfs niet de verontwaardiging van hen, die de inmenging in de lagere huishouding als een verstoring der goede, door de Wet gewaarborgde, staatsrechtelijke orde brandmerken, kan haar daarvan terughouden.







## I N H O U D.

	Blz.
Inleiding . . . . .	5

### HOOFDSTUK I.

Het toezicht op de locale raden . . . . .	8
---	---

### HOOFDSTUK II.

Het toezicht op de rechtsgemeenschappen, ingesteld op den voet der Bestuurshervormingswetgeving . . . . .	20
---	----

§ 1. Het systeem van de Bestuurshervormingswetgeving inzake de verhouding van hooger tot lager gezag . . . . .	20
--	----

§ 2. De redenen, die geleid hebben tot aanvaarding van het moederlandsche stelsel. Beschrijving van dit stelsel . . . . .	23
---	----

§ 3. De ontwikkeling van de rechtsverhouding tusschen hooger en lager gezag in het moederland en in Indië . . . . .	30
---	----

§ 4. Het verband tusschen de ontwikkeling der onderlinge rechtsverhouding en de toezichtsfunctie . . . . .	38
--	----

§ 5. Aanwijzingen voor een aanvaarding door den wetgever van een positief toezichtsstelsel . . . . .	45
--	----

### HOOFDSTUK III.

De practijk van het toezicht . . . . .	59
--	----

### HOOFDSTUK IV.

Het toezicht op de Inlandsche gemeenten . . . . .	76
---	----

### HOOFDSTUK V.

Conclusie . . . . .	87
---------------------	----





## STELLINGEN.

### I

Het is gewenscht — hetzij middels wettelijke voorziening, hetzij door hanteering van het benoemingsrecht door den Gouverneur — Europeesche bestuursambtenaren ambtshalve zitting te doen nemen in Regentschapsbesturen.

### II

Het ontbreken in de Inlandsche Gemeente-ordonnanties van een bepaling, dat een gemeente regeling ophoudt van kracht te zijn zoodra voor het gebied der gemeenten toepasselijke hoogere verordeningen in hetzelfde onderwerp voorzien, beteekent niet dat de hoogere regeling voor de reeds bestaande lagere regeling heeft te wijken.

### III

Onder de in art. 3 I.G.O. BGW. bedoelde gemeentediensten moeten niet alleen de margadiensten maar ook de dorps- (kam-poeng-) diensten worden begrepen.

### IV

De invoering van een peperrestrictie voor Nederlandsch-Indië moet worden ontraden, aangezien deze niet doeltreffend en moeilijk uitvoerbaar moet worden geacht.

### V

Aangezien een goede functioneering van het marktwezen van groot belang is voor de Inheemsche volkshuishouding, is het gewenscht dat de centrale Regeering daarmede bemoeienis behoudt, inzonderheid ook met betrekking tot de vaststelling van de pasartarieven.

### VI

Rechtstreeksche credietverstrekking door het Volkscredietwezen in de Lamongsche Districten aan peperproducenten tegen onderpand van hun pepertuinen moet, bezien uit een oogpunt van een rationeele bedrijfspolitiek dier instelling, onraadzaam worden geacht.



## VII

Een aanmerkelijke uitbreiding van de kolonisatiegebieden in de Buitengewesten wordt in belangrijke mate belemmerd door het bij de autochtone bevolking bestaande systeem van extensieve landbouw.

## VIII

De praktische onmogelijkheid voor de Europeesche bestuurs-  
hoofden in Zuid-Sumatra om de in beheergeving van domein-  
grond aan de marga's te beperken, overeenkomstig de bedoeling  
van het Agrarisch Reglement voor Zuid-Sumatra, heeft geleid tot  
een verkwistend gebruik van het grondkapitaal. Mitsdien moet de  
toepassing van de bevoegdheid tot in beheergeving van grond  
onraadzaam worden geacht.

## IX

Het verdient aanbeveling de bepalingen omtrent de rechten en  
verplichtingen van de erfpachters op domeingrond in Neder-  
landsch-Indië aan te vullen met de bepaling, dat de Regering het  
recht bezit de erfpacht te doen eindigen, wanneer de erfpachter  
in staat van faillissement is verklaard.

## X

De schadeloosstelling terzake van vordering in eigendom door  
de Overheid van op huurkoop gekochte zaken, behoort, in de ge-  
vallen dat de door het bevoegde gezag gestelde regelen daar-  
omtrent twijfel laten (b.v. art. 9 van het Algemeen Vorderings-  
besluit 1940), aan den eigenaar te worden uitbetaald.

## XI.

De ordonnantie van 9 Maart 1935 (St. no. 102), inhoudende een  
regeling ter verzekering van een betere aansluiting van de be-  
staande dorpsrechtspraak op de gouvernementsrechtspraak kan,  
wat de Lampongsche Districten betreft niet doelmatig worden  
geacht, aangezien zij niet voldoende rekening houdt met de be-  
hoefte der Inheemsche justiciabelen aan rechtszekerheid.

---











