

VERSLAG

VAN DE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN DE STAATSINRICHTING VAN NEDERLANDSCH-INDIË

INGESTELD BIJ GOVERNEMENTSBESLUIT
VAN DEN 17^{EN} DECEMBER 1918 No. 1



LANDSDRUKKERIJ — WELTEVRĒDEN
1920

VERSLAG

VAN DE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN DE STAATSINRICHTING VAN NEDERLANDSCH-INDIË

INGESTELD BIJ GOUVERNEMENTSBESLUIT
VAN DEN 17^{EN} DECEMBER 1918 No. 1



INHOUD.

	Blz.
Aanbiedingsbrief	X—XXI

I. ALGEMEENE TOELICHTING.

Afdeeling I. Inleiding.

Noodzakelijkheid van hervorming der staatsinrichting	1
Het eerste noodige: Overbrenging van het zwaartepunt van regeering en wetgeving naar Indië	1
Drie bezwaren (tegen wat thans geldt)	3
a. mogelijkheid van achterstelling van Indië's belang bij dat van Nederland	3
b. mindere bekendheid in Nederland met de behoeften van Indië	3
c. vertraging in de afdoening van urgente aangelegenheden ..	5
Behoud van het verband met den Staat en Nederland	7
Noodzakelijkheid van instelling van nieuwe overheidsorganen gegrond op het beginsel van medezeggenschap van de bevolking..	8
Geschiktheid van Indië voor deelneming aan de uitoefening van autonomie	10
Mogelijkheid van het in het leven roepen van een vertegenwoordigend lichaam voor het Land	12
Bijzondere politieke scholing in lagere lichamen onnoodig en niet gewenscht	13
Schets van de op vorenstaande beschouwingen gegronde regeling van de centrale organen in Ned.-Indië	15
Vershil tusschen de gewenschte Landsstaten en zuiver democratische vertegenwoordigingen	17
Hoe te zorgen voor de handhaving van de algemeene staatsbelangen	18
Verhouding van de Regeering in Indië tot de Kroon	19
De vervorming van de Regeering in Indië in het bijzonder	19
De gebiedsdeelen van Indië. Geen federatie-stelsel	23
Wel is het noodig autonome ondedeelen van Indië te scheppen. Gouvernemen ten	26

	Blz.
Waar nog geen gouvernementen worden ingesteld, hervorming van de gewesten noodig	28
Vershil met de denkbeelden-De Graaff	28
Vershil met het stelsel-Pleyte	29
De beginselen der decentralisatiewet beoordeeld	30
Dorpen en dorpsgemeenschappen	33
De landschappen	35
Waterschappen en andere bijzondere gemeenschappen	37
Afdeeling II. Rasverschil.	
Art. 109 van het Regeeringsreglement handhaafde ten onrechte het rasverschil als beginsel van wetgeving	39
Verdwijning van den invloed der rassentegenstelling in het maatschappelijk leven	40
Gedeeltelijke opruiming van het rascriterium in de wetgeving ..	41
Thans handhaving van het rascriterium niet meer vereischt	44
Stelsel-Ritsema van Eck	44
Is alleen de Inlandsche samenleving de normale?	46
Heeft inderdaad alleen de Inlander hier woon- en zeggensrecht? ..	47
De ontwikkeling der maatschappij in Indië blijkt anders te verlopen dan door den heer Ritsema van Eck als uitgangspunt werd aangenomen	48
De werkelijke toestand moet de grondslag zijn der aan te brengen staatsrechtelijke hervormingen	48
Is de Inlander nog niet rijp voor de uitoefening van medezeggensrecht?	49
Unificatie van privaatrecht door de Commissie beoogd?	49
Gevolgen van de opheffing van het rascriterium op staatkundig gebied	52
Benoembaarheid tot ambten in dienst van den Lande	52
Verkiesbaarheid en benoembaarheid tot lid van vertegenwoordigende lichamen en kiesrecht	53
Inrichting van het bestuurscorps	55
Publiekrechtelijke unificatie	55
Vrijheid geen specifiek westersch ideaal	57
Afdeeling III. Vervorming van den Volksraad tot Landsstaten.	
Positie van het vertegenwoordigend lichaam	58
Werking van den Volksraad en aanleiding tot hervorming	59
Omzetting in een volledig parlement	59

	Blz.
Uitbreiding van de bevoegdheden van den Volksraad; vier daartegen ingebrachte bedenkingen	60
Heeft feitelijke gezagsuitoefening en het dragen van verantwoordelijkheid in locale raden meer waarde voor politieke scholing dan deelneming aan een algemeen vertegenwoordigend lichaam?	61
Moet uitbreiding van de bevoegdheden van den Volksraad leiden tot parlementarisme?	61
Deze vraag onderzocht ten aanzien van de volgende drie toe te kennen bevoegdheden:	
Wetgeving	62
Interpellatie	64
Enquête	65
Is van een algemeen vertegenwoordigend lichaam bloot negatief, afbrekend, optreden te verwachten?	69
Zal de opkomende invloed van het Indisch vertegenwoordigend lichaam aan dien in de Staten-Generaal afbreuk doen?	71
Middelen tot verhooging van de beteekenis voor Indië van de Staten-Generaal.	71
Indische afgevaardigden in de Staten-Generaal	71
Studiereizen van Kamerleden naar Indië	73
Belangenkamer. Koloniale raad. Indische specialiteiten	74
Zelfbeperking der Staten-Generaal	74
Herziening van de positie van den Volksraad is noodig	75
Tweekamerstelsel.	77
Volksraad en Landsstaten	79
 Afdeling IV. De Regeering.	
De centrale Regeering niet meer berekend voor haar taak	80
De departementen	81
Onpraktische werking van het stelsel	82
Moeilijkheden sedert de instelling van den Volksraad	83
Raad van Nederlandsch-Indië	84
Positie van den Gouverneur-Generaal	85
De Algemeene Secretarie	85
Poging tot verbetering	86
Nieuwe organisatie noodig na het optreden van den Volksraad ..	87
Voorstellen der Commissie:	
I. Collegiale regeering	88
II. Opneming van niet-ambtelijke elementen in den Raad van Indië.	89
III. Opdracht van de leiding der departementen aan leden van den Raad van Indië	89
IV. Overzicht van den Gouverneur-Generaal	95

	Blz.
Afdeeling V. De autonome gebiedsdeelen; de dorpen en dorpsgemeenschappen.	
Soorten van autonome gebiedsdeelen	96
De tegenwoordige decentralisatie-wetgeving niet te handhaven ..	99
Geldmiddelen van de gemeenschappen	100
Inrichting der besturen over de gebiedsdeelen	102
Geen handhaving in de gebiedsdeelen van lands-bestuursambtenaren	104
Gewesten.	104
Dorpen en dorpsgemeenschappen	106
Hoe de vertegenwoordigende lichamen samen te stellen	107
Afdeeling VI. Landschappen.	
Verhouding tusschen Land en landschappen	109
Toepasselijkheid der landswetgeving op de landschappen	110
Geldmiddelen	111
Restitutie.	112
Onderhoorigheid	113
Decentraliseering	116
Inwendige bestuursinrichting der landschappen	117
Indeeling bij autonome gebiedsdeelen van het land	118
Samenvatting	119
Afdeeling VII. Samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen.	
Beperking der stof	120
Uitgangspunt van de overwegingen	120
Geen aanwijzing van leden door belangengroepen	121
Verkiezing het beste middel voor goede samenstelling der vertegenwoordigende lichamen	121
Niet alle ingezetenen zijn geschikt om kiezer te zijn	123
Analfabeten als regel uit te sluiten van het kiesrecht voor andere lichamen dan die der gemeenten	123
Het kiesrecht behoort zooveel mogelijk rechtstreeks te worden uitgeoefend	125
Mitsdien geen getrapte verkiezing dan alleen voor analfabeten ..	126
Verschillende invloed toe te kennen in verband met de mate van ontwikkeling der kiezers	127
Veiligstelling van de belangen der groote steden tegenover te grooten invloed van het platteland	128
Conclusies	129
Voorrang toe te kennen aan Nederlandsch sprekenden is gerechtigd.	129

	Blz.
Te stellen eischen voor actief kiesrecht	130
Geen criterium van landaard	130
Geen algemeen seksecriterium	131
Geen census	132
Eerste grondslag: belastingaanslag	132
Tweede grondslag: belangstelling	133
Leeftijd	133
Benoeming van leden	133
Het passief kiesrecht	134
Kiesdistricten	135
Schema voor de samenstelling van de verschillende wetgevende lichamen	136
Instelling van een kiesrechtcommissie	138

II. ONTWERP VAN WET OP DE LANDSORDENING VAN INDIË.

Inleidende opmerkingen:

§ 1. Benaming der wet	142
§ 2. Omvang van deze wet	142
§ 3. Verandering van de benaming Nederlandsch-Indië in Indië.	143

Ontwerp met toelichting op de artikelen.

Hoofdstuk	I. Algemeene bepalingen (art. 1—21)	146
	II. Van de samenstelling van de Regeering (artt. 22—38)	174
„	III. Van de samenstelling van de Landsstaten (artt. 39—64)	182
„	IV. Van de bevoegdheid der Regeering van Indië (artt. 65—80)	196
	V. Van de algemeene wetgeving en van de be- voegdheden der Landsstaten (artt. 81—99)	212
„	VI. Van de geldmiddelen en van 's Lands begrooting (artt. 100—110)	224
„	VII. Van de gouvernementen en van de gewesten (artt. 111—125)	232
„	VIII. Van de steden en de gemeenten en van de dorpen (artt. 126—127)	244
„	IX. Van waterschappen en andere met overheids- gezag bekleede gemeenschappen (artt. 128—130).	246
„	X. Van de landschappen (artt. 131—136)	248
„	XI. Invoerings- en overgangsbepalingen I—XIII ..	252

III. WENSCHELIJK GEACHTE WIJZIGING VAN DE GROND-
WET VOOR HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN.

Inleidende opmerkingen.	272
Artikelen met toelichting daarop	279
De wenschelijkheid van een bezoek van H. M. de Koningin aan deze gewesten.	286

BIJLAGEN.

A. De politieke ontwikkeling van de bevolking van Indië	291
B. Wording en ontwikkeling van den Volksraad	305
C. Statistische bijdrage	340
D. De inheemsche gemeenschappen op rechtstreeks bestuurd gebied buiten Java en Madoera	350

AFZONDERLIJKE NOTA'S VAN LEDEN DER COMMISSIE.

I. Nota van het lid der Commissie R. A. Kern	392
II. Nota van het lid der Commissie F. van Lith	400
III. Nota van de leden der Commissie Kan, Kindermann en Welter.	407
IV. Nota van het lid der Commissie S. Ritsema van Eck	429
V. Nota van het lid der Commissie Mr. W. C. Beucker Andreae.	559
VI. Nota van het lid der Commissie A. J. Knøap	561
VII. Nota van de leden der Commissie Cramer, Mas Abdoerach- man, Raden Hasan Djajadiningrat, Raden Toemenggoeng Ario Harsono, Koch, Van Lith, Salim, Topee en Raden Mas Ario Woerjaningrat	562
VIII. Nota van het lid der Commissie Mr. H. 's Jacob	577
IX. Nota van de leden der Commissie Cramer en Koch	582
X. Nota van het lid der Commissie D. de Iongh Wzn.	598

VERBETERBLAD.

- Blz. 22 regel 8 v.o., staat: *voldoende*; lees: *onvoldoende*.
" 36 " 8 v.b., " *sluit*; lees: *vleit*.
" " " 21 v.b., " *gouvernementsoverheden* lees: *landsoverheden*.
" 53 " 17 v.b., het woordje *nu* worde doorgehaald.
" " " 22 v.b., tusschen „*anderzijds*” en „*aanvaarding*” worde ingevoegd: *beteekent*.
" 100 " 5 v.o., staat: *gemeenschappen*; lees: *gebiedsdeelen*.
" 106 " 10 v.b staat: *sanctie*; lees: *functie*
" 115 " 1 v.b., tusschen de woorden „*gebied*” en „*nog*” in te voegen: *in tal van gewesten buiten Java en Madoera. In vele van die gewesten bestaat*
" 115 " 6 v.b. staat: *beperken*; lees: *bewerken*.
" 133 " 16 v.o. staat: *23*; lees: *20*.
" 137 " 8 v.o.; staat: *de A-kiezers $\frac{2}{3}$, de B-kiezers $\frac{1}{3}$* ; moet zijn: *de A-kiezers $\frac{1}{3}$, de B-kiezers $\frac{2}{3}$* .
" 142 " 13 v.o., staat: *beslaan*; lees: *beslaan, thans in*. Achter *omvat* op regel 12 v.o. een komma te plaatsen.
" 160 " 4 v.o. staat: *de overheden*; lees: *hunne overheden*.
" 172 " 7 v.o. staat: *besloten*; lees: *verluten*.
" " " 5 v.o. staat: *80 en v. v. i.*; lees: *51 i. f.*
" 174 " 3 v.b. staat: *het 2de hoofdstuk van de algemeene beschouwingen*; lees: *de tweede afdeeling van de algemeene toelichting*.
" " " 14 v.o. staat: *III*; lees: *IV*.
" 192 " 13 en 14 v.b. de zin beginnende met *Eenige* te lezen: *Verscheidene andere leden achtten zich niet competent over deze vraag een oordeel uit te spreken, zoolang zij niet over gegevens beschikken waaruit de consequenties van een overbrenging naar Bandoeng zouden blijken*.
" 201 eerste regel van artikel 69, staat: *geval*; lees: *gevallen*.
" 232 toelichting op artikel 111 regel 7 v.b, staat: *102*; lees: *120*.
" 256 regel 11 v.o. staat: *zesde*; lees: *zevende*.
-

**COMMISSIE TOT HERZIENING VAN DE
GRONDSLAGEN DER STAATSRICH-
TING VAN NEDERLANDSCH-INDIË.**

WELTEVREDEN, den 30 Juni 1920,

No. 219.

BIJLAGEN: 14.

Uwe Excellentie heeft bij besluit van 17 December 1918 No. 1 goedgevonden eene Commissie in te stellen, welke Instelling, opdracht en tot taak verkreeg der Regeering van raad te samenstelling der Com- dienen omtrent aan het Opperbestuur in te missie. dienen voorstellen nopens de wenschelijkheid van eene herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en nopens de wijzigingen die in dit verband zoowel het Regeeringsreglement als andere ter zake geldende algemeene verordeningen behooren te ondergaan; met bepaling, dat deze Commissie zou worden genoemd: „Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië”.

In deze Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië werden benoemd:

tot lid tevens Voorzitter, Prof. Mr. J. H. Carpentier Alting, President van het Hooggerechtshof, sedert opgetreden als lid van den Raad van Nederlandsch-Indië;

tot lid tevens Secretaris, Mr. A. B. Cohen Stuart, Secretaris van den Volksraad;

tot leden: Mas Abdoerachman, Wedana van Buitenzorg; Mr. W. C. Beuker Andreae; Raden Hassan Djajadiningrat te Serang; Raden Toemengoeng Harsono, Regent van Bangil (residentie Pasoeroean); D. De Jong, Burgemeester van Semarang; Mr. H. 's Jacob, President der Kamer van Koophandel en Nijverheid te Batavia, lid van den Volksraad; H. H. Kan, landeigenaar te Weltevreden, lid van den Volksraad; R. A. Kern,

Zijne Excellentie den Gouverneur-
Generaal van Nederlandsch-Indië.

Assistent-Resident van Modjokerto (residentie Soerabaja); Mr. H. A. Kindermann, Adviseur voor de Decentralisatie; A. J. Knaap, Hoofdambtenaar belast met de leiding van het kantoor voor de bestuurszaken der Buitenbezittingen, sedert benoemd tot Adviseur voor de Buitenbezittingen; D. M. G. Koch te Semarang, sedert benoemd tot ambtenaar ter beschikking van den Algemeenen Secretaris te Buitenzorg; Koesoema-soedjana, Indisch arts te Bandoeng; F. G. J. M. van Lith, missionaris te Moentjilan, Directeur van Afdeeling B der Roomsche-Katholieke kweekschool voor onderwijzers aldaar; Si Darwis galar Datoek Madjalelo, laatstelijk Demang van Manindjau, thans de studies aan de Bestuurschool volgend; W. Muurling, sedert benoemd tot Regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken bij den Volksraad; Raden Mas Toemenggoeng Ario Koesoemo Oetoyo, Regent van Japara, lid van den Volksraad; Raden Ngabehi Wediodipoero alias Radjiman, arts te Soerakarta, lid van den Volksraad; S. Ritsema van Eck; Mr. C. de Roon Zwaan, tijdelijk buitengewoon raadsheer in het Hooggerechtshof, sedert benoemd tot gewoon raadsheer in dat Hof; August Salim, journalist te Weltevreden; Mr. Dr. W. M. G. Schumann, lid, sedert benoemd tot Voorzitter van den Volksraad; Mr. Dr. D. Talma, sedert benoemd tot Directeur van Financiën; G. L. Topee, ambtenaar bij de N.-I. Spoorwegmaatschappij te Semarang; A. L. Waworoentoe, gewezen districtshoofd (Majoor) van Sonder, lid van den Volksraad; Ch. J. I. M. Welter, Secretaris van het Gouvernement, sedert benoemd tot Eersten Gouvernements-Secretaris.

Krachtens aan de Commissie verleende machtiging werden bij besluit van de Commissie van 20 December 1918 aan den Secretaris als adjuncten toegevoegd: Mr. W. H. van Helsdingen, sedert benoemd tot wd. secretaris van den Volksraad; A. C. Uljee, sedert benoemd tot wd. adjunct-secretaris van den Volksraad; A. F. Verhoeff, sedert benoemd tot wd. referendaris bij den Volksraad.

Sedert de instelling der Commissie onderging hare samenstelling wijziging in dier voege, dat bij besluit van Uwe Excellentie van 22 Februari 1919 No. 3 de Commissie met nog een lid werd aangevuld, te weten den heer Ch. G. Cramer, ingenieur der 1ste klasse, sedert benoemd tot hoofdingenieur bij 's Lands Burgerlijke Openbare Werken, lid van den Volksraad, terwijl bij Uw besluit van 21 Januari 1920 No. 42 ter vervanging van den heer Raden Ngabehi Radjiman alias Wediodipoero, aan wien op verzoek eervol ontslag is verleend, tot lid is benoemd de heer Raden Mas Ario Woerjaningrat, Hoofdregent in dienst van het rijk Soerakarta, Voorzitter van het Hoofdbestuur van Boedi Oetomo. Het lid der Commissie Koesoema Soedjaan werd op zijn verzoek ontheven van het lidmaatschap der Commissie wegens drukke ambtsbezigheden, en niet vervangen.

De Commissie werd door Uwe Excellentie ten paleize te Rijswijk, Installatie der Weltevreden, geïnstalleerd op den 28sten December 1918
Commissie. met het uitspreken van de navolgende rede:

Mijne Heeren!

De evolutie op staatkundig gebied die zich elders voltrok versterkte ook hier te lande den wil om staatkundige verhoudingen aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. De gebleken wenschen eenerzijds van invloedrijke elementen uit alle kringen, niet het minst van de warmste vaderlanders, de trouwste aanhangers van een blijvenden band tusschen Nederland en Indië, de feitelijke verschuivingen anderzijds in de organisatie van het Indisch staatswezen door de ontplooiing van den Volksraad veroorzaakt, nopen tot doortrekken der lijn door de toevoeging van het tiende hoofdstuk aan het Regeeringsreglement begonnen.

In het openbaar leven, dat zich in en om den Volksraad ontwikkeld heeft, kwam het verlangen tot uiting naar eigen initiatief, zelfstandig aangeven wat naar Indië's inzicht hervorming behoeft en in welken zin. Naar mijne meening, mijne heeren, is dit de meest gewenschte orde van zaken, zij die hier leven en werken, dienen te allen tijde het nauwst vertrouwd te zijn met Indië's maatschappelijke en staatkundige nooden en zij zijn geroepen daaraan uiting en vorm te geven, de daartoe vereischte kennis en belangstelling zijn hier in ruime mate aanwezig.

De instelling scheen dus wenschelijk van eene Commissie waarin de onderscheidene schakeeringen der openbare meening vertegenwoordigd zijn, om der Regeering van raad te dienen omtrent voorstellen aan het Opperbestuur te doen nopens eene herziening van de grondslagen der staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en de wijzigingen die in dit verband zoo het Regeeringsreglement als andere ter zake geldende algemeene verordeningen zouden behooren te ondergaan.

Voorop staat hierbij de samenstelling van den Volksraad en de aan dit lichaam toe te kennen bevoegdheid, terwijl daarmee samenhangt de vraag eener tweede instantie hier te lande.

Zooals gezegd heeft alleen reeds de functioneering van den Volksraad feitelijke wijziging van verhoudingen teweeggebracht, die nadere aanpassing van de organieke wet behoeft. De tijdsomstandigheden hebben bovendien grooten invloed geoeffend op de atmosfeer waarin het organisme functioneert; door de rechtstreeksche aanraking tusschen Regeering en Volksraad is de behoefte ontstaan aan vrijheid om over meerdere aangelegenheden dan thans mogelijk is hier te lande een beslissing te nemen. Door de aanwezigheid van den Volksraad die een anderen grondslag heeft dan afhankelijkheid van het Opperbestuur, wordt de mogelijkheid geschapen tot een redelijke afbakening der grenzen van wetgevend gezag in Indië en in Nederland uitgeoefend.

Dat de gedachten zich inmiddels niet uitsluitend in eene richting zullen bewegen waarborgt de samenstelling Uwer Commissie; inderdaad wenscht de Regeering niet alleen over de plaats van den Volksraad in de organisatie van den Staat en de daardoor vereischte wijzigingen Uw oordeel te vernemen; de verschuiving van bevoegdheden laat zich ook door wijzigingen der inrichting van het bestuur en de wetgevende bevoegdheid der in te stellen gouvernementen of provincies denken; deze verdienen daarom in gelijke mate Uwe aandacht. Niet minder de vorm dien de band tusschen de verschillende deelen van den archipel zal hebben aan te nemen en de vertegenwoordiging dier individueele deelen die tot daarvoor voldoende rijpheid zijn gekomen.

Constitutioneele hervormingen dragen voor Nederlandsch-Indië een ander karakter dan voor Nederland, er leven in dezen archipel geheel verschillende volken van uiteenlopende ontwikkeling die aan de inrichting van het bestuur sterk afwijkende eischen stellen.

Moeten het Regeeringsreglement en zijn uitvoeringsregelingen aan de verscheidenheid der onderdeelen recht doen wedervaren, noodzakelijk draagt een hervorming van inrichting en bevoegdheid der staatsonderdeelen dus het karakter van een slechts geleidelijk uitvoerbaar program.

Ik vertrouw, Mijne Heeren, dat Uwe Commissie onder leiding van haren eminenten Voorzitter erin zal slagen om, aan vooruitstrevendheid parend de in deze teedere materie geboden bedachtzaamheid, der Regeering binnen niet te lang tijdsverloop voorstellen aan te bieden die vollen weerklank zullen vinden bij hen die de belangen en vragen die ik aanroerde kunnen bevatten en overzien. Dan zal Uw arbeid zijn van historische beteekenis.

Ik verklaar Uwe Commissie geïnstalleerd.

De Voorzitter der Commissie, Prof. Mr. J. H. Carpentier Alting, antwoordde hierop als volgt:

Excellentie!

Met die belangstelling, die in overeenstemming is met het groote gewicht van deze plechtigheid, is de rede, waarmede zooeven onze Commissie door Uwe Excellentie is ingesteld, aangehoord.

Met belangstelling, maar vooral ook met vol bewustzijn van de groote verantwoordelijkheid, welke door die rede, welke trouwens reeds door het feit der instelling van onze Commissie en de formuleering van de ons gegeven opdracht, ons is op de schouders gelegd.

„Herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië”, zoo luidt die formuleering. Dat beteekent dus dat van ons verlangd wordt, dat wij de instellingen die thans de organisatie van Nederlandsch-Indië en van zijne onderdeelen vormen, zullen toetsen aan de eischen van doeltreffendheid, wenschelijkheid en mogelijkheid, zullen

aangeven ook in welke opzichten die organisatie wijziging zal behooren te ondergaan, opdat zij te beter aan haar doel, de staatkundige behartiging van de belangen van dit gedeelte van den Staat der Nederlanden, zal kunnen voldoen.

Die taak is een grootsche en, ware het niet dat ieder onzer zich gedragen zal gevoelen door het bewustzijn, dat eigen zwakheid gesteund zal worden door de kracht zijner medeleden, dan zou zeer zeker de vraag, of wij ons tot volvoering daarvan in staat gevoelen, moeilijk toestemmend door ons kunnen worden beantwoord.

Er is nog iets anders intusschen, Excellentie, dat ons den moed geeft dezen arbeid te aanvaarden, welke de Regeering ons wel wil toevertrouwen, de wetenschap namelijk, dat wij niet naar de richting zullen hebben te zoeken, in welke mogelijke hervormingen moeten worden aangebracht, daar immers — Uwe Excellentie heeft het zooeven reeds gezegd — het geldt een doortrekken van de lijn, met het teekenen waarvan door de toevoeging aan het Regeeringsreglement van zijn tiende hoofdstuk reeds is begonnen, daarbij de aanwijzingen opvolgend gegeven door de ontwikkeling die het openbaar leven in en om den Volksraad reeds gevonden heeft.

Niettemin, al is mitsdien onze taak reeds eenigermate omlijnd, is ze omvangrijk genoeg en zal, om haar op eene bevredigende wijze tot voltooiing te brengen — zóó dat wat wij eenmaal zullen voorstellen zal bevredigen hen hier te lande die de te behartigen belangen kunnen overzien en weerklank zal kunnen vinden, behalve bij de Regeering, ook bij het Opperbestuur en de Wetgevende Macht — noodig zijn aanwending van onze beste krachten, het geven van de meest volledige toewijding, oefening in wijsheid en bedachtzaamheid.

Het komt er op aan den voorbereidenden arbeid te verrichten voor het banen van vaste wegen waarlangs de Nederlandsche onderdanen in Indië kunnen worden gebracht tot deelneming, in, met groeiende kracht ook groeiende mate, aan de behartiging van 's Lands belangen en aan de beschikking over de aangelegenheden van den Lande en de organieke onderdeelen daarvan, daarbij rekening houdende met de verschillende wijze waarop voor de onderscheiden deelen van Nederlandsch-Indië, de reeds thans levende verlangens tot verwezenlijking kunnen en moeten worden gebracht.

Eenige onderwerpen, die allereerst onze aandacht moeten trekken, zijn in dit verband reeds door Uwe Excellentie genoemd, zeer zeker de belangrijkste. Ongetwijfeld zullen echter daarnaast andere in den loop onzer besprekingen worden te berde gebracht en in gelijke mate onze aandacht trekken.

Hoewel mogelijk bij ieder onzer sommige daarvan reeds thans in de gedachte zijn, onthoud ik er mij van mij daarover uit te laten, te goed begrijpende dat ik nog niets dan eigen gissing zou kunnen openbaren.

Liever dan daarover wil ik mij thans nog met een enkel woord uitlaten over het karakter, dat, naar mijn inzicht, onze arbeid in de eerste plaats dragen moet. Ons werk zal, zie ik goed, allereerst zijn werk van studie en onderzoek. De formule waarin het wenschelijke en het mogelijke worden tot uitdrukking gebracht, ligt niet voor het grijpen, zij zal eerst door die beide ons geestelijk eigendom worden.

Studie dan omtrent hetgeen elders reeds werd overwogen of zelfs tot stand gebracht; ons spiegelend aan de deugden, ook aan de fouten van anderen; ons daarvan bewust, dat, wat Indië voldoen zal, overeen moet komen met Indië's belang, Indië's karakter, Indië's kracht. Wij zullen moeten vermijden de gedachte dat wat elders mogelijk met succes werd tot stand gebracht, daarom ook reeds hier zal voldoen.

Onderzoek omtrent het verschillend standpunt waarop — Uwe Excellentie heeft het reeds zooeven gezegd — de verschillende deelen van Indië staan, wetende dat wat voor het eene deel werd tot stand gebracht, nog niet vanzelf ook passend is voor alle andere.

Studie wederom van al hetgeen reeds door hen, wier talenten zich reeds op dit gebied deden bewegen, geschreven en gesproken is. Reeds vrij veel beteekenisvolle geschriften en staatsstukken staan ons hiertoe ten dienste en deze zullen allereerst ons helpen te komen tot ordening van onze gedachten, tot samenstelling van ons studieplan.

Door Uwe Excellentie is, ons benoemende, een groot vertrouwen gesteld in onze toewijding, onze kennis, onze werkkraft.

Namens ons allen verzoek ik U, Excellentie, voor dat vertrouwen onzen diep gevoelden dank te willen aanvaarden, U de verzekering gevende dat het ons aller ernstig streven zal zijn, dat vertrouwen niet te beschamen.

Een korte beschrijving van de wijze, waarop de Commissie gemeend
 Installatie der heeft haar taak te moeten vervullen, moge hier
 Commissie. volgen.

Ter bevordering van een vruchtbare gedachtenwisseling splitste de Commissie zich in 3 sub-commissies, allereerst ter bespreking van de te volgen werkwijze, welke daarna onderwerp van bespreking uitmaakte in de tweede plenaire vergadering van de Commissie.

Het denkbeeld door een der leden verdedigd, dat zou worden aangevangen met het samenstellen van een overzicht van hetgeen het wezen van ons centraal staatsorganisme uitmaakt, vergezeld van eene beknopte historische uiteenzetting, statischen arbeid alzoo die vooraf zou dienen te gaan aan het beramen van in te dienen voorstellen, mocht niet de instemming van die vergadering verwerven. De meerderheid oordeelde dat, hoe noodzakelijk het was beschrijvenden arbeid te verrichten als door den voorsteller bedoeld, het andere werk niet op de voltooiing daarvan be-

hoorde te wachten en integendeel beide te verrichten werkzaamheden hand aan hand konden gaan.

In verband hiermede werd een opgaaf van beginselvragen samengesteld, die allereerst in de sub-commissies behoorden ter sprake te komen. Inmiddels werden, zonder vertraging te brengen in den verderen arbeid, door enkele leden der Commissie en door het Secretariaat beschrijvingen opgemaakt van den bestaanden staatsrechtelijken toestand van en overzichten omtrent de staatsinrichting in vreemde koloniën, welke aan alle leden van de Commissie werden ter hand gesteld.

Mede werd aan ieder lid de beschikking gegeven over eenige actueele literatuur.

Na de behandeling in de sub-commissies werd, in verband met het daarin te berde gebrachte, eene opgave vervaardigd van alle punten waarover het onderzoek en de beraadslaging der Commissie zich zou behooren uit te strekken en waaromtrent door haar eene beslissing zou zijn te nemen, met vermelding daarbij van de mogelijk geachte oplossingen, welke opgaaf bestemd was om als leidraad te dienen voor de daarop te houden plenaire vergaderingen der Commissie.

Laatstbedoelde vergaderingen werden, ten getale van 19, gehouden te Bandoeng in April en Mei 1919 en leidden tot het vaststellen van conclusies omtrent alle in den leidraad geformuleerde en nog tijdens de vergadering bijgevoegde onderwerpen.

Daarop werd aan een „Technische Commissie” bestaande uit de heeren Carpentier Alting, Bencker, Andreae, Kindermann, Knaap, Muurling, Salim, Schumann, Cohen Stuart, opgedragen de in die vergaderingen genomen beslissingen in ontwerpen neer te leggen, voorzien van een Memorie van Toelichting.

De Technische Commissie kwam met dezen omvangrijken en veel zorg vereischenden arbeid begin April 1920 gereed. Bij de toezending van de door haar opgemaakte bescheiden deed de Technische Commissie tevens ingevolge de haar te Bandoeng verleende bevoegdheid, het voorstel op eenige door haar aangegeven punten terug te komen van de aldaar genomen beslissingen omdat naar hare meening de laatste in verband met het geheele door de Commissie aangenomen stelsel verbetering behoefden.

De meest belangrijke punten waaromtrent de Technische sub-commissie had gemeend een afwijkend voorstel te moeten indienen, waren die van de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen en van het kiesrecht. Zich blijvende stellen op den grondslag van de daaromtrent te Bandoeng aangenomen beginselen, medebrennende dat ten deze geen invloed zou worden toegekend aan het rascriterium, dat naast verkiezing, althans voor het centrale vertegenwoordigend lichaam, benoeming behoorde plaats te hebben en dat de verkiezingen zooveel mogelijk rechtstreeks behoorden te geschieden, oordeelde de Technische Commissie, dat

meer dan volgens de Bandoengsche besluiten het geval zou zijn, behoorde rekening te worden gehouden met het ontwikkelingscriterium, terwijl tevens gedacht moest worden aan inachtneming van de verschillende belangen eenerzijds van de steden, anderzijds van het platteland. Waar toch eenige onzuiverheden in de vroeger genoemen beslissingen moesten worden weggenomen, stelde zij mitsdien een afwijkende regeling voor deze onderwerpende aan het oordeel der plenaire vergadering.

De voorstellen der Technische Commissie werden daarop besproken in een reeks te Soekaboemi in de laatste week van April 1920 gehouden plenaire vergaderingen, in welke, na wijziging en aanvulling, de opge- maakte bescheiden werden goedgekeurd en vastgesteld.

Wat de evengemelde punten betreft stonden aldaar tegenover elkan- der het Bandoengsche stelsel, hetwelk, van de aangeduide onzuiverheden ontdaan, opnieuw geformuleerd werd in een voorstel van den heer Cramer en dat van de Technische Sub-Commissie. Zij die door geen van beide stelsels ten volle bevredigd werden, werden uitgenoodigd hun stem uit te brengen op het stelsel dat van de twee welke in stemming konden komen hun het meest bevredigde; de meerderheid der aanwezigen vereenigde zich bij de op dien grondslag gehouden stemming met het voorstel der Tech- nische Commissie hetwelk dus in na te melden bescheiden is neergelegd.

Ook voor het overige worde volledigheidshalve aangeteekend dat, evenals ten vorigen jare de verschillende conclusies telkens bij meerder- heid van stemmen waren aangenomen, ook thans niet alle leden zich met elk onderdeel van de voorstellen der Commissie konden vereenigen en zich in dit geval voorbehielden, overeenkomstig de bij het instel- lingsbesluit gegeven bevoegdheid, van hun afwijkend gevoelen bij minder- heidsnota te doen blijken.

De Commissie heeft thans de eer ter voldoening aan de haar gegeven opdracht, Uwer Excellentie eerbiedig haar volledig verslag aan te bieden, behelzende:

- I. Eene Algemeene toelichting, inhoudende beschouwingen omtrent de wenschelijkheid van hervormingen in de staatsinrichting van Indië;
 - II. een ontwerp van Wet op de Lands ordening van Indië met toelichting op de artikelen;
 - III. een ontwerp van wenschelijk geoordeelde wijzigingen van de Grond- wet voor het Koninkrijk der Nederlanden, met toelichting op de artikelen.
- Hieraan zijn de volgende bijlagen toegevoegd:
- IV. Bijlage A. De politieke ontwikkeling van de bevolking van Indië;
 - V. Bijlage B. De wording en ontwikkeling van den Volksraad;
 - VI. Bijlage C. Statistische bijdrage;
 - VII. Bijlage D. De inheemsche gemeenschappen in rechtstreeks be- stuurd gebied buiten Java en Madoera.

Zooals reeds boven werd aangeteekend waren ten behoeve van den arbeid der Commissie eenige nota's opgemaakt omtrent verschillende onderwerpen. Deze nota's werden alleen voor de Commissieleden geschreven en kunnen dus in het archief der Commissie blijven. Het vermelde viertal echter heeft naar ons oordeel verder reikend belang, zal n.l. verdienen geraadpleegd te worden bij de beoordeeling van onzen arbeid. De Commissie meende daarom goed te doen deze nota's als bijlagen aan haar verslag toe te voegen.

Van groote beteekenis is mede eene, op verzoek van de Commissie door den heer W. Verbeek opgemaakte nota over de plaats der Inlandsche zelfbesturen buiten Java in de staatsinrichting van Indië. Deze nota werd sedert reeds openbaar gemaakt door opneming in het tijdschrift Koloniale Studiën van Juni 1919 (blz. 455 e. v.) waarnaar dus mag worden verwezen.

Voorts worden hierbij eerbiedig aangeboden tien minderheidsnota's — gerangschikt in de volgorde waarin zij bij de Commissie zijn ingediend — opgesteld door:

1. het lid der Commissie R. A. Kern;
2. het lid der Commissie F. van Lith;
3. de leden der Commissie Kan, Kindermann en Welter;
4. het lid der Commissie S. Ritsema van Eck;
5. het lid der Commissie Mr. W. C. Beucker Andreae;
6. het lid der Commissie A. J. Knaap;
7. de leden der Commissie Cramer, Mas Abdoerachman, Raden Hasan Djajadiningrat, Raden Toemenggoeng Ario Harsono, Koch, Van Lith, Salim, Topee en Raden Mas Ario Woerjaningrat;
8. het lid der Commissie Mr. H. 's Jacob;
9. de leden der Commissie Cramer en Koch;
10. het lid der Commissie D. de Jongh Wzn.

Ingevolge machtiging van Uwe Excellentie werden de door de Commissie opgemaakte bescheiden al dadelijk gedrukt.

De Commissie meent door de indiening van deze bescheiden den arbeid haar door Uwe Excellentie opgedragen te hebben voltooid, zoodat naar hare meening zonder bezwaar tot hare ontbinding zou kunnen worden overgegaan.

Evenwel zal, wordt met hare voorstellen ingestemd, nog eenige belangrijke uitvoeringsarbeid moeten worden verricht.

A. Aan het slot van de VIIe afdeeling der Algemeene toelichting (blz. 138 van het verslag) betoogde zij de wenschelijkheid van de instelling eener kiesrechtcommissie, aan welke, behoudens eene mogelijk door de Regeering noodig geachte uitbreiding, de vierledige aldaar vermelde taak zou moeten worden opgedragen. Mede zou wellicht aan deze Commissie een

onderzoek kunnen worden opgedragen naar de vraag in hoeverre de plaatselijke omstandigheden in verschillende deelen van Nederlandsch-Indië de instelling van Gouvernemenen mogelijk en wenschelijk maken.

Deze Commissie behoeft niet groot te zijn; integendeel zal ter bevordering van den noodigen spoed, eene samenstelling uit niet meer dan drie leden wenschelijk zijn. Zij zal, ten einde met volle kennis van zaken te kunnen adviseeren, plaatselijke onderzoekingen hebben in te stellen en daarvoor zich naar verschillende deelen van den archipel hebben te begeven.

Op blz. 256 van het verslag (toelichting op het XIe hoofdstuk der ontwerp-wet op de Landsordening) wordt de wenschelijkheid uitgesproken dat deze Commissie zoo tijdig zal worden ingesteld dat, ook krachtens haar arbeid, een ontwerp voor eene landswet op de samenstelling van de Landsstaten en de regeling van het kiesrecht voor de Landsstaten gereed ligge op het tijdstip waarop de Wet op de Landsordening in werking treedt.

Ten einde dit mogelijk te maken zou deze Commissie het best kunnen worden benoemd zoodra de Regeering omtrent de beginselen die naar Haar oordeel het kiesrecht en de samenstelling van de Landsstaten zullen moeten beheerschen, Haar inzicht zal hebben vastgesteld.

B. Op blz. 254 van het verslag wordt de wenschelijkheid betoogd van instelling eener andere kleine Commissie, aan welke tot taak zou moeten worden opgedragen een regeling te ontwerpen omtrent den overgang van de werkzaamheden, thans verricht wordende ter Algemeene Secretarie, naar de verschillende Departementen van Algemeen bestuur en naar de Secretarie van den Raad van Indië.

Mede zou wellicht aan deze Commissie een onderzoek kunnen worden opgedragen naar de vraag of de tegenwoordige indeeling van de departementen van algemeen bestuur kan worden gehandhaafd, dan wel tot bevordering van 's Lands belangen een nieuwe verkaveling der departementen noodig is.

Deze Commissie welker taak niet zeer omvangrijk zal wezen, zou haren arbeid zoo tijdig moeten aanvangen dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op de Landsordening van Indië, op welk tijdstip (zie overgangsbepaling X) de Algemeene Secretarie ophoudt te bestaan, al dadelijk de Departementen en de Secretarie van den Raad van Indië er op ingericht zullen zijn dien overgedragen arbeid te verrichten.

Ook over de organisatie van het in te stellen Kabinet van den Gouverneur-Generaal (zie blz. 266 van het verslag) zal deze Commissie van advies kunnen dienen.

Het zij der Commissie veroorloofd nog de bijzondere aandacht van de Regeering te vestigen op de VIIIe overgangsbepaling van haar Ont-

werp-wet op de Landsordening en hetgeen ter toelichting daarvan is gezegd.

De Commissie besluit met het uitspreken van hare overtuiging dat eene herziening van de staatsinrichting van Indië in overeenstemming met hare ontwerpen zal zijn in het wezenlijk belang van Indië. Zij hoopt dan ook dat het Uwer Excellentie zal mogen behagen het spoedig tot stand brengen van die herziening wel te willen bevorderen.

De Commissie tot herziening van de
grondslagen der staatsinrichting
van Nederlandsch-Indië,

J. H. CARPENTIER ALTING,
Voorzitter.

A. B. COHEN STUART,
Secretaris.

ALGEMEENE TOELICHTING.

**BESCHOUWINGEN OMTRENT DE WENSCHELIJKHEID VAN
HERVORMINGEN IN DE STAATSINRICHTING VAN INDIË.**

AFDEELING I.

INLEIDING.

De opdracht aan de Commissie gegeven bij het Regeeringsbesluit van 17 December 1918 No. 1 heeft een betekenisvolle Noodzakelijkheid van aanvulling gevonden in de hiervoren afgedrukte hervorming der staatsinrichting. rede, bij hare installatie door Zijne Excellentie den Gouverneur-Generaal uitgesproken. Het gold thans, zoo sprak de Landvoogd, de lijnen door te trekken door de instelling van den Volksraad reeds geteekend, en de organieke wetgeving aan te passen aan de sedert ook in verband met de veranderde tijdsomstandigheden reeds ingetreden wijziging van verhoudingen hier te lande.

De desbetreffende door den Landvoogd gesproken woorden drukken volkomen den gedachtengang uit, welke door de Commissie ten grondslag is gelegd aan haren arbeid.

Over de vraag in welke richting de lijn ligt waarlangs de staatsinrichting van Indië moet worden herzien, is in het algemeen beschouwd, in haar midden nauwelijks verschil van gevoelen geweest. Van meet af stond bij haar vast, dat die lijn ligt in de richting van toekenning van autonomie aan Indië als geheel, naast toekenning van autonomie aan zelfstandige gebiedsdeelen van Indië.

Waar de voorbereiding van de autonomie van Indië ter sprake kwam, werd voorts daarbij gedacht aan twee factoren. In de eerste plaats zou al dadelijk aan Indië een groote mate van zelfstandigheid in wetgeving en bestuur moeten worden toegekend, in de tweede plaats zou meer dan tot dusver het geval was, het recht der bevolking moeten worden erkend om invloed te oefenen op wetgeving en bestuur, opdat daarbij in meerdere mate zal worden rekening gehouden met hetgeen in haar rechtsbewustzijn leeft en door hare behoeften wordt vereischt.

Zonder eenige tegenspraak werd in de Commissie de conclusie aangenomen, dat de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië zooveel mogelijk hier te lande dient te geschieden.

Het eerste noodige: overbrenging van het zwaartepunt van regering en wetgeving naar Indië

Men kon van meening verschillen over de vraag hoe dan die regeling moet plaats hebben; waar de grenslijn tusschen de regelgevende machten in

Nederland en Indië moet liggen; of nog eenige wetgeving voor Indië aan de Kroon moet worden gelaten en zooveel andere bijzonderheden meer, omtrent de aangehaalde conclusie zelve bestond geenerlei verschil van meening.

Door het aannemen van deze conclusie heeft de Commissie geen aanklacht of verwijt tegen het Moederland willen uiten. Met waardeering wordt erkend dat zich daar sedert geruimen tijd nieuwe opvattingen hebben baangebrosen en daardoor principieel het denkbeeld eener koloniale exploitatie-politiek is verlaten.

Nog bij de Memorie van Toelichting, behoorende bij het eerste ontwerp van wet tot vaststelling van het tegenwoordige Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, aangeboden bij Koninklijke boodschap van 29 October 1851, werd betoogd dat de aan te nemen regeeringsbeginselen die behooren te zijn, welke de meeste waarborgen opleveren dat, „in de eerste plaats, het Nederlandsch gezag door vreedzame middelen in dat wingewest zal kunnen gehandhaafd worden, en dat, ten andere, behoudens de welvaart der inheemsche bevolking, dat wingewest aan Nederland zal blijven verschaffen de stoffelijke voordeelen, die het doel waren der verovering”.

Hoe de opvatting omtrent het doel der koloniale staatkunde allengs volkomen is gewijzigd, komt het best tot uiting in de Memorie van Toelichting op het ontwerp van wet, houdende nadere wijziging van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië tot hervorming van de grondslagen van het bestuursstelsel op Java en Madoera, ingediend bij Koninklijke boodschap van 28 Maart 1918.

Hierin wordt verklaard dat het doel der Nederlandsche staatkunde in Nederlandsch-Indië geen ander kan zijn dan „Indië's hulpbronnen zooveel mogelijk door Indische volkskracht te ontsluiten, de bevolking geschikt te maken tot het behartigen van eigen belangen en het bestuur van eigen land en daarmede de grondslagen te leggen voor een volledig zelfbestuur”.

De behartiging van het belang der bevolking van Nederlandsch-Indië is thans, ook blijkens de koloniale paragrafen der verschillende politieke partijen in Nederland, algemeen erkend als het eigenlijke beginsel der koloniale regeering.

De consequentie hiervan is, naar de meening der Commissie, dat zonder verder verwijl de noodige voorzieningen moeten worden getroffen om het belang van Indië voortaan daar te doen behartigen, waar de behoeften van land en volk het levendigst worden gevoeld en dus het sterkst de prikkel zich doet gelden om daarin zoo spoedig en zoo doelmatig mogelijk te voorzien.

De behandeling van de inwendige Indische aangelegenheden stuit, wanneer daarbij voortdurend van Nederland uit leiding moet worden gegeven, voornamelijk op drieërlei bezwaar.

Ten eerste bestaat altijd de mogelijkheid dat daarbij overwegende aandacht zal worden geschonken aan specifiek Drie bezwaren. Nederlandsche belangen, die zich van nabij op sterk sprekende wijze doen gelden en dat, zelfs wanneer zulks niet het geval is, in Indië het vermoeden zal bestaan dat het beleid in dit opzicht gebreken vertoont en het belang van Indië wordt achtergesteld bij dat van Nederland.

Ten tweede zullen in Nederland de behoeften van Indië zoo goed als altijd minder duidelijk worden beseft dan in het land zelf, waar zij zijn ontstaan, terwijl ook in de meeste gevallen ginds minder goed zal worden ingezien, in welke richting stappen dienen te worden gedaan om in die behoeften te voorzien.

Ten derde is het gevolg van een voortdurende leiding van Nederland uit, dat de afdoening van tal van urgente Indische zaken op uiterst hinderlijke wijze wordt vertraagd.

Wat het eerste punt betreft meent de Commissie te mogen volstaan met een verwijzing naar de herhaaldelijk zoo in den Volksraad als in de Indische pers tot uiting a. Mogelijkheid van achterstelling van Indië's belang bij dat van Nederland. gekomen klachten over achterstelling van het Indische belang bij dat van Nederland. Zonder in een beoordeeling van die klachten te willen treden, meent de Commissie er toch met aandrang op te moeten wijzen dat iedere aanleiding tot wantrouwen ten deze dient te worden weggenomen.

Op het tweede punt wenscht de Commissie den nadruk te leggen tegenover hen, die van oordeel zijn dat de over- b. Mindere bekendheid in Nederland met de behoeften van Indië. heden in Nederland in het algemeen de Indische zaken met vrijere, meer onbevangen oogen bezien dan de autoriteiten en ook de particulieren in Indië zelf.

Vooreerst moge worden opgemerkt dat deze uitspraak bewijs noodig heeft en dat het met name moeilijk zal zijn aan te toonen dat in Nederland nimmer het oordeel over Indische aangelegenheden is vertroebeld door den invloed der Nederlandsche omgeving. Maar afgescheiden hiervan, het bewijs voor deze stelling zal nimmer te leveren zijn, wanneer het materiaal daartoe alleen in Nederland moet worden verzameld, m. a. w. slechts degelijke kennis van de behoeften van Indië, die buiten Indië niet verworven kan worden, geeft het recht tot het uitspreken van een oordeel over de vraag, waar en door wie de Indische vraagstukken het zuiverst worden beoordeeld.

Moge geheel in het afgetrokkene iets te zeggen zijn voor de bewering dat toestanden ook op politiek en economisch gebied soms van een afstand beter kunnen worden overzien dan van dicht bij, deze regel zal toch zeker

wel door niemand voor een algemeene toepassing geschikt worden geoordeeld. Immers hij zou dan niet slechts voor Indië gelden; met evenveel reden zou b. v. kunnen worden betoogd dat de aangelegenheden van Nederland het best in Indië kunnen worden overzien en behartigd.

Naar de meening der Commissie is voor een zuivere beoordeeling van de factoren, die de drijfkracht eener juiste staatkunde moeten vormen, allereerst een degelijke kennis van de actueele toestanden noodig.

En nu is het een niet te loochenen feit, dat bij de zich dagelijks wijzigende en ontwikkelende gesteldheid van Indië niemand, die buiten het land vertoeft, zelfs na daar geruimen tijd te hebben doorgebracht, nog lang deskundig blijft ten aanzien van Indische aangelegenheden. Wie na eenige jaren afwezigheid uit Indië dit land weer terugziet, komt dagelijks weer tot de slotsom dat de geheele atmosfeer hier is gewijzigd, dat land en volk niet meer beantwoorden aan de voorstellingen, die hij op grond van vroegere ervaring gerechtigd meende te zijn, zich te mogen maken. En vooral geldt dit sedert de laatste jaren, nu Indië, uit zijn afzondering bevrijd, overal een geestelijke opleving te aanschouwen geeft, nu nieuwe behoeften hier zijn ontwaakt, nu hier in een wassend zelfvertrouwen en bij een toenemende mate van ontwikkeling en kennis nieuwe eischen aan het leven worden gesteld.

Wat men in Nederland moge voor hebben door objectiviteit, verliest men er door tekort aan feiten-kennis en meestentijds ook door tekort aan belangstelling. Dit tekort aan belangstelling is een zoo algemeen opgemerkt en erkend feit, dat het niet noodig is, hierover uit te weiden. Het behoeft op zichzelf geen verwondering te baren, maar het is wel een duidelijke aanwijzing dat de dagelijksche en voortdurende leiding van de Indische politiek niet van uit Nederland dient te geschieden.

Waar belang en belangstelling in Indië zijn geconcentreerd, behoort de bedoelde leiding ook hier te geschieden. Ongetwijfeld zal in sommige gevallen in Indië hooge prijs worden gesteld op het oordeel van personen in Nederland, die door hun omvangrijke kennis betreffende bepaalde onderwerpen of door hun breeden blik en scherpe visie in staat zijn om ook over sommige Indische vraagstukken een waardevol oordeel uit te spreken; in sommige gevallen zal de in Nederland verkregen ervaring op verschillend gebied ook voor Indië beteekenis kunnen hebben — dit neemt niet weg, dat van Indië het initiatief zal moeten uitgaan om van die kennis, dat betere oordeel, die gevormde ervaring partij te trekken. Want Indië is ook de lijdende partij, wanneer in zijn behoeften niet of onvoldoende wordt voorzien; Indië plukt de vruchten van een deugdelijk beleid.

Voor al de oorlogsjaren hebben overtuigend aangetoond dat Indië telkens weer kan worden gesteld voor de oplossing van urgente vraagstukken waarbij niet op een mot d'ordre van Nederland kan worden gewacht en de ervaring daarbij opgedaan, heeft bewezen dat Indië gesteld voor de taak zelf een oplossing te vinden, die taak vervullen kan.

Maar afgescheiden van die bijzondere omstandigheden, is in de laatste jaren overtuigend aan den dag gekomen dat hier te lande behoeften bestaan, wenschen worden gekoesterd, eischen gesteld, waarvan Nederland geen besef had en kon hebben en waarvoor hier het best de noodzakelijke voorziening kon worden gevonden.

Bijzonder overtuigend is geweest het optreden van den Volksraad sedert Mei 1918. De getrouwe lezer van de handelingen van het lichaam moet thans inzien welke groote leemten bestaan in de behartiging van de belangen van Indië, maar ook dat hier te lande begrepen wordt in welke richting de juiste behartiging van die belangen moet worden gezocht.

Wat het derde punt betreft, het is een bekend feit, dat de aanhoudende inmenging van Nederlandsche staatsorganen

c. Vertraging in de afdoening van urgente aangelegenheden. in zuiver Indische aangelegenheden in hooge mate tot vertraging leidt.

Bijna elke regeling door de wetgevende macht, dan wel door de Kroon voor Indië tot stand gebracht, geschiedde zoo langzaam, dat h. f. l. blijkens tal van uitingen zoowel in den Volkraad als in de pers — en terecht — wrevel werd gewekt, dat men hier te lande de gedachte niet van zich kon afzetten dat de belangstelling in het moederland voor Indië te wenschen overliet.

Teekenende voorbeelden van langzame behandeling van Indische aangelegenheden levert de geschiedenis van de tot standkoming der nieuwe artikelen 75 en 109 Regeeringsreglement, van het strafwetboek, van de wet op vereeniging en vergadering (wijziging van artikel 111 Regeeringsreglement). Terwijl Nederland zich wijdde aan beraadslagingen en beschouwingen, vaak van meening wisselend, moest Indië wachten. De Commissie onthoudt zich van een oordeel over de vraag, of, wat eindelijk verkregen werd, aan de behoefte van Indië voldoet, maar vraagt: gesteld dat wat verkregen werd volmaakt is, zou Indië zelf niet in veel sneller tempo de regelingen hebben kunnen tot stand brengen en zou het daarmee dan niet meer gebaat zijn geweest, ook al waren ze dan mogelijk minder volmaakt?

Nadat in Indië het denkbeeld was geopperd om een koloniaal vertegenwoordigend lichaam in te stellen heeft het ruim een kwart eeuw geduurd, voordat aan dit denkbeeld door Nederland gevolg werd gegeven.

Twintig jaar bijna wacht Indië op een wetgeving betreffende de ouderlijke macht en voogdij onder Europeanen; de ervaring van alle dagen toont aan dat voorziening dringend noodig is.

De regeling van de nieuwe procedure in militaire zaken, in Nederland sinds eenige jaren in werking, laat voor Indië nog steeds op zich wachten.

Sedert twintig jaar ongeveer is in Nederland de unificatie in behandeling van de bepalingen op de procedure voor Inlandsche rechtbanken in

burgerlijke zaken; Indië wacht met een stel van 17 reglementen, waarvoor talloze wijzigingsstaatsbladen noodig zijn. Door hun vele gelijklopende artikelen zijn zij een voorwerp van bespottung, maar tevens getuigen zij van oneindig veel monnikenwerk dat in Indië telkens weer moest worden verricht. De schuld lag hier bij Nederland, want Indië was met zijn deel aan den arbeid reeds voor vijftien jaar gereed.

Het is waar dat onder den drang der omstandigheden met zeldzamen spoed een regeling van het instituut der landgerechten in Nederland werd tot stand gebracht; maar de hervorming in den zin van unificatie van de overige strafprocedure-regelingen laat, niet door Indië's schuld, op zich wachten.

De bemoeienis van de Kroon en den staatswetgever met de ontginning van delfstoffen hier te lande heeft voorts ook geleid tot een zeer betreurenswaardige vertraging in de behartiging van dit voor geheel Indië zoo gewichtige economische belang. Waar de mijnbouwpolitiek een resultante was van eendlooze gedachtenwisseling tusschen Nederlandsche en Indische publieke organen kan niet altijd met zekerheid worden gezegd aan welk dier organen de vertraging in een bepaald geval moet worden geweten. Maar zooveel is toch wel zeker dat de vertraging voortkwam uit het feit dat de behandeling van zaken over te veel schijven liep en dat het dikwijls tusschen Nederland en Indië bestaand verschil van meening een tijdroovende gedachtenwisseling gaande hield. Het gevolg was dat het particulier initiatief werd ontmoedigd, terwijl ook van landswege te weinig ter hand werd genomen.

De ontginning van de Djambi-petroleumvelden, welke dringende noodzakelijkheid niet behoeft te worden aangetoond, wordt b. v. nog altijd uitgesteld. Groote inkomsten worden op deze wijze aan de schatkist en de bevolking onthouden.

Bijzonder belemmerend werkt de regeling krachtens welke de Indische begrooting definitief in Nederland moet worden vastgesteld. Deze regeling vereischt, dat zij reeds in April hier te lande moet worden opgemaakt, wat de noodzakelijkheid medebrenkt van tal van latere aanvullingen en de Indische overheden het geheele jaar door voor begrootingsarbeid zet.

Strekte deze inneming van Nederland tot verbetering van den arbeid, men zou kunnen berusten. Het behoeft echter geen betoog, dat, kon de begrooting, gelijk in Nederland geschiedt, in het najaar in behandeling worden genomen en vastgesteld, een beter voorbereid, meer logisch samenhangend ontwerp zou kunnen worden ingediend, dat in zijn toelichting en samenstelling een beter, zorgvuldiger beeld zou geven van de hier gevoerde en te voeren politiek.

De Volksraad zou dan ook niet gedwongen zijn om, zooals thans, binnen een veel te korten termijn overhaast de talrijke vraagstukken te behandelen, welke met de begrooting samenhangen. Thans moeten vaak de belangrijkste zaken snel onder den hamer doorgaan, voordat de open-

bare meening hier te lande gelegenheid heeft gehad, zich daarmede eenigszins grondig bezig te houden.

Overigens toonen de handelingen van de vergaderingen der Staten-Generaal duidelijk aan dat men veelal in Nederland bij de behandeling van de Indische begrooting staat voor vraagstukken, met welke draagkracht men niet bekend is en aan welke oplossing men niettemin moet medewerken.

Bovendien leidt deze werkwijze tot ernstige vertraging. Het is regel dat de Indische begrooting pas in werking treedt na 1 Januari van het jaar waarvoor zij gelden moet. Soms was de helft van het begrootingsjaar voorbij, voordat zij kracht van wet verkreeg.

Dat de Landvoogd over de groote lijnen der door hem te volgen politiek met den Minister van Koloniën overleg pleegt, ja voortdurend voeling met hem houdt, ligt in den aard der zaak; dat hij voor elk afzonderlijk vraagstuk van eenige beteekenis zich steeds moet vergewissen van het inzicht van den Minister, kan niet anders dan verstroevend op den gang van zaken hier te lande werken. Vooral is voorafgaand overleg bijna ondoenlijk geworden, door de omstandigheid dat tegenwoordig vaak op betoogen van den Volksraad dadelijk moet worden gereageerd, hetzij om een ongunstigen indruk weg te nemen of om aan terecht bestaande grieven tegemoet te komen.

Waar een orgaan van openbare kritiek is geschapen, mag geen inrichting bestendig worden, welke door haar trage werkwijze telkens weer aan die kritiek voedsel geeft.

De Commissie acht een uitvoeriger betoog niet noodig. Hare vaste meening is, dat niets zoo geschikt is in Indië een tegen-Nederlandsche gezindheid te wekken als juist het doen voortduren van de leiding in zake de Indische inwendige aangelegenheden van uit Nederland d. w. z. van uit een centrum dat duizenden mijlen van Indië verwijderd is.

Hoe zou men in Nederland gestemd zijn indien over vragen van bijzonder belang in Indië moest worden beraadslaagd en beslist?

Uiteraard zullen de aan Indië toe te kennen zelfstandige bevoegdheden moeten worden uitgeoefend binnen de grenzen van het Nederlandsche staatsverband. Op behoud van dit staatsverband moet voor Indië ongetwijfeld hooge prijs worden gesteld en de Commissie aarzelt niet om dit tot uiting te brengen door haar voorstel om uitdrukkelijk aan de Wetgevende Macht van het Koninkrijk de bevoegdheid toe te kennen tot ingrijpen, wanneer zulks ter wille van dat verband noodig is. Zij acht erkenning van deze bevoegdheid bovendien gerechtvaardigd op geschiedkundige gronden en in overeenstemming met Nederlands plicht om Indië's welzijn te bevorderen. Maar daarbij behoort dan ook

erkenning van Indië's autonomie op den voorgrond te staan, overal waar het geldt de eigen Indische belangen en aangelegenheden.

Het zijn deze redenen die tot de conclusie voeren dat de hervorming van Indië's staatsinrichting op autonomie behoort te zijn gericht.

Met het scheppen van autonomie in Indië is een begin gemaakt door de decentralisatie-wetgeving van 1903, de financieele scheiding (1912) en de instelling van den Volksraad (1916). Thans is de tijd aangebroken een nieuwen stap te doen in dezelfde richting. Is volkomen autonomie nog niet dadelijk bereikbaar, voor een stelsel van beperkte autonomie kan Indië thans toch ongetwijfeld rijp worden geacht. Het zal de onmisbare grondslag moeten zijn voor de bepaling van Indië's plaats in het Koninkrijk.

Met de overbrenging van het zwaartepunt van bestuur en wetgeving in Indische aangelegenheden naar Indië dient gepaard te gaan een krachtige uitbreiding van het medezeggenschap der bevolking.

Noodzakelijkheid van instelling van nieuwe overheidsorganen, gegrond op het beginsel van medezeggenschap van de bevolking.

Het behoeft wel geen uitvoerig betoog, dat de uitoefening van de zelf-regeering van Indië niet zonder meer kan worden opgedragen aan de hier thans bestaande overheden. Een bureaucratisch ingericht regeeringsstelsel met den Landvoogd als eenigen beslisser behalve in vraagstukken van wetgevend aard, en vele adviseerende bureau's met daarnaast een prikkelenden en kritiseerenden maar zelf niet verantwoordelijken Volksraad zijn geen pijlers die het Indische staatsgebouw in staat stellen den last der zelf-regeering te torsen.

Noodzakelijk is het eenerzijds de Regeering meer elastisch te organiseren, zoodat tegelijk meer samenwerking tusschen en meer zelfstandigheid van hare onderdeelen wordt verkregen, en anderzijds het vertegenwoordigend lichaam in nauwere aanraking te brengen zoowel met het maatschappelijk leven der bevolking als met de regeeringswerkzaamheid.

Wat het eerste punt betreft: de Commissie heeft het middel daartoe hierin gevonden dat de regeering voortaan zal worden uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal met en in den Raad van Indië en door de leiding der departementen aan leden dier Regeering toe te vertrouwen. Is op deze wijze voortdurend overleg en een samenhang in het regeeringsbeleid verzekerd, dan kan tegelijk aan de departementsleiders ieder op hun gebied een groote mate van zelfstandigheid worden gelaten.

Wat het vertegenwoordigend lichaam betreft: de Volksraad is zonder twijfel voor menigeen een openbaring geweest omtrent het bestaan van belangstelling, kennis van zaken, toewijding, inzicht van Indië's belang. Maar de instelling heeft tweeërlei gebreken; in de eerste plaats staat de raad door zijn samenstelling niet in voldoende nauwe aanraking met

de verschillende lagen en belangensferen der bevolking en in de tweede plaats veroorzaakt de hem toegkende beperkte bevoegdheid, dat soms de neiging tot uiting komt zich tegenover de Regeering te stellen in plaats van te streven naar krachtige medewerking ter voorziening in de behoeften van land en volk. Hij dient daarom vervangen te worden door een lichaam, dat, zooveel mogelijk rechtstreeks voortgekomen uit het volk, zich in meerdere mate met dat volk één zal kunnen gevoelen, dat door ruimere bevoegdheden méér zal kunnen doen dan alleen raadgeven en kritiseeren; en dat voortaan in de gelegenheid zal zijn 's Lands zaken mede te regelen.

Men geve er zich rekenschap van dat er een reden is die onafwendbaar noopt aan de bevolking van Indië meer medezeggenschap te geven. De vestiging van het Nederlandsch gezag hier te lande heeft er veel toe bijgedragen dat Indië in toenemende mate opgenomen is in de beweging van het wereldverkeer. Vooral in de laatste halve eeuw is door de agrarische wetgeving, vrijheid van bedrijf op nagenoeg ieder gebied, den aanleg van spoorwegen en de ontwikkeling van de stoomvaart het economische leven der bevolking steeds nauwer gaan samenhangen met de internationale organisatie van handel en bedrijf. De fluctuaties op de wereldmarkt voor goederen en kapitaal hebben, zooals de wereldoorlog duidelijk heeft doen uitkomen, dadelijk voor de bevolking hare beteekenis. Haar levensstandaard en zelfs haar bestaan wordt voor een groot deel bepaald door de internationale verhoudingen.

Deze omstandigheden maken het noodig dat aan de bevolking de gelegenheid worde gegeven, zich beter aan de veranderde levensseisen aan te passen. Haar economische weerbaarheid dient te worden verhoogd. Door verbetering van onderwijs en opvoeding, dient hare positie in het ruilverkeer en in het bedrijfsleven te worden versterkt; door technische voorlichting en andere middelen moet de vorming van een inheemschen ondernemersstand worden aangemoeid; het productievermogen der bevolking moet verhoogd, haar spaarzin aangewakkerd worden. Het belastingstelsel zal steeds moeten berusten op een juiste verdeling van lasten. Een geheele reeks maatregelen zal voortdurend noodig zijn om de bevolking den bestaansstrijd te helpen vergemakkelijken.

En om te waarborgen dat dit groote levensbelang nimmer uit het oog zal worden verloren, moet aan de bevolking in ruime mate de vrijheid worden gegeven voor hare belangen op te komen. Zij moet de gelegenheid hebben, invloed te oefenen op de wetgeving, op de organisatie van de verschillende takken van openbaren dienst, op de heffing van belastingen en de besteding van 's Lands middelen.

Voor de geleidelijke emancipatie van Indië zal het dus noodig zijn
 thans een begin te maken met meerdere actieve
 Geschiktheid van Indië deelneming van de ingezetenen van Indië aan de

voor deelneming aan de regeling van zaken hier te lande. Uit en door hen uitoefening van autonomie zal het vertegenwoordigend lichaam moeten worden gevormd; zij moeten bovendien ook in de gelegenheid worden gesteld eenigen invloed uit te oefenen op de samenstelling van het regeeringslichaam.

Om in dien zin Indië te durven emancipeeren zal men mogelijk het bewijs eischen dat Indië den last der autonomie, met de daaraan verbonden verantwoordelijkheid zal kunnen dragen; dat de hier door de Kroon aangewezen regeeringsorganen in staat zullen zijn de vereischte leiding te geven; dat het onder zijn 47 millioen inwoners voldoende redelijk denkende, kundige, ervaren, plichtbewuste mannen en vrouwen telt om aan autonome instellingen, zij het dan voorshands natuurlijk onder hogere leiding en contrôle, deel te nemen en zich daarvoor in stijgende mate de noodige geschiktheid eigen te maken. Dat die te vinden zouden zijn onder de 140.000 Europeanen zal men mogelijk zonder bewijs willen aannemen, maar misschien zal men twifelen wanneer men denkt aan de millioenen Inlanders en vreemde oosterlingen.

Zoodanig bewijs is intusschen niet in strikten zin te leveren, niet althans op zoodanige wijze dat i e d e r e e n overtuigd zal worden; veel hangt hierbij daarvan af of men bij voorbaat niet ongeneigd is overtuigd te worden.

Maar — vragen wij — is het wel billijk bewijs van die geschiktheid reeds nu te vorderen? Het bewijs voor de geschiktheid tot deelneming aan de uitoefening van autonomie is alleen door de praktijk dier deelneming zelve te leveren. Zoolang het werktuig van medezeggensrecht niet is ter hand gesteld kan niet b e w e z e n worden dat de geschiktheid voor hanteering daarvan aanwezig is.

Iets anders is het te vragen of er voldoende grond bestaat om aan te nemen dat die geschiktheid zal blijken aanwezig te zijn.

De Commissie acht voor zich dien grond wel aanwezig en put de overtuiging daarvan uit de bekendheid die zij bezit met het Indische volk, uit het voor haar onloochenbare feit van de in de laatste 20 jaar steeds gegroeide belangstelling in de publieke zaak bij alle deelen der bevolking en van de steeds toenemende ontwikkeling van die bevolking, alsmede uit het vertrouwen dat oplegging van verantwoordelijkheid plichtsbewustzijn zal doen groeien.

In de bij dit verslag gevoegde verhandeling over het politieke leven in Indië, blijkt overtuigend, dat die belangstelling allerwege bestaat en dat men zich voortdurend meer rekenschap geeft van de houding door de overheid ten opzichte van verschillende vraagstukken aan te nemen.

Zooals uit de evenbedoelde verhandeling mag worden afgeleid, is dit wel voornamelijk op Java het geval, onder den invloed enerzijds van een uitgebreid en zich steeds ontwikkelend vereenigingsleven, en anderzijds van de reeds tal van organen tellende Inlandsche en Indo-chineesche pers, die, zij het dan niet altijd op de gewenschte bezadigde wijze, bestaande

behoefden en wenschen aan den dag brengen en de bevolking zich doen bewust worden van hetgeen haar ontbreekt.

Wijst men er op dat deze pers toch alleen op hen invloed uitoefent die lezen kunnen, welker aantal nog betrekkelijk zeer gering is althans te platten lande, men bedenke dat hun aantal ook relatief op Java sterk toeneemt.

Ten deze wordt verwezen naar de cijfers die als bijlage aan dit verslag zijn toegevoegd. Het doet de Commissie leed geen uitvoeriger cijfers te kunnen overleggen bij gebreke vooralsnog van een uitgebreide statistiek. Intusschen vestigt zij er de aandacht op dat, gelijk reeds uit de voorhanden cijfers blijkt, ook het aantal dergenen die onderwijs genieten, waarvan het Nederlandsch de voertaal is, jaar op jaar en sprongsgewijze toeneming vertoont.

Zij meent te mogen aannemen dat de zich aldus openbarende aandrang tot het verkrijgen van meer ontwikkeling, zeker voor een deel ook daardoor wordt opgewekt dat men gevoelt alleen langs dien weg ten slotte inzicht te kunnen verkrijgen in en invloed te erlangen op de behandeling van de maatschappelijke vraagstukken.

Omgekeerd is het zeker dat toekenning van zoodanigen invloed den drang naar maatschappelijke ontwikkeling bij de bevolking steeds meer zal doen groeien.

Reeds nu is het volk van Java niet meer de inerte massa, die vroeger er in berustte dat over haar werd beschikt zonder dat zij er aan dacht een oordeel te hebben, laat staan uit te spreken, over de wijze waarop dit geschiedde; zij beoordeelt thans, ze oefent kritiek; zij vraagt mede gehoord te worden waar er over haar belang wordt beschikt. En — mag niet elk oordeel, elke kritiek, bezonken, wijl in kalmte overlegd en met volkomen kennis van zaken gevormd, wezen — wie zal nog kunnen ontkennen, dat vaak uit haar midden juiste dingen worden gehoord, waarmede de overheid wel rekening houden moet?

In verscheidene streken van de gewesten buiten Java en vooral op Sumatra en in Noord-Celebes heeft de belangstelling voor dit alles nog minder dan op Java, een min of meer kunstmatige opwekking van buiten noodig gehad om te ontstaan; den Maleier, den Lamponger, den Batak, den Minahasser, onder wie bovendien het aantal alfabeten in verhouding zeer veel grooter is dan op Java, zit de gemeenschapszin en de neiging tot actieve deelneming aan het politieke leven in het bloed, zij het dan dat die tot kort geleden niet verder droeg dan de grenzen van eigen land en volk. Ook daar doet zich de invloed gelden van het vereenigingsleven en van de Inlandsche pers, die, vroeger beperkt tot enkele blaadjes van minder beteekenis, allengs van betere organen is voorzien, terwijl de Javasche bladen gretig worden gelezen en besproken. Ook bij de Inlandsche bevolking aldaar is door een en ander belangstelling gewekt voor hetgeen land en volk behoeven; zij stelt eischen en denkt over eigen wegen langs welke

die eischen op de door haar best geoordeelde wijze zullen kunnen verwezenlijkt worden.

De Commissie begrijpt wel dat, wanneer een organisatie van het staatkundig leven aan de bevolking in Indië gegeven wordt, niet al dadelijk zal blijken, dat zij die organisatie in haar denken en streven heeft opgenomen, maar zij is wel overtuigd, dat het denkend deel der bevolking al spoedig zal toonen te kunnen medewerken aan de bereiking van het doel dat van die organisatie wordt verwacht. Een sterke toeneming van de algemeene ontwikkeling is bovendien te verwachten van een zuivere deelneming aan het politieke leven zelve; voor het oordeel en het karakter is in deze niets zoo vormend als de oefening der praktijk.

De Commissie gevoelt niettemin ten volle dat veel aarzeling en twijfel zal moeten worden overwonnen waar ze vraagt dat men met het verleden breke en in de bevolking van Indië meer vertrouwen stelle. „Our reason is the faith that is in us We believe profoundly that the time has now come when the sheltered existence which we have given India, can not be prolonged without damage to her national life; that we have a richer gift for her people than any that we have yet bestowed on them; that nationhood within the Empire represents something better than anything India has hitherto attained; that the placid contentment of the masses is not the soil on which such Indian nationhood will ground, and that in deliberately disturbing it we are working for her highest good” (1), deze woorden, voorkomend op blz. 93 van Montagu en Chelmsford's „Report on Indian constitutional reforms”, zijn ook voor Nederlandsch-Indië volkomen van toepassing.

Waar de vorming wordt voorgenomen van een lichaam, dat, althans zooveel mogelijk, een vertegenwoordiging van Mogelijkheid van het in het leven roepen van een vertegenwoordigend lichaam voor het Land. het volk zal zijn, komt men soms met de tegenwerping dat de verwezenlijking van dit denkbeeld onmogelijk is omdat van een Indisch volk geen sprake is.

Immers, zoo wordt dan betoogd, de verschillende volken van Indië vertoonen niet weg te doezelen verschillen op cultureel, ethnografisch en ander gebied. Den Alfoer en den Maleier is het niet mogelijk zich op elkanders gedachte-niveau zoo te verplaatsen dat ze elkander zullen leeren beschou-

(1) Onze beweegreden is het geloof dat in ons is.

Wij gelooven ten zeeïste dat nu de tijd is gekomen dat het beschutte bestaan, hetwelk wij Indie hebben gegeven niet kan blijven voortduren zonder nadeel toe te brengen aan zijn nationaal leven; dat wij voor zijn volk een rijker gift hebben dan eenige andere, tot nu toe aan Indië geschonken; dat een eigen volksbestaan binnen het keizerrijk iets beters vertegenwoordigt dan wat ook door Indië tot dusver werd verkregen; dat de kalme tevredenheid van de massa niet de bodem is waarop zoodanig eigen Indisch volksbestaan kan steunen en dat door die tevredenheid doelbewust te verstoren, wij het geluk van het volk het best bevorderen.

wen als zonen van één volk. Nu is het uiteraard zeer moeilijk aan te geven, welk beeld de bevolking van Indië in de toekomst zal vertoonen. Het is echter een niet te loochenen feit dat de groote massa wel vele schakeeringen in de mate van ontwikkeling vertoont, doch ethnologisch in hoofdzaak één verwant geheel vormt. Een gelijkheid of verwantschap van aanleg tusschen de Indonesische bevolking der verschillende deelen van Indië is onmisbaar, en spreekt zich zoowel in de taal als in de adat uit. Veel verschil, dat aan isolement is toe te schrijven, verdwijnt thans reeds merkbaar en zal met de toeneming van de algemeene ontwikkeling ongetwijfeld in nog meerdere mate verdwijnen. Juist de deelneming aan een algemeen politiek leven kan hier toe veel bijdragen.

Overigens gaat het er volstrekt niet om de verschillende bevolkingsgroepen in Indië zonder meer te versmelten, het gaat er enkel om deze op te roepen tot deelneming aan de gemeenschappelijke behartiging van gemeenschappelijke belangen. Die gemeenschappelijke belangen zijn er ruimschoots als gevolg van het feit, dat men gedurende lange tijden gemeenschappelijk eenzelfde regeering heeft gehad, en ten deele onder gelijke wetten heeft geleefd, als gevolg van het feit, dat er ook in ander opzicht tot groote hoogte gelijkheid van levensomstandigheden bestaat.

Er bestaat een economische, een maatschappelijke en een politieke band tusschen alle verschillende deelen van Indië, en al kan men mogelijk niet met volle recht spreken van één Indisch volk, er is zonder twijfel aanwezig bewustzijn van samenhoorigheid van de onderscheidene in Indië levende bevolkingsgroepen.

De Commissie verheugt zich in dit opzicht een medestander te hebben gevonden in den hoogleeraar van Vollenhoven, die in zijne in het Indisch Genootschap op den 29sten October 1919 gehouden rede (zie het verslag daarvan, blz. 191) het volgende sprak: „Natuurlijk erken ik volmondig dat, in een bepaalde beteekenis van het woord, de bevolking van Indië allerm minst een eenheid maar een groote veelheid is; dat de Atjeher den Papoea en de Batak den Makasaar, ja zelfs de Bataviaan den Javaan van Midden-Java niet beschouwt als zijn landgenoot in engeren zin. Maar daartegenover wil ik toch stellen, dat nu al drie honderd jaar lang op Indië inwerkt het proces van één Nederlandsch gezag, hetwelk de bevolking dezer eilanden eenzelfde lotgeval doet deelen; dat dit proces, hetwelk onze Indonesiërs geleidelijk heeft vervreemd van de Indonesiërs onder vreemde heerschappij (in de Philippijnen en elders), hen onderling dichter bijeen moet hebben gebracht; dat de Sarekat Islam reeds twee en een half millioen leden heeft in allerlei deelen van Indië en dat het derhalve kortzichtig schijnt het ontbreken van een nationale eenheid in Indonesië maar steeds voorop te blijven stellen”.

Een tweede bedenking is deze, nog onder meer en met onderstreping
Bijzondere politieke van het te voren door anderen o. a. door den Mi-

scholing in lagere lichamen onnoodig en niet gewenscht.

nister Idenburg gezegde, bij de verdediging van de Indische begrooting voor dit jaar geuit door den Minister van Koloniën den heer S. de Graaff in de Eerste Kamer der Staten-Generaal toen hij betoogde, dat autonomie niet aan het Indische volk kan worden gegeven, zoolang men daartoe niet zal zijn opgevoed in kleinen kring. De Minister wilde dus, dat de vorming van kleine autonome gemeenschappen zou voorafgaan aan de vorming van een Indisch gemeenebest en dat de bevolking in de eerste zou leeren eigen zaken in eigen kring te behartigen alvorens ze zou geroepen worden tot mederegeling van 's Lands zaken.

Ook deze bedenking acht de Commissie niet gerechtvaardigd.

Uit de geschiktheid om locale belangen te behartigen vloeit nog niet de geschiktheid voort voor de behartiging van landsbelangen al staan dan ook beide als publieke belangen op één lijn. De vraagstukken hier en ginds zijn van anderen aard, van verschillenden omvang, van verschillend gewicht. Ze eischen kennis van andere toestanden, bekendheid met andere behoeften, ze eischen andere mannen voor hunne behartiging. Het landsbelang is maar niet de samenstelling van de vele belangen der deelen van het Land, maar ze dragen geheel en al een eigen karakter. Niemand zal in Nederland er aan denken de gemeenteraden een aftoende leerschool te achten voor de Staten-Generaal, tenzij dan mogelijk in zoover het bezit van uiterlijke welsprekendheid, wenschelijk voor de laatste, in de eerste kan worden aangebracht.

Het kan soms zijn dat belangstelling en geschiktheid voor behartiging van 's Lands belang het gevolg is van deelneming aan locale autonomie, doch het omgekeerde komt minstens evenveel voor.

En men vergeete niet dat de verantwoordelijkheid welke de deelneming aan de behartiging van plaatselijke belangen oplegt van geheel anderen omvang is dan die welke het gevolg is van deelneming aan de behartiging van het landsbelang. De laatste verantwoordelijkheid te kunnen dragen wordt niet geleerd in een gemeenteraad, in een regentschapsraad. Dit wordt geleerd slechts in de kampplaats der meeningen die door het opperste vertegenwoordigend lichaam gevormd wordt.

Intusschen, gesteld, dat het anders ware: men vergeete niet, dat in de omstandigheden waarin Indië thans verkeert het niet meer aangaat een geheel nieuwe ontwikkelingslijn te willen teekenen. De lijn die gevolgd moet worden is reeds geteekend. De Volksraad is geschapen vóór er b.v. nog ernstig sprake was van het in het leven roepen van regentschapsraden en de Volksraad is door eigen kracht geworden een lichaam tot behartiging van het algemeen landsbelang, zonder dat ooit daarvoor eenige leerschool werd doorlopen, tenzij men de bestaande locale raden als zoodanig wil beschouwen.

Men zal dienen rekening te houden met de omstandigheid dat de Volks-

raad niet blijven kan wat hij is, omdat hij, organisatorisch en wat de regeling zijner bevoegdheid betreft, onvolmaakt is. Het verloop der feiten sedert de opening van de eerste zitting van het college heeft dan echter verder de conclusie onafwijsbaar gemaakt dat een hervorming van den Volksraad niet het karakter mag krijgen van een terugtreden en dat geen andere mogelijkheid denkbaar is, dan die van omzetting van den Raad in een mederegend lichaam voor geheel Indië.

Alleen indien die Volksraad nog moest worden geschapen zou men de vraag kunnen stellen of het niet beter ware alsnog het Indische volk een parlementaire leerschool in lagere organen te doen doorloopen.

De wetgevende macht in Nederland, die toch voorzeker niet onbedachtelijk tot de schepping van dien Raad haar medewerking verleende heeft daardoor getoond zulk een leerschool niet meer dringend noodig te achten.

De hoofdvraag is dus niet meer, kan niet meer zijn deze: moet een vertegenwoordigend lichaam voor heel Indië in het leven geroepen worden? Die vraag was facto reeds beslist vóór de Commissie werd ingesteld. De vraag is thans alleen: op welke wijze kan dat reeds bestaande lichaam het best, rekening houdende met alle omstandigheden, worden vervormd, opdat het zoo goed mogelijk aan alle door de ervaring gebleken eischen zal voldoen.

De vorenstaande beschouwingen leiden er toe, dat de Commissie

ten volle overtuigd is van de noodzakelijkheid dat in de organieke wetgeving de volgende beginselen tot erkenning worden gebracht:

Schets van de op vorenstaande beschouwingen gegronde regeling van de centrale organen in Nederlandsch-Indië.

A. Aan Indië behoort te worden verleend zeggensrecht over de eigen aangelegenheden, waaruit volgt dat ook het noodige toezicht op de behartiging van het bijzondere belang van Indië zooveel mogelijk in het land zelf moet worden uitgeoefend, alles intusschen met dien verstande, dat waarborgen dienen te worden geschapen opdat de belangen van den Staat der Nederlanden in zijn geheel niet in gevaar kunnen worden gebracht.

B. Met inachtneming van deze beginselen moet Indië dus erkend worden als een zelfstandig autonoom deel van het Koninkrijk, zoo na mogelijk in beteekenis gelijkstaande met de andere deelen daarvan.

C. De bevoegdheid om over eigen zaken zelf te beschikken behoort te worden gelegd in handen van overheden, zooveel mogelijk voortgekomen uit de bevolking van Indië zelf en althans in Indië zetelende. Met de voortschrijding van de ontwikkeling zal aan de bevolking in meer volledige mate autonomie moeten worden toegekend, behoudens een in het staatsbelang uit te oefenen toezicht.

D. Noodzakelijk is een vervorming van den Volksraad, thans hoofd-

zakelijk raadgevend lichaam, tot een mederegelend lichaam, waarin tevens opgesloten ligt de noodzakelijkheid van een nieuwe benaming, welke dit karakter beter uitdrukt (Landsstaten).

E. Aan de samenstelling van dit mederegelend lichaam behoort de bevolking zelve in al hare lagen zooveel mogelijk deel te nemen, naarmate haar ontwikkeling dit toelaat. In allen gevalle moeten in dit lichaam haar essentiele belangen op behoorlijke wijze vertegenwoordigd zijn.

Mitsdien moet er naar worden gestreefd een juist kiesstelsel in het leven te roepen.

In de verdere uiteenzettingen zal blijken dat naar het oordeel der Commissie een bevredigende vertegenwoordiging van het volk — wellicht nergens ter wereld volmaakt te bereiken — hier althans niet dadelijk uitsluitend door verkiezing bereikt zal kunnen worden en dus gedacht wordt aan vervulling van het stelsel van verkiezing door een stelsel van benoeming van leden z o o w e l ter verbetering van de verkiezing voor zoover deze aan de te stellen eischen mogelijk nog niet voldoet, als ter v e r v a n g i n g van de verkiezingen voor die deelen van Indië waar de organisatie van een rationeel verkiezingsstelsel nog op technische bezwaren afstuit.

Moet dus een gemengd stelsel van benoeming met verkiezing worden in het leven geroepen, de Commissie stelt er prijs op te zeggen dat bij het doen van deze benoemingen niet uit het oog mag worden verloren dat ze strekken, niet ten einde een dam op te werpen tegen een gevreesde antiregeringsgezinde uiting van den volkswil, m a a r ten einde, m e d e l a n g s dien weg, aan den eisch van een d e u g d e l i j k e vertegenwoordiging van het volk te voldoen.

Voorloopig wordt nog slechts aangestipt, wat in het volgend hoofdstuk nader zal worden uitgewerkt, dat bij de samenstelling noch van het regeeringslichaam, noch van het vertegenwoordigend lichaam de Commissie handhaving wenschelijk acht van de thans in het Regeeringsreglement neergelegde historische onderscheiding naar landaard (het z.g. rascriterium), evenmin als zij eenige andere onderscheiding gerechtvaardigd acht, welke b. v. gegeven zou kunnen worden door geloof, census, geslacht. Alleen de vraag naar de g e s c h i k t h e i d om, hetzij als kiezer, hetzij als gekozene mede te werken tot de regeling der landsaangelegenheden behoort beslissend te zijn.

Aan het aldus samengestelde vertegenwoordigend lichaam kunnen behoudens eenige beperkingen die met zijne plaats in de staatsrechtelijke organisatie verband houden, eenige belangrijke rechten gegeven worden, toekomend aan de volksvertegenwoordiging in Nederland. De Commissie bedoelt niet enkel de rechten van amendement en initiatief in wetgevende aangelegenheden, maar ook de, tot afdoende contrôle van Regeering en bestuur onmisbare, rechten van interpellatie en van enquête.

Ook het recht tot deelneming aan de definitieve vaststelling van de

begrooting moet aan deze vertegenwoordiging in samenwerking met de Regeering worden gegeven.

Ongetwijfeld zal de plaats die het te scheppen vertegenwoordigend lichaam zal innemen vooral in zijn verhouding tot de Regeering voorloopig een andere moeten zijn dan b.v. die van de Staten-Generaal in Nederland, op grond vooreerst van Indië's verhouding tot het Koninkrijk en verder van het feit dat, zooals in de derde afdeeling van deze toelichting uitvoeriger zal worden betoogd, in Indië nog geen parlementair bewind mogelijk is.

Vershil tusschen de gewenschte landsstaten en zuiver democratische vertegenwoordigingen.

De verantwoordelijkheid van de regeeringsorganen aan het vertegenwoordigend lichaam kan niet zoover gaan dat bij conflict tusschen beide noodzakelijk de eerste zouden moeten wijken en tot aftreding zouden kunnen worden gedwongen. Het middel bij uitnemendheid hetwelk bijv. in het moederland kan worden aangewend om een Minister tot aftreding te dwingen — verwerping van een begrooting of begrootingspost — behoort dus hier niet een zelfde gevolg te kunnen hebben. Dientengevolge behoort een andere oplossing van een conflict tusschen regeering en vertegenwoordiging te worden gegeven en de beste is naar het oordeel der Commissie deze dat bij verschil omtrent een begrootingspost de beslissing worde gelegd bij de wetgevende macht van het Koninkrijk. Ook bij verschil van meening tusschen Regeering en Landsstaten over andere deelen der wetgeving dient in laatste instantie zulk een beslissing mogelijk te zijn.

Nog om een andere reden verdient een oplossing in dezen geest de voorkeur. Evenmin als dit thans het geval is kan, althans in afzienbaren tijd worden verwacht dat de personen die het meest geschikt zijn aan het hoofd van een departement van algemeen bestuur te staan zullen zijn politieke persoonlijkheden, vertrouwensmannen van de politieke partijen. Voor een departementsleider in Nederland b.v. is regeerbekwaamheid alleen niet voldoende; het is ook noodig dat hij de voornaamste beginselen eener meerderheidsgroep in het vertegenwoordigend lichaam is toegedaan. In Indië zal dit laatste niet geëischt kunnen worden zoolang de politieke ontwikkeling hier te lande nog niet in die mate voltooid kan worden geacht, dat invoering van het parlementair stelsel mogelijk is. Waar in vele opzichten de Regeering nog leiding moet geven bij de behartiging van 's Lands belangen en zij althans niet van het vertegenwoordigend lichaam afhankelijk kan zijn, moet homogeniteit van de departementsleiders met het algemeene beleid van den Gouverneur-Generaal in Rade meer een aanwijzing tot geschiktheid geven dan overeenstemming met de beginselen van een meerderheidsgroep in het vertegenwoordigend lichaam. Wel zal een wisselwerking tusschen de beginselen der Regeering en die eener meerderheidsgroep in de Landsstaten uiteraard niet uitblijven, maar men moet

rekenen met de mogelijkheid van verschil en voor dit geval is een regeling als bovenbedoeld noodzakelijk.

Meer dan eens werd in het vorenstaande gesproken over de handhaving der belangen van het Koninkrijk, den staat.

Hoe te zorgen voor de handhaving van de algemeene staatsbelangen.

De Commissie heeft er zich ernstig rekenschap van gegeven of niet harerzijds de wensch behoort te worden geopenbaard, dat voor de behartiging van het algemeen belang van het geheele Koninkrijk een zelfstandig hoogste gezag worde in het leven geroepen in den trant als in 1918 van vrijzinnige zijde in Indië werd geconstrueerd in den vorm van een Rijkswaad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de vier staatsdeelen, Nederland, Indië, Suriname en Curaçao.

De Commissie heeft dit denkbeeld laten varen. Naar sommiger meening was het met het oog op de tegenwoordige politieke constellatie voorloopig toch niet te verwezenlijken. Anderen meenden dat een behoorlijke samenstelling van zoodanigen Rijkswaad op te groote bezwaren zou stuiten. Ook meenden sommigen dat vertrouwen kan worden gesteld in de wetgevende macht in Nederland, zooals zij sedert 1855 over het algemeen hare taak ten opzichte van Indië heeft opgevat.

Voorshands zou zeker reeds veel zijn bereikt, wanneer voor het nemen van beslissingen betreffende zaken, waarbij ook Indië belang heeft, de Landsstaten in de gelegenheid konden worden gesteld om door eigen afgevaardigden in de Staten-Generaal hun meening kenbaar te maken.

De Commissie kan de bezwaren erkennen, die in Nederland zijn geopperd tegen opnemng van „Indische Kamerleden” in de Staten-Generaal, die als zoodanig invloed zouden kunnen uitoefenen op de beslissing omtrent zuiver Nederlandsche aangelegenheden.

Te minder wenscht zij dit instituut, omdat maar al te dikwijls gebleken is dat zij die als „Indische specialiteiten” in de Eerste of Tweede Kamer waren gekozen van de werkelijke belangen van Indië en van de in Indië gehuldigde opvattingen niet op de hoogte waren. Bij de tegenwoordig in telkens versnelde mate voortschrijdende evolutie van Indië is het dan ook moeilijk, zoo niet onmogelijk om, na gedurende eenigen tijd buiten Indië te hebben vertoefd, nog als tolk van Indië in Nederland op te treden.

De Commissie zou er daarom de voorkeur aan geven de mogelijkheid te scheppen om het vertegenwoordigend lichaam in staat te stellen, telkens wanneer onderwerpen bij de overheden in Nederland ter sprake komen, waarbij Indië's belang is betrokken, afgevaardigden ad hoc derwaarts te zenden om die belangen te helpen behartigen.

Intusschen zal aanneming van de tot nu toe behandelde beginselen medebrengen dat de bemoeiing van de Wetgevende Macht niet alleen, maar

ook van de Kroon, voor Indië in belangrijke mate zal worden beperkt. De volledige overbrenging van de behandeling der begroting naar Indië zelf, door de instelling van den Volksraad en de in verband daarmee ingevoerde wijzigingen in de begrotingsprocedure reeds voorbereid, en dus niet meer een volkomen nieuw beginsel, zal tengevolge hebben dat niet dan bij uitzondering over Indische belangen in Nederland eenige beschikking moet worden genomen.

Ook de Indische regeering zal dientengevolge in hare verhouding tot de Kroon veel meer zelfstandigheid erlangen. Natuurlijk zal de invloed der Kroon zich blijvend doen gelden door de uitoefening van het recht tot benoeming en ontslag van de hoogste landsdienaren in Indië — den Gouverneur-Generaal en de leden van den Raad van Indië, tevens (zie beneden) leiders der departementen —; natuurlijk neemt de Commissie aan dat voor zoover daarvoor aanleiding mocht zijn, een niet te reglementeeren overleg soms zal plaats hebben tusschen den uit den aard der zaak aan de Kroon verantwoordelijken Landvoogd en den met de Indische zaken in Nederland belasten Minister; maar het zou volkomen in strijd zijn met de aan Indië toe te kennen autonomie, indien nog van voortdurende leiding der Indische aangelegenheden van uit 's Gravenhage gesproken worden kon.

Waar dus het Opperbestuur in den zin waarin dit sedert 1855 is uitgeoefend zal vervallen, behoort de Regeering in Indië zoo krachtig mogelijk te worden gemaakt. De Landvoogd verantwoordelijk aan de Kroon, anderzijds in voortdurende aanraking gebracht met het Indisch vertegenwoordigend lichaam en dus ook geroepen aan dit lichaam rekenschap van zijne daden te geven, behoort in staat te worden gesteld dezen dubbelen last te dragen.

Bedacht dient te worden dat geen Landvoogd meer gevonden kan worden in staat alle diepgaande en verreikende vraagstukken van de landshuishouding zoo te overzien, dat hij in elk zelf eene beslissing nemen kan. Aan hem moet blijven de aanwijzing der algemeene richting van het regeeringsbeleid en daarbij dus ook de zorg dat de oplossing van de verschillende vraagstukken geschiedt in die richting, maar dat behoeft niet mede te brengen dat hem alleen steeds en overal de oplossing van elk vraagstuk ook van meer ondergeschikte beteekenis worde opgedragen.

Op den Landvoogd zal dus de taak rusten om de eenheid in het regeeringsbeleid te handhaven. Overigens zal zijn rol voortstuwend eenerzijds, controleerend anderzijds zijn. Voortstuwend in zooverre van hem verlangd moet worden aandrang tot de behartiging van belangen, con-

t r o l e e r e n d in zooverre hij al hetgeen dientengevolge voorgesteld wordt behoort te toetsen aan de juiste regeeringsbeginselen.

De Landvoogd behoort veel meer te worden leidende dan beslissende overheid en in ruime mate het beslissen over te laten aan anderen zonder nochtans ooit het recht prijs te geven om zoo noodig in te grijpen.

Om dit doel te treffen is handhaving van de tegenwoordige inrichting van de Regeering onmogelijk. Niets is thans aan anderen overgelaten; alles wat binnen het begrip regeering valt geschiedt door den Landvoogd. Deze ontvangt adviezen, maar hij alleen beslist. Niet enkel de handhaving van het regeeringsbeleid maar ook de tot standbrenging van alle daartoe noodige maatregelen is aan hem opgedragen.

De Raad van Nederlandsch-Indië, anders dan in wetgevingsaangelegenheden bloot adviseerend, neemt in geen enkel opzicht een deel op zich van 's Landsvoogds taak; de departementshoofden — het is waar dat hun ten aanzien van eenige onderwerpen, trouwens alleen het beheer van hun diensttak betreffende, beslissingsbevoegdheid is gegeven — overigens evenmin.

En wat deze laatsten in het bijzonder betreft, wordt een doorgaande onderlinge band tusschen hen gemist. Het is waar dat de Raad van departementshoofden zoodanigen band eenigermate vormt, maar die band is weinig stevig waar in dien Raad niet de geheele taak der departementen ter sprake komt maar het college enkel zich bezig houdt met de behandeling van die, betrekkelijk weinige, aangelegenheden waarin de Regeering het gemeenschappelijk advies of overleg vraagt. Den eenigen wezenlijken band tusschen de departementen vormt thans de Landvoogd en hij alleen.

En dat wel — ook hierop moet de nadruk worden gelegd — zonder dat tusschen die departementschefs en den Landvoogd die voortdurende en veelvuldige aanraking bestaat welke den onderlingen band van wezenlijke beteekenis kan doen worden.

In den laatsten tijd is door den wil van den tegenwoordigen Gouverneur-Generaal zoodanige meerdere aanraking geboren door de in den regel eenmaal per maand uitgeschreven vergaderingen van Landvoogd, Raad van Indië en departementschefs, een bewijs opleverend, dat de behoefte aan de geschetste meerdere aanraking gevoeld wordt.

Dit instituut werkt echter nog kort, is niet geregeld; de hier bedoelde groote vergaderingen komen alleen bijeen ter behandeling van enkele bepaald aangewezen bijzondere onderwerpen, ze geven dus nog niet wat noodig is: dagelijksche aanraking ter onderlinge bespreking van alle voornamelijk vragen van regeeringsbeleid.

De tegenwoordige gang van zaken is, dit moet erkend worden, inderdaad niet goed te keuren en niet te handhaven. Hij kan goed geweest zijn (of dit zoo was, staat nog te bezien) toen de regeeringszorgen klein waren, de beginselvraagstukken weinige, toen alles wat het regeerings-

beleid betrof nog gemakkelijk kon worden overzien; thans is dit alles anders geworden.

In elk geval heeft die toestand aanleiding gegeven tot een ander verschijnsel dat naar het oordeel van de Commissie als een misstand moet worden beschouwd: de te overwegende positie ingenomen door de Algemeene Secretarie.

De behoefte aan geregelde onderlinge aanraking tusschen Landvoogd, Raad van Indië en departementschefs, die gelijk bleek, gevoeld werd, en waarin voorzien moet worden door den Landvoogd, kon door hem alleen niet voldoende bevredigd worden. Gevolg is geweest de schepping van het bureau van den Gouverneur-Generaal, gelijk de Algemeene Secretarie inderdaad is; dat, feitelijk arbeidende als centraal en bemiddelend hulpinstituut van algemeen bestuur, de neiging vertoont het scheppen van contact zelf op den achtergrond te houden en de geschetste onmiddellijke aanraking minder noodig te maken.

Deze toestand is overigens te verklaren deels uit het feit, dat de Gouverneur-Generaal en de Algemeene Secretarie elders zijn gevestigd dan de overige regeeringsorganen, deels uit het feit dat het regeeringsreglement de nauwe samenwerking van Raad van Indië en departementshoofden eenerzijds, Landvoogd anderzijds niet tot een essentieel regeeringsbeginsel heeft gemaakt.

Het spreekt vanzelf, dat in het gezegde niet ligt eenige kritiek op den omvangrijken en lofwaardigen arbeid van een, bij de tegenwoordige regeeringsinrichting, onontbeerlijk lichaam als de Algemeene Secretarie; het stelsel wordt door de Commissie veroordeeld, doch de veroordeeling geldt niet de personen, niet den door hen verrichten arbeid.

Behoeft bestaat aan een nieuwe inrichting van de Regeering die geven zal:

- a. dat de Landvoogd inderdaad de positie verkrijge, welke hem toekomt: te zijn drager en vertolker van het regeeringsbeleid, voortstuwende en contrôleerende;
- b. dat afgewenteld worde van den Landvoogd de zorg om alleen te beslissen en te regelen in alle vraagstukken en dat hij deze zorg voortaan zal deelen met anderen;
- c. dat onderlinge voortdurende aanraking worde verkregen tusschen allen die thans als raadgevers en beslissers de regeering helpen uitoefenen of zelf uitoefenen;
- d. dat aan de leiders der departementen overgelaten wordt de beslissing omtrent alles wat niet onderworpen is aan het algemeen regeeringsbeleid;
- e. dat als gevolg van het gezegde, meer dan als beoogd doel de Algemeene Secretarie overbodig worde.

De Commissie acht het aangewezen middel om dit te bereiken om

de Indische Regeering het collegiaal karakter te hergeven hetwelk zij vóór 1836 had.

De Regeering worde uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade, dat is in voortdurend overleg en samenwerking met den Raad van Indië, samengesteld uit eenige eveneens door de Kroon benoemde personen.

De Raad van Indië verlieze dus het karakter van in hoofdzaak raadgevend college; hij erlange ook in andere dan wetgevende aangelegenheden medezeggensrecht.

Nochtans met dien verstande, dat aan den Landvoogd het recht blijft voorbehouden, dat hem, waar hij aan de Kroon verantwoordelijk is, wel moet worden toegekend: „zijn Raad te overstemmen”, d. w. z. te besluiten in strijd met de meerderheid van het regeeringslichaam.

De leden van den Raad dienen tevens te worden belast met de leiding van de departementen van algemeen bestuur.

Door de hier met enkele woorden aangegeven maar in een afzonderlijk hoofdstuk nader te omschrijven inrichting van het door de Commissie gewenschte regeeringslichaam zal mede een eind worden gemaakt aan de eigenaardige valsche plaats welke de departementen van algemeen bestuur sedert de instelling van den Volksraad innemen.

Organiek bloot, afgezien van zijn beheermacht, raadsman van den Landvoogd, is het departementshoofd door zijn optreden als Regeerings-gemachtigde in den Volksraad, waar hij niet zelden wordt gesteld voor vragen en opmerkingen en vaak onmiddellijk eene beslissing moet nemen, feitelijk opgetreden als ware hij tegenover dat College drager van de regeeringsmacht en niet zelden heeft de Volksraad dan ook doen zien dat men hem voor het beleid der Regeering tot zekere hoogte aansprakelijk stelt.

Een aansprakelijkheid intusschen die hij niet kan dragen waar hij wettelijk nu eenmaal van de Regeering geen deel uitmaakt.

De wettelijke positie behoort met de feitelijk gevormde in overeenstemming te worden gebracht, wat alleen kan door den departementschef tot lid te maken van het Regeeringscollege, of liever, in de constructie die de Commissie het meest aangewezen oordeelt, door leden van den Raad als leider der departementen te doen optreden.

In den aldus gevormden Raad zal beter de eenheid van regeering en bestuur worden verkregen, die thans op voldoende wijze bereikt wordt door den alleen verantwoordelijken landvoogd met zijne raadsliden. Het College werkt mede aan alle regeeringsdaden van eenige beteekenis en is daaromtrent aan het vertegenwoordigend lichaam verantwoording schuldig. Het College is voorts belast met de dagelijksche leiding van zaken in Indië, voor zoover het die niet zelf overdraagt aan de departementen van algemeen bestuur van welke het zelf in de persoon zijner daartoe aangewezen leden, de opperleiding heeft.

Dat in de plaats van de voortaan, gelijk werd gezegd, vervallende Algemeene Secretarie, een klein kabinet van den Landvoogd zal komen, acht de Commissie van zelf sprekend.

Werd in het vorenstaande in het algemeen de door de Commissie noodig geoordeelde inrichting der algemeene landsoverheid beschreven, de aangegeven constructie zal slechts dan haar volle beteekenis erlangen, indien Indië wordt opgebouwd als eenheidsgebied niet als een federatie van meerdere ressorten.

De gebiedsdeelen van Indië. Geen federatiestelsel.

Het reeds bestaan van den centralen regeeringsvorm, waaronder Indië tot nu toe geleefd heeft, leidt de gedachten van de Commissie vanzelf in een richting, waarbij dit alleenig karakter van het Indische land ook voor de toekomst behouden blijft. Waar niertemin als het ware vanzelf sprekend het toenemen van de overheidstaak eenerzijds, de meer en meer gevoelde behoefte om de afzonderlijke belangen der kleinere gebiedsdeelen beter te behartigen anderzijds, nopen tot de vorming in het land van kleinere rechtseenheden, kunnen deze laatste in den gedachtengang van de Commissie geen andere zijn dan gemeenschappen die de bron van haar gezag vinden in het middenpunt; kunnen ze niet vormen de elementen waaruit het land met zijn algemeen gezag wordt opgebouwd.

Bij de besprekingen omtrent dit onderwerp is bijzondere aandacht gewijd aan het wel met den naam „f e d e r a t i e” bestempelde maar dien naam toch slechts oneigenlijk dragende, stelsel met talent verdedigd door den heer S. Ritsema van Eck, medelid der Commissie. Dit stelsel kent een groepeerings van naast elkaar staande zelfstandige gebiedsdeelen vereenigd door een gemeenschappelijk landsverband. Maar het eigenlijk karakter van federatie ontbreekt daarom aan dit stelsel, omdat tusschen de centrale overheden en die in de gebiedsdeelen niet is gemeenschap van karakter. Het stelsel van den heer Ritsema van Eck staat en valt overigens met de aanneming of verwerping van een volgens hem bestaande en te handhaven splitsing der bevolking in autochtonen en vreemdelingen; voor de eersten worden de regionale gebiedsdeelen gehandhaafd; in de centralisatie is, althans voor werkelijke gezagsuitoefening, alleen voor de vreemdelingen — Nederlanders — plaats.

De beoordeeling van de door hem ontworpen constructie hangt dus zoo nauw samen met de oplossing, die het vraagstuk van de onderscheiding in rassen en landaarden moet vinden, dat ze ook in dat verband behandeld moest worden, hetgeen geschiedt in het tweede hoofdstuk van deze toelichting.

Zuiverder federatief is het stelsel in eenige opstellen in het tijdschrift „Locale Belangen” (1918) uitgewerkt door den toenmalig tijdelijk adjunct-adviseur van de decentralisatie den heer W. C. Meyroos.

Gelijk bekend zal zijn wenschte hij Indië vervormd te zien tot een

„ten aanzien van de strikt noodzakelijke onderwerpen door een Gouverneur-Generaal met een centralen raad geleide federatie van zelfstandige gouvernementen, elk dezer gouvernementen rechtstreeks corresponderende met het Ministerie van Koloniën, voorzien van een eigen vertegenwoordigend college, eigen departementen en last not least een volkomen eigen zelfstandige begrooting” („Hoogere Decentralisatie” in *Locale Belangen* VI blz. 991).

De centrale raad zou moeten bestaan uit afgevaardigden der werkelijke vertegenwoordigende lichamen van elk der gouvernementen. Voor dit centraal bewind zouden bloot gereserveerd worden onderwerpen die om principiële of practische redenen bepaald algemeen geregeld moeten worden; deze zullen dan „de onafzienbare taak welke tegenwoordig aan het centraal bestuur te Buitenzorg—Batavia ter verzorging is opgedragen”, beperken tot hetgeen noodzakelijk centraal geregeld worden moet.

Er is bij veel verschil eenige gemeenschap tusschen het stelsel-Meyroos en het stelsel door den oud-minister Colijn ontwikkeld in zijn bekend — als kritisch geschrift bewonderenswaard, als opbouwend geschrift gebreken vertoonend — opstel over „Staatkundige hervormingen in Nederlandsch-Indië” (*Schild en Pijl*, September 1918). Ook deze noemt zijn stelsel federatief, doch, naar het voorkomt, niet geheel terecht omdat hij zelf althans voor de eerste tijden niet kent, de autonome provincies waaruit het land zou worden opgebouwd. De provincie in zijn stelsel is voorshands bloot een met gedecentraliseerde overheidstaak belast en eerst in de toekomst met autonomie te bekleeden onderdeel van het land, waarin in dien eersten tijd het door de centrale macht benoemd ambtelijk gezag de leiding behoudt. Daar beneden kent hij gemeenten die vrij spoedig, nog niet dadelijk, autonomie, uit te oefenen door rechtstreeks gekozen vertegenwoordigingen, kunnen erlangen en daarboven het Land.

De centrale overheidstaak van nu zou zooveel mogelijk in de provinciën worden uitgeoefend; de centrale overheid zou zeggensrecht erlangen ten aanzien van, wat de heer Colijn noemt „imperiale” belangen, zooals landsverdediging, verkeerspolitiek e. d., benevens die zaken, welke in verband staan met de centrale technische diensten, zooals mijnwezen b. v., terwijl het Nederlandsche parlement zeggensrecht behoudt in de groote vraagstukken van de Indische politiek.

Van rechtstreeks verkozen lichamen wil de auteur boven de gemeenten voorloopig nog niets weten; de provinciale raad moet een afvaardiging zijn van de gemeentebesturen, de tot een soort Rijksraad om te scheppen Volksraad een afvaardiging van de provinciale raden; eerst heel langzaam kan volgens hem, eerst in de provinciale raden, veel later in den Rijksraad het werkelijk representatief karakter worden verwezenlijkt. Het stelsel-Colijn geeft dus voor den eersten tijd slechts

een kiem waaruit over decenniën wellicht een werkelijk centrale vertegenwoordiging (Rijksdag of Volksraad) groeien kan.

Intusschen worden beide stelsels door de Commissie verworpen. Tegen het stelsel-Colijn heeft zij het bezwaar dat het op het huidige standpunt van ontwikkeling niet meer aan de behoeften van Indië zou kunnen voldoen. Immers van een verplaatsing van het zwaartepunt van regeering en wetgeving van Nederland naar Indië zou dan geen sprake zijn en evenmin zou op bovengenoemde wijze worden voldaan aan den eisch van medezeggensrecht der ingezetenen bij de behandeling van eigen aangelegenheden. Ook het stelsel-Meyroos acht de Commissie niet aannemelijk omdat de federatieve idee in strijd is met de ontwikkeling, die het Indische staatswezen allengs heeft verkregen, bekroond als het sedert eenige jaren is door de instelling en het optreden van den Volksraad.

De heer Meyroos verliest uit het oog dat, terwijl de behoefte aan zelfstandigheid van het gouvernement naar zijn model niet gevoeld wordt, en het gevoel daarvoor dus kunstmatig zou moeten worden opgekweekt, de eenheid van het Land Indië wel bestaat en de behoefte aan Indië's zelfstandigheid als geheel is doorgedrongen in het bewustzijn van het denkend deel der bevolking, dat de eenheid van het Land dus is het begrip waarmee gewerkt moet worden, van waar moet worden uitgegaan ook voor de toekomstige staatsinrichting; dat dus noodzakelijk moet worden behouden wat in beginsel sinds lang aanwezig is; het **aleenige Indische Land**. De eenheid van het land, die bron en zetel is van het hoogste gezag, heeft zich in de werkelijkheid en in de gedachte een onbetwiste plaats verworven en kan daaruit niet meer verdrongen worden.

Hierbij komt dan nog dat, al mag met vertrouwen worden tegemoet gezien dat er in afzienbaren tijd zelfstandige autonome gebiedsdeelen zullen komen en al onttrekt de Commissie zich niet aan het tweede hoofddoel van haar taak om aan zoodanige gebiedsdeelen plaats te geven in haar hervormingsplan en zelfs een program voor hunne inrichting te geven, op het standpunt waarop Indië nu staat nog niet met zekerheid is aan te geven op welke wijze deze zich zullen ontwikkelen. Met vrij groote zekerheid is vast te stellen dat op Java en Madoera de vorming van de regentschappen tot autonome gebieden zal blijken te wortelen in den geest van het volk en deze mitsdien levensvatbaar zullen zijn; de Minahasa was historisch een zoodanig geheel; van eenige andere streken in de Buitenbezittingen (Ambon en de Oeliasers, de Bataklanden, de loehaks in de Padangsche Boven- en Benedenlanden, de zich aan de marga-grenzen aansluitende onderafdeelingen in Palembang en de Lampongs, Korintji enz.), mag hetzelfde worden aangenomen. Veel verder gaat de Commissie echter nog niet. Wanneer ook zij gouvernementen wil vormen bouwt ze die op anderen grondslag en doet ze dit met ander oogmerk dan de heer Meyroos en blijft zij staan op vasten grond.

Alle plannen van federatie werken met zelfstandige regionen liefst van grooten omvang, de eilanden Java, Sumatra, Borneo, Celebes, de Molukken, Papoea, maar bij het maken en verdedigen van die plannen ziet men over het hoofd, dat de eilanden of eilandengroepen alleen geografisch afzonderlijk staan maar dat zij niet economisch of politiek een eenheid vormen, dat ze niet zijn een organisch geheel; dat ze dus tot autonoom gebied zouden moeten worden gevormd, als zoodanig ingesteld. De zin tot behartiging van het algemeen belang van zoodanige gebieden moet daar nog worden gewekt. Zal die gewekt worden?

De ware grondslag voor eenig federatieplan, het historisch en in den geest reeds bestaan van tot staten te maken in het bewustzijn van saamhoorigheid der bevolking wortelende regionen, ontbreekt.

Vervalt dus de federatiegedachte, niettemin acht de meerderheid der Commissie de vorming, waar mogelijk, van groote autonome regionen boven het regentschap en andere landelijke gemeenten en beneden het Land noodzakelijk en wel om andere redenen van praktische politiek welke aanwezigheid zich dagelijks meer opdringt.

Wel is het noodig autonome onderdeelen van Indië te scheppen. Gouvernemen-
 Com-
 autonome regionen boven het regentschap en an-
 dere landelijke gemeenten en beneden het Land
 noodzakelijk en wel om andere redenen van prak-
 tische politiek welke aanwezigheid zich dagelijks
 meer opdringt.

De eerste reden is deze: de taak om de in Indië levende krachten en mogelijkheden tot volle ontplooiing te brengen, voor zoover dit geschieden moet en kan van overheidswege, is nu reeds te groot en zal, gezien de reusachtige ontwikkeling die het maatschappelijk leven in dezen tijd steeds meer ondergaat, dit in te sterker mate worden, dan dat het verantwoord zou zijn de volle staatstaak te leggen in handen van Regeering en Landsvertegenwoordiging. Er moet dus (om den term te bezigen, die dit zij al dadelijk gezegd, om de toepassing die hij heeft gevonden zeker niet de volle sympathie heeft, maar die toch nog de beste uitdrukking is voor wat wordt beoogd) op rationeele wijze worden gedecentraliseerd. Van de centrale overheid moet een deel van het gezag worden overgedragen op te scheppen overheden in deelen van het land. Intusschen worde niet volstaan met overdracht van nu reeds bestaande bevoegdheden. Worden de regionen oordeelkundig gekozen, dan zal blijken dat zij zelve hebben eigen belangen die vatbaar zijn om zelfstandig te worden behartigd en binnen kleiner gebied dan het Land ook beter behartigd kunnen worden dan thans het geval is.

De tweede is deze: waar met zekerheid kan worden vastgesteld, dat de vorming van landelijke gemeenten alsmede van steden steeds verder zal voortschrijden, moeten er organen worden in het leven geroepen die over die gemeenten en steden toezicht kunnen uitoefenen.

In de derde plaats zal het noodig zijn de uitoefening van de hier besproken belangrijke bevoegdheden zoo min mogelijk over te laten aan amb-

telijke organen, doch deze, waar mogelijk, te doen geschieden door locale vertegenwoordigende lichamen.

Zoo spreekt dus de Commissie zich uit voor de vorming van zelfstandige, niet staten maar, onderdeelen van het land, in ruime mate bekleed met zelfbestuur, uitoefenende autonomie, belast met het toezicht op de handelingen van binnen hunne grenzen liggende gemeenten en steden.

Deze regionen bestempelt de Commissie met den naam gouvernementen. Hunne huishoudelijke belangen zullen moeten worden behartigd door een zoo eenigszins doenlijk gekozen vertegenwoordigend lichaam onder leiding van een door de Regeering benoemden gouverneur en een raad van bestuur, waarin eenige gedeputeerden uit het vertegenwoordigend college het dagelijksch bestuur met den gouverneur deelen.

De grondslag van de vorming van zoodanig gouvernement zal zijn de autonomie. Waar dit zoo is moet bij de keuze eener regio te rade worden gegaan met de vraag in welke deelen van het Land gemeenschap van belangen bestaat en, voor zoover die nu nog niet wordt gevoeld, toch vertrouwd mag worden dat die gemeenschap gevoeld worden zal.

De Commissie ontkent niet dat bij de uitwerking van deze gedachte ten deele moet opgebouwd worden wat nog niet bestaat. Zij meent echter de werkelijke behoefte het best te kunnen bevredigen wanneer zij als voorloopig vaststaand aanneemt dat die regionen het best geschikt zijn om tot autonoom gouvernement te worden gevormd waar aanwezig is bewustzijn van saamhoorigheid, voornamelijk van de in het gebied levende inheemsche volken, waar tevens aanwezig is belangengemeenschap niet enkel van de inheemschen maar ook van de uitheemschen, waar is mogelijkheid van onderling verkeer, waar is taalgemeenschap. Deze alle of thans eenige daarvan behoren aanwezig te zijn om met kans op goeden uitslag een autonoom gouvernement te kunnen vestigen; waar ze alle samenkomen is de vestiging van een autonoom gouvernement het meest gerechtvaardigd.

De Commissie meent dat het niet mogelijk is al dadelijk Indië met een net van gouvernementen te overdekken, hetgeen bovendien niet verstandig zou zijn omdat nog ervaring moet worden opgedaan.

Waar voor de organisatie van het governmentsbestuur de mogelijkheid van vorming van een vertegenwoordigend lichaam, geheel of althans zooveel mogelijk door verkiezing, noodig is, wordt praktisch de vraag waar een gouvernement kan worden ingesteld omgezet in deze andere, die aan de orde komt wanneer het bestaan van saamhoorigheid en van belangengemeenschap is vastgesteld: waar kan hoofdzakelijk door verkiezing een regionaal vertegenwoordigend lichaam worden gevormd?

De Commissie is van oordeel dat de beantwoording van deze vraag

moet worden afhankelijk gesteld van een onderzoek dat daaromtrent van Regeeringswege zal behooren te worden ingesteld.

Een belangrijke strooming in haar midden was gestemd voor de vorming reeds spoedig van zulke gouvernementen op Java.

De vorming van gouvernementen zal eerst langzaam gaan. Vóór deze volkomen zal zijn tot stand gebracht, zal in den bestaanden bestuursvorm geen principiële verandering behoeven te worden gebracht. Slechts kan van de tegenwoordige gewestelijke indeeling van Indië gebruik worden gemaakt door, meer dan tot nu toe, overheidstaak over te dragen aan hoofden van gewestelijk bestuur, mits dezen worden bijgestaan door een raad.

Waar nog geen gouvernementen worden ingesteld, hervorming van de gewesten noodig.

Aan dien raad, die daar nog niet steeds zal zijn een volledig gekozene (waar echter in gedeelten van het gewest verkiezing mogelijk is ware deze al dadelijk in te stellen) maar die geheel of grootendeels een benoemde zal moeten zijn, kan als regel niet veel meer dan een adviseerend karakter worden toegekend. De Commissie zou echter wenschen dat de raad allengs op beperkt gebied ook medezeggensrecht verkreeg. Onbeperkte autonomie mag aan een hoofd van gewestelijk bestuur, zij het met den raad samen, niet worden toegekend omdat de deelneming van de bevolking zelve aan de regelgeving niet bestaat. Wel echter kan de centrale overheid heele gedeelten van landszorg ten aanzien van het gewest overdragen aan het gewestelijk bestuur te zamen met het deel der landsmiddelen dat daarvoor op de begrooting is uitgetrokken en aan het gewestelijk bestuur de bevoegdheid worden verleend om over die afgestane geldmiddelen te beschikken en de voor de behartiging van het overgedragen deel der landstaak noodige regelingen te treffen.

Door dezen toestand te scheppen beoogt de Commissie nog een verder doel: de gewestelijke gebiedsdeelen allengs meer geschikt te maken om eerlang tot autonoom gouvernement te worden bevorderd.

Het komt de Commissie overbodig voor in een uitvoerige vergelijking te treden tusschen het door haar voorgestaan stelsel en de door den voormaligen Regeeringscommissaris, den heer S. de Graaff, ontworpen hervorming van het bestuurswezen (zie de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp tot voorbereiding van een reorganisatie van het bestuurswezen, Bijlage 304 van de Handelingen der Staten-Generaal der zitting 1910—1911; Verslag omtrent de verdere voorbereiding eener hervorming van het bestuurswezen in Ned.-Indië, Landsdrukkerij 1914).

Sedert dezen arbeid (1910—1914) is er òn in de wetgeving òn in de opvatting en verlangens der bevolking zooveel gewijzigd, dat deze voorstellen, voorzoover eenige er uit losgemaakte onderdeelen reeds niet in het stadium

van voorbereiding of uitvoering zijn — regentschapsraden en ontvoogding van het Inlandsch bestuur — thans zeker niet bevrediging zouden geven.

Het reeds tijdens de voorbereiding tegen bedoelde hervorming aangevoerde hoofdbezwaar, nl. dat beoogd wordt een zuiver ambtelijke decentralisatie ter ontlasting van de centrale Regeering — de werkkring en ambtelijke positie van de nieuwe gouverneurs zouden toch zijn „een afspiegeling van die van den Landvoogd in het geheele insulair gebied” — klemt thans nog meer dan voorheen, tengevolge van de omstandigheid, dat het aandeel der ingezetenen aan en hun medezeggenschap in de bestuursuitoefening door de instelling van den Volksraad, de vermeerdering van het aantal gemeenteraden en straks de instelling der regentschapsraden aanzienlijk is uitgebreid.

Trouwens dat het bedoelde stelsel thans niet meer aan de behoefte zou voldoen is onomwonden door den tegenwoordigen Minister De Graaff zelf erkend in de vergadering der Tweede Kamer van den 22sten December 1919, Handelingen blz. 1164, toen hij sprak:

„Tusschen het toenmalige tijdstip evenwel en het heden ligt een ruimte van een vijftal jaren, waarin het maatschappelijk en het staatkundig leven in Indië in vele opzichten een wijden stap op den weg naar meerdere zelfstandigheid, naar meerdere rijpheid tot zelfbestuur heeft gedaan. Wel stellig zou het van een bekrompen vasthouden aan eigen arbeid getuigen, wanneer ik mij niet de ervaringen van dien tijd zou trachten ten nutte te maken” enz.

Het door de Commissie ontwikkeld stelsel van gouvernementen en gewesten, vertoont bij eenig verschil, veel overeenkomst met dat, ontwikkeld in het wetsvoorstel (Minister Pleyte) van 28 Maart 1918 tot wijziging van artikel 68, 1e lid Regeeringsreglement.

Bijzaak is dat eenige termen als landdrost, drost en heemraden, moeilijk gehandhaafd kunnen worden omdat zij hier te lande thans verouderd klinken. Intusschen is het vanzelf sprekend dat wanneer nieuwe instituten worden gevormd wel nieuwe namen moeten worden gevonden en ook de Commissie zelve stelt b.v. de aanvaarding voor van den nieuwen naam Staten. Intusschen wordt de keuze van dezen term gerechtvaardigd door de wenschelijkheid om, naar het voorbeeld van de Landstaten al dadelijk uiting te geven aan het zuiver vertegenwoordigend karakter dat de gouvernementssstaten in haar stelsel hebben zullen.

Het groote verschil tusschen beide stelsels ligt in de wijze waarop de Minister en de Commissie dat vertegenwoordigend karakter tot uitdrukking willen brengen. De Minister wenscht den provincialen raad te doen samenstellen deels door benoeming, deels door aanwijzing van ambtelijke leden, deels door een getrappt kiesrecht. De Commissie gaat uit

van het vertrouwen in de mogelijkheid van vorming nog wel niet overal in Indië, maar reeds nu in eenige gebiedsdeelen van door rechtstreeksche verkiezing gevormde vertegenwoordigende lichamen. Voorts wil zij aan die lichamen onder hooger toezicht volledige autonomie geven, nl. de macht tot regeling van hare huishoudelijke belangen. Het ministerieel ontwerp beperkt ten deze, spreekt slechts van overlating, z o o v e e l m o g e l i j k van de regeling van het provinciale huishouden en uit de vierde paragraaf der toelichting valt op te maken dat veeleer gedacht wordt aan opdracht der regeling van eenige door het Land aan de provincies overgelaten belangen. Van zoodanige splitsing bij voorbaat tusschen landstaak en gouvernementstaak meent de Commissie zich te moeten onthouden.

Een derde kenmerkend verschil is daarin gelegen dat de Commissie, zoowel in het gouvernement als in het gewest evenals in de lagere gemeenschappen geen onderscheid maakt tusschen verschillende bevolkingsgroepen, terwijl naar het voorstel-Pleyte in den provincialen raad het rasonderscheid wordt gehandhaafd. Bovendien wordt in dat voorstel aan een aantal ambtenaren als z o o d a n i g zitting gegeven, een stelsel hetwelk met dat der Commissie in volstrekten strijd is.

Aangeteekend wordt dat de provinciën van het evengemeld wetsontwerp eenige meerdere gelijkenis vertoonen met de gewesten in het stelsel der Commissie in zooverre althans als ook in de laatste een raad, desnoods een benoemde raad kan zijn en deze met regelgeving op overgedragen terrein kan worden belast. Reeds bleek echter uit het boven uiteenzette dat deze vorm alleen als overgangsvorm gebezigd kan worden en dat de instelling van volledig autonome gouvernementen, waar mogelijk, door de Commissie noodzakelijk wordt geacht.

Voor zoover met het ontwerp-Pleyte beoogd werd ook de regentschappen te organiseren, mag het geacht worden geheel ter zijde te zijn gesteld door het sedert in Indië aanhangig gemaakte ontwerp.

Onwillekeurig is in het voorgaande het gebied betreden sinds 1903 beheerscht door de decentralisatie-wetgeving. Het De beginselen der decen- volgende moge strekken tot verklaring van de om- tralisatiewet beoordeeld. standigheid dat die wetgeving gelijk zij is niet kan worden behouden.

In de wet van 1903 bekend onder den naam decentralisatiewet, kwam tweeërlei beginsel tot uiting.

Eenerzijds had zij ten doel om door afzondering van bedragen uit de algemeene middelen voor de hiervoor in aanmerking komende deelen van het land de gelegenheid te openen tot zelfstandige voorziening in plaatselijke behoeften. Deze voorziening maakte tevoren deel uit van de taak der centrale overheid en van hare organen. Decentralisatie dus van een deel van de algemeene overheidstaak.

Anderzijds beoogde zij, door de doorvoering van deze decentralisatie

te binden aan de instelling van locale raden aan welke het beheer der afgezonderde geldmiddelen en de regeling van de voor hun taak vereischte uitgaven zouden worden overgelaten, de ingezetenen aandeel te doen nemen in de behartiging van de openbare zaak. Hiermede was eene eerste stap gezet op den weg der staatkundige organisatie.

Uit den naam onder welke de wet van 1903 bekend is geworden, valt op te maken welk dezer beginselen bij de tot standkoming der wet den voorrang had. Zij die de wet ten doop hielden, hebben ook hare eerste schreden in het leven geleid. Naast de instelling van gemeenteraden voor grootere steden en enkele landelijke ressorten bleef het bij gewestelijke decentralisatie, in welke laatste slechts zij die alleen het administratieve beginsel der decentralisatie willen erkennen, bevrediging kunnen vinden.

Anders toch dan de gemeenteraden, waarin van lieverlede de ingezetenen eene werkelijke vertegenwoordiging van hunne plaatselijke belangen hebben weten te vinden, is in de gewestelijke raden het contact tusschen de overheid en de ingezetenen uitgebleven. Was hunne samenstelling hoofdzakelijk uit landsdienaren en Europeesche ingezetenen hiervoor al een beletsel, dat de samenstelling enkel door benoeming geschiedde was een tweede bezwaar.

Bovendien heeft een gewest, als bestuursressort mogelijk het aangewezene, als belangeneenheid geen recht van bestaan. De belangen der bevolking, voor zoover ze niet beperkt zijn tot kleinere gebiedsdeelen, worden niet bepaald door de grenzen van het gewest.

Ook ten aanzien van den aard en den omvang van het op de locale raden overgedragen deel der algemeene overheidstaak is de uitvoering van de wet van 1903 achtergebleven bij hetgeen verwacht had mogen worden. De centraliseerende strekking der bestuursinrichting is den voorstanders der decentralisatie te machtig gebleken. De overdracht heeft zich bepaald tot een deel der burgerlijke openbare werken, waarvan de verzorging zonder wettelijke beperking van de vrijheid der locale overheden mogelijk werd geacht. Overdracht van een deel der algemeene overheidstaak in medebewind, op den voet van bestaande wettelijke regeling of onder toezicht van de centrale overheid bleef hooge uitzondering.

Is eenerzijds de autonomie der locale raden wettelijk minder beperkt dan voor eene homogene verzorging der algemeene overheidstaak wel dienstig mag worden geacht, anderzijds is het aandeel dat aan de locale organen in de vervulling van die taak werd ingeruimd minimaal gebleven.

Niet alleen bij de Indische praktijk der laatste 17 jaren moet echter de fout gezocht worden. Al zou de wet van 1903, door de wijze waarop zij kan worden ten uitvoer gelegd, meer bevrediging kunnen geven, dan tot heden het geval was, de wet zooals zij daar ligt, bevat bepalingen, welke haar èn uit een oogpunt van decentralisatie èn als grondslag voor staats-

rechtelijke organisatie hebben belet aan bestaande behoeften ten volle te voldoen.

Vooreerst kunnen alleen gewesten en gedeelten van gewesten worden aangewezen als gebiedsdeelen waaraan eigen geldmiddelen worden toegekend, en is decentralisatie op grootere gebiedsdeelen dan gewesten, of op gebiedsdeelen welke gedeelten van meer dan een gewest omvatten dus uitgesloten.

Voorts kleeft der wet als grondslag van de staatsrechtelijke organisatie des lands het gebrek aan dat het verleenen aan de ingezetenen van staatkundige rechten en hunne deelneming aan de overheidstaak afhankelijk zijn gesteld van de afzondering van een deel der algemeene geldmiddelen. Inzonderheid buiten Java en Madoera vallen gebiedsdeelen aan te wijzen waar staatkundige organisatie mogelijk ware geweest, terwijl de geldmiddelen, welke voor de vervulling van de taak der locale overheid waren te bestemmen, tot nog toe niet tot de algemeene middelen hebben behoord en derhalve zoodanige geldmiddelen niet of voor een zeer gering deel voor afzondering vielen aan te wijzen.

Nog ernstiger dan deze bezwaren gericht tegen wat de wet wèl geeft, zijn die, gericht tegen wat in haar ontbreekt.

Zij laat vooreerst slechts de keus tusschen òf volledige autonomie òf handhaving van algeheele centralisatie: de overgangsvorm, — overdracht van bevoegdheden aan locale ressorten met beperkte deelneming van de ingezetenen aan de regeling van de overgedragen bevoegdheden, — ontbreekt.

Ook de regeling van het dagelijksch bestuur is onbevredigend; de gelegenheid tot het instellen van een algemeen college van dagelijksch bestuur is ondanks veelvuldigen aandrang in deze richting nog altijd niet opengesteld.

Men mist voorts eenige voorziening omtrent de verhouding tusschen autonome gebiedsdeelen in rechtstreeks bestuurd gebied en de landschappen.

De decentralisatie-wetgeving laat eindelijk na, een geleidelijken overgang mogelijk te maken van primitief georganiseerde volksgemeenschappen tot gemeenschappen van meer ontwikkeld karakter.

Vorenstaande beschouwingen leiden tot de slotsom dat de beide beginselen, welke in de wet van 1903 uitdrukking vonden, in de toekomstige wetgeving ook tweëerlei grondslag zullen moeten vinden.

In de staatswet waarin de grondslagen worden aangegeven van de staatsinstellingen van Indië zal het staatkundige beginsel moeten worden neergelegd dat, overal waar de ingezetenen in staat zijn om door verkozen of benoemde vertegenwoordigers een werkzaam aandeel te nemen in de vervulling van de overheidstaak, hiertoe geschikte organen zullen worden ingesteld.

Naast deze grondslagen van de staatsinrichting zullen de voorschrif-

ten, die de staathuishouding beheerschen, de gelegenheid moeten verschaffen om de zoo noodige administratieve decentralisatie te bevorderen.

Van de onder de gelding van de artikelen 68 *a, b, c*, Regeeringsreglement in het leven geroepen gedecentraliseerde gebieden blijven in het stelsel der commissie slechts de steden en de ressorten der andere plaatselijke raden bewaard, maar deze worden gesteld op meer modernen grondslag dan tot dusver; zij zullen niet meer berusten op afzondering van geldmiddelen, maar op geschiktheid tot zelfregeling.

De gewestelijke raden van 1903 vervallen; waar het kan, komen in de plaats daarvan de raden welker karakter boven werd aangegeven.

In het bovenstaande werd nog niets gezegd over dorpen, dorpsbonden, de desavereeniging op Bali en andere in oorsprong
 Dorpen en dorpsgemeenschappen. zuiver inheemsche, van oudsher bestaande, het leven der inheemsche bevolking beheerschende gemeenschappen. Terecht zeer zeker omdat bij de behandeling van deze niet kan worden uitgegaan van het centrale middenpunt, maar opgeklimmen moet worden van onderop, anderdeels voornamelijk omdat hier niet van vorming sprake behoefde te wezen, maar wel de vraag naar de noodzakelijkheid van vervorming aan de orde moest worden gesteld.

De in Nederland vast te stellen wet op de Landsordening behoeft, evenals trouwens met de steden en de landelijke gemeenten, zoo ook met de dorpen zich ternauwernood in te laten. De regeling van deze gemeenschappen, onderdeelen van het land Indië is zoo geheel een landsbelang, vereischt ook zooveel speciaal Indische kennis van toestanden dat de wetgever in Nederland zich zeker gaarne ontslagen zal zien van den plicht daaromtrent iets meer te doen dan het uitspreken van enkele algemeene beginselen, bij welker uitwerking dan nog de landswetgever de grootst mogelijke vrijheid behouden moet. Dit neemt niet weg dat de Commissie gaarne uiting geeft aan hetgeen naar hare meening de verdere ontwikkeling van het dorp te zien zal moeten geven.

Artikel 71 van het Regeeringsreglement kent het dorp als Inlandsche, inheemsche gemeenschap, en laat eene verandering van dat karakter door den lateren wetgever feitelijk niet toe. De vraag zou dan ook kunnen gesteld worden of de thans bij de behandeling van de ontwerp-ordonnantie op de desraden geuite wensch tot het toekennen aan die raden van een gemengd karakter zoolang artikel 71 geldt, wel voor verwezenlijking vatbaar is.

Die wensch is intusschen geuit en het is der Commissie gebleken dat die weerklank vindt bij vele elementen der bevolking, althans op Java. Met het oog daarop kan dus zeer zeker in de nieuwe staatsinstellingen het inheemsche karakter van het dorp niet als verplichting gehandhaafd worden.

In dat opzicht zal dus evenwel het dorp hetzelfde karakter kunnen

vertoonen als de landelijke gemeente, waaraan reeds thans, althans volgens het aanhangig ontwerp voor een ordonnantie op de regentschapsraden, en terecht, een volkomen gemengd karakter zal worden toegekend.

Intusschen zal naar het oordeel der Commissie in deze niet nu reeds een regel kunnen worden vastgesteld die overal gelden zal.

Gedacht wordt aan het verschil dat bij bestudeering van plaatselijke toestanden en verhoudingen zal blijken te bestaan niet enkel eenerzijds op Java en anderzijds in vele gewesten van de Buitenbezittingen, maar ook in verschillende deelen van Java en zelfs in vele deelen van gewesten daarbuiten.

De Commissie meent, dat met voorzichtigheid moet worden tewerk gegaan waar aan hervorming van dorps toestanden wordt gearbeid, en dat niet met een machtwoord gewijzigd worden mag waar aan wijziging blijkt geenerlei behoefte te bestaan. Voorop behoort mitsdien naar het oordeel van de Commissie te staan dat alleen zoodanige veranderingen worden gebracht in den rechtstoestand van het dorp als de rechtsbehoeften der bevolking toelaten, terwijl zij voor het overige vooralsnog blijvend worden beheerscht door de volksinzettingen van de inheemsche bevolking.

Aan den landswetgever moet worden overgelaten vast te stellen welke verandering mogelijk en noodig is.

In één opzicht echter zal al dadelijk ingrijpen noodzakelijk zijn. Er bestaat actueel een onbillikheid die de landswet zal moeten wegnemen.

In tal van desa's op Java, in negorijen, marga's en andere inheemsche gemeenschappen in de gewesten daar buiten leven behalve de inheemsche kernbevolking tal van andere Inlanders zoowel als niet-Inlanders die thans wel is waar geenerlei recht in het dorp uitoefenen, geen deel uitmaken van het dorpsbestuur — wat niet wegneemt dat herhaaldelijk hun indirecte invloed groot is — maar op wie daartegenover ook geenerlei verplichting rust.

Het is waar dat in sommige streken deze niet in het gemeenschapsverband thuis behoorenden bijdragen in de kosten van onderhoud van bruggen en wegen, soms in de dorpsverlichting, maar daarbij blijft het. Het feit hunner inwoning, de mogelijkheid aldaar hun beroep of bedrijf uit te oefenen, het medegenieten van de door de dorpsinstellingen verschafte veiligheid, dat alles legt hun geen verplichtingen op en het spreekt van zelf dat dit niet zelden ongenoegen onder de dorpsbevolking wekt.

Mitsdien behoort de gelegenheid te worden geschapen om ook aan hen die buiten het eigenlijke dorpsverband, buiten de oorspronkelijke inheemsche dorpsbevolking staan, dorpslasten op te leggen.

Voor machtsmisbruik van de dorpsverheid behoeft daarom niet te worden gevreesd omdat uit den aard der zaak de dorpsverordeningen, die lasten opleggende, aan hooger toezicht — waar landelijke gemeenten zijn

van deze, anders van de gouvernementsstaten of van het gewestelijk bestuur — behooren onderworpen te zijn.

Waar nu lasten worden opgelegd behoort aan deze niet inheemsche dorpsgenooten ook medezeggensrecht te worden toegekend en zal dus, wordt een dorpsraad gevormd, ook aan hun het actief zoowel als het passief kiesrecht moeten worden gegeven.

Deze overwegingen moeten er toe leiden aan de landswet de verplichting op te leggen evenbedoelde rechten toe te kennen onafhankelijk van landaard, ras, of het toebehooren tot de kernbevolking der dorpen, onder deze mits dat dezen tevens in de lasten der dorpen deelen. Alles met de bijvoeging intusschen dat de rechtsbelangen der dorpsbevolking het moeten toelaten.

Het ligt — dit zij ten overvloede gezegd — niet in de bedoeling dat, waar het volksprivaatrecht aan het dorp rechten toekent, of verplichtingen oplegt, daaraan zal afbreuk worden gedaan. Of en in hoeverre het mogelijk is ook de niet oorspronkelijke dorpsgenooten te doen deelen in het grond-genot der dorpsgenooten, deze vraag ligt naar het oordeel der commissie buiten haar taak; die maakt deel uit van de vele vraagstukken op het gebied der agrarische wetgeving welke zeker niet, waar de staatsrechtelijke organisatie wordt behandeld, behoeven te worden onder de oogen gezien. Evenzeer heeft de commissie dan ook gemeend goed te doen niet aan de artikelen 62 en 75 Regeeringsreglement te raken, al zal, gelijk in het volgend hoofdstuk wordt aangeteekend herziening bij landswet van laatstgemeld artikel noodig zijn.

Een der belangrijke vraagstukken tot welke oplossing de Commissie zich nader geroepen heeft geacht betreft de regeling van den rechtstoestand der zoogenaamde „zelfbesturende” landschappen.

Voor het stellen van een gedragslijn voor de regeling van den staatsrechtelijken toestand der zelfbesturen in het algemeen, behoort te worden uitgegaan van de volgende feiten.

Hoe ook de historische ontwikkeling van de landschappen is geweest, of niet dan wel de landschappen wortelen in de volksinzettingen dan wel in een beschikking van het Nederlandsch gezag, van alle is de toestand aldus dat zij thans bestaan en gehandhaafd blijven krachtens den uitgesproken wil van het landsgezag. Dit, drager in Indië van Nederlands soevereiniteit heeft uit kracht dier soevereiniteit, hetzij zeker gezag van de besturen der landschappen bevestigd, hetzij daaraan zeker gezag verleend. Het gezag door die besturen uitgeoefend, is zoal niet overal historisch, dan toch staatsrechtelijk afgeleid gezag, in zijn bestaan en zijn omvang afhankelijk van den wil van het algemeen Indisch gezag. Waar dit zoo is, is de meest passende vorm voor vaststelling der grondslagen van 's zelfbestuurs macht de landswet, tot stand gebracht door de hoogste wetge-

vende macht in Indië. Politieke contracten, zoowel de lange als de korte (korte verklaringen) behooren op zoodanige landswet te berusten.

Hieruit volgt dat, erkent men het politiek contract als wettelijke regel, in aard en karakter met de wettelijke regelen in het rechtstreeks bestuurd gebied overeenkomend, als de onderlinge rangorde wordt vastgesteld, de ten deze bedoelde organieke landswet gaat boven het contract.

Tevens sluit daaruit voort dat in beginsel de vorm van het zoogenaamde lange contract niet meer de juiste kan worden geacht. De toepassing van dezen vorm doet de verplichting ontstaan het contract te wijzigen bij wijziging van de landswet; waar het zelfbestuur in deze moet medewerken is een formeel optreden alsof hier van gelijk gerechtigde partijen sprake was niet meer juist.

Intusschen erkent de Commissie dat politieke redenen ten gevolge kunnen hebben dat deze vorm voor afzonderlijke landschappen nog moet worden gehandhaafd; de Commissie wenscht hier dus geen dadelijke verandering voor te stellen.

Binnen de grenzen van de landswet en van het contract is het landschapsbestuur zelfstandig, dat de landswet een toezicht op zijn daden kan instellen en regelen, behoeft geen betoog.

De door de gouvernementsoverheden vastgestelde wettelijke regelen met uitzondering van de grondslagenwet hebben dus ook niet steeds van zelf verbindende kracht in het landschap; of ze dat hebben hangt af, hetzij van de gemelde organieke bepalingen, hetzij van de nadere wilsverklaring daaromtrent van het landschapsbestuur, indien deze volgens de nog bestaande politieke verhouding noodig is.

Als deel van het Land verschilt het landschap niet in karakter van een gouvernement, stad of gemeente; het verschil openbaart zich eerst inwendig.

Hoe zal de verhouding zijn van de landschappen tot de gouvernementen, tot de landelijke gemeenten, tot de steden?

Het is een vraag van politiek beleid of het juist is de rechtsmacht van zoodanig gebiedsdeel uit te breiden tot een binnen zijn grenzen gelegen landschap.

De beantwoording van die vraag zal veelal afhangen van het antwoord op deze andere of de belangen van het landschap en van het dit landschap omgevend autonoom gebiedsdeel zóó samenhangen dat het wenschelijk te achten is dat de regelingen in het laatste tot stand gebracht ook, zij het dan — n.l. indien de politieke verhouding dit medebrenge — krachtens nader besluit van het landschapsbestuur toepassing zullen vinden in het eerste. Wordt die vraag toestemmend beantwoord, dan zal het goed zijn het landschap in het rechtstreeks bestuurd gebiedsdeel op te nemen om te verkrijgen dat de onderhoorigen van het landschap medezeggensrecht verkrijgen in de regelgeving voor het rechtstreeks bestuurd

gebiedsdeel, door genot en uitoefening van het passief en actief kiesrecht voor het vertegenwoordigend lichaam van het laatste.

De inwendige inrichting van het landschap worde ook voortaan door het landschap zelf geregeld. Dat de Regeering zelve of door vertegenwoordigers op die regeling invloed zal uitoefenen spreekt van zelf. Zij mag niet uit het oog verliezen dat het landschapsbestuur binnen zijn landschap landsgezag uitoefent en de inrichting van het landschap kan haar dus niet onverschillig zijn.

Het behoeft nu nauwelijks betoog dat daarbij voor de Regeering op den voorgrond moet staan dat in de landschappen dient te worden gestreefd naar ontwikkeling van soortgelijke democratische instellingen als in het rechtstreeks bestuurd gebied staan te worden ingevoerd. Instelling van landschapsraden, met die der steden, gemeenten of gouvernementen een zelfde karakter dragende, zij dus in deze een na te jagen doel.

Zijn de toestanden voor instelling van een vertegenwoordigend, geheel of grootendeels door verkiezing samengesteld lichaam nog niet rijp, dan worde voorshands, als bij de gewesten, met een adviseerenden raad volstaan, een raad dan echter die gedeeltelijk althans, immers waar het betreft vaststelling van de landschapsbegroeting, moet hebben medezeggensrecht.

Deze gedragslijn is vermoedelijk in overeenstemming met de bekende inzichten van de tegenwoordige Regeering die immers in beginsel reeds instemming heeft betuigd met de instelling in het landschap Siak Sri Indrapoera van een adviseerenden landschapsraad.

Omtrent waterschappen kan ook in de nieuwe constitutie van Indië niets anders werden bepaald dan artikel 145 Regeeringsreglement reeds nu bepaalt.

Waterschappen en andere bijzondere gemeenschappen. Waar de staatswet dit onderwerp eenmaal heeft ter hand genomen, is er geen bezwaar het gemelde artikel ook nu in de Wet op de Landsordening op te nemen, al zou met recht kunnen gezegd worden dat het onderwerp niet daar thuis behoort maar geheel ter regeling zou kunnen worden overgelaten aan den landswetgever.

Hieruit vloeit echter voort dat, naar het oordeel der Commissie de instelling van meerdere dergelijke gemeenschappen ter behartiging van bijzondere belangen voortaan zal moeten worden overgelaten aan de landswet.

Welke gemeenschappen van dien aard alsnog in het leven moeten worden geroepen leere de ervaring. Wordt thans reeds gearbeid aan de instelling van Kamers van Landbouw, onmogelijk acht de Commissie het niet dat de behoefte zal blijken te bestaan ook voor andere bedrijven rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappen in het leven te roepen.

Aan de inheemsche instellingen van denzelfden aard, vooral soebaks op Bali, mag, zoolang ze voldoen aan de rechtsbehoeften van het volk,

geen einde worden gemaakt. Derhalve is te bepalen dat de landswet, als de behoefte daarvoor blijkt, regelen omtrent deze inheemsche gemeenschappen mag geven.

In hoofdtrekken is in het bovenstaande de staatsinrichting geschetst die de Commissie voor Indië noodig acht en zijn de beginselen uiteengezet waarop die staatsinrichting moet berusten.

Tal van onderwerpen, hier slechts in algemeene trekken besproken, eischen intusschen nader uiteenzetting en toelichting. Daaraan zijn de volgende afdeelingen gewijd.

Achtereenvolgens zijn daarin behandeld:

Afdeeling II. Het rasverschil als criterium voor de toekenning van rechten.

Afdeeling III. De hervorming van den Volksraad tot Landsstaten.

Afdeeling IV. Organisatie en bevoegdheid van het regeeringslichaam.

Afdeeling V. De autonome gebiedsdeelen; de dorpen en dorpsgemeenschappen.

Afdeeling VI. De landschappen.

Afdeeling VII. De samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen.

In afzonderlijke bijlagen worden de volgende onderwerpen behandeld:

- A. de politieke ontwikkeling van de bevolking van Indië;
 - B. de wording en ontwikkeling van den Volksraad;
 - C. statistische bijdrage;
 - D. de inheemsche gemeenschappen in rechtstreeks bestuurd gebied buiten Java en Madoera.
-

AFDEELING II.

RASVERSCHIL.

Gelijk bekend is heeft tot voor kort artikel 109 Regeeringsreglement in wezen overeenkomende met de, van 1847 dagteekende, Algemeene Bepalingen van Wetgeving (artikelen 7 en 8) eene onderscheiding van bevolkingsgroepen in Indië vastgelegd waarbij naast twee hoofdgroepen, Europeanen en Inlanders, twee bijgroepen werden aangewezen: de met Europeanen en de met Inlanders gelijkgestelden. Waar de met Europeanen gelijkgestelden in elk opzicht in denzelfden rechtstoestand verkeerden als de Europeanen, daarentegen de met Inlanders gelijkgestelden in menig opzicht in rechtstoestand van de Inlanders verschillen, is de geheel nieuwe redactie door de wet van 31 December 1906 (Ind. Stbl. 1907 No. 205) aangevuld bij de wet van 6 Juni 1919 (Ind. Stbl. No. 622) aan artikel 109 Regeeringsreglement gegeven, meer in overeenstemming met den feitelijken toestand. Door de genoemde wetten is een indeeling in drie hoofdgroepen ingevoerd: thans worden naast elkaar gesteld de Europeanen, de Inlanders en de Vreemde Oosterlingen.

De grondslagen van die onderscheiding worden thans buiten beschouwing gelaten.

Hoofdzaak is dat de oude onderscheiding, zij het met eenige wijziging, in stand is gelaten.

Er dient echter nadrukkelijk op te worden gewezen dat zij vroeger veel meer dan thans den grondslag vormde voor verschil, althans op het terrein waarop zich dit opstel beweegt, dat van het publiek recht.

Men kan zelfs volhouden dat de nieuwe wet, welke wordingsgeschiedenis een tijdperk van bijna twintig jaar beslaat, en die op den 1sten Januari 1920 in werking is getreden, op dat tijdstip eigenlijk reeds weer verouderd was. Bij de uiteindelijke gewijzigde vaststelling kon de wetgever dit weten, maar hij heeft er genoeg mede genomen zich op het standpunt te blijven stellen van den wetgever van 1906 en wat deze had vastgesteld — laat men aannemen dat dit destijds in overeenstemming was met de werkelijkheid — te bevestigen, zonder er zich voldoende rekenschap van te geven of het aldus bepaalde nu nog wel voldeed.

De geheele geschiedenis van de nieuwe wet toont trouwens aan dat de wetgever in deze zijn roeping niet heeft vervuld. Die roeping is niet bloot de ontwikkeling der maatschappij te volgen en het resultaat, waartoe die ontwikkeling leidt in wetsartikelen neer te leggen, maar veeleer die ontwikkeling te leiden, de banen aan te geven waarlangs zij voeren moet.

Het is een merkwaardig verschijnsel dat de hervorming die de nieuwe wet, na een eerst heftigen strijd van twintig jaren, kwam brengen, in Indië met nagenoeg volkomen stilzwijgen is ontvangen, wat alleen daarvan het gevolg is dat niet enkel de maatschappij in Indië maar zelfs de wetgeving reeds lang haar voorbij was gestreefd. De wet zou misschien zelfs allerwege bestrijding hebben uitgelokt, ware het niet dat men er zich in Indië ten volle van bewust was, dat ze reeds bij de geboorte ten doode was opgeschreven.

In tal van wetten wordt de onderscheiding tusschen bevolkingsgroepen nog kunstmatig in stand gehouden, waar deze in de maatschappij zelve in veel mindere mate wordt teruggevonden.

Verdwijning van den invloed der rassen tegenstelling in het maatschappelijk leven.

Dit beteekent niet dat de samenleving geen groepeerings meer zou vertoonen, bij welke vage grenslijnen men telkens weer de grensteekens ontdekt die tevoren de drie bevolkingsklassen uiteenhielden; het beteekent ook niet dat, waar het aangaat de regeling van eigen belangen, er groepeerings bestaan welke leden zich meer tot elkander dan tot anderen voelen aangetrokken en dat ook daarbij ras, landaard, godsdienst onder de bepalende factoren behooren; het beteekent ook niet dat, voor zoover aangaat het privaatrecht, in het bijzonder het familie- en grondenrecht, de groepeerings niet zouden gehecht blijven aan eigen instituten én eigen regelen. Maar het beteekent dit, dat ten opzichte van de Indische maatschappij als geheel beschouwd, het meer en meer volkomen onverschillig is tot welke der drie groepen men behoort. De maatschappelijke invloed, de beteekenis van het individu ten opzichte van de gemeenschap laten zich niet meer bepalen naar factoren ontleend aan ras of godsdienst; gansch andere factoren werken daarop thans in en allengs meer en meer; de economische kracht, de verstandelijke ontwikkeling, de zedelijke beteekenis van het individu bepalen tezamen hier te lande, evenals in Westersche landen, hoe langer zoo meer, welke waarde het individu voor de gemeenschap heeft.

Het maken van onderscheid naar rassen en godsdiensten zou, maatschappelijk gezien, vermoedelijk reeds voor een veel grooter deel verdwenen zijn, ware het niet dat tal van verordeningen het nog kunstmatig in stand hielden. Toch, hoewel men in het nieuwe artikel 109 Regeeringsreglement dit onderscheid nog eens meende te moeten bevestigen, zijn de

wetgevers (die in Nederland zoowel als die in Indië) bij het voorzien in de behoeften der Indische maatschappij reeds lang hun eigen afwijkenden weg gegaan, zij het slechts stuksgewijs en als het ware incidenteel.

Artikel 73 van het Regeeringsreglement, bepalende dat de Vreemde Oosterlingen zooveel doenlijk in afzonderlijke wijkten onder hun eigen hoofden moeten worden vereenigd, is bij de wet van 25 Juli 1918 (Ned. Stbl. No. 474, Ind. Stbl. No. 194) reeds ingetrokken.

Gedeeltelijke opruiming van het rascriterium in de wetgeving.

Ook zal het instituut der volkshoofden voor de vreemde naties eerlang verdwenen zijn. Afzonderlijke Europeesche, Chineesche, Arabische woonwijken zijn bezig te verdwijnen en zullen welhaast geheel tot de geschiedenis behooren.

Het passenstelsel, tevoren belemmeringen opleggende aan leden der niet Europeesche bevolkingsgroepen om zich van en naar eilanden en gewesten en zelfs binnen de gewesten te begeven, is allengs meer en meer afgebroken; het verkeer is thans aan geenerlei beperking onderworpen, de mogelijkheid van reisverboden (Stbl. 1918 No. 694) berust niet meer op rasverschil maar heeft enkel betrekking op de handhaving van openbare rust en orde en geldt voor allen.

De verschillende regeling van belastingen voor de afzonderlijke bevolkingsgroepen staat vervangen te worden door een geunificeerde inkomstenbelasting. Dat als gevolg hiervan ook de landrente eener-, de verpondingsbelasting anderzijds, eerlang moeten plaats maken voor een algemeene grondbelasting mag als vanzelf sprekend worden beschouwd; het verschil van rechten op den grond is niet noodzakelijk daarvoor een belemmering.

De heerediensten, tevoren als algemeene verplichting opgelegd aan de Inlandsche bevolking, daarentegen niet gevorderd van de andere bevolkingsgroepen, zijn op Java en Madoera en in een deel der gewesten daarbuiten afgeschaft en vervangen door hoofdgeld; zeker zullen zij ook in de andere gewesten allengs voor goed verdwijnen.

De afzonderlijke strafwetboeken en algemeene politiestrafreglementen voor de beide hoofdgroepen der bevolking en de met haar gelijkgestelden, die sedert 1873 trouwens enkel nog een kunstmatig, beter bloot formeel, verschil in stand hielden, zijn sedert 1 Januari 1918 vervangen door een algemeen wetboek van strafrecht voor Nederlandsch-Indië. Reeds lang voor deze maakten de strafverordeningen buiten het wetboek trouwens geen verschil meer tusschen blank en bruin dan alleen, noodgedwongen, in de strafssoortaanwijzing.

Ook in tal van andere wettelijke regelingen, b.v. die nopens de coöperatieve vereenigingen (Stbl. 1915 No. 431) werd een dergelijk verschil niet meer gemaakt.

Het verschillend rechtswezen, volgens hetwelk — afgescheiden dan

van het reeds ingevoerd instituut van landrechters — gesproken kan worden van rechters over Europeanen eener- en rechters over Inlanders en Vreemde Oosterlingen anderzijds, doet nog vreemd aan, maar de unificatie van het rechtswezen is in behandeling en zal, naar verwacht mag worden, spoedig een feit worden.

Het is waar dat, al kunnen ook niet-Europeanen thans in het leger tot officier worden bevorderd, men nog vasthoudt aan de handhaving van een afzonderlijk korps Inlandsche officieeren, maar door het ingestelde aanvullings-examen zal ook deze afzonderlijkstelling eener bijzondere groep van landsdienaren, die niet meer door nieuwe krachten wordt aangevuld, spoedig niet meer aanwezig zijn.

De voor de militie benoodigde officieren zullen in de toekomst — zoodra een Inlandsche militie zal worden gevormd — uit alle landaarden worden betrokken.

Het ligt toch in het voornemen h. t. l. een Indische militaire akademie op te richten, waartoe jongelieden van elken landaard kunnen worden toegelaten, om na een vakopleiding tot officier bij het militieleger te worden benoemd (zie blz. 7 Memorie van Toelichting op het voorontwerp van een regeling voor de Inlandsche militie, bijlage 34 van de 2de gewone zitting 1918 van den Volksraad).

Men kent nog Inlandsche rechtskundigen maar dat instituut moet natuurlijk verdwijnen wanneer de eenheid van rechtswezen zal zijn tot stand gebracht en de Commissie tot hervorming van het Inlandsch rechtskundig onderwijs ontwierp dan ook reeds twee typen van inrichtingen van rechtskundig onderwijs waarin met verschil van landaard geen rekening meer zal worden gehouden. Afgescheiden daarvan heeft de hun thans opengestelde gelegenheid om in Nederland den doctorstitel te behalen — of die maatregel op zich zelf goed is, blijve hier onbesproken — de strekking om het instituut van karakter te doen veranderen en het bloot te maken tot een trap in de studie van het recht.

Het instituut der Inlandsche artsen maakte reeds sinds eenigen tijd plaats voor dat van Indische artsen en te voorzien is dat welhaast volledig medisch hooger onderwijs zal worden ingesteld, waarbij — evenmin als bij de eerstdaags te openen Technische Hoogeschool — van verschil van landaard sprake zal zijn.

Ook ten aanzien van toelating tot de Mulo, Algemeene Middelbare en Hoogere Burgerscholen, alsmede de meeste vakscholen (landbouwschool, cultuurschool, veeartsenijschool, middelbare technische school) geldt geen rascriterium.

Sinds 1915 is (blijkens een mededeeling in de Javasche Courant van 22 Augustus 1913, weergegeven op blz. 669 Regeeringsalmanak I, van 1920) de herziening ter hand genomen van de personeelsorganisaties, strekkende tot wegneming van de op rasonderscheid berustende verschillen tusschen Europeesche en Inlandsche landsdienaren.

Deze herziening, unificatie van den burgerlijken dienst, kwam reeds bij tal van ambtelijke organisaties tot stand.

Bij het streven naar deze soort unificatie hebben zich onlangs Regeering en Volksraad aangesloten door de aanvoering van beginselen voor een algemeen Indisch bezoldigingsstelsel, waarbij de dienstvoorwaarden zonder onderscheid van landaard zullen worden vastgesteld en alleen aan geïmporteerde krachten voorshands op een of andere wijze meerdere voordeelen zullen worden toegekend.

Deze voorbeelden die met andere, meer op het allengs wegvallen der grenzen in het particuliere leven doelende, zouden kunnen worden vermeerderd, toonen aan dat maatschappelijk en ook in 's Lands dienst, het onderscheid tusschen de verschillende groepen van bevolking meer en meer vervaagt en kennelijk de bestemming heeft geheel te verdwijnen.

Waar het tegendeel menigmaal door woord- en penvoerders eerst uit Chineesche, later uit Inlandsche kringen is beweerd, is het wellicht niet overbodig hier aan te stippen dat de bedoeling waarmede het rassenonderscheid tot dusver als maatstaf voor het genot of de uitoefening van rechten is gehandhaafd, niet gezocht moet worden in een streven om een bevoorrechte positie van het eene ras boven het andere te scheppen.

Het mag den Inlander als een voorrecht hebben toegeschenen dat de Europeanen voor een bijzondere rechtergroep getrokken werden, de niet-Europeanen een ander forum kregen; dat afzonderlijke straffen werden opgelegd aan leden van verschillende bevolkingsgroepen; dat de een wel, de ander niet tot heerdienst verplicht werd enz. enz., niettemin zou het gemakkelijk zijn aan te toonen dat dergelijke onderscheidingen werden ingevoerd, verdedigd en zóó lang gehandhaafd omdat Wetgever en Regeering meenden zich daarbij te bevinden op den bodem van werkelijk bestaande historische, maatschappelijke of natuurlijke verschillen tusschen hen die tot onderscheiden landaarden behoorden.

Tot groote hoogte kan gezegd worden dat vroeger juist in de ongelijkheid de gelijkwaardigheid — voor de overheid — zich uitsprak, al kan niet ontkend worden dat de schijn van bevoorrechting van den Europeaan dien sommige regelingen niet uit beginsel maar om praktische redenen opleverden, herhaaldelijk tot werkelijkheid werd. Niet het minst dan, wanneer instituten, die voor den Inlander bij zijn maatschappelijken toestand gerechtvaardigd waren, uit gebrekkig onderscheidingsvermogen op den Vreemden Oosterling, werden overgebracht. Het verschil in recht kreeg soms het karakter van bevoorrechting van de eene groep boven de andere b.v. bij de voorschriften omtrent huiszoeking (onder Europeanen van waarborgen voorzien, den niet-Europeaan overlatende aan het wel willen van hoofd of beambte); bij de verschillende behandeling ten aanzien van het lager onderwijs, bij het wijkensstelsel enz.

Intusschen, waar het beginsel, van hetwelk men uitging, toch was

Thans handhaving van het rascriterium niet meer vereischt.

behartiging van het belang en voldoening aan de behoeften der verschillende bevolkingsgroepen in verband met hare maatschappelijke omstandigheden, eischt de consequentie verandering van gedragslijn, nu het dagelijks meer en meer openbaar wordt, dat die belangen, behoeften en omstandigheden handhaving van het rascriterium niet meer eischen.

Met instemming haalt de Commissie dan ook de woorden aan, door Mr. Fock in de Tweede Kamer geuit bij de behandeling van de Indische begrooting voor 1919.

„De Regeering moet toonen, dat zij elke aanmatiging van den Europeaan tegenover den Inlander ten sterkste veroordeelt, dat zij geen bevoorrechting wil van den Europeaan boven den Inlander en dat, wanneer de heer Tjokroaminoto zegt, dat gestreefd moet worden naar rechtsgelijkheid en gelijkgerechtigdheid, de Regeering daarmede ten volle instemt”.

Terecht schreef ook in 1913 het lid der Commissie, de heer S. Ritsema van Eck (Nederlands staatkunde in zijn Aziatische Koloniën), dat ook Indië „het tegenwoordig beginsel, volgens hetwelk de rechten afhangen van het ras, soms zelfs van den godsdienst, waartoe de ingezetenen behoorden, dient te laten varen. Het beginsel van ras- en godsdienstverschil is ontbindend in plaats van vereenigend; er zit geen toekomst in — alle kwesties die tot ras- en godsdienstverschil toegescherpt worden, dragen een uiterst prikkelend karakter; men verdraagt in deze maar weinig en ras- en geloofsgenooten van andere nationaliteit worden vanzelf opgewekt partij te kiezen”, woorden die de Commissie gaarne tot de hare maakt.

Zou de wetgever der 20ste eeuw den moed hebben het staatsgebouw in Indië nog te blijven grondvesten op verschil van geloof? Zeker wel niet. Maar gaat het dan aan het te grondvesten op verschil van ras of landaard?

Den heer Ritsema van Eck wordt niet ten volle recht gedaan wanneer enkel de bovenstaande woorden van hem worden Stelsel-Ritsema van Eck. aangehaald; het is immers bekend waartoe de in die woorden uitgesproken gedachte hem heeft geleid.

Wel wil hij het rassenverschil als grondslag van het verschil in rechten afgeschafte zien, maar hij wil toch langs anderen weg bescherming zoeken eenerzijds voor de belangen, nu niet der Europeanen maar der Nederlanders, numeriek de zwakste partij in Indië, anderzijds voor die der Inlanders, numeriek zeer sterk, maar z. i. nog niet rijp om in het wereldverkeer te worden opgenomen. „Een kolonie als Indië kan niet, zoo meent hij, worden vrijgegeven aan allen, vooral Aziaten, die daar zouden willen komen, om door het vrije spel der neigingen een vorm aan te nemen, die tegen onze belangen zou kunnen zijn. Tot tijd en wijle de

Indische volkeren geheel zelfstandig, soeverein, zouden kunnen en willen zijn, tot dien tijd willen wij, Nederlanders, de leiding behouden; zouden wij dit beginsel prijs geven, dan zouden wij Indië ontijdig aan zich zelf en daarmede vrij zeker aan een andere mogendheid overlaten”.

De heer Van Eck wil in plaats van het rassenverschil een ander stellen als grond niet voor verschil van rechten maar voor begrenzing van invloed-toekenning, het verschil namelijk tusschen al dan niet hier thuisbehorenden; de Indiërs, de Nederlanders, en anderen, in het wezen der zaak volgens zijn opvatting vreemdelingen in Indië.

Alleen de Indiërs (hoofdzakelijk de Inlanders, vermeerderd met die niet-Inlanders, die den staat van Indië zullen hebben aangenomen) behoren hier thuis; alleen zij ook hebben hier een normale maatschappij; alleen zij hebben aanspraak op het volle staatsburgerschap.

De heer Van Eck wil aan den staat van Indië een zoo groot mogelijken inhoud geven, een zoo volledig staatsburgerschap dat die Indië daarin voor de eerste tijden bevrediging van al zijne behoeften vinden zal.

Intusschen is het genoegzaam bekend, dat de auteur de werkingssfeer van dit Indiëstaatsburgerschap nog niet ver uitbreidt. Hij wil het toegekend zien in de desa en acht voor een hooger verband op Java het regentschap vanzelf aangewezen; boven het regentschap breidt het zich in den grond der zaak niet uit. De toestand, dien hij zich denkt, is deze, dat geheel „Indië gevormd (zal zijn) uit een aantal als rechtspersoon erkende bestuurseenheden, waarbinnen de Indië, zoo hij kan, zich zelf zal mogen besturen”. Boven die lagere gemeenschappen (regentschappen alsmede zelfbesturende landschappen) is er slechts bestuur, uitgeoefend door Nederlandsche ambtenaren, al kan daarnaast wel staan een zelfs gemengde adviseerende raad.

Indië zal dus in zekeren zin een federatie van regentschappen zijn met als federatief bindmiddel, een Nederlandsche ambtenarengroep.

De niet-Indiërs zijn vreemdelingen in Indië, zonder eenig recht, zonder eenig deel aan bestuur en wetgeving. Willen zij het, dan kunnen zij dat aandeel verkrijgen door zich in het Inlandsche volk te doen inlijven; maar dan natuurlijk een aandeel enkel in het bestuur van de kleine rechtsgemeenschappen die het regentschap nergens in belang en omvang te boven gaan. Willen zij dien staat van Indië niet, dan blijven zij bloot bestuurden.

Het spreekt van zelf, dat dus in dit stelsel van een algemeen vertegenwoordigend mederegelend lichaam in Indië geen sprake kan zijn; de wetten voor Indië worden in Nederland vastgesteld; daar alleen ligt dan ook de verantwoordelijkheid voor de regeering van Indië.

In zijn latere geschriften is de heer Ritsema van Eck dit, reeds in 1912 ontwikkeld, stelsel getrouw gebleven. Slechts heeft hij zijn stelsel, waarbij naast de Indische autonome sfeer een Nederlandsche koloniale sfeer wordt geteekend, verder uitgewerkt. In de laatste past hij de gewesten waarin een gouverneur of resident zelfbestuur, geen autonomie zal

uitoefenen; aan dezen mag echter een raad worden toegevoegd die dan bloot adviseerend zal zijn en waarin een overwegend Europeesch element zitting zal hebben; een uitdijing van die gewesten tot groote provinciën met de groote eilanden overeenkomende, past in zijn stelsel. Alle principieele wetgeving moet echter van Nederland uitgaan.

In zijn stelsel zullen er voorts blijven gescheiden bestuurskorpsen waarin het Nederlandsche eener-, het Indisch karakter anderzijds zullen worden neergelegd.

De Commissie heeft, na bestudeering van het door hun medelid ook nog in hare vergaderingen verdedigd stelsel, het met de grootst mogelijke meerderheid verworpen omdat het naar haar oordeel berust op min juiststen grondslag en ook geen rekening houdt met de allengs ontstane ontwikkeling der Indische maatschappij.

Wat den grondslag betreft: het is niet juist dat alleen de Inlandsche samenleving in Indië als bestanddeel der geheele Indische maatschappij volkomen normaal is. Niet minder normaal zijn hier te lande de Indo-Chineesche, de Indo-Arabische, de Indo-Europeesche bestanddeelen der maatschappij en zelfs de in Europa en elders buiten Indië geboren, die, de voetstappen drukkend van tal van geslachten, hierheen komen, vinden hier een op hunne behoeften in verband met de eischen van het land ingerichte maatschappij, die even normaal is als de Inlandsche.

Men zou kunnen vragen: waarin dan de normaliteit ligt. Soms in de ongereptheid van maatschappelijke toestand of levensbeschouwing sinds onheuglijken tijd of in maatschappelijke onafhankelijkheid en zelfgenoegzaamheid? Maar in Indië zijn de meeste Inlandsche samenlevingen niet meer ongerept Inlandsch gebleven. Kan men wegcijferen dat sedert drie honderd jaar nagenoeg de oorspronkelijke Inlandsche maatschappij allengs meer onder den invloed is gekomen van den Europeaan; dat ze nog veel langer den invloed heeft ondergaan van de Chineezzen; dat zij in verder afgelegen tijden den invloed heeft ondergaan van de Hindoes en vervolgens van de Arabieren en andere vreemdelingen? Zuiver oorspronkelijk is ze naar karakter zeker niet meer, en al eeuwen lang ook niet meer geweest.

Wat de Inlandsche samenleving nu is, is zij alleen door het feit, dat ze aan alle kanten eng verbonden is aan de niet-Inlanders in en om haar, althans wanneer men wil afzien van die weinige gebieden waar de aanraking met vreemden nog niet of niet in belangrijke mate bestaat.

Zeker zijn er toestanden, gebruiken, verhoudingen die nog niet of nog slechts in zeer geringe mate vreemde invloeden hebben ondergaan, maar het maatschappelijke leven van den Inlander in het algemeen is zonder den niet-Inlander niet meer te denken; de maatschappelijke regelen staan aller-

wege onder den invloed van dezen, hebben voor een groot deel betrekking op de onderlinge verhouding tusschen hem en de z.g. „vreemdelingen”.

Nog veel minder juist is de meening dat alleen de Inlander een onvervreemdbaar recht heeft om hier te lande te zijn en te blijven en daarom gekend te worden in beslissingen over Indië's belang.

Heeft inderdaad alleen de Inlander hier woon- en zeggensrecht?

Vooreerst staat het te bezien of elk Inlandsch volk goed beschouwd wel, in den gedachtengang van den heer Van Eck, een absoluut recht kan doen gelden om te wonen in en te heerschen op het grondgebied, thans door dat volk ingenomen. Was elk volk wel werkelijk in dat gebied autochtoon?

Maar zou men, dat daar gelaten, willen uitschakelen het feit dat sinds vele eeuwen de Chineezzen en Arabieren, sedert ruim drie eeuwen de Europeanen, sinds bijna al dien tijd de Nederlanders hier hebben geleefd en gewerkt, rechten uitgeoefend en rechten bezeten? Ontspruit daaruit dan geen woonrecht, geen zeggensrecht?

De Commissie meent dat het feit der eeuwenlange samenwoning van lieden van verschillende nationaliteit hier te lande aanspraken heeft doen ontstaan, geen mindere dan die door afstamming zijn verkregen.

Het recht om hier te zijn en te blijven, ook het recht om bij de behartiging van de gemeenschappelijke belangen invloed uit te oefenen, hebben in het bijzonder de Nederlanders voorts verkregen door dit feit dat Indië, zooals wij het nu zien, aldus geworden is door Nederlandschen invloed, Nederlandsche staatsmanskunst, Nederlandsche handel en industrie, Nederlandsche wetenschap in verbinding met en steeds rekening houdende met hier bestaande toestanden en verhoudingen.

De grondslag, door den heer Van Eck aangenomen, is bloot theoretisch en ontvalt, wordt het door hem aangenomene aan de werkelijkheid getoetst.

Bij den opbouw van het Indisch staatswezen moet men uitgaan niet van een min of meer theoretisch uitgangspunt, maar van de werkelijke gegroeide toestanden.

„We must acknowledge accomplished fact For the present state of things no living man who stands on the earth is responsible; we, English and Indians, have to deal with a situation created by our fathers. We have got to see how the relation in to which we were born, can be best turned to our common good and the good of those who come after us” (1).

(1) BEVAN: Indian nationalism blz. 11. „Wij moeten bestaande feiten erkennen. . . . Voor den tegenwoordigen staat van zaken is niemand die thans op aarde leeft, verantwoordelijk. Wij, Engelschen en Indiërs, moeten ons stellen op den grondslag van hetgeen door voorgelachten is gewrocht. Wij hebben slechts te onderzoeken, hoe de betrekkingen, waarin wij geboren werden, het best kunnen worden herzien in het gemeenschappelijk belang van ons zelve en in het belang van hen die na ons zullen komen”.

De heer Ritsema van Eck ziet niet hoe in werkelijkheid de Indische maatschappij thans is. Ze levert niet meer als vroeger een beeld op van naast elkaar staande, elkaar nauwelijks rakende samenlevingen. Overal zijn in tal van maatschappelijke verhoudingen leden van verschillende bevolkingsgroepen in gemeenschappelijken arbeid en omgang geassocieerd, overal zijn dientengevolge de vroeger zoo starre grenzen tusschen de bevolkingsgroepen verflauwd, vaak weggenomen. Het is nutteloos te ontkennen dat steeds meer vergelijking van rechten plaats heeft, dat de behoefte aan rechtsgelijkheid en gelijkgerechtigdheid hier in ruimen kring bestaat en steeds dieper doorwerkt.

De Commissie is er ten sterkste van overtuigd, dat de staatsrechtelijke hervorming die Indië behoeft, moet gegrondvest worden op de feitelijke associatie en hare consequenties, en dat ze, zonder te dringen in de richting van zg. assimilatie, alleen dan toekomst heeft indien ze uitgaat van de erkenning van de gelijkgerechtigdheid der belangen van allen die in Indië werkelijk leven en deel uitmaken van de algemeene Indische samenleving.

Het stelsel Ritsema van Eck kan nog in 1912 mogelijk niet al te vreemd hebben geschieden tegenover den werkelijken toestand der Indische maatschappij; geleidelijke veranderingen trekken niet dadelijk de aandacht ook al zijn zij inderdaad reeds ingetreden. Het is echter met de ontwikkeling van de Indische maatschappij zooals zij zich sedert scherper heeft afgeteekend, zeer zeker niet meer in overeenstemming.

Ook bij verschillende maatregelen van wetgeving op staatsrechtelijk gebied is hiermede reeds min of meer rekening gehouden.

De decentralisatiewet b.v. heeft lokale raden in het leven geroepen welke gezag zich uitstrekt over andere gebiedsdeelen dan zuiver Inlandsche en waarin zitting is gegeven aan mannen van verschillend ras.

Het regentschap, dat, volgens den heer Van Eck zou moeten worden beschouwd als de hoogste zuiver inlandsche gemeenschap, staat voorzien te worden van een met autonomie bekleeden raad van gemengd karakter.

Voor het dorp zelf wordt bepleit, over te gaan tot opheffing van het zuiver Inlandsch karakter hetwelk het nu nog heeft krachtens artikel 71, Regeeringsreglement.

Sedert 1918 is ook de Volksraad ontstaan, wel is waar bedoeld als adviseerend lichaam maar in wezen reeds geworden een sterk beïnvloedend, een niet formeel, maar wel materieel medezeggend lichaam en de arbeid van den Volksraad heeft reeds overtuigend aangetoond dat mede onjuist is de bewering van den heer van Eck dat de Inlander niet in staat

zou zijn medezeggensrecht uit te oefenen omtrent belangen die het regentschap te boven gaan.

De Commissie ziet niet over het hoofd dat bij het scheppen van lichamen, gegrond op het associatiebeginsel, zich daarin op allerlei gebied een strijd van belangen zal kunnen ontwikkelen en dat in dien strijd o.m. ook „Nederlanders”, „Indiërs” en „Vreemdelingen” — deze termen bedoeld in den zin van den gemelden auteur — tegenover elkander zullen kunnen staan. Zij aanvaardt echter die kans, oordeelende dat de methode, door den heer Van Eck aangegeven, om „Indiërs” eener- en „Nederlanders” anderzijds in afzonderlijke sferen van invloed onder te brengen, daarvan dan nog de „Vreemdelingen” uitsluitende, stellig niet beter zou werken, omdat zij de tegenstellingen zou verscherpen. Men denke b.v. ook aan het toezicht op de lagere organisaties dat toch ook in het stelsel-Van Eck aan de Nederlandsche ambtenaren zou zijn voorbehouden. In het stelsel der Commissie wordt de mogelijkheid geopend dat op vooroordeel berustende tegenstellingen door voortdurende samenwerking uit den weg worden geruimd. De in den Volksraad verkregen ervaring stemt in dit opzicht hoopvol.

Ten slotte gaat de heer Van Eck naar het oordeel der Commissie te Is de Inlander nog ver, wanneer hij den Inlander in het algemeen nog niet rijp voor de uit- niet rijp oordeelt om medezeggensrecht in de oefening van medezeg- zaken die boven het regentschap uitgaan, uit te gensrecht? oefenen; reeds eerder werd dit punt besproken.

Overigens wil de Commissie niet aan alle ingezetenen op gelijken voet medezeggensrecht zien gegeven. Bij de toekenning van dit recht wordt in haar stelsel rekening gehouden met de mate van ontwikkeling.

Het was op de aangevoerde gronden, dat de Commissie het stelsel-Van Eck beslist heeft verworpen.

Voor de Commissie staat op grond van het gezegde vast dat het pas in werking getreden nieuw artikel 109 Regeeringsreglement, reeds verouderd toen het kwam, al dadelijk zal behooren te worden ingetrokken. Bestaande regelingen, die niet dadelijk kunnen worden gewijzigd, zullen nog, zoolang en voor zooverre ze tijdelijk blijven gehandhaafd, door dat artikel worden beheerscht, maar elke nieuwe regeling moet aan de kracht van dat artikel worden onttrokken en ook de staatsinrichting, die men voor Indië wenscht, behoort, in stede van op verschil van ras, op de idee en de praktijk der associatie te worden gegrondvest.

Reeds werd met een enkel woord gezegd, dat de intrekking van artikel 109 Regeeringsreglement nog niet vanzelf behoort mede te brengen eenheid voor de verschillende bevolgingsklassen van het materieel privaatrecht. Unificatie van privaatrecht door de Commissie beoogd?

Het is noodig dit uitdrukkelijk te zeggen omdat juist sedert 1901 een-

heid van privaatrecht is verkondigd als het dadelijk noodige en het nieuwe artikel 75 Regeeringsreglement zooals het thans luidt krachtens de op 1 Juni 1918 (Ned. Stbl. No. 28, Ind. Stbl. No. 621) op zoodanige unificatie aanstuurt.

Er mag niet gezegd worden, dat de Commissie door aldus tusschen publiek- en privaatrecht een onderscheid te maken, haar beginsel ontrouw wordt.

Haar beginsel is opheffing van het rascriterium, op den duur, in vollen omvang, haar verlangen dat eerlang de geheele bevolking van Indië, van welke tong en welke kleur ook, zal vormen één volk, onderworpen aan één recht met niet meer dan plaatselijke afwijkingen.

Zij wil dit beginsel echter verwezenlijkt zien, nu, alleen op het gebied waar de verwezenlijking mogelijk is, en voor zoover die mogelijk is.

Het is mogelijk het criterium op te heffen op het gebied van het genot en de uitoefening van staatkundige rechten en dan in vollen omvang, althans al dadelijk in alle organisaties die de dorpen te boven gaan.

Hebben sommigen ook in den boezem der Commissie bezwaar het reeds te laten vervallen ten aanzien van het kiesrecht en de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen, de Commissie niet; op dat laatste gebied kan alleen met vrucht worden gewerkt met een ander criterium dat aan het associatiebeginsel geen afbreuk doet, het criterium van ontwikkeling.

Anders echter is het gesteld op het gebied van het privaatrecht.

Bijna twintig jaren geleden werd op dat gebied unificatie, in den zin van assimilatie, aangeprezen als het einde van alle wijsheid. De meeningen zijn gekenterd sedert dien en het zou de vraag zijn of er nu nog wel iemand is die oprecht zoodanige assimilatie mogelijk acht. Ook zij die nu op unificatie aansturen doen dit met de noodige reserves. Het volksrecht waar dit leeft en werkt, in den grond te boren, wenscht niemand meer. Men verschilt van meening slechts over de wijze waarop deze gedachten tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Het is hier zeker niet de plaats om uitvoerig over dit onderwerp uit te weiden; dit zou het bestek van een verslag dat zuiver op het gebied van het publiekrecht wordt gehouden, verre te buiten gaan.

Volstaan worde daarom met dit te zeggen: er is een besliste onderscheiding welke maatstaf voor het kiezen van een gedragslijn moet zijn. Opheffing van het rascriterium kan nu slechts nog beteekenen gelijkheid van alle leden der bevolking in hunne betrekkingen tot de overheid, zoodat te dien aanzien de vraag of men inlander, vreemde oosterling of Europeaan is, niet meer zal bestaan. Waar het de regeling geldt van de onderlinge verhoudingen, blijven gehandhaafd de rechtsinstellingen die voldoen aan de rechtsbehoeften der bevolking. Brengt die behoefte op eenig onderdeel van dat gebied de behoefte mede van rechtseenheid met allen, dan worde dat aanvaard en slechts voor zoover de behoefte spreekt; verder niet.

Artikel 75 Regeeringsreglement behoort tot die artikelen welke volgens het oordeel der Commissie voorshands zullen blijven bestaan, maar in welks onderwerp voortaan de Indische wetgever zal moeten voorzien.

Doet die wetgever dit, dan zal hij uit den aard der zaak niet meer de termen kunnen bezigen die gelijk thans principieel rassen tegenover elkaar stellen. Hij zal echter rekening moeten houden met het verschil in rechtsbehoefden van verschillende deelen der bevolking en het is, gelijk reeds werd aangeteekend, in het minst niet in strijd met de opheffing van het rascriterium op publiekrechtelijk gebied, wanneer hij de mogelijkheid open laat, dat voor verschillende deelen van de bevolking geheel of gedeeltelijk verschillend recht geldt.

Wordt dit gedaan, dan zouden de volgende beginselen — bij welker formuleering in het algemeen de gedachtengang is gevolgd, die aan het tegenwoordig artikel 75 R.R. ten grondslag ligt — voortaan in de landswetgeving kunnen worden gevolgd.

De landswet het burgerlijk- en handelsrecht regelend, is bevoegd om van de toepasselijkheid daarvan, door haar aan te duiden en zoo noodig nader te omschrijven deelen van de bevolking geheel of gedeeltelijk uit te zonderen.

Bepaald worde, dat voor zoover bepaalde deelen der bevolking niet aan de algemeene landswetgeving zijn onderworpen, de privaatrechtelijke verhoudingen worden beheerscht door het onder eenige groep geldend volksrecht, met dien verstande evenwel dat de rechter die voorschriften wegens strijd met de algemeene beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid buiten toepassing mag laten en in dat geval de aan zijn oordeel onderworpen geschillen mag beslissen, rekening houdende met de beginselen der landswet die anders de gemelde verhouding zou beheerschen.

Bijzondere personen worden bevoegd verklaard zich aan de toepassing van het voor hen geldend volksrecht te onttrekken door, hetzij in het algemeen, hetzij ten aanzien van een bepaalde rechtshandeling zich met in achtneming der deswege vast te stellen voorschriften uitdrukkelijk of stilzwijgend aan de algemeene landswetgeving te onderwerpen.

De landswet kan, indien de rechtsbehoefden, hetzij in eene bepaalde landstreek dan wel van eene bepaalde groep onder de bevolking dit eischen, met buitenwerkingstelling zoo noodig van het volksrecht, omtrent onderdeelen van het privaatrecht bijzondere regelen stellen.

In de streken waar voor de aldaar inheemsche bevolking nog de rechtspraak volgens de volksinstellingen is gehandhaafd, blijft voor die bevolking de landswetgeving buiten toepassing, voor zoover niet uitdrukkelijk anders is bepaald.

De algemeene landswetgeving op het gebied van het privaatrecht zal staan op den grondslag van het in Nederland geldend recht, maar houde tevens rekening met de bijzondere toestanden in Indië en de onderlinge verhouding der in Indië levende volken en volksgroepen.

Uit staatrechtelijk oogpunt is het van belang na te gaan, welke uitwerking de opheffing van de onderscheiding naar landaard behoort te hebben op de toekenning van staatkundige rechten. Deze uitwerking is veel geringer dan men oppervlakkig beschouwd geneigd zou zijn te denken. Er is ondanks artikel 109 Regeeringsreglement in deze eeuw reeds zoo intensief aan de opheffing van het rascriterium gearbeid, dat er niet vele instellingen op publiekrechtelijk gebied meer overblijven die nog hervorming behoeven.

Het hoofdgevolg zal juist zijn dat de vertegenwoordigende lichamen die de Commissie wenscht niet meer gelijk de thans bestaande met dat criterium zullen mogen rekening houden.

Omtrent enkele onderwerpen nochtans een kort woord.

De wijziging die in dit opzicht het Indisch recht zal moeten ondergaan is niet meer groot sinds slechts het Nederlandsch onderdaanschap ⁽¹⁾ voor de meeste ambtenaren als voorwaarde is gesteld, ook waar vroeger het behooren tot een bepaalde bevolkingsgroep eisch was, zoodat dus het rassenonderscheid feitelijk reeds grotendeels is vervallen. Wel is bezit van het Nederlandschap nog noodig om benoemd te worden tot Gouverneur-Generaal, Luitenant-Gouverneur-Generaal, Vice-President of lid van den Raad van Indië, President of lid der Algemeene Rekenkamer en moet men Inlander zijn om benoemd te kunnen worden tot lid van een landraad op Java en Madoera, tot Inlandsch officier van justitie en tot Inlandsch hoofd. Over het Inlandsch bestuur in het algemeen wordt beneden gesproken. Er is geen reden de nog overblijvende uitsluitingen te handhaven. Zelfs voor den Landvoogd acht de Commissie het Nederlandschap niet als eisch te stellen en zonder eenig bezwaar kan bepaald worden dat alle Nederlandsche onderdanen benoembaar zijn tot elk openbaar ambt. Geschiktheid zij de eenige te stellen eisch. Ook het lidmaatschap der Regeering zal dan voortaan ook voor niet-Nederlanders, mits onderdanen, openstaan; eveneens zal het lidmaatschap van de landraden op Java en Madoera evenals dat met de Inlandsche rechtbanken daarbuiten reeds nu het geval is, door niet-Inlanders kunnen vervuld worden.

Volgens de tegenwoordige bepalingen wordt zoowel bij de samenstelling van den Volksraad als bij die van de locale raden zorg gedragen voor vertegenwoordiging van de drie bevolkingsgroepen met dien verstande dat

(1) Omtrent de vraag of al of niet het instituut van het Nederlandsch onderdaanschap moet worden behouden zie onder de bijzondere toelichting ad artikel 2 Grondwet.

vertegenwoordigende lichamen en kiesrecht. meest aan een ruimer aantal Europeanen zitting wordt gegeven en slechts weinig plaatsen voor de Vreemde Oosterlingen zijn voorbehouden. Voor de samenstelling der regentschapsraden wordt gedacht aan gesplitste kiezerscorpsen; voor den Minahasaraad hebben thans slechts nog de Inlanders kiesrecht en worden aan de aldus verkozenen niet-Inlandsche leden door benoeming toegevoegd.

Vervalt de indeeling der bevolking in groepen dan behooren daarmede ook deze bepalingen te vervallen en blijft ook voor het lidmaatschap dezer lichamen het onderdaanschap het eenige vereischte, eveneens voor het bezit van kiesrecht. Van een indeeling hetzij van vertegenwoordigers, hetzij van kiezers in landaardgroepen mag niet meer sprake zijn.

De Commissie acht dit zóó vanzelfsprekend dat het bijna overbodig schijnt daaromtrent uit te weiden. De gedachte alsof aan bevrediging van het eenstemmig verlangen om het rascriterium op publiekrechtelijk gebied te doen vervallen, niet te kort zou worden gedaan, werd ten aanzien van de thans besproken aangelegenheid nog gehandhaafd, komt haar nu geheel onjuist voor. Opheffing van dat rascriterium beteekent gelijk reeds zooeven werd gezegd, aanvaarding van gelijkstelling van alle rassen in hunne betrekking tot de overheid; deze mag niet meer voor zoover het de aanrakingen van haar met de bevolking geldt, vragen naar ras of landaard. Anderzijds aanvaarding van dat beginsel het stellen der vertrouwensvraag. De Commissie wil, dat men uitga van het vertrouwen, dat het ook aan de verschillende bevolkingsdeelen mogelijk zal blijken over de grenzen van volk en ras het gemeenschapsbelang te leeren zien en behartigen. Kan men dat vertrouwen niet koesteren, meent men dat blijvend de inlander alleen het inlandsch, de chinees alleen het chineesch belang zal zien, dan ware het beter den weg van de rassengelijkstelling in het geheel niet in te slaan. Halverwege te blijven staan schijnt ongeoorloofd.

De Commissie begrijpt zeer goed, dat niet al dadelijk de opheffing van het rascriterium zal zijn doorgedrongen in de harten van alle deelen der bevolking; met utopieën werkte zij nergens. Daarin is een van de redenen gelegen waarom zij naast verkiezing aanbeveelt, als noodzakelijk voor de eerste tijden, het correctief benoemingsrecht, met de bedoeling dat dit eerlang zal verdwijnen, dan nl. wanneer de bevolking het toont zoodanige correctie niet meer noodig te hebben.

Afgezien van dit principieel uitgangspunt moge nog het volgende worden opgemerkt.

Wat wenschte de wetgever te bereiken toen hij de hiergemelde bepalingen in het leven riep?

Allereerst zonder twijfel wilde hij zorgen dat ook in de vertegenwoordigende lichamen, de uit een oogpunt van algemeen belang meest ge-

schikte personen zitting zouden nemen en begreep hij dat dezen voorshands althans het best onder de Europeanen zouden zijn te vinden.

Anderzijds meende hij te moeten zorgen dat de specifieke belangen der Europeanen en Vreemde Oosterlingen niet in het gedrang zouden komen wat het geval zou kunnen zijn, indien de meerderheid van de lichamen uit Inlanders zou bestaan.

Kan die gedachtengang nog gehandhaafd blijven?

Zonder twijfel blijft de eisch dat de meest geschikten uit een oogpunt van algemeen belang plaats in de vertegenwoordigende lichamen behooren te verkrijgen; dat die noodzakelijk onder de Europeanen zouden te vinden zijn is niet bewezen. De thans in den Volksraad zitting hebbende niet-Europeanen toonen telkens in menig opzicht bij de Europeanen niet achter te staan.

En wat de vertegenwoordiging van belangengroepen betreft, deze vallen geenszins altijd met de bevolkingsgroepen samen.

Het is niet de landaard die in de eerste plaats de bevolking in groepen indeelt.

De tegenstellingen zijn vele en velerlei. Een daarvan ligt bijv. op het terrein van den godsdienst. Is het Christendom een bindmiddel, en binnen de grenzen daarvan het Protestantisme eener- het Katholicisme anderzijds, dat de Islam in kracht daarvoor niet onder doet wordt voor wie nog bewijs noodig acht dagelijks aangetoond door het optreden van de Sarekat Islam.

Maar ook buiten dit gebied zijn zij in menigte te vinden.

Landbouw eener-, handel anderzijds, werkgeving eener-, werkneming anderzijds zijn belangen welker behartiging de belanghebbenden soms scherp tegenover elkander doet staan; ook de belangen van verschillende streken kunnen tegen elkander botsen en zullen dit meermalen doen.

Inderdaad is het door niets gerechtvaardigd het verschil van ras en landaard als het meest gewichtige te beschouwen en, wilde men zoeken naar een samenstelling van vertegenwoordigende lichamen die ten volle aan den eisch voldeed dan zouden nog tal van andere onderscheidingen moeten worden aangenomen.

De Commissie acht het onmogelijk daarvoor met eenige kans op billijkheid een schema te ontwerpen.

Ze moet hopen en vertrouwen dat het alleen op ontwikkeling gebaseerde kiesstelsel, hetwelk zij wenscht, in de vertegenwoordigende lichamen de voor de vertolking der verschillende gedachtenstromingen en de behartiging van het algemeen belang meest geschikte personen zal brengen en dat voor zoover dit niet gebeuren mocht, het correctief van een benoemingsrecht, dat althans ten aanzien van het centrale vertegenwoordigend lichaam moest worden in het leven geroepen, de gebreken der verkiezingen in voldoende mate zal wegnemen.

De Commissie kent dus ook niet een splitsing van de kiezerscorpsen

naar landaard of ras, vereenigt zich mitsdien ook niet met de zienswijze geopenbaard door Mr. Van Wijngaarden („Locale Belangen" van October 1919) die gesplitste kiezerscorpsen noodzakelijk acht om afzonderlijke bevolkingsgroepeerings niet in het gedrang te doen komen.

Naar de meening der Commissie behoort de achterafzetting van bepaalde groepen niet enkel van bevolking maar ook van belangen te worden voorkomen niet door een altijd kunstmatige en nooit ten volle bevredigende splitsing in kiezerscorpsen of ledengroepen, maar enkel door de juiste hanteering, naast verkiezing, van een benoemingsrecht.

Bij de bespreking van de samenstelling der vertegenwoordigende lichamen wordt op dit onderwerp teruggekomen.

Met de opheffing van de wettelijke onderscheiding naar ras en landaard zal ook de thans bestaande onderscheiding Inrichting van het be- tusschen Europeesch en Inlandsch bestuur moeten stuu- stuu- scorsps. scorsps. vervallen, niet alleen bij den dienst van het Land, maar ook bij dien van de in te stellen autonome gebiedsdeelen. Voor een groot deel verviel het verschil toen bij het Koninklijk besluit van 27 Augustus 1913 (Ned. Staatsblad No. 363) alle Nederlandsche onderdanen benoembaar werden verklaard tot de verschillende ambten bij het Europeesch bestuur; het bestaat nog altijd in zoverre de leden van het Inlandsche bestuurscorps nog alleen gezag over de Inlanders uitoefenen, terwijl tevens de hoofden van Vreemde Oosterlingen alleen over hun eigen natie gezag hebben. Dit zal moeten vervallen; één bestuurscorps zal moeten worden gevormd om gezag uit te oefenen over alle landaarden.

Het door de Commissie samengesteld ontwerp voor de wet op de Landsordering van Indië trekt diensvolgens (overgangsbepaling I) de artikelen 69 en 70 Regeeringsreglement in.

Door de bepaling van artikel 6, 1e lid van het ontwerp zullen ook niet-Inlanders, mits onderdanen zijnde, tot de ambten van regent, districtshoofd enz. kunnen worden benoemd.

Een uitvloeisel van het standpunt der Commissie is dat zij ook het scheppen van democratische openbare instellingen Publiekrechtelijke uni- hier te lande op deelneming van alle rassen, zon- ficatie. der onderscheid, gegrond, niet in strijd acht met eenige onderstelde specifiek Indische volksopvatting.

In vroegere jaren is hier, waarschijnlijk terecht, de invoering van democratische instellingen met den geest der bevolking in strijd geacht.

Toen bij het einde der 18de en het begin der 19de eeuw in Europa zoolwel als in Amerika de leer der rechten van mensch en burger overal met geestdrift werd aanvaard is zij ook invloed gaan uitoefenen op de koloniale politiek. Artikel 296 der Staatsregeling van 1798 luidde: „De wijze waarop

de republikeinsche beginselen in de bezittingen en koloniën der Republiek geregeld zullen worden ingevoerd, wordt bij de Wet bepaald". In artikel 48 der Staatsregeling van 1801 werd voorgeschreven: „Het inwendig bestuur en de wetten voor de Coloniën worden bij de respectieve *Charters* voor dezelve vastgesteld". Blijkbaar is hier gedacht aan de vermāarde charters der Amerikaansche koloniën. Deze charters, geïnspireerd door de leer der vrije constutioneele overeenkomst (het maatschappelijk verdrag), vormden den grondslag der Amerikaansche constitutie en hebben tot voorbeeld gediend o. a. voor de Fransche constitutie van 1792 en de Nederlandsche staatsregeling van 1798.

Maar de Commissie tot de Oost-Indische zaken, in 1802 door het staatsbewind der Bataafsche Republiek ingesteld, deed in haar consideratiën en advies van een beschouwingswijze blijken, waarin de naam „charter" feitelijk niet paste. Immers het gold hier, zooals zij uiteenzette, een bevolking van „eenige Millioenen onbeschaafde menschen" en hun toestand bleek het duidelijkst uit het feit, dat zij gewoon waren het praesteeren van heeren-diensten „te beschouwen als de vervulling hunner voornaamste pligten jegens den Opperheer, welken zij, met een kinderlijken eerbied, gewoon (waren) in alles te gehoorzamen". Over een dergelijke bevolking kon slechts een autocratisch gezag worden gesteld. Door een uitgebreide macht, door waardigheid en luister, moest het „Hoog Gezag" in Indië voor alles „respectabel en aanzienlijk" worden gemaakt. De bekleeding van den Gouverneur-Generaal met die macht zou klem en waardigheid geven aan de Regeering, „vooral in het oog der Indische volken, die, geen andere dan de éénhoofdige Regeering kennende, hetzelfde ontzag niet zouden hebben voor een Oppermagt, die zich beperkt of verdeeld aan hunne oogen zoude opdoen, ja zich daarvan nauwelijks een begrip kunnen vormen".

Bij deze eigenaardigheid der Indische volken legde men zich al vrij spoedig neer. Men wilde met het tegenwoordige rekening houden, „geenszins in wijsgeerige bepalingen uitweiden over een mogelijken toekomstenden stand van zaken, welke zal kunnen toelaten om ruimere denkbeelden aan te nemen".

Zoo is het niet te verwonderen dat reeds in 1806 de naam „charter", die aan een vrij burgerschap deed denken, werd vervangen door „Reglement op het beleid van de Regeering", welke, thans niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid zijnde, naam tot heden is bewaard gebleven.

Inderdaad mag men aannemen, dat de toestand van groote afhankelijkheid, waarin de Inlandsche bevolking met name op Java verkeerde, een dadelijke toepassing van de leer der menschen- en burgerrechten in deze gewesten in den weg stond.

Voornamelijk openbaarde zich de invloed der nieuwere opvattingen in het feit, dat ook de welvaart der Inlandsche bevolking als een doel der koloniale politiek werd geproclameerd.

Daarnaast schijnt men in het begin der 19de eeuw nog al wat te hebben verwacht van de „voortgangen, welke de Javaan, misschien door eenen ommevang van ruim twee eeuwen met Europezen, eenige weinige stappen voorwaarts gegaan in het stuk der beschaving, daarin door eene goede en wijze Regeering geholpen verder maken kan”, gelijk de commissie van 1802 het uitdrukte.

De evolutie, die opheffing van het dualisme mogelijk moest maken, heeft geruimen tijd geduurd. Doch dit neemt niet weg dat de Nederlandse autoriteiten reeds in het begin der 19de eeuw met die mogelijkheid rekening hielden. Zij construeerden voor Indië een afwijkende staatsinrichting omdat zij meenden dat dit overmijdelijk was. Maar de tijd „om ruimere denkbeelden aan te nemen”, in 1802 vaag voorzien, is nu aangebroken. De conclusie, waartoe Mr. Van den Berg in 1919 in de Eerste Kamer kwam: „dat het stelsel van ons bestuur, hoe verdienstelijk vroeger ook, tegenwoordig niet meer in den geest der Aziaten valt” zal tegenwoordig zeker algemeen worden onderschreven.

De politieke opleving der laatste jaren heeft allen twijfel hieromtrent weggenomen.

Die opleving moge de fouten der jeugd hebben vertoond, zij heeft in allen gevalle duidelijk doen blijken dat politieke vrijheid ook voor de bevolking van Indië een algemeen gewaardeerd goed is geworden.

Meer en meer zal zich dan ook hier te lande de waarheid kunnen openbaren van de volgende woorden van Lionel Curtis: „Freedom is a human and not a Western ideal. The whole earth is the temple of freedom. Its spirit moves wherever men are learning to do justice to each other” (Letters to the people of India on responsible government blz. 107) (1).

De Commissie is overtuigd, dat de vrijheid van het hedendaagsche burgerschap ook hier te lande zal kunnen bloeien. Vrijheid geen specifiek westersch ideaal. De volksopvoeding heeft de schoone taak te zorgen, dat naast kennis, naast fysieke en praktische ontwikkeling, ook zin voor rechtvaardigheid, ruime verdraagzaamheid en humaniteit onder alle bevolkingsgroepen van Indië worden verspreid. In de vrije instellingen van Indië zal moeten blijken dat het werk der opvoeding niet vergeefs is en dat uit de Indische maatschappij de bloesem der vrijheid kan opschieten.

(1) Vrijheid is een algemeen menscheijk, niet een westersch ideaal. De geheele wereld is de tempel van de vrijheid. Die geest komt tot uiting overal waar de menschen leeren elkander recht te doen wedervaren.

AFDEELING III.

VERVORMING VAN DEN VOLKSRAAD TOT LANDSSTATEN.

De Volksraad heeft ontegenzeggelijk door zijn optreden tot herziening van de Indische staatsinrichting den stoot gegeven.

Zulk een stoot was kennelijk noodig om deze herziening teweeg te brengen.

Immers de hervorming van ons koloniaal bestuursstelsel had tot dusver slechts langzaam voortgang.

Inderdaad mag hier van een lijdensgeschiedenis gesproken worden.

Het vraagstuk der locale autonomie heeft ongeveer een halve eeuw de regeeringskantoren bezig gehouden eer het kwam tot de decentralisatiewetgeving van 1903. En nu, 17 jaren later, is de decentralisatie ondanks velerlei klachten nog altijd niet met kracht over het geheele gebied van Indië doorgevoerd.

Het vraagstuk der koloniale vertegenwoordiging heeft ruim een kwart eeuw binnen de kantoorwanden de aandacht gehad, voordat de eerste zitting van den Volksraad kon worden geopend. De reconstructie der centrale regeering is al langer in beraad, zonder dat al deze denk arbeid nog tot eenig resultaat van beteekenis heeft geleid.

Deze feiten, begeleid door tal van soortgelijke feiten op ander gebied, worden hoofdzakelijk veroorzaakt door één gemeenschappelijke oorzaak, het miskennen van de voortstuwende kracht, die uit medezeggenschap der bevolking ontspringt.

De ervaring in vele landen heeft reeds bewezen van hoe groote beteekenis het is dat een orgaan bestaat, waarin de volksbehoefden tot openbaring komen. Deze dien-
tegenwoordigend lichaam. nen den impuls te leveren tot alle handelingen der gemeenschap en daarom is het van de grootste beteekenis dat zij zoo onbelemmerd mogelijk geuit kunnen worden en zoo nauw mogelijk met de uitvoeringsorganen in verbinding worden gebracht. Wordt hierin niet door een deugdelijke organisatie voorzien dan is de kans groot, — vooral bij een volk, waar het behoeftenleven en het zelfbewustzijn gestadig sterker worden, — dat de grieven en de ontevredenheid aangroeien, totdat eindelijk de druk te groot wordt.

Voor 1918 ontbrak een vertegenwoordigend orgaan voor Indië nage-
noeg geheel. Sedert 1918 kon de Volksraad zich
Werking van den Volks- in deze functie doen gelden. Bij de feitelijk on-
raad en aanleiding tot her- belemmerde behandeling van de onderwerpen,
vorming. waaromtrent zijn advies was gevraagd of waar-
omtrent indiening van een petitie was voorgesteld, legde hij onbevangen
de gebleken volksbehoefte bloot en sprak hij vaak zijn kritiek uit, waar
de regeeringsorganen in de bevrediging dier behoeften tekort schoten.
Daar tegenover deed de Regeering dan door gemachtigden hare opvatting
uiteenzetten.

Onmiskenbaar bleek menigmaal de heilzame werking van deze open-
bare kritiek. Zij leidde tot een algemeen inzicht in tal van misstanden,
die dringend voorziening eischten. Het was slechts jammer dat door
de beperkte taak van het college zijn invloed zich niet in elk opzicht even
gemakkelijk kon doen gelden. Doordat het te weinig aanraking had met
de regeeringswerkzaamheid op het gebied van bestuur en wetgeving was
het van verschillende zaken, het algemeen belang rakende, niet voldoende
op de hoogte. Het gevolg hiervan was dat de Regeering met talloze
verzoeken om inlichting werd overstelpt. Ondanks de verstrekte infor-
matie was het toch onvermijdelijk dat soms de Raad in zijn eischen en
kritiek niet altijd even billijk was en aan zijn actie weleens een minder
doelmatige richting gaf. Ook door de langdurige periodes tusschen de
zittingen bleef menig onderdeel der regeeringspolitiek door onbekendheid
onbemind en het kan onder de gegeven omstandigheden geen verwonde-
ring baren dat menigmaal de neiging bleek om zich tegenover de Regee-
ring te plaatsen in plaats van te vertrouwen op de mogelijkheid van samen-
werking.

Er moet dus vooral naar gestreefd worden om met behoud van een
vertegenwoordigend instituut, toegerust met het recht van vrije, openbare
kritiek, de fouten der thans werkende organisatie weg te nemen.

In sommige kringen is de wensch geuit om het zelfstandig te maken
Indië al dadelijk te brengen onder een volledig
Omzetting in een vol- parlementair bewind.
ledig parlement.

De Commissie is van oordeel dat het laatste wel
als doel der politieke ontwikkeling voor oogen dient te staan, doch thans
nog niet kan worden ingevoerd. Terecht zeide de Gouverneur-Generaal
den 20sten Mei 1919 bij opening van de eerste gewone zitting van den
Volksraad in dat jaar: „Waar een bruuske overgang van een bureaucra-
tischen regeeringsvorm naar zijnen tegenvoeter, den modern westerschen,
slechts schijn voor werkelijkheid zoude kunnen geven, is het geboden
voor geleidelijken overgang het pad te effenen”. (Hand. blz. 4).

Intusschen wenscht de Commissie aan te stippen: ten eerste dat het
niet noodig is de innenging van uit Nederland met de binnen-

landsche aangelegenheden van Indië eerst te staken, wanneer hier te lande het parlementaire stelsel volledig kan worden ingevoerd; en ten tweede dat de politieke opvoeding, om zoo spoedig mogelijk haar doel te bereiken, zich niet slechts dient te openbaren in autonomie en zelfbestuur van locale ressorten, doch ook in uitbreiding van de bevoegdheden en verbetering van de samenstelling van 's Lands vertegenwoordiging, waarbij bijzondere aandacht zal zijn te wijden aan de vernauwing van hare betrekking tot 's Lands bestuur.

Eerstgenoemd voorbehoud vindt Afdeeling I van de Algemeene toelichting reeds in voldoende mate toelichting.

Wat het tweede betreft: dat de samenstelling van 's Lands vertegenwoordiging voor de bepaling van haar positie in de staatsinrichting van de grootste beteekenis is, spreekt van zelf. Zij wordt in Afdeeling VII van deze algemeene toelichting uitvoerig besproken. Hier zal alleen de vraag worden behandeld, welke uitbreiding aan de bevoegdheden van den Volksraad dient te worden gegeven.

In sommige kringen bestaat de opvatting dat aan den Volksraad voorloopig geen meerdere bevoegdheid mag worden toegekend en dat de ontwikkeling van de Indische bevolking tot zelfstandigheid enkel en alleen dient te geschieden door vorming in het meer beperkte politieke leven der locale ressorten. Vooreerst wordt betoogd dat feitelijke gezagsoefening en het dragen van verantwoordelijkheid, zij het slechts in locale raden, meer waarde heeft als scholing voor het uitoefenen van volledig parlementair gezag, dan de werkkring in een vertegenwoordigend lichaam zonder gezag en verantwoordelijkheid. Gevreesd wordt voorts dat elke uitbreiding van de bevoegdheden van Volksraad, die eenigen naam mag hebben, bij de toch reeds zoo sterke positie van dit lichaam, al dadelijk zal moeten leiden tot invoering van een parlementair bewind, waarvoor Indië nog niet rijp wordt geacht. Ten derde wordt gevreesd dat, waar de bevolking in de verschillende deelen van Indië nog weinig positieve belangengemeenschap heeft, zij in een algemeen vertegenwoordigend lichaam al spoedig zal moeten neigen tot aaneensluiting op geheel negatieve leuzen, gericht tegen het Nederlandsch gezag in Indië. Tenslotte wordt de verwachting gekoesterd dat de opkomende invloed van het Indisch vertegenwoordigend lichaam aan dien der Staten-Generaal afbreuk zal doen, hetgeen voor menigeen allicht zijn bedenkelijke zijde zal hebben.

Wanneer het er echter inderdaad om te doen is, Indië zoo spoedig als redelijkerwijze mogelijk kan worden geacht voor volledige zelfstandigheid, voor volledige zelfregeering, rijp te maken, dan moet aan de hier vermelde bezwaren alle grond worden ontzegd.

Naar aanleiding van de eerstvermelde bedenking dient de

vraag te worden besproken of niet feitelijke gezagsoefening en het dragen van verantwoordelijkheid, zij het slechts in locale raden, meer waarde heeft als scholing voor de uitoefening van volledig parlementair gezag dan de werkkring in een vertegenwoordigend lichaam zonder verantwoordelijkheid.

Reeds werden in afdeeling I van deze algemeene toelichting (blz. 13) eenige opmerkingen geplaatst over eene hiermede in verband staande vraag, nl. of niet in elk geval deelneming aan de uitoefening van autonomie in kleine gebiedsdeelen vooraf behoort te gaan aan zoodanige deelneming in het Land.

In aansluiting aan het daar gezegde moet thans hierop worden gewezen dat toch stellig de werkzaamheid in het vertegenwoordigend lichaam, zooals dit zal zijn volgens de voorstellen van de Commissie, als middel van politieke opvoeding, dus als voorbereiding tot volledig parlementarisme, van het grootste gewicht moet worden geacht. Immers werkzaamheid in dit hoogste lichaam zal tal van zaken en belangen leeren overzien, waarmede werkzaamheid in een lokalen raad niet of slechts op eenzijdige wijze in aanraking brengt. Vooral zal de winst in ervaring kunnen toenemen, wanneer ook personen, door 's Lands vertegenwoordiging aanbevolen, in den Raad van Indië kunnen plaats nemen. Het is ook onmiskenbaar dat juist van uit het hoogste vertegenwoordigend lichaam de stoot zal moeten uitgaan tot alle voorzieningen, die voor het geheele land van vitaal belang zijn. En vooral in den eerstkomenden tijd zal de taak dezer vertegenwoordiging van veel gewicht zijn, omdat de decentralisatie, over geheel Indië uit te breiden, toch allicht nog niet dadelijk die krachtige locale ressorten zal voortbrengen, die, naar gehoopt wordt, eenmaal zullen ontstaan. Het zou dan ook stellig bedenkelijk zijn, zoo ten behoeve van den „bouw van onder op” van zelfstandige locale ressorten, de verdere ontwikkeling van den Volksraad werd verwaarloosd. De ervaring heeft geleerd dat hervormingen, die door geheel Indië moeten worden ingevoerd, alleen kans van slagen hebben, wanneer de arbeid wordt aangevat en aangedreven van uit een krachtig en doelbewust centrum, daarbij gesteund van uit de peripherie; en dat het tot niets zou leiden op de stuwkracht der peripherie zonder meer te vertrouwen. Naast bouw of reparatie „van onder op” mag ook een grondige vernieuwing van het dak van 's Lands gebouw niet worden nagelaten.

De in de tweede plaats op de vorige bladzijde vermelde bedenking geeft aanleiding tot de vraag: of uitbreiding van de bevoegdheden van den Volksraad mogelijk is zonder al dadelijk te vervallen in parlementarisme. De Commissie antwoordt hierop bevestigend.

Het karakteristieke toch van een parlementair bewind is hierin gelegen dat het parlement de macht heeft, met name door het weigeren van de noodige begrootingsgelden, de Regeering aan zijn wil te onderwerpen. Deze bevoegdheid is dan ook in het stelsel der Commissie niet aan het vertegenwoordigend lichaam toegedacht. Zij wenscht dat de Indische begrooting definitief in Indië worde vastgesteld door de Indische Regeering in gemeen overleg met het vertegenwoordigend lichaam, met dien verstande dat bij begrootingsconflicten de beslissing van den Nederlandschen wetgever kan worden ingeroepen. De verwachting moge worden uitgesproken dat dit slot op de deur van het parlementarisme voldoende sterk zal worden geoordeeld. Zooals elders is uiteengezet, is bovendien in zake wetgeving aan de Indische Regeering tegenover het vertegenwoordigend lichaam zelfs een zeker overwicht toegedacht.

Is derhalve in het stelsel der Commissie van parlementarisme geen sprake, toch beoogt zij een belangrijke uitbreiding van de bevoegdheden van het vertegenwoordigend lichaam, aldus samen te vatten:

- 1e. deelneming aan de definitieve vaststelling van de Indische begrooting met recht van beroep op den Nederlandschen wetgever in geval van geschil;
- 2e. deelneming, met recht van amendement, aan de wetgeving betreffende alle Indische aangelegenheden, behalve waar in dringende gevallen de Regeering genoopt wordt tot het in het leven roepen van een noodordonnantie;
- 3e. bevoegdheid om ter behartiging van Indische belangen in Nederland daarheen gecommitteerden ad hoc af te vaardigen;
- 4e. bevoegdheid om op de benoeming van eenige leden in den Raad van Indië invloed uit te oefenen;
- 5e. bevoegdheid om voor de benoeming van voorzitter en leden der Algemeene Rekenkamer eene voordracht van dubbeltallen aan de Regeering te doen;
- 6e. het recht van interpellatie en dat van enquête.

Deze voorstellen worden elders nader besproken; hier moge slechts worden geconstateerd dat in geen der genoemde punten sprake is van een toekenning van zuiver parlementaire bevoegdheden. Van eenig verschil van meening hieromtrent is tot dusver slechts gebleken waar de wetgeving en het recht van interpellatie benevens dat van enquête ter sprake kwamen.

Ook hier echter, naar de Commissie meent, ten onrechte.

In de Memorie van Antwoord van de Tweede Kamer betreffende de
 Wetgeving. Indische begrooting voor 1919 (zitting 1918/19,
 bijlage 4, No. 15, blz. 8) betoogde de Minister:
 „Ten aanzien van de wetgeving zou, zonder het adviseerend karakter

van den Raad aan te tasten, het voorschrift der verplichte raadpleging kunnen worden uitgestrekt tot alle algemeene verordeningen, die van den Gouverneur-Generaal uitgaan of waarover diens advies wordt gevraagd, wellicht met uitzondering voor zeer spoedeisende maatregelen". Hij voegde er echter aan toe: „Wilde men verder gaan en niet enkel verplichte raadpleging van, doch overeenstemming met den Volksraad voorschrijven, dan zou men op het gebied van de parlementaire instellingen komen".

Met deze uitspraak van zoo gezaghebbende zijde zou zeker in bijzondere mate rekening moeten worden gehouden, ware het niet dat een waardevolle evolutie in 's Ministers denkbeelden omtrent dit punt kan worden geconstateerd. Want bij de mondelinge beraadslaging in de Eerste Kamer over dezelfde begrooting zeide deze staatsman het volgende:

„Zooals op dit oogenblik koloniale verordeningen tot stand komen in overeenstemming van den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië, kan naar mijn inzicht ook een koloniale verordening tot stand komen in overeenstemming van den Gouverneur-Generaal met den Volksraad. Wil men dit wetgevende bevoegdheid noemen, ik heb er niet tegen; indien slechts behouden blijft de veiligheidsklep, die op dit oogenblik bestaat, nl. dat, indien geen overeenstemming wordt verkregen, niet de wetgevende machine wordt stilgezet, noch wordt omgezet, maar hier te lande, hetzij door algemeen maatregel van bestuur, hetzij door de wet in de leemte van wetgeving wordt voorzien". (Zitting 1918/19 blz. 522).

De veiligheidsklep der Commissie is in den door den Minister bedoelden geest aangebracht. Echter heeft zij gemeend rekening te moeten houden met de wenschelijkheid ten eerste om bij geschil in dringende gevallen een tijdelijke voorziening te treffen en ten tweede zoo veel mogelijk te streven naar het verkrijgen van eenstemmigheid in Indië zelf.

Wanneer omtrent een ontwerp van landswet geen overeenstemming met de Landsstaten is verkregen en de omstandigheden het treffen van een wettelijke regeling noodzakelijk maken moet de Gouverneur-Generaal in Rade zoodanige regeling bij noodordonnantie kunnen vaststellen. Deze noodordonnantie dient dan overwijd aan de Landsstaten te worden toegezonden, met een voorstel van landswet strekkende tot vervanging van de noodordonnantie. Wordt omtrent dit wetsvoorstel binnen drie maanden geen overeenstemming verkregen dan zal de Gouverneur-Generaal in Rade zich tot de Kroon moeten kunnen wenden om de beslissing in te roepen van de wetgevende macht van het Koninkrijk (art. 97 ontwerp-landsordening).

Een dergelijke noodregeling is krachtens art. 105 van het ontwerp bij geschillen over begrotingsposten mogelijk. Echter acht de Commissie het minder wenschelijk, ook in dat geval, de noodregeling ter vervanging door een landswet bij de Landsstaten in te dienen, omdat bij geschillen over begrotingsposten elke vertraging van de definitieve beslissing de waarde van een hoogere instantie meer illusoir maakt.

Van het recht van interpellatie werd door den vorigen Minister van Koloniën in zijn meer aangehaalde Memorie van Interpellatie.

Antwoord aan de Tweede Kamer gezegd, dat het ligt op het gebied der zuiver parlementaire bevoegdheden. Wellicht berust deze meening op het feit, dat het recht eerst bij de grondwetsherziening van 1848 aan de beide Kamers der Staten-Generaal is toegekend (art. 94 G. W.). Is dit recht inderdaad bij een parlementair bewind onmisbaar, dit behoeft niet in te sluiten dat toekenning van het recht de deur tot zoodanig bewind zou openen. Immers, zooals door den Minister zelf werd vermeld in zijn Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer bij de behandeling van de Indische begrooting voor 1919, bestaat tegenwoordig reeds een onderhandsche regeling, volgens welke vragen, die eenig lid van den Volksraad tot de Regeering wenscht te richten, door den Voorzitter in ontvangst worden genomen en, wanneer tegen vorm of inhoud bij hem geen bedenking bestaat, aan de Regeering worden doorgezonden. De Regeering beantwoordt deze vragen voor zoover daartoe termen bestaan en de antwoorden worden met de vragen in een aanhangsel van de Handelingen openbaar gemaakt. Blijkbaar was de Minister van meening, dat op deze wijze in voldoende mate in de behoefte werd voorzien.

Is bij deze regeling hoofdzakelijk de vorm gevolgd van den „vragendag”, welk instituut den 28en Juni 1906 op voorstel van den heer Goeman Borgesius c. s. door de Tweede Kamer werd aanvaard, men mag vragen, in welk opzicht dit instituut in wezen van het interpellatie-recht verschilt. Van beteekenis is het toch zeker niet dat de vragen op den vragendag schriftelijk moeten worden ingediend en dat daarbij, als bij de interpellatie, geen discussie is toegelaten. Het staat immers ieder lid van het vertegenwoordigend lichaam vrij, zoodanige discussie bij een andere gunstige gelegenheid te openen, met name bij de algemeene beschouwingen betreffende de begrooting, waar ruimte is voor bespreking van nagenoeg ieder onderwerp van politiek belang. Men zou een verschil kunnen zoeken in de omstandigheid dat voor een interpellatie over een onderwerp, dat vreemd is aan de orde van den dag, door de Kamer verlof moet worden gegeven (art. 89 R. v. O. Tweede Kamer, art. 52 R. v. O. Eerste Kamer), aangezien de Kamer dan den Minister uitnoodigt om op den dag der interpellatie in de vergadering tegenwoordig te zijn. Bij de vragen, ingediend op den vragendag, beoordeelt nu de Voorzitter weliswaar de vragen; uit den aard der zaak treedt deze hierbij dan echter op als orgaan der Kamer, die zich door deze regeling niet behoeft in te laten met de talrijke vraagpunten, die den verschillenden leden belang inboezemen. De Voorzitter zal zijn contrôle-recht althans wel in dezen geest hanteeren.

Voor een juiste beoordeeling van het interpellatie-recht mag niet uit het oog worden verloren dat, volgens art. 94 G. W., de Ministers de ver-

langde inlichtingen mogen weigeren als het geven daarvan strijdig kan worden geoordeeld met het belang van den Staat. De omvang van het recht wordt dus bepaald door de vraag in hoever de Staten-Generaal op de verstrekking van inlichtingen aandrang kunnen uitoefenen, met name in hoever zij feitelijk genoegen behoeven te nemen met excepties, gegrond op het „belang van den Staat”. Ook is hier natuurlijk van beslissende beteekenis welk gevolg de verstrekking van inlichtingen heeft in verband met het al of niet bestaan van ministeriële verantwoordelijkheid. De macht van het parlement, berustende op zijn budgetrecht, kan dus eerst aan het interpellatie-recht een zoodanig karakter geven, dat het in een parlementair stelsel past. Op zichzelf is dit echter niet het geval.

In het stelsel der Commissie behoeft derhalve tegen toekenning van het recht van interpellatie niet het minste bezwaar te bestaan.

Wat het recht van enquête betreft, hierover is herhaaldelijk zoowel in den Volksraad als in de beide Kamers der Staten-Generaal, van gedachten gewisseld, zonder dat, naar het schijnt, overeenstemming werd bereikt.

Ook ten aanzien van dit recht is door den vorigen Minister van Koloniën betoogd, dat het zou liggen op het gebied der zuiver parlementaire bevoegdheden (Mem. van Antw. Ind. begr. 1919, zitting 1918—1919, blijlage 4 No. 15, blz. 7—8), hetgeen later nog eens door hem werd herhaald in zijn Memorie van Antwoord betreffende hetzelfde onderwerp aan de Eerste Kamer.

De heer Van Kol merkte bij de mondelinge beraadslaging in de Eerste Kamer hieromtrent het volgende op:

„Een wensch, in het voorloopig verslag geuit, wordt door de Regeering afgewezen. Mij dunkt, dat het geen gewaagde proefneming is den Volksraad het recht van enquête toe te kennen. Het is een staatslichaam dat advies mocht geven in alle belangrijke zaken; moet dit dan niet in staat zijn ook door eigen oogen de volle waarheid en de juiste toestanden te leeren kennen? De officiële gegevens in Indië zijn onvolledig en hebben te recht vaak spot en verontwaardiging gewekt. Zij zijn dikwijls onjuist, niet zoozeer uit zucht tot misleiding, maar omdat men de toestanden niet kent. Telkenmale wanneer bloedige opstanden hadden plaats gehad, werden de bestuursambtenaren verrast, omdat zij niet in staat waren geweest, dan wel verzuimden, een behoorlijk onderzoek in te stellen naar de toestanden. Wanneer enquête mogelijk ware geweest, zou men tijdig misstanden hebben kunnen aantoonen, opstanden voorkomen.

„De Minister schrijft echter, dat alleen colleges van parlementair karakter het recht van enquête kunnen verkrijgen. Ik begrijp echter niet waarom. Ik heb mij de moeite gegeven verschillende staatsrechtsgeleerden daarover na slaan o.a. Prof. Buys, de Savornin Lohman, Mr. Heemkerk enz. maar geen bevestiging van die bewering kunnen vinden. Het

„droit de s'enquérir" is niet voldoende. Het recht van enquête is volgens Buys nauw verbonden met het recht van interpellatie; het eerste is het vragen van inlichtingen aan de Regeering, het andere het zoeken van inlichtingen buiten de Regeering. Er zijn nu reeds verschillende commissies benoemd tot onderzoek van bepaalde toestanden en ik geloof niet, dat een ambtenaar licht den moed zal hebben aan zoo'n commissie inlichtingen te weigeren; laat men dan ook wettelijk het recht van enquête toekennen.

„Trouwens wij krijgen nu een commissie van onderzoek naar de toestanden in de suikerindustrie en naar den toestand van de arbeiders op Java en Madoera. In het voorloopig verslag en in de bladen is er op gezinspeeld, dat de bevoegdheden van de eerstgenoemde commissie niet groot genoeg zouden zijn, maar wij vinden in de Memorie van Antwoord de bevestiging, dat de commissie wel degelijk genoeg bevoegdheden heeft voor het verhooren van getuigen, zoodat men gerust kan zeggen, dat er op het oogenblik een enquête in gang is over de suiker-industrie.

„Trouwens het recht van enquête is ook in ons land in zijn uitoefening beperkt. De Regeering kan in Indië evenals hier er tegen waken, dat de ambtenaren geen mededeelingen doen, die, zooals dat heet, in strijd zouden zijn met het staatsbelang; de directeuren kunnen, even goed als hier de Ministers, daarvan verschoond blijven. Het recht van enquête mist men in Indië geheel; zelfs het Nederlandsche Parlement, dat een zeer uitgebreid recht van enquête heeft, kan dat feitelijk in Indië niet toepassen. In art. 23 van de wet van 5 Augustus 1850, die het recht van enquête regelt, wordt bepaald, dat de uitoefening van dat recht, voor zoover de koloniën betreft, moet geschieden door tusschenkomst van de koloniale regeering. De schuldige neemt dan dus de leiding van een onderzoek in eigen zaak, zooals Buys terecht opmerkt (deel I, blz. 498).

„Het recht van enquête is niet het nemen van een beslissing, maar het verschaffen van gegevens, het voorbereiden van hervormingen, wat vooral voor Indië zeer nuttig kan wezen.

„Is het geen dwaasheid, dat artikel 104 van het Regeeringsreglement van Suriname het recht van enquête wel toekent aan negers en creolen, terwijl het aan de zooveel meer ontwikkelde Javanen wordt onthouden?" (Zitting 1918/19, blz. 512—513).

De spreker somde vervolgens nog een aantal gevallen op, waarin de hanteering van een enquête-recht nuttig zou kunnen werken.

De Minister was door dit betoog niet overtuigd. Hij antwoordde: „De beslissende macht mag alleen berusten daar, waar ook de verantwoordelijkheid kan gedragen worden; waar een meerderheid is, die in staat is om het Gouvernement over te nemen in parlementairen zin. Als men die macht op dit oogenblik zou willen toekennen aan den Volksraad, dan zou men niet scheppen een rechtmatigen volksinvloed, maar een machtsoefening door een zeer beperkt college Dat zou zijn niet

een democratie, maar een oligarchie van niet goede soort. Daarom meen ik, dat er op het oogenblik geen sprake kan zijn van principiële wijziging van de bevoegdheden van den Volksraad, in den zin van het toekennen van beslissende bevoegdheid zonder hogere instantie. Dat is ook de reden waarom ik afwijzend sta tegenover het recht van enquête. Dat recht, in parlementairen zin genomen, onderstelt de mogelijkheid, dat de volksvertegenwoordiging een onderzoek instelt op eigen gelegenheid, buiten de Regeering en tegen de Regeering. De heer Van Kol zelf, over dat recht sprekende, sprak van de Regeering als een schuldige. Welnu, dat kan alleen, indien de volksvertegenwoordiging, die dat recht hanteert tegen de Regeering, ook kan dragen de verantwoordelijkheid van de Regeering, m. a. w. als die Regeering op zij gaat, de Regeering kan overnemen

„Daarmede is volstrekt niet in strijd dat een commissie is benoemd, waarin ook Volksraadsleden zitten, ter onderzoek van een bepaald punt. Mijn bezwaar is het gericht zijn van het onderzoek tegen de Regeering of tegen den zin der Regeering. Men stelle zich voor dat bij wat voorverleden jaar in Djambi is geschied een enquête uit den Volksraad had plaats gehad. Ik behoef het bezwaar niet praktisch uit te werken, voor wie staatkundig denkt is het duidelijk, dat, wanneer een volksvertegenwoordiging maatregelen wil doorzetten tegen de Regeering, zij ook het Gouvernement moet kunnen overnemen; een derde is er niet” (Handelingen blz. 521—523).

In alle bescheidenheid en ondanks het slot van 's Ministers betoog zou de Commissie zich in deze liever willen scharen aan de zijde van den heer Van Kol. Naar hare meening is het onderstreepte gedeelte van 's Ministers betoog een gevolgtrekking, welke niet uit het voorgaande kan worden afgeleid. De uitoefening van het recht van enquête kan onmogelijk worden beschouwd als „beslissende bevoegdheid zonder hogere instantie” en is daarom ook geen wezenlijk element van parlementaire macht. Het instellen van een onderzoek kan als zoodanig nimmer „tegen de Regeering” zijn gericht. Alleen uit het resultaat kan blijken of en in hoeverre de Regeering blaam treft; bij voorbaat zal dit in den regel niet vaststaan, anders ware het onderzoek in vele gevallen overbodig. Het onderzoek kan soms tegen den zin der Regeering zijn; maar op zichzelf is dit geen afdoende bedenking. Want ook de uitoefening van het „droit de s'enquérir” en bovenal het uiten van openbare kritiek in het vertegenwoordigend lichaam zal menigmaal tegen haar zin zijn; ook daarbij kan het resultaat wezen, dat haar blaam treft.

Maar het gaat er toch niet om, de Regeering voor alle gevallen te behoeden tegen blaam of beschuldiging; immers dan ware het beter het door de Regeering zelf in het leven geroepen orgaan van openbare kritiek, het vertegenwoordigend lichaam, ten spoedigste op te heffen. Het gaat er om of de Regeering „op zij” zou moeten gaan telkens als tegen haar zin tot een enquête werd besloten of zelfs als het resultaat daarvan haar beleid

in een min gunstig daglicht stelde. En dit nu is geenszins het geval, omdat immers evenals de tegenwoordige Volksraad ook het vertegenwoordigend lichaam in het stelsel der Commissie de macht mist om de Regeering tot aftreden te dwingen.

Waar de eigenlijke parlementaire macht ontbreekt kan de hanteering van het recht van enquête slechts dienen om nopens een bepaald onderwerp de noodig geoordeelde gegevens te verzamelen.

Dat daaraan in Indië nooit en nimmer behoefte kan of zal bestaan, niemand die dit vermoedelijk zal willen beweren. Volkomen terecht vestigde de heer Van Kol op het voetspoor van Buys de aandacht op de bepaling van art. 23 der Enquêtewet, krachtens welke in onze Koloniën de uitoefening van het enquête-recht der Staten-Generaal moet geschieden door tusschenkomst van de koloniale Regeering. Uitgaande nu van de mogelijkheid dat het resultaat een blaam op het beleid dier Regeering zou werpen, zou dan inderdaad de „schuldige” de leiding nemen van een onderzoek in eigen zaak. Men doet echter verkeerd het voor te stellen alsof dit het gewone geval zou zijn en denke veeleer aan de beteekenis die gebruikmaking van het enquête-recht kan hebben voor de huishouding van het Land.

De enorme uitgestrektheid van Indië, zich uitbreidende over een omvang als geheel Europa beslaat; de tot dusver slechts in geringe mate betrachtte openbaarheid en de vaak nog onderdrukte vrijheid van uiting; de onvolledigheid van de bestaande statistieken en andere ambtelijke gegevens; het zijn evenvele redenen om het recht van enquête toe te staan, ter blootlegging van misstanden, die vaak ook der centrale Regeering volkomen onbekend zullen zijn.

Geheel en al past dit recht in een stelsel, dat beoogt de onbelemmerde uiting van de volksstem, de politieke opvoeding en de verbreiding van kennis over alles wat met 's Lands belang samenhangt zoo krachtig mogelijk te bevorderen; dat ook ten doel heeft, de functie van het vertegenwoordigend lichaam als orgaan van openbare kritiek zoo vruchtdragend mogelijk te maken en daartoe de noodige zakelijke gegevens zoo veel mogelijk onder zijn bereik te brengen. Wil men dit lichaam tot de richtige uitoefening van zijn taak in staat stellen, dan kan men het den steun van het enquête-recht niet onthouden.

Wanneer desniettemin daartegen bezwaar wordt gemaakt, om de vrees die men koestert voor de wijze waarop het zou kunnen worden toegepast, — en daarin ligt, naar vermeend wordt, in den grond der zaak, de reden van zulk bezwaar — dan worde niet vergeten dat de enquête-wet die tot stand gebracht zal worden, het in hare macht heeft door goede regeling der procedure, tegen mogelijke misbruiken te waken.

Wat 's Ministers verwijzing naar Djambi betreft, de Commissie erkent dat in sommige gevallen tegen een onderzoek in loco bezwaar kan bestaan in verband met de stemming eener misschien nog weinig ontwikkelde be-

volking. Dit bezwaar zal zijn te ondervangen door aan de Regeering de bevoegdheid toe te kennen, tegen een onderzoek in loco met het oog op de handhaving van de openbare rust en orde haar veto uit te spreken. Tegen een oproeping van getuigen naar den zetel der vertegenwoordiging kan de plaatselijke toestand moeilijk als een bezwaar worden aangevoerd. Overigens zal het zaak zijn dat de Regeering zich niet al te spoedig gekant toone tegen een onderzoek in loco, omdat een dergelijk onderzoek er menigmaal toe zal kunnen bijdragen, dat werkelijk gegronde grieven ontdekt en weggenomen worden, nog voordat de stemming der bevolking tot het kookpunt is gestegen.

Thans terugkeerend tot de andere op blz. 60 vermelde argumenten, die werden aangevoerd ten betooge dat de politieke opvoeding tot parlementaire geschiktheid niet mag gezocht worden in ontwikkeling van het vertegenwoordigend lichaam voor geheel Indië doch slechts in de politieke scholing welke de lokale ressorten vermogen te bieden, worde de derde vraag behandeld: in hoever het juist is dat van een algemeen vertegenwoordigend lichaam slechts negatief, afbrekend optreden mag worden verwacht?

In de brochure van den heer Colijn, getiteld „Staatkundige hervormingen in Nederlandsch-Indië” komt op blz. 36 het volgende betoog voor ten gunste van het zg. federalisme:

„En eindelijk zal, terwijl in den unitarischen staat de natuurlijke gang van zaken medebrengt, dat de verschillende nationaliteiten (in den Archipel), bij afwezigheid eener positieve belangengemeenschap, zich vereenigen met het negatieve doel, gemeenschappelijk tegen den vreemden heerscher op te treden, zulks bij een centraal federaal Nederlandsch gezag voorkomen worden.

„Dit gezag zal, in een zich in federalistische richting ontwikkelend staatswezen, zijn moreele onmisbaarheid als ongeïnteresseerd arbeider tusschen den steeds sterker wordenden nationaal-economischen belangensstrijd der afzonderlijke deelen nog langen tijd kunnen behouden.

„En ook het Nederlandsch gezag zal in Indië slechts zoolang in stand blijven, als het gevoeld wordt als onmisbaar”.

Tegen dit pleidooi is zoowel in de Staten-Generaal als in den Volksraad protest aangeteekend. Inderdaad past het niet in het kader van een bona-fide streven om Indië tot het verwerven van zelfstandigheid geschikt te maken.

De eenheid van Indië is o.m. door den vorigen Minister van Koloniën vermeld als een voorwaarde, die vervuld zou moeten zijn, eer Indië zelfstandig zou kunnen worden. Hij voegde er aan toe: „Niets werkt krachtiger daartoe mede dan de alle groepen omvattende band van het Nederlandsch gezag”. (Memorie van Antwoord Indische begrooting 1919, Zitting 1918/19, bijlage 4, No. 15, blz. 4). Aan de juistheid van dit ge-

zegde moet in verband met het betoog van den heer Colijn twijfel rijzen, althans wanneer onder de hoede van het Nederlandsch gezag het federale stelsel in werking werd gebracht en alleen een zelfbeschikkingsrecht binnen de locale ressorten werd geschonken of voorbereid. Daarentegen zou het wel tot versterking van het eenheidsbesef bijdragen, zoo de bevolking over geheel Indië geregeld medewerkte tot samenstelling van een vertegenwoordigend lichaam voor het gansche land en wanneer in dit vertegenwoordigend lichaam de besten van het volk door persoonlijke aanraking en samenwerking den geest van associatie voortdurend diep in zich opnamen. Het is ook minder juist dat de ingezetenen van de verschillende ressorten van Indië geen positieve belangengemeenschap zouden hebben. Integendeel, deze gemeenschap omvat nu reeds een zeer ruim gebied en zal zich met de toenemende ontwikkeling steeds meer uitbreiden. Hierop is elders trouwens reeds gewezen. Het komt er op aan, de groote collectieve financiële en economische belangen van Indië te verzorgen, door een doeltreffende wetgeving het onderwijs, de hygiene, de rechtsbedeeling en nog zoo-veel meer te behartigen. Aangezien bovendien de centrale regeering de lagere ressorten zal moeten reorganiseeren en toerusten met het oog op de te scheppen kringen van autonomie en zelfbestuur, zal het algemeen vertegenwoordigend lichaam een nuttige taak hebben in het deelnemen aan de wetgeving en het toezien op de uitvoering, hiertoe vereischt. En ook daarna nog zal van uit het centrum vaak met het locale leven bemoeienis noodig zijn: nu eens om te steunen, om de financiële en personeele toerusting der locale ressorten te helpen versterken, e.dgl. dan weer om te controleeren en te verbeteren, wanneer van de toegekende vrijheid van beweging uit een oogpunt van algemeen Indisch belang een minder doeltreffend gebruik wordt gemaakt. In al die gevallen zal door de vertegenwoordiging moeten worden toegezien, dat de Regeering den juisten koers volgt en de locale belangen op de beste wijze, zonder het algemeen belang te schaden, worden behartigd. Temeer zal dit noodig zijn, waar, zooals de tegenwoordige Minister van Koloniën onlangs betoogde, bij de instelling van zelfstandige locale ressorten, de volksinvloed zich plaatselijk nog slechts in beperkte mate zal kunnen doen gelden en de hand der Europeesche ambtenaren van binnenlandsch bestuur zich voorloopig nog zal doen gevoelen (Tweede Kamer, zitting 1919/20, H 116, 3 e.v.).

Waar de groote meerderheid van de Indische bevolking van gelijk of verwant ras is, mag verwacht worden dat, bij voortdurende samenwerking, een gevoel van saamhoorigheid al spoedig zal ontstaan.

Tegen Nederland behoeft zich in het algemeen vertegenwoordigend lichaam de stemming nu en later dus niet te richten uit gebrek aan positieve belangengemeenschap. En daarop zal vooral weinig kans bestaan, zoo Nederland door een doelmatige organisatie tijdig aan Indië de zoo noodige vrijheid van beweging in eigen sfeer zal schenken en zijn gezagsoefening niet meer rekt wanneer daaraan inderdaad geen be-

hoeft meer wordt gevoeld. De thans bijna onvermijdelijke wrijving zal dan bij voorbaat worden voorkomen. Allicht zal betoond vertrouwen tegenover Indië dan ook het vertrouwen van Indië wekken en hier bereidwilligheid tot vrijwillige samenwerking met het moederland doen rijpen. Dit perspectief schetste de vorige Minister van Koloniën in treffende woorden als volgt: „Wanneer wij in ons hebben iets van dien geest van Coen, van die „goede courage” die hij had, dan zullen wij, onze taak van het heden met die goede courage vervullende, onze krachten bestedende aan de materieele, de intellectueele, de politieke verheffing van Indië, daarvan de vruchten oogsten in het zien van den vooruitgang van die bevolking, maar ook in het zien, dat de min of meer kunstmatige band, die door Coen met geweld werd gelegd, plaats maakt voor een natuurlijken band, een natuurlijken band van saamhoorigheid, een band, die, zooals al het natuurlijke en al het organische, oneindig veel krachtiger en duurzamer is dan wat kunstmatig is en met geweld wordt gemaakt”. (Handel. 1ste Kamer, zitting 1918/'19, blz. 523).

Met deze woorden kan de Commissie zich ten volle vereenigen. Zij drukken den geest uit, waarin zij gearbeid heeft, en waarin zij haar stelsel ter overweging aanbeveelt.

De vierde bedenking was, dat bij aanvaarding van het stelsel de opkomende invloed van het Indisch vertegenwoordigend lichaam aan dien der Staten-Generaal afbreuk zou doen. De Commissie meent dat zulks in wezen niet het geval zal zijn. Verscheidene leden in beide Kamers der Staten-Generaal hebben het duidelijk uitgesproken dat de taak om leiding te geven aan het Indische bewind bij de sterke uitzetting van die taak voor de Nederlandsche volksvertegenwoordiging te zwaar wordt. Is hieraan niet op eenigerlei wijze tegemoet te komen dan wordt het gezag der Staten-Generaal het best gediend, door hunne bemoeienis met Indië tot zoodanigen omvang terug te brengen, dat zij met vrucht kan plaats hebben.

Het denkbeeld is geopperd om in de moeilijkheid te voorzien door Indische afgevaardigden in de Staten-Generaal op te nemen. Bij de behandeling van de Indische begroeting voor 1919 werd het met klem door Mr. De Savornin Lohman verdedigd. Hij wees er op dat Indië onder politieke voogdij staat en dat bij de uitoefening van deze voogdij de Regeering dient te worden gecontroleerd, ten eerste door de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging en ten tweede door den Volksraad. Ontstaat strijd tusschen den Volksraad en den Gouverneur-Generaal, of tusschen de Regeering in Nederland en den Gouverneur-Generaal of den Volksraad, of met beide, dan valt de beslissing in Nederland. Maar dan moeten de

Staten-Generaal, moet althans de Tweede Kamer zoo goed mogelijk zijn ingelicht. Daartoe dienen de Volksraad en de Indische Regeering ieder een gelijk getal personen aan te wijzen, die hun standpunt mondeling komen verdedigen. Zij zouden volkomen vrij moeten zijn om te adviseeren over de zaken, waarvoor zij zijn aangewezen; zij zouden moeten deelnemen aan de beraadslagingen in de afdeelingen zoowel als in de openbare vergadering. Zij zouden stemrecht moeten hebben. Met zuiver Nederlandsche politieke aangelegenheden zouden zij zich niet mogen bemoeien.

Dit denkbeeld is in de Staten-Generaal van verschillende zijden en ook door den Minister bestreden. Men wees op de bezwaren, die een dergelijk stelsel in Frankrijk heeft opgeleverd; men betoogde dat geen afgezanten der Indische Regeering in de Nederlandsche volksvertegenwoordiging thuis behooren en evenmin afgevaardigden van den Volksraad, welk college immers voor de helft door die Regeering is benoemd; de afgevaardigden zouden slechts den inhoud van de Handelingen van den Volksraad herhalen; zij zouden als zoovele Indische specialiteiten het contact met Indië verliezen; zij zouden te veel ledigen tijd hebben, n.l. zoolang de Staten-Generaal geen Indische zaken behandelen; de door de afgevaardigden van den Volksraad versterkte voorlichting zou allicht een eenzijdig karakter dragen als zij slechts de meening der meerderheid weergaven of misschien zelfs eigen belangen voorstonden; het zou de vraag zijn of zij de Kamer beter zouden inlichten dan de Minister.

Hoewel verschillende der ingebrachte bezwaren erkennende, verwerpt de Commissie het denkbeeld eener Indische afvaardiging niet geheel. Wel is waar zou een dergelijke deputatie niet een middel kunnen zijn ter ondervanging van de zeer groote bezwaren, die verbonden zijn aan het behartigen van de inwendige Indische aangelegenheden van uit Nederland.

Maar wel zal zulk een deputatie van veel nut kunnen zijn, waar in Nederland zaken van algemeen staatsbelang moeten worden geregeld, waarbij ook Indië betrokken is of wanneer — het door Mr. Lohman principieel gestelde geval — in Indië conflicten ontstaan, die door den Nederlandsche wetgever het best kunnen worden opgelost.

Onder de staatszaken, waarbij Indië kan zijn betrokken, behooren ook de verdragen en al hetgeen verder tot de regeling van de internationale betrekkingen en de vertegenwoordiging van Nederland in den vreemde behoort. Bij het sluiten van handelsverdragen waarbij aan Indië verplichtingen worden opgelegd dan wel voor Indië voordeelen vallen te bedingen, of bij het doen van stappen in den volkerenbond, waar misschien aan Indië stemrecht zal worden toegekend e.dgl. kan de aanwezigheid van Indische gecommitteerden van het grootste belang zijn. Menigmaal is tot dusver bij de regeling van dergelijke aangelegenheden overlegd en beslist zon-

der Indië zelfs te raadplegen, waar toch zijn belangen bij de regeling gemoeid waren. Hieraan zal een einde dienen te komen.

De bedoelde deputaties behooren dan door de Indische vertegenwoordiging voor bepaalde zaken en althans voor niet te lang te worden uitgezonden om het contact met Indië niet te verliezen en geen tijd met wachten te doen verloren gaan.

Toekenning van een adviseerende stem aan de afgevaardigden, waar zij in de Staten-Generaal optreden, acht de Commissie voldoende om hun invloed te waarborgen. Het standpunt der Indische Regeering zal door den Minister van Koloniën allicht altijd op afdoende wijze kunnen worden vertegenwoordigd; overigens zal hij zich daarbij op zoodanige wijze kunnen laten ter zijde staan als hij noodig acht.

Langs den hier aangegeven weg zullen, met vermindering van de bezwaren, de voordeelen worden verkregen, door Mr. Lohman opgesomd; zal het tekort aan kennis van Indië, in de Kamers worden aangevuld; zullen meer waarborgen voor een onpartijdige regeling van belangen worden verkregen; zal de band tusschen Nederland en Indië aan weerszijden versterkt worden; zullen over en weer Nederlandsche en Indische vertegenwoordigers van elkaar leeren, hetgeen o. m. ook tot de politieke ontwikkeling van Indië kan bijdragen. Bovendien wijst de Commissie op de kracht van het levende woord boven de dorre bestudeering van Handelingen; op het nut dat bij elke wending der discussie het belang van Indië met het psychologisch grootste effect kan worden voorgestaan; op de grootere vrijheid, waarmede allicht Indische geëmitteerden voor de Indische belangen zullen kunnen opkomen in vergelijking met de door hun partijverband belemmerde politici in Nederland; op den grooteren ijver, dien een nauw met Indië verbonden deputatie hierbij allicht zal ontwikkelen dan een ambtelijk, op grooten afstand van Indië gevestigd Departement van Koloniën.

Verder is in beschouwing genomen het denkbeeld om Kamerleden te vergunnen op landskosten studiereizen naar Indië te doen. Hiertegen is gewaarschuwd op grond dat oppervlakkig oordeelen door schijn-specialiteiten zou worden aangekweekt; dat nationale tijd zou worden verspild; dat vaak Kamerleden afwezig zouden zijn op een oogenblik dat hun aanwezigheid vereischt werd.

In allen gevalle werd vrij algemeen erkend dat, hoewel dergelijke reizen konden bijdragen om belangstelling te kweken en persoonlijke aanraking te doen ontstaan, degelijke kennis ter beoordeeling van de Indische zaken er niet door zou worden verkregen. Het denkbeeld kan hier derhalve verder buiten beschouwing blijven.

Slechts terloops werd in de Tweede Kamer der Staten-Generaal het

Belangenkamer. Kolo- denkkebeeld aangeroerd om, bij mogelijke hervor-
 niale Raad. ming van de Eerste Kamer tot een belangenka-
 mer, ook aan Indische belangen daarin een plaats
 te gunnen. Evenzoo het denkkebeeld om den Minister van Koloniën
 een benoemden Kolonialen Raad toe te voegen, waarin ook Inland-
 sche leden een plaats zouden kunnen verkrijgen. Aangezien ver-
 plaatsing van het zwaartepunt bij de behandeling van Indische
 zaken naar Indië een der essentiële elementen is in het stelsel der
 Commissie, zou zij tegen laatstgemeld denkkebeeld ernstig bezwaar heb-
 ben. Over het eerste meent zij zich van oordeelen te mogen onthouden,
 aangezien haar in zake een mogelijke hervorming van de Eerste Kamer in
 den aangeduiden zin geene gegevens ten dienste staan.

Ook werd het denkkebeeld geopperd dat de verschillende politieke par-
 Indische specialiteiten. tijen in Nederland zouden zorgen, Indische speci-
 aliteiten in de Kamers te brengen. Afscheiden
 echter van de twijfelachtige beteekenis van speciale kennis be-
 treffende Indië, waar deze dikwijls al sedert jaren gespeend is
 aan eigen aanschouwing, zal in allen gevalle toch rekening moeten
 worden gehouden met het meer en meer aan het licht komende feit, dat
 de Nederlandsche kiezers hun stemrecht slechts hanteeren ter behartiging
 van eigen Nederlandsche en niet van Indische belangen.

Een oplossing is verder hierin gezocht dat de Staten-Generaal zich
 Zelfbeperking der Sta- voortaan zouden beperken tot het aangeven van
 ten-Generaal. groote lijnen en beginselen; dat zij voortaan b.v.
 de Indische begrooting slechts en bloc — dus zon-
 der eenig amendement — zouden aannemen of verwerpen.

Intusschen zou het veel moeilijkheid opleveren, zoo het college en ieder
 zijner leden zich deze zelfbeperking zonder eenige wettelijke voorziening
 zouden moeten opleggen en daaraan voortdurend zelf de hand zouden moe-
 ten houden. De vraag is of daarmede niet het onmogelijke is geëischt. De
 heer Van Kol gaf bij de openbare beraadslaging over de Indische begroo-
 ting voor 1919 in deze een waardevolle wenk door zijn opmerking:

„De Tweede Kamer heeft ruitelijk erkend gemis van kennis van zaken,
 al zou men dat uit de lange redevoeringen niet opmaken”.

Bovendien zou van de hier bedoelde zelfbeperking bij behoud overigens
 van de tegenwoordige constructie het gevolg zijn dat feitelijk de Minister
 zonder behoorlijke contrôle het opperbewind over Indië zou uitoefenen.
 M.a.w. het volle nadeel van een regeering van uit Nederland zou gehand-
 haafd blijven, zonder de rem van parlementair toezicht. Ook Mr. Lolman
 wees reeds op dit bezwaar.

Inderdaad acht de Commissie het verreweg het beste, om de verhouding
 tusschen Indië en Nederland op te helderen, door de algemeen wenschelijk

geachte beperking van de taak der Staten-Generaal ten aanzien van Indië uitdrukkelijk in de wet vast te leggen en wel op de wijze als in hare voorstellen is belichaamd.

Resumeerende kan dus worden gezegd, dat de bevoegdheden van den Volksraad zullen moeten worden vervormd en uitgebreid om aan het vertegenwoordigend lichaam van Indië meer dan tot dusver deelneming aan de wetgeving te waarborgen en zijn invloed op de uitvoerende macht te vergrooten.

Herziening van de positie van den Volksraad is noodig. Van een opdracht van eenige regelingsbevoegdheid aan de Kroon dient, zooals bij de toelichting tot de grondwetsvoorstellen nader is betoogd, voortaan geen sprake meer te zijn. De Nederlandsche wetgever regele waar het algemeen staatsbelang dit naar zijn inzien eischt of zijn beslissing van uit Indië wordt ingeroepen. Acht hij het noodig, het treffen van aanvullende of uitvoeringsregelingen aan een lageren wetgever over te laten, dan zij de Indische landswetgever het in de eerste plaats hiervoor in aanmerking komende orgaan.

Alle specifiek Indische belangen dienen ter behartiging te worden toevertrouwd aan de Indische overheid en alle Indische wetgeving zij, als regel en behoudens noodtoestand, het werk van den Indischen landswetgever. Door deze organisatie kan het vertegenwoordigend lichaam beter tot zijn recht komen.

De openbaarmaking van de volksbehoeften in het vertegenwoordigend lichaam moet de krachtige motor zijn, die de wetgeving en het geheele bestuursmechanisme voortstuwt. Echter hapert thans nog zeer veel aan de werking en vooral ook aan de inschakeling van den motor. De Volksraad komt te zelden bijeen en wordt slechts over de begrootingsontwerpen en een klein deel der wetgeving geraadpleegd. De bemoeienis van het College dient dus in het vervolg te worden uitgebreid tot het geheele gebied der Indische wetgeving, behalve uitvoerings- en noodregelingen, die aan het uitvoerend gezag dienen te worden overgelaten. Hierbij zal aan het vertegenwoordigend lichaam het recht van amendement moeten worden toegekend; anderzijds zal de Gouverneur-Generaal in Rade de bevoegdheid moeten hebben zijn goedkeuring aan een gewijzigd ontwerp te onthouden. De wetgeving op dezen voet behoeft de vertegenwoordiging niet te zwaar te drukken, wanneer gezorgd wordt dat door uitbreiding van het aantal leden de arbeid over meerderen kan worden verdeeld en wanneer door een behoorlijke regeling van de aan de leden toe te kennen tegemoetkoming mogelijk wordt gemaakt, dat zij meer tijd dan tot dusver aan hun taak kunnen besteden. Ook een non-activiteitsregeling voor ambtenaren-leden zal in dezen den toestand kunnen verbeteren.

Voor vertraging in den gang der wetgeving behoeft bij een goede organisatie niet te worden gevreesd. Reeds een zeer belangrijke tijdsbesparing

zal kunnen worden verkregen, wanneer bij de wetgeving betreffende specifiek Indische aangelegenheden als regel geen overleg met de Kroon of de Staten-Generaal meer vereischt zal zijn. De Indische wetgeving, met name ook die betreffende de begrooting, moet voortaan geheel hier te lande tot stand kunnen komen. Dit beginsel is een uitvloeisel van het betoog in Hoofdstuk I dat een einde moet worden gemaakt aan de inderdaad zeer belemmerende leiding, tegenwoordig in tal van specifiek Indische zaken van uit Nederland gegeven.

Verder zal veel tijd kunnen worden uitgewonnen wanneer voortaan Gouverneur-Generaal en Raad van Indië in een zelfde stad zijn gevestigd, terwijl de met een portefeuille belaste raadsleden aan het hoofd staan van verschillende departementen. Alle wetsontwerpen kunnen zonder tijdroovend heen- en weerzenden (zooals tegenwoordig geschiedt) in den Raad van Indië worden gebracht en besproken. De aldus voorbereide ontwerpen kunnen vervolgens dadelijk bij het vertegenwoordigend lichaam worden ingediend en nadat zij daar zoo noodig zijn gewijzigd en aangevuld, definitief door den Gouverneur-Generaal in Rade worden goedgekeurd. Een algemeen adviseerend college in den trant van den Raad van State naast den Raad van Indië acht de Commissie overbodig. De betrokken Departementen en de Gouverneur-Generaal in Rade dienen voldoende toegerust te zijn voor de behandeling van de hun toevertrouwde zaken. Na hier te zijn voorbereid kan een wetsontwerp geacht worden vóór de indiening bij de Landsstaten in voldoende mate van alle kanten te zijn beschouwd.

Het spreekt van zelf, dat in de wetsontwerpen een ruime plaats voor aanvullende uitvoeringsregelingen kan worden opengelaten, die dan nader door den Gouverneur-Generaal in Rade kunnen worden vastgesteld. Tegenwoordig worden in de ordonnantiën nog vaak bepalingen van wetgeving en uitvoeringsregelingen dooreen gemengd, waardoor de eigenlijke wetgeving noodeloos wordt bezwaard en vertraagd. Wordt aan de hier bedoelde onderscheiding in den vervolge aandacht geschonken door uit de landswetgeving te bannen al hetgeen in de (toekomstige) ordonnantie thuis behoort, dan kan de wetgeving vaak zeer worden vereenvoudigd. Ook hierdoor kan veel tijd worden uitgezuinigd.

Intusschen zal het toch noodig zijn, den zittingstijd van het vertegenwoordigend lichaam over het geheele jaar uit te strekken, al kan het af en toe „op reces” gaan.

Door op deze wijze regelmatig op het geheele gebied der wetgeving mede te werken zal het vertegenwoordigend lichaam 's landszaken beter leeren doorzien en zich een zuiverder oordeel daarover leeren vormen.

Wordt op deze wijze reeds een groot bezwaar van den tegenwoordigen toestand weggenomen, bovendien zal het van veel nut zijn de volksvertegenwoordiging behalve met de wetgeving, ook door gedeputeerden in den Raad van Indië in aanraking te brengen met het Regeeringsorganisme. Hiervan mogen soortgelijke voordeelen worden verwacht als van de deel-

neming aan de wetgeving. Meer in bijzonderheden is dit punt behandeld in het hoofdstuk waar de constructie van de Regeering aan de orde komt.

De oplossing van eventueel tusschen Regeering en Volksvertegenwoordiging ontstaande geschillen is bij de toelichting op de ontwerpen behandeld. Met de mogelijkheid van dergelijke geschillen moest natuurlijk rekening worden gehouden. Intusschen hoopt en verwacht de Commissie dat, wanneer een nauwe samenwerking tusschen Regeering en vertegenwoordigend lichaam overeenkomstig hare voorstellen tot stand komt, wederkeerig misverstaan veel meer dan thans zal worden voorkomen.

Dat toekenning van het recht van interpellatie en van enquête aan het vertegenwoordigend lichaam aanbeveling verdient kwam reeds hier boven ter sprake. Zoo ook de wenschelijkheid van het zenden van afgevaardigden naar Nederland ter behartiging van Indische belangen. De bevoegdheid om voor de benoeming van voorzitter en leden der Algemeene Rekenkamer vindt bespreking bij de toelichting op de artikelen van het ontwerp der beginselenwet.

In den boezem der Commissie is ook nog de vraag overwogen in hoever het aanbeveling zou verdienen over te gaan tot Tweekamerstelsel. invoering van het tweekamerstelsel. Als argument daarvoor werd aangevoerd, dat het in vrijwel alle parlementair geregeerde landen is aanvaard.

Erkend werd dat er bezwaren tegen bestaan, vooral wanneer beide kamers op hetzelfde kiezerscorps zijn gebouwd. Daarom werd aanbevolen om het stelsel te construeeren op den grondslag van 2 afgescheiden kiezerscorpsen. Het tweede vertegenwoordigend lichaam zou dan moeten bestaan uit die Nederlandsche onderdanen welke tegelijk een andere nationaliteit dan de Indische hebben; hieronder te verstaan: 1e. Nederlanders; 2e. Vreemde Oosterlingen; 3e. andere hiergeborenen van vreemde afkomst. Zij vormen een groep van Uitlanders, die — zoo werd betoogd — in vele opzichten andere belangen heeft dan de Inlanders en met wier bestaan toch rekening moet worden gehouden. Uiteraard mogen de belangen van het buitenland, met name die van West-Europa, hier te lande niet worden verwaarloosd. Men zou dan kiezers, die tot deze groep behooren, de vrijheid kunnen laten te beslissen of zij zich bij de Inlanders dan wel bij de Uitlanders wenschen aan te sluiten.

De verdere bezwaren tegen het tweekamerstelsel zouden kunnen verminderd worden door de kamer resp. b. v. uit 100 en 30 leden te vormen.

Om de vertraging in de wetgeving te voorkomen, zouden beide kamers in den regel gezamenlijk kunnen vergaderen. Alleen wanneer de belangen der Uitlanders in gevaar dreigden te komen zou op hun verlangen een kamersgewijze stemming plaats moeten hebben; alsdan zou het tweede

college door hanteering van een veto-recht de beslissing van het andere moeten kunnen tegenhouden.

Bij dit stelsel lag het zwaartepunt feitelijk in de scheiding van de kiezerscorpsen naar een ras-criterium. Het eene zou overwegend Inlandsch zijn, het andere zou worden gevormd door Uitlanders.

Het stelsel kon echter bij de overgrootste meerderheid der Commissie geen instemming verwerven. Het werd een groot bezwaar geacht dat een oppositie-groep van 16 leden in het tweede college een beslissing zou kunnen tegenhouden tegen den wil van 114 leden der beide Kamers. Een ander bezwaar werd gezien in de verscherping der nationale tegenstelling. De twee kamers zouden allicht telkens fel tegenover elkaar komen te staan.

Zeer werd betwijfeld of het gezag beter verzekerd zou worden indien het desgewenscht steun zou kunnen zoeken bij de kleine groep hier gevestigde uitlanders, en dan nog wel bij hen wier optreden slechts wordt bepaald door eigen belang en niet door liefde voor het land. Bij ernstig verschil van meening kan in het stelsel der Commissie de Regeering steun zoeken bij het Nederlandsche volk. Aan een dergelijk beroep op het Nederlandsche volk zou men eventueel verre de voorkeur geven.

Een eenigszins anders geconstrueerde Eerste Kamer vond nog verdediging op grond, dat hier te lande twee groepen aanwezig zijn die tegenover elkaar staan; de eene groep, toegerust met overwegend geestelijk en materieel kapitaal, en daar tegenover de opkomende massa, die een overweldigende stemmenmeerderheid heeft. Om de tegenwoordig in allen gevalle nog zeer machtige bezitterschap tegemoet te komen zou men hunne belangen in een afzonderlijke kamer moeten organiseeren; zij zouden dan geen gevaar loopen door de quantitatief sterkere volksmassa te worden overstemd.

Het werd echter van andere zijde onmogelijk geacht eene constructie te vinden, waardoor een ook maar eenigszins bevredigende vertegenwoordiging van alle soorten en groepen van bijzondere belangen zou worden in het leven geroepen. Een afzonderlijke kapitaal-kamer werd bovendien geheel verwerpelijk geacht omdat aan het particuliere kapitaal dan een veel te sterke machtspositie zou worden gegeven.

De invoering van een tweekamerstelsel hetzij op de geschetste wijze of op nog andere basis werd ten slotte vrij algemeen verworpen, omdat men het stelsel verouderd achtte.

In vrijwel alle landen waar het bestaat berust het op historische gronden, is het gegroeid uit de middeleeuwsche afzonderlijke standen (de adel en de geestelijkheid tegenover den derden stand). In Nederland is de Eerste Kamer door de Belgen opgedrongen; nooit is zij er populair geweest en op afschaffing werd herhaaldelijk aangedrongen. In de statenbonden of bondstaten zooals de Vereenigde Staten van Amerika en Duitschland (voor de revolutie) draagt of droeg het tweede college

een geheel bijzonder karakter; het ontleende aldaar zijn reden van bestaan aan het federale stelsel.

Voor Indië werd dit federale stelsel echter, gelijk elders is vermeld, niet bruikbaar geacht en daarmede verviel dit speciale argument voor het tweekamerstelsel.

Waar het karakter van het vertegenwoordigend lichaam voor Indië zoo belangrijk zal veranderen, wordt aanbevolen Volksraad en Lands- deze verandering ook tot uitdrukking te brengen staten. in een nieuwen naam en den Volksraad te herdoopen in „Landsstaten”.

De term „Staten” herinnert aan den historischen naam der Staten-Generaal en de Provinciale Staten in Nederland; namen die de gedachte aan werkelijke vertegenwoordiging en medezeggenschap wekken.

De gekozen naam drukt uit dat de Landstaten voor het „Land” Indië deels al dadelijk zullen zijn, deels bestemd zijn te worden, hetgeen de Staten-Generaal voor den Nederlandschen staat, de Provinciale Staten voor de Nederlandsche provincie zijn.

AFDEELING IV.

DE REGEERING.

In de geschriften, die zich met de staatkundige inrichting van Indië bezig houden, vindt men — zeker al sinds de laatste dertig jaren — een algemeene erkenning, waarmede de publieke opinie en in het moederland en hier geheel overeenstemt, dat de centrale regeering niet meer berekend is voor de taak welke zij heeft te vervullen.

Moge de constructie, zooals deze bij het Regeeringsreglement van 1854 is ineengezet, voor dien tijd en de eerstvolgende jaren, doeltreffend geweest zijn — ook daar echter is ruimte voor meeningsverschil — de veranderde tijden stellen andere, stellen zwaardere eischen, dan waarmede men toen rekening te houden had. Welke die andere eischen zijn, het is overbekend. De vervanging van het exploitatiesysteem door een bestuur in het belang der ingezetenen — met hoeveel tekortkomingen dit ook moge geschied zijn, toch een onweersprekelijk feit —; het verlangen der Europeesche bevolking om medezeggenschap in het bestuur, gelijk zij dit van oudsher in haar moederland gewend was; de ontwaking, voor een groot gedeelte ook bewuste wekking van de inheemsche bevolking uit den slaap van onderworpenheid; de snel voortschrijdende veranderingen in de economische structuur, niet veroorzaakt, maar zeer zeker versneld door den wereldoorlog, — al deze dingen brachten meedoogenloos aan het licht, dat de oude regeeringsmachine niet meer in staat is den arbeid te verrichten die thans van een Regeering moet worden gevorderd.

Het voornaamste gebrek dat die machine aankleeft is wel dit dat het eenhoofdig gezag, te kwader ure in 1836 ingevoerd, hoe langer zoo meer bleek niet meer opgewassen te zijn tegen de hoeveelheid te verrichten arbeid, waarbij nog kwam dat de in 1854 toch altijd nog onderstelde samenwerking tusschen den Gouverneur-Generaal, den Raad van Indië en de hoofden der Departementen hoe langer hoe bezwaarlijker werd. Het een bij het ander veroorzaakte dat op verre na niet de maximum-capaciteit bereikt werd.

Het is om de juistheid van het gezegde aan te toonen noodig in eenige bijzonderheden te treden omtrent de plaats die in het Indisch staatsbestel door de drie gemelde autoriteiten wordt ingenomen, een plaats die niet meer met de eischen van den tegenwoordigen tijd in overeenstemming is.

De departementshoofden staan volgens het Regeeringsreglement wel aan het hoofd van takken van algemeen bestuur, De departementen. doch slechts als ondergeschikte hoofdamttenaren, als agenten van den Landvoogd, onder wiens bevelen en toezicht zij moeten arbeiden. Zij hebben echter allengs een taak gekregen, veel omvangrijker dan zeker in den aanvang bedoeld was, een taak, die hun een steeds grootere verantwoordelijkheid op de schouders legt, en daarbij levert hun onvoldoende zelfstandigheid het bezwaar op dat zij buiten staat zijn die verantwoordelijkheid naar behooren te dragen.

Wat hunne taak betreft, met de wettelijke uitdrukking: „beheer” van takken van staatsdienst is deze niet dan gedeeltelijk en zelfs slechts voor een klein deel aangeduid.

Van stijgende beteekenis is allengs geworden het aandeel door hen genomen aan de wetgeving, als gevolg van het feit dat in den loop der tijden het aantal groote vraagstukken van staatsbemoeiing zich meer en meer heeft uitgebreid. Deze deelneming kan geschieden in den vorm van voorstellen door de departementshoofden gedaan, soms uit eigen beweging, nadat zij zich bijv. eerst in het algemeen van het welnemen der Regeering hebben overtuigd; vaker in opdracht van de Regeering. Ook uit zij zich in den vorm van adviezen, wanneer voordrachten, van hunne ambtgenooten afkomstig, aan hun raad worden onderworpen.

Het eigenaardige gevolg van hunne, ten aanzien van de Regeering volkomen ondergeschikte positie, is dat zij op het vellen van het oordeel door de Regeering in laatste instantie geen onmiddellijken invloed uitoefenen, en dat zelfs ook niet kunnen doen.

Hoe belangrijk ook hun arbeid moge wezen, zij zijn in elk opzicht bloot uitvoerders van den wil der Regeering. De gedachtenwisseling over hunne voorstellen geschiedt in den regel geheel buiten hen om. Alleen de Raad van Indië en de Landvoogd, bijgestaan door de Algemeene Secretarie, nemen daaraan deel. Vroeger werden zelfs 's Raads adviezen voor hen geheim gehouden.

De hieruit sprekende mindere waardeering van den departementalen arbeid is vroeger vaak verdiend geweest toen de departementen wat de toerusting met personeel betreft moesten achterstaan bij de Algemeene Secretarie, die meer en meer optrad als het centrale Departement. Deze toestand is echter allengs gewijzigd omdat een deugdelijke voorziening in de behoefte aan personeel voor de Departementen meer en meer als noodzakelijk werd erkend. Behouden bleef echter de ondergeschikte plaats die de Directeuren ten deze innemen; behouden bleef de druk op de Departementen en de officieele mindere waardeering voor hun arbeid. Niet alleen is daartoe thans geen reden meer; zij werkt thans belemmerend op den gang van zaken en is terecht een ergernis voor allen, die aan den departementsarbeid hunne krachten wijden.

Dit verschijnsel doet zich niet alleen voor op wetgevend gebied: ten

aanzien van alle maatregelen van eenige beteekenis wordt, zij het op voorstel of advies der Directeuren, toch zonder hunne directe medewerking beslist. Dat hun in de wijze van uitvoering een groote mate van vrijheid gelaten wordt, — vroeger bestond bij gebrek aan openbare kritiek zelfs zoo goed als in 't geheel geen toezicht, — ontnemt aan de hier geschetste constructie niet haar voor de Directeuren hatelijk karakter. Dat deze inrichting van den arbeid er toe strekken kan het ambt van Directeur minder aangenaam te maken spreekt vanzelf. Zoo ook dat zulks van invloed kan zijn op den aard van het werk, waar immers het bewustzijn, toch ten slotte geen deel aan de beslissing te hebben, tot zorgeloosheid aanleiding kan geven.

Maar bovenal werkte het geheele stelsel steeds bijzonder weinig praktisch. Waar de Regeering over het algemeen zich niet placht in te laten met de praktische uitvoering en voor inlichtingen of deskundige uiteenzettingen nagenoeg geheel afhankelijk was van hare Departementen, had het geen zin dat zij toch buiten de eigenlijke deskundigen om besliste. Hoe was daarvan een goed resultaat te verwachten?

Te bedenkelijker was deze regeling vroeger, toen het gevoel van verantwoordelijkheid bij de Regeering niet steunen kon op een ruime mate van openbare kritiek. De betrachte ambtelijke geheimhouding en de onderdrukking van het politieke leven door artikel 111 Regeeringsreglement, kon niet voldoende gecompenseerd worden door het toezicht, dat de Staten-Generaal van verre afstand op den gang van zaken uitoefenden. Zij waren niet in de gelegenheid, zich van de Indische vraagstukken voldoende op de hoogte te stellen en slechts incidenteel en toevallig konden zij verbeteringen uitlokken.

Een averechtsch beleid, dat de meest ergerlijke misstanden teweeg bracht of liet voortbestaan, kon lang voortduren, voordat de pers er zich zóó mede ging bezig houden dat ook de aandacht der Staten-Generaal werd getrokken en pressie tot opheffing van de grieven werd uitgeoefend. En ook dan zelfs was natuurlijk nog geenszins verzekerd dat anders dan op papier het kwaad werd weggenomen.

Zoo werd veel ontstemming gewekt. De Regeering kon van de beste bedoelingen bezielde zijn, voor het publiek, dat slechts met de regeeringspraktijk in aaraking kwam, was dit geen troost, wanneer in zijn nooden en behoeften niet behoorlijk werd voorzien. Men zag soms zelfs geen nut meer in klagen, meenende dat toch niets doordrong tot het starre, onaandoenlijke regeeringscomplex; en door de geheimzinnigheid van het regeeringsbeleid heerschte daarover altijd het grootste misverstand.

Niet alleen het publiek, ook een groot deel der ambtenarenwereld stond — en staat — dientengevolge feitelijk vreemd en wrevelig tegenover de Regeering. Is dit voor de Departementen hierboven reeds verklaard,

niet minder klaagden bv. de bestuursambtenaren over gering contact met de Regeering.

Ten deze werd, in lateren tijd vooral, een deel der gebreken weggenomen door het persoonlijk optreden van den Landvoogd die zich herhaaldelijk met de departementshoofden (ook met bestuursambtenaren en anderen) rechtstreeks in betrekking stelde. Intusschen, het is duidelijk, dat door dergelijk persoonlijk optreden onmogelijk de zwakheid van het geheele stelsel kan worden goed gemaakt. De taak van den Landvoogd is daartoe te veel omvattend. Bovendien, niet elke Landvoogd handelt op dezelfde wijze of behoeft althans op dezelfde wijze te handelen. Wat er hier dus ten slotte op aankomt is het in het oog springende feit dat het stelsel als zoodanig afkeuring verdient. Het kan voldaan hebben in den tijd waarin zuivere autocratie de aangewezen regeeringsmethode was; in allen gevallen is het dit minder en minder geworden.

Bijzonder treffend is het zwakke van de tegenwoordige slecht samenhangende organisatie gebleken sedert de Volksraad ontstond en de hoofden der Departementen in verreweg de meeste gevallen moesten optreden als regeeringsgemachtigden, groepen tot het voorstaan en verdedigen van voorstellen en maatregelen, aan welker totstandkoming zij slechts voorbereidend hadden meegewerkt, zonder echter aan de beslissing actief te hebben deel genomen. En het scherpst bleek het, wanneer zij in den Volksraad werden gesteld voor amendementen, voor vragen omtrent regeeringsinzichten, ten aanzien waarvan zij namens de Regeering antwoorden hadden te geven zonder de zekerheid te hebben dat zij daarbij volkomen door de Regeering werden gesteund. Immers zij waren te weinig met de Regeering in aanraking om voortdurend van hare opvattingen en beginselen doordrongen te kunnen zijn.

Herhaaldelijk hebben zich dientengevolge moeilijkheden voorgedaan, die door een andere organisatie der centrale Regeering voorkomen hadden kunnen worden. Dat zij zich niet in nog sterker mate hebben geopenbaard is slechts te danken aan het gelukkige feit dat de Landvoogd zich tijdens de zittingen van den Volksraad steeds te Weltevreden bevindt en voortdurend mondeling met de gemachtigden kan overleggen. Dat niettemin de positie van den departementschef-regeeringsgemachtigde onzuiver is, staat vast.

De drang der feiten noopt er toe de leiders der departementen een andere positie te geven. Behartiging van het belang der ingezetenen is steeds meer hoofddoel van het regeerbeleid geworden; de eisch van „efficiency” moet nu, in dit licht beschouwd, de deskundige departementshoofden meer op den voorgrond brengen. Zij moeten een werkzaam

aandeel hebben niet enkel in de voorbereiding van belangrijke maatregelen maar ook in het tot stand brengen daarvan.

Boven de departementshoofden staat de Raad van Nederlandsch-Indië, samengesteld uit oudere ervaren landsdienaren, door de wet geroepen om deel te nemen aan den wetgevenden arbeid, en op te treden als onmiddellijke adviseurs van den Landvoogd in alle aangelegenheden van bijzonder belang „waarbij (de Landvoogd) dat noodig oordeelt” waarvan enkele in de wet uitdrukkelijk aangewezen zijn; bovendien bezit de Raad van Nederlandsch-Indië het recht van initiatief.

De wet stelt den Landvoogd en den Raad dus op van elkander afgezonderde plaatsen, kent geen onmiddellijke samenwerking. Niettemin is deze mogelijk; in een enkel geval (de begrootingsvergadering) sedert 1905 gewoon, maar overigens niettemin zeldzaam. De dadelijke aanraking wordt bovendien belemmerd door de omstandigheid dat de Landvoogd niet in de hoofdplaats woont.

Het gevolg van een en ander is dat de gedachtenwisseling tusschen Raad en Landvoogd in den regel schriftelijk geschiedt, wat gebruikmaking van het recht van initiatief niet in de hand werkt.

Een en ander heeft den toestand geschapen dat de rol van het Hooge College in den regel lijdelijk is en dat het in een groot deel der regeeringszaken niet wordt geraadpleegd, terwijl het in alle andere — het College is niettemin met arbeid overladen — niet anders dan door middel van vaak lijvige schriftelijke adviezen spreekt.

Ook hier kan het persoonlijk toedoen van den Landvoogd de nadeelen van het stelsel voor een groot deel verminderen en dit geschiedt ook wel, maar zonder zekerheid van consequentie. De invloed van den Raad van Indië, soms van groot belang, is, naar verluidt, vaak zoo gering geweest dat de heer Van Houten op den 23sten November 1892 in de Tweede Kamer het College, vermoedelijk niet zonder grond, het vijfde rad aan den wagen noemen kon.

Voeg daarbij dat de Raad slecht geoutilleerd is, niet beschikt over een groot kantoor en dat de leden mitsdien verplicht zijn allen arbeid zelf te verrichten. Immers de algemeene secretarie, bedoeld niet enkel als staande ten dienste van den Landvoogd maar ook van den Raad, is, vooral sedert hare verplaatsing in 1888 naar Buitenzorg, te ver van den Raad verwijderd om inderdaad voor dat lichaam van dagelijksch nut te zijn.

De samenstelling van het Hooge College geschiedt bovendien veelal niet oordeelkundig. Verlangd mocht worden dat de Regeering, terwijl zij in de departementshoofden deskundige technische adviseurs heeft in den Raad van Indië zou kunnen vinden een adviseerend College, aldus samengesteld dat het steeds alle voorkomende vraagstukken zou kunnen

beschouwen en beoordeelen uit een oogpunt van algemeen Indisch landsbelang, los van eenige misschien ietwat eenzijdige ambtelijke traditie.

Natuurlijk zal de Raad vaak ook deze positie hebben bekleed, maar dit was en is dan zoo o n d a n k s zijn samenstelling. Immers daar de Raad feitelijk alleen uit oudere landsdienaren is gevormd, — dit behoefde niet zoo te zijn omdat de wet de keuze niet beperkt en naar het schijnt, is dan ook wel nu en dan getracht een niet-ambtenaar in het College te brengen, wat dan intusschen mislukte, omdat de aangezochte ongenegen bleek — worden de leden in den regel tot hun functie geroepen niet op grond van algemeen staatkundig of politiek-economisch inzicht, maar om het bezit van ambtelijke deskundigheid van dezelfde soort als waarover ook de departementshoofden beschikken, waarbij dan als nadeel nog komt dat het getal van vijf leden niet eens veroorlooft op het gebied van alle takken van 's Lands dienst deskundigen in het College te kiezen.

De Raad van Indië, hoe omvangrijk zijn arbeid is heeft alweder nagenoeg geen verantwoordelijkheid. Behalve in de wetgeving en bij de voorloopige voorbereiding van de begrooting, heeft hij geen beslissende stem.

Het is duidelijk hoe moeilijk in de tegenwoordige staatsinrichting de positie is van den Landvoogd. Als eenige regeerder, als eenige beslisser gesteld voor alle belangrijke en minder belangrijke aangelegenheden, voorzien van de tweeërlei adviseurs zooeven genoemd, en toch door hen niet in voldoende mate bijgestaan; geroepen voortdurend weer stelling te nemen in honderden vraagstukken waarvan één man, hoe hoogstaand ook, niet volkomen kennis van zaken kan hebben, is hij verplicht een eigen weg te vinden in de vele adviezen, hem van verschillende kanten toestroomend; terwijl de adviseurs zelf op een afstand blijven.

Het is niet verwonderlijk dat de Gouverneurs-Generaal den hun ontbrekenden bijstand elders hebben gezocht en dat ze dien vonden in het telkens opnieuw veroordeelde, en telkens opnieuw onontbeerlijk gevonden, bij de wet niet bekende en niettemin meer en meer invloedrijk geworden, instituut van de Algemeene Secretarie.

Aanvankelijk is zij bedoeld als bureau van Landvoogd en Raad van Indië, doch er zijn tijden geweest waarin dit kantoor, werkend in waarheid als centraal departement van algemeen bestuur, alle voorstellen en adviezen examineerend en weder beadviseerend, welk zoo van de departementen kwamen als van den Raad, de raadgever bij uitnemendheid was van den Landvoogd en op dezen invloed uitoefende, waarbij de invloed der departementshoofden en die van den Raad van Indië in het niet verzonk,

Des te meer kon dit het geval zijn omdat de Algemeene Secretarie de meest uitnemende ambtenaren tot zich trok en vooral door de in den regel vlugge promotie ter Secretarie een plaatsing aldaar steeds begeerlijk scheen. Daarbij komt dat het regeeringsbureau in het bezit is van het centraal archief waarin de voorgeschiedenis van elk vraagstuk kan worden nagespoord, en eindelijk valt te vermelden de vrij ruime wijze waarop haar bibliotheek steeds werd verzorgd. Het kantoor heeft door een en ander in den loop der tijden een overheerschende positie verkregen.

Intusschen kleefde aan den arbeid der Algemeene Secretarie een fundamenteel gebrek, dit namelijk dat het kantoor te veel bezet werd door ambtenaren die van het praktische leven in Indië weinig of niets hadden gezien en door de organisatie, waarin zij werkten, ook niet te zien kregen. Zij hadden het veel te druk, om voor eigen aanschouwing tijd over te hebben; over de meest uiteenlopende kwesties moesten zij uit schriftelijke stukken zonder meer een oordeel zien te verkrijgen. Dat zulk een oordeel dan vaak niet deugde, behoeft geen verwondering te baren en werpt geen blaam op hen, die gedwongen waren, op deze wijze te werken.

De billijkheid eischt ook te erkennen dat pogingen tot verbetering van de werkwijze niet hebben ontbroken.

Reeds voor de intrede van het laatste decennium was wel gebleken dat, nu het belang van Indië meer op den voorgrond kwam, de Landvoogd, zelfs bijgestaan door den Raad van Indië en de Algemeene Secretarie, niet meer was opgewassen tegen de alles omvattende regeertaak.

Een onderhandsche regeling is toen getroffen om het oude stelsel naar de eischen van den nieuwen tijd te transformeer-
 Poging tot verbetering. ren. Men besloot de departementshoofden meer dan tot dusver in den vertrouwenskring der Regeering te nemen. De adviezen van den Raad van Indië werden niet langer voor hen geheim gehouden. De departementen werden niet langer behandeld als technische hulpbureau's der Algemeene Secretarie, doch als bureau's met een eigen zelfstandige taak.

De Secretarie kreeg, onder leiding van den Landvoogd, de meer beperkte functie van toezicht op de gestie, respectievelijk de voorstellen der departementen. Wel verleende het bureau natuurlijk zijn bijstand, waar de Gouverneur-Generaal, hetzij naar aanleiding van wenschen, hem uit Nederland kenbaar gemaakt, of op eigen initiatief zaken bij de departementen aanhangig maakte, maar ook hierbij werd zooveel mogelijk de regel gevolgd dat de Algemeene Secretarie niet het terrein der departementen betrad.

Ook deze oplossing kon echter op den duur niet bevredigen. Niet alleen werd het stelsel niet steeds streng volgehouden, doch ook bleek telkens weer het bezwaar, dat de beoogde contrôle, op zichzelf ongetwijfeld wenschelijk en zelfs onmisbaar, nog altijd niet doelmatig was georgani-

seerd. Immers de gegevens voor het uit te oefenen toezicht moesten in den regel worden geput uit de bescheiden, overgelegd door de te controleren bureau's zelf. Slechts wanneer hetzij bv. door de plaatselijke bestuursambtenaren hetzij door de pers of individueele adressanten e.d. daarnaast ander materiaal verstrekt werd, kon in een vergelijkende beoordeeling getreden worden. Aan eigen aanschouwing kon het bureau echter geen enkele zaak toetsen. Het moest „recht doen op de stukken”. En daar de onderzoeksprocedure nog altijd binnenskamers en meestal zonder nader overleg zelfs met de departementshoofden verliep, kwamen eventueel daarbij begane fouten bovendien in onvoldoende mate aan het licht.

Dat de Landvoogd zelf op tal van wijzen in persoonlijke aanraking met personen en toestanden kon treden en ook trad, kon de gebreken van het stelsel niet wegnemen.

Een groot bezwaar bleef dan ook nog altijd dat de contrôle te weinig de stuwkracht ondervond van de verschillende maatschappelijke belangen.

Zelfs ging de contrôle in vergelijking met vroeger in beteekenis nog voortdurend achteruit, omdat de Algemeene Secretarie zich minder dan vroeger aan kritiek op de voorstellen der departementen waagde en de recruiteering van haar personeel minder vlot verliep dan vroeger, zoodat de bezetting van het bureau aanhoudend verminderde.

Toen de Volksraad in werking trad als orgaan van openbare kritiek en contrôle bleek afdoend welk een zwak geheel Nieuwe organisatie noodig na het optreden van den Volksraad. het centrale regeeringsorganisme was. Geroepen om aan een van vele zijden ontketende kritiek het hoofd te bieden, bleek hare organisatie en werkwijze daartoe al spoedig ongeschikt. Was de homogeniteit tusschen de verschillende departementen en de centrale regeering vroeger gaandeweg verslapt, omdat een stelselmatige kritiek op de regeeringshandelingen achterwege bleef, thans bleek het noodig de politiek der verschillende regeeringsorganen te doen beheerschen door samenhangende, vaste beginselen.

Wel leerde de praktijk al spoedig, dat aan de gemachtigden bij hun optreden in den Volksraad zekere vrijheid moest worden gelaten. Een zekere emancipatie was onvermijdelijk, waar door hun uitingen het publieke oordeel over het standpunt der Regeering werd bepaald en alleen in sommige gevallen der Regeering achteraf kon kenbaar maken dat zij deze of gene uiting niet met haar gezag dekte.

Bleek het dus noodig aan de departementshoofden in hun hoedanigheid van regeeringsgemachtigde een tamelijk ruime vrijheid van beweging en uiting toe te staan, de behoefte aan concentratie en homogeniteit van allen, die namens de Regeering naar buiten moeten optreden, werd door den loop der feiten nog meer geaccentueerd. De omstandigheden drongen de Regeering meer en meer in de richting eener homogene collegialiteit.

In Indië valt voorloopig niet te denken aan invoering van een zuiver parlementair stelsel, waarin de Gouverneur-Generaal zou zijn onderkoning en als zoodanig onschendbaar, en waarin de departementshoofden verantwoordelijke ministers zouden wezen.

De hervorming van de centrale Regeering behoort daarom nu te worden gezocht in deze richting dat de drie overheidsorganen, welke de wet thans kent, Landvoogd, Raad van Indië en Hoofden der departementen met elkander worden gebracht in zoo nauw mogelijk verband. Voortaan dient er tusschen hen voortdurende samenwerking te zijn en wel in dezen vorm dat de drie genoemde thans los naast elkander staande eenheden tot één enkelvoudig lichaam worden samengevoegd.

Het probleem, dat de Commissie zich gesteld zag was dus een centraal gezag te ontwerpen, dat bevrediging zou geven aan de verwachtingen, die Holland en Indië gerechtigd zijn daarvan te koesteren. De oplossing daarvan heeft de Commissie zich aldus gedacht, dat:

- I. de historische lijn, die in 1836 plots werd afgebroken, nu weder wordt doorgetrokken en dat de Gouverneur-Generaal, bij wien tegenwoordig uitsluitend het centraal gezag berust in den regel wordt vervangen door een collegiale regeering, den Gouverneur-Generaal met den Raad van Indië, den Gouverneur-Generaal in Rade;
- II. de Landsstaten voortaan op de benoeming van een deel der leden van den Raad van Indië invloed zullen uitoefenen door het indienen van een aanbeveling;
- III. dat de meeste leden van dien Raad tevens belast zijn met de leiding der departementen van bestuur;
- IV. dat bij wijze van uitzondering de Gouverneur-Generaal kan afwijken van de beslissing van het college en daarop kan vooruitloopen dan wel ten aanzien van bepaald aangewezen onderwerpen de alleen-beschikking heeft.

Ad I. Uit het vorengezegde is gebleken, dat in een tijd, welke alle inspanning en vlotte samenwerking vraagt, de regeering wordt uitgeoefend door een met veel te groote verantwoordelijkheid belast eenhoofdig gezag, in zijn taak op onvoldoende wijze ter zijde gestaan. Het bezwaar is voor een goed deel weg te nemen door uitgebreide decentralisatie; maar zelfs, hetgeen centraal behoort te blijven, eischt meer dan één man kan dragen. Die last wordt niet verlicht, doordat anderen raden, hoe hij moet gedragen worden; men moet ook daadwerkelijk helpen, de goede raadgevers moeten mede de schouders zetten onder den te zwaren last, men drage dien tezamen. De regeering zij collegiaal. Eeuwen lang

is Indië collegiaal bestuurd, tot in 1836 de Raad van Indië als straf voor zijne zelfstandigheid van mederegeerend tot zuiver adviseerend lichaam werd gedegradeerd. Wel werd die strafmaatregel in 1854 verzacht, toen hij tot medewetgevend lichaam werd bevorderd, maar in zaken van uitvoering bleef hij als regel adviseerend, tot schade van het land. Er is geen twijfel aan, dat een persoonlijk overleg oneindig vlotter en vruchtdragender is dan een wisseling van stukken; een gezamenlijke bespreking en vaststelling van de algemeene bestuursvoering op juister beleid meer kans biedt dan de wil van één persoon. In dit college zal zich paren de onbevangenheid van den Gouverneur-Generaal, die veelal vreemd is aan de Indische atmosfeer met de ervaring van hen, die den lande jaren lang hebben gediend en Indië kan er alleen bij winnen, als geene beslissing kan vallen, dan nadat het voor en tegen van aangezicht tot aangezicht, uitdrukkelijk is overwogen en uiteengezet. Geen enkel mensch is uitsluitend de volle wijsheid beschoren en menige opgevatte meening blijkt, wanneer men haar aan anderen moet uiteenzetten, den spreker zelf niet zoo onaantastbaar, als vóór zij tot uiting kwam. Waar overal elders, zelfs in landen waar de regeeringstaak minder zwaar is, het daadwerkelijk bestuur over een tiental menschen wordt verdeeld, is, waar voorshands door velen Indië voor een kabinet nog niet rijp wordt geacht, althans een verdeling van den regeerlast over een college, de aangewezen weg. Zoolang de Gouverneur-Generaal niet is een onderkoning en derhalve een aan de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk kabinet niet bestaanbaar is, komt aan onze Commissie een collegiaal bestuur het meest wenschelijk voor.

De collegiale vorm verdient nog om een andere reden dan de bovengenoemde aanbeveling. Waar onder het bestaande stelsel in den Gouverneur-Generaal de volheid van het gezag gelegen is, wordt hij ook voor het regeeringsbeleid verantwoordelijk gesteld, door de publieke opinie en de pers meer nog, dan, gelet op zijne verhouding tot den Minister, rechtvaardig is. De dikwijls zeer onomwonden kritiek tast in hem, den hoogsten vertegenwoordiger van het gezag, tevens dat gezag aan, omdat zij onvermijdelijk van persoonlijken aard wordt, waar dat gezag in één persoon geconcentreerd is. Alleen een fijne geest weet den drager van het gezag van dat gezag te scheiden; de menigte is niet uitsluitend uit fijne geesten samengesteld. Wordt het regeeringsbeleid nu bepaald door een college, dan zal de kritiek daarop ook haar persoonlijk karakter verliezen en, daardoor in zakelijkheid winnen.

Ad II. Echter is het niet voldoende den Raad van Indië slechts tot mederegeerend lichaam te maken in den trant van

Opneming van niet-ambtelijke elementen in den Raad van Indië.

vóór 1836. De verandering der tijden neemt geen genoegen met een herstel van vroegere toestanden. Zijne samenstelling en zijne functies eischen mede

herziening.

Het is te overbekend, dat de tegenwoordige samenstelling van den Raad sinds een dertig jaren bij velen bedenking heeft ondervonden. De reeds toen sterker wordende behoefte aan herziening der Indische bestuurs-machïne openbaarde zich in den regel vooral in een verlangen dat dit college niet enkel uit ambtenaren zou bestaan, maar met enkele particulieren, niet-ambtelijke leden zou worden aangevuld. Een verlangen dat officieele uiting heeft gevonden in de bekende ontwerpen-Van Dedem (1893) en Fock (1911). Doordat algemeen het onvoldoende van deze oplossing werd ingezien en de verdere reorganisatiepogingen zich op de schieping van een volksvertegenwoordiging concentreerden, is de samenstelling van den Raad van Indië verder blijven rusten. Zij wordt echter nu weer ter hand genomen. De ironie van het leven brengt er toe, dat de invoering van die volksvertegenwoordiging, die eerst de aandacht van den Raad van Indië heeft afgeleid, nu juist dwingt aan zijne samenstelling bijzondere aandacht te wijden.

Waar, gelijk bovengezegd, een parlementaire regeering voor deze landen nog niet mogelijk is rijst de vraag of het medezeggenschap der ingezetenen moet beperkt worden tot het medewetgevend lichaam dan wel uitgebreid worden tot het medebesturend lichaam, den Raad van Indië.

In het eerste geval wordt een zeer duidelijke, want scherpe, scheidingslijn getrokken tusschen het ambtenaren-bewind en de ingezetenen. Deze laatsten kunnen zich uiten in een vertegenwoordiging met min of meer ruime bevoegdheden; de grootste dezer zal zijn hare onmisbare medewerking bij de vaststelling der begrooting en der landswetten. Zij zal vooral bij de behandeling van de eerste het regeeringsbeleid aan hare beoordeeling kunnen onderwerpen. Zij zal, naar de innerlijke kracht, waarover zij beschikt, tengevolge van de persoonlijke eigenschappen van hare leden, de Regeering in bepaalde richting trachten of vermogen te dringen, maar aan het daadwerkelijk bestuur, het dagelijksch beleid neemt zij geen deel. Is de richting eenmaal onder haar aandrang — het hoogste, dat binnen haar bereik is — bepaald: of de Regeering die richting zal ingaan, het tempo en de wijze van uitvoering, het gaat al buiten haar om en haar beklag, haar kritiek, hare waarschuwing, zij zullen te laat komen. Nu behoeve men niet eens aan de mogelijkheid te denken, dat er een openlijk conflict of een stille tegenwerking bij de Regeering bestaat. Niet zelden zal de Regeering verbaasd zijn te hooren, dat hare handelingen geen instemming bij de volksvertegenwoordiging mochten verwekken, terwijl zij ter goeder trouw meende in haar geest te handelen. Het is een te bekend feit om het nader te demonstreeren, hoe onkundig een ambtenaren-regeering kan zijn ten aanzien van wat in de harten der ingezetenen leeft, zelfs voor wat gedacht en gezegd wordt in die ambtenaarskringen, welke niet in de schaduw van den troon staan. Het eerste optreden van den Volksraad — algemeen als verrassend gekenschetst — is slechts verrassend geweest,

voor wie in zalige onwetendheid leefde met wat de gedachten der Indische maatschappij vervulde. En nu nog, ondanks het bestaan der embryonale volksvertegenwoordiging op welke waarlijk niet de versregel van toepassing is „zij alle zweghen stille en gaven gheen gheluyt”, is de Regeering herhaaldelijk oprecht verrast door de ongedachte kritiek, die sommige harer maatregelen vinden. Het bezwaarlijke is niet, dat de Regeering kritiek op haar doen en laten ondervindt, maar dat zij te weinig au fait is, om die kritiek te zien aankomen. Eene dergelijke toestand leidt tot conflicten, die te vermijden waren geweest. Conflicten omdat men eigen meening boven die van anderen stelt, zijn vergeeflijk en kunnen vruchtdragend zijn; conflicten, geboren uit onvoldoende bekendheid met de maatschappelijke stroomingen moeten in volle zwaarte worden toegekend.

Het is bovendien een verkeerde opzet om een staatsregeling op te bouwen op eene antithese. Regeering en Landsstaten behooren niet tegenover elkaar te staan, hun plaats is naast elkaar; voor den goeden gang van zaken is hunne samenwerking onontbeerlijk. Daarom moet men elkaar kunnen begrijpen. En dat elkander begrijpen kan niet beter worden bevorderd dan doordat beide lichamen als het ware eene vestiging krijgen op elkanders territoir. Dit vinde de Regeering in de aanwezigheid en de deelneming van hare gemachtigden bij de beraadslagingen van de Landsstaten; de Landsstaten kunnen zich bij de Regeering doen gelden in de eerste plaats door hun recht van medewetgeving en voorts door invloed uit te oefenen op de samenstelling van den Raad van Indië.

Deze oplossing moge bij streng doctrinaire geesten weerzin wekken, vooral bij hen, voor wie de trias politica nog geen afgedane zaak is met hare specieuse afscheiding tusschen uitvoerende en wetgevende macht; wie niet begeerig is de levende en groeiende maatschappij in een theoretisch systeem te wringen, stapt om de voordeelen gaarne over die bezwaren heen. Ziet onze Commissie hierin juist, dan zijn die voordeelen hoofdzakelijk van tweeërlei aard. In de eerste plaats brengt deze regeling het bestuursorgaan nader bij de bestuurden, in de tweede plaats brengt zij de gemachtigden der bestuurden, de Landsstaten, dichter bij het bestuursorgaan. Zoo zullen die leden van den Raad van Indië een dubbele taak hebben. In de vergaderingen van het regeeringscollege zullen zij reeds bij de voorbereiding de stem doen hooren van de burgerij, zullen zij den Gouverneur-Generaal en hunne ambtelijke collega's voortdurend en bijtijds kunnen inlichten omtrent veel, wat tot ambtelijke kringen niet doordringt. Neemt de Regeering een afwijkende beslissing, die zal dan in elk geval met volle kennis der te verwachten bezwaren genomen worden; geen conflicten zullen meer uit onkunde of onvoorzien geboren kunnen worden. De Regeering is gevrijwaard voor verrassingen. Compromissen, nu eenmaal onontbeerlijk in het leven vanwege de veelheid der inzichten, zullen gemakkelijker tot stand komen bij de collegiale bespreking dan nadat de sluizen der politieke wel-

sprekendheid zijn geopend in de Landsstaten. Men vergete niet de opvoedende kracht, die uitgaat van de omstandigheid, dat menschen van verschillende richting met elkaar moeten overleggen, voor zich zelf en tegenover elkaar hunne opvattingen moeten motiveeren, zonder de suggestie van de openbare tribune. Niemand verwacht, dat die vertegenwoordigers der burgerij ten gevolge van dat overleg ontrouw zullen worden aan de door hen voorgestane politieke richting, maar elke politieke richting, die het goede wil, laat ruimte voor gemeenschappelijken arbeid met andersdenkenden, ruimte voor wederzijdsch toegeven zonder verloochening van beginselen.

Zoo zal dus de Regeering beter inzicht krijgen in hetgeen onder de burgerij leeft, aan den anderen kant zullen die landsstatelijke leden door het dagelijksch contact met de Regeering, een beter inzicht in hare bedoelingen krijgen, dat leiden zal tot appreciatie, waar anders uit misverstand zou worden gelaakt. En het zal hun schoonste taak zijn die waardeering op de door hen vertegenwoordigde partijen over te brengen en deze voor te bereiden op de maatregelen, die de Regeering denkt te zullen nemen. Zeer zeker, dit zal ook kunnen geschieden bij geschriften als de Memorie van Toelichting, of mondeling bij openingsrede of door de Regeeringsvertegenwoordigers of benoemde leden in de Landsstaten, maar niemand zal toch kunnen ontkennen, dat er meer overtuiging zal uitgaan, als de mannen van de eigen partij die voorstellen zoo al niet verdedigen dan toch met welwillend inzicht uiteenzetten.

Aangezien het nu van evenveel belang is, dat de Regeering tijdig de stem hoort zoo van de minderheids- als van de meerderheidspartij en al het bovenstaande voor alle richtingen gelijkelijk geldt, is het onafwijsbaar, dat ook de minderheidspartijen in den Raad van Indië vertegenwoordigd moeten zijn. Vandaar dat artikel 30 inachtneming, bij het doen der aanbevelingen, van het beginsel der evenredige vertegenwoordiging voorschrijft en daardoor tegen eenzijdige voorlichting een waarborg schept.

En ten slotte, een parlementair kabinet moge voorshands niet voor verwezenlijking vatbaar zijn, het is toch niet te boud besproken wanneer men de verwachting uitdrukt dat de staatkundige ontwikkeling van Indië toch onafwijsbaar in die richting gaat. Welnu, deze vorm van collegiaal bestuur, waarin naast de door de Kroon naar welgevallen benoemde leden, enkele eveneens door Haar, maar rekening houdende met den uitgedrukten wensch van de Landsstaten, benoemden zitting zullen hebben, maakt die verdere ontwikkeling mogelijk, daar zij allengs aan sommige leden der politieke partijen de geschiktheid tot besturen bijbrengt of die ontwikkelt en aan die partijen zelf het besef geeft van niet altijd kritiseerend tegenover de Regeering te moeten staan, maar Haar in het bestuur der landen te schragen. Wordt eenmaal een parlementair kabinet werkelijkheid, het kan alleen tot groot voordeel van den Lande strekken, wanneer in de burgerij krachten aanwezig zijn die niet alleen bereid

maar ook geschikt zijn om zich met de leiding van 's Lands zaken te belasten.

Ad III. Want, en dit is de derde groote verandering, die ten aanzien van den Raad van Indië wordt voorgesteld, zijn rol Opdracht van de leiding der departementen aan leden van den Raad van Indië zal niet meer enkel zijn medewetgevend of adviseerend, in elk geval dus verre van den dagelijken gang van zaken, maar voortaan zal de Raad in volheid deelnemen aan het regeeringsbedrijf.

De Gouverneur-Generaal zal met hem regeeren. Maar niet alleen, dat de Raad als College dit zal doen, ook de meesten zijner leden zullen individueel naar buiten treden, doordat zij met het beheer der departementen van bestuur belast zijn.

Een van de grootste bezwaren van het huidige regeeringsstelsel is, gelijk reeds boven werd gezegd, dat de directeuren, nadat zij hun voorstellen bij de Regeering hebben ingediend, voortaan buiten de verdere behandeling komen te staan, daar zij bijv. zelden of nooit in de gelegenheid worden gesteld hunne opvattingen in den Raad van Indië te verdedigen. Hierbij komt dan nog, gelijk wij reeds hiervoor hebben uiteengezet, de omstandigheid, dat de leiders van de departementen, die uit den aard der zaak het meest met de dagelijksche praktijk van de door hen beheerde diensten vertrouwd zijn, gesuperadviseerd worden door mannen, bij wie de hier bedoelde kennis in allen gevalle niet zoo groot is, terwijl dit gemis niet vergoed wordt door een nauwe aanraking met het maatschappelijk leven. Wanneer nu de of de meeste leden van den Raad van Indië met praktische functies belast worden, dan zal dit de waarde van hunne adviezen aanzienlijk kunnen verhoogen.

Bovendien zal de zoo noodzakelijke eenheid veel beter bereikt worden, als de hoofden der departementen de gewichtige beginselen van regeeringsbeleid in gemeen overleg met den Gouverneur-Generaal en met hunne medeleden der Regeering vaststellen, veel beter althans dan op het oogenblik, nu een eenigszins bloedarme directeurenvergadering, zonder den Gouverneur-Generaal in haar midden te zien verschijnen, eenige onderwerpen te behandelen krijgt, welke de Regeering van interdepartementaal belang oordeelt.

Te meer verdient de wettelijke vastlegging van een dergelijke werkwijze overweging, waar reeds in den laatsten tijd herhaaldelijk informeele gecombineerde vergaderingen van den Landvoogd, den Raad van Indië en de Departementshoofden hebben plaats gehad. Dat aan dergelijke samenwerking behoefte bestaat is dus wel gebleken en de waarde van zulke samenkomsten zal uiteraard worden verhoogd wanneer de wettelijke beteekenis van de daarin genomen besluiten duidelijk is omschreven.

Het komt onze Commissie voor, dat de boven verdedigde constructie van den Raad van Indië de voorkeur verdient boven de reeds zoo vele

malen aanbevolen opheffing van het college. De argumenten vóór de opheffing zijn in de Memorie van Toelichting op het ontwerp-Van Dedem (Bijlagen tot de Handelingen der Tweede Kamer 1893—1894 No. 104, blz. 2) in de volgende bewoordingen uiteengezet:

„De meening wordt verdedigd, dat in de eerste plaats opheffing van den Raad van Indië wordt vereischt. Dat college, staande tusschen den Landvoogd en de hoofden der departementen, belemmert — zoo wordt gezegd — de samenwerking tusschen beiden en doet afbreuk aan het gevoel van verantwoordelijkheid van die hoofden, dat juist zooveel mogelijk moet worden versterkt. Heeft de Gouverneur-Generaal in hen zijn hechtsten steun te zoeken, dan moeten ook zij, die aan grondige kennis op het terrein van een tak van dienst de meeste geschiktheid voor de bestuurstaak paren, in de betrekking van departementshoofd worden gebracht en zoo lang mogelijk worden behouden; daaraan staat de Raad van Indië in den weg; het zijn dezelfde personen, dit bevestigt de ervaring, die voor beide betrekkingen de meeste geschiktheid hebben; in den Raad van Indië ligt de bâton de maréchal van den ambtenaar; dat moet tot versnippering van de zeer beperkte krachten leiden. Er zijn bovendien practischer adviezen te wachten van een college, waarvan de leden de teugels van het bestuur in handen hebben, dan van een uit mannen, die buiten het bestuur staan, gevormd. Men trekke daarom — dit is de slotsom — van de beste krachten zoowel voor de leiding der departementen, als voor het lidmaatschap van het hoogste college partij; gaat men zooveel mogelijk op de individueele werkzaamheid in de eerstgenoemde functie bouwen, dan zal de laatste vanzelf heel wat minder omvang krijgen”.

Welnu, de hier ontwikkelde bezwaren worden, naar het oordeel der Commissie, door de nieuwe constructie geheel ondervangen, terwijl een aldus hervormde Raad hierom boven den Raad van Directeuren de voorkeur verdient, omdat in dezen laatsten de leden zich in de eerste plaats departementschef zullen voelen en dus de landszaken bij voorkeur, zij het ook onbewust, steeds uit een departementaal oogpunt zullen beoordeelen, terwijl in het door de Commissie verdedigde stelsel men in de eerste plaats lid van het centrale college en eerst daarna hoofd van een departement is.

Maar, zal de vraag rijzen, zal die taak niet te zwaar zijn, voor de leden van den Raad, tevens leiders van departementen, bovendien optredende als regeeringsgemachtigden in de Landsstaten? Hunne taak zal zeker niet zwaarder, wel mooier en loonender zijn dan die der tegenwoordige directeuren. De bekwaamheden der tegenwoordige departementshoofden worden op het oogenblik niet economisch gebruikt. Hun arbeid bestaat nog veelal uit kleinigheden, die gevoeglijk overgelaten kunnen worden, aan welke althans de gaven verspild zijn, die een directeur behoort te bezitten. Nu kan ook wel aan een onderdirecteur gedelegeerd worden maar dan blijft toch nog dat andere euvel aan de tegenwoordige behandeling der zaken verbonden, dat nl. de directeur pas op den derden

trap staat en dat diens geestdrift zeer moet bekoelen, wanneer hij niet persoonlijk zijne voorstellen mag doorvechten tot den Gouverneur-Generaal toe. Die gelegenheid zal hem nu worden geboden. De onder-directeur, welke bij elk departement benoemd zal worden, zal de technische man van het departement zijn en den leider bij den dagelijkschen gang van zaken vervangen. Het raadslid zal in hoofdzaak de politieke leiding op zich nemen en in den Raad van Indië deelnemen aan het geheele bestuur, waarbij zijn algemeene kennis van regeeringszaken aanzienlijk zal winnen door de speciale kunde die de leiding van zijn departement hem verschaft. Zoo zal het voortdurend contact met het levend bestuur bij den Raad van Indië in zijn geheel de frischheid bewaren, welke de afzondering in studeerkamer of kantoor zoo spoedig mogelijk doet verwelken (1).

Het spreekt vanzelf, dat met dit alles gepaard behoort te gaan, eene uitgebreide ambtelijke decentralisatie. De zelfstandigheid der hoofden van de departementen, in de laatste tien jaren steeds wassende behoort nog veel meer te worden uitgebreid; hoe ver die gaan zal, zal in de eerste plaats de landswet en voorts de Regeering zelve hebben uit te maken, artikel 67 lid 2 en 3, met het voorbehoud van artikel 62. Bovendien is mogelijk gemaakt de behandeling en afdoening van aangelegenheden op te dragen aan uit het college aangewezen commissies (artikel 66 lid 1).

Wanneer nu de scherpzinnigheid en onbevangenheid van den Gouverneur-Generaal, echter in den regel in Indische ervaring te kort schietende, de leiding nemen in eene vergadering, waarin die ervaring ruimschoots vertegenwoordigd is en voor versteening wordt behoed, omdat het ambt het contact met het leven doet bewaren, is dan het energiek bestuur niet mogelijk gemaakt welke efficiency de sluimerende krachten van dit kostelijke land tot volle ontplooiing zal brengen?

Ad IV. Echter, de staatkundige en economische organisatie van Indië zal niet immer geleidelijk en zonder schoken kunnen gaan. Er zullen ongetwijfeld oogenblikken komen, wanneer gehandeld zal moeten worden zonder dat gemeenschappelijk overleg mogelijk is. Vandaar dat artikel 69 den Gouverneur-Generaal machtigt in geval van dringenden aard maatregelen te nemen en te besluiten, voor er overleg met den Raad van Indië is voorafgegaan. De tweede zin van dit artikel waarborgt tegen misbruik in dezen.

Draagt hier de verbreking van het collegiale beginsel slechts een

(1) Dat deze staatsrechtelijke figuur niet geheel een novum is blijkt uit de Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zoo art. 95: „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht” en art. 103: „Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitgliedern verteilt”. Dat ook Azië een parallel biedt in den Governor-General in council, die Britsch-Indië bestuurt, is overbekend.

voorloopig karakter, van veel meer ingrijpenden aard is het derde lid van artikel 70. Op voorbeeld van het bestaande artikel 30 Regeeringsreglement, waarvan de oorsprong in het Britsch-Indische recht is te zoeken, (zie Keuchenius II blz. 207) wordt hier aan den Gouverneur-Generaal de bevoegdheid gegeven, zijn raad te overstemmen, te besluiten in afwijking van de genomen beslissing. Waarom deze bevoegdheid die de idee van een collegiaal bestuur doorbreekt?

Eenvoudig, omdat ten slotte op den Gouverneur-Generaal als 's Konings vertegenwoordiger, maar zonder Diens onschendbaarheid, in volle zwaarte de verantwoordelijkheid drukt. Zie artikel 80 initio. En hoe zou men iemand verantwoordelijk kunnen stellen, wanneer hem door anderen eene beslissing kan worden opgedrongen? Het spreekt vanzelf, dat waar het om kleine geschillen gaat de Gouverneur-Generaal verstandig zal doen, zich bij de beslissing van de meerderheid neer te leggen en de verantwoordelijkheid daarvan op zich te nemen, maar waar hij van de onjuistheid der genomen beslissing overtuigd is en haar te bezwaarlijk acht, om er genoeg mee te nemen, zal hij de bevoegdheid, hem bij artikel 70 lid 3 toegekend, hanteeren. Zoo wordt dan bereikt de volle verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal ook voor de collegiaal genomen beslissingen, want al hadde hij tot de minderheid behoord, door het niet-toepassen van de hem toegekende bevoegdheid, heeft hij die beslissing gedekt. De ervaring ten aanzien van het tegenwoordige artikel 30 Regeeringsreglement en in Britsch-Indië heeft aangetoond, dat het zeer zelden tot overstemming is gekomen. Zie Kleintjes I blz. 175 en noot 1 aldaar en het Report van Montagu en Chelmsford blz. 26 en 27. „The power has been rarely exercised” (1).

Ten slotte wordt nog van het collegiale beginsel afgeweken in de artikelen 22 lid 2, 72 en 74. De redenen hiertoe zijn van verschillenden aard en in de toelichting op die artikelen te vinden.

(1) Van deze bevoegdheid is zelden gebruik gemaakt.

AFDEELING V.

DE AUTONOME GEBIEDSDEELEN; DE DORPEN EN DORPSGEMEENSCHAPPEN.

In de Inleiding werd reeds betoogd dat hervorming van het stelsel van decentralisatie een dringende eisch is van dezen tijd. Inderdaad is de Commissie ten aanzien van het lokaal bestuursstelsel hier te lande evenals de tegenwoordige Minister van Koloniën doordrongen van „de onverbiddelijke noodzakelijkheid van hervorming” wat betreft o. a. de schepping van nieuwe bestuursraden van staatkundig karakter in desa, regentschap en gewest.

Met de woorden van dezen staatsman kan worden gezegd: „dat de tegenwoordige inrichting van bestuur — die op Java en Madoera en die der Buitenbezittingen — uit staatkundig zoowel als uit administratief oogpunt veroordeeld, met de hedendaagsche stroomingen in de Indische maatschappij niet langer vereenigbaar is”. (Handelingen Tweede Kamer 1919/20, blz. 1163—1164).

Eenerzijds zal bij de zoo noodige hervorming niet uit het oog mogen worden verloren, dat in veel opzichten centrale regeering en locale overheden nauwer dan vroeger zullen moeten samenwerken als gevolg van de openbare kritiek, in den Volksraad, die noopt tot vastheid en eenheid van beleid; als gevolg ook van het roeriger geworden maatschappelijke leven. Anderzijds bestaat thans meer dan ooit behoefte aan wettelijk afgebakende locale zelfstandigheid en aan lokaal medezeggensrecht.

Het algemeene plan omtrent de instelling van autonome gebiedsdeelen in het rechtstreeks bestuurd gebied werd reeds in het eerste hoofdstuk dezer nota van toelichting uiteen gezet.

Daaraan vastknoopend volge hier eerst een korte uiteenzetting.

Als autonome gebiedsdeelen denkt de Commissie — voor het oogenblik de dorpen, waarover beneden een kort woord, Soorten van autonome gebiedsdeelen. ter zijde latende — slechts aan drie groepen: de steden, de gemeenten, de gouvernementen.

Met den naam stad wordt aangewezen het gebiedsdeel dat volgens de thans bestaande decentralisatiewetgeving den naam gemeente draagt (vergelijk artikel 4 L. R. O.).

G e m e e n t e is de naam voor landelijke gebiedsdeelen van betrekkelijk kleinen omvang, waarvan de types zijn het regentschap op Java en Madoera, de met het woon-gebied van een inheemsche bevolkingsgroep overeenkomende onderafdeeling of soms afdeeling op de eilanden buiten Java en Madoera; ook de Minalaha vormt in dezen zin een gemeente.

G o u v e r n e m e n t is het grootere gebiedsdeel, omvattend zoodanige landstreek waar: *a.* de inheemsche bevolking, of ze al dan niet tot een bepaald volk of bepaalden stam behoort, toch vereenigd is door gemeenschap van taal, van algemeene volksinstellingen, van economische belangen, en door gevoel van saamhoorigheid; *b.* de verschillende onderdeelen door verkeersmiddelen aan elkaar verbonden zijn; *c.* ook de niet-inheemsche bevolking in het algemeen gemeenschap heeft van belangen, door beroep, bedrijf, handel, onderling verkeer verkregen.

Grondslag van deze alle zal niet zijn als thans decentralisatie van gezag van het Land op de gebiedsdeelen, maar autonomie: dus de mogelijkheid en de geschiktheid om eigen belangen in eigen kring te behartigen, uitgaande van het beginsel van deelneming der ingezetenen aan die regeling; eerst in de tweede plaats komt de opdracht aan de, voor de uitoefening van de autonomie in het leven geroepen wordende organen, van medewerking aan de landstaak door uitoefening van zoogenaamd zelfbestuur.

Steden en gemeenten staan niet in onderling rechtsverband; ze zijn naast elkaar staande, niet aan elkaar ondergeschikte types van rechtsgemeenschappen. Dat er tusschen deze twee onderscheiden wordt, spruit voort allereerst uit de andere samenstelling der bevolking, en voorts uit de andersoortigheid der belangen welke door de overheden zijn te behartigen, waarvan het gevolg ook zal kunnen zijn eenige onderlinge afwijking in de samenstelling van de overheidsorganen.

De gemeenten zijn organisaties voor gebieden, waar de bevolking over het geheel op primitieve wijze leeft, waar ook haar economische gezichtskring nog tamelijk beperkt is, en zij zich meerendeels nog aaneensluit in eng dorpsverband. De gemeente is dus in hoofdzaak op de plattelandsche en wel vooral op de plattelandsche landbouwende bevolking georiënteerd. De steden steunen bij haar levensinrichting meer op het moderne bedrijfsleven, dat zich kenmerkt door interlocale en zelfs internationale werkingssfeer. Zij zijn de centra van commerciële organisatie, de leiding der industriële en agrarische grootbedrijven wordt van hier uit gevoerd. Als centra ook van intellectueele ontwikkeling en modern burgerschapsleven zijn de steden hier evenals elders de middelpunten, van waar voor den vooruitgang op allerlei gebied het spoedigst en het krachtigst steun mag worden verwacht.

In de steden hebben de afzonderlijke Inlandsche dorpen feitelijk het karakter van woonbuurten verkregen en vertoonen zij de strekking te verdwijnen. Daar belemmeren zij de ontwikkeling van het stadsbedrijf met zijn eischen omtrent volkshuisvesting, hygiëne, watervoorziening, verlichting;

ze vormen een sta-in-den-weg die opgeruimd worden moet. In de gemeenten zullen voor zeer geruimen tijd de dorpen nog de grondslag van het geheele maatschappelijk leven uitmaken.

In de steden vormen de analfabeten met het oog op het meer gecompliceerde openbare en politieke leven een groep, van wier medezeggenschap weinig nut is te verwachten; in de gemeenten waar het leven eenvoudiger is, dient hun in het publieke leven een plaats te worden aangewezen, omdat zij hier wel in staat zijn, het gemeenschapsbelang te overzien.

Men zou kunnen opmerken dat ook de steden onderling evenals de gemeenten onderling niet overal hetzelfde karakter vertoonen. Er is inderdaad tusschen de grootere steden en de stadjes op het platteland verschil, intusschen zijn deze verschillen niet van dien aard, dat zij tot verschil in de organieke bepalingen behoeven te leiden.

Wat de gekozen benamingen betreft, iedere keuze is in deze min of meer willekeurig en daardoor min of meer onjuist. Zoo is de term *gemeente*, door de omstandigheid dat dit woord tegenwoordig althans hier te lande, gebezigd wordt voor een *stad*, niet geheel zonder bedenking. De Commissie heeft ook gedacht aan den term *gouw* welke inderdaad in de geschiedenis van het moederland een begrip aanduidt het meest met dat van de nieuwe gemeente overeenkomend, maar heeft dezen term laten varen omdat hij in Inlandsche ooren te uitheemsch klinken zou. Den term *provincie* heeft de Commissie overwogen omdat het aantal inwoners van een ressort als het tegenwoordige regentschap niet ver afstaat van dat der Nederlandsche provinciën. Een bezwaar is het echter, dat in Nederland de provincie na het Rijk de grootste autonome gemeenschap is, hetgeen hier dan niet het geval zou zijn.

Intusschen is er ook tegen de keuze van den term „gemeente” geen overwegend bezwaar, aangezien in de verschillende deelen van Indië toch vermoedelijk bij voorkeur locale termen ter aanduiding van het algemeene begrip zullen worden gebezigd: op Java zal men bij voorkeur van regentschap, in Sumatra's Westkust allicht over loehak spreken; in Menado zal de term Minahassa gebruikelijk blijven enz. De term „gemeente” zal dus vermoedelijk in de praktijk de naam zijn die enkel in de wetstaal, als groepsnaam, zal voorkomen.

De tegenwoordige decentralisatiewetgeving (art. 68*a*, *b* en *c* Regeeringsreglement; decentralisatiebesluit en locale raden-ordonnantie) al wordt zij als overgangsmaatregel voorloopig gehandhaafd, zal eerlang moeten worden ingetrokken, nl. zoodra de landswet de grondslagen voor de nieuwe autonome gebiedsdeelen zal hebben vastgesteld.

Omtrent de redenen waarom dit zoo is, wordt verwezen naar hetgeen in de eerste afdeeling dezer beschouwingen is opgemerkt; het uitgangs-

punt: decentralisatie is niet meer juist; de uitwerking is onvolledig.

De nieuwe wetgeving zal dus op andere beginselen moeten rusten.

Grondslag is, gelijk reeds gezegd werd: toekenning van autonomie wat, in navolging van de grondwet het best wordt uitgedrukt door te bepalen dat de regeling van de huishouding der gebiedsdeelen wordt overgelaten aan de eigen organen.

Het begrip „huishouding” is evenmin als in de Nederlandsche wetgeving, eng omlijnd. Reeds werd in het eerste hoofdstuk gezegd dat van een aprioristische afbakening van landszorg eenerzijds, stedelijke, gemeentelijke, gouvernementeele zorg anderzijds geen sprake zal kunnen wezen. Zal voor de praktijk meest als gedragslijn kunnen worden aangenomen dat de zorg der autonome gemeenschap kan omvatten: zoowel alles wat het Land niet reeds geregeld heeft of zich niet heeft voorbehouden als ook wat niet is geregeld door of voorbehouden voor andere hogere regelende organen (als hoedanig èn voor de steden èn voor de gemeenten alleen de overheden der gouvernementen in aanmerking komen), dit is toch in zooverre niet afdoend omdat de regelingen van elk autonoom gebiedsdeel door de Regeering mogen worden getoetst aan het algemeen belang. De Regeering zal dan ook mogen en moeten beoordelen of wat eenig gebiedsdeel als eigen huishoudelijk belang heeft beschouwd, dit inderdaad is; is in strijd daarmee gehandeld, dan kan dit aanleiding geven tot schorsing en vernietiging door de Regeering.

Ten aanzien van dit onderwerp wordt dus het stelsel gehandhaafd, neergelegd in artikel 15 van het Decentralisatiebesluit; overeenkomende met de artikelen 140 en 145 der Grondwet.

Voor zoover dus niet door een uitdrukkelijke bepaling der landswet ten aanzien van afzonderlijke onderwerpen is beslist dat zij tot de zorg van een bepaalde groep van gemeenschappen behooren, wordt voor elk bijzonder geval aan de Regeering overgelaten op grond van de hier bedoelde toetsingsbevoegdheid uit te maken of al dan niet een stad, een gemeente, een gouvernement het gebied heeft betreden dat meer eigenaardig het huishoudelijk belang aangaat van een lagere of gelijkstandige gemeenschap.

De autonomie omvat naast de verordeningsbevoegdheid, en die tot strafbedreiging mits zij te dien opzichte zich zal houden aan de bepalingen der landswet, ook die tot verschaffing van eigen geldmiddelen door oplegging van belastingen en het aangaan van geldleeningen voor zoover een en ander voor de behartiging van het huishoudelijk belang der gemeente noodig is.

Reeds werd gezegd dat afzondering van een bepaald bedrag uit de algemeene geldmiddelen niet meer zal behooren plaats te grijpen — de

ontworpen beginselenwet spreekt daarover zelfs niet — men begrijpe echter dat bij instelling van geheel nieuwe autonome gebiedsdeelen, het dadelijk mogelijk moet worden gemaakt te werken; voor den eersten tijd, overeenkomende met het eerste landsbegrootingsjaar zal dus alsdan een dotatie van het Land aan het nieuwe gebiedsdeel moeten gedaan worden; de commissie stelt zich dus voor dat het zal geschieden voor korten termijn en slechts als overgangsmaatregel.

Een gezond leven kan zich in de autonome gemeenschappen alleen ontwikkelen indien zoo na mogelijk van meet af het bewustzijn levendig zij dat niets verkregen kan worden dan door eigen opoffering.

Wat overigens de regeling van de eigen geldmiddelen der gemeenten, steden en gouvernementen betreft — waarover in het stelsel der ontwerp-beginselenwet zich de landswet zal hebben uit te spreken — meent de Commissie te mogen volstaan met het volgende aan te geven.

1. Aangezien de belangen niet enkel van de lagere gebiedsdeelen, maar ook van het Land ten nauwste betrokken zijn bij de regeling van de belastingen reeds omdat dezelfde personen moeten bijdragen in de uitgaven van de gemeenschappen, houde het Land ten aanzien van die objecten der algemeene belastingen de regeling aan zich. De lagere gemeenschappen dienen niet in mededinging met het Land dezelfde objecten te belasten; men treffe liever zoodanige regeling dat van de opbrengst der van Landswege geheven belastingen, na inhouding van het den Lande toekomende deel, een evenredig deel aan elke lagere gemeenschap worde afgestaan. Vooral zij dit het geval ten aanzien van de grondbelastingen omdat de opbrengsten daarvan in hooge mate door omstandigheden van plaatselijken aard worden beïnvloed. Het hoofdgeld komt, gelijk nu, voor geheelen afstand in aanmerking. Geen principieel bezwaar bestaat intusschen tegen eene andere regeling volgens welke bepaalde objecten van algemeene directe belasting aan de lagere gemeenschappen worden overgelaten onder verplichting van afstand van een deel van de opbrengst ten behoeve van het Land, steeds met dien verstande dat de grondslagen volgens welke deze belastingen worden geheven, bij Landswet worden vastgesteld.

2. De lagere gemeenschappen blijven — onder hooger toezicht — vrij binnen den belastingkring objecten te trekken van meer plaatselijken aard met verbod nochtans van heffing van eenige indirecte belasting — belasting bijv. die den in-, uit- en doorvoer tusschen gebiedsdeelen onderling zouden kunnen belemmeren.

3. Retributies als vergoedingen voor diensten of zelfs van vergunningen door de gemeenschap aan de leden daarvan verleend, blijven naast inkomsten uit eigen bedrijven, een voorname bron van inkomsten.

4. Gebroken worde met het thans geldende accres- of alterum-tantumstelsel. Dit stelsel is ingevoerd bloot als overgangsmaatregel in afwachting van een regeling betreffende afstand van een of meer landsbelastingen.

gen en is nog nooit principieel verdedigd, zoodat principieele bestrijding overbodig voorkomt.

Naast de onder 1, 2 en 3 bedoelde eigen middelen der gebiedsdeelen zullen voorts vergoedingen of terugstortingen van landswege kunnen staan, voor die uitgaven welke de gebiedsdeelen zich moeten getroosten bij de uitoefening van medewerking aan de landstaak waarvoor het Land zal mogen beschikken over alle overheidsorganen van het gebiedsdeel.

a. Het vertegenwoordigend lichaam. In alle autonome gebiedsdeelen worde de regeling der huishoudelijke aangelegenheden opgedragen aan een vertegenwoordigend lichaam, samengesteld uit en door de ingezetenen van het gebiedsdeel.

Aan de samenstelling daarvan zal de volgende afdeeling van deze beschouwingen zijn gewijd.

Over de vraag of al dan niet zoodanig vertegenwoordigend lichaam aan het hoofd van het gebiedsdeel moet worden geplaatst, kan weinig verschil van inzicht meer bestaan omdat het niet mogelijk is thans anders te doen dan de lijn door te trekken die geteekend is door de decentralisatiewetgeving. Deze heeft, de vaststelling van locale ressorten gelastende, het beheer over de afgezonderde geldmiddelen opgedragen aan de locale raden m. a. w. deze raden, de vertegenwoordigende lichamen zelf, gemaakt tot het hoogste gezag in het ressort. Trouwens is dat geheel in overeenstemming met het democratische beginsel hetwelk voor de plaatselijke huishoudingen het volledige zeggensrecht aan de ingezetenen dat is aan de door hen gekozen vertegenwoordiging toekent.

b. De voorzitter. Verschil met de thans bestaande wetgeving zal er, — worden de wenschen der Commissie gevolgd, — slechts in zooverre bestaan dat de door of namens het landsgezag benoemde voorzitter tevens wordt gemaakt tot lid van het lichaam.

Deze constructie verdient de voorkeur boven die van de Nederlandsche wetgeving en ook van de Indische decentralisatiewetgeving welke den voorzitter van den gemeenteraad, onderscheidelijk den lokalen raad, niet tot medelid van het college maken tenzij hij daartoe zou zijn gekozen. Voorzeker is de voorzitter van het vertegenwoordigend lichaam ook in de door de Commissie voorgestelde constructie allereerst agent van het landsgezag gelijk naar sommiger meening de burgemeester en stellig de Commissaris der Koningin het is in Nederland. Maar de Commissie wil dat hij tevens zal wezen en zich zal gevoelen bestuursorgaan van het gebiedsdeel.

De landswet die de grondslagen voor het beheer der gouvernementen, steden en gemeenten zal vaststellen, behoort dit dubbele karakter van het ambt van den voorzitter van het vertegenwoordigend lichaam tot uiting te brengen, zoo in de regeling van zijne bevoegdheden en plichten, als onder meer in zijn ambtseed die hier ook zal moeten inhouden de belofte dat hij

de belangen van het gebiedsdeel waarvoor hij is ingesteld naar beste weten zal behartigen.

c. Het dagelijks bestuur. De voorzitter van het vertegenwoordigend lichaam zal in zijn verdere taak worden bijgestaan door een door het vertegenwoordigend lichaam te benoemen bestuurscollege, behalve voor zoover die taak ligt op dit gebied der politie, aangezien hij, in dit opzicht uitsluitend optredend als agent van het landsgezag, ten deze zelfstandig behoort te zijn, alleen gebonden aan de instructies, hem van hooger hand gegeven.

Samen met het bestuurscollege, van hetwelk hij is lid en voorzitter, zal hij dus belast zijn zoo met de uitvoering van de verordeningen door het vertegenwoordigend lichaam vastgesteld als met het dagelijksch bestuur over het gebiedsdeel.

Hoe dit college moet zijn samengesteld mag in de staatswet niet imperatief worden voorgeschreven. Ongetwijfeld zal het de voorkeur verdienen het college niet enkel door, maar ook uit het vertegenwoordigend lichaam te doen benoemen maar of dit mogelijk zal wezen, zal in hooge mate daarvan afhankelijk zijn of onder de leden van dit lichaam de personen zullen worden gevonden die aan geschiktheid voor het ambt, hetwelk met dat van wethouder of gedeputeerde is te vergelijken, zullen paren de beschikking over den daarvoor noodigen tijd.

De Commissie acht het niet onmogelijk dat, althans voorloopig, over andere personen zal moeten worden beschikt en dat er zelfs toe zal moeten worden overgegaan van het lidmaatschap van het college een bezoldigd ambt te maken.

In de gouvernementen zal voorts vermoedelijk gebruik kunnen worden gemaakt van de hoofden van de algemeene landsdiensten die, zooals beneden zal worden aangegeven, daarin werkzaam zullen blijven.

Uit de omstandigheid dat in het vorenstaande over alle gansche gebiedsdeelen in één adem is gesproken, blijkt dat de commissie geen onderscheid in karakter ziet tusschen de drie groepen in welke instelling door de staatswet moet worden voorzien. Ook hunne functiën zullen in beginsel overal dezelfde moeten wezen.

Intusschen heeft de Commissie gemeend alleen voor de gouvernementen haar gedachten, zooveel doenlijk in wetsartikelen te moeten formuleeren; ten aanzien van de gemeenten en steden de regeling daarentegen te moeten overlaten aan de landswet, daarom vooral omdat te dien opzichte rekening valt te houden met veel verschillen van plaatselijke omstandigheden die tot onderling verschil van regeling aanleiding zullen geven, niet alleen, maar die bovendien mogelijk tot afwijking van het in het algemeen noodig geoordeelde zullen nopen.

Zoo zal niet in alle steden een college van burgemeester en wethouders dadelijk noodig zijn, maar in vele nog lang de voorzitter van den

stedelijken raad alleen de daarvoor in uitzicht gestelde functie kunnen vervullen. Zoo zal hier gemakkelijker dan daar het geheele college van dagelijksch bestuur uit het vertegenwoordigend lichaam kunnen worden gevormd; voor differentiatie moet dus plaats zijn: de landswet voorziet daarin.

Een belangrijk gevolg van de instelling der autonome gebiedsdeelen waarover in het bovenstaande gehandeld wordt, Geen handhaving in de gebiedsdeelen van landsbestuursambtenaren. zal zijn de opheffing voor die ressorten van de ambten thans door de Europeesche en Inlandsche bestuurskorpse vervuld. Voor de van landswege aangestelde bestuursambtenaren blijft inderdaad geen plaats meer over wanneer de volheid der regeling van de huishoudelijke belangen van het gebiedsdeel wordt overgelaten van de eigen overheidsorganen. Dientengevolge behoort al dadelijk een einde te worden gemaakt aan den tweeslachtigen toestand, die nog in de steden heerscht, waar naast den burgemeester nog een hoofd van plaatselijk bestuur (bestuursambtenaar) staat; de bijzondere rechtvaardiging daarvan zal vervallen wanneer de eerste wordt gemaakt tot hoofd van de politie, gelijk trouwens thans reeds vrij algemeen noodzakelijk wordt geoordeeld.

Intusschen zal daarmee niet alle bemoeiing van organen van 's Landsdienst met het gebiedsdeel geëindigd zijn, omdat noodzakelijk zal wezen tal van min of meer technische diensten ter wille van het algemeen landsbelang ook blijvend door het Land te doen beheeren.

Welke die diensten zullen wezen bepale de landswetgeving. De Commissie denkt allereerst aan de volgende bij welke het algemeen landsbelang het sterkst spreekt: de defensie, het rechtswezen, het gevangeniswezen, het landsfinanciewezen, het algemeene verkeerswezen en de verkeersmiddelen, de havens voor algemeen verkeer, de landsgebouwen, het loods- en bebakingswezen, het mijnwezen, het hooger en voorbereidend hooger onderwijs, het boschwezen, de post, telegrafie en telefonie; de immigratie en de emigratie, het tucht- en opvoedingswezen, de arbeidswetgeving, waarvoor dus tal van afzonderlijke landsambtenaren in de gouvernementen, steden en gemeenten blijvend zullen gevestigd zijn.

Vervalt dus het eigenlijk binnenlandsch bestuurscorps binnen de autonome gebiedsdeelen, niettemin blijft voor dat korps nog gedurende zeer geruimen tijd belangrijke werkzaamheid weggelegd buiten deze ressorten.

Immers het ligt, gelijk reeds in de eerste afdeeling van deze toelichting werd gezegd, niet in de bedoeling, al dadelijk het Gewesten. geheele land met een net van gouvernementen te overdekken. In het gebied dat nog niet bij gouvernementen is ingediend blijft het binnenlandsch bestuur van thans bewaard met dien verstande

natuurlijk dat van een principiële afscheiding tusschen Europeesch en Inlandsch bestuur alsmede van afzonderlijk bestuur over vreemde oosterlingen geen sprake meer zal mogen zijn en dat van de rechtstreeksche bemoeienis van dit bestuur (met uitzondering van mogelijk opgedragen toezicht) de in eenige streek liggende autonome lagere gebiedsdeelen zijn uitgezonderd.

De bestuursinrichting zal in groote trekken voorloopig kunnen blijven wat zij thans is en ook de thans in gang zijnde ontvoogding van regenten behoort te worden voortgezet.

Uit den aard der zaak zal een geleidelijke omzetting van de tegenwoordige organisatie en werkwijze niet kunnen uitblijven, opdat het corps van bestuursambtenaren zich meer en meer kunne aanpassen aan de eischen van den tegenwoordigen tijd. Aan den landswetgever ware over te laten om, op den grondslag van het door de Commissie aanbevolen stelsel, in deze behoefte te voorzien.

De gewesten blijven onder leiding van een hoofdambtenaar, in den regel met den titel *r e s i d e n t*.

Intusschen beoogt de Commissie dat ook deze gewesten allengs geschikt zullen worden gemaakt om eenmaal in een autonoom gouvernement te worden veranderd of opgelost.

Dit kan geschieden door, waar de mogelijkheid daartoe bestaat, in het gewest een *r a a d* in te stellen gevormd uit ingezetenen van het gewest, een raad die zoo mogelijk, althans ten deele, gekozen, doch desnoods benoemd zal zijn. Het gewest zal niet hebben autonomie, diens volgens is voor een medezeggenden raad geen plaats; in het gewest is bloot sprake van bestuur, van arbeid aan de uitvoering van voorschriften van hooger hand en dus ook opvolging van de instructies, ter zake door het landsgezag gegeven; maar de raad, al heeft die dan geen zeggensrecht, zal als adviseur een nuttige rol kunnen vervullen.

Toch meent de Commissie nog een stap verder te mogen gaan door aan het Hoofd van gewestelijk bestuur, mits bijgestaan door een raad, ten aanzien van *b e p a a l d e* onderwerpen grooter vrijheid te geven, van die onderwerpen namelijk welke behartiging een meer uitgesproken gewestelijk karakter draagt.

Dit zal o. m. het geval kunnen zijn ten aanzien van de verkeerswegen van gewestelijk karakter en de daarmede verband houdende openbare werken, het volksonderwijs, het vakonderwijs, de ontwikkeling van den volkslandbouw en de daarmede verband houdende irrigatie, de volksgezondheid, de veeteelt en de daarvoor noodige fokstations e.d., het armwezen, de instellingen van liefdadigheid.

De bedoeling is dat voor de aldus gewestelijk afgezonderde en overgedragen deelen van 's landsdienst aan het hoofd van gewestelijk bestuur bijgestaan door zijn adviseerenden raad volle zeggensrecht worde gegeven met in achtneming van de algemeene voorschriften door den

landswetgever vastgesteld en hem de beschikking worde gegeven over de daarvoor noodige gedeelten der landsmiddelen; hij zal dan bevoegd zijn ten aanzien van de onderwerpen zelfstandig een gewestelijke begrooting te formeeren, voorts ook de noodige reglementen te maken en tegen de niet nakoming straf te bedreigen. Het voordeel zal kunnen zijn aanmerkelijke ontlasting van de centrale regeering en opvoeding van het gewest tot autonomie.

De resident, die door een raad wordt bijgestaan, erlange een anderen titel en wel dien van *regeerings-commissaris*, welke titel, al zal hij een andere sanctie aanduiden dan tot nu toe, toch met juistheid de functie aangeeft welke dezen ambtsbekleeder wordt toegedacht.

Het spreekt van zelf — dit worde hier ten overvloede opgemerkt — dat een gewest, gesteld onder een regeerings-commissaris, niet behoeft, zelfs niet behoort beperkt te blijven binnen de thans bestaande gewestelijke grenzen. Integendeel worde den regeerings-commissaris al dadelijk een gebied aangewezen, waar, naar het voorkomt, in de toekomst een gouvernement kan worden in het leven geroepen en dat dus in beginsel reeds voldoet aan de eischen voor de vestiging van een gouvernement gesteld.

De laagste trap in de organisatie van het land vormen de dorpen en dorpsgemeenschappen. Met deze Dorpen en dorpsgemeenschappen. algemeene benaming worden velerlei gemeenschappen van verschillenden naam en omvang omvat, die echter alle dit gemeen hebben dat zij niet van hooger hand zijn ingesteld, dus ook niet de gevolgen zijn van de ontwikkeling van Indië in modernen geest, maar daarentegen wortelen in de overgeleverde volksinstellingen van de plaatselijke bevolking. Dit is het beslissende element in hun wezen en dit element bepaalt de houding door den wetgever ten aanzien van deze gemeenschappen in te nemen.

Onder deze groep vallen de desa's in Midden- en Oost-Java, de keloerahan in de Preanger, de negorijen in Noord-Celebes, de negorijen (radjaschappen) in de Molukken, ook de negari's ter Sumatra's Westkust meer gelijkende op dorpsbonden, de hoendoelans in de Bataklanden, de marga's in Zuid-Sumatra; zooveel namen, zooveel verschil.

Het gaat niet aan omtrent deze alle in één adem vaststaande regelen te treffen; zeker is er geen gebied van de Indische staatsinstellingen waar zoozeer als hier elke regeling een lokaal karakter dragen moet.

Dit is dan ook steeds de opvatting geweest van den ordonnantiewetgever, die, waar hij regelingen trof, lokaal is te werk gegaan en afzonderlijke regelen ontwierp voor verschillende deelen van Indië (de Inlandsche gemeente-ordonnanties voor Java en Madoera, Sumatra's Westkust Amboina, Palembang, Banka).

Op dien weg behoort te worden voortgegaan naar mate telkens weer

de dorpen in de verschillende deelen van Indië voor regelingen in aanmerking komen. Ter zake behoort de wetgeving zich aan te sluiten bij de maatregelen die in vele deelen der bezittingen buiten Java en Madoera thans in gang zijn om te komen tot ontwikkeling van het Inlandsch gemeentewezen, waaromtrent men in een afzonderlijke bijlage van dit verslag belangrijke mededeelingen vinden zal.

Reeds werd in het eerste hoofdstuk dezer toelichting aangegeven v o o r e e r s t dat ten aanzien van de dorpen de taak van den wetgever niet kan zijn v o r m i n g maar alleen vervorming en dan in modernen democratischen geest; v o o r t s dat in één opzicht ingrijpen dringend noodig voorkomt n.l. ter regeling van de plaats in het dorp van de niet aldaar inheemsche ingezetenen.

Hierbij worde nog gevoegd dat overgegaan zal behooren te worden tot opheffing van de dorpen die nog in de steden bestaan.

Voor Semarang en Soerabaja is deze opheffing in voorbereiding, ook in andere steden zullen de dorpen moeten verdwijnen en kan daarop te gereeder worden aangestuurd omdat de dorpen aldaar allengs meer en meer het karakter van een specifiek-inlandsche, traditioneele rechts- en belangengemeenschap verloren hebben, feitelijk niets anders meer zijn dan woonbuurten, waarin Inlanders en niet-Inlanders dooreenwonen en waarin de volksinstellingen zijn te gronde gegaan, ten hoogste nog volksgebruiken zijn overgebleven. Bovendien blijkt niet zelden bij onderzoek dat de dorpen in deze groote centra van verkeer voor een groot deel niet berusten op de volksinstellingen maar ingesteld zijn van hooger hand. Het belang van de geregelde ontwikkeling van de steden om ze in staat te stellen haar volle taak naar behooren te verrichten brengt mede den plicht om met de opheffing aldaar van dorpsgemeenschappen, zoo de volksopvattingen zich daartegen niet in sterke mate verzetten, door te gaan.

Eén punt blijft nog ter bespreking over: de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen in de, in dit hoofd-

Hoe de tegenwoordigen- stuk meer in het bijzonder besproken gebieds-
de lichamen samen te deelen.
stellen?

Aan dit onderwerp is afdeeling VII gewijd.

AFDEELING VI.

LANDSCHAPPEN.

Het thans geldend Regeeringsreglement laat zich over de landschappen nagenoeg niet uit. Alleen worden ze uitdrukkelijk genoemd in artikel 44 handelende over de „verdragen” door de Regeering te sluiten met Indische vorsten en volken en in het tweede lid van artikel 27, bepalende dat de algemeene verordeningen niet verder op de landschappen van toepassing zijn dan met het hun gelaten zelfbestuur vereenigbaar is. In de praktijk wordt ook artikel 74, handelende over inheemsche rechtspraak, op de landschappen van toepassing geacht.

Een vaste gedachtengang ligt aan deze verspreide bepalingen niet ten grondslag. Terwijl de artikelen 27 en 74 doelen op een verhouding waartrent het regelingsrecht toekomt aan de Regeering (en door haar slechts zeker recht wordt „gelaten”) doelt artikel 44 op een verhouding tusschen twee gelijkgerechtigde grootheden: het Land eener-, de landschappen anderzijds.

Niet ontkend kan worden dat er nog onzekerheid kan zijn omtrent den eigenlijken rechtstoestand van de gebieden waarom het hier gaat.

En des te meer is er grond voor twijfel omdat de historische wording van de landschappen in hooge mate verschilt. Sommige hebben òf van ouds bestaan, òf zijn althans voortgekomen uit zoodanige landschappen en zijn dan meestal oorspronkelijk in bondgenootschappelijke verhouding getreden tot hetzij de O. I. Compagnie, hetzij het Land. Andere zijn van regeeringswege ingesteld ten einde invloedoefening, òp indirecte wijze, mogelijk te maken. Halfslachtig is de positie van een enkel „gouvernements landschap” waarin het bestuur zelf optreedt als landschapshoofd.

De oorspronkelijke verwarring intusschen is door een gedurende de laatste 20 jaren streng volgehouden regeeringspraktijk vrijwel weggenomen. De vaststaande opvatting, waartrent noch bij de Regeering, noch bij de landschapsbesturen onzekerheid bestaat is deze dat de landschappen, territoriaal, deel uitmaken van het land Nederlandsch-Indië; dat zij, rechten s, staan onder de soevereiniteit van de Kroon, ten deze vertegenwoordigd door de Indische Regeering en dat, moge òf om historische redenen òf om redenen van politiek hier en daar verschil bestaan in de

wijze waarop de verhouding tot het Land zich afteekent, voor alle landschappen thans buiten twijfel is, dat zij zijn autonome onderdeelen van het Land.

Ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zijn de landschapsbesturen, formeel althans, in het bezit van grootere zelfstandigheid dan de andere autonome gebiedsdeelen, in zoverre dat de wettelijke verordeningen die de laatste beheerschen, niet dan bij uitzondering op de eerste van toepassing zijn en dus geen enkel onderwerp in beginsel aan de regelgevende macht dier besturen is onttrokken. In de plaats daarvan echter treedt de persoonlijke bemoeiing van de bestuursambtenaren met het bestuur van het landschap, een bemoeiing die soms gelastend, dan weer raadgevend is, en die meer en meer den vorm aanneemt van verplicht overleg (zie o. a. Stbl. 1911 No. 569 betreffende o. m. de pranatans in de Vorstenlanden op Java).

Dat aan het Land de bevoegdheid toekomt de landschappen op te heffen en dan zooals het heet „in te lijven bij het rechtstreeks bestuurd gebied” is in de praktijk reeds meermalen gebleken; de beantwoording van de vraag of dit behoort te geschieden of niet, is er een van politiek.

Dat instelling van landschappen mogelijk is, is voor den tegenwoordigen tijd nog aangetoond in de Gajolanden en Midden-Celebes; desgelijks zou mogelijk zijn hetzij splitsing van groote landschappen, hetzij samenvoeging van eenige voor de regelmatige bestuursbemoeiing te kleine landschappen (voorbeelden in Timor); staatsrechtelijk zou niets verhinderen meerdere landschappen met behoud van zelfstandig bestaan te vereenigen tot bonden op de wijze als de Federated Malay States op Malaka. Over de wenschelijkheid van zoodanigen maatregel loopen de meeningen uiteen; in elk geval zou daarvoor overleg met de besturen der landschappen noodig zijn dan wel het uitlokken van een besluit door de landschapsbesturen; dat ten slotte het zeggensrecht ook in deze zal toekomen aan het Land staat buiten twijfel.

Soortgelijk is het geval met de regeling van den omvang van het inwendig gezag dat door de landschapsbesturen wordt uitgeoefend. De bewoordingen van de artikelen 27 en 74 R. R. doen blijken dat het zeggensrecht ook daaromtrent toekomt aan het Landsgezag.

Zou men oppervlakkig geneigd zijn nu te besluiten tot volkomen gelijksoortigheid tusschen de landschappen eener- en de autonome gebiedsdeelen (gedecentraliseerde ressorten) op gouvernements gebied anderzijds; er is niettemin dit belangrijke principieele verschil dat, terwijl de laatste hun autonome macht ontleenen aan het landsgezag, de eerste, formeel althans, deze ontleenen aan de geschiedenis van hun ontstaan. Treedt bij de laatste het landsgezag toekennend en regelend op, bij de eerste is dat optreden erkennend en beperkend.

Zoo is het beginsel, een beginsel dat zich uit in de woordenkeus

van de ten deze van belang zijnde politieke bescheiden; de zg. lange contracten eenerzijds, de „korte verklaringen” in verband met de „zelfbestuursregelen” 1919 (Stbl. 1919 No. 822) anderzijds. Zoowel de lange contracten als de zelfbestuursregelen sommen de onderwerpen op tot welke de macht van het zelfbestuur zich niet uitstrekt. Al wat dus daar niet is uitgezonderd, staat ter regeling aan het landschapsbestuur.

Redenen van politieke aard beheerschen deze verhouding en deze praktijk; het schijnt niet wenschelijk daarop thans inbreuk te willen maken. De staatkundige ontwikkeling van Indië zal uitwijzen of ten deze iets veranderd worden moet.

Wel is ééne principieele wijziging in de bepalingen van het Indisch staatsrecht noodig, te weten dat de aanwijzing van de grenzen binnen welke zich de macht van het zelfbestuur beweegt, behoort te worden overgelaten niet aan de Regeering maar aan den Landswetgever. Er is geen reden waarom de laatste in zijn zeggensrecht beperkt zou moeten zijn tot het direct bestuurd gebied en het belang van die laatste is in niet geringe mate bij de regeling der aangelegenheden van de landschappen betrokken.

Praktisch komt dit intusschen alweder neer op erkenning van wat bestaat. De eerder genoemde zelfbestuursregelen 1919 zijn bij ordonnantie vastgesteld en de invloed door den Raad van Indië uitgeoefend op de formuleering van de lange contracten, al draagt die in artikel 28 R. R. den naam van advies, is facto niet geringer dan die uitgeoefend bij het vaststellen eener ordonnantie.

Staatsrechtelijk zal er dus geen bezwaar zijn een grondslagenwet voor de zelfbesturen door den Indischen landswetgever te doen vaststellen, waarbij natuurlijk ruimte gelaten moet worden om met historisch gegroeide toestanden rekening te houden.

Gelijk reeds boven werd in herinnering gebracht, is de landswetgeving op de landschappen niet verder van toepassing dan met het gelaten zelfbestuur bestaanbaar is. Toepasselijkheid der landswetgeving op de landschappen. Waar niettemin de instellingen van het gouvernement berusten op beginselen die hunne werking ook in de landschappen deden gelden, heeft dit geleid tot de praktijk dat ten aanzien van vele onderwerpen de gouvernementsregelen allengs werden nagevolgd door de zelfbesturen, soms op eigen initiatief, vaker op aandringen van het bestuur, dit laatste dan vooral, wanneer voor de goede werking van de gouvernementsregeling in gouvernementsgebied gelijkheid van regeling in de landschappen onontbeerlijk voorkwam.

Een dergelijke verhouding doet zich ook voor waar een landschap geëncloveerd is in een autonoom gebiedsdeel van het Land, dan wel dit laatste zich over een deel van een landschap uitstrekt, een verhouding als voorkomt in het cultuurgebied van Sumatra's Oostkust. Ook de verorde-

ningen in het laatste ressort zijn niet vanzelf op de landschappen van toepassing; ook daar zal de noodzakelijkheid van navolging in den zoeven geschetsten zin meestal noodzakelijk zijn.

In deze verhoudingen zal naar het voorkomt het dadelijk brengen van veranderingen niet noodig wezen.

Waar om redenen, die niet ter beoordeeling van de Commissie staan, handhaving van landschappen wenschelijk wordt geoordeeld, mag ook niet door wettelijke voorschriften aan hunne zelfstandigheid afbreuk worden gedaan. De invloed van het landsgezag openbare zich vooral in het opwekken der zelfbestuurders tot zelfwerkzaamheid om de toestanden in hunne landschappen op te voeren tot het standpunt, waarop het rechtstreeks bestuurd gedeelte staat, althans voor zoover het belang der landschappen zich daartegen niet verzet en de behoeften der bevolking het toelaten. Waar de landschappen worden gehandhaafd behoort gestreefd te worden naar hunne ontwikkeling in modernen geest.

Wel is nog een andere voorziening dringend noodzakelijk; deze nl. dat de regelgeving voor de landschapsbesturen worde onderworpen aan hooger toezicht. De redenen die er voor pleiten dit toezicht te gelasten voor de gouvernementen, gemeenten en steden, gelden zeker niet in mindere mate voor de landschappen en de beperkende macht die blijkens het vorengezegde aan het Landsgezag behoort, dient allereerst in dit opzicht tot uiting te worden gebracht.

Bij het scheppen van orde en regelmaat in de landschappen
 Geldmiddelen. eischen de geldmiddelen natuurlijk bijzondere
 aandacht.

In de Vorstenlanden op Java wordt thans namens de Regeering invloed geoeffend op het verkrijgen van ordelijk beheer van de eigen geldmiddelen; op onderscheiding tusschen de inkomsten der vorsten eener-, van hun rijk anderzijds; op het werken op begrootingen.

In de landschappen buiten Java en Madoera wordt reeds sedert een twaalfstal jaren met goeden uitslag in die richting gewerkt.

In het belang van een goed beheer der financiën was het overal noodzakelijk:

dat gebroken werd met de opvatting der Zelfbestuurders, dat het landschap niets meer was dan hun veld van exploitatie, hun „kebon”, waaruit zij met hun aanverwanten de vruchten plukten, terwijl het alleen van hen afhing of en wat zij goed zouden vinden daaraan ten koste te leggen;

dat hun het besef werd bijgebracht dat niet zij maar het landschap, de gemeenschap, principieel recht had op de opbrengst van belastingen, natuurlijke hulpbronnen enz., dus ook op de schadeloosstelling die het Land voor vroeger overgenomen rechten jaarlijks uitkeerde en dat aan den bestuurder uit die landschapsgelden slechts zooveel toekwam als in billijke verhouding stond tot het landschapsbudget en gebillijkt was

te achten als vergoeding voor zijne diensten als bestuurder en noodig voor het ophouden van een passenden staat;

dat dus scheiding werd gemaakt tusschen de inkomsten van den bestuurder als zoodanig en de landschapsinkomsten;

dat alle landschapsinkomsten werden vereenigd in eene landschapskas bepaaldelijk met de rol van schatkist van het landschap, waaruit alle landschapsuitgaven worden gedaan;

dat eene begrooting werd ingevoerd waarmee gewerkt moest worden, voorts begrootingsrekeningen enz. en vaststelling van het slot van rekening van een afgeloopen dienstjaar, en dat de administratie enz. der gelden volgens bepaalde beheersregelen werd gevoerd;

dat de inkomsten van den bestuurder bij de landschapsbegrooting werd bepaald op een vast bedrag als „civiele lijst”, terwijl dan bovendien werd gerekend op een zeker percentage van de opbrengst van concessiën en dergelijke (c.q. tot een zeker maximum) ten einde hem bij het tot ontwikkeling brengen van de natuurlijke hulpbronnen van het landschap geïnteresseerd te doen blijven.

De geschetste toestand is thans overal bereikt, behalve dat in verschillende landschappen de inkomsten der bestuurders nog abnormaal hoog zijn en dus herziening of nadere herziening noodig is, waarmede echter gewacht wordt op persoonswisseling of andere geschikte gelegenheden.

De controle op de landschapsgelden berust thans in de eerste plaats bij het Hoofd van gewestelijk bestuur, verder bij het Departement van Binnenlandsch Bestuur, terwijl in beginsel is besloten daarin ook de Algemeene Rekenkamer te betrekken.

Het zal noodzakelijk zijn dat vaste bepalingen omtrent een en ander bij landswet worden gegeven. De erkenningen van de landschappen als onderdeelen van het land brengt dit van zelf mede.

Grondbeginsel is, dat de landschappen als deelen met eigen middelen, in eigen behoeften hebben te voorzien en dat wat Restitutie. het Land in hun eigen belang aan uitgaven doet door hen terugbetaald moet worden.

Als zoodanig komen in aanmerking de algemeene bestuursuitgaven (Regeering, Hooge Colleges, Leger, Vloot, Opleidingsinstellingen, Departementen, enz.). Aangenomen wordt, dat de daarvoor gedane uitgaven ten bate der landschappen, worden geacht te zijn goedge maakt door de opbrengst van zekere naar hunnen aard daarvoor aangewezen middelen (in- en uitvoerrechten, monopolieën, vergunningen en concessiën). De opbrengst dier middelen dekde naar eene in 1911 gemaakte berekening de uitgaven.

Waar het echter toch moeilijk is het aandeel van elk landschap en zelfs van de gezamenlijke binnen een gewest gelegen landschappen nauw-

keurig te bepalen is ongelijkheid in het vaststellen van den maatstaf, waarin de totale restitutie over de verschillende landschappen wordt verdeeld, steeds mogelijk geweest en betalen meer voordeelige streken mede aan het tekort van de onvoordeelige. De rechtstreeksche uitgaven worden onderscheiden in die voor hulpverschaffing voor de richtige uitoefening van de zuivere landschapstaak, die in beginsel volledig terug betaald moeten worden, en die ter vervulling der Landstaak, voorzover het landschap daarbij belang heeft. Dit is de eigenlijke restitutie.

In het algemeen geldt als grondslag voor berekening van het landschapsbelang de verhouding van het aantal landschapsonderhoorigen tot het zielental.

Het bedrag dat werkelijk terugbetaald zal worden, wordt door de Regeering vastgesteld, thans eens in de drie jaar, tot een in dat tijdvak ongewijzigd blijvend bedrag voor alle landschappen in een gewest voor hulpverschaffing en restitutie te zamen.

De Commissie heeft ten aanzien van de keuze eener algemeene gedragslijn omtrent de financieele aangelegenheden geen dadelijke hervorming voor te stellen. Slechts past het in het aangenomen stelsel volgens hetwelk de landschappen aan den landswetgever het oppergezag ook over de financieele aangelegenheden van de landschappen, zoowel wat betreft de verhouding tot het land, als het inwendig beheer daarvan worde toegekend. De landswetgever ook beoordeele of eerlang de tijd zal aanbreken waarop de regelingen betreffende de geldmiddelen van de andere autonome gebiedsdeelen geheel of ten deele op de landschappen worden toepasselijk gemaakt.

Waar de landschappen zijn autonome gebiedsdeelen van het Land behoeft het geen betoog dat ook de leden der bevolking van die landschappen zijn Nederlandsche onderdanen en zij in zoover op één lijn staan met de bevolking van het rechtstreeks bestuurd gebied.

Het onderscheid ligt in de verhouding waarin de landschapsonderhoorigen staan tot hun landschap.

De primitieve toestanden in de landschappen, waar bestuur, rechtspraak, geldelijk beheer, grondbeheer enz. die op behoorlijkheid ook maar eenige aanspraak konden maken, niet bestonden, vormden een onoverkomelijk beletsel om, toen die landschappen uit hun isolement werden opgeheven en niet-inheemschen daar binnen kwamen, dezen onder het zelfbesturend gezag te brengen. Van den aanvang af ziet men daarom, ook zonder uitdrukkelijk beding, als vanzelfsprekend de scheiding in onderhoorigheid der verschillende inwoners.

De onderscheiding in Lands- en landschapsonderhoorigen werd in de politieke contracten naar omstandigheden herhaaldelijk gewijzigd en is uiteraard niet geheel uniform te regelen, zoodat ook thans nog gewes-

telijke verschillen in onderdeelen bestaan. Ook bij de jongste algemeene regeling t.w. in de zelfbestuursregelen 1919 voor alle landschappen onder korte verklaring is uitzondering met het oog op plaatselijke omstandigheden toegelaten. Overigens verdient het de aandacht, dat in die ordonantie bij de regeling van de onderhoorigheid het standpunt is ingenomen „dat slechts die uitzonderingen op het territoriaal gezag van het „zelfbestuur behooren te worden gemaakt, die tengevolge van verschillende omstandigheden onafwijsbaar noodig zijn”, — weder teekenend voor het streven van de Regeering naar zelfbeperking bij het onttrekken van bevoegdheden aan het Zelfbestuur.

Landschapsonderhoorigen zijn Nederlandsche onderdanen. Uit deze waarheid vloeit van zelf voort dat tusschen hen en andere onderdanen geenerlei verschil behoort te worden gemaakt waar het betreft deelneming aan de behartiging van de belangen van het Land of van de autonome gebiedsdeelen, binnen welke een landschap mocht gelegen zijn, voor zoover, — zie daaromtrent beneden — het noodig mocht worden geoordeeld de landschappen aan de rechtsmacht van zoodanig gebiedsdeel, stel een gouvernement, te onderwerpen. Deze gevolgtrekking behoort uit den aard der zaak in de Beginselenwet te worden neergelegd als regel waaraan niet te tornen valt. Van exterritorialiteit der landschapsonderhoorigen in het land, in een gouvernement, of in een gemeente kan dus geen sprake zijn.

Anders zal het in den eersten tijd nog gesteld zijn met de beantwoording der vraag hoe de staatsrechtelijke verhouding is tot het landschap van de daarin gevestigde niet-landschapsonderhoorigen.

De consequentie zou medebrengen ook in dit opzicht dezelfde beginselen toe te passen en op den duur zeer zeker zal de toestand moeten worden geschapen dat de niet-onderhoorigen onderworpen zijn aan de verordeningen der zelfbesturen, evenals zij daaraan ook belastingplichtig zullen moeten worden.

Intusschen is het onmogelijk dat al dadelijk aldus voor te schrijven en wel om twee redenen.

Vooreerst moet daaraan voorafgaan de invoering van behoorlijke rechtspraak, zijnde òf landsrechtspraak òf althans rechtspraak, voldoende aan gelijke eischen van onvertogenheid, deskundigheid en hooger toezicht.

Immers het groote bezwaar vormt het ontbreken in de meeste landschappen van eene van het landschapsbestuur onafhankelijke en met waarborgen voor goede rechtsbedeeling omkleede rechterlijke macht. Alleen in de Vorstenlanden op Java zijn thans nagenoeg alle onderhoorigen der landschappen aan de Gouvernementsrechtspraak onderworpen; in de gewesten buiten Java en Madoera is overal nog de inheemsche rechtspraak gehandhaafd.

Dit gebrek — verder daargelaten wat voor en tegen Gouvernements en inheemsche rechtspraak is aangevoerd — bestaat ook in rechtstreeks

bestuurd gebied nog inheemsche rechtspleging en deze, oudtijds gehandhaafd niet het minst omdat het was een machtsmiddel in handen van het bestuur, is thans gelukkig reeds van Regeeringswege in beginsel veroordeeld. Hoofdzakelijk gebrek aan voldoende personeel noopt intusschen vooralsnog de vervanging van dergelijke rechtspleging door berechting van landswege te beperken.

De tweede voorwaarde waaraan zal moeten worden voldaan alvorens in het landschap het onderscheid tusschen lands- en landschapsonderhoorigen kan worden opgeheven is zeker niet van minder belang; deze nl. dat aan de niet-landschapsonderhoorigen invloed-uitoefening worde toegekend op het bestuur van het landschap; dat aan hen, voor wie dit geldt op rechtstreeks bestuurd gebied, medezeggensrecht zal worden toegekend ook in de zaken der landschappen. Mocht men vreezen dat van vervulling van de beide hier bekend gestelde desiderata vermindering van het gezag van het zelfbestuur het gevolg zou zijn en dat dit dus is tegengesteld aan den boven geopenbaarden wensch om den groei der Zelfbesturen te bevorderen, dan zou dat ten onrechte zijn, want — aan het slot van dit hoofdstuk wordt daarover nog een enkel woord gezegd — het principiële onderscheid tusschen landschappen eener-, andere autonome gebiedsdeelen anderzijds behoeft hierdoor niet te worden in gevaar gebracht en zulks wordt ook niet beoogd.

Integendeel. Immers de beide evenbedoelde hervormingen maken het juist mogelijk de onderscheiding in Lands- en landschapsonderhoorigen op te heffen, de onderscheiding welke, gelijk hooger bleek, tot gevolg moest hebben het dooreenloopen van de Gouvernements en Zelfbestuursbevoegdheden omtrent dezelfde onderwerpen, waarbij het Zelfbestuur noodwendig in een te onzelfstandige positie is gekomen en tot de rol van navolgen is teruggedrongen, waarbij zijn vrijheid van handelen tot een fictie is geworden. Daardoor zal dus eer een verhooging dan verlaging van de positie van den zelfbestuurder plaats vinden. Ook de landsonderhoorigen zullen dan zonder bezwaar onder het gezag van het zelfbestuur kunnen worden gebracht, en, wat het meest beteekent, dit zelfbestuur zal dan meer dan tot nu toe — nu het in alles de inmenging moet dragen van het bestuur — dadelijk zelfstandig kunnen worden gemaakt. Onwillekeurig zal daaruit in de praktijk een scherper afbakening van de bevoegdheden van het Landsgezag eener-, het zelfbestuur anderzijds voortvloeien, zoodat het laatste zal weten waaraan het zich te houden heeft en binnen zijne werkingssfeer inderdaad eigen taak, eigen leven zal vinden en dat verder kan uitgroeien, terwijl het dit thans, ten spijt van de beste bedoelingen der Regeering, feitelijk niet heeft. Zelfs kan het dit in werkelijkheid niet geheel hebben, zoodat men meer schijnvertooning dan werkelijkheid heeft. Intusschen kan er naar gestreefd worden den schijn zooveel mogelijk in werkelijkheid te doen overgaan, opdat bij de intrede van den zuiveren toestand aan het Zelfbestuur niet

een te benepen taak moet worden toegekend wegens gebrek aan ontwikkeling of aan praktisch kunnen.

Na de gedachte afbakening zal de Gouvernements-wetgeving voor allen en alles in het landschap van toepassing moeten zijn voorzover het de aan het Gouvernement toegewezen zaken betreft; voor de andere geldt de zelfbestuurswetgeving.

Toezicht en als uitzondering recht van ingrijpen zullen natuurlijk, maar dan geheel in den geest als bij de locale raden, aan het Gouvernement voorbehouden moeten worden, evenals de rechten vanzelf uit de Opperheerschappij voortvloeiende (bijv. in het algemeene belang van het geheel, nakoming van verplichtingen van internationalen aard enz.). De uit de Gouvernementsstaak voortvloeiende inkomsten zullen dan komen in 's Lands kas en die welke uit de landschapstaak voortkomen, in de landschapskas. De restitutie aan het Land voor Landsuitgaven zal dan herzien moeten worden, wellicht geheel kunnen vervallen (behoudens betaling van geleend Gouvernementspersoneel, rechtstreeksche betaling van hulp van Gouvernementsdiensten en bedrijven enz.). Afzondering van geldmiddelen uit de algemeene kas ten behoeve van landschapsgebied dient, zoonoodig, mogelijk te worden gemaakt.

De Commissie volstaat er mede dit toekomstbeeld te schetsen. Het tot stand brengen daarvan allengs en naarmate de behoeften het eischen worde overgelaten aan het nieuwe Regeeringslichaam en den nieuwen Landswetgever.

Decentraliseering binnen landschapsgebied heeft nog alleen (ter Oostkust van Sumatra) plaats gehad op den voet van de Gouvernements-wetgeving (artikel 68*a*, *b* en *c* R. R.). De instelling op zich zelve van locale ressorten op dien voet tast het landschapsrecht niet aan. Daaraan wordt in geen enkel opzicht getornd wanneer de Regeering volstaat met datgene, wat zij zelve deed, aan een lokalen raad over te dragen. Zulk een overdracht gaat dan buiten het zelfbestuur om; en de Regeering is daarin geheel vrij. Maar de taak van zulk een raad zal dan ook niet meer mogen omvatten dan datgene waartoe het Gouvernement in het zelfbesturend gebied volgens de politieke overeenkomsten bevoegd zou zijn, wil op het landschapsrecht geen inbreuk worden gemaakt.

Zoo zullen verordeningen van een lokalen raad nimmer rechtstreeks voor landschapsonderhoorigen gelden, en daarop ook niet van toepassing kunnen worden verklaard. Het gevolg is dat bij dezen stand van zaken het Zelfbestuur binnen het ressort van den raad gelegen voor dien raad, een sta in den weg vormt en dat het de onbepaalde werking van den raad in zijn ressort belemmert. Het natuurlijk gevolg weder hiervan is een streven om dat beletsel weg te werken. Voor de blijkbare ongerustheid in de zelfbesturen omtrent de plannen der Regeering o. m. ten aan-

zien van de instelling van gemeenteraden aldaar op den voet van het Regeeringsreglement is zeker wel eenige grond.

De bestaande moeilijkheid kan niet dadelijk worden uit den weg geruimd. Eenerzijds kan gelijk reeds werd gezegd, zoolang het landschap blijft wat het nu is, aan het daarbinnen gevestigd lokaal ressort geen ruimere bevoegdheid worden toegekend dan nu bijv. het Cultuurgebied heeft, kan het dus niet de volledige autonomie erlangen die een dergelijk ressort aldus heeft.

Anderzijds is het onmogelijk den lokalen raad te stellen in een van het landschap afhankelijke positie zoolang het onderscheid tusschen Lands- en landschapsonderhoorigen niet is weggenomen.

De oplossing is dus eerst later te verkrijgen als het zooveen geschetste toekomstbeeld zal zijn tot verwezenlijking gebracht. Reden te meer om op die verwezenlijking aan te sturen.

Gelijk bekend is bestond tusschen de verschillende landschappen ten aanzien van het inwendig bestuur veel verschil inwendige bestuursin- van methode.
richting der landschappen.

Waar van oudsher inheemsche vorsten aan het hoofd stonden (de vorstenlanden op Java, de verschillende sultanaten buiten Java, de radjaschappen in Noord-Celebes enz.) is de bestuursvorm in wezen autocratisch ingericht; de verschillende ambtenaren en ambtelijke colleges zijn uitvoerders van den vorstenwil. Waar het vorstenbestuur werd afgeschaft, trad veelal in de plaats daarvan een raad van hoofden (zoo in Zuid-Celebes de adat), zonder echter dat dit aan het autocratisch bestuur in het wezen der zaak afbreuk deed.

Erkenning van het democratisch beginsel, toekenning van invloed aan de ingezetenen, al is het slechts door verkiezing van de bestuurders, bestaat nog nergens.

Dat invoering van dit democratisch stelsel in het rechtstreeksch bestuurd gebied, op den duur denzelfden maatregel ten gevolge zal moeten hebben in de landschappen kan niet meer betwijfeld worden. Trouwens eischt de bevolking dat, zoodra zij tot politiek besef is gekomen, meer en meer.

Het moet door de Regeering van het Land als een harer eerste plichten worden beschouwd de ontwikkeling van een medezeggensrecht der bevolking te bevorderen en, waar het is ontwaakt, het tot uiting te brengen.

Een der eerste middelen om dit te bevorderen is de instelling van adviseerende lichamen (raden) die, voortkomende uit de bevolking, de stem van het volk bij de bestuurders doen hooren.

Reeds werd onder den Resident Couperus in Djokja zulk een rijk-s-r-a-a-d ingesteld, maar daarvan werden weinig vruchten gezien. Door den toenmaligen Directeur van Binnenlandsch Bestuur de Graaff (hervormingsplan voor de Javasche vorstenlanden — 1909) werd dit toegeschreven

aan de omstandigheid dat in dien rijksraad het niet-ambtelijke Europeesch element ontbreekt.

Onlangs is besloten tot instelling voor het sultanaat Siak van een landschapsraad, waarbij in zoover aan dit gebrek wordt tegemoet gekomen dat benoeming van Europeanen althans mogelijk zal wezen.

Inderdaad behoort opneming van het niet-inheemsch en niet-ambtelijk element te worden bevorderd, minder om te voorkomen dat de belangen der niet-landschapsonderhoorigen in het gedrang zouden komen dan wel om in den raad opvoedend te werken.

De instelling van zoodanige rijks-, of landschapsraden kan niet anders worden beschouwd dan als overgangsmaatregel.

Zowel het bloot adviseerend karakter als de omstandigheid dat zij geheel of grootendeels benoemd zullen zijn maakt dat veel invloed van den raad niet is te verwachten.

Evenals de gewestelijke adviseerende raden, door de Commissie voorgesteld, beschouwe men deze rijks- en landschapsraden meer als voorbereiding voor de vorming binnen afzienbaren tijd van vertegenwoordigende raden.

Komen deze, dan zal, mits ook ten aanzien van de rechtspraak de voorzieningen worden getroffen, die boven noodig werden geoordeeld, het tijdstip nabij gekomen zijn waarop het onderscheid tusschen land- en landschapsonderhoorigen zal kunnen worden opgeheven.

Dit alles ligt nu nog in de toekomst, maar, gelijk herhaaldelijk is gezegd, zal de landswetgever tot taak hebben in deze richting te arbeiden.

Vraagt men of dit zal moeten impliceeren dat elk verschil tusschen landschappen en andere autonome gebiedsdeelen zal verdwijnen dan moet op die vraag — voor zoover thans kan worden geoordeeld — ontkennend worden geantwoord. Op opheffing van het principiële onderscheid, hierin bestaande dat de rol der landsorganen ten aanzien der landschappen is bloot beperkend, dus erkennend en elders regelend, dus toe-kennend, hetwelk berust op de erkenning van het eigen recht der landschappen, stuurt de Commissie niet aan.

Een laatste vraag die te beantwoorden valt is deze of al dan niet de landschappen moeten worden onderworpen aan de
 Indeeeling bij autonome gebiedsdeelen van het land. rechtsmacht van de op rechtstreeks bestuurd gebied in te stellen autonome gebiedsdeelen. Concreet geformuleerd komt deze vraag neer op deze andere of b.v. de Vorstenlanden deel zullen uitmaken van een mogelijk in te stellen gouvernement Midden-Java.

Gevolg daarvan zou zijn:

- a. dat de vorstenonderhoorigen recht zullen hebben op deelneming in het bestuur van het gouvernement;
- b. dat aan het gouvernementsbestuur kan worden toegekend het toezicht op de handelingen en besluiten der vorstenbesturen;

c. echter niet dat de gouvernementsverordeningen vanzelf op de landschappen van toepassing zullen zijn, hetwelk immers zal blijven afhangen van de vraag of daartoe instemming van het vorstenbestuur is verkregen, blijvende de meest geschikte vorm deze dat de vorsten besturen zich bepalen tot navolging van de regelen der gouvernemen- ten, als dit wordt geoordeeld in het belang van het landschap te zijn.

De Commissie meent te moeten volstaan met de vraag te stellen en haar oordeel uit te spreken dat naar haar meening een bevestigende beantwoording daarvan zal zijn in het belang der Vorstenlanden. Dit belang immers moet medebrengen dat niet door regelen van het gou- vernement in strijd zal kunnen worden gehandeld met de belangen der Vorstenlanden. Nu is het waar dat zoodanige belangen ongetwijfeld, als algemeen belang beschouwd, de landsregeering aanleiding zouden kun- nen geven tot vernietiging der gouvernementsregelen, maar deze waarborg zou 'misschien niet altijd afdoende blijken en veel beter is directe geregelde invloedoefening van de bevolking der Vorstenlanden op het tot stand brengen van die regelen, en het scheppen ook door andere maat- regelen van een verband tusschen gouvernement en landschap, waardoor samenwerking zal worden bevorderd.

Bij de instelling van een gouvernement Midden-Java worde daarom het vraagstuk ernstig onder de oogen gezien.

Wat hier over Java is gezegd geldt ook voor de landschappen buiten Java. Het vraagstuk is daar niet anders of meer omvangrijk en kan in denzelfden zin worden tot oplossing gebracht.

Samenvattend komt de Commissie tot de volgende slotsommen, waar-

- | | |
|----------------------|---|
| <p>Samenvatting.</p> | <p>bij rekening wordt gehouden met het behoud van de tegenwoordige landschappen voor zoover dit om redenen van politieken aard noodzakelijk is:</p> |
|----------------------|---|
- a. de landschappen behooren te blijven behouden de autonomie, de zelf- regeling van eigen inwendige belangen;
 - b. de omvang van die autonomie behoort te worden vastgesteld bij landswet;
 - c. de landswet regele het toezicht op de landschapsverordeningen op soortgelijke wijze als dit geschiedt ten aanzien van de autonome ge- biedsdeelen op rechtstreeks bestuurd gebied;
 - d. de landswet regele het toezicht op het beheer en de verantwoording van de geldmiddelen der landschappen;
 - e. gestreefd behoort te worden naar opheffing van het verschil tusschen Lands- en landschapsonderhoorigen door 1. aan de eersten, evenals trouwens aan de laatsten, medezeggensrecht te geven in de aange- legenheden van het landschap 2. vooral: de invoering te bevorderen van goede, liefst gouvernementsrechtspraak,
-

AFDEELING VII.

SAMENSTELLING VAN DE VERTEGENWOORDIGENDE LICHAMEN.

Bij het aangeven van de regelen die de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen zullen moeten beheerschen
Beperking der stof. is het noodig beperking in acht te nemen en met name de samenstelling van de dorpsraden en van de landschapsraden buiten het stelsel te laten dat voor de andere lichamen wordt voorgesteld.

Daarvoor zijn twee redenen: v o o r e e r s t deze dat steden, gemeenten, gouvernementen, vaste types van landsonderdeelen opleveren, welke types overal, zij het met plaatselijke verschillen, een zelfde beeld vertoonen, wat betreft werkingsfeer, bevoegdheid, samenstelling van bevolking en verhouding tot het Land, wat niet van alle dorpen (en dorpsgemeenschappen) en landschappen kan worden gezegd; v o o r t s dat de dorpen en landschappen in tegenstelling met de andere gemeenschappen wortelen in de instellingen der bevolking en daarbij dus in de eerste plaats, ook wat de samenstelling van adviseerende en normgevende raden betreft, moet worden rekening gehouden met die instellingen en met de opvattingen van de bevolking. Niet alsof deze slaafs zouden moeten gevolgd worden: ontwikkeling in moderner geest is, gelijk reeds herhaaldelijk is betoogd, ook hier noodzakelijk, maar zeer zeker zouden de in het leven te roepen lichamen nimmer een vaste plaats in het leven der bevolking in die gemeenschappen kunnen veroveren, indien bij de samenstelling niet allereerst rekening gehouden werd met de beantwoording van de vraag wat de bevolking dier lagere rechtsgemeenschappen in haar belang oordeelt. Mitsdien zal de samenstelling van deze lichamen hier verschil te zien geven en zal men moeten komen tot afzonderlijke regelen voor afzonderlijke streken. Intuschen worde in het oog gehouden dat, voor zoover daar niet zoodanige volksinstellingen zich er uitdrukkelijk tegen verzetten, de hieronder te ontvouwen beginselen ook voor de dorpen en dorpsgemeenschappen tot leidraad zullen moeten strekken.

Waar de samenstelling der vier gemelde vertegenwoordigende lichamen aan de orde is, zij het uitgangspunt dit: dat
Uitgangspunt van de overwegingen. het doel moet wezen in de lichamen die mederege-
lend, tevens contróleerend zullen zijn, te doen zit-

ting nemen personen, die geacht worden de juiste vertolkers te zijn van de door de bevolking in hare verschillende lagen gehuldigde overtuigingen omtrent hetgeen het algemeen belang van het Land of van zijne onderdeelen eischt, opdat zij met de Regeering kunnen samenwerken aan de behartiging van dat algemeen belang.

In een juist samengesteld vertegenwoordigend lichaam behooren de leden zitting te nemen niet als vertegenwoordigers van bepaalde bijzondere belangen, maar als geschikt geoordeelde behartigers van het algemeen belang.

In verband hiermede zal het noodig zijn, aan de mate van ontwikkeling ook van het te vormen kiezerscorps bijzondere aandacht te schenken.

Het spreekt van zelf, dat hunne opvattingen beïnvloed zullen worden door de belangen van hen die hen afvaardigden; dit neemt niet weg, dat zij geroepen zijn tot behartiging van het algemeen belang en mitsdien gehouden de afzonderlijke belangen en de daarop gegronde bijzondere opvattingen aan dat algemeen belang ondergeschikt te maken.

Deze gedachtengang moet er toe leiden de nieuwe vertegenwoordigende lichamen niet te doen aanwijzen door bepaalde belangenkringen, gelijk bijv. in Britsch-Indië ten deele volgens de Morley-Minto-hervorming het geval was, welke niet enkel aan Mohammedanen, maar ook aan landbouwgroepen en aan kamers van koophandel als afzonderlijke belangenkringen het recht toekende eigen afgevaardigden te zenden naar de legislative council.

De gestelde eisch brengt veeleer mede, dat voor de leden van vertegenwoordigende lichamen als vereischte moet worden gesteld, dat zij de op behartiging van het algemeen belang gerichte gedachtestroomingen verstaan, als juiste vertolkers daarvan kunnen worden aangemerkt.

De middelen die ten dienste staan om dit doel te treffen kunnen geen andere zijn dan: òf verkiezing door de ingezetenen òf benoeming door of vanwege de Regeering.

Natuurlijk moet zooveel mogelijk de voorkeur gegeven worden aan verkiezing.

Alleen verkiezing, brengt de vertegenwoordigende lichamen in aanraking met de bevolking; daardoor spreekt de stem van het volk zich het best over zijn nooden en behoeften uit, en het zijn deze welke aan de werkzaamheid op staatkundig gebied richting en kracht moeten geven.

Nu zal wel moeten worden toegegeven, dat het in het algemeen belang meest gewenschte resultaat niet wordt bereikt zoolang niet ieder kiezer beschikt over de staatsrechtelijke ontwikkeling, de kennis van zaken,

de helderheid van oordeel, de onafhankelijkheid en de rechtschapenheid, die voor een behoorlijke uitoefening van het kiesrecht eigenlijk vereischt zijn en dat dit alles bij de meerderheid van de bevolking nog niet aanwezig is. Maar de conclusie, die door sommigen misschien op deze overweging zal worden gegrond, dat het dus niet aangaat het kiesrecht nu reeds aan de bevolking van Indië te verleen, zou toch niet gerechtvaardigd zijn. Nog nimmer is ter wereld op eenig gebied alvorens een recht werd gegeven, een macht werd toebedeeld, gevraagd om het bewijs, dat de begiftigde volkomen geschikt was om die te bezitten en uit te oefenen. Het hoogste dat bereikt worden kan is de aanwezigheid van vertrouwen, dat hij na oefening, na een leertijd te hebben doorlopen, de geschiktheid zal erlangen. Welnu, dat vertrouwen is bij de Commissie aanwezig; het behoort aanwezig te zijn bij den wetgever die het kiesrecht toebedeelen zal.

Is het eenerzijds juist, dat niet verwacht kan worden, dat de kiezers in Indië ten deze aan hoogere eischen zullen voldoen dan in eenig westersch land het geval is, evenmin echter is er een goede grond om te onderstellen dat zij in deze, in het algemeen gesproken, nadat eenige meerdere ervaring en ontwikkeling zal zijn verkregen, bij de kiezers aldaar zullen ten achter staan. Wie daaromtrent anders zou willen oordeelen en dus in het algemeen den inlander of vreemden oosterling de geschiktheid om kiezer te zijn zou willen ontzeggen, zou zijn aanleg stellig miskennen.

Men vergeet voorts niet dat verkiezingen zelf in hooge mate staatsrechtelijk en staatkundig opvoedend werken; deze waarheid mag niet uit het oog worden verloren. Zij zelve zullen helpen de politieke en staatsrechtelijke ontwikkeling te bevorderen, die juist maken zal dat op den duur de verkiezingen meer en meer aan haar doel beantwoorden zullen. Er is hier een wisselwerking: vóór deze haar beslag volkomen zal hebben verkregen zal door goede hanteering van een correctief benoemingsrecht aan het aanvankelijk die verkiezingen aanklevend gebrek moeten worden tegemoet gekomen; dat dit gebrek er aanvankelijk nog zal zijn, mag geen reden zijn van de toekenning van het kiesrecht af te zien.

De aanvankelijk nog tekort schietende politieke ontwikkeling der kiezers zal ook een factor zijn, waarmede rekening moet worden gehouden bij de constructie van en de toekenning van bevoegdheid aan de verschillende vertegenwoordigende lichamen. Aan de lagere zal autonome bevoegdheid voor hun ressort kunnen worden toegekend omdat zij deze uitoefenen onder hooger contróle. Het hoogste vertegenwoordigend lichaam zal eveneens slechts voor beperkte autonomie in aanmerking komen.

Ongetwijfeld zou het voordeelen opleveren indien het mogelijk ware een evenredig kiesrecht in te richten waardoor kon worden verkregen dat elke gedachtestrooming, elk belangeninzicht en dus elk volkingsdeel waarbij deze leven, tot vertegenwoordiging kon komen in

g e l i j k e m a t e als waarin zij in het maatschappelijk leven voorkomen.

Intusschen zou het op groote bezwaren stuiten, de verkiezingen voor de Landsstaten op den grondslag van evenredigheid te organiseeren. De groote afstanden hier te lande alsmede de vaak nog geringe financieele en organisatorische kracht der politieke partijen, zijn factoren die het samenwerken van geestverwanten over heel Indië bij een verkiezing hoogst bezwaarlijk maken. Reeds het thans bij de verkiezing door de leden der locale raden bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft deze bezwaren doen uitkomen en nog sterker zouden die blijken wanneer door de invoering van rechtstreeksche verkiezingen aan de politieke organisaties zwaarder eischen zouden worden gesteld.

Boven werd al gezegd, dat de bevolking van Indië zij het dan onder zekere voorwaarden geschikt wordt geacht voor
 Niet alle ingezetenen zijn geschikt om kiezer te zijn. Men begrijpe intusschen dat daarmede niet is gezegd, dat dit met de geheele bevolking het geval is ten aanzien van alle in het leven te roepen vertegenwoordigingen.

Er moet onderscheiden worden reeds daarom omdat het niet waar is, dat bij allen de gezichtskring en het politiek inzicht zich even ver uitstrekken en voorts dat allen in gelijke mate beschikken over voldoende ontwikkeling, voldoende bekendheid met de vraagstukken die in behandeling komen zullen.

Waar geschiktheid de grondslag bij uitnemendheid voor het erlangen van kiesrecht is, behoort uit den aard ook op de mate van geschiktheid te worden gelet.

Deze gedachte leidt al dadelijk tot uitsluiting van het kiesrecht, als regel, ten aanzien van een zeer groot bevolkings-
 Analfabeten als regel uit te sluiten van het kiesrecht voor andere lichamen dan die der gemeenten. deel, te weten van hen die niet kunnen schrijven en lezen, en moet aan den anderen kant er toe leiden onderscheid te maken tusschen hen die wel als kiezer worden toegelaten maar die over verschillende mate van ontwikkeling beschikken.

Men zal de in de eerste plaats voorgestaan wordende uitsluiting, als regel, van de analfabeten, betreuren kunnen omdat, naar men opmerkt, bij den ongeletterden boer — en om den zoodanige gaat het hier doorgaans — veel gezond verstand aanwezig kan zijn en dat hij menigmaal van een juist inzicht in tal van levensvragen blijf kan geven, maar toch aan den anderen kant niet kunnen ontkennen, dat dit dan vragen zijn welke draagwijdte zich niet verder uitstrekt dan den kleinen kring, waar ze zijn geboren en getogen, vragen voorts die alleen op dien eigen levenskring betrekking hebben.

En wat het meest afdoet: die ongeletterden missen de gelegenheid om

bezonken kennis op te doen die verder reikt dan hun omgeving; komen zij zelf in den regel hun dorp, althans hun regentschap niet uit, ook geschriften, die de dingen buiten dat regentschap bespreken, zijn voor hen een gesloten boek.

Natuurlijk worden zij omtrent de dingen die verder reiken ingelicht door de propagandisten van verschillende politieke partijen, maar of zij daardoor beter geschikt worden tot de behartiging van het waarlijk algemeen belang, is een vraag die niemand in toestemmenden zin zal willen beantwoorden.

Het gevolg van deze beschouwing is, dat het noodzakelijk is de analfabeten uit te sluiten van het kiesrecht in de gouvernementen en in het Land.

Maar ook in de steden moet dat het geval zijn. De analfabeten aldaar behooren tot een andere categorie dan die op het platteland. Voor het groote meerendeel zijn ze te vinden onder de bedienden, de koelies, de handlangers bij fabrieken en bedrijven; vaak behooren zij niet eens tot de vaste bevolking der steden, maar komen ze tijdelijk uit „de oedik” afgezakt, om zoo spoedig weder terug te keeren naar hun dorp; het stadsleven, de vraagstukken van stedelijke politiek boezemen hun geen belang in; ze kennen ze niet, hooren er wellicht zoo goed als nooit van. De Commissie durft de proef niet te wagen hun in de steden dat recht toe te kennen.

Slechts in de gemeenten (de regentschappen, de loehaks enz.) is er geen bezwaar hun een beperkten invloed toe te kennen, dus een beperkt kiesrecht.

Dat ze dat recht mogen hebben bleek al; de ongeletterde boer is binnen zijn beperkten gezichtskring niet ontbloot van inzicht in de belangen van zijn streek.

Dat zijn invloed beperkt mag en zelfs moet zijn, is daarentegen ook waar. De analfabeet, die de gelegenheid mist zijn inzicht te versterken ziet de belangenvragen alleen in de breedte, niet in de diepte; bijzonderheden ontgaan hem. Staatsrechtelijk gesproken mist hij individualiteit, is deze althans niet gevormd; zijn persoonlijk oordeel is voor de regeling der belangen van het regentschap zonder waarde en alleen in de massa van zijn dorp beteekent hij iets.

Er is nog een reden waarom zijn kiesrecht van geringer omvang moet zijn dan van den alfabeet en wel dat een stelsel van rechtstreeksch kiesrecht voor analfabeten niet valt te construeeren.

De Commissie ziet geen kans een kiestechniek uit te denken waardoor zij die niet kunnen lezen en schrijven toch rechtstreeks hun stem zouden kunnen bepalen ten aanzien van de candidaten voor een regentschapsraad (gemeenteraad). Trouwens deze vraag is al onder de oogen gezien in de „Aanteekening over de instelling van regentschapsraden op Java en Madoera” (Batavia, Landsdrukkerij, 1918) en ook daarbij werd

aangenomen dat voor ongeletterden een rechtstreeksch, en wat hierbij van belang is, geheim kiesstelsel onmogelijk is.

Ook in het door den Volksraad reeds behandelde ontwerp eener ordonnantie op de regentschapsraden is afgezien van de instelling van de rechtstreeksche verkiezingen als voor analfabeten ongeschikt. „Geen der geraadpleegde gewestelijke bestuurshoofden durfde de verantwoordelijkheid voor de toepassing van een dergelijk stelsel te aanvaarden en dit zal dus ten aanzien van de massa der inheemsche bevolking buiten beschouwing dienen te blijven”, zegt de Memorie van Toelichting (Gedrukte stukken Volksraad 1ste zitting 1920, onderwerp 20, stuk 3, blz. 11) en het is niet gebleken dat in den Volksraad een andere meening gehuldigd, althans verdedigd is.

Van de door de Regeering terzake van evenbedoelde aangelegenheid aangenomen gedragslijn wijkt intusschen de Commissie in zooverre af dat naar haar overtuiging het niet noodig is, omdat voor de ongeletterden rechtstreeksch kiesrecht onmogelijk is, nu ook voor alle kiezers in het regentschap de verkiezing getrapd te maken. Daarmede zou voor den geletterde een voorrecht verloren gaan, op de toekenning waarvan uit een oogpunt van algemeen belang behoort te worden gestaan.

Immers moet worden vastgehouden aan het zooeven reeds aangeduide beginsel dat de verkiezingen zooveel mogelijk rechtstreeksch behooren te zijn. Het kiesrecht behoort zooveel mogelijk rechtstreeks te worden uitgeoefend. Terecht werd in het Report van Chelmsford en Montagu (zie de bewerking Muurling blz. 33) opgemerkt, dat de verkozene volgens een getrapd stelsel zich niet verantwoordelijk voelt tegenover het eigenlijke kiezerscorps en dat dit laatste zich evenmin verantwoordelijk gevoelt voor de handelingen van zijne zoogenaamde vertegenwoordigers; de voor beide partijen zoo nuttige eigenlijk onontbeerlijke wisselwerking ontbreekt.

De heer Muurling zelf teekent daarbij nog het volgende aan: „de verkozenen vertegenwoordigen eigenlijk alleen zich zelven en zijn meer te beschouwen als vroede mannen dan als volksvertegenwoordigers wij hebben hier te Batavia ondervonden, wat ook overal elders gebleken is, dat een college van vroede mannen geen impuls aan de regeermachine weet te geven. De eerste jaren was de Bataviasche gemeenteraad eigenlijk zulk een college van vroede mannen en hij heeft bitter weinig tot stand gebracht.

„Voorts is er nog een overweging tegen de getrapte verkiezing, dat de verkozen leden den ruggesteun missen, welke rechtstreeksche verkiezing geeft. Wij zien dit ook in den Volksraad; verkiezing heeft daarin hoofdzakelijk een aantal vroede mannen gebracht, benoeming heeft de vertegenwoordiging van de volksbelangen moeten aanvullen. In theorie zou het verkozen lid een sterkere positie moeten innemen, dan het benoemde, maar in de praktijk is eerder het omgekeerde gebleken, waar een groot

deel van de benoemden niet alleen zich zelf, maar een groote vereeniging vertegenwoordigen en de verkozenen hun mandaat hebben ontvangen niet eens van een bepaalden lokalen raad, maar van eene door het evenredige stelsel onvindbare meerderheid in alle locale raden, zoodat gekozenen en kiezers elkaar niet eens kennen. In een vertegenwoordigend lichaam krijgt de oppositie eerst kracht, indien zij een steun in het kiezerscorps achter zich weet en een gezonde loyale oppositie is voor den goeden gang van zaken evenzeer noodig als een krachtige voorziening”.

De Commissie onderstreept deze woorden volkomen.

Pleit deze overweging reeds er tegen om, gelijk thans ten aanzien van den Volksraad gedeeltelijk het geval is, de aanwijzing van leden voor de toekomstige Landsstaten, blijvend te leggen in de handen van de leden der vertegenwoordigingen van gebiedsdeelen, bovendien pleit daartegen nog de andere bekende bedenking, dat het karakter van een vertegenwoordigend lichaam, welk ook, vertroebeld wordt zoodra de leden van dat lichaam bij hun eigenlijke taak ook nog belast worden met de functie van kiesman. Geschiedt dit, dan worden die leden gekozen niet meer uitsluitend, zelfs al spoedig niet meer in de eerste plaats om hunne geschiktheid tot behartiging van het lokaal belang, maar veeleer om de houding die zij eventueel als kiesman zullen aannemen. Dit is de ervaring welke in Nederland wordt opgedaan bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten die tevens kiescolleges zijn van de Eerste Kamer.

Maar ook tot het in het leven roepen van andere tusschenlichamen, kiescolleges, dient zoo eenigszins mogelijk niet te worden overgegaan. Mitsdien geve men den kiezers rechtstreekschen invloed op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen.

Hieruit vloeit nu verder voort dat de omstandigheid dat, zooals boven bleek, invoering van rechtstreeksch kiesrecht voor
 Mitsdien geen getrapte
 verkiezing dan alleen voor
 de analfabeten. analfabeten onmogelijk is, geen reden mag zijn
 om ook de anderen getrapt te laten kiezen en
 de Commissie komt mitsdien tot de h.i. onafwend-
 bare slotsom dat voor de raden waarvan de analfabeten kiesrecht mogen
 erlangen, zij indirect, de alfabeten daarentegen direct zullen moeten
 kiezen.

Wordt daarbij nu tevens in acht genomen dat, zooals boven werd gezegd, het rechtmatig is den analfabeet niet evenveel invloed toe te kennen als aan den alfabeet omdat hij staatsrechtelijke individualiteit mist en alleen door de massa zich uitspreekt, dan ligt de conclusie voor de hand dat, terwijl iedere alfabeet-kiezer een rechtstreeksche stem zal mogen uitbrengen, de analfabeten in hun belang niet geschaad worden wanneer hun g r o e p s g e w i j s het recht wordt toegekend één kiesman

te stellen die als zoodanig met den rechtstreekschen kiezer in recht gelijk staat.

En hiervoor pleit alweder een ander argument, dit nl. dat anders de ongeletterde massa bij het percentsgewijze hooge aantal analfabeten in elke gemeente bijna uitsluitend zeggensrecht hebben zou wat niemand wenschelijk kan achten. Hoewel elk verhoudingscijfer min of meer willekeurig is meent de Commissie met het stellen van één kiesman op de honderd ongeletterde kiezers te kunnen volstaan. Ook al omdat dan het vanzelfsprekend bezwaar, hetwelk rijzen moet indien tot een kiesstelsel wordt besloten hetwelk deels rechtstreeksch, deels getrapd zal wezen, — het bezwaar nl. dat aan elken kiesman dubbele invloed wordt toegekend (eenmaal optredende als kiezer uit eigen hoofde, eenmaal optredend als vertrouwensman zijner lastgevers, heeft hij twee stemmen) — niet al te ernstig wegen zal (1).

Een verder boven reeds aangegeven beginsel hetwelk bij de regeling van het kiesrecht moet voorzitten is, dat gelet moet worden op het verschil in ontwikkeling, dus kennis van zaken, dat bestaat tusschen de alfabeten van verschillende groepeerings. Zoodanig verschil is onmiskenbaar tusschen hen eenerzijds die de Nederlandsche taal machtig zijn en hen anderzijds die slechts een der talen van den Archipel kunnen lezen en schrijven. Voornamelijk daar waar het betreft het door middel van het kiesrecht oefenen van invloed op de behandeling der zaken van het Land en van de steden, Het kan niet worden ontkend, dat voor hen die het Nederlandsch niet machtig zijn, de voorname bronnen om zich de kennis eigen te maken van de vraagstukken welke in die gebieden aan de orde komen, (couranten en tijdschriften, vergaderingen met het Nederlandsch als schrijf- en voertaal, persoonlijke aanraking met het intellectueel het hoogst staand deel der bevolking) gesloten zijn.

Wat in de toekomst ook moge veranderen, tegenwoordig kan toch de beteekenis van het Nederlandsch als hulpmiddel ter verspreiding van de internationale cultuur hier te lande moeilijk worden ontkend.

Ook helpen zij, die het Nederlandsch machtig zijn, uit den aard der zaak het meest den band vormen, die Indië aan Nederland en de andere deelen van den Nederlandschen Staat vasthecht.

Toekenning van meer invloed aan hen zal voor de bevolking een prikkel zijn om Nederlandsch te leeren en mag dus, politiek zoowel als maatschappelijk gesproken, geacht worden van groote beteekenis te zijn.

(1) Overweging verdient intusschen de vraag of het mogelijk is den kiesman te verbieden ook uit eigen hoofde als kiezer op te treden. De kiesrechtcommissie, waarvan beneden, moge deze vraag beoordeelen.

Zoozeer als een staatsrechtelijk ras-criterium tegenstelling en strijd tusschen rasgroepen moet in de hand werken, omdat het van blijvenden aard is en onoverbrugbare kloven doet ontstaan, zoozeer kan het hier aangegeven ontwikkelingscriterium toenadering tusschen de meest ontwikkelden der verschillende rassen uitlokken en bevorderen.

Eindelijk wordt nog opgemerkt, dat uitsluitend kennis van Arabisch of Chineesch of andere niet in Indië inheemsche talen geen aanspraken kan geven op het kiezerschap. Hebben deze alfabeten zich niet de moeite gegeven hetzij het Nederlandsch hetzij eene inheemsche taal te lezen en te schrijven, dan is het zeker dat zij buiten de Indische gedachtestroomingen staan en dus geen politieken invloed kunnen hebben. Zij behooren dus tot de analfabeten te worden gerekend.

Het laatste beginsel bij de inrichting van het kiesstelsel in acht te nemen, meent de Commissie aldus te mogen formuleeren: waar het betreft de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen in de gouvernementen en van het Land moet zorg gedragen worden dat de numeriek overwegende bevolking van de gemeenten niet een te groot overwicht verkrijge boven de wat het gewicht harer belangen aangaat ten minste equivalente bevolking van de steden.

Het volgende ter toelichting hiervan:

In het algemeen gesproken zijn de steden, of liever de groote steden, waaraan hier uitsluitend gedacht wordt eener-, en de gemeenten anderzijds twee grootheden met niet enkel afzonderlijke belangen, maar vooral met een geheel anders samengestelde bevolking. In de eerste, centra van groothandel en groot-nijverheid, komen vraagstukken aan de orde, in aard geheel verschillend van die welke aan de orde komen in de gemeenten, het platteland, waar naast kleinhandel en klein-industrie voornamelijk de landbouw den toon aangeeft.

In de steden, alweer de groote steden — aan de plattelandstadjes wordt niet gedacht — vindt men de dragers bijeenwonen van een meer en modern ontwikkeld intellect; op het land zal de meer traditioneele en plaatselijk gekleurde gedachtestrooming overheerschend zijn.

De groote steden oriënteren zich in haar leven en streven op Europa, op het buitenland, op internationale verhoudingen, de gemeenten vooral op de verhoudingen in het binnenland.

Om deze redenen zal er tusschen de afgevaardigden der steden en die der gemeenten een verschil zijn niet in de mate der ontwikkeling, maar in den aard daarvan; zijn de afgevaardigden der eerste dragers van andere gedachtestroomingen dan die door de afgevaardigden der laatste worden vertolkt.

De Commissie wenscht allerminst aan de steden suprematie toe te

kennen, maar zij wenscht evenmin een regeling te bevorderen, volgens welke de afgevaardigden van het platteland die van de steden vanzelf zouden overvleugelen.

Waar nu de groote steden in aantal verre de mindere zijn vergeleken bij de vele gemeenten, behoort aan de eerste voor de samenstelling van de staten der gouvernementen en van de landsstaten noodzakelijk een relatief grootere invloed te worden toegekend.

Het resultaat waartoe het tot nu toe gezegde leidt kan worden neergelegd in de volgende conclusies:

1. de vertegenwoordigende lichamen behooren te zijn vertegenwoordigingen niet van belangengroepen maar van gedachtestroomingen;
2. ze moeten daartoe zooveel mogelijk door verkiezing worden samengesteld; ook voor benoeming echter is ruimte, bij het doen van die benoemingen moet het onder 1 genoemde beginsel leiding geven;
3. de verkiezingen behooren te zijn zooveel mogelijk rechtstreeksch;
4. aan analfabeten kan geen kiesrecht worden toegekend voor de stedelijke raden, evenmin voor de staten der gouvernementen, evenmin voor de Landsstaten;
5. voor de gemeenteraden worde hun een beperkt kiesrecht toegekend zich openbarend in het recht voor elk honderdtal kiezers één kiesman te stellen die naast de rechtstreeksche kiezers als gelijk gerechtigde optreedt;
6. voor de stedelijke raden, de staten en de Landsstaten moet aan de Nederlandsch sprekenden grooter invloed worden toegekend dan aan de andere alfabeten;
7. bij de samenstelling der Landsstaten en de staten van de gouvernementen moet aan de steden relatief meer invloed worden toegekend dan aan het platteland.

Eene bedenking tegen het tot nu toe ontwikkelde moet thans nog worden besproken. Ze luidt aldus: het stelsel der Com-

missie, hetwelk een overwicht wil zien toegekend
 Voorrang toe te kennen aan Nederlandsch sprekkenden is gerechtvaardigd.
 aan de alfabeten en onder dezen weder aan hen die het Nederlandsch machtig zijn, zal, zoo voert men allicht aan, een individueel overwicht toekennen,

voornamelijk aan de jongeren onder de niet-Europeanen. hun nl. die het onderwijs hebben genoten op de Europeesche, Hollandsch-Chineesche, Hollandsch-Inlandsche en vakscholen, aan hen juist die, wel is waar, beschikken over meer verstandelijke ontwikkeling, maar daarnaast nog niet hebben het volle verantwoordelijkheidsbesef, die vatbaar zijn voor elk nieuw idee ook al is dit nog niet bezonken; men vreest wellicht dat aldus van de laatste rubriek wier aantal jaar op jaar, ook in verhouding, be-

langrijk vermeerdert, een zoo groote invloed zal uitgaan dat daardoor de invloed van de andere groepen van kiezers zou kunnen worden verduisterd.

Het bezwaar is niet denkbeeldig en de Commissie heeft het dan ook overwogen, het echter niet overwegend geoordeeld, deels omdat het niet ten volle juist is, deels omdat het door goede regeling kan worden verminderd.

Dat het beginsel: bevoorrechting der Nederlandsch sprekenden is behouden ondanks het gevoelde bezwaar spruit voort uit de reeds aangegeven overweging dat nu eenmaal zonder kennis van het Nederlandsch erlanging van genoegzaam oordeel over de politieke vragen onmogelijk is. Deze overweging moet er toe leiden het geopperd bezwaar niet te ernstig te doen wegen.

Intusschen, gelijk gezegd, is het bezwaar niet zoo juist als het wel schijnt. Onder de Nederlandsch sprekenden zullen in elk geval de Europeanen aanvankelijk de meerderheid uitmaken en zoowel zij als de anderen onder de niet-Europeanen zullen door hunne meerdere ervaring tegen de mogelijk mindere bezonnenheid der anderen een tegenwicht kunnen vormen.

Aan het bezwaar wordt bovendien tegemoetgekomen, zoowel door hanteering van het benoemingsrecht, waarover beneden nader, als door den kiezersleeftijd niet al te laag te stellen.

Na vooropstelling van deze beginselen kan nu allereerst worden over-	gegaan tot vaststelling van de eischen waaraan
Te stellen eischen voor actief kiesrecht.	de leden der bevolking zullen moeten voldoen om tot het kiesrecht te worden toegelaten.

Vooraf valt na de uiteenzettingen in de tweede afdeeling dezer	toelichting nu nog slechts aan te teekenen dat
Geen criterium van ras of landaard.	van het stellen van eenigerlei ras-criterium geen sprake kan zijn. Aan het ter vermelder plaatse gezegde kan niets meer worden toegevoegd. Hetzelfde geldt omtrent de criteria van godsdienst of landaard. Onderdaanschap is dus het eenige algemeene vereischte. Dit heeft ten gevolge vooreerst dat alle vertegenwoordigende lichamen een gemengd karakter zullen dragen, wat overeenkomt met de uitspraak van den Volksraad betreffende de regentschapsraden op 7 Januari 1920 gegeven — maar tevens dat er van gesplitste kiezerscorpsen naar ras of landaard geen sprake kan zijn. Mogelijk blijven enkel afzonderlijke kiezerscorpsen staande op den grondslag van meerdere of mindere ontwikkeling.

Nu voere men der Commissie, gelijk door sommigen in haar midden is gedaan, niet tegemoet dat zij door de wijze waarop zij het ontwikkelingscriterium formuleerde door een achterdeur het ras-criterium weer binnenhaalt. Het is bij gebreke aan behoorlijke statistiek — eerst de

nu aanstaande algemeene volkstelling zal vertrouwbare cijfers kunnen leveren — de Commissie onmogelijk geweest vast te stellen welk percentage de leden van de tegenwoordige bevolkingsgroepen onder de alfabeten de het Nederlandsch kennenden innemen. Maar gezien de cijfers omtrent de aantallen leerlingen der scholen op welke het Nederlandsch de voertaal is, staat dit wel vast dat, mochten soms aanvankelijk werkelijk onder de laatsten de Europeanen de overhand hebben — wat dan rechtvaardig is omdat zij over meer ontwikkeling beschikken — binnen zeer weinige jaren de verhouding anders wezen zal.

Dat tusschen mannen en vrouwen onder de Europeanen geen verschil behoort te worden gemaakt, behoeft zeker heel weinig betoog wanneer gelet wordt op de opvattingen van den tegenwoordigen tijd omtrent het vrouwenvraagstuk.

Geen algemeen sekse-criterium.

Intusschen zal mogelijk, ook door hen die onder de Europeanen zoodanig criterium niet wenschen, toch de vraag worden gesteld of ten aanzien van de niet-Europeesche bevolking hetzelfde gelden moet. De Commissie meent dat hieromtrent een algemeen geldende regel niet kan worden gesteld. Er zijn volken in Indië waar, ook al werd hun het kiesrecht verleend, de vrouw in het algemeen, dan wel de getrouwde vrouw in het bijzonder, van het kiesrecht geen gebruik zou maken om de enkele reden dat de volksoopvattingen zich ten sterkste er tegen zouden verzetten haar naar de stembus te doen opkomen; er zijn andere daarentegen waar de volksoopvattingen dit toelaten niet alleen maar als van zelfsprekend zouden beschouwen.

In de Minahasa zou de vrouw, ook de getrouwde, onrecht worden aangedaan wanneer men haar van kiesrecht uitsloot; in de Ambonsche eilanden verzet althans de volksoopvatting zich tegen het kiezerschap der vrouw zeker niet; in midden- en oost-Java zal thans reeds, wordt het kiesreglement voor de inlandsche gemeenten herzien, er geenerlei bezwaar zijn het kiesrecht toe te kennen aan de vrouw die overigens aan dezelfde eischen als de man voldoet: in de Minangkabausche landen zal ondanks de invloedrijke plaats die de vrouw in het familieleven bekleedt, men het vermoedelijk vreemd achten haar actief aan de verkiezingen te doen deelnemen; in streken waar het familieleven op vaderrechtelijken grondslag staat, zal de getrouwde vrouw, althans naar de opvattingen van het volk, uitgesloten moeten worden, eveneens onder de Chineesche bevolking, welke daarentegen mogelijk der weduwe het kiesrecht gaarne toekent.

De vraag in vollen omvang kan hier dus niet worden uitgemaakt, en, als beneden, de Commissie aandringt op de instelling van eene afzonderlijke kiesrechtcommissie die plaatselijke onderzoekingen zal hebben in te stellen omtrent de eischen voor toekenning van kiesrecht, dan behoort op haar programma allereerst deze bijzondere vrouwenkwestie te staan.

Voor de staatswet die in hoofdtrekken het kiesrecht voor de Lands-

staten zal regelen, is het voldoende de vrouw als zoodanig niet uit te sluiten; voor den landswetgever die het onderwerp verder zal regelen gelde het maxime: de vrouw niet uit te sluiten, dan wanneer het dringend noodig moet worden geacht.

Uitvoerige bespiegeling omtrent de vraag of welstand voorwaarde voor kiesrecht behoort te zijn is, na het voren gezegde, niet noodig. Het geldt hier een beginselvraag omtrent welke natuurlijk argumenten in verschillenden zin te allen tijde zijn en nu nog zullen worden verdedigd; de Commissie acht het onnoodig deze te vermelden en tegen elkander af te wegen; als hare eenstemmige meening geeft zij enkel te kennen dat welstand niet is een kenmerk van geschiktheid — en geschiktheid alleen is, gelijk reeds gezegd werd, de voorwaarde voor het zijn van kiezer — en dat, al ware hij dat, een zuivere mate van meerdere of mindere geschiktheid niet in een cijfer van belastingaanslag valt uit te drukken.

Evenwel kan er één vraag van praktischen aard te beantwoorden zijn. Herhaaldelijk wordt in de inheemsche gemeenschappen de uitoefening van rechten in die gemeenschappen gebonden aan het zijn van volgerechtigd dorpsgenoot, wat met de uitoefening van grond-, weide-, zamel- en ontginningsrechten samenhangt.

De Commissie zou willen dat, althans waar het geldt de uitoefening van rechten omtrent het Land, de gouvernementen en de steden, dergelijke eischen niet zullen worden gesteld; zij stelt enkel de vraag of niet de volksopvattingen in vele streken van Indië zich stellig zouden verzetten tegen toekenning van kiesrecht aan de personen die in het eigen dorp geen kiesrecht zouden mogen uitoefenen en of het dus niet geraden zal zijn, althans in streken, waar zoodanige bezwaren mochten bestaan, den niet volgerechtigden dorpsbewoner van het kiesrecht uit te sluiten.

Ook deze vraag dient na plaatselijk onderzoek te worden beantwoord en zal dus mede behooren uit te maken voorwerp van onderzoek van de zooeven bedoelde bijzondere commissie.

Niettemin, al wordt niet een bepaald bedrag van aanslag als verplichte grondslag voor de toekenning van kiesrecht gesteld, wel zal het noodzakelijk wezen te eischen dat men voorkome in het kohier van aanslag, met dien verstande echter, dat het in het algemeen onverschillig is in welke belasting men aangeslagen zijn en tot welk bedrag. Deze aanslag toch wordt niet geëischt als criterium van welstand maar uitsluitend als identificatiemiddel, en wel om de opmaking van kiezerslijsten mogelijk te maken, wat anders onmogelijk zou wezen wegens het ontbreken voor het grootste deel van de ingezetenen van registers van den burgerlijken stand of volkomen betrouwbare

bevolkingsregisters. Redenen van praktischen aard zullen er toe kunnen leiden het aanslagregister van een bepaalde belasting dan wel voor een bepaalde belastinggroep aan te wijzen. Zoo schijnt het aangewezen voor het kiesrecht voor de Landsstaten vermelding in het kohier van eene landsbelasting te eischen.

De tweede grondslag zij deze dat men om kiezer te kunnen zijn door een persoonlijke daad moet hebben getoond kiezer te willen zijn.

Tweede grondslag: belangstelling.

Zonder eenigen twijfel kan ook voor Indië de stelling verdedigd worden dat ieder daartoe gerechtigde ook verplicht moet worden geacht tot verkiezingen mede te werken bij welk denkbeeld natuurlijk een eisch van eigen aangifte niet zou passen — het niet aangeven zou immers dan een middel zijn om aan den kiesplicht te ontsnappen.

Echter bedenke men dat het vooralsnog niet met de opvatting althans onder de inheemsche bevolking in Indië overeenstemt aan de gemelde, overigens theoretisch juiste leer al dadelijk ingang te willen verschaffen. Voorshands sta op den voorgrond de met de inheemsche opvattingen overeenkomende gedachte dat kiesrecht een voorrecht is en dat er iets gedaan moet worden om het te verwerven.

Als leeftijd voor het kiezerschap is genomen de 25 jarige. Het stellen van een bepaald jarental is in overeenstemming met de kiesordonnantie voor de gemeenteraden, waar dit geen moeilijkheid schijnt op te leveren, ondanks de omstandigheid, dat nog voor het grootste deel der bevolking burgerlijke standsregisters niet bestaan. Trouwens moet, sedert de ordonnantie in Stbl. 1917 No. 738 den meerderjarigheidsleeftijd bepaalt op het voleindigen van den 23 jarigen leeftijd, alle bezwaar tegen het noemen van een jarental geacht worden te zijn vervallen.

Leeftijd.

Dat niet de 23 jarige leeftijd (als in de evengenoemde kiesordonnantie) maar de 25 jarige is gekozen voor het erlangen van kiesrecht, spruit, zie het zooeven gezegde, voort uit den wensch om het te jeugdig element onder de kiezers uit te schakelen.

De vertegenwoordigende lichamen zullen niet geheel door verkiezing kunnen worden samengesteld en wel om twee redenen. Doel der verkiezingen moet zijn, gelijk reeds werd betoogd, de gedachtestroomingen in het land of in de onderdeelen daarvan bestaande, in de wetgevende vergaderingen tot uiting te brengen, maar dan ook die alle zoover daaraan gezag behoort te worden toegekend.

Benoeming van leden.

Dat doel ten volle te treffen moet, althans voor afzienbaren tijd, onmogelijk worden geacht, indien de verkiezingen daardoor het eenige

middel zouden zijn; zelfs zou langs den weg van evenredige vertegenwoordiging dit niet worden getroffen zoolang niet de zekerheid bestaat dat overal het kiesrecht kan worden geconstrueerd op zoodanige wijze dat inderdaad de gemelde stroomingen alle gelijkelijk tot uiting zullen komen.

Elk kiesstelsel, hoe goed ook doordacht, is slechts een proefneming; volledige zekerheid dat het daardoor beoogde doel getroffen wordt, bestaat niet.

Vandaar dat een correctie wordt noodig geacht welke alleen te vinden is door aan de Regeering het recht te geven om een deel der leden van de vertegenwoordigende lichamen te benoemen. Slechts is dat naar het inzien der Commissie niet overal even dringend noodig, met name niet in de steden en in de gemeenten waar de betere overzienbaarheid van het gebied kan maken dat aan de verkiezingen zal worden deelgenomen door alle daartoe gerechtigden. Wel echter moet dit correctief benoemingsrecht worden gegeven voor de Landsstaten en de staten der gouvernementen.

In de tweede plaats moet het geval worden voorzien dat er gedeelten van het Land zullen zijn en mogelijk in eenig gouvernement kunnen zijn, waar om technische redenen, in verband met afstanden en gemis aan verkeersmiddelen verkiezingen niet kunnen worden ingesteld. Voor die gedeelten moet het benoemingsrecht worden toegekend ter aanvulling.

Te allen overvloede wordt nog aangeteekend dat het benoemingsrecht uitsluitend behoort gehanteerd te worden om de hier gemelde twee doeleinden te treffen en dan zeker niet om voor de Regeering een gunstig gestemde meerderheid in de Staten te verkrijgen. De wijze waarop het benoemingsrecht is aangewend bij de samenstelling van den Volksraad waarborgt dat de Regeering dezer landen haar roeping ten deze begrijpt.

Na al het gezegde kan met slechts weinig woorden worden volstaan waar het aangaat de eischen te stellen waaraan Het passief kiesrecht. zij moeten voldoen die als leden der vertegenwoordigende lichamen krachtens verkiezing dan wel krachtens benoeming zullen zitting nemen.

Het geldt hier raden gericht allereerst op de uitoefening van autonomie, in de tweede plaats op de uitoefening van contrôle op Regeering en bestuur. In deze constructie is voor ambtshalve zitting nemende leden geen plaats; zij kunnen als zoodanig gelden, noch als de vertrouwensmannen van de bevolking, noch als zuivere beoordeelaars. Trouwens de thans in Indië geldende voorschriften kennen ambtshalve zitting nemende leden nog alleen in de gewestelijke raden en vermoedelijk niet ten onrechte zien velen in deze omstandigheid een der redenen waarom van deze raden tot nu toe geen kracht uitging. De Commissie heeft dan ook zooals uit het

vorengezegde blijkt alleen met verkozen en benoemde leden rekening gehouden.

Waar elke keuze en elke benoeming geschieden zal individueel, dus zal gegrond zijn op de overweging dat de verkozene of benoemde wordt geacht de beste vertolker van een gezaghebbende gedachtestrooming te zijn, behoeven alleen zoodanige eischen in de wet te worden gesteld als noodig zijn om te verkrijgen dat men aan den arbeid in het vertegenwoordigend lichaam zal kunnen deelnemen.

De eenige bijzondere eisch nu uit dien hoofde te stellen is dat men de taal verstaat waarin de vraagstukken die aan de orde komen in de pers zullen worden toegelicht, de taal tevens waarin de beraadslagingen zullen worden gehouden.

Voor de Landsstaten en de stedelijke raden is daarom kennis van het Nederlandsch een vereischte; voor de gemeenteraden en de steden der gouvernementen kan met kennis ook van de landstaal worden volstaan.

De leeftijdseisch is om begrijpelijke redenen hooger gesteld voor het passief, dan voor het actief kiesrecht.

Zowel het Land als ook de gouvernementen zijn te groot in omvang dan dat de noodzakelijkheid van instelling van Kiesdistricten. kiesdistricten nog zou moeten worden betoogd.

Boven werd reeds aangeteekend, dat het thans voor de verkiezingen van den Volksraad geldend stelsel volgens welke de locale raden over het geheele land één kiescollege vormen, tengevolge heeft dat kiezers en verkozenen elkander niet kennen; in veel grootere mate zal dat nog het geval zijn wanneer rechtstreeksch kiesrecht wordt ingevoerd.

De boven tusschen de groote steden eener, het land anderzijds gemaakte onderscheiding brengt mede dat voor de Landsstaten beide afzonderlijke kiesdistricten moeten vormen.

Voor de gouvernementen behoren om gelijke reden de steden (groote en kleine) eener-, het platteland anderzijds afzonderlijke districten te vormen.

Op Java en Madoera zijn voor het overige voor de Landsstaten de grenzen van de gewesten, voor de gouvernementen de grenzen der tegenwoordige bestuursressorten de aangewezen grenzen voor de in het leven te roepen kiesdistricten.

In de Buitenbezittingen zal een andere gedragslijn gevolgd moeten worden omdat vooreerst het aantal leden althans van de Landsstaten — wil men dit niet al te zeer uitbreiden — niet groot genoeg zal kunnen zijn om elk gewest een lid te doen aanwijzen, v o o r t s e r m e e rekening moet worden gehouden dat in tal van gewesten streken zijn waar kiesrecht nog niet valt te construeeren.

Aangeteekend wordt nog ten slotte dat de betrekkelijke bevolkingsdichtheid van de Buitenbezittingen eener-. Java en Madoera anderzijds,

ten gevolge moet hebben dat de laatste eilanden meer leden naar de Landsstaten zullen moeten afvaardigen dan de eerste: een verhouding van 3 : 1 schijnt der Commissie gerechtvaardigd.

SCHEMA.

De vorenstaande beschouwingen maken het mogelijk een schets voor de samenstelling van de verschillende vertegenwoordigende lichamen op te stellen.

Meer dan een schets is dit niet. Reeds bleek dat noodzakelijk eenige plaatselijke onderzoeken moeten worden ingesteld alvorens een definitieve regeling kan worden voorgesteld.

KIEZERSGROEPEN.

Er zijn drie kiezersgroepen, te weten:

- A. Zij die het Nederlandsch lezen en schrijven;
- B. Zij die het Maleisch of een landstaal lezen en schrijven;
- C. De analfabeten, met inbegrip van hen die alleen een in Indië vreemde taal kunnen lezen en schrijven.

I. Gemeenten.

Elke groep vormt een kiezerscorps elk waarvan $\frac{1}{3}$ van het geheele aantal leden (normaal 30) van den raad kiest.

Voor het passief kiesrecht is noodig ingeschreven te zijn op een der A en B kiezerslijsten.

De C kiezers stemmen in kiesdistricten ter verkiezing van kiesmannen in dier voege dat één kiesman wordt gekozen op 100 kiezers. Deze kiesmannen, alsmede de A en B kiezers, kiezen rechtstreeks, zoo noodig in stemdistricten.

De kiesmannen dienen alfabeet te zijn.

II. Steden.

Alleen de A en B kiezers hebben stemrecht die elk een afzonderlijk kiezerscorps vormen. Voor het passief kiesrecht is het ingeschreven zijn op de A kiezerslijst vereischt. Elk der beide kiezerscorpsen kiest een deel van het geheele aantal leden van den raad in dier voege dat de A kiezers samen één derde, de B kiezers samen twee derde van het aantal leden aanwijzen.

III. Gouvernementsstaten.

Elke gemeente en elke stad vormt een kiesdistrict; het niet bij

steden of gemeenten ingedeeld gebied wordt door den Gouverneur-Generaal in Rade in districten verdeeld. Ingeschrevenen zoowel op de A als op de B lijsten zijn verkiesbaar.

Het aantal leden der staten wordt over de districten in dier voege verdeeld, dat in een stadsdistrict de stem meer betrekkelijke waarde heeft dan elders.

In elk district wordt het aantal aldaar te kiezen leden weder verdeeld over de A en B-kiezersgroepen zooveel mogelijk in gelijke verhouding als deze voor de stedelijke en gemeenteraden kiezen.

Voor het geval een gouvernement mocht worden gevormd voor een streek waarvan in een gedeelte om technische redenen het kiesrecht nog niet valt te organiseeren, benoemt de Gouverneur-Generaal in Rade een nader te bepalen aantal aanvullende leden.

IV. Landsstaten.

Voor het passief kiesrecht is inschrijving op de A-kiezerslijst een vereischte. De groote omvang van het gebied, de veelheid van te behartigen belangen en de onafwijsbare onvolmaaktheid van elk kiesstelsel maken opneming van benoemde leden ter verbetering noodig. Dit aantal staat tot het totaal aantal gekozenen als 1 : 4.

Voorts worde een zeker aantal leden benoemd ter aanvulling n.l. om te gelden als vertegenwoordigers van die gebiedsdeelen waar om technische redenen voorshands van het instellen van verkiezingen moet worden afgezien. Dit aantal is onbepaald, bedraagt ten minste 5 en wordt voor elk vierjarig tijdvak nader door de Landsstaten bepaald.

Het Land wordt, voor zoover verkiezingen kunnen worden ingevoerd, afzonderlijk voor de Landsstatenverkiezingen verdeeld in kiesdistricten.

De bij Landswet aan te wijzen groote steden vormen elk op zich zelf een kiesdistrict. De grenzen der overige districten komen op Java en Madoera overeen met die der tegenwoordige gewesten; in de Buitenbezittingen wordt zooveel mogelijk met die gewestelijke indeeling rekening gehouden.

In de gemelde groote steden kiezen alleen de A-kiezers; de B-kiezers dier steden stemmen mede in het district waarin die stad gelegen is.

In de andere districten kiezen, als het aantal leden aldaar 2 of een veelvoud van 2 bedraagt A en B-kiezers elk de helft; bedraagt het 3 of een veelvoud daarvan de A-kiezers $\frac{2}{3}$, de B-kiezers $\frac{1}{3}$; bedraagt het aantal leden niet meer dan 1, dan vormen A en B-kiezers samen één corps.

Het geheele aantal gekozen en aanvullende leden wordt in dier voege verdeeld, dat Java en Madoera samen $\frac{2}{3}$, de Buitenbezittingen met inbegrip van de ter aanvulling benoemde leden $\frac{1}{3}$ stellen.

Voorbeeld:

Totaal aantal leden van de Landsstaten (buiten den Voorzitter) 90, waarvan

18 ter verbetering benoemden,
48 gekozenen voor Java en Madoera,
24 voor de Buitenbezittingen waarvan 5 benoemden.

90

De steden Batavia, Meester-Cornelis, Bandoeng, Cheribon, Buitenzorg, Semarang, Soerabaja, Malang, Padang, Medan, Makasser, kiezen resp. 3, 1, 2, 1, 1, 2, 3, 1, 2, 2 en 2 leden, de 17 gewesten op Java en Madoera kiezen samen 34 (naar de cijfers der bevolking verdeeld); 13 districten in de gewesten buiten Java en Madoera kiezen elk 1 lid.

Als kiesdistricten in die gewesten zouden mogelijk voor de eerste verkiezing kunnen worden aangewezen:

Menado
Celebes en Onderhoorigheden
Amboina en Ternate
Bali, Lombok, Timor en Soembawa
Sumatra's Westkust en Tapanoeli
Sumatra's Oostkust met Riouw
Atjeh en Onderhoorigheden
Benkoelen
Banka en Billiton
West-Borneo
Zuid- en Oost-Borneo
Palembang en Djambi
de Lampongsche districten

Elk district kiest één lid.
Onderzocht worde in hoeverre het kiesrecht technisch in te richten is. Zoo zullen vermoedelijk streken als Midden-Celebes, Halmaheira, Indragiri, Korintji, het grootste deel van Palembang, van Z. en O. Borneo, W. Borneo, de Ambonsche eilandengroepen, enz. niet medekiezen.

Naar het voorkomt ligt in het vorenstaande de weg aangewezen om tot de oplossing van het zonder twijfel moeilijke vraagstuk van de samenstelling der vertegenwoordigende raden te komen.

In een bijlage van dit verslag zoeke men eenige statistische opgaven aan de hand waarvan tot op zekere hoogte eenig perspectief verkregen worden kan, betreffende de wijze waarop de raden zullen zijn samengesteld, opgaven die helaas nog zeer onvolledig zijn.

Herhalende hetgeen reeds boven werd gezegd, acht de Commissie het gewenscht dat zoo spoedig mogelijk, reeds voor de behandeling harer overige voorstellen beëindigd zij, eene kleine commissie worde ingesteld aan welke als taak zal worden opgedragen:

A. een onderzoek in te stellen omtrent:

- a. de vraag of, en zoo ja waar de opvattingen der bevolking zich zullen verzetten tegen toekenning van kiesrecht aan vrouwen;
- b. de vraag of al dan niet en zoo ja, waar die opvattingen zich verzetten tegen toekenning van kiesrecht voor de vertegenwoordig-

- gende lichamen boven de dorpen aan personen die niet of nog niet in de dorpen zelf als volgerechtigde ingezetenen worden erkend;
- c. de vraag in welke gedeelten van de bezittingen buiten Java en Madoera om technische redenen instelling van verkiezingen moet worden onmogelijk geacht;
 - d. de vraag op welke wijze in de verschillende districten het verkiezingsstelsel behoort te worden geregeld zoo voor de analfabeten als voor de alfabeten;
- B. rekening houdende met de resultaten van het onder A vermeld onderzoek, aangevuld en vermeerderd met hetgeen zij zelf ter zake dienende acht, een ontwerp te vervaardigen voor een landswet regelende het kiesrecht en de inrichting van de verkiezingen voor de Landsstaten, een en ander met zooveel spoed dat onmiddellijk na den dag van inwerkingtreding van de wet op de Landsordening, dit ontwerp door den Landswetgever in behandeling zal kunnen worden genomen.

De in de algemeene beschouwingen ontwikkelde beginselen zijn neergelegd in een ontwerp van wet op de landsordening van Indië hetwelk naar de bedoeling der Commissie het grootste deel van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië (Regeeringsreglement) zal vervangen.

Met de vaststelling van deze wet zal voorts gepaard moeten gaan wijziging van de Grondwet, hoofdzakelijk met het oog op de beoogde verandering in de verhouding van de Kroon en de Wetgevende macht ten aanzien van Indië.

Waar de dezerzijds noodzakelijk geachte verandering van de Grondwet mitsdien althans nagenoeg geheel voortvloeien zal uit den inhoud van de nieuwe landsordeningwet, wordt bij de toelichting aan de laatste de eerste plaats gegeven.

WET OP DE LANDSORDENING VAN INDIË.

INLEIDENDE OPMERKINGEN.

§ 1. Benaming der wet. Dat de titel Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië reeds thans niet den inhoud weergeeft behoeft weinig betoog. De wet is nimmer zuiver een instructie voor de Regeering geweest; ze is dit allengs in steeds mindere mate geworden. Kunnen de in vele artikelen geformuleerde zoogenaamde „grondrechten” nog, gedacht als beperking der autocratie, geacht worden in eene regeeringsinstructie thuis te behooren, de bepalingen omtrent de grondslagen van de rechtspraak gaan al ver daarboven uit. De decentralisatiewet van 1903 (artt. 68*a*, *b* en *c* R.R.) heeft op de wet reeds den stempel van Indische grondwet gedrukt en de invoering van het tiende hoofdstuk (Volksraad) bevestigt dat.

Er kan dus reeds daarom geen bezwaár zijn den ouden titel thans te vervangen door een beteren en de benaming „Wet op de Landsordening van Indië” komt der Commissie de meest gewenschte voor.

De keuze van dezen naam wordt te meer daardoor gerechtvaardigd dat het ontwerp zich in hoofdzaak alleen bezig houdt met de staatsinrichting, en met de ordening van regeering, wetgeving, bestuur en rechtspraak in Indië en zijn onderdeelen.

Als naam voor het dagelijksch gebruik kan daarnaast de term Indische beginselenwet worden opgenomen.

§ 2. Omvang van deze wet. Zooals op blz. 139 werd gezegd, zal de Indische beginselenwet het grootste deel van het gebied beslaan; het Regeeringsreglement omvat niet het geheele terrein.

Al dadelijk bij het vaststellen van den opzet voor de wet op de landsordening van Indië was het noodig de stof, thans door het Regeeringsreglement behandeld, in twee deelen te splitsen, een deel dat noodzakelijk door de staatswet moet worden geregeld, en een deel dat voortaan zal zijn overgelaten aan den wetgever in Indië.

Aan de staatswet behoort dan alles wat betreft:

- a.* de staatsrechtelijke organisatie van Indië en van zijn organieke onderdeelen, daaronder begrepen de inrichting der Regeering en de regeling van de wetgeving, waarbij dan in zoover moet worden onderscheiden dat, wat de autonome onderdeelen van het Land betreft kan — en om niet onnoodig te binden ook moet — volstaan worden met het aangeven der algemeene beginselen, waarop hunne inrichting zal berusten,

- de uitwerking van welke beginselen aan de landswet worde overgelaten;
- b. de grondrechten der ingezetenen, voornamelijk omdat deze ook voor de burgers van het Koninkrijk en zelfs voor vreemdelingen van beteekenis zijn, dus staats- en zelfs internationale belangen regelen;
 - c. de rechtspraak, eveneens omdat de daaraan ten grondslag liggende beginselen van algemeen staats- en internationaal belang moeten worden geacht.

Alle andere onderwerpen, hoe belangrijk ook, behooren geregeld te worden bij landswet.

Terwijl aan de onder *a* genoemde onderwerpen het tweede en de volgende hoofdstukken der landsordeningswet zijn gewijd, worden de onder *b* en *c* gemelde voorzien in het eerste hoofdstuk hetwelk bovendien in zijn drie eerste artikelen (artikelen 2—4) drie inleidende punten regelt.

§ 3. Verandering van de benaming Nederlandsch-Indië in Indië. De naam Nederlandsch-Indië kan op tweeërlei wijze verklaard worden, vooreerst als aanduiding dat het Indische eilandengebied in tegenstelling met bijv. Britsch-Indië onder Nederlandsche souvereiniteit staat; voorts als aanduiding van de ondergeschikte verhouding waarin volgens de veelal nog gehuldigde opvatting Indië tot Nederland staat, als kolonie of bezitting tot het Rijk.

De eerste verklaring is echter niet bevredigend. Denkt men aan analogie met den term „Britsch-Indië” dan worde opgemerkt dat dit de benaming is van slechts een deel van het Britsche Keizerrijk in Azië, namelijk van het onder rechtstreeksch Engelsch gezag bestuurd gedeelte daarvan; doelt de Engelschman op het geheel, met inbegrip dus van de native states, die toch ook onder Britsche souvereiniteit staan, dan bezigt hij den term India, zich er niet om bekommerend of er nog een Indië is, staande onder de souvereiniteit van een anderen staat. Naar analogie daarvan zouden de „gouvernementslanden” in Indonesië met den naam Nederlandsch-Indië, geheel Indonesië, de zelfbesturende landschappen ingesloten, Indië moeten heeten. Voor zoodanige onderscheiding is echter ten onzent geen plaats. Naar de thans ook ontwijfelbaar vaststaande opvatting is er geen verschil in staatsrechtelijke verhouding tot het Koninkrijk der Nederlanden, eensdeels van de „gouvernementslanden”, anderdeels van de landschappen; het verschil tusschen beide openbaart zich uitsluitend in de wijze waarop de verhouding van landschapsbestuur tot Regeering tot uiting komt en die waarop het inwendig bestuur gevoerd wordt hier en ginds en de termen „rechtstreeks” en „niet-rechtstreeks bestuurd” gebied wijzen dit onderscheid volledig aan. Zoo zou in vreemde ooren het bezigen van den term Nederlandsch-Indië allicht tot misverstand kunnen aanleiding geven, hetwelk vermeden moet worden, en schijnt het reeds hierom beter het adjectief „Nederlandsch” te doen vervallen.

De tweede verklaringsgrond ontvalt evenzeer wanneer thans onomwonden tot erkenning zal worden gebracht — gelijk zal gebeuren wanneer artikel 1 der Grondwet volgens het daaromtrent gedaan voorstel wordt gewijzigd — wat reeds lang feit is geworden: dat Indië, nooit in den volkenkundigen zin kolonie geweest zijnde, ook in staatsrechtelijken zin dit niet meer is, maar daarentegen wel is een afzonderlijk, zooveel mogelijk zelfstandig deel van het Koninkrijk der Nederlanden, met Nederland, het moederland, wel is waar in de verhouding tot den Staat niet geheel staande op één lijn, maar toch zeker niet zonder meer aan Nederland onderworpen.

Voor zoover dan nog bovendien het adjectief *N e d e r l a n d s c h* eene bezitsgedachte mocht uitdrukken zou reeds dit reden te meer zijn het te schrappen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het dagelijksch spraakgebruik noch in Nederland, noch hier te lande een anderen term kent dan *I n d i ë*.

In de Commissie is nog de keuze van het woord Indonesië verdedigd maar de Commissie ziet geen voldoende grond om aan deze niet algemeen gebruikelijke, Grieksche uitdrukking plaats te geven in de wet. Ook de aanvankelijk gekozen naam „Insulinde” meent zij bij nadere overweging niet te moeten aanbevelen.

ONTWERP MET TOELICHTING OP DE ARTIKELEN.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN.

HOOFDSTUK I.

Algemeene bepalingen.

Artikel 1. Over het nut van een woordverklarend artikel behoeft niets gezegd te worden.

De term „beginselenwet” door Prof. Kleintjes in zijn bekend werk meermalen gebezigd, is ook overigens reeds van zoo algemeen gebruik dat het tijd wordt ze ook in een wet te bekrachtigen.

De uitdrukking „Gouverneur-Generaal in Rade” is in Indië niet onbekend. Integendeel heeft zij burgerrecht gehad zoolang Indië collegiaal werd geregeerd, dus tot 1836 toe, en nu herstel van het collegiaal karakter der Regeering wordt beoogd, spreekt het vanzelf dat de oude term weer zal moeten herleven. De verdere inhoud van deze wet levert voor het overige doorgaand toelichting op van het te dezen aanzien hier bepaalde. Dat de term ook dan zal worden gebezigd wanneer de Landvoogd van zijn overstemmingsrecht gebruik maakt is daardoor gerechtvaardigd dat ook dan de Raad is gehoord.

De term *S t a a t* voor Koninkrijk vindt men reeds thans in de Grondwet en wordt voorts ook in artikel 1 van het ontwerp tot wijziging daarvan verklaard.

De naam *L a n d*, thans reeds wettelijk gebezigd als benaming van den privaatrechtelijken rechtspersoon Nederlandsch-Indië, kan zonder bezwaar ook voor de autonome rechtsgemeenschap worden gebezigd. Daarmede zijn dan tevens uitdrukkelijk de verouderde termen „kolonie” en „bezitting” verbannen. Ook kan door de aanvaarding van een vasten naam voor Indië als rechtseenheid een einde komen aan het gebruik van verwarring stichtende namen als „Gouvernement” (b.v. in Gouvernementsbedrijven) of „Staat” (Staatsspoorwegen).

De keus van het woord *I n d i ë* werd reeds boven toegelicht. Door de omschrijving van het Indisch gebied, welke hierbij is opgenomen wordt een onjuistheid die in artikel 1 R.R. voorkomt verbeterd.

De term *l a n d s c h a p* als verzamelnaam voor de indirect bestuurde gebieden is wettelijk geen nieuwigheid meer sinds het Wetboek van

ONTWERP VAN WET OP DE LANDSORDENING VAN INDIË.

HOOFDSTUK I.

Algemeene bepalingen.

Artikel 1.

1. Deze wet kan worden aangehaald als Indische Beginselenwet.
2. In deze wet en in de op haar gegronde wettelijke regelen worden verstaan onder:

Gouverneur-Generaal in Rade: de Gouverneur-Generaal vergaderende met, beraadslagende, verordenende, besluitende of handelende gezamenlijk met, in overleg met, na raadpleging of onder nadere goedkeuring van den Raad van Indië ook dan wanneer Hij, ingevolge artikel 70, besluit in afwijking van eene genomen beslissing.

Staat: het Koninkrijk der Nederlanden.

Land en Indië: het deel van het Koninkrijk gevormd door het onder Nederlandsche souvereiniteit staande gebied in Azië en Australië.

Landschap: eenig niet onder rechtstreeksch bestuur staand gebiedsdeel van Indië.

Staatswet: de op Indië toepasselijke wetten, tot stand gebracht door de Wetgevende Macht van het Koninkrijk.

Strafrecht voor Nederlandsch-Indië, zij het dan met de onnoodige en onjuiste bijvoeging „zelfbesturende” dat woord reeds in denzelfden zin gebruikt (zie bijv. artikel 95 sub 2e). De term omvat zoowel de gebiedsdeelen waarin een inheemsch vorst, als die waar een hoofd of een raad van hoofden met het bestuur is belast.

Het nieuwe woord *s t a a t s w e t* is gekozen niet alleen om de door de Wetgevende Macht in Nederland vastgestelde wetten te onderscheiden van die tot stand gebracht door de Indische wetgevende macht (Gouverneur-Generaal in Rade met Landsstaten), maar ook omdat het met juistheid het karakter aangeeft van de wettengroep welke voor Indië geldend zal zijn als de thans voorgestelde hervorming tot stand komt. Het begrip „staatswet” vindt n.l. zijn tegenstelling niet enkel in „landswet”, de wet voor het Land Indië, maar ook in „rijkswet”, de alleen voor Nederland bestemde wet.

Volgens het door de Commissie voorgestelde artikel 193*d* der Grondwet zullen in Indië alleen zoodanige in Nederland tot stand gebrachte wetten toepasselijk zijn welke de belangen van het Koninkrijk, den Staat, betreffen. De Wetgevende Macht in Nederland zal dus in waarheid een dubbel karakter dragen n.l. dat van Rijkswetgever en dat van Staatswetgever; alleen in de tweede hoedanigheid heeft zij gezag ook over Indië.

Het moge trouwens worden aangeteekend dat met de vastlegging van dit dubbele karakter niet anders wordt gedaan dan erkennen wat feitelijk reeds bestaat. Al laat formeel artikel 61 der Grondwet aan de Wetgevende Macht de vrijheid om elk mogelijk onderwerp voor Indië te regelen, terecht betoogt de hoogleeraar Kleintjes (Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, 3de druk I blz. 157) dat reeds nu alleen dan van regeling bij de wet voor Indië sprake is wanneer het betreft òf een aanvulling van de beginselenwet òf een regeling die verder reikt dan de specifiek Indische belangen òf groote financiële aangelegenheden welke laatste dan nog alleen dáárom tot regeling bij de wet aanleiding geven, omdat het verband met de tegenwoordige comptabiliteitswet dit eischt.

Artikelen 2 en 3. Beteekenis van de landvoogdij.
Deze artikelen bepalen hetzelfde als is vervat in het tegenwoordige artikel 1 R.R., daarbij echter, beter dan laatstgemeld artikel doet, onderscheidend wat onderscheiden moet worden.

Artikel 2 doet den Gouverneur-Generaal kennen als den drager in Indië van het Koninklijk gezag. Gelijk bij de toelichting op de ontworpen wijzigingen in de Grondwet nog nader zal worden betoogd, zal voortaan het volgende beginsel gelden: de macht des Konings d. i. der Kroon, strekt zich uit over alle deelen van den Staat; zij is in Indië geen andere, dan ze is voor Nederland. Het verschil is, dat, enkele uitzonderingen daargelaten die meer in het bijzonder betreffen het Staatshoofd, de Koninklijke Macht in

Artikel 2.

Ieder die zich in Indië bevindt is eerbied verschuldigd aan den Gouverneur-Generaal als vertegenwoordiger des Konings en onderworpen aan de in Indië geldende wettelijke regelingen.

Indië wordt uitgeoefend niet door den Koning zelven, maar namens hem door den Gouverneur-Generaal. Eerbied vorderend voor den Gouverneur-Generaal, vordert artikel 2 dus eerbied voor de Kroon, waarmede onmiddellijk samenhangt gehoorzaamheid aan de wet.

In artikel 3 daarentegen wordt de functie van den Gouverneur-Generaal als zoodanig in Indië omschreven.

Het „in naam des Konings” in dit artikel drukt behalve de afhankelijkheid ten aanzien van de Kroon, van den Landvoogd, tevens de erkenning uit van de soevereiniteit van den Nederlandschen Staat, gelijk dat ook in het tegenwoordig artikel 1 R.R. het geval is.

De macht van den Landvoogd is steeds een afgeleide, gelijk Indië allereerst is deel van den Staat, zijn zelfregelingsrecht aan dien Staat ontleent.

Nieuw is in dit artikel de vermelding van den Raad van Indië. Het woord „bijgestaan” doelt op de door de Commissie beoogde voortdurende aanraking tusschen deze beiden die samen de Regeering van Indië vormen.

Artikel 4. Opsomming van de wettelijke regelen in Indië geldend. Evenals in de Regeeringsreglementen voor de West is zoodanige opsomming ook hier opgenomen, wat nuttig voorkomt. De opsomming drukt allereerst een rangorde uit: de overheid die den lager gerangschikten regel uitvaardigt, zal daarbij de bepalingen der hooger gerangschikte moeten eerbiedigen, mag daarmede niet in strijd handelen, tenzij dit uitdrukkelijk geoorloofd is verklaard. Ten aanzien van de onder III en IV genoemde doelt de rangschikking op de bepaling van artikel 87 hetwelk het blijven bestaan van de noodordonnantie afhankelijk maakt van de bekrachtiging door de landswet.

Dat het verdrag als eerste en hoogste wettelijke regel is genoemd — evenals in de reglementen voor de West — is in overeenstemming met de thans gehuldigde opvatting omtrent zijn karakter. Volgens die opvatting is er principieel geen bezwaar dat het verdrag onmiddellijk „de nationale sfeer” (Van Eysinga, Ontwikkeling en inhoud der Nederlandsche tractaten sedert 1813 blz. 35) betreedt. Doet het dit dan zal de nationale wet aan het verdrag ondergeschikt zijn.

In de opsomming van de algemeene wettelijke regelen komt het Koninklijk besluit (algemeene maatregel) niet meer voor en is in de plaats daarvan alsmede in de plaats van de tegenwoordige ordonnantie de Landswet getreden. Voor de toelichting daarvan wordt verwezen naar de vijfde afdeeling der Algemeene Toelichting.

Politieke contracten zijn evenzeer wettelijke regelen als de andere in dit artikel genoemde verordeningen, — vergelijk het artikel Arrest H. G. H. van 25 April 1907, Tijdschr. van het Recht van Nederlandsch-Indië LXXXVII p. 528. Zij immers vormen den grondslag van de gezagsuitoefening van het landschapsbestuur, gelijk de instellingsordonnanties het thans

Artikel 3.

De regeering van Indië wordt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in naam des Konings uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, daartoe bijgestaan door den Raad van Indië.

Artikel 4.

De wettelijke regelen in Indië geldende zijn:

- I. de verdragen met vreemde mogendheden door het Koninkrijk aangegaan voor zoover zij op Indië van toepassing zijn;
- II. staatswetten;
- III. landswetten;
- IV. nood-ordonnanties;
- V. politieke contracten, met inbegrip van die welke zijn opgemaakt in den vorm van eene verklaring afgegeven door de besturen van landschappen;
- VI. ordonnanties.
De regelen onder I tot VI bedoeld zijn algemeen wettelijke regelen.
- VII. de verordeningen binnen de grenzen van hare bij deze wet of bij landswet te bepalen bevoegdheid vastgesteld door de overheden in de gouvernementen, steden en gemeenten en door de Hoofden van Gewestelijk bestuur; de regelingen vastgesteld in de dorpen, dorpsgemeenschappen en andere in de volksinstellingen wortelende gemeenschappen, alsmede die vastgesteld door de overheden van landschappen.
Deze regelen zijn plaatselijke wettelijke regelen.
- VIII. De verordeningen uitgevaardigd door de besturen van waterschappen en andere in het negende Hoofdstuk bedoelde gemeenschappen.
Deze regelen zijn bijzondere wettelijke regelingen.

doen voor de locale raden. Dat de wijze van totstandkoming van de gewone afwijkt doet aan dit karakter niet te kort. Ook is het niet noodig ten deze te onderscheiden tusschen de eigenlijke contracten (lange contracten) en de korte verklaringen. De laatste immers zijn maar oogenschijnlijk eenzijdige verklaringen, wezenlijk echter — omdat voor hare gelding de goedkeuring en bekrachtiging van de Regeering vereischt is — overeenkomsten.

Die politieke contracten zijn gerangschikt na de landswet en de noodordonnantie. Elke gedachte alsof het contract in wezen een verdrag zou zijn met een gelijkwaardig gezag (vergelijk artikel 44 R.R.) dient men te laten varen. De landschappen zijn evenals de gouvernementen, gemeenten en steden autonome deelen van Indië en de hoogste overheden in het Land oefenen hunne macht dus, met gelijk recht als over de laatste ook over de eerste uit. Vandaar dan ook dat de landswet de grondslagen zal moeten aangeven waarop de politieke contracten worden opgebouwd (artikel 131), gelijk trouwens thans reeds, voor de landschappen met korte verklaring, de omvang van het eigen gezag der landschapsbesturen blijkt uit de „Zelfbestuursregelen 1919” (Stbl. 1919 No. 822).

De rubricering der verschillende wettelijke regelen in algemeene, plaatselijke en bijzondere (de consequentie van artikel 31 R.R.) zal zeker blijken gemak op te leveren voor den landswetgever.

Artikel 5—16. De grondrechten. In een opvolgende reeks van artikelen zijn de verschillende, aan de onderdanen of ingezetenen van Indië of de aldaar zelfs tijdelijk verblijvenden te waarborgen, rechten opgesomd welke tot nu toe, en dan nog onvolledig, in het Regeeringsreglement verspreid werden aangetroffen. Meerendeels vereischen de artikelen maar weinig toelichting omdat ze met slechts geringe redactioneële wijzigingen uit de bestaande wet werden overgenomen.

Ter verklaring dat onschendbaarheid van den eigendom (art. 77 jo. 62 lid 6 R.R.) niet in de staatswet is opgenomen, maar zijn plaats in het Regeeringsreglement heeft behouden, diene dat dit onderwerp in zijn toepassing en uitwerking nauw verband houdt met bijzondere Indische rechten en toestanden en dus vollediger in Indië zelf kan worden geregeld.

Artikel 5. Dit artikel is in wezen gelijk aan artikel 108 R.R. met dien verstande, dat voor „bescherming” het woord „gelijke” is ingevoegd overeenkomstig artikel 4 der Grondwet. Het beginsel der gelijkstelling van alle leden der bevolking wat betreft hun aanspraak op de bescherming van de wet moet ook hier uitdrukkelijk tot uiting worden gebracht.

Waar er thans ongelijkheid mocht zijn — reeds werd gewezen op de voorschriften omtrent preventieve hechtenis, huiszoeking, enz. — zal deze

Artikel 5.

1. Allen die zich in Indië bevinden hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goed.
2. De staatswet stelt de beginselen vast waarop de bij de uitlevering in acht te nemen voorschriften berusten.

thans moeten verdwijnen en in dit voorschrift ligt dus een belangrijke taak voor den landswetgever opgesloten.

De eisch van een wet op de uitlevering is nieuw daar immers het tegenwoordig artikel de regeling opdraagt aan de algemeene verordening (facto het Koninklijk besluit). Onder de wetgevers voor Indië behoort voortaan de Kroon niet meer thuis en de vervanging of wijziging, eventueel, van het K.B. in St. 1883 No. 188 zal dus moeten emaneren, of van de Wetgevende Macht in Nederland, of van den Landswetgever. Waar nu de regeling der uitlevering is van internationale beteekenis, en dus de belangen van het Koninkrijk daarbij zijn betrokken, behoort voortaan de staatswet, althans in algemeene trekken dit onderwerp te regelen. Aan den landswetgever kan het maken van aanvullende regelingen worden overgelaten. Natuurlijk blijft, zie overgangsbepaling IV, de bestaande regeling voorshands gehandhaafd.

Intusschen zal de staatswet kunnen volstaan met het vaststellen van de beginselen voor de uitlevering en desgewenscht de uitwerking daarvan en de procedure-regeling (zie artikelen 9 e. v. van het aangehaald K. B.) kunnen overlaten aan de landswet.

De woorden „van vreemdelingen”, thans in artikel 108 R.R. voorkomend zijn weggelaten omdat, nu het geheele onderwerp door een in kracht met de wet op de landsordening gelijkstaande Staatswet zal worden geregeld het hier niet de plaats is om zoodanige beperking neer te schrijven.

Artikel 6. Dit artikel is geheel nieuw. Het bedoelt de opheffing voor het geheele gebied van het Indisch staatsrecht van het *r a s c r i t e r i u m* als grondslag van rechten en verplichtingen. Ter toelichting moge verwezen worden naar afdeeling II der algemeene toelichting. Het artikel beperkt die opheffing uitdrukkelijk tot a) benoembaarheid tot ambten, b) het genot van staatkundige rechten, c) de belastingen. In hoeverre het criterium eenmaal zal moeten verdwijnen ten aanzien van andere gebieden van het recht, inzonderheid van het privaatrecht, blijve aan de landswet overgelaten.

Wordt de opheffing van het rassenonderscheid dus slechts ten aanzien van de zooeven aangegeven punten verplicht voorgeschreven, het zal zelfs onmogelijk zijn die gevolgen volledig dadelijk te doen intreden, omdat daarvoor noodig is herziening van thans geldende verordeningen welke thans nog met het onderscheid van ras rekening houden. Belangrijke wetgevende arbeid zal dus al dadelijk voor den landswetgever zijn weggelegd. De decentralisatie-wetgeving, om een voorbeeld te noemen, door de vaststelling van de nieuwe wet op de landsordening ten doode gedoemd, zal voor den tijd dat haar nog leven gegund is, wijziging moeten ondergaan; hetzelfde zal het geval zijn met de belastingregelingen welke alle zullen moeten worden opgetrokken op den grondslag van unificatie.

Artikel 6.

1. Ieder Nederlandsch onderdaan is benoembaar tot elk openbaar ambt. Geen vreemdeling is hiertoe benoembaar dan volgens de bepalingen der landswet.

2. Het bezit en de uitoefening van staatkundige rechten is niet afhankelijk van onderscheidingen van ras of landaard, evenmin van het behooren tot eenige kerkelijke of geloofsgemeenschap dan wel van het aanvaarden van eenige geloofsbelijdenis.

3. De lasten van overheidswege op te leggen, zijn onafhankelijk van eenig in het vorig lid bedoelde onderscheiding.

4. De bepalingen van de drie voorgaande leden zijn niet van toepassing op de in artikelen 127, 130 en 131 bedoelde gemeenschappen, zoolang en voor zoover de landswet niet anders bepaalt.

Waar de rechterlijke organisatie, en andere bepalingen omtrent het rechtswezen, met verschil van ras rekening houden, moeten ze zoo spoedig mogelijk worden gewijzigd, enz. enz. Slechts mogen met één pennestreek — zie overgangsbepaling IV lid 2 — alle beperkingen worden opgeheven die nu nog, in verband met verschil van ras, sommige openbare ambten (daaronder te verstaan alle ambten ingesteld door of vanwege de overheid) voor een deel der onderdanen gesloten houden. De verandering daardoor teweeg gebracht schijnt grooter dan ze is. Tot regent zullen voortaan ook niet-Inlanders benoembaar zijn; dezelfden zullen ook op Java en Madoera benoembaar zijn tot lid van een landraad en tot djaksa, tot fiscaal griffier enz. Het spreekt intusschen vanzelf dat de Regeering bij het doen van benoemingen nog wel rekening mag houden met de bijzondere hoedanigheden, welke den een meer dan den andere geschikt maken voor een bepaald ambt en zij blijft vrij voor het eene een Europeaan, voor het andere een Chinees of een Inlander meer geschikt te achten. Het artikel heft wel het rascriterium op als grondslag voor rechten en plichten maar niet ook het volkenkundig verschil tusschen verschillende groepen en bedoelt dit ook niet.

Dat de godsdienst uitdrukkelijk is genoemd als niet mogende opleveren een grenslijn tusschen bevolkingsgroepen ten aanzien van de toekenning van staatkundige rechten is niet iets nieuws. Het Indisch staatsrecht kent reeds nu aan godsdienst-verschil geen invloed toe. Het kan echter nuttig worden geacht te verbieden dat het in de toekomst zou worden ingevoerd. Eenige wettelijke regeling in strijd met dit verbod tot stand gebracht zal kunnen worden achterhaald met de bepalingen van artikelen 88 en 97.

Omtrent het Nederlandsch onderdaanschap vergelijkte men de toelichting op artikel 3 van het ontwerp grondwetswijziging.

Het vierde lid beoogt de bepalingen van het artikel buiten werking te houden voor die gebiedsdeelen van Indië die thans nog geheel of in beginsel worden beheerscht door het adatrecht (de dorpen, de landschappen, de soebaks en dergelijke) wat niet wegneemt, dat aan de landswet de bevoegdheid is gegeven de algemeene regelen van dit artikel daar te laten gelden.

Artikel 7. Toelating en vestiging. Voor de leden 1, 2 en 4 vergelijk artikel 105 R.R. In plaats van het Koninklijk besluit dat thans deze materie regelt zal voortaan, nu het Koninklijk besluit niet meer onder de Indische wettelijke regelingen zal behooren, de landswet treden. Alleen kwam het wenschelijk voor in de staatswet het beginsel vast te leggen hetwelk de wetgeving in deze blijvend zal moeten beheerschen: de handhaving van de openbare orde, gezondheid en rust.

De bepalingen van lid 4 alsmede van lid 5 van artikel 105 zijn niet overgenomen, omdat zij niet in de staatswet thuis behooren, maar onder-

Artikel 7.

1. De landswet stelt regelen vast nopens de toelating binnen de vestiging in en de verwijdering uit Indië met inachtneming van dit beginsel, dat voor hen die kunnen aantoonen in het bezit te zijn van voldoende en geoorloofde middelen van bestaan, de toelating en de vestiging alleen mogen worden geweigerd, dan wel de verwijdering mag worden gelast, op gronden ontleend aan de verplichting der overheid tot handhaving van de openbare gezondheid, rust en orde.

werpen betreffen van zoo vanzelf sprekend Indisch belang dat voortaan ook de landswet daarin zal moeten voorzien.

Het derde lid regelt de onderwerpen thans voorzien in de artikelen 45 tot 47 R.R. welke artikelen wel is waar bij overgangsbepaling II voorloopig nog worden gehandhaafd maar die eerlang door eene gedeeltelijk op nieuwe beginselen rustende landswet moeten worden vervangen.

Terwijl lid 1 van het artikel enkel op niet-ingezetenen doelt en, waar het handelt over verwijdering, op het oog heeft de bevoegdheid der politie om ongewenschte elementen onder de zoodanigen voorzoover ze feitelijk Indië reeds mochten hebben betreden, weder het land uit te zetten, ziet het derde lid op de politieke maatregelen te nemen tegen hen die reeds het ingezetenschap verkregen.

In onderscheiding van artikel 45 R.R. laat het nieuwe artikel de uitzetting van onderdanen niet meer toe en er behoefde dus ook geen onderscheid te worden gemaakt tusschen in en buiten Indië geborenen, tusschen Nederlanders en niet-Nederlanders. Het is waar dat in het laatste jaar de politieke uitzetting nog tweemaal op Nederlanders is toegepast, maar dit bewijst niet dat die maatregel toen ook noodzakelijk zou geweest zijn als maar, wat thans niet het geval is, de gelegenheid had opengestaan die personen in Indië een bepaalde plaats als verblijfplaats aan te wijzen. Het schijnt weinig heusch ten aanzien van het moederland of een der andere Staatsdeelen ongewenschte Indische burgers het verblijf hier te lande te ontzeggen en daarmee als vanzelf een der andere staatsonderdeelen, waar ze allicht even weinig welkom zijn, hun verblijf op te dringen, Alleen ten aanzien van vreemdelingen blijve deze maatregel toegelaten; hij is te hunnen opzichte geoorloofd.

Daarentegen zullen voortaan op alle ingezetenen zonder onderscheid de andere zg. exorbitante rechten: ontzegging van verblijf in bepaalde deelen van Indië of aanwijzing van een bepaalde verblijfplaats in Indië kunnen worden toegepast. Geeft een geïnterneerde Nederlander boven interneering de voorkeur aan vertrek vandaar met prijsgeving van zijn ingezetenschap, dan sta dit hem vrij: in Indië blijvende wordt hij echter alleen als inwoner van de aangewezen streek of plaats geduld.

De wijze van procederen bij de toepassing van deze maatregelen worde mede door de landswet geregeld.

Zoolang de landswet in dit artikel genoemd nog niet is vastgesteld, blijven de artikelen 45—47 R.R. van kracht, zie overgangsartikel III.

Artikeel 8. Recht van petitie. Komt overeen met artikel 112 R.R.; voor de redactie is artikel 8 Grondwet gevolgd.

2. Ingezetenen zijn zij, die, mits niet in strijd met de in het vorig lid bedoelde landswet, in Indië gevestigd zijn.

3. De landswet regelt de bevoegdheid om in het belang der openbare orde en rust aan ingezetenen het verblijf in een bepaald gebiedsdeel te verbieden dan wel een bepaalde plaats als verblijfplaats aan te wijzen of aan vreemdelingen onder hen het verblijf in Indië te ontzeggen; zij stelt tevens de bijzondere voorwaarden en vormen vast die daarbij moeten worden in acht genomen.

4. De bepalingen van ingezetenschap, voorkomende in andere wettelijke regelingen, gelden alleen voor zooveel betreft de onderwerpen in die regelingen behandeld.

Artikel 8.

1. Ieder heeft het recht verzoekschriften in te dienen bij de bevoegde macht zoowel in Nederland als in Indië.

2. Elk verzoekschrift moet door den verzoeker dan wel door zijn schriftelijk gemachtigde onderteekend zijn.

Artikel 9. Vreemde adeldom en onderscheidingen. Vergelijk art. 114 R.R. en artt. 65 en 67 G. W.

Naast de laatstgemelde artikelen was een bepaling in deze wet noodig omdat het Grondwetsartikel enkel over Nederlanders, niet ook over andere onderdanen handelt.

Artikel 10. Verbod van inhechtenisneming. Vergelijk artt. 85 R.R. en 157 Grondwet. De bedoeling van deze beide artikelen is enkel misbruiken door de uitvoerende macht te voorkomen. Waar dit zoo is, is het onnoodig in bijzonderheden te treden en kan veilig de geheele regeling van het onderwerp aan de landswet worden overgelaten. Dat, zoolang artikel 47 R.R. nog bestaat, inhechtenisneming daarop gegrond, door dit artikel niet onwettig wordt, behoeft waar artikel 47 uitdrukkelijk in overgangsbepaling II gehandhaafd wordt, geen verdere toelichting.

Artikel 11. Onschendbaarheid der woning. Een voorschrift gelijkloidend aan artikel 158 Grondwet is reeds lang in Indië gemist. Voor een groot deel is art. 429 van het nieuwe wetboek van Strafrecht evenals tevoren artikel 131 van het Inlandsch strafwetboek een doode letter geweest niet alleen omdat een nauwkeurige aanwijzing van de ambtenaren aan wie huiszoeking onder de Inlandsche en met haar gelijkgestelde bevolking geoorloofd was vrijwel en een aanwijzing der daarbij in acht te nemen vormen geheel ontbrak, maar ook omdat zelfs de verplichting tot vaststelling van zoodanige bepalingen niet was opgelegd.

Behalve van de woningen in het grondwetsartikel bedoeld, is hier ook melding gemaakt van de woningerven evenals dit geschiedt in artikel 429 W. v. S.

Het tweede lid maakt het mogelijk de bevoegdheid tot het aanwijzen van de personen en het voorschrijven van de vormen in lid 1 bedoeld over te dragen aan de wetgevende overheden in de gouvernementen, steden en gemeenten. Deze overdracht zal noodig kunnen worden, zoowel ingeval de landswet mocht besluiten bepaalde heffingen voor welke oplegging of invordering huiszoeking mogelijk moet zijn, aan de autonome gebiedsdeelen over te dragen, als in geval voor de nasporing van strafbare feiten de landswet regelingen aan de overheden mocht overdragen, terwijl bovendien eigen verordeningen bijv. op het stuk van openbare zedelijkheid het bezit van de hier bedoelde bevoegdheid voor de overheden in de gebiedsdeelen wenschelijk kan maken.

3. Wettig bestaande lichamen kunnen aan de bevoegde macht enkel verzoeken indienen over onderwerpen tot hun bepaalden werkkring behoorende.

Artikel 9.

1. Vreemde adeldom kan door Nederlandsche onderdanen niet worden aangenomen.

2. Vreemde ordeteekenen, titels, rangen en waardigheden kunnen door hen niet worden aangenomen zonder verlof des Konings.

Artikel 10.

Niemand mag in hechtenis genomen worden dan in de gevallen bij landswet bepaald.

Artikel 11.

1. Het betreden van en binnentreden in woningen en woningerven tegen den wil van den bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij landswet aangewezen en met inachtneming van bij landswet voorgeschreven vormen.

2. De landswet kan het geven van regelen als in het eerste lid bedoeld overdragen aan de wetgevende overheden in artikel 4 onder VII bedoeld.

Artikel 12. **Brievengeheim.** Vergelijk artikelen 87 R.R. en 159 Grondwet. Eenerzijds onderging het artikel uitbreiding door ook, in overeenstemming met de artikelen 430 e.v. W. v. S., melding te maken van het telegraaf- en telefoongeheim; anderzijds beperking door niet meer de aan andere instellingen van vervoer toevertrouwde brieven uitdrukkelijk te noemen en door niet uitdrukkelijk reeds in de staatswet een rechterlijk bevel te eischen.

Doel van elke bepaling omtrent dit onderwerp is, private personen veilig te stellen tegenover willekeurig optreden van politie en administratie en dus te voorkomen dat misbruik zou worden gemaakt door de overheid van de aan haar toevertrouwde briefwisseling enz.

Om dit doel te treffen is de ontworpen bepaling voldoende. Overigens kan het geheele onderwerp veilig aan de landswet worden overgelaten.

Onder den term telegraaf- en telefoondienst vallen zoowel de openbare (lands-) diensten als ook de voor openbaar verkeer opengestelde particuliere diensten.

Naast de gemelde diensten nog andere instellingen van vervoer te noemen is te eenenmale onnoodig; waar het op aan komt is het vertrouwen te beschermen dat in de overheid wordt gesteld; de landswetgever met de uitvoering van dat artikel belast, zal ongetwijfeld zoodanige maatregelen weten te nemen dat het geheim bewaard blijve onverschillig welke vervoerinrichting wordt gebezigd.

Artikel 13. **Drukpersvrijheid.** Sinds de inwerkingtreding van het Koninklijk besluit opgenomen in Stbl. 1906 No. 270 bestaat feitelijk in Indië volkomen drukpersvrijheid en is dus het eerste lid van artikel 110 R.R. niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid. Waar het uitgesloten schijnt dat de wetgever ooit weer terug zal komen op de afschaffing van het preventieve toezicht op de drukpers en hij ook in de toekomst de noodzakelijke bescherming van orde en rust uitsluitend zal willen zoeken in de toepassing van middelen van repressie, kan er geenerlei bezwaar zijn de bepaling van artikel 7 der Grondwet ook voor Indië over te nemen. Dit lid behoort dus te vervallen.

Het tweede lid van artikel 110 R.R. is verouderd en kan reeds daarom niet meer gehandhaafd worden, omdat het verhinderen zou tegen in Nederland gedrukte stukken het preventief optreden mogelijk te maken dat Stbl. 1900 No. 317 mogelijk maakt tegen vreemde gedrukten.

Artikel 14. **Recht van vereeniging en vergadering.** Gelijkloidend aan artikel 111 R.R. zooals het luidt sinds de wet van 8 Mei 1915 behalve dat in het tweede lid naast de openbare orde ook de openbare rust is genoemd. Wanneer met de bescherming van de openbare orde mag

Artikel 12.

Het geheim van aan den post-, den telegraaf- en den telefoondienst toevertrouwde berichten is onschendbaar behalve in de gevallen bij landswet voorzien.

Artikel 13.

Het openbaren van gedachten en gevoelens door middel van de drukpers is vrij, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de landswet.

Artikel 14.

1. Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.

geacht worden bedoeld te zijn bescherming van de geordende inrichting van staat en maatschappij, dan dekt dit begrip niet volkomen ook de handhaving van de rust in de maatschappelijke samenleving en komt het dus in elk geval zekerheidshalve wenschelijk voor deze afzonderlijk te vermelden.

Artikel 15. *Godsdienstvrijheid.* Vergelijk art. 119 R.R. Het nieuwe artikel vult het oude enkel aan met den last tot gelijke bescherming van alle kerkgenootschappen en geloofsgemeenschappen. Het spreekt uiteraard vanzelf, dat vrijheid van belijdenis nimmer eenige overtreding der strafwet dekken kan, zoodat het tweede deel van het oude artikel zonder bezwaar kon worden weggelaten.

De bepalingen van de artikelen 120—124 R.R. zijn niet overgenomen omdat ze onderwerpen regelen welke zoo geheel van eigen Indisch belang zijn dat ze voortaan ter regeling behooren te staan door de landswet. Daarom wordt dan ook in artikel III der overgangsbepalingen aan de landswet de macht gegeven ze door nieuwe regelingen te vervangen. In de Commissie werd het vertrouwen uitgesproken dat aan het in artikel 122 R.R. bepaalde nimmer afbreuk zou worden gedaan.

Artikel 16. *Verkeersvrijheid.* Het Regeeringsreglement kent, evenmin als de Grondwet, een artikel van gelijke strekking. Het komt echter noodig voor ook de verkeersvrijheid te waarborgen en deze op te nemen onder de grondrechten van de bevolking. Actueel wordt aan het gaan naar het buitenland geen belemmering in den weg gelegd, behalve voor reizigers voor Mekka (Stbl. 1909 No. 396) en voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen die Atjeh en Onderhoorigheden willen verlaten met bestemming naar het buitenland (Stbl. 1898 No. 141), welke laatste regeling ook aan het binnenlandsch verkeer beperkingen oplegt. Overigens is het reizen van Inlanders en Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera en van die gebiedsdeelen naar de gewesten daarbuiten aan geenerlei beperking onderworpen (Stbl. 1914 No. 760) terwijl aan het verkeer in de laatstbedoelde gewesten slechts in enkele gevallen beperking wordt opgelegd (zie art. 2 Stbl. 1918 No. 694).

De bedoeling van het voorgeslagen artikel is natuurlijk niet aan de zoeven bedoelde beperkingen een einde te maken. De staatsbladen waarin die beperkingen zijn vervat zullen volgens bepaling IV der overgangsbepalingen gehandhaafd blijven tot de landswet daarin nader voorziet.

De Commissie meent echter dat voortaan alleen zoodanige beperkingen van de verkeersvrijheid der ingezetenen op den duur geoorloofd zijn welke strekken in het belang van de openbare orde en rust en zij wenscht dus dat bij herziening der gemelde bepalingen uitdrukkelijk zal worden onderzocht of dat belang de aangeduide beperkingen wel noodzakelijk maakt.

2. De landswet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde en rust.

Artikel 15.

1. Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid.
2. Aan alle kerkgenootschappen en geloofsgemeenschappen wordt gelijke bescherming verleend.

Artikel 16.

Aan alle ingezetenen is gelijke vrijheid van verkeer gewaarborgd behoudens de voorschriften der landswet in het belang van de openbare orde en rust.

Anderzijds rechtvaardigt het artikel dan ook zoodanige bepalingen, indien die voor het aangegeven doel noodig worden geacht. De wetgever moet de vrijheid behouden om gelijk de bepalingen op toelating en vestiging hem vrijheid geven het Land tegen het binnenkomen van ongewenschte vreemdelingen te bewaren, ook de afzonderlijke deelen van Indië te vrijwaren voor den toevloed van voor de openbare orde of rust gevaarlijke individuen, ingezetenen zoowel als anderen, wanneer dit voor het aangegeven doel noodig mocht worden geoordeeld, en daartoe de overbeden van de noodige macht te voorzien.

Artikelen 17—21. De rechtspraak. In de staatswet die de beginselen voor de landsordening van Indië regelen zal, kunnen bepalingen omtrent de rechtspraak niet worden gemist. Het belang bij de regeling van dit onderwerp is zoo groot dat de staatswetgever die behoort vast te leggen. Geeft voor Nederland de grondwet zoodanige regelingen, voor Indië zal dit moeten geschieden in de wet die tot zekere hoogte de grondwet voor het land zal zijn.

Nieuwe beginselen worden in deze artikelen niet uitgesproken; men vindt de regeling daarvan in het tegenwoordig Regeeringsreglement met andere woorden maar in denzelfden gedachtengang terug. Noch de uitdrukkelijke vermelding van de rechtspraak door arbiters, noch de gegeven mogelijkheid van opdracht aan de rechterlijke macht van de administratieve rechtspraak, zijn als nieuwigheid te beschouwen.

Afwijkend van het Regeeringsreglement is enkel de aanwijzing van de plaats die de inheemsche rechtspraak inneemt. Stelt artikel 74 R.R. deze als het ware op één lijn met de rechtspraak in naam des Konings, behalve dan in zoover dat ze niet tot voorwerp van nadere regeling werd gemaakt, de richting waarin de Indische wetgever allengs meer beslist is werkzaam geweest, wijst op een principiële verandering van denkbeelden. Allengs is immers voor vele deelen van Indië de inheemsche rechtspraak aan beperkende en regelende bepalingen onderworpen geworden, bepalingen die zich niet enkel met de aanwijzing der rechters en met de procedure bezig houden maar die ook zelfs betreffen het materiële, door die rechters toe te passen recht; voorts is in de meeste streken van inheemsche rechtspraak deze onderworpen aan het toezicht, verbeterings- en vernietigingsrecht van het bestuur.

Het zou dus niet ongegrond zijn te zeggen dat de inheemsche rechtspraak thans beschouwd wordt, evenals de gouvernementsrechtspraak, als rechtspraak uitgeoefend door organen van den Lande, welke alleen om bijzondere redenen van politieken aard nog niet is onderworpen aan alle voor de rechtspraak in het algemeen geldende bepalingen.

Dat die rechtspraak onmiskenbare gebreken vertoont behoeft niet meer uitdrukkelijk betoogd te worden. In Indië bestaat daaromtrent vrij wel een *communis opinio*. Bij de Regeering is dan ook de neiging onmis-

Artikel 17.

1. Alom in Indië wordt recht gesproken in naam des Konings.
2. De president van het opperrechterlijk college wordt benoemd en ontslagen door den Koning.

Artikel 18.

1. Onverminderd de bij Landswet te regelen bevoegdheid van partijen om de beslissing van hunne geschillen op te dragen aan scheidsmannen en voor zoover de landswet niet voor bijzondere groepen van geschillen anders bepaalt, is uitsluitend de rechterlijke macht bevoegd tot kennisneming van rechtsvorderingen gegrond op het burgerlijk recht alsmede van strafvervolgingen.

2. Voor zoover niet de landswet anders bepaalt, worden alle geschillen omtrent schuldvorderingen, ook dan als ze niet op het burgerlijk recht gegrond zijn, door de rechterlijke macht beslist.

3. De landswet kan aan de rechterlijke macht de kennisneming opdragen van andere geschillen.

4. Bij verschil omtrent bevoegdheid tusschen de rechterlijke macht en andere met rechtspraak belaste overheden, alsmede bij zoodanig verschil tusschen den hoogsten burgerlijken en den hoogsten militairen rechter beslist de Gouverneur-Generaal in Rade.

Artikel 19.

1. De landswet stelt regelen vast op het gebied van het burgerlijk recht, het strafrecht met inbegrip van het militaire strafrecht, de rechtspleging en de inrichting van de rechterlijke macht.

2. De rechterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door rechters bij landswet aangewezen.

3. Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van den rechter dien de landswet hem toekent,

kenbaar om de inheemsche rechtspraak waar mogelijk, door gouvernementsrechtspraak te vervangen en het moet slechts aan gebrek aan personeel worden toegeschreven dat nog in uitgestrekte streken die vervanging niet is tot stand gebracht. Als gelijk door den kampioen voor de adatrechtspraak, den heer C. Lulofs, bij herhaling is gedaan (Tijdschrift Binnenlandsch Bestuur 1913 en 1915) op behoud van en zelfs terugkeer in vele streken tot die rechtspraak wordt aangedrongen, dan zijn de bezwaren tegen de gouvernementsrechtspraak welke breed worden uitgemeten, nimmer bedenkingen tegen het instituut op zich zelf maar tegen bepalingen en voorschriften, tegen methodes. Deze laatste nu zijn voor zoover zij verkeerd zijn voor verbetering vatbaar, waarbij echter niet mag worden vergeten, dat ze alle samen vormen waarborgen voor volledig en onpartijdig onderzoek, welke juist veelal bij de inheemsche rechtspraak ontbreken, maar zoodanige bezwaren rechtvaardigen nooit de handhaving van de inheemsche rechtspraak.

Het hier gezegde geldt niet enkel omtrent het rechtstreeks bestuurd gebied, maar ook omtrent de landschappen, waar ook thans reeds deels regelingen zijn tot stand gebracht, hetzij dan door het gouvernement, hetzij dan door de landschapsbesturen, deels de rechtspraak nagenoeg geheel bij het gouvernement is overgebracht.

Het is dus niet meer een nieuwe gedachte als artikel 20 eerste lid de inheemsche rechtspraak voortaan als uitzondering beschouwt, in beginsel eigenlijk reeds nu niet meer toelaatbaar, dus tot opheffing gedoemd en dat ze mitsdien uitdrukkelijk haar slechts nog zoolang laat bestaan als de landswet dit gedooft, terwijl voorts, slechts met dit voorbehoud, uitdrukkelijk in artikel 17 de regel wordt gesteld, dat de rechtspraak overal in Indië geschiedt in naam des Konings (artikel 17).

De laatste term wordt hier gebezigd in gelijken zin als in artikel 74 R.R. Daardoor wordt tot uiting gebracht dat de rechtspraak is een openbaring van het hoogste gezag in den staat, waarop ook berust de dwingende kracht aan de rechterlijke vonnissen toegekend; daarin openbaart zich dus ook het van de Regeering van Indië onafhankelijke karakter dat aan de rechterlijke macht wordt toegekend, een karakter, dat mede tot uiting wordt gebracht door de bepaling, dat de president van het hooggerechtshof door de Kroon wordt benoemd (art. 17 lid 2) en dat alle tusschenkomst van de Regeering in zaken van justitie is verboden (artikel 19 slotlid).

Als het ware in één adem met de inheemsche rechtspraak wordt in artikel 20 gesproken over de „zoogenaamde priester-rechtspraak” (1). De overbekende verschillende meeningsuitingen over het karakter der priester-

(1) Een betere benaming is niet te vinden. Wordt thans in artikel 78 R. R. ten onrechte over „priesters” gesproken, ook de tegenwoordig veelal gebezigde term „godsdiensstige” rechtspraak verdient geen goedkeuring.

4. Alle tusschenkomst van de Regeering in zaken van justitie, niet bij deze wet toegestaan, is verboden.

Artikel 20.

1. Met afwijking van het bepaalde in de voorgaande drie artikelen wordt, totdat bij landswet anders is bepaald, de in sommige gebiedsdeelen nog onder de daar inheemsche bevolking bestaande rechtspraak volgens de volksinstellingen gehandhaafd.

2. De thans in sommige streken wettig bestaande zoogenaamde priesterrechtspraak wordt gehandhaafd zoolang niet de landswet anders mocht bepalen.

3. De landswet kan voor de in het eerste en in het tweede lid bedoelde rechtspraak voorzieningen treffen ter voorkoming van misbruiken en bevordering van regelmatige en onpartijdige afdoening van zaken.

Artikel 21.

Vonnissen en bevelschriften door in naam des Konings rechtsprekende rechters in het rijk in Europa, Indië, Suriname, of Curaçao geweest en uitgevaardigd alsmede de in executorialen vorm uitgegeven grossen van aldaar verleden authentieke akten aan welke gelijke kracht als aan vonnissen is toegekend, kunnen in het geheele Koninkrijk worden ten uitvoer gelegd.

rechtspraak behoeven zeker thans niet meer te worden in herinnering geroepen. Ze behooren nu tot de historie.

Uitgegaan mag worden van de thans algemeen gehuldigde opvatting dat de priesterrechtbank, de „raad agama” is een rechterlijk college, haar uitspraak een vonnis. Het verschil met de andere rechtspraak is alleen dit, dat ze geschiedt door bijzondere rechters, welke in den regel gezocht worden onder de functionarissen van den Mohammedaanschen eeredienst, dat de bevoegdheid beperkt is, dat aan de vonnissen rechtsdwang is onthouden, en dat het toegepast wordend materiëel recht is het, op het aan deze rechters aangewezen gebied meer dan op andere terreinen, met Mohammedaansche godsdienstige regelen doorweven adatrecht.

De priesterrechtspraak is te beschouwen als een overblijfsel, in het gebied der gouvernementsrechtspraak, van vroegere inheemsche rechtspraak, en zij zal reeds daarom op den duur hetzelfde lot behooren te ondergaan als de andere inheemsche rechtspraak, dus eerlang moeten verdwijnen. De rechtspraak ook in privaatrechtelijke zaken is een te teer belang der justitiabelen dan dat ze ooit — tenzij die justitiabelen het zelf willen — zou mogen worden onttrokken aan alle waarborgen voor deskundigheid en onpartijdigheid die het Land noodig oordeelt. Dit beteekent overigens niet een verandering in wezen, alsof de beoordeeling van geschillen omtrent huwelijks- en erfrecht onder Mohammedanen voortaan op anderen grondslag zou behooren te geschieden, dan thans. Maar alleen dit, dat deze rechtspraak zal behooren te worden ingelijfd in het gewone rechtswezen en aan dezelfde fundamenteele eischen als bij dat laatste gesteld worden, zal moeten voldoen.

In de eerste twee leden van artikel 18 wordt de inhoud van artikel 78 lid 1 R.R. en art. 2 R.O. weergegeven met de oplossing tevens van het bekende geschilpunt waartoe eerstbedoelde bepaling aanleiding heeft gegeven, in den zin waarin dit thans door vaststaande jurisprudentie reeds opgelost is (vergelijk *Kleintjes Staatsinstellingen* 3e druk blz. 160 e.c.) n.l. dat de strekking van de vordering, niet de grondslag waarop deze berust, over de bevoegdheid van den rechter beslist.

Niet overgenomen is de bepaling van artikel 82 lid 1 R.R. (= art. 2 lid 2 R.O.) omdat die bepaling moet geacht worden reeds lang hare beteekenis te hebben verloren. De wettelijke voorschriften welke in strijd met artikel 78 lid 1 R.R. de administratie maakten tot rechter in privaatrechtelijke aangelegenheden zijn thans of vervallen, of uitdrukkelijk ingetrokken (voor dit laatste vergelijk *Stbl.* 1890 No. 73) maar zelfs al ware dit anders, dan zou naast de voorgestelde overgangsbepaling IV een afzonderlijk voorschrift voor administratieve rechtsgeschillen niet meer noodig zijn.

Voor zoover het oude artikel betreft, sprekende over zaken welke uit h a r e n a a r d ter beslissing staan van dat gezag, daarmede het oog ge-

vestigd houdend op rechtsgeschillen — en alleen daarop kan het doelen — past het voorschrift niet meer naast de bepaling van artikel 18 lid 1 (78 lid 1 R.R.) die de rechterlijke macht uitsluitend bevoegd verklaart in geschillen van straf- en privaatrecht. Overneming van het oude voorschrift is dus in elk geval te eenenmale onnoodig.

Bij de geheel secundaire beteekenis die de wet toekent aan de priesterrechtspraak past het niet daarin een regeling op te nemen van conflicten van attributie tusschen haar en de rechtspraak in naam des Konings, gelijk thans in het Regeeringsreglement (artikel 83) is gegeven. Voor zooveel noodig zal daarin de landswet moeten voorzien. Tot een nieuwe regeling komt zal het thans ook feitelijk geldend artikel 3 R.O. blijven gelden.

Evenmin behoort in de staatswet voor te komen een regel omtrent de beslissing van zoodanige conflicten tusschen de gouvernementsrechtspraak en de inheemsche. De bevoegdheid tot het stellen van regelen omtrent de inheemsche rechtspraak gegeven aan de landswet omvat ook de bevoegdheid voor de oplossing van deze conflicten regelen te stellen.

De beslissing van conflicten van attributie tusschen den burgerlijken en den administratieven rechter blijft ook volgens deze wet (artikel 18 lid 4) opgedragen aan den Gouverneur-Generaal in Rade aldus opnieuw een grondslag gevende aan het ook thans ten deze nog toepasselijke artikel 57 der instructie voor het hooggerechtshof opgenomen in Staatsblad 1819 No. 20.

Wat betreft de beslissing omtrent jurisdictie-geschillen tusschen den burgerlijken en den militairen rechter voorziet de wet — in dezelfde bepaling — alleen in die tusschen het burgerlijke en het militaire hooggerechtshof. De voorziening omtrent andere dergelijke geschillen worde geregeld door de landswet. Tot een nieuwe regeling komt zal artikel 162, 4o. R. O. blijven gelden.

Omtrent de wetgeving op het gebied van het formeele, zoowel als van het materiële recht laat artikel 19 der landswet volkomen vrijheid, bindt haar ook niet uitdrukkelijk aan het Nederlandsche voorbeeld. Het geldt hier een inwendige aangelegenheid van Indië. Dit sluit echter niet uit, dat het Nederlandsche voorbeeld gevolgd zal kunnen worden. Het zal integendeel raadzaam zijn zooveel mogelijk Holland te volgen. Enkel behoort de tegenwoordige praktijk volgens welke steeds gewacht wordt op het totstandkomen der regelingen in Nederland, alvorens men die regelingen in Indië ter hand neemt, te worden besloten. Vergelijk overigens hetgeen is opgemerkt in de 2e afdeeling van de algemeene toelichting, bldz. 80 en v.v. Men bedenke intusschen dat de staatswetgever kan ingrijpen wanneer ooit reden mocht zijn om aan te nemen dat door de landswet het belang van het Koninkrijk zou zijn geschonden.

Artikel 75 R.R. is niet overgenomen omdat de daarin vervatte regelen niet in de staatswet, maar in de landswet thuis behooren. Het gemelde

artikel wordt in artikel II der overgangsbepalingen voorloopig gehandhaafd tot tijd en wijle de landswet anders zal bepalen. Verwezen wordt voor het overige naar het terzake het 2e hoofdstuk van de algemeene beschouwingen aangeteekende, waarin is uiteengezet welke beginselen door de, ter vervanging van artikel 75 noodige landswet zullen behooren te worden gehuldigd.

Artikel 21 is in beginsel gelijk aan artikel 104 R.R. maar bij de redactie zijn de overeenkomstige artikelen van de regeeringsreglementen voor de West gevolgd.

Het is minder eigenaardig dat deze ook Nederland verbindende bepalingen worden opgenomen in staatswetten meer bijzonder de andere staatsonderdeelen betreffende. Deze overweging is echter niet belangrijk genoeg om ervan terug te houden ter zake in deze staatswet een regeling te treffen, tenzij besloten mocht worden een bepaling van de bedoelde strekking in de grondwet op te nemen. Aan dit laatste zou de Commissie eventueel de voorkeur geven.

HOOFDSTUK II.

V a n d e s a m e n s t e l l i n g v a n d e R e g e e r i n g .

Voor de algemeene toelichting betreffende dit hoofdstuk wordt verwezen naar de algemeene toelichting, afdeelingen I en III.

Alleen zij hieraan toegevoegd, dat de Luitenant-Gouverneur-Generaal uit dit ontwerp verdwenen is.. Heeft de praktijk van het bestaande Regeeringsreglement reeds de overbodigheid van dit ambt, dat ook sinds 1830 nooit is vervuld, aangetoond (zie Kleintjes I blz. 243) dit geldt nog meer, nu de regeering niet meer aan één persoon maar aan een college is toevertrouwd, terwijl de functies van den Luitenant-Gouverneur-Generaal, in het R.R. uitdrukkelijk vermeld (zie art. 4, lid 3 en art. 13) voortaan even goed als tot nu toe door den Vice-President van den Raad van Indië zullen kunnen worden vervuld; art. 26 en 27 van het ontwerp.

Art. 22, lid 1 geeft de samenstelling van de Regeering aan vgl. art. 3 en de toelichting daarop.

Lid 2 zie de afdeeling IV der Algemeene toelichting.

Art. 23 = art. 2, lid 2 R.R.

HOOFDSTUK II.

Van de samenstelling van de Regeering.

Artikel 22.

1. De Regeering bestaat uit den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië.
2. De departementen van algemeen bestuur staan onder leiding van leden der Regeering, daartoe door den Gouverneur-Generaal aangewezen.

Artikel 23.

1. De Gouverneur-Generaal wordt door den Koning benoemd en ontslagen.

Art. 24 = art. 5 R.R. met eenige verandering van terminologie.

Art. 25. Het heeft wel geen toelichting noodig, dat bij de veranderde orde van zaken de aanvaarding van de waardigheid niet meer in eene besloten vergadering van den Raad van Indië maar in het openbaar, in eene plechtige bijeenkomst van de Landsstaten behoort plaats te hebben. Zie ook art. 15 R.R. Sur. en Cur.

Art. 26 = art. 13 R.R. eenigszins herzien. Ten eerste is hier natuurlijk de Luitenant-Gouverneur-Generaal geschrapt en ten tweede is het mogelijk gemaakt, dat de Gouverneur-Generaal alle of slechts een deel van zijne functies overdraagt naarmate hij het wenschelijk oordeelt. Wie de wettelijke vervanger is van den Vice-President blijkt uit het Reglement van Orde, in art. 37 vermeld.

Art. 27 = art. 14 R.R. aangevuld met den wettelijken vervanger.

2. Hij mag zijne waardigheid niet nederleggen noch Indië verlaten zonder machtiging van den Koning.

Artikel 24.

De Gouverneur-Generaal legt in handen van den Koning, of, op Konings machtiging, in eene vergadering van den Raad van Indië den volgenden eed (verklaring en belofte) af:

„Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot Gouverneur-Generaal over Indië „benoemd te worden, direct of indirect aan geene personen, wie het ook „zij, onder wat naam of voorwendsel ook, eenige giften of gaven beloofd „of gegeven heb, noch beloven of geven zal.

„Ik zweer (beloof) dat ik, om iets in deze betrekking te doen of te „laten, van niemand hoegenaamd eenige beloften of geschenken aannemen „zal, direct of indirect.

„Ik zweer (beloof) dat ik den Koning gehouw en getrouw zal zijn.

„Ik zweer (beloof) dat ik de welvaart van Indië naar mijn vermogen „bevorderen zal.

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet; dat ik de staatswet „op de landsordening van Indië en alle andere voor Indië geldende wet- „telijke regelingen steeds zal onderhouden en doen onderhouden en dat „ik mij in alles zal gedragen zooals een braaf en eerlijk Gouverneur- „Generaal betaamt.

„Dat zweer, (verklaar en beloof) ik”.

Artikel 25.

De Gouverneur-Generaal aanvaardt zijne waardigheid in eene plechtige bijeenkomst van de Landsstaten en brengt die aanvaarding bij proclamatie ter kennis van de bevolking.

Artikel 26.

Wanneer ziekte of afwezigheid van den Gouverneur-Generaal eene voorziening noodzakelijk maakt, kan hij de uitoefening van zijn ambt tijdelijk geheel of ten deele opdragen aan den Vice-President van den Raad van Indië of diens wettelijken vervanger op zoodanigen voet als Hij zal noodig oordeelen.

Artikel 27.

Wanneer de waardigheid van Gouverneur-Generaal openvalt en de benoeming van den opvolger niet geschied, of in Indië niet bekend is, gelijk mede wanneer de benoemde in de dadelijke aanvaarding wordt

Art. 28. Dit artikel heeft art. 23 R.R. Sur. Cur. als voorbeeld. De aldaar voorkomende bepaling, dat de Gouverneur niet zonder zijne toestemming als getuige in een rechtsgeding geroepen kan worden — zie ook 230 Rv., 413 Sv., S. 1914: 317, art. 78, — is niet overgenomen, primo, omdat het niet van genoegzaam belang is, om haar in de staatswet op te nemen en evenals nu volstaan kan worden met dergelijke voorschriften in de processueele wetgeving te plaatsen en secundo, omdat het verschijnen als getuige toch moeilijk kan beschouwd worden als een aantasting van het prestige van den G. G. hetgeen bij strafvervolging en faillissement of gijzeling wel het geval is.

Lid 2 geeft duidelijker dan 102 R.R. aan, dat de Indische strafrechter ook niet bevoegd is, wanneer de G. G. na zijn aftreden, wordt vervolgd om feiten, gedurende zijn ambtsbekleeding gepleegd, hetgeen tot nu toe uitdrukkelijk alleen voor ambtsmisdriven was bepaald, zie art. 164 G. W.

Lid 3 = art. 102 R.R. scherper geformuleerd.

Art. 29. In tegenstelling met het tegenwoordige R.R. (art. 7) wordt het aantal leden van den Raad van Indië niet vastgelegd. Het kwam de Commissie beter voor, het aantal elastisch te maken, nu de leden van den Raad met de leiding der departementen van bestuur worden belast, en de mogelijkheid zich kan voordoen, dat voor een bepaald departement onder de aanwezige leden geen geschikte kracht aanwezig is.

Art. 30. Zie hierover in het bijzonder afdeeling IV van de algemeene toelichting.

Lid 1. Al is geen maximum aantal leden vastgesteld, zoo zal het hier vermelde getal vijf wel op een derde van het totaal neerkomen.

verhinderd, treedt de Vice-President van den Raad van Indië of diens wettelijke vervanger op als waarnemend Gouverneur-Generaal.

Artikel 28.

1. De Gouverneur-Generaal kan, zoolang hij deze waardigheid bekleedt, niet voor den strafrechter in Indië getrokken, noch aldaar failliet verklaard of in gijzeling gesteld worden.

2. Hij kan, ook na de nederlegging van zijne waardigheid, wegens feiten gedurende zijn ambtsbekleeding gepleegd, in Indië niet tot straf worden vervolgd.

3. Hij staat in Nederland, behalve wegens ambtsmisdriven terecht voor den rechter die volgens de aldaar geldende wetten op grond van den aard van het feit bevoegd zou zijn geweest indien dat gepleegd ware in de plaats waar de zetel der Regeering in Nederland is gevestigd.

Artikel 29.

1. De Raad van Indië wordt voorgezeten door den Gouverneur-Generaal.

2. Hij bestaat uit een Vice-President en zoovele gewone leden als de Koning zal bepalen.

Artikel 30.

1. Vijf leden van den Raad van Indië worden door den Koning benoemd, na ontvangst van eene door de Landsstaten bij den Gouverneur-Generaal in te dienen aanbeveling.

2. De aanbeveling wordt opgemaakt in de eerste zitting na afloop van elke vernieuwde samenstelling van de Staten, volgens het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. De landswet stelt daarvoor regelen vast.

3. In tusschentijds te vervullen plaatsen wordt op gelijke wijze voorzien.

4. De aldus benoemde leden nemen zitting voor den tijd, eindigende bij de eerstvolgende vernieuwde samenstelling der Landsstaten; zij treden eerst af op het tijdstip waarop hunne opvolgers hun ambt aanvaarden.

5. Elke aanbeveling moet dubbel zooveel verschillende namen tellen als er vacatures te vervullen zijn.

Art. 31 en 32 = art. 10 R.R. met weglating van het overtollige lid, zoomede van de woorden „met redenen omkleede”, aangezien als vanzelfsprekend mag worden aangenomen, dat de Gouverneur-Generaal zijn aanbeveling zal motiveeren.

Art. 33 is ongeveer gelijk aan art. 11 R.R.

Art. 34 = art. 9 R.R. met de logische uitbreiding tot de zelfstandige gebiedsdeelen.

Art. 35 = art. 3 R.R. jcto. art. 9 lid 2. In verband met het vierde lid van art. 62 van het R.R., waardoor o. m. de mogelijkheid in het leven is geroepen om gronden in erfpacht af te staan, is in het 3de lid het woord „erfpachter” opgenomen.

Artikel 31.

1. De Vice-President en de niet in het voorgaande artikel vermelde leden van den Raad worden door den Koning benoemd na ontvangst van eene aanbeveling van ten minste twee personen voor elke vacature, door den Gouverneur-Generaal, den Raad van Indië gehoord, den Koning aan te bieden.

2. Zij worden door den Koning ontslagen.

Artikel 32.

Indien de belangen van 's Lands dienst vorderen dat een opengevallen plaats onmiddellijk worde vervuld, voorziet de Gouverneur-Generaal in de waarneming van het lidmaatschap.

Artikel 33.

De Vice-President en de leden van den Raad van Indië leggen vóór de aanvaarding hunner bediening in handen van den Koning of van den Gouverneur-Generaal den volgenden eed (verklaring en belofte af):

„Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot Vice-President (lid) van den Raad „van Indië benoemd te worden, direct of indirect aan geene personen „onder wat naam of voorwendsel ook, eenige giften of gaven beloofd of „gegeven heb, noch beloven of geven zal.

„Ik zweer (beloof) dat ik, om iets in deze betrekking te doen of te „laten, van niemand hoegenaamd beloften of geschenken aannemen zal, „direct of indirect.

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan den Koning.

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet en aan de Staatswet „op de landsordening van Indië en alle andere voor Indië geldende wette- „lijke regelingen.

„Ik zweer (beloof en verklaar) dat ik, door mijne daden en raadge- „vingen, naar mijn vermogen zal medewerken tot bevordering van de „welvaart van Indië”.

Artikel 34.

De leden van de Regeering mogen geen andere bezoldigde ambten in dienst van den Lande dan wel in dienst van een der zelfstandige gebiedsdeelen van Indië bekleeden.

Artikel 35.

1. De leden van de Regeering mogen noch rechtstreeks noch zijde- lings deelhebber zijn in, noch borg zijn voor eenige onderneming ten

Art. 36 = art. 19 R.R. De daarvermelde uitzondering is niet overgenomen, omdat art. 18 R. R. niet meer in dit ontwerp voorkomt.

Art. 37 zie art. 7 R.R.

Niet meer de Kroon, doch het college zelf stelt voortaan zijn reglement van orde vast, daar dit eene bevoegdheid is, die van nature aan een college toekomt. En eveneens zal dit voortaan niet meer in duisternis gehuld blijven; zie lid 2.

Art. 38 = art. 7 lid 1 en 3 R.R.

Art. 7 lid 2 R.R. was noodig, toen de Raad van Nederlandsch-Indië slechts een medewetgevend en adviseerend lichaam was, maar is geheel overbodig geworden, nu hij met den Gouverneur-Generaal de Regeering vormt. De hier geschonken bevoegdheid komt hem vanzelf toe.

HOOFDSTUK III.

V a n d e s a m e n s t e l l i n g v a n d e L a n d s s t a t e n .

Artikel 39. Het verdient aanbeveling den zittingstijd van drie jaren, bij art. 137 R.R. voor de leden van den Volksraad aangenomen, voor de leden der Landsstaten op vier jaren te stellen. Door gedurende een periode van vier jaren hun zetel in te nemen, zullen deze leden langer ten algemeene nutte partij kunnen trekken van de door hen in het vertegenwoordigend lichaam gaandeweg verworven ervaring, zonder dat toch de periode te lang is om den band tusschen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden te doen verslappen.

grondslag hebbende eene overeenkomst om winst of voordeel aangeaan met het Land of eenig zelfstandig gebiedsdeel van het Land.

2. Zij mogen, behalve openbare schuldbrieven, geene schuldvoor-
ringen ten laste van het Land of van eenig zelfstandig gebiedsdeel van
Indië bezitten.

3. Zij mogen geen deel hebben, rechtstreeks noch zijdelings in onder-
nemingen van handel en scheepvaart in Indië gevestigd of aldaar haar
bedrijf uitoefenende, noch aldaar eigenaar, erfpachter of huurder van
landerijen zijn.

Artikel 36.

Al wat in deze wet omtrent de bevoegdheid van den Gouverneur-
Generaal is bepaald, is toepasselijk op hem die de waardigheid tijdelijk
uitoefent.

Artikel 37.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade stelt een reglement van orde
voor de vergaderingen van den Raad vast, hetwelk de verplichting tot
geheimhouding regelt.

2. Het reglement van orde wordt openbaar gemaakt door plaatsing
in het officieel nieuwsblad.

Artikel 38.

De Gouverneur-Generaal in Rade wordt bijgestaan door een griffier
en zooveel ander personeel als hij zal noodig oordeelen.

HOOFDSTUK III.

Van de samenstelling van de Landsstaten.

Artikel 39.

1. Het vertegenwoordigend lichaam van Indië draagt den naam
van Landsstaten.

2. De leden van de Landsstaten nemen zitting voor een tijdvak van
vier jaren.

3. Het eerste vierjarig tijdvak vangt aan op den tweeden Dinsdag
der maand September van het jaar

Artikelen 40 en 41. In het algemeen is het zeker wenschelijk, dat een bevolking van ongeveer 50 millioen zielen door een niet te gering aantal leden worde vertegenwoordigd. Maar ook andere overwegingen doen hun invloed gelden. Met name moet rekening worden gehouden met den stand der volksontwikkeling en met het feit, dat zoovele ontwikkelde Inlanders ambtelijke posities innemen, hetgeen hun deelneming aan het politieke leven vaak niet zal vergemakkelijken.

Met het oog op een en ander zal het zaak zijn, aan de regeling van het aantal leden eenige elasticiteit te geven. De landswet bepale het aantal leden dat buiten den Voorzitter moet worden gekozen of benoemd. Slechts geve de beginselenwet het maximum aantal gekozen leden aan, met vermelding van de verhouding waarin het aantal benoemde tot dat der gekozen leden zal staan.

De beginselen van het kiesstelsel worden elders nader toegelicht. (Zie afd. VII der algemeene toelichting).

Artikel 42, lid 1 en 2. Het door de Commissie verdedigde stelsel brengt mede dat verdeeling van het Land in kiesdistricten onafwendbaar is, en evenzoo verdeeling van het aantal gekozen leden van de Landsstaten over de districten. Het is het best dat de districten-indeeling zich voorloopig zoo na mogelijk zal aansluiten aan de bestaande bestuursindeelingen. Dus wordt op Java en Madoera elke stad en elk gewest één kiesdistrict; in de gewesten buiten Java en Madoera worde rekening gehouden minder met de indeeling in gewesten in verband voorts met de beantwoording van de vraag, waar om technische redenen geen bezwaar tegen instelling van verkiezingen bestaat. In hoofdstuk VII der algemeene toelichting zijn de denkbeelden der Commissie hieromtrent uiteengezet.

Bij de verdeeling der leden over de districten moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat Java en Madoera veel dichter bevolkt zijn dan de andere eilanden en zij dus ook een grooter aantal afgevaardigden zullen hebben aan te wijzen en voorts dat de steden, om niet achter te staan bij de gemeenten in verhouding een grooter aantal leden zullen moeten aanwijzen. Ook hieromtrent zie men voormelde algemeene toelichting.

Lid 3 ziet op de drie groepen van kiezers waarin volgens de algemeene toelichting de Commissie de kiezers wil zien ingedeeld.

Artikel 43. Het eerste lid is in de algemeene toelichting volledig toegelicht.

Het tweede lid houdt verband met de omstandigheid dat, gelijk uit de algemeene toelichting blijkt, het mogelijk wordt geacht dat de opvattingen der niet-inheemsche bevolking zich zullen verzetten tegen toekenning van kiesrecht aan alle in dat artikel genoemden.

Artikel 40.

De Landsstaten bestaan uit een Voorzitter en een bij landswet te bepalen aantal andere leden, van welke laatsten een deel wordt gekozen door de kiesgerechtigden en de overigen worden benoemd door den Gouverneur-Generaal in Rade.

Artikel 41.

1. Het aantal gekozen leden der Landsstaten bedraagt ten hoogste tachtig.

2. Het aantal benoemde leden bedraagt ten hoogste het een vierde van het aantal gekozen leden vermeerderd met een bij landswet te bepalen aantal vertegenwoordigers voor die gebiedsdeelen waar de plaatselijke toestanden het instellen van verkiezingen niet toelaten.

Artikel 42.

1. De verkiezing geschiedt in kiesdistricten, welke bij landswet worden aangewezen.

2. De landswet bepaalt voor elk kiesdistrict het aantal van de aldaar te verkiezen leden.

3. De landswet regelt op den grondslag van de mate van ontwikkeling der kiesgerechtigden hunne indeeling in kiezerslichamen, welke samenstelling voor verschillende districten of gebiedsdeelen anders kan zijn.

Artikel 43.

1. Gerechtigd zijn tot het verkiezen van leden der Landsstaten alle Nederlandsche onderdanen, ingezetenen van Indië, die den leeftijd van vijf en twintig jaar hebben voltooid, die het Nederlandsch of het Maleisch dan wel een der talen welke in het district binnen hetwelk deze onder-

Deze zijn naast andere de punten waaromtrent de speciale kiesrecht-commissie welke instelling wordt verzocht onderzoekingen zal hebben in te stellen.

Artikel 44. De vrouw van den belastingplichtige wordt dus zelve als belastingplichtige aangemerkt evenals thans het geval is in artikel 3 der kiesrechtordonnantie voor de gemeenteraden.

Artikel 45. Heeft het oog op de inrichting der verkiezingen. Plaatselijke omstandigheden zullen hier tot verschil van methode aanleiding moeten geven. Dit geldt niet enkel de wijze waarop de analfabeten maar ook waarop de alfabeten moeten worden in de gelegenheid gesteld hun stem uit te brengen. Er is geen bezwaar de stemming te doen plaats hebben in dier voege dat zij wier woonplaats ver afgelegen is van de stembus, hun stembiljet per post inzenden bij het stembureau.

Artikel 46. Zie artikel 5 der kiesordonnantie voor de gemeenteraden; 133 R.R. en artikel 80 G.W.

Onder de redenen van uitsluiting is niet genoemd het hebben ondergaan van een vrijheidsstraf, zulks in verband met het bepaalde in artikel 10 en 35 Wetboek van Strafrecht. Dit wetboek heeft tot stelsel dat ontzetting van bepaalde rechten, w. o. ook behoort het kiezen en de verkiesbaarheid, in bepaalde gevallen door den rechter kan worden uitgesproken bij het uitspreken van de schuldigverklaring. Met dit stelsel zou een voorschrift als het zoeven genoemde te eenenmale in strijd zijn.

Artikel 47. Vergelijk art. 4 kiesordonnantie gemeenteraden.

Artikel 48. Thans geschiedt de aanwijzing van de benoemde leden van den Volksraad eveneens na afloop van de verkiezing. Daardoor zullen vertegenwoordigers worden aangewezen in het bijzonder voor die gedachtestroomingen welke in de verkozen leden nog niet in voldoende mate een deskundig vertolker hebben gevonden (vgl. art. 41, lid 2).

danen gevestigd zijn, inheemsch is, lezen en schrijven, wier namen voorkomen in het vastgestelde kohier van aanslag in eenige landsbelasting en die zich in persoon bij de daartoe bij landswet aangewezen overheid voor het erlangen van kiesrecht hebben aangemeld.

2. Waar in bepaalde gebiedsdeelen de omstandigheden daartoe nopen kan de landswet voor de toekenning van kiesgerechtigdheid afwijkende eischen stellen.

Artikel 44.

Ten aanzien van niet van tafel en bed of van goederen gescheiden echtelieden geldt de belastingaanslag van een der echtgenooten ook voor den ander.

Artikel 45.

De landswet regelt de wijze waarop het kiesrecht wordt uitgeoefend; deze kan voor verschillende districten of gebiedsdeelen verschillend zijn.

Artikel 46.

Van het kiesrecht zijn uitgesloten zij wien dit recht bij rechterlijk gewijsde is ontzegd en zij die bij onherroepelijk geworden uitspraak van den burgerlijken rechter de beschikking of het beheer over hunne goederen hebben verloren.

Artikel 47.

Van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten zij die in gevangenschap, hechtenis of verzekerde bewaring zijn, zoomede gegijzelden.

Artikel 48.

1. De gewone aanwijzing van de benoemde leden der Landsstaten heeft plaats binnen eene maand na den afloop der gewone verkiezing.

2. Indien tusschentijds eene plaats van benoemd lid der Staten openvalt, wordt binnen eene maand een opvolger benoemd.

Artikel 51. Er bestaat geen reden om naast de beslissing over de geloofsbrieven door het college zelf een recht aan den Gouverneur-Generaal te blijven toekennen om de verkiezing of de benoeming te vernietigen (vgl. art. 36 Kon. Besluit 30 Maart 1917 No. 70, Ind. Stbl. No. 442, in verband met art. 138, lid 2 R.R.).

Ook de beslissing of het lidmaatschap verloren is gegaan ingevolge art. 50 zal door het college dienen te worden genomen.

Artikel 52. Vergel. art. 86 G. W., art. 136, lid 1 R.R.

3. De benoemde leden van de Landsstaten worden door den Gouverneur-Generaal in Rade ontslagen.

4. Ontslag kan, tenzij op verzoek, niet anders worden verleend dan op grond van verwaarloozing van de verplichtingen aan het ambt verbonden, dan wel het niet bijwonen der vergaderingen gedurende een tijdperk van meer dan acht maanden.

Artikel 49.

Lid der Landsstaten kunnen alleen zijn Nederlandsche onderdanen, ingezetenen des Lands, die den leeftijd van 30 jaar hebben vervuld, voldoende bekwaam zijn het Nederlandsch te lezen, te schrijven en te spreken en niet van het kiesrecht of van de uitoefening daarvan zijn uitgesloten.

Artikel 50.

De leden der Landsstaten, die niet meer aan de bepalingen van het vorig artikel voldoen, verliezen het lidmaatschap van rechtswege.

Artikel 51.

De Landsstaten onderzoeken de geloofsbrieven van hunne nieuw optredende leden en beslissen de geschillen welke aangaande die geloofsbrieven of, voor zoover de gekozen leden betreft, aangaande de verkiezing oprijzen alsmede die betreffende het verlies van lidmaatschap.

Artikel 52.

De leden der Landsstaten stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die verkiezen of benoemen.

Artikel 53.

Bij het aanvaarden van het lidmaatschap leggen de leden op de wijze van hunne godsdienstige gezindheid den volgenden eed of belofte en verklaring af:

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan den Koning. Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet en aan de Staatswet op de landsordening van Indië.

„Ik zweer (beloof en verklaar) dat ik om tot lid der Landsstaten te worden benoemd, rechtstreeks of zijdelings aan niemand onder welken naam of welk voorwendsel ook, iets heb gegeven of beloofd dan wel zal geven.

Artikel 54, lid 1. Vergel. art. 132, lid 2 R.R.; lid 2, vergel. art. 141 R.R.

Artikel 55. Voortaan zal de zitting van het vertegenwoordigend lichaam met het oog op zijn uitgebreide taak het geheele jaar moeten duren. Wordt voortaan de begroting alleen in Indië behandeld, dan vervalt de reden om de ontwerpen daartoe in Mei in te dienen en kan de aanvang der zitting naar het najaar worden verschoven (vergel. art. 3, al. 2 Compt. wet in verband met art. 139, al. 5 R.R.).

Het reeds ontstane gebruik dat de G. G. de zitting opent ware in de wet vast te leggen. Voor het geval van verhindering zal dan namens hem de Vice-President of een daartoe aangewezen lid van den Raad van Indië kunnen optreden.

De buitengewone zittingen vervallen. Met het oog hierop is echter aan art. 55 een tweede lid toegevoegd dat in de plaats treedt van art. 139, lid 6 R.R. en toegepast kan worden wanneer beoogd wordt na een reces de zitting te doen hervatten.

Artikel 56, lid 1. Vergel. art. 145, lid 1 R.R.

Wat het tweede lid betreft, vgl. art. 142 R.R. Voor dit bijzondere geval is het quorum lager gesteld.

„Ik zweer (beloof) dat ik om iets in deze betrekking te doen of te laten van niemand, rechtstreeks of zijdelings eenige belofte of geschenk zal aannemen.

„Ik zweer (beloof en verklaar) dat ik het mij opgedragen ambt met getrouwheid zal vervullen en mij in alles zal gedragen als een goed lid der Landsstaten betaamt.

„Dit zweer (beloof en verklaar) ik”.

Artikel 54.

1. De Voorzitter van de Landsstaten wordt uit de leden daarvan door den Gouverneur-Generaal in Rade benoemd en door den Gouverneur-Generaal in Rade ontslagen.

2. De Landsstaten benoemen in de eerste vergadering na den aanvang van elke nieuwe zitting een eersten en een tweeden plaatsvervangenden Voorzitter.

3. De griffier der Landsstaten wordt door de Landsstaten benoemd. Hij mag niet tegelijk lid der Staten zijn.

Artikel 55.

1. De zitting van de Landsstaten wordt elk jaar op den tweeden Dinsdag in de maand September door den Gouverneur-Generaal dan wel namens hem door den Vice-President of een daartoe aangewezen lid van den Raad van Indië geopend. De zitting wordt op den aan den openingsdag der nieuwe zitting voorafgaanden dag gesloten.

2. De Voorzitter roept de leden ter vergadering op zoo dikwijls hij dit noodig acht alsmede wanneer of de Gouverneur-Generaal in Rade of ten minste twintig leden den wensch daartoe te kennen geven.

Artikel 56.

1. De Landsstaten mogen niet beraadslagen of besluiten wanneer niet tenminste de helft der zitting hebbende leden tegenwoordig is.

2. Wanneer de Landsstaten niet bijeen zijn, kan in, naar het oordeel van den Gouverneur-Generaal in Rade, spoedeisende gevallen met de oproeping van de op Java en Madoera gevestigde leden worden volstaan maar wordt ook aan de overige leden van de te houden vergadering kennis gegeven. De Landsstaten zijn alsdan tot beraadslagen en be-

Artikel 57. Batavia is niet als zetel der Landsstaten aangewezen zooals in art. 139 R.R. voor den Volksraad is geschied, omdat de mogelijkheid bestaat dat de zetel der Regeering naar Bandoeng zal worden overgebracht. In dat geval zullen ook de Landsstaten aldaar hunne vergaderingen moeten houden. De meerderheid der Commissie bleek geporteerd te zijn voor overbrénging van den zetel naar Bandoeng. De klimatologische voordeelen van Bandoeng, die de arbeidsprestatie zullen verhoogen en verder ertoe zullen leiden dat het gemakkelijker zal vallen personeel voor den gouvernementeelen bureaudienst aan te werven, aangezien dit vrij algemeen liever te Bandoeng dan te Batavia verblijft, gaven bij de beslissing den doorslag. Een kleine minderheid achtte Batavia geschikter uit overweging dat het een centrum van commercieel leven is waarmede de Regeering toch voeling zal moeten houden. Eenige andere leden achtten zich niet competent over deze vraag een oordeel uit te spreken.

Art. 58. Vergel. art. 139 R.R.

De Commissie acht het, in afwijking van hetgeen dusver gegolden heeft, wenschelijk dat, welke beraadslagingen ook met gesloten deuren zijn gehouden, alle beslissingen toch in het openbaar worden genomen.

Artikel 59. Vergel. art. 143, laatste lid R.R.

Artikel 60. Het recht tot ontbinding van de Landsstaten is een voor Indië nieuw instituut. De invoering vindt naar de meening der Commissie hare rechtvaardiging in de omstandigheid dat het vertegenwoordigend lichaam voortaan rechtstreeks aan de landswetgeving zal deelnemen. Aan de door het lichaam uit te brengen stem zal dus voortaan meer waarde moeten worden toegekend. Wanneer nu het vermoeden bestaat dat de samenstelling van het college de stroomingen in het land niet meer genoegzaam wedergeeft, moet de mogelijkheid bestaan om door ontbinding tot een juistere samenstelling te geraken. Uiteraard zal van een middel als dit slechts een spaarzaam gebruik moeten worden gemaakt.

sluiten bevoegd mits tenminste een vierde van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is.

Artikel 57.

De Landsstaten houden hunne vergaderingen ter plaatse, waar de Regeering gevestigd is.

Artikel 58.

1. De Landsstaten vergaderen in het openbaar.
3. De deuren worden gesloten wanneer ten minste een tiende gedeelte van de aanwezige leden het vordert of de Voorzitter het noodig oordeelt. De vergadering beslist of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.
3. Alle beslissingen worden in het openbaar genomen.

Artikel 59.

De Voorzitter en de leden van de Landsstaten zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd.

Artikel 60.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade heeft het recht de Landsstaten te ontbinden.
2. Het besluit waarbij de ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het houden van nieuwe verkiezingen binnen drie en tot het samenkomen van de opnieuw samengestelde Landsstaten binnen vijf maanden.
3. Bij ontbinding van de Landsstaten treden de nieuw benoemde en verkozen leden af drie jaren na den eerstvolgenden tweeden Dinsdag in September.
4. Met het tijdstip van de eerste bijeenkomst van de Staten na de

Artikelen 61 en 64. Reeds herhaaldelijk zijn, zoowel in als buiten den Volksraad (zie de bijlage: „De wording en ontwikkeling van den Volksraad”) stemmen opgegaan om een betere regeling van de schadevergoeding aan de leden van het vertegenwoordigend lichaam te bepleiten.

Thans genieten de leden van den Volksraad bij wijze van zittinggeld een bedrag van f 20 voor elken dag, waarop zij een of meer vergaderingen van den Raad of van afdeelingen en commissies uit den Raad hebben bijgewoond. Bovendien hebben zij voor hunne reizen ter bijwoning van vergaderingen van dien Raad of van commissiën daaruit aanspraak op tegemoetkoming voor reis- en verblijfkosten op den voet van de ter zake voor Europeesche burgerlijke landsdienaren geldende bepalingen (art. 3 en 4 Kon. besluit van 30 Maart 1917 No. 69 Ind. Stbl. No. 441).

De op deze wijze verkregen inkomsten zijn, naar de ervaring geleerd heeft, te eenenmale onvoldoende. Zij laten niet toe, dat de leden zich in die mate aan hun arbeid wijden als uit een oogpunt van algemeen belang wenschelijk zou zijn of wel zij dwingen hen tot het zich getroosten van zware geldelijke opofferingen.

Toekenning van een vaste maandelijksche tegemoetkoming zal wanneer de zittingen het geheele jaar duren, aanbeveling verdienen. Door de bepaling van lid 2 kan absentisme in voldoende mate worden tegengegaan.

Met het oog op het risico bij deelneming aan het politieke leven onvermijdelijk, is bij het derde lid voorzien in de uitkeering van een matig pensioen bij aftreding.

Artikel 62. Vergel. art. 134 R.R.

Artikel 63. De ambtenaren, die tot leden van het vertegenwoordigend lichaam zijn gekozen of benoemd, dienen zoo min mogelijk in een ambtelijke dienstverhouding te blijven. Intusschen zal zich althans onder de tegenwoordige omstandigheden, menigmaal het geval kunnen voordoen dat een ambtenaar, die alleszins in aanmerking komt voor een plaats in genoemd lichaam, in zijn betrekking moeilijk geheel kan worden gemist. Met het oog op deze niet denkbeeldige gebeurlijkheid zal de weg moeten worden opengelaten om een dergelijk ambtenaar te vergunnen, naast zijn lidmaatschap ook nog zijn ambt te blijven vervullen.

ontbinding vangt een nieuwe zitting aan. Voor deze zitting geldt overigens het in het eerste lid van artikel 55 bepaalde.

Artikel 61.

1. De leden der Landsstaten, met uitzondering van den Voorzitter, wiens bezoldiging en pensionneering afzonderlijk geregeld worden, genieten als zoodanig een bezoldiging van *f* 600.— per maand.

2. Zij genieten deze bezoldiging niet over de maand gedurende welke zij, geene der in die maand gehouden vergaderingen hebben bijgewoond, tenzij hun afwezigheid gevolg was van uit een geneeskundige verklaring ten genoegen van den Voorzitter blijkende ziekte, dan wel van hun door de Landsstaten opgedragen werkzaamheden voortvloeiende uit het bepaalde in artikel 99.

3. Na hunne aftreding genieten zij, zoolang zij niet opnieuw als lid zijn opgetreden, voor elk vol zittingsjaar gedurende hetwelk zij lid der Staten zijn geweest, een pensioen van *f* 200.—, tot een hoogst bedrag van *f* 2000.—, per jaar.

Artikel 62.

Niemand kan tegelijk Voorzitter of lid van de Landsstaten en Voorzitter of lid der Algemeene Rekenkamer dan wel lid van de Regeering zijn.

Artikel 63.

1. De landswet wijst de betrekkingen in den dienst van het Land aan, welker bekleeder, tot lid der Landsstaten benoemd of verkozen, voor den duur van zijn lidmaatschap op non-activiteit wordt gesteld.

2. De landswet regelt de gevolgen daarvan voor den betrokken ambtenaar.

3. Wanneer de belangen van den dienst het vorderen kunnen ook andere dan in het eerste lid bedoelde ambtenaren op non-activiteit worden gesteld.

HOOFDSTUK IV.

Van de bevoegdheid der Regeering.

Artikel 65 grondvest het beginsel van collegiale regeering. Het artikel vindt voor deze wet zijne uitwerking in art. 69 en 70, lid 3 in het algemeen alsmede in art. 22 lid 2, 72 en 74 in het bijzonder.

Artikel 66. Het is niet bepaald noodzakelijk, dat alle regeeringszaken door den Gouverneur-Generaal in Rade in pleno worden behandeld. Dit zou de Regeering overbelasten en dus groote stagnatie in de behandeling van zaken geven. Het is verstandig om met de in dit opzicht verworven ervaring in Britsch-Indië rekening te houden. Zie het meermalen aangehaalde Report blz. 27: „Lord Canning finally abandoned the attempt to administer a great empire by the cumbrous method of collective business, and produced the present system by which the ordinary work of the departments is distributed among the members and only the more important cases are referred to the Governor-General or dealt with collectively” (1).

In de eerste plaats zal afdoening van aangelegenheden door commissies uit zijn midden wenschelijk zijn. Dit zal gebeuren met aangelegenheden, die niet van overwegend belang zijn maar b.v. meer departementen betreffen dan wel liever niet aan het beleid van één of een bepaalden departementschef worden overgelaten. Lid 2 doet uitkomen, dat eene dergelijke commissie niet zelfstandig werkt, doch slechts namens het college optreedt. Dit karakter van herroepelijke volmacht komt nog duidelijker uit in lid 4. Tegenover de Kroon en de Landsstaten is dan ook het geheele college voor de daden der Commissie verantwoording schuldig.

(1) Ten slotte gaf Lord CANNING de poging prijs om een groot rijk te beheeren door de plumpe methode van collectieve behandeling en ontwierp het tegenwoordig systeem, hierop neerkomende dat de gewone arbeid der departementen verdeeld wordt onder de leden (der Regeering) en uitsluitend de meer belangrijke aangelegenheden verwezen worden naar den Gouverneur-Generaal, of collectief behandeld worden.

Artikel 64.

De Voorzitter, de leden, de griffier en de commiezen-griffier van de Landsstaten genieten vergoeding voor reis- en verblijfkosten volgens de bepalingen der landswet.

HOOFDSTUK IV.**Van de bevoegdheid der Regeering.**

Artikel 65.

Onverminderd de bij de Grondwet aan de Regeering in Nederland voorbehouden macht, berust de uitoefening der Regeering bij den Gouverneur-Generaal in Rade, behoudens inachtneming van de bepalingen van deze wet en van andere staatswetten.

Artikel 66.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade kan de behandeling en afdoening van aangelegenheden opdragen aan uit het college aangewezen commissies.
2. Beslissingen door zoodanige commissie genomen, worden geacht genomen te zijn door den Gouverneur-Generaal in Rade.
3. Zoowel de Gouverneur-Generaal als ieder lid van den Raad van Indië is bevoegd de vergaderingen van de commissies bij te wonen.
4. Ieder lid van de Regeering is bevoegd, hetzij voor, hetzij nadat de commissie een besluit heeft genomen te vorderen, dat eene bepaalde aan een commissie opgedragen aangelegenheid worde onderworpen aan de beslissing van den Gouverneur-Generaal in Rade.

Artikel 67. In de tweede plaats kan volgens het derde lid van dit artikel de afdoening van bepaalde aangelegenheden aan den betrokken departementschef worden opgedragen.

Dit artikel komt zooveel mogelijk overeen met het tegenwoordige art. 64 R.R. behoudens natuurlijk de veranderingen, die door het nieuwe systeem der wet geboden worden. Zoo zijn de bevoegdheden in art. 64 R.R. door den Koning en den Gouverneur-Generaal uitgeoefend, op den Gouverneur-Generaal in Rade overgegaan, behoudens de bepalingen bij landswet te maken.

Lid 1 heeft verder geene toelichting noodig.

Lid 2 draagt de competentieregeling van de leidende ambtenaren der departementen aan de landswet daarnaast aan den Gouverneur-Generaal in Rade op. De opsomming der drie categorieën van leidende ambtenaren geeft een vingerwijzing dat de ambtelijke decentralisatie steeds meer moet worden doorgevoerd. Speciaal de vermelding der hoofden van openbare diensttakken, wier grootere zelfstandigheid aan de staatsbedrijven die soepelheid zal dienen te geven, welker ontstentenis haar zoo vaak verweten wordt.

Lid 3. Dit lid slaat op aangelegenheden, welker afdoening in de krachtens het vorig lid gemaakte regelingen in het algemeen niet aan de hoofden van de departementen is overgedragen, welke dus voor het geheele college gereserveerd zijn. Om bijzondere redenen kan de afdoening door den Gouverneur-Generaal in Rade toch nog aan een departementschef worden opgedragen.

Lid 4 legt het beginsel vast, dat de Gouverneur-Generaal in Rade premeert en dat de leiders der departementen geen eigen op deze staatswet gegronde doch een zuiver afgeleide macht bezitten, die onder toezicht van de geheele Regeering staat.

Artikel 68. Dit artikel beperkt de bevoegdheid tot delegeeren van den Gouverneur-Generaal in Rade door eenige onderwerpen te noemen, welke steeds door de geheele Regeering moeten worden afgedaan. De opsomming is streng limitatief. Toetssteen is voor onze Commissie zuiver geweest, het groote gewicht van de belangen die bij de hierbedoelde aangelegenheden gemoeid zijn. Dit karakter springt in de opsomming zoo zeer in het oog dat nadere motiveering daarvan overbodig schijnt. Be-doelt *a* de zaken, die Indië als onderdeel van den staat betreffen, *b* slaat op de zuiver inwendige belangen. Bij *c* valt op te merken dat, mocht de tijd geen overleg toelaten art. 69 uitkomst biedt.

Ten aanzien van *i* valt op te merken, dat met gouverneurs worden bedoeld de hoofden van de gouvernementen in de beteekenis, die dit ontwerp aan deze ressorten hecht.

Artikel 67.

1. De werkring der Departementen van algemeen bestuur wordt vastgesteld door den Gouverneur-Generaal in Rade.

2. De bevoegdheid van de leiders der Departementen, die van de onderdirecteuren der Departementen en die van de hoofden der tot hun Departement behorende openbare diensttakken wordt, voor zoover die niet bij landswet is geregeld vastgesteld door den Gouverneur-Generaal in Rade bij in het officieel nieuwsblad openbaar te maken besluit.

3. De Gouverneur-Generaal in Rade is bevoegd de afdoening van afzonderlijke aangelegenheden op te dragen aan de leiders van het betrokken Departement.

4. De leiders der Departementen oefenen hun ambt, als zoodanig uit, onder toezicht van den Gouverneur-Generaal in Rade.

Artikel 68.

Voor afdoening hetzij door eene commissie, hetzij door den leider van een Departement zijn niet vatbaar:

- a.* aangelegenheden die de belangen van het Koninkrijk betreffen;
- b.* aangelegenheden van algemeen Regeeringsbeleid;
- c.* vaststelling van maatregelen in geval van oorlog of opstand;
- d.* politieke contracten;
- e.* voorstellen te doen aan de Landsstaten;
- f.* bekrachtiging van landswetten en vaststelling van nood-ordonnanties en ordonnanties;
- g.* ontbinding der Landsstaten;
- h.* maatregelen die uitgaven ten gevolge hebben niet voorzien bij eene vastgestelde begrooting of die de daarbij uitgetrokken bedragen te boven gaan;

Art. 69. Dit is een der artikelen, welke inbreuk maken op het collegiale beginsel. Zie hiervoor afdeeling IV van de algemeene toelichting en in verband hiermede het vijfde lid van art. 70 en het daarbij opgemerkte.

Artikel 70. Lid 1 en 2 handelen over de werkwijze van den Gouverneur-Generaal in Rade, welke — het wordt terloops aangegeven in de tweede zinsnede van lid 1 — in het reglement van orde vermeld in artikel 37 haar nadere regeling zal vinden.

De toekenning van eene beslissende stem heeft niet ten doel aan den Gouverneur-Generaal, een grootere bevoegdheid te geven, doch nitsluitend om direct een beslissing mogelijk te maken. Dat die beslissende stem niet aan den Gouverneur-Generaal als zoodanig, maar aan den Voorzitter van de vergadering toekomt, blijkt afdoende uit lid 2. Lid 3 vestigt de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal om den raad te overstemmen (to overrule his council). Echter kan de Gouverneur-Generaal dit alleen staande de vergadering doen. Is de vergadering eenmaal gesloten, dan kan Hij alleen op die beslissing terugkomen, door de zaak weder bij het regeeringscollege aanhangig te maken. Mocht het voorstel tot wijziging of intrekking worden verworpen dan kan dit lid hem weder helpen. Maar het komt niet wenschelijk voor, dat de Gouverneur-Generaal buiten het college om de exceptioneele bevoegdheid uitoefent. Dan zou het overstemmingsrecht ontaarden in een vernietigingsrecht, wat zeer zeker geene aanbeveling verdient. Kan de Gouverneur-Generaal niet aanstonds zijne houding bepalen, dan is het beter de stemming tot later te verdagen.

Lid 5 voorkomt dat de G. G. zou gebonden zijn aan beslissingen genomen in vergaderingen waarbij Hij niet tegenwoordig was, en met de strekking waarvan Hij zich niet kan vereenigen.

Leden 4 en 6 geven waarborgen, dat de Gouverneur-Generaal bij de uitoefening van zijn exceptioneele bevoegdheden met omzichtigheid te werk gaat. De verplichting om daarvan steeds onder opgave van redenen aan den Koning en eventueel ook aan de Landsstaten mededeeling te doen, zal tot zorgvuldig beraad aansporen. Dat de mededeeling aan de Kroon steeds zal moeten plaats hebben en aan de Landsstaten alleen, indien de Raad dit zelf verlangt, vindt zijne rechtvaardiging hierin, dat de Kroon,

- i. benoeming van Voorzitter en leden der Landsstaten, Vice-President en leden van het Hooggerechtshof en het Hoog Militair Gerechtshof, procureur-generaal, advocaat-generaal, gouverneurs, residenten en bekleeders van andere gewichtige ambten, ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal in Rade;
- j. toekenning van onderscheidingen.

Artikel 69.

In geval van dringenden aard is de Gouverneur-Generaal bevoegd maatregelen te nemen en te besluiten zonder voorafgaande raadpleging van den Raad van Indië. De maatregelen en beslissingen worden in de eerstvolgende vergadering van den Raad ter goedkeuring aangeboden.

Artikel 70.

1. In de vergaderingen van den Gouverneur-Generaal in Rade wordt over zaken beslist bij meerderheid van stemmen . Bij staking van stemmen heeft de Gouverneur-Generaal een beslissende stem. Het reglement van orde regelt de wijze waarop omtrent personen beslist wordt.

2. Indien de vergadering van den Raad van Indië niet door den Gouverneur-Generaal zelve wordt voorgezeten gelden de bepalingen van het vorig lid met dien verstande, dat de Vice-President of die hem vervangt bij staking van stemmen over zaken een beslissende stem heeft.

3. De Gouverneur-Generaal is, staande de vergadering, bevoegd te besluiten in afwijking van de genomen beslissing.

4. In dit geval doet Hij van die beslissing, onder opgave van de redenen die Hem tot afwijking noopten, mededeeling aan den Koning en, indien de Raad dit verlangt eveneens aan de Landsstaten.

5. Ten aanzien van zaken behandeld in een in het tweede lid bedoelde vergadering heeft de Gouverneur-Generaal de bevoegdheid de uitvoering van de beslissing op te schorten en een hernieuwde behandeling te doen plaats hebben waaromtrent het in het derde en vierde lid bepaalde van toepassing is.

6. Het in het vierde lid bepaalde is mede van toepassing wanneer de in dringende gevallen door den Gouverneur-Generaal volgens het vorig artikel genomen maatregelen en besluiten niet de goedkeuring van den Raad verwerven en Hij niettemin deze handhaaft.

die den Gouverneur-Generaal aanstelt, juist uit de hanteering van zijne buitengewone bevoegdheden zich een beeld kan vormen, hoe de Gouverneur-Generaal zijn taak vervult en of diens aanblijven voor het Koninkrijk wenschelijk is, terwijl de mededeeling aan de Landsstaten niet van zooveel belang is, omdat zij zich toch krachtens art. 80 de gewenschte inlichtingen kunnen verschaffen. De mededeeling aan deze, heeft dan ook alleen ten doel de Landsstaten reeds te voren op de afwijking van de meerderheidsbeslissing opmerkzaam te kunnen maken, iets, wat uit den aard der zaak niet steeds van belang zal zijn.

Artikel 71. Lid 1 = art. 27 R.R. lid 1, behoudens de noodzakelijke verandering van Gouverneur-Generaal in Gouverneur-Generaal in Rade. Lid 2 = art. 23 lid 1 R. R. De tekst is eenigszins gewijzigd: 1e. is de nadere bekrachtiging door de wet vervallen, omdat de afkondiging een functie is van de uitvoerende en niet van de wetgevende macht, zoodat alleen van bekrachtiging of niet-bekrachtiging door de Kroon sprake kan zijn en 2e. zijn de Koninklijke besluiten en bevelen geschrapt, omdat de wetgevende macht van de Kroon ten aanzien van Ned.-Indië in de ontworpen regeling immers vervallen zal.

Lid 3 = art. 23 lid 2 R. R.

Lid 4 = art. 25 R. R.

Artikel 72. In dit en het volgende artikel zijn de artikelen 41 en 42 van het bestaande Regeeringsreglement samengevat met weglating van het vanzelsprekende en derhalve overtoellige. Te weten al de woorden, die in art. 41 op „zeemacht” volgen en de tweede zinsnede van het tweede lid van art. 42. Immers dat de Gouverneur-Generaal, al is hij opperbevelhebber van de in Indië aanwezige zeemacht, zoolang deze een deel uitmaakt van die van het Koninkrijk zich niet mengen kan in „de administratieve betrekkingen tot het Departement van Marine” spreekt even goed vanzelf, als dat de Minister van Marine zich onthouden moet van wat het opperbevel van den G.G. raakt als b.v. de aanwending van het Indisch eskader en dat de Gouverneur-Generaal in de tijdelijke waarneming van het commandement van de landmacht voorziet, volgt vanzelf al uit het feit, dat hij opperbevelhebber is.

Dit artikel is een inbreuk op het beginsel der collegiale regeering, maar niet zoo groot als het op het eerste oog schijnt. Waar het leger een gezagsinstrument is, dat juist in tijden van nood en onrust gehanteerd moet worden, kan een collegiale leiding verderfelijk worden en zou, al ware de collegiale leiding ingesteld, art. 69 meer moeten worden toegepast, dan met den geest van een uitzonderingsbevoegdheid overeenkomt. Daar komt bij, dat met de leiding in het leger zulke groote

Artikel 71.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade zorgt voor de uitvoering van voor Indië vastgestelde algemeene wettelijke regelingen en vaardigt de daartoe noodige bevelen uit.
2. Hij kan om gewichtige redenen bij met redenen omkleed besluit de afkondiging en uitvoering van eene staatswet uitstellen.
3. Van zoodanig uitstel wordt onverwijld mededeeling gedaan aan den Koning die daarvan kennis geeft aan de Staten-Generaal.
4. Wanneer het uitstel door den Koning wordt afgekeurd, is de Gouverneur-Generaal in Rade verplicht tot de afkondiging en uitvoering over te gaan dadelijk na ontvangst van een daartoe strekkenden last des Konings.

Artikel 72.

1. De Gouverneur-Generaal is opperbevelhebber van de in Indië aanwezige zee- en landmacht.
2. De Commandanten van de zee- en landmacht worden door den Koning benoemd en ontslagen.

staatsbelangen gemoeid zijn, dat deze dan ook in handen moet worden gelegd van den persoon aan wien bij uitstek de behartiging dier belangen door de Kroon is toevertrouwd. Maar het opperbevel scheidt daarom nog niet een privé domein voor den G. G. Alles wat de samenstelling en organisatie van het leger betreft, dus wat den werkkring van een departement van oorlog of defensie vormt, behoort even goed tot de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal in Rade als de burgerlijke departementen. Slechts de beschikking over de zee- en de landmacht is aan den Gouverneur-Generaal alleen voorbehouden.

De Commissie heeft het woord „opperbevel” behouden en niet, zooals o.a. Margadant II 268 en 275 wil, dit door het woord „oppergezag” vervangen m. a. w. zij acht het niet met de verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal vereenigbaar hem een min of meer onafhankelijken opperbevelhebber ter zijde te stellen. De afgelopen mobilisatiejaren hebben voor Nederland aangetoond, hoe moeilijk het is eene dergelijke verhouding tusschen den Minister van Oorlog en den opperbevelhebber doeltreffend te regelen. Margadant erkent zelf, dat „ieder Gouverneur-Generaal verstandig genoeg is geweest om alleen het oppergezag uit te oefenen en nimmer het opperbevel” en hetzelfde kan ook getuigd worden van de Gouverneurs-Generaal, die na het schrijven van zijn boek hebben geregeerd. De Commissie acht het beter op de continuatie van dat gezonde verstand te vertrouwen, dan eene constructie te ontwerpen van twijfelachtige soliditeit. Lid 2 handhaaft eveneens den bestaanden toestand.

Artikel 73. Lid 1 geeft gewijzigd weer, wat tot nu toe in het derde, vierde en vijfde lid art. 42 en 49 R.R. stond. Gewijzigd, omdat nu als regel geldt, dat zooveel mogelijk de Indische ambtenaren en officieren door den Gouverneur-Generaal worden benoemd, gebroken moet worden met het systeem van art. 42 krachtens hetwelk de opperofficieren steeds en de andere officieren, wanneer zij buiten Ned.-Indië verblijf houden, door den Koning worden benoemd. Deze en andere staatswetten kunnen hierop natuurlijk een uitzondering maken. Zij doet het al in het tweede lid van art. 72 voor zoover het de commandanten van de zee- en landmacht geldt en artikel 23 voor den Gouverneur-Generaal, de leden van den Raad van Indië, art. 30 en 31, den President van het Opperrechtelijk college art. 17, maar dit zijn uitzonderingen, voortspruitende uit het bijzondere voor het ambt. Dit zelfde kan niet gezegd van de officieren beneden den rang van bevelhebber. En nog veel minder reden was er de aanstelling en ontslag der Indische officieren en het ontslag van burgerlijke ambtenaren (artikel 42, 3e en 5e lid en 49, 2e lid R.R.) af te laten hangen van de plaats, waar zij zich bevinden.

Lid 2, is het bestaande zesde lid van art. 42, het vierde lid van art. 49 en art. 50 R.R. De tweede zin in dit artikel die sinds de invoering der

Artikel 73.

1. Met inachtneming van de regelen bij landswet gesteld en behoudens de uitzonderingen bij deze wet en andere wetten bepaald, worden de ambtenaren en, voor zoover de zee- en landmacht niet een deel uitmaakt van de zee- en de landmacht van het Koninkrijk ook de officieren benoemd en ontslagen door den Gouverneur-Generaal in Rade.

2. De regelen omtrent de bezoldigingen en pensioenen worden bij landswet gesteld.

comptabiliteitswet haar beteekenis verloren heeft, is natuurlijk geschrapt. Eveneens kon met het oog op art. 67 lid 2 van dit ontwerp het derde lid van art. 49 R.R. achterwege blijven.

De materie van artikel 51 R.R. behoort niet in deze staatswet maar in de landswet, welke de bezoldigingen zal vaststellen.

Artikel 74 is een vereenvoudigd art. 52 R.R. lid 1 en lid 2. Waar de Regeering voortaan collegiaal zal worden uitgeoefend, zou het vanzelf spreken ook het verleenen van gratie op te dragen aan den G.G. in Rade. Praktische bezwaren verzetten zich echter daartegen. Het aantal gratiereksten hier te lande n.l. is zoo groot, dat het niet raadzaam geoordeeld wordt de Regeering in haar geheel met de behandeling daarvan te belasten. Geschiedde dat wel dan zou het noodzakelijk gevolg moeten zijn dat de afdoening dier requesten voortaan toch aan den Gouverneur-Generaal zou worden overgedragen. Het schijnt dus beter deze te verwachten methode van behandeling daarop neder te leggen in de wet. Een uitzondering is gemaakt voor de doodvonnissen ten aanzien waarvan de beslissing is gelegd bij den Gouverneur-Generaal in Rade. Dit is daarom gerechtvaardigd dat er ten deze behoort te zijn eenige waarborg voor continuïteit. Het is niet anders dan begrijpelijk als bij het nemen eener beslissing omtrent gratie van doodvonnissen, het standpunt, hetwelk opvolgende landvoogden principieel ten opzichte van de doodstraf innemen van invloed zou blijken te zijn. Bij behandeling over een college wordt de keus daarop althans verminderd. Om deze reden wordt de afdoening daarvan opgedragen aan den Landvoogd alleen, met uitzondering van de gewichtigste n.l. de gratieverzoeken ten aanzien van de straf des doods. De tegenwoordige voorwaarde, dat de G.G. alleen mag gratiëeren zoolang de veroordeelden zich in Indië ophouden, heeft geen zin, maar wel bezwaar, daar het de vraag heeft doen rijzen, wie dan wel gratie moet verleenen, als zij elders vertoeven. Deze kwestie behoort voor de toekomst te worden voorkomen en het ligt natuurlijk in de rede dit te doen door de Regeering bevoegd te maken ten aanzien van allen die door den Indischen rechter veroordeeld zijn, onverschillig waar ze zich ophouden.

Het tweede lid bevat niet meer de woorden „volgens daaromtrent bij algemeene verordening te stellen regelen” omdat dit al opgesloten ligt in art. 19, 1e lid.

Het derde lid geeft aan de reeds bestaande, maar door velen onwettig geoordeelde gratiëring van door inheemsche rechters veroordeelden een wettelijken grond.

Artikel 75. Het derde lid van art. 53 R.R. met schrapping van de noodelooze beperking tot Inlandsche vorsten en hoofden. Zooals bekend is daardoor de vraag gerezen, wie dan wel amnestie en abolitie moeten verleenen aan degenen, die niet tot de klasse der potentaten hooren en

Artikel 74.

1. De Gouverneur-Generaal heeft na gehoord advies van het Hoog-gerechtshof, het recht gratie te verleenen van straffen door den rechter in Indië opgelegd. Wanneer de rechter de doodstraf heeft opgelegd, komt het recht van gratie toe aan den Gouverneur-Generaal in Rade.

2. Tenuitvoerlegging van doodvonnissen heeft niet plaats vóór de Gouverneur-Generaal in Rade in de gelegenheid is gesteld gratie te verleenen.

3. Het in dit artikel bepaalde betreft ook de straffen opgelegd door de in het eerste lid van artikel 20 bedoelde rechters.

Artikel 75.

De Gouverneur-Generaal in Rade heeft het recht van amnestie en abolitie.

heeft de praktijk zich aan die beperking niet gestoord. Zie o.a. Kleintjes II blz. 176.

Artikel 76 = art. 53 R.R. De omslachtige regeling van art. 53 R.R. welke onderscheid maakt, naarmate de gevallen waarin de dispensatie zal worden verleend, in de wettelijke regelingen vermeld of niet vermeld zijn en in het laatste geval de bevoegdheid tot ordonnanties beperkt, is vervangen door de bepaling, die het recht van dispensatie voor ieder geval bindt aan een wettelijke machtiging. Het voorschrift, dat bij dispensatie in rechtzaken het Hooggerechtshof steeds moet gehoord worden, is niet gehandhaafd; wanneer hij dit noodig acht, kan de Gouverneur-Generaal in Rade nog altijd het advies van het Hof inwinnen.

Art. 77 = het vereenvoudigde art. 54 R.R. „In naam des Konings“ is overtollig, aangezien alles wat de G. G. doet, in naam des Konings geschiedt. Schepen worden niet meer naast vaartuigen afzonderlijk vermeld omdat vaartuig hier in den ruimen zin van art. 86 Ned. en art. 94 Ind. Swb. is genomen, die schepen insluit. En het onderscheid tusschen op Europeesche en op Inlandsche wijze getuigd, herinnert aan den tijd, dat er alleen zeilschepen waren. Het zou bij niemand opkomen een vaartuig met zijne moderne voortstuwingsmiddelen als stoom, motoren, turbines, op Europeesche wijze „getuigd“ te noemen. Om tegemoet te komen aan de eischen der praktijk is de mogelijkheid geschapen, deze bevoegdheid aan een andere overheid over te dragen.

Artikel 78 = art. 43 R.R. niet noemenswaard gewijzigd, maar wel uitgebreid.

De bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal is natuurlijk op den G. G. in Rade overgegaan, terwijl het slot van het eerste lid als overbodig is vervallen. De uitbreiding betreft de gevallen, waarin deze buitengewone bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Ware de bestaande redactie behouden en hield men zich daarbij streng aan de woorden der wet, dan zouden de meeste maatregelen wel te laat komen.

Artikel 79 vgl. art. 140 R.R. De regeling in dit artikel vervat heeft tot zeer vele bezwaren aanleiding gegeven. De Gouverneur-Generaal heeft van de hem in het eerste lid toegekende bevoegdheid nooit gebruik gemaakt en terecht. De vertegenwoordiger des Konings kan niet aan een openbaar debat deelnemen, zonder gevaar te loopen, dat zijne waardigheid daaronder lijden zal. Hij is en volgens onze wettelijke instellingen

Artikel 76.

De Gouverneur-Generaal in Rade kan dispensatie verleenen wanneer en voor zoover de wettelijke regelen daartoe machtigen.

Artikel 77.

De Gouverneur-Generaal in Rade of een door hem aan te wijzen overheid verleent zeebrieven en jaarpassen aan vaartuigen.

Artikel 78.

1. In geval van oorlog of opstand, gevaar voor oorlog of opstand of gevaar voor verstoring van de openbare orde, neemt de Gouverneur-Generaal in Rade de maatregelen die hij in het algemeen belang noodzakelijk acht.

2. Hij kan alsdan Indië geheel of gedeeltelijk in staat van oorlog of beleg verklaren, wettelijke regelen schorsen, overheden tijdelijk opheffen.

3. De Gouverneur-Generaal in Rade kan de burgerlijke of militaire overheden buiten Java en Madoera machtigen tot het nemen van voorloopige maatregelen van den bij dit artikel bedoelden aard.

Artikel 79.

1. De Gouverneur-Generaal zoo alleen als in Rade wordt bij de beraadslagingen van de Landsstaten vertegenwoordigd door den Vice-President of een der leden van den Raad van Indië.

2. Voor bijzondere aangelegenheden kunnen door den Gouverneur-

èn in het oog der Europeesche en Inlandsche bevolking nog iets meer dan de hoogste ambtenaar in deze gewesten. De opvolging van het voorschrift van art. I R.R. nieuw art. 2 wordt lastig, als de G. G. zich in de politieke arena begeeft. Bovendien wordt de onbevangenheid bij de beraadslagingen in de Landsstaten, waarin vermoedelijk evenals nu in den Volksraad vele ambtenaren zullen zitten, bedreigd, wanneer de Gouverneur-Generaal zelfs op de regeeringsbanken aan de debatten deel neemt.

Daarom wordt in het eerste lid ook de vertegenwoordiging van de Regeering aan den Vice-President of een lid van den Raad van Indië opgedragen. Wie dat zijn zal, moet door den Gouverneur-Generaal in Rade zelf worden bepaald; dat in de zaken, een bepaald departement betreffende, bij voorkeur het lid van den Raad, leider van het departement zal worden aangewezen, ligt wel voor de hand.

Lid 2, vergelijk art. 110 G.W. lid 2.

De uitdrukking „de G.G. zoo alleen als in Rade” houdt verband met de omstandigheid dat sommige regeeringsbevoegdheden aan den Landvoogd alleen zijn opgedragen.

Artikel 80. Het karakter van een college als de Landsstaten brengt mee, dat het op de hoogte behoort te zijn en te blijven van gewichtige aangelegenheden op 's Lands bestuur betrekking hebbende. Dit artikel legt daarom aan den Gouverneur-Generaal hetzij alleen, hetzij in Rade de verplichting op de door de Landsstaten verlangde inlichtingen te verschaffen, voor zoover 's lands belang naar zijn oordeel zich daartegen niet verzet. De Gouverneur-Generaal al of niet in Rade beoordeelt zelf, of het verstrekken van inlichtingen voor 's lands belang gevaar kan opleveren en kan dus op dien grond weigeren. Het spreekt vanzelf, dat ook een middenweg kan bewandeld worden b.v. door bereidverklaring om de verlangde inlichtingen te geven in comité-generaal en onder het zegel van geheimhouding.

Artikel 80 is nieuw, maar het voert in het Indische staatsrecht geen nieuw beginsel in. Het doet niets anders dan den feitelijken toestand in de wet vastleggen. Van het oogenblik af, dat de begroting op voorstel van den Gouverneur-Generaal door den Volksraad voorloopig moest worden vastgesteld, en de Regeering dus hare voorstellen moest motiveeren, is het rekenschap afleggen aan den Volksraad ontstaan. Evenals volgens het nieuwe artikel kan de Regeering ook reeds thans weigeren inlichtingen te verschaffen, maar ook nu zal zij dit alleen doen, wanneer 's Lands belang zich tegen de mededeeling verzet. Men zou der Regeering onrecht aandoen, als men veronderstelde, dat ooit een ander motief dan 's lands belang — b.v. ergernis over de bemoeizucht van de Landsstaten — bij eene weigering zou kunnen voorzitten.

Generaal in Rade bepaalde personen aan de vertegenwoordigers worden toegevoegd.

Artikel 80.

De Gouverneur-Generaal zoo alleen als in Rade geeft, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling door de in het vorig artikel genoemde vertegenwoordigers aan de Landsstaten al de verlangde inlichtingen voor zoover 's Lands belang naar zijn oordeel zich daartegen niet verzet.

HOOFDSTUK V.

Van de algemeene wetgeving en van de bevoegdheden der Landsstaten.

Artikel 81. In het voorgestelde art. 193*d* der Grondwet komt de bepaling voor dat de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië wordt overgelaten aan de aldaar gevestigde overheden, terwijl voor regeling door de wet blijven voorbehouden al zoodanige onderwerpen, waarbij de belangen van het Koninkrijk zijn betrokken.

Ter onderscheiding zijn in de Indische beginselenwet de op Indië toepasselijke wetten, tot stand gebracht door de wetgevende macht in Nederland aangeduid als „staatswetten” (art. 1), terwijl de algemeene wettelijke regelen, voor heel Indië geldende, en slechts betrekking hebbende op de inwendige aangelegenheden van Indië, „landswetten” zijn genoemd (vgl. art. 4 onder III).

Hier is thans aangegeven, door welke overheden de landswetgevende macht wordt uitgeoefend; door den Gouverneur-Generaal in Rade in gemeen overleg met de Landsstaten.

Hoe dit overleg plaats heeft is in de volgende artikelen vermeld.

Artikel 82. Vgl. art. 110 G.W. Het kwam de Commissie wenschelijk voor, den vorm eener schriftelijke boodschap imperatief voor te schrijven. Tot dusver is deze vorm altijd gebruikelijk geweest (vgl. ook de art. 34 e. v. van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van den Volksraad, Koninklijk besluit van 30 Maart 1917 No. 71 Ind. Stbl. No. 443).

Het kwam de Commissie niet noodig voor, in deze wet te bepalen dat aan de openbare beraadslaging een onderzoek van het voorstel voorafgaat, op de wijze bij reglement van orde vast te stellen.

In deze heeft zich trouwens reeds een gebruik gevestigd. De wijze waarop de Gouverneur-Generaal in Rade in de Landsstaten bij de beraadslagingen wordt vertegenwoordigd, blijkt uit art. 79.

De Commissie acht het vanzelfsprekend dat de Landsstaten hun reglement van orde zelf vaststellen.

Artikel 83. Hierin is neergelegd het recht van initiatief der Landsstaten, vgl. art. 116 G.W. Dit recht was niet met zooveel woorden aan den Volksraad toegekend. Wel het recht om de belangen van Nederlandsch-Indië en zijne ingezetenen voor te staan bij den Koning, bij de Staten-Generaal en bij den Gouverneur-Generaal (art. 131, 6e lid R.R.). Dit bepleitingsrecht lost zich wat de verhouding tot den Gouverneur-Generaal betreft, hoofdzakelijk in het recht van initiatief en medewetgeving op en behoeft overigens niet verder te worden gestipuleerd. Een uitdrukkelijke bepaling als in art. 119 G.W. achtte de Commissie ten deze overbodig.

HOOFDSTUK V.

Van de algemeene wetgevingen van de bevoegdheden
der Landsstaten.

Artikel 81.

Voor zoover niet in deze wet of in andere staatswetten anders is bepaald, wordt de landswetgevende macht uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade in gemeen overleg met de Landsstaten.

Artikel 82.

De Gouverneur-Generaal in Rade zendt zijne voorstellen zoowel van wetgevenden als van anderen aard bij schriftelijke boodschap aan de Landsstaten toe.

Artikel 83.

De Landsstaten hebben het recht voorstellen van wet aan den Gouverneur-Generaal in Rade te doen,

In de verhouding tot de overheden in Nederland is het bepleitingsrecht uitgebreid tot een recht, afgevaardigden naar Nederland te zenden (art. 193*f* en 193*g* ontwerp-Grondwet). Dit uitgebreide recht omvat uit den aard der zaak ook het mindere, de belangen van Indië schriftelijk bij de Nederlandse gezagsorganen voor te staan. Het werd niet noodzakelijk geacht, dit uitdrukkelijk in de wet te vermelden.

Artikel 84. In dit artikel komt het recht van amendement tot uitdrukking, vgl. art. 112 G.W.

Artikel 85. Vgl. art. 115 G.W. In verband met het recht van initiatief is ook aan de Landsstaten het recht toegekend, hun voorstellen terug te nemen, zoolang daaromtrent nog niet is beslist. Zoolang de Landsstaten zelf omtrent een bij hen door een der leden ingediend ontwerp nog geen uitspraak hebben gedaan, zullen uiteraard de voorstellers ook de bevoegdheid dienen te hebben, dit ontwerp in te trekken. Dit punt komt echter meer voor regeling in het Reglement van Orde der Landsstaten in aanmerking.

Art. 86. Den Gouverneur-Generaal in Rade is hier het recht van bekrachtiging toegekend ten aanzien van de door de Landsstaten aangenomen wetsontwerpen. Dit recht is onmisbaar niet alleen in de gevallen, waarin de Landsstaten gebruik hebben gemaakt van hun recht van initiatief, doch ook waar zij amendementen in het oorspronkelijke ontwerp hebben aangebracht.

Artikel 87. Dat in dringende omstandigheden behoefte kan bestaan aan een voorloopige noodregeling van regeeringswege is duidelijk. Hoewel de zittingstijd der Landsstaten zich over het geheele jaar uitstrekt, zullen zij toch menigmaal uiteengaan. Doet zich tijdens zulk een reces een spoedeischend geval voor, dan is het wel mogelijk, betrekkelijk snel, met toepassing van art. 56, de op Java en Madoera gevestigde leden bijeen te roepen; maar er blijven tal van omstandigheden denkbaar, waarin vooral behoefte zou bestaan aan overleg met de leden van buiten Java en Madoera. In dergelijke gevallen zal soms een noodordonnantie het beste middel zijn om aan de eischen van het oogenblik te voldoen.

Een ander geval, waarin van een noodordonnantie baat zal zijn te verwachten, doet zich voor, wanneer door gebrek aan overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal in Rade eenerzijds en Landsstaten anderzijds een hinderlijke stagnatie dreigt te ontstaan.

Artikel 84.

De Landsstaten hebben het recht wijzigingen in een voorstel van den Gouverneur-Generaal in Rade te maken.

Artikel 85.

Zoolang op eenig voorstel nog niet is beslist kunnen zoowel de Gouverneur-Generaal in Rade als de Landsstaten het voorstel terugnemen.

Artikel 86.

1. De Landsstaten geven van hunne beslissing zoo spoedig mogelijk kennis aan den Gouverneur-Generaal in Rade.

2. De Gouverneur-Generaal in Rade doet zoo spoedig mogelijk mededeeling aan de Landsstaten of hij een voorstel van wet door hen aangenomen al dan niet bekrachtigt.

Artikel 87.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade kan wanneer voor vaststelling bij landswet de tijd ontbreekt, dan wel overeenstemming met de Landsstaten niet is verkregen en de omstandigheden de aanwezigheid van een wettelijke regeling dringend noodzakelijk maken zoodanige regeling bij noodordonnantie vaststellen.

2. Deze noodordonnantie wordt onverwijld aan de Landsstaten toegezonden, met een voorstel van landswet strekkende tot vervanging der noodordonnantie. Wordt omtrent dit wetsvoorstel binnen drie maanden geen overeenstemming verkregen dan wendt de Gouverneur-Generaal in Rade zich tot den Koning, teneinde de beslissing in te roepen van de Wetgevende Macht van het Koninkrijk. De noodordonnantie blijft gelden totdat in haar onderwerp is voorzien.

Wat ook de aanleiding moge zijn geweest tot de uitvaardiging van een noodordonnantie, er zal naar gestreefd moeten worden, in haar onderwerp zoo spoedig mogelijk te doen voorzien door een landswet. Met het oog hierop is in het tweede lid bepaald dat de noodordonnantie onverwijld aan de Landsstaten wordt toegezonden met een voorstel van landswet strekende tot vervanging der noodordonnantie.

Is ook thans geen overeenstemming tusschen de beide organen der landswetgeving te verkrijgen, dan wendt de G. G. in Rade zich tot den Koning, teneinde de beslissing in te roepen van de Wetgevende Macht van het Koninkrijk. De noodordonnantie blijft gelden totdat in haar onderwerp is voorzien.

De Landsstaten zoowel als de Indische Regeering kunnen krachtens art. 193*f* schriftelijk aan de Staten-Generaal hunne meening ter zake kenbaar maken. Daarnaast kunnen de Landsstaten nog van hun bepleitingsrecht krachtens art. 193*g* G.W., zie hierachter, gebruik maken.

De constructie welke in dit artikel is neergelegd, geeft aan de Regeering zoowel als aan de Landsstaten alle gelegenheid om te trachten tot overeenstemming te komen, hetgeen ook wenschelijk is, omdat uit den aard der zaak, waar het geldt de regeling van Indische belangen, zoo min mogelijk een beroep op den staatswetgever behoort te worden gedaan.

Artikelen 88 en 89. Vergel. artt. 193*d* en 193*e* van het ontwerp tot wijziging der Grondwet.

Artikel 90. Zooals uit dit artikel blijkt, zullen ordonnanties slechts kunnen worden uitgevaardigd krachtens opdracht van den landswetgever.

De landswet zal de maat en de soort moeten aangeven van de straffen, die bij deze ordonnanties kunnen worden bedreigd.

Artikel 88.

1. Landswetten en noodordonnanties treden niet in hetgeen is geregeld bij staatswet.
2. Zij verliezen hare kracht wanneer en voor zoover in het door haar geregeld onderwerp nader bij staatswet wordt voorzien.

Artikel 89.

1. Landswetten en noodordonnanties treden niet in hetgeen van algemeen belang voor het Koninkrijk is.
2. Bij twijfel of dit het geval is verbinden zij tot artikel 97 is toegepast.

Artikel 90.

1. De Gouverneur-Generaal in Rade is bevoegd ordonnanties vast te stellen omtrent onderwerpen waarvan de regeling Hem bij landswet is opgedragen.
2. De landswet bepaalt de straffen die bij de in het eerste lid bedoelde ordonnanties kunnen worden bedreigd.

Artikel 91. De sluiting van politieke contracten met besturen van landschappen geschiedt in opdracht van den Gouverneur-Generaal in Rade. Zij verkrijgen kracht van wet door de onderteekening van de daaronder te stellen goedkeurings- en bekrachtigingsverklaring door den Gouverneur-Generaal. Ter vergemakkelijking van de totstandkoming van dit onderdeel der algemeene wetgeving verdient het aanbeveling aan de Landsstaten daarbij geen rechtstreeksche medewerking op te dragen. Wel dienen de gesloten contracten hun te worden medegedeeld. En ook dient hun de bevoegdheid te worden gegeven om invloed te oefenen bij de vaststelling van den grondslag, waarop de politieke contracten moeten rusten. Daarom is dan ook bij artikel 131 bepaald dat de landswet de grenzen aangeeft, binnen welke aan de landschappen eigen gezag zal worden gelaten. Voorts bepaalt artikel 132 dat de landswet de regelen vaststelt die bij het toezicht op het beheer en bij de verantwoording van de geldmiddelen der landschappen moeten worden in acht genomen; en dat zij voor zoover noodig de geldelijke verhouding regelt tusschen de landschappen en het land, de gouvernementen, de steden en de gemeenten.

Artikel 92. Het heeft een punt van overweging uitgemaakt of de afkondiging zou moeten geschieden door de zorgen van de griffie, het bureau van den Raad van Indië.

Intusschen werd het minder wenschelijk geacht, de taak van dit bureau uit te breiden buiten het strikt noodige, omdat een herrijzing van de Algemeene Secretarie in nieuwe gedaante daardoor misschien zou kunnen worden bevorderd.

De afkondiging is daarom toevertrouwd aan het hoofd van het departement van justitie. Vgl. het Kon. besluit van 22 December 1863, Ned. Stbl. No. 149.

De termijn van inwerkingstelling is voor Java en Madoera verruimd (vgl. art. 31 R.R.). Met het oog hierop en ook op de verbeterde gemeenschapsmiddelen wordt het niet noodig geacht, den termijn van inwerkingstelling voor de overige deelen van Indië ruimer te stellen.

Artikelen 93, 94, 95, 96. Vergel. artt. 32 en 33 R.R.

Artikel 91.

1. Politieke contracten, in opdracht van den Gouverneur-Generaal in Rade gesloten met de besturen van landschappen verkrijgen kracht van wet door de onderteekening van de daaronder te stellen goedkeurings- en bekrachtigingsverklaring door den Gouverneur-Generaal.

2. Ze treden, tenzij een ander tijdstip daarvoor is bepaald in werking met ingang van den dag na de dagteekening van die goedkeuring en bekrachtiging.

3. Ze worden zoo spoedig mogelijk door den Gouverneur-Generaal in Rade medegedeeld aan den Koning, die ze ter kennisse brengt van de Staten-Generaal, alsmede aan de Landsstaten,

Artikel 92.

1. Landswetten, noodordonnanties en ordonnanties verkrijgen kracht van wet door de onderteekening daarvan door den Gouverneur-Generaal.

2. Ze worden, na mede onderteekend te zijn door den leider van het departement wien het aangaat, door de zorg van den leider van het departement van justitie afgekondigd door plaatsing in het Indisch Staatsblad.

3. Zij treden, voor zoover niet een ander tijdstip is bepaald, in werking op den zestigsten dag na dien van de dagteekening van het Staatsblad waarin ze zijn afgekondigd.

4. Het in de twee voorgaande leden van dit artikel bepaalde geldt ook voor de staatswetten.

Artikel 93.

Bij afkondiging van staatswetten worden deze voorzien van het volgend onderschrift:

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, beveelt de Gouverneur-Generaal in Rade dat deze in het Indisch Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan voor zooveel nodig vertalingen in de landstalen en in het Chineesch worden aangeplakt. Gelast verder alle ambtelijke colleges, ambtenaren en officieren, ieder voor zooveel hem

aangaat, aan de stipte naleving van de bovenstaande staatswet de hand te houden, zonder oogluiking of aanzien van persoon.

Gedaan te, den
(Handteekening van den Gouverneur-Generaal).

Artikel 94.

Het formulier van afkondiging van landswetten luidt:

IN NAAM DER KONINGIN!

De Gouverneur-Generaal in Rade,

Allen die deze zullen zien, of hooren lezen, saluut!

Doet te weten:

Dat Hij (de beweegredenen der landswet).

In gemeen overleg met de Landsstaten; heeft goedgevonden en verstaan vast te stellen het navolgende:

(de inhoud der landswet).

Gedaan te, den
(volgen de ondertekeningen).

Artikel 95.

Het formulier van afkondiging van de noodordonnanties is gelijk-luidend met dat voorgeschreven voor de landswetten met dien verstande dat:

- a. onder de beweegredenen wordt opgenomen de vermelding van de dringende omstandigheden die tot regeling bij noodordonnantie hebben geleid;
- b. de woorden „in gemeen overleg met de Landsstaten” worden vervangen door: „onder nadere bekrachtiging bij landswet”.

Artikel 96.

De ordonnanties bedoeld in artikel 90 worden vastgesteld en afgekondigd in den volgenden vorm:

IN NAAM DER KONINGIN!

De Gouverneur-Generaal in Rade,

Gelet op de (volgt vermelding van de landswet op welke de ordonnan-
nantie berust).

Artikelen 97, 98. Vergel. het voorgestelde art. 193e G. W.

De gevolgen van schorsing en vernietiging van landswetten en nood-
ordonnanties zijn hier nader geregeld.

Artikel 99. Bij dit artikel wordt het recht van onderzoek (enquête)
aan de Landsstaten toegekend. Het hangt samen met het recht van
interpellatie en het recht om van de Regeering verantwoording te eischen,
bij art. 80 aan het lichaam toegestaan.

Wat het enquête-recht betreft moge overigens verwezen worden

Heeft goedgevonden en verstaan:
(de inhoud der ordonnantie).

Gedaan te, den

(volgen de ondertekeningen).

Artikel 97.

1. De landswetten, noodordonnanties en ordonnanties worden door den Gouverneur-Generaal aangeboden aan den Koning. De Koning doet daarvan mededeeling aan de Staten-Generaal.

2. Landswetten alsmede noodordonnanties kunnen bij staatswet worden vernietigd voor zoover zij strijden met voor Indië uitgevaardigde of op Indië van toepassing verklaarde staatswetten of met het algemeen belang van het Koninkrijk.

3. Wanneer een voorstel tot vernietiging bij de Staten-Generaal is ingediend, is de Koning bevoegd de voor vernietiging voorgedragen bepalingen te schorsen.

4. Het besluit van schorsing wordt door den Gouverneur-Generaal in Rade dadelijk na ontvangst openbaar gemaakt in het Indisch Staatsblad met inachtneming van het in artikel 93 bepaalde. Het besluit treedt in werking met ingang van den dag na dien van de dagteekening van het Staatsblad; het stuit onmiddellijk de verdere werking van de geschorste bepalingen.

5. De schorsing kan niet langer duren dan één jaar.

6. Eenmaal geschorste bepalingen kunnen niet weder worden geschorst.

Artikel 98.

1. Vernietiging op grond van strijd met de staatswet brengt mede vernietiging van alle gevolgen van de vernietigde bepalingen, voor zoover die nog voor vernietiging vatbaar zijn.

2. Bij vernietiging op grond van strijd met het algemeen belang van het Koninkrijk kunnen de niet met dat belang strijdende gevolgen in stand blijven.

3. Gedeeltelijke schorsing of vernietiging heeft op de geldigheid van de niet geschorste of vernietigde bepalingen geen invloed.

Artikel 99.

1. De Landsstaten hebben het recht van onderzoek (enquête) te regelen door de landswet.

2. Dit recht omvat dat tot het instellen van plaatselijke onderzoe-

naar hetgeen hieromtrent in afdeeling III der algemeene toelichting voorkomt.

HOOFDSTUK VI.

Van de geldmiddelen en van 's Lands begrooting.

Artikel 100. Het is in het algemeen wenschelijk te noemen dat het goederenverkeer tusschen de verschillende deelen van het Koninkrijk zoo min mogelijk wordt belemmerd. Vgl. de imperatieve voorschriften, ten deze voor de Nederlandsche provinciën en gemeenten gegeven, artt. 136 en 147 G. W. Maar ook al wordt aan dit beginsel niet streng vastgehouden dan blijft het toch wenschelijk dat het Koninkrijk met het oog op de tegenover het buitenland te voeren handelspolitiek ten aanzien van de tariefwetgeving één geheel blijft vormen. Daarom schrijft ook art. 129 R. R. terecht voor dat de Indische tarieven van in-, uit- en doorvoer worden vastgesteld door de wet (vgl. Ind. Stbl. 1873 No. 35, sedert herhaaldelijk gewijzigd).

Zooals in het voorgestelde art. 193f G.W. is aangegeven, dienen de op Indië betrekking hebbende tariefwetten of de wetten tot goedkeuring van op Indië betrekking hebbende handelsverdragen niet door den Nederlandschen wetgever te worden afgedaan zonder dat zoowel de Indische Regeering als de Landsstaten in de gelegenheid zijn gesteld zich ter zake te uiten.

Wat het laatste lid betreft: vgl. art. 136 en 147 (tweede lid) G. W. Vgl. ook art. 68c (derde lid) R. R.

Artikel 101. Zooals elders is uiteengezet, is een der voor Indië meest noodzakelijke hervormingen dat de Indische begrooting voortaan in Indië, bij landswet definitief wordt vastgesteld en dat dus vervalt art. 3 der Indische comptabiliteitswet dat definitieve vaststelling van die begrooting bij staatswet voorschrijft.

Het is misschien hier de plaats te wijzen op een belangrijk gevolg dat de volledige vaststelling van de begrooting in Indië voor den dienst zal hebben.

De tegenwoordige eerste hoofdstukken der begrooting (middelen en uitgaven in Nederland) zullen komen te vervallen; de plaats waar de uitgaven gedaan worden is voor de inrichting der begrooting van geen belang.

Hieruit zal naar het oordeel der Commissie moeten voortvloeien, dat ook het invorderen van ontvangsten en het doen van uitgaven alsmede het nemen van maatregelen tot de uitvoering van de begrooting (denk

kingen, tenzij de Gouverneur-Generaal in Rade in het belang van de handhaving der openbare rust en orde zich daartegen verzet.

HOOFDSTUK VI.

Van de geldmiddelen en van 's Lands begrooting.

Artikel 100.

1. Belastingen op den in-, uit- en doorvoer kunnen niet worden geheven dan krachtens staatswet.
2. In dringende omstandigheden kan de landswet de tarieven tijdelijk wijzigen onder nadere bekrachtiging bij staatswet.
3. Andere landsbelastingen worden geheven krachtens landswet.
4. De landswet stelt algemeene regelen vast ten aanzien van de belastingen van gouvernementen, steden en gemeenten.

Artikel 101.

De landsbegrooting van uitgaven wordt vastgesteld bij een of meer landswetten; de middelen tot dekking worden bij landswet aangewezen.

aan de uitzending van personeel en de aanschaffing van materieel) zal behooren te geschieden door kantoren in Nederland, behoorende tot den Indischen dienst, ondergeschikt aan de Indische Regeering.

Of en in hoeverre die kantoren zullen kunnen worden ondergebracht bij het Ministerie van Koloniën en welke organisatie daarvoor moet worden gevonden, meent de Commissie geheel aan regeling door uitvoeringsvoorschriften te moeten overlaten.

Artikel 102. Voortaan zullen volgens dit artikel de begrootingsontwerpen worden ingediend bij de opening van de zitting der Landsstaten op den tweeden Dinsdag in de maand September (art. 55). Tegenwoordig heeft de indiening bij den Volksraad plaats op den derden Dinsdag der maand Mei (art. 3, tweede lid, comptabiliteitswet in verband met art. 139, vijfde lid, R. R.). Een viertal maanden zal dus worden gewonnen om de ontwerpen beter voor te bereiden en actueel bij te werken. Bovendien zal de behandeling in de Landsstaten ruim een maand langer kunnen duren dan thans, terwijl de begrooting dan toch nog vóór 1 Januari van het begrootingsjaar zal kunnen worden afgekondigd.

Artikel 103. Het is denkbaar dat het noodig zal blijken, Indië volgens vaste regelen als belanghebbende te doen bijdragen in uitgaven, die tevens voor het geheele Koninkrijk van belang zijn (b.v. weermiddelen, diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging in het buitenland). In dat geval zullen die regelen bij staatswet moeten worden vastgesteld volgens het beginsel van het voorgestelde art. 193*d*, lid 2, der grondwet.

Artikelen 104 en 105 bepalen wat dient te geschieden wanneer tusschen de Landsstaten en de Indische Regeering verschil van meening mocht bestaan over sommige begrootingsposten.

Volgens art. 104 kan de Gouverneur-Generaal in Rade bij de verleening van zijne bekrachtiging aan een door de Landsstaten aangenomen begrootingswet daarvan een of meer posten uitzonderen. Dit zal dus kunnen geschieden wanneer de Landsstaten met gebruikmaking van hun recht van amendement (art. 84) nieuwe posten op de begrooting hebben gebracht.

Omgekeerd kunnen de Landsstaten bij amendement posten afvoeren.

In beide gevallen kan de eene partij er in berusten dat de andere sommige posten heeft afgevoerd, die haar wenschelijk voorkwamen.

Maar het kan ook zijn dat eerstbedoelde partij die afgevoerde posten van zoo groot belang acht, dat zij er ernstig bezwaar tegen heeft, zich bij de afvoering neer te leggen. In dat geval — en ook in het overeenkomstig geval dat de uitgetrokken bedragen zijn verminderd — kan deze partij zich wenden tot den Koning, teneinde hare bezwaren door de Kroon aan het oordeel van de wetgevende macht in Nederland te doen onderwerpen.

Artikel 102.

Behoudens de bevoegdheid tot latere aanvulling, worden elk jaar de ontwerpen voor de landsbegrootingswetten door den Gouverneur-Generaal in Rade aan de Landsstaten aangeboden dadelijk na de, aan den aanvang van het jaar voor hetwelk de begrooting moet dienen, voorafgaande opening van de gewone zitting van de Staten.

Artikel 103.

Overeenkomstig daaromtrent bij staatswet vast te stellen regelen, worden ten laste van de landsbegrooting gebracht het aandeel van Indië in de uitgaven van het Koninkrijk en andere uitgaven, welke bij staatswet aan Indië zijn opgelegd.

Artikel 104.

De Gouverneur-Generaal in Rade kan, bij het verleenen van zijne bekrachtiging aan eenige door de Landsstaten aangenomen landsbegrootingswet daarvan een of meer posten uitzonderen.

Artikel 105.

1. Wanneer de Gouverneur-Generaal in Rade dan wel de Landsstaten bezwaar hebben tegen een begrootingswet, hetzij op grond van het ontbreken van bepaalde posten dan wel op grond van de ontoereikendheid dier posten, kunnen zij zich met aanduiding van de wijziging, die zij in de begrootingswet wenschelijk achten wenden tot den Koning, teneinde de bezwaren aan het oordeel van de wetgevende macht van het Koninkrijk te onderwerpen.

2. De Gouverneur-Generaal in Rade kan in dringende gevallen in afwachting van de uitspraak der wetgevende macht van het Koninkrijk posten welke door de Landsstaten zijn afgevoerd of verminderd weder op

Vgl. het voorgestelde art. 193e, derde lid der grondwet. Zoowel de Indische Regeering als de Landsstaten zullen dan weer ingevolge art. 193f Grondwet hun zaak bij de Staten-Generaal kunnen voorstaan. De omstandigheid kan zich echter voordoen dat een onmiddellijke voorziening noodzakelijk is; in welk geval de G.G. krachtens het 2e lid in afwachting van de uitspraak der Wetgevende Macht van het Koninkrijk de in geschil zijnde posten weder op de begrooting kan brengen.

Voor de motiveering van deze regeling zie men verder afdeeling III van de algemeene toelichting blz. 62—63.

Artikel 106. Vgl. art. 5 Comp. wet. Aangezien het zich bij vaststelling van de begrooting geheel en al in Indië veel zeldzamer zal voordoen dat zij nog niet is afgekondigd vóór 1 Januari van het begrootingsjaar, behoeft de tegenwoordige regeling niet te worden overgenomen, krachtens welke bij latere afkondiging aan de begrooting terugwerkende kracht tot 1 Januari wordt gegeven.

Artikel 107. Vgl. art. 125 G.W. en art. 6, 8 en 9 Compt. wet.

de begrooting brengen. Zij vervallen met ingang van het tijdstip waarop de staatswet, welke de bedoelde uitspraak behelst, verbindend wordt.

Artikel 106.

1. De begrootingswetten evenals de daarin mogelijk gebrachte wijzigingen treden in werking op den eersten Januari van het jaar voor hetwelk zij dienen wanneer zij vóór dien dag zijn afgekondigd.

2. Wanneer de begrootingswetten niet vóór den gemelden dag zijn afgekondigd, treden ze in werking met ingang van den dag volgende op dien der dagteekening van het Indisch Staatsblad waarin ze zijn opgenomen en strekt tot gemeld tijdstip de begrooting van het vorig jaar tot grondslag van het beheer voor het alsdan aangegeven dienstjaar.

3. Wijzigingen bij na den eersten Januari afgekondigde staatswet in de begrooting gebracht treden eveneens in werking met ingang van den dag volgende op de dagteekening van het Indisch Staatsblad waarin ze zijn opgenomen; ze hebben geen invloed op de voor hare inwerkingtreding reeds gedane uitgaven.

Artikel 107.

1. De begrooting van uitgaven wordt verdeeld in hoofdstukken elk omvattende een onderdeel van het algemeen bestuur.

2. De splitsing van elk hoofdstuk in afdeelingen geschiedt bij de begrootingswet; die van de afdeelingen in artikelen geschiedt na de vaststelling der begrootingswet door den Gouverneur-Generaal in Rade.

3. De begrootingswet kan den Gouverneur-Generaal in Rade toestaan over te schrijven van en naar afdeelingen.

4. De Gouverneur-Generaal in Rade kan binnen de grenzen van eene afdeeling af en overschrijven van en op artikelen alsmede de overschrijving van artikelen wijzigen.

5. Bij de splitsing in artikelen wijst de Gouverneur-Generaal in Rade de artikelen aan welke hij zich voorbehoudt in den loop van het dienstjaar te verhoogen uit de bij de betrokken hoofdstukken voor onvoorzene uitgaven toegestane bedragen.

6. De Gouverneur-Generaal in Rade is mede bevoegd in den loop

Artikel 108. Vgl. art. 10 en 11 Compt. wet.

Artikel 109. Vgl. art. 66 R.R. en art. 51 Compt. wet.

Aan het uitvoerend gezag de benoeming van President en leden der Algemeene Rekenkamer geheel over te laten verdient geen aanbeveling omdat de Algemeene Rekenkamer juist tot taak heeft, op het geldelijk beheer der uitvoeringsorganen toe te zien. Het ligt dus voor de hand, aan de Landsstaten, die den belastingbetaler vertegenwoordigen, belangrijke invloed op de benoemingen toe te kennen.

Artikel 110. Wordt de behandeling van de Indische begrooting geheel naar Indië overgebracht, dan is aan de bemoeienis van uit Nederland met de Indische financiën, behoudens de bepaling van art. 103 en een eventueel ingrijpen in bijzondere gevallen, geheel een einde gekomen. Daarmede verdwijnt ook iedere aanleiding om de bepaling in art. 62 der grondwet te handhaven, krachtens welke de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen bij staatswet moet worden geregeld en kan de regeling voortaan aan de landswet worden overgelaten.

De tegenwoordige comptabiliteitswet blijft, zie overgangsbepaling IV, gehandhaafd. Waar dit het geval is, komt herhaling van art. 1 dier wet krachtens hetwelk Nederlandsch-Indië een rechtspersoon is, onnoodig voor; trouwens is de Commissie van oordeel, dat die bepaling van bloot historische beteekenis is en dus gevoegelijk kan vervallen. Aan de rechtspersoonlijkheid van Indië zal waar het Land is een zelfstandig gebiedsdeel met eigen middelen en vermogen, wel niet worden getwijfeld.

van het dienstjaar opkomende behoeften, die in de begrooting niet zijn omschreven, aan te wijzen op de in het vorige lid bedoelde bedragen.

7. De besluiten van den Gouverneur-Generaal in Rade in dit artikel bedoeld worden opgenomen in het Indisch Staatsblad.

Artikel 108.

Wanneer een uitgaaf, waarin bij de begrooting niet is voorzien, noodzakelijk is en daarmede niet gewacht kan worden op de tot standkoming van de landswet tot vaststelling van de daarvoor vereischte verhooging der begrooting, kan die verhooging voorloopig bij noodordonnantie worden vastgesteld. Behalve aan de Landsstaten wordt daarvan mededeeling gedaan aan de Algemeene Rekenkamer.

Artikel 109.

1. Er is een Algemeene Rekenkamer, waarvan de inrichting alsmede de bevoegdheid bij landswet wordt geregeld.

2. De President en de leden der Algemeene Rekenkamer worden benoemd door den Gouverneur-Generaal in Rade op voordracht van dubbeltallen van de Landsstaten.

3. Het ontslag geschiedt volgens regelen bij de landswet te stellen.

Artikel 110.

De landswet regelt het beheer en de verantwoording van s Lands geldmiddelen.

HOOFDSTUK VII.

Van de gouvernementen en de gewesten.

Voor de toelichting van dit hoofdstuk in het algemeen wordt verwezen naar de algemeene toelichtingsafdeelingen I en V. Omtrent de afzonderlijke artikelen het volgende.

Artikel 111. Vaststelling van eene organieke regeling en vaststelling van den werkingsomvang van de gouvernementen behooren natuurlijk door dezelfde macht te geschieden. Eerst door de aanwijzing van het gebied waarvoor zij gelden zal, krijgt de regeling praktische beteekenis, worden bepaalde personen en zaken door die vormen beheerscht. Het beginsel zal dus in de nieuwe Indische staatsregeling moeten zijn, dat, evenals volgens artikel 102 de landswet de inrichting van de gouvernementen en de bevoegdheid van hunne overheden regelt, de landswet ook den omvang der „gouvernementen” aanwijst. Aanwijzing van de deelen waarin mogelijk gouvernementen weder zullen verdeeld worden voor zoover ze nog niet geheel uit gemeenten en steden zijn samengesteld, kan die landswet overlaten aan den Gouverneur-Generaal in Rade.

Artikel 112. De gouverneur is in de eerste plaats orgaan van regeeringsgezag, vertegenwoordiger van de centrale Regeering van Indië, belast met de volle verantwoordelijkheid voor de rust en orde in en het welvaren van zijn gouvernement. Als zoodanig oefent hij het gezag uit overeenkomstig de instructies hem door den Gouverneur-Generaal in Rade verstrekt.

Hij is dus ook hoofd der politie in zijn ressort en zal dus als zoodanig hebben rekening te houden met de instructies afkomstig van den Gouverneur-Generaal (zie artikel 125).

Als agent van regeeringsgezag kan hij voorts belast worden met de uitvoering van landswetten en ordonnanties en zelfs met de vaststelling van regelen daarvoor benoodigd.

Door het recht van benoeming en ontslag van den gouverneur wordt zijne verantwoordelijkheid aan den Gouverneur-Generaal in Rade effectief gemaakt.

Daar hij is orgaan van het centraal gezag, komt zijne bezoldiging op de landsbegrooting.

Intusschen is de gouverneur, behalve orgaan van het landsgezag, in de constructie der Commissie tevens orgaan van het gouvernement, groepen de belangen van dit gebiedsdeel te behartigen.

Beide hoedanigheden komen uit in de volgende artikelen (113, 118,

HOOFDSTUK VII.

Van de gouvernementen en van de gewesten.

Artikel 111.

Gouvernementen worden bij landswet ingesteld, welke wet tevens den omvang daarvan aanwijst.

Artikel 112.

1. De gouverneur wordt door den Gouverneur-Generaal in Rade benoemd en ontslagen.
2. De bezoldiging van den gouverneur komt ten laste van den Lande.

119) waarin hij wordt gemaakt niet enkel tot voorzitter, maar ook tot lid zoo van de staten als van den bestuursraad, twee lichamen die, allereerst in het leven geroepen ter wille van uitoefening van autonomie, daarnaast de belangrijke taak hebben, voor zoover zij daartoe geroepen worden mede te werken aan de uitvoering van de landstaak (z.g. zelfbestuur). In samenwerking met den raad van bestuur oefent hij de dagelijkse leiding van zaken uit. Zijne positie is eene andere dan die der hoofden van gewestelijk bestuur en zijn instructie zal dienovereenkomstig ook anders luiden.

Artikel 113. Bedoeling en aard van het vertegenwoordigend lichaam zijn in de algemeene toelichting afdeelingen I en V reeds uiteen gezet.

Wil het gouvernement beantwoorden aan het beeld dat de Commissie zich daarbij voor oogen heeft gesteld, dan behoort in den grond der zaak dit vertegenwoordigend lichaam geheel gekozen te zijn. Alleen kan dan van een waarlijk vertegenwoordigend lichaam gesproken worden. Intuschen zal wellicht voor sommige gouvernementen een overgangsvorm in het leven moeten worden geroepen, waarbij enkele der leden door benoeming worden aangewezen; zie daarvoor afdeeling VII der algemeene toelichting.

Waar voor het algemeen vertegenwoordigend lichaam de naam **L a n d s s t a t e n** werd gekozen, ligt het voor de hand een daarmede in overeenstemming zijnden titel te kiezen voor het vertegenwoordigend lichaam van de gouvernementen. De naam „staten” is ook wel voor Indië tot zekere hoogte vreemd. — minder vreemd echter dan de titels in het ontwerp-Pleyte, ontleend aan de geschiedenis (heemraden, drost enz.), omdat geen ontwikkelde Indiër onbekend is met de benamingen der Nederlandsche vertegenwoordigende lichamen Staten-Generaal en Provinciale Staten. Door de overneming van dien Nederlandschen term zal beter dan op eenige andere wijze reeds dadelijk duidelijker worden gemaakt dat beoogd wordt Indië te voorzien van lichamen in karakter en bevoegdheden met de gemelde Nederlandsche wetgevende lichamen overeenkomend.

De dagelijksche leiding van zaken berust bij den gouverneur met een raad van bestuur. De door het vertegenwoordigend lichaam benoemde leden van den raad van bestuur zullen, gelijk reeds vroeger is betoogd, liefst gezocht moeten worden onder de leden van het vertegenwoordigend lichaam zelf; een plicht daartoe wordt in de staatswet echter niet opgelegd daar dit mogelijk tot ongewenschte beperkingen zou leiden. Gedacht wordt aan de mogelijkheid dat de leden van den bestuursraad in den eersten tijd zullen gezocht worden bijvoorbeeld onder de in het gouvernement bescheiden hoofden van 'slands diensten, die, waarop het hier voornamelijk aankomt, beschikken over technische deskundigheid.

Artikel 113.

1. In elk gouvernement is een uit de ingezetenen van het gouvernement samengesteld vertegenwoordigend lichaam, den naam staten dragende, welks inrichting en samenstelling bij landswet worden geregeld, alsmede een door het vertegenwoordigend lichaam benoemde raad van bestuur.

2. De gouverneur is lid, tevens voorzitter zoo van de staten als van den raad van bestuur.

Intusschen: de staten behooren ten deze geheel vrij te zijn en ook de landswet die de grondslagen van het beheer en de organisatie der gouvernementen zal aangeven beperke ten deze niet.

Lid 2. Zie het bij het vorige artikel aangeteekende.

Artikel 114. Voor de formuleering zie de artikelen 134 en 144 der Grondwet en artikel 12 D. B. Toelichting op dit artikel is reeds in hoofdstuk V der algemeene beschouwingen gegeven. Hoewel niet zuiver te omlijnen valt, wat het huishoudelijk belang van een gebied of gebiedsdeel omvat en een hooger gezag in zekere omstandigheden terecht als huishoudelijke belangen van het hoogere gebiedsdeel kan beschouwen, belangen die te voren door lagere organen werden verzorgd, zoo werd toch het uitspreken van het beginsel wenschelijk geacht, dat gouvernementsverordeningen niet mogen treden in het huishoudelijk belang van de binnen het gouvernement gevestigde steden en gemeenten. Het feit alleen, dat een gouvernement zich eene aangelegenheid aantrekt is nog niet het bewijs dat ze inderdaad betreft het huishoudelijk belang van dat gouvernement. Is de centrale regeering van oordeel dat het gouvernement is getreden op een gebied dat aan de lagere organen behoort te worden overgelaten, dan staat die gouvernementsverordening bloot aan vernietiging. Vergelijk hiervoor o. a. den der Commissie juist voorkomenden regeeringsbrief van 12 Februari 1912 No. 327. opgenomen in bijblad 7586.

De grenzen der bevoegdheid van de gouvernementen om straf te bedreigen worden bij de landswet vastgesteld. De leidende gedachte daarbij zal moeten wezen dat de strafbare feiten in de gouvernementsverordeningen aangewezen, zullen behooren onder de groep overtredingen en dus ook slechts overtredingsstraffen (hechtenis en geldboeten al dan niet met verbeurdverklaring) in die verordeningen zullen mogen worden bedreigd. (Vergelijk artikel 54 L. R. O.).

Artikel 115. Deze bepaling karakteriseert mede het autonome gouvernement. Bevoegdheid om eigen belastingen te heffen is, in tegenstelling met beschikking over een vaste door 's landskas afgeschoven som gelds, noodzakelijk om de autonomie tot haar recht te doen komen. Verband gelegd tusschen uitgaven en inkomsten, aldus voor de ingezetenen voelbaar gemaakt, is een karaktertrek van eigen huishouding. Dit artikel behoort voor het overige te worden beschouwd in verband met artikel 100 lid 4 hetwelk de bevoegdheid van den landswetgever vaststelt om algemeene beginselen te geven voor het belastingrecht ook van de gouvernementen. De staatswet is niet de plaats om die algemeene beginselen vast te leggen en zelfs de vanzelf sprekende beperking die de belastingbevoegdheid der gouvernementen zal moeten ondergaan door verbod van indirecte belastingen, worde dus opgenomen in de landswet,

Artikel 114.

1. De regeling van de huishouding van het gouvernement is overgelaten aan de staten; zij stellen de verordeningen vast die zij in het huishoudelijk belang van het gouvernement noodig oordeelen.

2. De gouvernementsverordeningen mogen niet strijden met wettelijke regelen vastgesteld door hooger gezag en niet treden in het huishoudelijk belang van de binnen het gouvernement gevestigde steden en gemeenten.

3. De gouvernementsverordeningen mogen tegen overtreding van hare voorschriften straffen bedreigen met inachtneming van de bepalingen van de landswet.

Artikel 115.

De staten zijn bevoegd tot het aangaan van geldleeningen en tot het heffen van belastingen ter voorziening in de behoeften van het gouvernement.

welke tevens het toezicht op de uitoefening van de belastingbevoegdheid zal hebben te regelen.

Art. 116. Vergelijk artt. 15 D.B., 140 en 145 G.W.

De term „algemeen belang” omvat zoowel het belang van het Land als ook de belangen van het gouvernement zelf, die van andere gouvernementen en gebiedsdeelen, die van gewesten en niet dit alleen, maar ook belangen van andere gemeenschappen of personengroepen en zelfs dat van de maatschappij in het algemeen.

Artikel 117. Vergelijk artikel 114 lid 4 der Grondwet en artikel 16 D.B. Het artikel eischt een landswet die algemeene regelen stelt voor de voorziening in het hier genoemde geval van verwaarloozing van de huishouding van het gouvernement.

Ook hier zal evenals volgens artikel 144 G.W. voor elk geval een bijzondere landswet noodig zijn. Deze zal b.v. kunnen bepalen dat in geval van verwaarloozing alle bevoegdheden, welke aan de normale organen van het gouvernement waren opgedragen, zullen worden uitgeoefend door den gouverneur alleen.

Omtrent de wijze waarop in de uitoefening der zelfbestuurstaak, in gelijk geval zal moeten worden voorzien is natuurlijk een uitdrukkelijke bepaling niet noodig; dat de landswet dit punt kan regelen behoeft niet te worden vastgelegd.

Artikel 118. Het zal wenschelijk zijn dat in de landswet, die de grondslagen zal vaststellen voor de organisatie der gouvernementen, eene opsomming worde gegeven van wat het dagelijksch bestuur omvat. De desbetreffende bepalingen van de Nederlandsche wetgeving (zie o. a. 179 e. v. gemeentewet) zullen ten deze als leidraad kunnen strekken. Intusschen worden in het onderwerpelijk artikel, anders dan in gemeld artikel 179 de uitvoering van verordeningen en het dagelijksch bestuur naast elkander geplaatst omdat, naar het voorkomt, de term „dagelijksch bestuur” de bedoeling heeft een eigen taak van den bestuursraad aan te wijzen.

Voor al daer vermoedelijk de staten slechts korten tijd bijeen zullen kunnen zijn, zal een belangrijke taak op de schouders van gouverneur en den raad van bestuur nederkomen, die mogelijk vaak het begrip uitvoering van gouvernementsverordeningen verre zal te boven gaan. Zonder in deze aan eenige verplichting te denken, ligt het toch voor de hand dat de landswet uit zal gaan van de gedachte dat de staten zich voornamelijk zullen bezig houden met het nederleggen in hunne verordeningen van algemeene regelen en beginselen, niet enkel de uitvoering, maar ook de geheele uitwerking daarvan overlatende aan het college van dagelijksch bestuur. Laatstgenoemde term verkrijgt daardoor een uitbreiding die van de gewone belangrijk afwijkt.

Artikel 116.

De landswet regelt de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal in Rade om de verordeningen van de staten en de besluiten van de raden van bestuur op grond van strijd met regelingen van hooger gezag of het algemeen belang te schorsen of te vernietigen.

Artikel 117.

De landswet regelt de wijze waarop, met afwijking van hetgeen in de artikelen 114 en 115 is bepaald, in de huishouding van het gouvernement wordt voorzien, wanneer de staten ernstig nalatig blijken in de verzorging daarvan.

Artikel 118.

De raad van bestuur is belast met het dagelijksch bestuur van het gouvernement en met de uitvoering van de verordeningen door de staten vastgesteld; hij is bevoegd de daarvoor noodige besluiten vast te stellen.

Vergelijk overigens de artikelen 133 en 143 G.W. Staan deze artikelen in de grondwet vóórop, het scheen rationeeler het 'onderwerpelijk artikel in de beginselenwet te doen volgen op die welke de punten vaststellen waaraan geen afbreuk mag worden gedaan.

Artikel 119. Welke regelingen van hooger gezag bedoeld zijn volgt uit de opsomming van artikel 4. Welke overheden van het gouvernement, de staten, de gouverneur met raad en bestuur of de gouverneur alleen, hunne medewerking moeten verleen, zal door die hoogere verordening zelve worden bepaald.

Artikel 120. Het mag zeker wenschelijk worden geacht dat, indien de denkbeelden der Commissie omtrent de instelling van gouvernementen instemming vinden, reeds zeer spoedig de hand worde geslagen aan de voorbereiding van de hier bedoelde landswet, opdat deze spoedig na de inwerkingtreding van de beginselenwet zal kunnen worden in behandeling genomen.

Artikel 121. Vergelijk artikel 68 R.R.

Niet minder belangrijk dan de gouvernementen zijn de gewesten.

Vooralsnog zullen deze laatste in het grootste deel van Indië moeten worden gehandhaafd. Hun algemeen karakter werd reeds in het eerste en vijfde hoofdstuk van de algemeene beschouwingen uiteengezet. Hier staat dus op den voorgrond het hoofd van gewestelijk bestuur, die ook de wetgevende bevoegdheid voor zijn ressort voor zoover die gegeven wordt uitoefent. In die zaak zal hij in sommige gewesten worden terzijde gestaan door een raad. De samenstelling van dien raad, het aandeel dat hem in wetgeving en bestuur zal toekomen, wordt door den Gouverneur-Generaal in Rade geregeld, en die regeling zal voor de verschillende gewesten geheel verschillend kunnen zijn. Komt een landswet tot stand die voor de inrichting dezer gewesten regelen stelt, dan zal de Gouverneur-Generaal in Rade de bepaling dier landswet in acht moeten nemen.

De inrichting der aan de gewestelijke bestuurshoofden toegevoegde raden zal rijke schakeeringen te zien kunnen geven. In het eene gewest zal in zoodanigen raad voor een aantal gekozen leden plaats zijn, in het andere alleen voor benoemde leden. Ook de verkiezing der gekozen leden zal geheel verschillend kunnen zijn. Terwijl in het eene wat de hoofdplaats betreft bijv. rechtstreeksch kiesrecht zal kunnen gelden, zal elders in het gewest de aanwijzing der leden van den raad door de Regeering geschieden; terwijl voor een derde, weinig beschaafd gedeelte benoeming van een lid door het hoofd van gewestelijk bestuur zal kunnen geschieden.

Zooals reeds vroeger werd aangeteekend, zal de titel van het hoofd

Artikel 119.

1. De overheden van de gouvernementen verleen en zoodanige medewerking aan de uitvoering van wettelijke regelingen van hooger gezag als deze zullen vorderen.

2. De landswet bepaalt welk gezag die overheden vervangt indien zij in gebreke blijven deze medewerking op voldoende wijze te verleen en.

Artikel 120.

De landswet regelt de inrichting van de gouvernementen en de verdere bevoegdheid van hunne overheden, alsmede de wijze van beheer en verantwoording van hunne geldmiddelen.

Artikel 121.

1. De landswet wijst den omvang aan van de gewesten, waarin het niet bij gouvernementen ingedeeld grondgebied is verdeeld.

2. In elk gewest wordt, met inachtneming van de bevelen en onder toezicht van den Gouverneur-Generaal in Rade, het bestuur gevoerd door een hoofdambtenaar onder zoodanigen titel als de Gouverneur-Generaal in Rade zal bepalen.

3. De Gouverneur-Generaal in Rade kan aan het hoofd van gewestelijk bestuur een raad toevoegen en diens samenstelling en bevoegdheid, naar gelang van de plaatselijke omstandigheden, regelen, alles met inachtneming van de bepalingen der landswet.

van gewestelijk bestuur aan wien geen raad is toegevoegd behooren te zijn: resident.

Wordt hem een raad toegevoegd, dan ware het wenschelijk een anderen titel te kiezen en denkt de Commissie aan dien van Regeerings-commissaris.

Artikel 122. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen van politie berust bij het hoofd van het gewest, al of niet in samenwerking met een raad.

Daar aan de gewesten niet de eigen huishouding in het algemeen is overgelaten, was eene bepaling noodig zooals in lid 2 van dit artikel is gegeven. Er is hier dus sprake van bijzondere regelen voor het belang van het gewest noodig, maar waarbij het oordeel over de noodzakelijkheid of wenschelijkheid wordt uitgesproken door hooger gezag.

Artikel 123. Dit artikel maakt mogelijk dat ook aan de gewesten een deel van de overheidstaak, die tot nu toe in het centrum werd verzorgd, wordt overgelaten. (Zie hiervoor afdeling V der algemeene toelichting). Ook deze gewesten zullen voorzien moeten worden van het personeel en de werktuigen die de regeling en uitvoering van tal van aangelegenheden ter plaatse mogelijk zullen maken: administratieve decentralisatie.

Artikel 124. Vergelijk artikel 69 R.R.

De bevoegdheid regelen vast te stellen voor de indeeling der gewesten en omtrent het bestuur over de deelen daarvan berust eigenaardig bij de Regeering.

Artikel 125. Gelijk in de toelichting bij art. 112 werd gezegd, is de gouverneur hoofd der politie in zijn ressort. Hetzelfde is ook het geval met het hoofd van het bestuur in het gewest. Ook deze laatste is in zijn ressort het hoogste gezagsorgaan, belast met de zorg voor handhaving der openbare orde en rust en daarvoor verantwoordelijk.

Voor geheel Nederlandsch-Indië is de procureur-generaal hoofd van preventieve en rechtspolitie. Er zullen dus gevallen zijn, waarin het hoofd

Artikel 122.

1. De besturen der gewesten zijn bevoegd voor hun gebied, met inachtneming van de bepalingen der landswet, verordeningen van politie vast te stellen.

2. Hun kan door of krachtens de landswet de bevoegdheid worden verleend of de verplichting worden opgelegd, andere verordeningen in het belang van het gewest vast te stellen.

3. Zij kunnen tegen overtreding van hunne verordeningen straf bedreigen binnen de grenzen door de landswet te stellen.

Artikel 123.

1. De in artikel 121 bedoelde landswet kan den Gouverneur-Generaal in Rade machtigen aan de besturen van gewesten de zorg over te dragen voor bepaalde onderdeelen van 's Lands dienst met aanwijzing tevens van het gedeelte der geldmiddelen van den Lande, hetwelk daartoe ter beschikking van de besturen wordt gesteld.

2. De besturen zijn binnen de grenzen door de landswet te stellen, bevoegd belastingen te heffen ter aanvulling van de bedoelde geldmiddelen.

3. Zij kunnen met betrekking tot de overgedragen diensten reglementen vaststellen op welke de bepalingen van het tweede lid van artikel 114 en die van artikel 116 van toepassing zijn.

Artikel 124.

De Gouverneur-Generaal in Rade stelt regelen vast omtrent de indeeling van de gewesten en omtrent het bestuur over de deelen daarvan, alles met inachtneming van de bepalingen der landswet.

Artikel 125.

Met inachtneming van de bepalingen der landswet omtrent hunne verhouding tot den procureur-generaal staan zoowel de gouverneurs als de hoofden van gewestelijk bestuur aan het hoofd der bestuurspolitie in hun ressort.

van bestuur zich gebonden moet achten door de van den P.-G. uitgegane aanschrijvingen. Voor zoover de hoofden van gewestelijk bestuur en de gouverneurs zich bewegen op een gebied dat ook bestreken wordt door de taak van den P.G. zal eene vruchtbare samenwerking gezocht moeten worden. Voorzoover noodig zal de landswet hunne wederzijdsche verhouding en bevoegdheden kunnen regelen. Voor het oogenblik geven de artikelen 180 en 181 R.O. die regelen, met dien verstande, dat het bijvoeglijk naamwoord „Europeesche” in het laatste lid van artikel 180 en in het eerste lid van artikel 181 geacht moet worden vervallen te zijn, in verband met artikel 6 der beginselenwet.

HOOFDSTUK VIII.

Van de steden en de gemeenten en van de dorpen.

Artikelen 126 en 127. Deze artikelen vereischen na de opmerking in afdeeling V van de algemeene toelichting geen bijzondere toelichting.

Wat bij de voorgaande artikelen omtrent den gouverneur is gezegd zal ook gelden voor hen die het voorzitterschap van de gemeente- en de stedelijke raden zullen bekleeden. Ook zij moeten beschouwd worden vooreerst als orgaan van het centraal gezag, en voorts als mededragers van de autonomie van het gebiedsdeel, geroepen de belangen daarvan te behartigen.

Soortgelijke beschouwing zal naar het oordeel van de Commissie gelden moeten ook omtrent de hoofden der dorpen ook dan als, wat thans niet behoeft te worden beslist, deze door of op grond van verkiezing mochten worden aangewezen.

Beide artikelen eischen landswetten voor hunne verdere uitvoering. Het bij artikel 120 aangeteekende omtrent de wenschelijkheid van spoedig aan te vangen voorbereiding van een landswet op de inrichting enz. van de gouvernementen geldt ook hier.

HOOFDSTUK VIII.

Van de steden en de gemeenten en van de dorpen.

Artikel 126.

1. Naarmate de omstandigheden het toelaten, worden bij landswet voor voorname plaatsen en landstreken, zoo binnen de gouvernementen als binnen de gewesten, uit ingezetenen van het gebiedsdeel samengestelde vertegenwoordigende raden ingesteld, belast met de regeling van de huishouding van deze, met den naam steden en gemeenten aan te duiden, gebiedsdeelen.

2. De landswet regelt de samenstelling van de raden en hunne inrichting, de aanwijzing en de titels van hunne voorzitters en de instelling, voor zoover mogelijk, van colleges van dagelijksch bestuur.

3. De landswet regelt en bepaalt de taak en de bevoegdheid van deze overheden en hunne verhouding, zoo onderling als tot het Land, tot de gouvernementen en tot de besturen der gewesten.

4. Daarbij wordt, onder zoodanige voorwaarden en beperkingen als noodig blijken, aan de raden de bevoegdheid gegeven verordeningen vast te stellen in het huishoudelijk belang van hun gebied, tegen overtreding daarvan straf te bedreigen, belastingen te heffen ter voorziening in de behoeften van het gebied en geldleeningen aan te gaan en worden regelen vastgesteld omtrent het beheer en de verantwoording van hunne geldmiddelen.

5. De landswet regelt het toezicht op de verordeningen, besluiten en handelingen der in dit artikel bedoelde overheden, alsmede de verplichting van die overheden om medewerking te verleen voor de uitvoering van wettelijke regelingen uitgegaan van hooger gezag.

HOOFDSTUK IX.

Van waterschappen en andere met overheidsgezag
bekteede gemeenschappen.

Artikel 128. Vergelijk art. 145 R.R. hetwelk, bloot met verandering
van woorden gehandhaafd is.

Artikel 127.

1. De inrichting van het bestuur en van de huishouding van de dorpen, dorpsgemeenschappen en andere in de volksinstellingen wortelende gemeenschappen niet bedoeld in artikel 130, worden beheerscht door de volksinstellingen en gebruiken van die bevolking voor zoover daaromtrent niet door of krachtens de landswet regelen worden getroffen, voorts onder voorbehoud van zoodanig hooger toezicht als bij of krachtens landswet wordt bepaald.

2. Bij die regelen worden, voor zoover de rechtsbehoeften der bevolking het toelaten, de ingezetenen, daaronder begrepen zij die niet tot de oorspronkelijke dorpsbevolking behooren, geroepen tot deelneming aan de regeling van de huishoudelijke belangen; dezen zijn alsdan verplicht bij te dragen in de lasten.

3. De Gouverneur-Generaal in Rade of de door Hem aan te wijzen overheid is bevoegd zoowel tot geheele of gedeeltelijke opheffing van dorpen als tot wijziging van hun gebied met gelijktijdige regeling, voor zoover noodig, van de gevolgen daarvan. De landswet kan omtrent deze aangelegenheid algemeene regelen stellen.

HOOFDSTUK IX.**Van waterschappen en andere met overheidsgezag
bekleede gemeenschappen.**

Artikel 128.

1. Naarmate de omstandigheden het vorderen worden door of krachtens de landswet waterschappen in het leven geroepen ter behartiging van gemeene waterstaatsbelangen van het bij landswet te omschrijven gebied. Bij landswet kunnen bestaande waterschappen worden opgeheven.

2. De landswet regelt de samenstelling, de inrichting, den werkring en de bevoegdheid van de waterschapsbesturen.

3. Met inachtneming van de bepalingen bij landswet te stellen en onder het daarbij te regelen toezicht kan aan de waterschapsbesturen de bevoegdheid worden verleend verordeningen vast te stellen in het huishoudelijk belang van de waterschappen, ook de zoodanige waarbij belastingen worden geheven, en tegen overtreding daarvan straffen te bedreigen.

Artikel 129. In den Volksraad is reeds de instelling van de kamers van landbouw voorgebracht (Hand. 1e gew. zitting 1919 blz. 664—673, 682—687; bijlagen eerste buitengew. zitting 1919. Onderwerp **8** Nos. 1—3; bijlagen eerste gew. zitting 1919 onderwerp **3** Nos. 1—3) en waar deze aangelegenheid thans bij de Indische Regeering hangende is, zal eerlang waarschijnlijk de invoering van deze publiekrechtelijke gemeenschappen tegemoet kunnen worden gezien. Ook voor andere instellingen van soortgelijken aard moet wettelijk de weg worden gebaad, opdat deze zoo noodig ter voorziening in bepaalde behoeften in het leven kunnen worden geroepen. B.v. is het niet onmogelijk dat ook de instelling van autonome havenraden in afzienbaren tijd wenschelijk zal worden geoordeeld.

Het karakter van deze en dergelijke instellingen zal vermoedelijk worden bepaald door de behoefte aan:

- 1e. zelfstandigheid van vermogen en vermogensbeheer;
- 2e. recht tot het heffen van belastingen; en
- 3e. recht tot het uitvaardigen van strafverordeningen betreffende een zekere groep van onderwerpen.

Intusschen zal aan de landswet de nadere regeling van een en ander moeten worden overgelaten.

Artikel 130. Hier is gedacht aan doelgemeenschappen, wortelende in de volksinstellingen zooals b.v. de soebaks op Bali; uit den aard der zaak zal de landswetgever bevoegd moeten zijn, zoo noodig regelend in te grijpen, zonder daarmede de volksinstellingen en volksopvattingen geweld aan te doen.

HOOFDSTUK X.

V a n d e l a n d s c h a p p e n .

Na de uiteenzettingen voorkomende in de 6de afdeeling van de algemeene toelichting vereischen de artikelen weinig nadere beschouwing.

Ook werd in de eerste afdeeling daarvan reeds gezegd waarom het bezigen van den algemeenen term „landschappen” gerechtvaardigd is. Met de min of meer beginsellooze nomenclatuur die thans in de wetgeving voorkomt, welke nu eens spreekt over „zelfbesturen”, dan over „Inlandsche vorsten en volken” behoort te worden gebroken en een algemeene naam

Artikel 129.

1. De landswet kan bepalen dat ter behartiging van andere gemeene belangen bijzondere gemeenschappen zullen worden ingesteld.
2. De bepalingen van het voorgaande artikel zijn op zoodanige gemeenschappen van toepassing.

Artikel 130.

De inrichting en het bestuur van de in de volksinstellingen wortelende, de behartiging van bijzondere belangen ten doel hebbende gemeenschappen en de vaststelling van wettelijke regelen voor die gemeenschappen wordt beheerscht door de voorschriften van de in die gemeenschappen geldende volksinstellingen en gebruiken, voor zoover niet door of krachtens de landswet anders wordt bepaald.

HOOFDSTUK X.**V a n d e l a n d s c h a p p e n .**

kan worden gekozen zonder dat daarmee de verschillen zullen worden weggedoezeld welke tusschen verschillende landschappen, naar hunne geschiedenis, hun omvang, hun inrichting bestaan, verschillen die zeker niet, naar de bedoeling der Commissie, behooren te worden weggenomen zoolang niet overwegende politieke redenen daartoe aanleiding geven.

Artikelen 131 en 132 hebben, gelijk reeds te voren werd betoogd, de bedoeling, te doen uitkomen dat het hoogste zeggensrecht over de landschappen behoort bij den landswetgever. Daarin ligt geen verlaging van het aanzien der landschappen en wel om twee redenen: vooreerst omdat ook de landschappen mede helpen het landswetgevend lichaam te vormen, waar ook aan hunne onderhoorigen het kiesrecht voor de Landsstaten gegeven wordt, voorts omdat geen landswet, die onmiddellijk werkende regelen vaststelt, zal worden tot stand gebracht zonder dat ook de besturen der landschappen daarover zijn geraadpleegd.

Het spreekt vanzelf en behoeft dus geen uitdrukkelijke vermelding dat, waar de landswet regelen geeft, zij ook zal mogen vaststellen dat de besturen der landschappen aan toezicht zullen worden onderworpen en hoe dat toezicht wordt uitgeoefend. De term „grenzen” in artikel 131 gebezigd ziet dan ook niet enkel op den omvang van het gezag der landschapsbesturen in uitgebreidheid, maar ook op den aard daarvan; de grenzen zijn om een meer gebezigde uitdrukking te gebruiken niet enkel in horizontale, maar ook in verticale richting aan te wijzen.

Artikel 133. Aan de tractaten en de staatswetten kan niet de eisch worden gesteld dat zij, regelen voor Indië gevende, daarbij onderscheid maken tusschen gebieden onder rechtstreeksch en onder indirect bestuur. Bovendien die groepen van wettelijke regelen bestaan tot behartiging van het internationaal en het staatsbelang en aan hunne voorschriften behooren dus ook de landschappen onderworpen te zijn.

Anders is het gesteld met de eigen Indische wetgeving. Deze zal zich steeds rekenschap moeten geven of hare voorschriften al dan niet zich ook tot de landschappen moeten uitstrekken en bij bevestigende beantwoording van die vraag moeten nagaan of daarvoor nog eenig overleg met de landschapsbesturen noodig is.

In het algemeen zou dan, voortaan gelijk thans, een wettelijke regel niet vanzelf op de landschappen van toepassing zijn en de toestand behouden blijven die thans bestaat krachtens het tweede lid van artikel 27 R.R.

Artikel 134. Dit artikel zou onnoodig kunnen worden geoordeeld omdat de geheele beginselenwet met geen enkel woord melding maakt van een onderscheid tusschen lands- en landschapsonderhoorigen en beide groepen onder den term Nederlandsche onderdanen zijn begrepen. Ook daar waar in de artikelen 43 e. v. over de samenstelling van de Landsstaten wordt gehandeld is van zoodanige onderscheiding geen sprake.

Artikel 131.

De landswet stelt de grenzen vast binnen welke elk landschap eigen gezag uitoefent.

Artikel 132.

1. De landswet stelt regelen vast die bij het toezicht op het beheer en de verantwoording van de geldmiddelen der landschappen moeten worden in acht genomen.

2. Zij regelt voor zoover noodig de geldelijke verhouding tusschen de landschappen en het Land, de gouvernementen, de steden en de gemeenten.

Artikel 133.

Andere wettelijke regelen met uitzondering van die vermeld in artikel 4 onder nummers I en II zijn in de landschappen slechts in zooverre van toepassing als met hun eigen gezag bestaanbaar is.

Artikel 134.

Ten aanzien van het bezit en de uitoefening van staatkundige rechten, betrekking hebbende op een stad, gemeente of gouvernement, wordt geen onderscheid gemaakt tusschen onderhoorigen van een landschap en andere Nederlandsche onderdanen.

Voor het land en dus ook voor de autonome onderdeelen van het land kan er tusschen de beide gemelde groepen van onderdanen dan ook geen onderscheid worden gemaakt.

De bepaling heeft niettemin waarde in het bijzonder voor het geval binnen landschapsgebied een stad of gemeente wordt ingesteld en dus op hetzelfde gebied twee autonome gemeenschappen werkzaam zijn, het geval dat thans zich voordoet in Sumatra's Oostkust, waar op hetzelfde grensgebied òn de locale raad òn de sultanaten gezag uitoefenen. Nu behoort onomstootelijk vast te staan dat ten aanzien van het eerste ook de landschapsonderhoorigen dezelfde rechten kunnen doen gelden. Of het omgekeerde het geval zal zijn wat betreft de sultanaten hangt af van hetgeen daaromtrent, hetzij bij landschapsverordening, hetzij bij de in artikel 131 bedoelde landswet, wordt vastgesteld.

Artikel 135 houdt verband met het bij het vorig artikel opgemerkte.

Dat ook in de landschappen allengs hetzij dan adviseerende hetzij dan mederegelende vertegenwoordigende lichamen in het leven behooren te worden geroepen, werd reeds in de algemeene beschouwingen, hoofdstuk VI betoogd.

Het artikel spreekt van de ingezetenen zonder daarmede tot plicht te stellen dat alle ingezetenen tot deelneming aan de vertegenwoordigende lichamen zullen worden geroepen. Wel echter behoort naar het inzien van de Commissie er naar gestreefd te worden dat dit laatste het geval zal zijn.

Artikel 136, hetwelk ook de landschappen aandeel aan „zelfbestuur” geeft, behoeft geen nadere toelichting.

HOOFDSTUK XI.

Invoerings- en overgangsbepalingen.

Bepaling I. Tusschen de afkondiging en de inwerkingtreding van de wet op de landsordening zal geen lange tijd behoeven te verlopen omdat slechts weinige aan die invoering voorafgaande maatregelen noodig zijn.

De niettemin noodige zijn de volgende:

- a. vaststelling van een Koninklijk besluit houdende benoeming van een vice-president en van leden van den nieuwen Raad van Indië. Bepaling VIII voorziet in de moeilijkheid dat nog geen Landsstaten zullen bestaan wier voordracht voor de benoeming van een deel der Raads-

Artikel 135.

De Gouverneur-Generaal in Rade bevordert waar de omstandigheden het toelaten de instelling voor een landschap dan wel voor meerdere landschappen tezamen van vertegenwoordigende lichamen in welke de ingezetenen geroepen worden tot deelneming aan het bestuur over die gebiedsdeelen.

Artikel 136.

De besturen der landschappen verleen en zoodanige medewerking aan de uitvoering van aldaar toepasselijke wettelijke regelen als bedoeld in artikel 4, als deze zullen vorderen.

HOOFDSTUK XI.**Invoerings- en overgangsbepalingen.****I**

Deze wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

- leden noodig is; voor de eerste maal zal de Volksraad die voordracht kunnen doen. Eveneens zal, in stede van de aanbeveling, in de toekomst op te maken door den Gouverneur-Generaal in Rade, voor die eerste maal treden een aanbeveling van den Landvoogd, den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord. Dit Koninklijk besluit zal dus onmiddellijk na de afkondiging der beginselenwet kunnen worden uitgelokt. Zie het daaromtrent bij overgangsbepaling VIII opgemerkt wordende;
- b. versterking van het personeel der departementen van algemeen bestuur opdat deze lichamen dadelijk er op berekend zullen zijn, elk voor hun aandeel, uitvoering te geven aan de beslissingen van den Gouverneur-Generaal in Rade, gepaard aan eenige versterking van de secretarie van den Raad van Indië (zie bepaling X). Moeilijkheden zullen hieruit weinig voortvloeien. Waar de ambtenaren en beambten ter Algemeene Secretarie vrijkomen zullen daaronder zeker de noodige krachten voor aanvulling der gemelde kantoren gevonden worden. De dus onvermijdelijke ambtsovergang zal tevoren behooren te zijn voorbereid en lange tijd zal dus daarmee niet gemoeid zijn;
 - c. een kabinet van den Gouverneur-Generaal zal op het tijdstip van invoering moeten in 't leven treden.

De onder *b* en *c* vermelde maatregelen vereischen intusschen vaststelling van eene regeling omtrent den werkkring van de drieërlei kantoren hier genoemd.

Waar alle voorstellen, verslagen, adviezen voortaan onmiddellijk door de departementen bij de Regeering zullen worden voorgebracht, valt de arbeid weg die thans ter Algemeene Secretarie verricht wordt om die bescheiden geschikt te maken voor doorzending hetzij aan den Landvoogd, hetzij aan den Raad, dan wel aan andere om advies te vragen autoriteiten.

De departementen zelf zullen moeten zorgen voor volledige documenteering en inlichting zoodat de nu vaak zeer noodige tusschenschakel ook werkelijk kán worden ontbeerd. Blijkt bij de behandeling in den boezem der Regeering dat de documenteering onvolledig is, dan zullen de stukken naar de departementen moeten worden teruggezonden ter aanvulling.

Bijzondere regelingen zullen dus alleen noodig zijn voor den arbeid die overigens thans ter Algemeene Secretarie wordt verricht en welke voortaan als regel naar een der departementen zal moeten worden overgebracht.

Een voorschrift daaromtrent kan thans niet worden geformuleerd. Wenschelijk zal wezen al spoedig zelfs vóór de afkondiging der wet aan een kleine commissie het ontwerpen van een regeling hieromtrent op te dragen.

Er zal eenige moeilijkheid rijzen uit de noodzakelijkheid om voor de kantoren, die personeelsuitbreiding ondergaan, huisvesting te vinden.

De noodzakelijkheid om daarvoor maatregelen te treffen, zal wellicht een reden te meer kunnen zijn om al dadelijk met krachtige hand het noodige te doen voor de overbrenging van alle centrale regeeringskantoren naar Bandoeng, indien daartoe wordt besloten.

Natuurlijk intusschen zal er een overgangstijdperk zijn gedurende welke die kantoren in drie steden Batavia, Buitenzorg, Bandoeng gevestigd zullen wezen. Deze thans reeds niet goed te keuren toestand moet onder de nieuwe orde van zaken zoo spoedig mogelijk worden veranderd. In dien tusschentijd behelpe men zich door verbetering van de telefonische gemeenschap tusschen de verschillende overheden. Geschiedt dit dan is er geen bezwaar de gebouwen thans door de Algemeene Secretarie ingenomen tijdelijk aan te wenden voor huisvesting van onderdeelen van Departementen;

d. bij de begroting zal op de instelling van de nieuwe kantoren dan wel de hervorming van oude lichamen moeten zijn gerekend.

Met deze vier maatregelen is intusschen alles gezegd en het vertrouwen mag dus worden uitgesproken dat tusschen de afkondiging der wet en hare inwerkingtreding niet meer dan zes maanden zullen verloopen.

De eenige werkelijke bedenking die zou kunnen rijzen tegen het in acht nemen van zulk een korten termijn is daarin gelegen dat de tijd verloopende tusschen die inwerkingtreding en de opening van de eerste zitting van de Landsstaten noodzakelijk zeer kort moet wezen. Voor dit tusschentijdperk zal volgens bepaling VII de geheele landswetgevende macht worden uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade den Volksraad gehoord en het behoeft geen betoog dat dit alleen dan goedgevonden kan worden, wanneer die periode zeer kort wordt gehouden.

Daaruit vloeit dan ook voort dat met het nemen van de maatregelen noodig om spoedig na de inwerkingtreding der wet de Landsstaten samen te stellen, niet mag worden gewacht, tot na dit tijdstip; het best zou wezen indien de daarvoor noodige landswet tevoren in ontwerp gereed was om als eerste wetgevingsdaad onder het nieuwe stelsel te worden vastgesteld.

Gelijk in de zesde afdeeling van de algemeene toelichtingen wordt gevraagd, zal daaraan een bijzondere commissie voor de inrichting van het kiesstelsel moeten arbeiden; die commissie worde reeds nu ingesteld opdat, gelijk dit in Engeland het geval was bij de vaststelling der India bill 1919, het ontwerp van landswet gereed kan liggen als de Nederlandsche Wetgevende Macht haar arbeid gaat voltooien.

Bepaling II. Voor het meerendeel zijn de hier genoemde artikelen en hoofdstukken, die welker onderwerp in de wet op de landsordening voor de toekomst zal worden geregeld.

Bovendien echter worden nog ingetrokken enkele andere artikelen,

II

Op dat tijdstip vervallen het eerste, het derde, het vierde, het achtste en het negende hoofdstuk, alsmede de artikelen 20 tot en met 44, 49 tot STAATSINRICHTING.

die om de hieronder te melden redenen niet langer kunnen of behoeven gehandhaafd te blijven.

4 en 6. Zie de toelichting op hoofdstuk II.

15, 16, 17. Deze artikelen, de procedure regelend die moet worden gevolgd wanneer een tijdelijk waarnemend Gouverneur-Generaal moet worden aangewezen, konden in 1854 noodig worden geoordeeld, toen de middelen van verkeer tusschen Moederland en Indië nog zeer gering in aantal waren, maanden konden verlopen voor een brief een der beide landen bereikte, de telegraaf nog beide niet verbond. Niettemin is het nooit noodig geweest de artikelen toe te passen. Ze kunnen thans gevoeglijk verdwijnen.

18. De bepaling van dit artikel vormt een noodelooze belemmering van het benoemingsrecht van de Kroon.

23 en 24. Deze artikelen kunnen vervallen nu volgens de beginselen-wet staatswetten en koninklijke besluiten betreffende de inwendige aangelegenheden van Indië niet meer zullen voorkomen.

36. Dit artikel past niet meer bij de nieuwe constructie van het regeeringslichaam.

38 en 39a. Deze artikelen behooren niet in deze staatswet thuis doch in het strafwetboek, dat aldus zal behooren te worden aangevuld.

55. Dit artikel had in 1854 eene historische beteekenis welke thans niet meer bestaat. Een uitdrukkelijk voorschrift is ten deze niet meer noodig.

59. Een bijzonder voorschrift als het tweede lid eischt, is niet meer noodig naast artikel 100, lid 3 van het ontwerp. Voor het overige heeft het artikel zijn bijzondere beteekenis verloren.

60. De bepaling van het eerste lid kan thans als van zelf sprekend worden beschouwd; die van het tweede lid heeft haar beteekenis verloren.

61. Deze bepaling is thans niet meer van zooveel belang dat zij uitdrukkelijk behoeft te worden gehandhaafd.

63. Voor zoover dit artikel de uitbreiding betreft van het grondgebied, is het onnoodig naast artikel 59 van de Grondwet, indien wordt aangenomen dat dit ook op Indië van toepassing is wat door het bezigen van het woord „staat" wel ontwijfelbaar is; voor zoover het artikel bedoelt inlijving van landschappen afhankelijk te maken van het welmeen der Kroon past het niet meer in eene wet die de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië onder toezicht van den staatswetgever aan den landswetgever overlaat.

67. Het ontwerp bevat geen uitdrukkelijke bepaling betreffende het bestuur over de Inlandsche bevolking als gevolg van het feit dat bij opheffing van het rasverschil als criterium voor publiekrechtelijke aanspraken en verplichtingen, van een afzonderlijk Inlandsch bestuurscorps ook geen sprake kan zijn. Dit artikel moet dus vervallen (zie afdeeling II der algemeene toelichting).

en met 53, 55, 58 tot en met 61, 63, 74, 78 tot en met 83, 85 tot en met 93 eerste lid, 102, 104, 105 met uitzondering van het vierde en het vijfde lid, 107 tot en met 112, 114 tot en met 117, 119 en 145 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië (Wet van 2 September 1854, Staatsblad No. 129, Indisch Staatsblad 1855 No. 2, zooals die sedert is gewijzigd).

88. Dit artikel, nooit geheel waar omdat ook bij locale verordeningen en gewestelijke keuren strafbepalingen mochten worden vastgesteld, behoort thans te worden ingetrokken omdat artikel 1 W. v. S. deze materie beter regelt.

89 en 90. Deze artikelen hebben bloot historische beteekenis en kunnen vervallen.

91. Waar artikel 19 van het ontwerp de regeling van het rechtswezen aan de landswet opdraagt en deze ongetwijfeld de bepaling van lid 1 zal bevatten (zie trouwens artikel 29 e.v. R.O.) is dit artikellid onnoodig. De bepaling van het tweede lid heeft thans reeds geen praktische beteekenis meer en kan dus vervallen.

107. Dit artikel zal onnoodig zijn indien, naar het desbetreffend voorstel, artikel 6 van de Grondwet wordt erkend als te gelden voor den geheelen staat.

Bepaling III. De niet in overgangsbepaling II genoemde artikelen R.R. zullen dus voorshands worden gehandhaafd met bevoegdverklaring van de landswet om ze te wijzigen. Het Regeeringsreglement blijft dus als deel van de wetgeving van Indië gehandhaafd maar verkrijgt door deze bepaling feitelijk al dadelijk den rang van landswet.

Ongetwijfeld zal vele der artikelen niet een lang leven zijn beschoren en de vraag zal zijn of niet de landswetgevende macht goed zal doen al dadelijk het aldus nog resteerend deel van het Regeeringsreglement door een nieuwe landswet te vervangen, al ware het alleen om alle woorden en termen die onnoodig nog aan het rascriterium herinneren, weg te nemen, een bloot redactioneële verbetering dus die zonder veel moeite is tot stand te brengen.

Intusschen moet in elk geval worden gedacht aan de waarschijnlijkheid dat de artikelen of meerdere daarvan nog eenigen tijd zullen blijven gelden, zoodat dus moet worden gezorgd dat praktische moeilijkheden bij den veranderden staat van zaken zich niet zullen voordoen. Daartoe strekken de verdere bepalingen van dit artikel die naar het voorkomt geen bijzondere toelichting behoeven.

Bepaling IV. Het stelsel in dit artikel belichaamd wijkt eenigszins af van dat gevolgd in de overgangsbepaling II R.R. door de toevoeging van de woorden „ook dan wanneer zij met bepalingen van deze wet strijden”.

III

De in bepaling II niet vermelde artikelen van de aldaar genoemde wet blijven gehandhaafd met dien verstande dat:

- a.* waar in die artikelen eenige regeling geëischt wordt bij algemeene verordening dan wel bij ordonnantie, zoodanige regeling wordt opgedragen aan de landswet;
- b.* waar in die artikelen eenige regeling of zorg wordt opgedragen aan den Gouverneur-Generaal hetzij alleen, hetzij in samenwerking met den Raad van Nederlandsch-Indië, deze wordt opgedragen aan den Gouverneur-Generaal in Rade;
- c.* waar in die artikelen eenige bevoegdheid wordt verleend, eenige regeling of eenige zorg wordt opgedragen aan het hoofd van gewestelijk bestuur of aan het gewestelijk gezag, deze, voor zooveel betreft het bij een gouvernement ingedeeld gebied, worden verleend of opgedragen aan den raad van bestuur van het gouvernement;
- d.* de in de artikelen 94 en 95 bedoelde bevoegdheid tot ontslag of ontzetting van de vice-presidenten en de leden van het Hooggerechtshof wordt uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade en het te hunnen aanzien in den laatsten zin van het eerste lid en in het tweede lid van artikel 96 bepaalde vervalt;
- e.* de landswet die artikelen met uitzondering van de onder *b* vermelde artikelen 94 en 95, voor zoover deze den President van het Hooggerechtshof betreffen, kan wijzigen dan wel intrekken en de daarin vermelde onderwerpen en punten opnieuw kan regelen, voor zoover daarin niet bij deze wet is voorzien.

IV.

1. De op het in bepaling V vermelde tijdstip verbindende wettelijke

De bepaling van het Regeeringsreglement, die de gemelde toevoeging niet kent, heeft de uitlegging doen ontstaan dat die voorschriften van gemelde wet, welke niet bepaald een uitvoeringsvoorschrift vereischten alvorens te kunnen gelden, vanzelf verkregen dwingende kracht en dus alle daarmede strijdige voorschriften eo ipso waren vernietigd. Daaruit kan onzekerheid voortvloeien bij de beoordeeling voor elk bijzonder geval van de vraag of een bepaald wettelijk voorschrift al dan niet voor vervallen moest worden gehouden. Men denke bijv. aan het meeningsverschil in dit verband gerezen omtrent het voorschrift van artikel 179 R.O. over de vraag nl. of van 1855 al dan niet de Regeering nog gerechtigd is eene strafvervolgung tegen te houden, d. i. of het desbetreffend voorschrift van gemeld artikel al dan niet streed met artikel 81 R.R., een vraag die ongetwijfeld in tweeërlei zin kan worden beantwoord.

Het bestaande artikel legde aan den rechter de verplichting op zoodanige vragen te beantwoorden en oplossing in tweeërlei zin was dus niet uitgesloten.

Veel verkieselijker schijnt het daarom, immers voor de bevolking veiliger, wanneer voor zoodanige onzekerheid geen reden wordt gegeven. Dit geschiedt in de thans voorgestelde overgangsbepaling. Wat op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet verbindende kracht heeft, behoudt die kracht vooralsnog. Aan den landswetgever de taak om met spoed de bestaande wetgeving te herzien, opdat ze met de beginselenwet in overeenstemming worde gebracht.

Alleen ten aanzien van één punt is met dit stelsel gebroken: de openstelling van alle openbare ambten voor allen, onverschillig welke hun landaard is.

Reeds bleek bij de bespreking van artikel 6 dat praktisch de beteekenis van dit voorschrift niet meer heel ver reikend is. Ideëel echter is die beteekenis wel zeer groot omdat daardoor al dadelijk de opheffing van den invloed van het rassenonderscheid ten aanzien van een zeer belangrijk punt tot werkelijkheid zal worden.

Bepaling V. Deze bepaling is een gevolg van de vorige. De onderscheiding naar rassen zal, naar met stelligheid verwacht mag worden zeer spoedig tot de geschiedenis behooren, daar het niet aan twijfel onderhevig is of de aanstaande landswetgevende macht zal elk spoor daarvan, zoodra doenlijk uitwischen, zie het bij de IIIe overgangsbepaling aangeteekende. Niettemin zal nog gedurende eenigen tijd een wetgeving blijven bestaan, welke wel met de onderscheiding rekening houdt en het kan niet anders of voor zóó lang moet nog het oude artikel 109 kunnen worden geraadpleegd.

Bepaling VI. In deze bepaling wordt het oog gehouden:

- a. op de bepaling van artikel 24 R.R. waarbij de verordeningen van Commissaris-Generaal, alsmede die betreffende de organisatie van het be-

regelen worden, ook dan wanneer zij met bepalingen van deze wet strijden, gehandhaafd tot zij door andere zijn vervangen.

2. Niettemin verliezen alle bepalingen welke in strijd zijn met het bepaalde in lid 1 van artikel 6 dezer wet op gemeld tijdstip hare verbindende kracht.

3. Het in bepaling III onder letters *a*, *b* en *c* bepaalde is op de in het eerste lid vermelde wettelijke regelen van toepassing.

V.

Wanneer in eenige gehandhaafde bepaling gesproken wordt over Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, worden daaronder verstaan zij, die tot die bevolkingsgroepen zouden behooren krachtens artikel 109 van de in bepaling II bedoelde wet.

VI.

De regelingen onder de gelding van het Reglement op het beleid der

- stuur en de aangenomen gewichtige regeeringsbeginselen in kracht met een Koninklijk besluit zijn gelijk gesteld;
- b. de Kroon-ordonnanties die, met medewerking van de Kroon tot stand gebracht, thans niet zonder gelijke medewerking mogen worden gewijzigd of ingetrokken. Voortaan zal de landswet ook deze verordeningen mogen intrekken of wijzigen. Zij het enkel ten allen overvloede, is verwezen naar de voorgestelde bepaling van artikel 193e der Grondwet, zoodat ontwijfelbaar is dat ook deze landswet bij staatswet mag worden gecasseerd.

Bepaling VII. Men heeft te kiezen tusschen twee wegen en wel òf de overbrenging van de wetgevende macht naar Indië te doen wachten tot het tijdstip, waarop de Landsstaten voor de eerste maal zullen samenkomen, òf ze al dadelijk te doen inwerking treden maar dan de wetgeving nog tijdelijk te doen plaats hebben op de oude wijze met uitbreiding intusschen van de bevoegdheid van den wetgever in Indië. Van deze twee kwaden is het laatste het kleinste en moet de tweede weg dus worden gekozen, omdat deze alleen geschikt is de bevolking van Indië tot de overtuiging te voeren dat het met de nieuwe beginselen ernst is. De toestand zal dan deze zijn dat, terwijl de Kroonwetgeving al dadelijk wordt opgeheven, de ordonnantie wetgever zijn bevoegdheid tijdelijk zeer ziet uitgebreid en tijdelijk de plaats inneemt voortaan voor den landswetgever bestemd. De door hem tot stand gebrachte wettelijke regel zal dus ook landswet heeten. Eenige beperking ligt in de verplichting om voor elke aldus vast te stellen landswet den Volksraad te hooren. Verder kan niet worden gegaan. Zoolang niet erkend kan worden dat deze Volksraad de beteekenis heeft van een werkelijk vertegenwoordigend lichaam, kan de Regeering niet gebonden worden aan overeenstemming met dat lichaam en van diens stem het tot standkomen van eene regeling worden afhankelijk gemaakt.

Vertrouwd mag worden dat de zeker door ieder gevoelde wenschelijkheid om den door deze overgangsbepaling bedoelden tusschentoestand zoo kort mogelijk te doen duren, een prikkel zal wezen om de zoo spoedig mogelijke samenroeping van de eerste vergadering der Landsstaten zoo veel doenlijk te bevorderen.

Te allen overvloede wordt aangeteekend — uitdrukkelijke bepaling schijnt onnoodig — dat ook de aldus tot stand gebrachte landswetten onderworpen zijn aan artikel 193e Grondwet (zie wijzigingsontwerp).

Bepaling VIII. Hoezeer dit niet uitdrukkelijk bepaald is, spreekt het van zelf dat de in het tweede lid bedoelde aanbeveling reeds vóór de inwerkingtreding van de wet zal moeten worden ingediend. Wel zal het raadzaam zijn in het Koninklijk besluit, houdende aanwijzing van het tijdstip van inwerkingtreding aan deze bepaling terugwerkende

Regeering van Nederlandsch-Indië bij Koninklijk besluit vastgesteld alsmede de regelingen welke bij of krachtens dat Reglement in kracht met een Koninklijk besluit zijn gelijkgesteld, kunnen, behoudens de bepaling van artikel 193e der Grondwet, bij landswet worden gewijzigd of ingetrokken.

VII.

1. De Volksraad wordt ontbonden met ingang van het in het derde lid van artikel 39 dezer wet vermelde tijdstip, op welk tijdstip het tiende hoofdstuk van de in bepaling II vermelde wet vervalt.

2. In het tijdperk verloopende tusschen het tijdstip van inwerking-treding van deze wet en dat vermeld in het vorig lid wordt de wetgevende bevoegdheid, volgens deze wet toekomende aan den Gouverneur-Generaal in Rade in gemeen overleg met de Landsstaten, uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade den Volksraad gehoord.

3. Bij de afkondiging van de aldus vastgestelde landswetten wordt het formulier voorgeschreven in artikel 94 dezer wet gevolgd met vervanging van de woorden „in gemeen overleg met de Landsstaten” door de woorden „den Volksraad gehoord”.

VIII.

1. Met ingang van het in bepaling I vermelde tijdstip wordt de Raad van Nederlandsch-Indië in zijn tegenwoordige samenstelling ontbonden, wordende de Vice-President, de leden en de secretaris van het College met ingang van dien dag eervol uit hun ambt ontslagen.

kracht te verleenen om de aanbeveling geldig te doen zijn.

Bepaling IX. Deze bepaling houdt verband met de nieuwe regeling volgens welke voortaan de leiding der departementen aan leden van de Regeering zal zijn toevertrouwd.

Bepaling X. Over de noodzakelijkheid van opheffing van de Algemeene Secretarie, zie de algemeene toelichting, afdeeling I (inleiding). Over den overgang van het secretarie-werk naar òf de departementen òf de secretarie van den Raad van Indië zie boven ad overgangsbepaling I.

Noodig zal zijn de instelling van een kabinet van den Gouverneur-Generaal waarover — evenmin als de Grondwet spreekt over het kabinet des Konings — in de Beginselenwet geen uitdrukkelijk voorschrift noodig is.

Het is zelfs niet noodig over de inrichting van het Kabinet hier in bijzonderheden te treden. De persoonlijke wenschen van den Landvoogd zullen daaromtrent wel voornamelijk in aanmerking moeten worden genomen. Alleen mag er op worden aangedrongen dat reeds vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet op de Landsordening die inrichting zoo zal zijn voorbereid dat het Kabinet op dien dag kan worden ingesteld.

Bepaling XI. Voor de redactie van dit voorschrift werd die van Stbl. 1901 No. 123 (ontbinding van het Hooggerechtshof) geraadpleegd.

2. Met ingang van hetzelfde tijdstip wordt de Raad van Indië ingesteld, samengesteld volgens de bepalingen van deze wet, met dien verstande dat de in artikel 30 bedoelde aanbeveling voor de benoeming van leden van den Raad van Indië gedaan wordt door den Volksraad en dat de in artikel 31 bedoelde raadpleging van den Raad van Indië wordt vervangen door raadpleging van den Raad van Nederlandsch-Indië in zijn tegenwoordige samenstelling.

IX.

Met ingang van het in artikel I vermelde tijdstip vervallen de ambten van Directeuren van de departementen van algemeen burgerlijk bestuur en wordt het beheer van die departementen, totdat de leiders daarvan overeenkomstig artikel 22 van deze wet zijn aangewezen, uitgeoefend door de ambtenaren die daartoe volgens de thans geldende bepalingen zijn aangewezen.

X.

Met ingang van het in artikel I vermelde tijdstip houdt de Algemeene Secretarie op te bestaan en worden de Algemeene Secretaris, de gouvernements-secretarissen en de verdere ambtenaren en beambten ter Algemeene Secretarie eervol van hunne ambten ontheven.

XI.

1. Zij, wier ambten ingevolge deze wet worden opgeheven kunnen niet dan met hunne toestemming worden benoemd tot een ander ambt.

2. Ingeval zij met hunne toestemming worden benoemd tot een ambt van lagere bezoldiging dan de tevoren door hen genotene ontvangen zij het verschil in bezoldiging als toelage, welke toelage voor de berekening van later toe te kennen pensioen als bezoldiging wordt beschouwd.

3. Niet herplaatst wordende, worden zij eervol uit 's Lands dienst ontslagen met toekenning van pensioen en genieten zij tot het tijdstip

Bepaling XII. Dat ook de op de locale raden (dus de decentralisatie in het algemeen) toepasselijke wetgeving voorloopig gehandhaafd wordt, blijkt uit bepaling IV.

Bepaling XIII. De veiligheidsklep door deze bepaling aangebracht, schijnt onvermijdelijk.

van ingang van het pensioen gedurende ten hoogste een jaar de laatst genoten bezoldiging als wachtgeld.

4. In het in het vorig lid bedoeld geval wordt het pensioen berekend op den grondslag van de laatstelijk door hen genoten bezoldiging onverschillig hoe lang zij die hebben genoten. De tijd gedurende welken zij het in het vorig lid bedoeld wachtgeld genoten, wordt als dienstdtijd beschouwd.

XII.

De op het in bepaling I vermelde tijdstip bestaande locale raden blijven bestaan totdat zij volgens, overeenkomstig deze wet te stellen, wettelijke regelen zijn vervangen.

XIII.

Verdere bepalingen die noodig mochten blijken om de invoering en dadelijke werking van deze wet te verzekeren, worden vastgesteld op de wijze in bepaling VII lid 2 en 3 bepaald.

**WENSCHELIJK GEACHTE WIJZIGING VAN DE
GRONDWET VOOR HET KONINKRIJK DER
NEDERLANDEN MET TOELICHTING.**

INLEIDENDE OPMERKINGEN.

Zooals reeds hiervoren is gezegd zal de invoering van de nieuwe wet op de Landsordening van Indië alleen kunnen plaats vinden wanneer de Grondwet voor het daarin bepaalde ruimte geeft.

In zijne Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer betreffende de Indische begrooting voor 1919 gaf de toenmalige Minister van Koloniën uiting aan het vertrouwen dat de Commissie voor de grondwetsherziening bij hare voorstellen rekening zou houden met de gewijzigde opvattingen omtrent de verhouding tusschen het Moederland en Indië. Zond de Minister met het oog hierop in Februari 1919 aan deze Commissie reeds een nota over de bepalingen die met het oog op de koloniën voor wijziging in aanmerking zouden kunnen komen, de verwachting moge worden uitgesproken dat in deze geen beslissing zal worden genomen zonder dat ook de van uit Indië kenbaar gemaakte wenschen zijn overwogen.

In bijgaand ontwerp worden de wijzigingen aangegeven, die de Grondwet voor het aangegeven doel behoeft.

Daarbij wordt uitgegaan van de gedachte dat de Grondwet behoort te zijn wat haar titel aangeeft, een Grondwet voor het geheele Koninkrijk der Nederlanden en niet een constitutie voor het Rijk in Europa alleen, wat, blijkens de bewoordingen van artikel 2 dier wet thans, in den grond der zaak tenminste, het geval is.

Het gaat bij de tegenwoordig vrij algemeen geldende opvatting van de verhouding tusschen Nederland en Indië niet langer aan in de Grondwet het te doen voorkomen alsof Indië bloot een aanhangsel van Nederland zou wezen. De gelegenheid dient thans te worden aangegrepen om dit onomwonden te doen uitkomen.

Er is geenerlei bezwaar, aan de Grondwet een tweeledig karakter te geven en wel *a*, dat van Grondwet voor het geheele Koninkrijk der Nederlanden (den Staat), *b*, dat van beginselenwet voor het Rijk (Nederland). Hoewel het theoretisch de voorkeur verdienen zou, deze twee onderdeelen gescheiden te houden, pleiten redenen van historischen aard ongetwijfeld voor vereeniging van beide in één constitutie.

Maar geschiedt dit laatste, dan zal in elk geval in het lichaam der wet duidelijk moeten uitkomen dat zij dit dubbel karakter heeft. Dit kan het gemakkelijkst, door die hoofdstukken en artikelen welke, ware er een afzonderlijke rijksbeginselenwet, daarin zouden worden opgenomen, maar welke nu tengevolge van de vereeniging van grond- en beginselenwet in één stuk zijn bijeengebracht, uitdrukkelijk uit te zonderen van de toepasselijkheid op Indië (Suriname en Curaçao vallen buiten het bestek van dit betoog). Daardoor zal duidelijk blijken dat de aldus uitgezonderde gedeelten uitsluitend de bestemming hebben voor het Rijk te gelden.

Het gezegde houdt verband met een voorname leidende gedachte, welke de Commissie bij het formuleeren van de gewenschte grondwetswijzigingen heeft vervuld; het verlangen om alles uit de wetgeving te verwijderen wat daarin de gedachte zou kunnen opwekken alsof Indië een kolonie zou zijn.

Daarmede houdt ook verband de wensch dat gestreefd zal worden naar een oordeelkundig gebruik van de termen Staat, Rijk en Land, welke nu niet zelden worden verward.

Mitsdien zal in die hoofdstukken en artikelen der grondwet, welke in een eigenlijke grondwet zouden thuis behooren, bloot het woord Staat mogen worden gebezigd ter aanduiding van de geheele Nederlandsche rechtsgemeenschap. In die hoofdstukken en artikelen welke, ware er een afzonderlijke beginselenwet voor Nederland, daarin een plaats zouden vinden, bezige men het woord Rijk voor het gebied in Europa, gelijk in de Indische beginselenwet het woord Land duidelijk zal aangeven dat alleen van Indië sprake is.

De onderscheiding tusschen staatsgrondwet en rijksbeginselenwet brengt mede, dat in de eerste de bepalingen zullen moeten voorkomen die de verhouding regelen tusschen het Koninkrijk en zijne deelen. Tot nog toe bevatte de Grondwet slechts enkele verspreide artikelen betreffende de verhouding tot de staatsdeelen buiten Nederland en deze artikelen zijn nauwelijks vindbaar verborgen tusschen die, handelende over het Rijk. Waar thans een duidelijke karakteriseering van de deelen staatsgrondwet en rijksbeginselenwet wordt gewenscht, moet dit medebrengen opneming van een reeks afzonderlijke artikelen, de verhouding tusschen den Staat en Indië aangevende, welke het best in een afzonderlijk hoofdstuk waren bijeen te brengen.

Deze gedachte is tot uiting gekomen in het voorstel om met gelijktijdige buitenwerkingstelling voor Indië van de artikelen 61 en 62 van de Grondwet, welke met de voor Indië wenschelijk geachte staatsinrichting niet meer overeenkomen, aan de Grondwet een nieuw hoofdstuk, voorloopig genoemd XA, toe te voegen.

Omtrent de inrichting van dit hoofdstuk, hetwelk beneden artikelsgewijs wordt toegelicht, worde hier het volgende opgemerkt.

Allereerst behoort, in verband met het boven betoogde, daarin eene opsomming te worden opgenomen van de deelen der Grondwet, die voor Indië niet verbindend zijn. Behalve de evengemelde artikelen 61 en 62 zijn in artikel 193a opgenomen die artikelen en hoofdstukken die meer in het bijzonder Nederland betreffen en die dus, schonk men aan Nederland een afzonderlijke beginselenwet, staande naast de grondwet, ongetwijfeld in de eerste een plaats zouden vinden.

Voorts moeten van de toepasselijkheid op Indië mede worden uitgezonderd de artikelen, gewijd aan de zg. grondrechten, omdat, hoewel over het geheel de grondrechten een algemeen menschelijk karakter dragen.

niettemin de wijze van formuleering met het oog op bijzondere omstandigheden anders kan en mag zijn.

Een bijzondere reden van praktischen aard is bovendien dat de artikelen betreffende de grondrechten voor de ingezetenen van Indië van zooveel onmiddellijk belang zijn dat ze gevonden behooren te worden in de beginselenwet voor Indië, een staatsstuk, dat in Indië meer zal worden geraadpleegd dan uit den aard der zaak met de Grondwet het geval is.

De volgende artikelen van het nieuwe hoofdstuk bevatten niets meer dan strikt noodig is om de verhouding te regelen tusschen het Koninkrijk en Indië overeenkomstig den thans te aanvaarden nieuwen gedachtengang.

In die artikelen zijn de volgende beginselen tot uiting gebracht.

A. Aan de Kroon is bij artikel 61 der Grondwet niet met zooveel woorden wetgevende bevoegdheid ten aanzien van Indië toegekend. Niettemin wordt deze bevoegdheid in de praktijk op historische gronden aangenomen.

In artikel 75 der Grondwet is sprake van algemeene maatregelen van bestuur van de koloniën bij besluiten des Konings vast te stellen.

Overigens wordt ook nog bij artikel 31 R. R. vermeld dat o.m. door den Koning algemeene verordeningen voor Indië kunnen worden vastgesteld, die daar worden aangeduid als Koninklijke besluiten. Voor deze Koninklijke besluiten moeten de Indische ordonnanties als lagere wetgeving wijken (artikel 20 R. R.).

Voor dergelijke algemeene verordeningen of maatregelen in den vorm van een Koninklijk besluit, zij mogen materieel het karakter dragen van wetgeving of van uitvoeringsregeling is in het stelsel der Commissie geen plaats.

Evenmin als voor Nederland dient dus voortaan voor Indië de Kroon wetgever te zijn. Voor Indië zou anders de inmenging in Indische aangelegenheden van uit Nederland behouden blijven, zonder dat zelfs openbare behandeling, een voorafgaande gelegenheid tot kritiek, eenige waarborg zoude geven tegen het tot stand komen van minder bruikbare voorzieningen. In vergelijking met den tegenwoordigen toestand zou dit zelfs een achteruitgang beteekenen, omdat tegenwoordig althans een deel der Nederlandsche wetgeving voor Indië tot stand komt na een openbare behandeling in de Staten-Generaal.

Uitvoeringsregelingen, voortvloeiende uit staatswetten, die voor Indië gelden, zullen om dezelfde reden, voor zoover Indië betreft, niet moeten worden opgedragen aan de Kroon, doch aan den Indischen Landswetgever.

Deze kan op zijn beurt aan de Regeering overlaten, bij ordonnantie de voor de uitvoering wellicht vereischte, nog meer in bijzonderheden afdalende voorschriften uit te vaardigen.

De taak der Kroon behoort ten aanzien van Indië meer van toezien-den aard te worden: zij openbare zich voornamelijk in contrôle op de

wetgeving in Indië uit een oogpunt van staatsbelang. Deze contrôle zal haar kracht ontleenen aan de bevoegdheid tot schorsing van Indische wetten wegens strijd met het belang van het Koninkrijk, met de Grondwet of met de wet, als voorbereiding van een bij de Staten-Generaal in te dienen voorstel tot vernietiging.

B. Het spreekt vanzelf, dat als gevolg van het nieuwe stelsel de verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën, bedoeld in artikel 54 der Grondwet, een ander beeld zal vertoonen dan die van zijne Nederlandsche ambtgenooten. In wezen dezelfde blijvende, vermindert ze in omvang, doordat niet dan bij uitzondering de Staten-Generaal zich zullen hebben bezig te houden met Indië in het bijzonder.

C. Indië zij voortaan een zelfstandig onderdeel van het Koninkrijk in den ruimsten zin van het woord, belast met de regeling van de eigen huishouding. De overheden in Indië dienen de regelgevende macht in alle aangelegenheden van het Land te verkrijgen, met inbegrip van de vaststelling van de Indische begrooting. Bij de toepassing van het evenbedoelde schorsings- en vernietigingsrecht zal dan ook niet het belang van Indië beweegreden mogen zijn — de beoordeeling van dat belang worde geheel overgelaten aan Indië zelf — maar uitsluitend het hogere belang van den staat.

D. Aan de Indische overheden blijve onttrokken de regeling van die belangen, welke in die mate tevens zijn belangen van het Koninkrijk als geheel, dat zij niet meer tot de eigenlijke Indische belangen kunnen worden gerekend. Welke belangen tot deze groep behooren, worde ter beoordeeling overgelaten aan de Wetgevende Macht van het Koninkrijk.

E. Bij wie die algemeen Nederlandsche Wetgevende Macht moet berusten is zeker een vraag van groot belang. De verschillende denkbeelden, daaromtrent reeds verdedigd, zijn genoegzaam bekend, evenals de voor en tegen elk daarvan aangevoerde gronden.

De gedachte van een afzonderlijk algemeen staatsparlement, gevormd uit vertegenwoordigers van de vier deelen van het Koninkrijk, hoe aantrekkelijk ook, is vooralsnog voor verwezenlijking niet vatbaar. In welke verhouding zouden deze vier deelen, zoo ongelijk in oppervlak en bevolkingsmassa, zoo ongelijk ook in beteekenis voor het Koninkrijk, in dat lichaam moeten worden vertegenwoordigd? Zou dat parlement, die Rijksraad (om den term te bezigen, in het urgentieprogramma van den Ned.-Ind. Vrijzinnigen Bond gebruikt) een permanent instituut moeten zijn, voortdurend zetelend te 's Gravenhage en dus gevormd uit personen mogelijk reeds lang geleden van over zee gekomen maar dan ook niet meer geldende als vertegenwoordigers der stroomingen aldaar? Of mogelijk een lichaam telkens bijeengeroepen wanneer een onderwerp van algemeen staatsbelang aan de orde komt, maar bij welks inrichting dan uit het oog zou worden verloren dat zoodanige vraagstukken zich elken dag kunnen voordoen?

Naar het oordeel der Commissie verdient het met het oog op deze en andere moeilijkheden aanbeveling, dat de Wetgevende Macht in Nederland voorshands, buiten haar hoofdtak ten aanzien van Nederland, ook met de functie van normgever voor het geheele Koninkrijk blijve belast. Het is waar dat haar kennis van Indië ontbreekt, en dat zij dus, waar koloniale vraagstukken zich voordoen niet deskundig is, maar daartegenover staat dat zij heeft, wat een nieuw gevormd staatsparlement niet zou hebben nl. dat zij beschikt over politieke ervaring en inzicht in het algemeen belang van het Koninkrijk.

In dit opzicht wenscht dus de Commissie eigenlijk geenerlei verandering; zij wenscht dat de taak der Wetgevende Macht in Nederland zal beperkt blijven tot die dubbele functie, die ze feitelijk sedert 1848 reeds heeft; 1e. als wetgever voor Nederland; 2e. als wetgever voor den Staat. De bemoeienis der Staten-Generaal met Indië wordt (als men die met de Indische begroting buiten beschouwing laat) daardoor inderdaad weinig besnoeid, de bevoegdheid, door artikel 61 G. W. aan de Nederlandsche Wetgevende Macht verleend, om, wanneer de behoefte daaraan bestaat, regelingen voor de Koloniën te treffen heeft zij eigenlijk nooit anders opgevat dan in dezen zin dat die behoefte, behalve voor zoover groote financieele gevolgen bij een regeling zijn betrokken, alleen dan bestaat wanneer bij de regeling het staatsbelang is gemoeid.

F. Intusschen zal het noodig zijn dat zij omtrent het Indisch belang, omtrent de Indische gedachtestroomingen beter worde ingelicht dan tot dusver mogelijk was.

Dit zou kunnen verwezenlijkt worden door Indië de bevoegdheid te geven eenige leden van de Staten-Generaal te benoemen. Geschiedde dit dan zouden die Indische leden benoemd moeten worden enkel om deel uit te maken van de Kamers in hunne hoedanigheid van deelen der staatswetgevende macht; het zou geen zin hebben hun aandeel te geven in de regeling der aangelegenheden van het Rijk. Zij zouden benoemd moeten worden voor den zittingsduur van het parlement; vier jaren zijn echter bij de snelle ontwikkeling die Indië thans ondergaat een te groote spanne tijds, gedurende welke de Indische deskundigheid zal dreigen verloren te gaan.

De tijden waarin een Van Hoëvell, een Van Deventer jaren lang aan een Indische specialiteiten konden zijn is voorbij en voor goed voorbij: Indië verandert als het ware bij den dag, ontwikkelt zich voortdurend langs eigen banen; de Indische Nederlander, die na enkele jaren verblijf in Nederland weder in Indië terugkomt, bemerkt onmiddellijk tot zijn schade dat Indië hem is ontgroeid en dat aanrakingen in Nederland met Indiërs, de lezing van couranten en tijdschriften niet hebben kunnen verhinderen dat hij stilstond, terwijl Indië zich bewoog en wel in andere richting dan hij vermoed had.

De eenige oplossing is deze dat er gelegenheid worde geopend ver-

binding te krijgen tusschen de beide vertegenwoordigingen, de Nederlandsche en de Indische en dit wel door de laatste bevoegd te verklaren afgevaardigden naar Nederland te zenden, zoo dikwijls onderwerpen in Nederland ter sprake komen, waarbij Indië's belangen betrokken zijn, of zoodanige onderwerpen aan de orde moeten worden gesteld.

De Commissie verwacht dat aldus de Staten-Generaal evenals de Kroon het best zullen worden voorgelicht in den zin welke Indië het meest juist acht.

Het aldus aangeprezen stelsel gelijkt eenigermate op het instituut der Philippine commissioners, de Filippijnsche afgevaardigden in de Vereenigde Staten. Omtrent de werking van die instelling is nog te weinig bekend dan dat daarover reeds met stelligheid zou kunnen worden geoordeeld.

De Commissie heeft zich dan ook niet door eenige vergelijking laten leiden. Zij kan echter geen reden vinden waarom het instituut van Indische afgevaardigden ad hoc, zooals het door haar is ontworpen, niet levensvatbaar zou zijn. (Uitvoeriger is dit alles besproken in de algemeene toelichting betreffende de Beginselenwet, afdeeling III, blz. 71).

De door de Commissie wenschelijk geachte wijzigingen en aanvullingen van de Grondwet volgen hieronder.

I. Het tegenwoordig artikel 1 G. W. over Indië, Suriname en Curaçao, sprekende als over „koloniën en bezittingen”, kan alleen historisch verklaard, doch, als men op den werkelijken toestand let moeilijk meer gerechtvaardigd worden. Indië is noch kolonie, noch bezitting, tenzij men die termen geweld aandoet. Het is zeker niet te veel verlangd wanneer de Commissie wil dat aan Indië zijn plaats zal worden aangegeven waardoor het voortaan, evengoed als Nederland niet enkel onderworpen is aan den staatswil, doch ook als rechtssubject deel uitmaakt van het Koninkrijk.

Waarom hier niet gesproken wordt over „Nederlandsch-Indië” is toegelicht bij artikel 1 van het ontwerp-Beginselenwet.

II. Terwijl het tweede lid van artikel 2 G. W. overbodig zal worden, wanneer artikel 1 wordt voorzien van een derde lid als de Commissie wenscht, kan het eerste lid niet meer worden behouden indien, overeenkomstig den wensch van de Commissie uitdrukkelijk zal worden aangegeven (zie daaromtrent het beneden te bespreken artikel 193*a*) welke grondwets-artikelen niet op Indië van toepassing zijn. Afgescheiden daarvan heeft dit artikellid dringend herziening van noode. Terecht merkt Prof. Kleintjes (Staatsinstellingen I blz. 4) op dat „er in de Grondwet bepalingen worden gevonden waarvan de werkingsomvang zelfs met de omzichtigste hanteering van artikel 2, lid 1, G. W. niet te bepalen is”. Deze geleerde wil dan ook dat de Grondwet verduidelijkt zal worden door uitdrukkelijke vermelding „welke bepalingen voor den staat, welke voor het rijk en welke voor de koloniën gelden”. Voor zoover Indië betreft wordt aan dien door Prof. Kleintjes geformuleerden eisch door het voorstel van de Commissie voldaan.

III. Onderwerp van ernstige overweging is bij de Commissie geweest de vraag of niet ook het Nederlandsch onderdaanschap evenals het Nederlanderschap in de Grondwet behoort te wortelen en dus in artikel 6 der Grondwet moet worden genoemd. Ten slotte meent men die vraag ontkennend te moeten beantwoorden. De onderscheiding tusschen Nederlanders en Nederlandsche onderdanen heeft, begrijpelijk, de instemming van Indië niet. De Commissie ziet geen reden hoegenaamd waarom de boschnegers in Suriname wel Nederlanders kunnen zijn, doch de vele inheemsche Indiërs en de hier sedert eeuwen gevestigde vreemde Oosterlingen niet. Zij doen toch zeker in ontwikkeling niet voor de eersten onder en hebben dus minstens evenveel aanspraak op bezit van het volledige burgerschap van den Staat.

Het zal naar het oordeel der Commissie een daad van wijs politiek beleid zijn als de Grondwetgever door alle onderdanen tot Nederlanders te verheffen daadwerkelijk aantoonde de niet-Nederlanders onder hen niet als een lagere groep van onderdanen te beschouwen.

I.

Artikel 1 worde gelezen:

1. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit het Rijk in Europa, Indië, Suriname en Curaçao.
2. Waar in deze grondwet het woord Staat wordt gebezigd, wordt daarmede het Koninkrijk bedoeld.
3. Waar in deze Grondwet het woord Rijk wordt gebezigd, wordt daarmede alleen het Rijk in Europa bedoeld.

II.

Artikel 2 vervalle.

III.

Artikel 6 worde gelezen:

1. De wet verklaart wie Nederlanders zijn, alsmede hoe het Nederlanderschap wordt verkregen en verloren.
2. Niet-Nederlanders worden niet dan door eene wet genaturaliseerd.
3. De wet bepaalt wie ingezetenen zijn van het Rijk.

Het spreekt van zelf, dat de Commissie mitsdien niet wenscht dat het Nederlandsch onderdaanschap in de Grondwet worde vastgelegd. Integendeel wenscht zij dat de Wetgevende Macht van het Koninkrijk ten spoedigste overga tot een wijziging van de regelen van het Nederlandschap — gelijk is toegezegd bij de indiening van het ontwerp voor de wet van 1910 (Hand. 2de Kamer zitting 1909/'10 blz. 1271 en 1275) — door toekenning van het Nederlandschap ook aan allen, behoorende tot de in Indië inheemsche volken en aan allen geboren uit in het tweede geslacht in Indië gevestigde ouders, voor zoover zij niet als vreemdeling tot een ander land behooren en tenzij zij binnen te bepalen termijnen den wil te kennen geven niet als Nederlanders te worden aangemerkt.

In het vertrouwen, dat de Wetgevende Macht aan dien wensch zal voldoen, heeft de Commissie afgezien van het denkbeeld een principiële herziening van het hier besproken 6de grondwetsartikel aan te geven.

Alleen moest met het oog op de omstandigheid dat het woord „vreemdeling” sinds 1910 (zie artikel 12 van de Wet op het Nederlandschap) van beteekenis is veranderd, dat woord in het 2de lid door „niet-Nederlanders” worden vervangen.

Met het woord „ingezetenen” wordt in het thans geldend artikel enkel bedoeld op de ingezetenen van het Rijk. Het schijnt beter dit uitdrukkelijk te doen blijken. In de wet op de Landsordening wordt het ingezetenschap van Indië afzonderlijk geregeld (zie artikel 7).

IV. De afzonderlijke artikelen van het nieuwe hoofdstuk der Grondwet behoeven na het boven daaromtrent opgemerkte, nog slechts weinig toelichting.

HOOFDSTUK XA.

V a n I n d i ë.

Artikel 193a. Dit artikel zondert het grootste deel der Grondwet van de verbindbaarheid voor Indië uit. Dit is geen nadeel. Integendeel maakt het vragen, als thans telkens kunnen rijzen over de werking van artikel 2 lid 1, onmogelijk. Het principieele karakter der Grondwet als grondwet voor het Koninkrijk maakt dat niet de vorm kan worden gekozen van aanwijzing van op Indië wel toepasselijke artikelen, al leidt het eene zoowel als het andere stelsel tot hetzelfde gevolg.

Artikel 193b. Omtrent de benaming: Wet op de landsordening van Indië, zie blz. 142.

IV.

Na het tiende hoofdstuk van de Grondwet worde een nieuw hoofdstuk ingevoegd luidende:

HOOFDSTUK XA.

Van Indië.

Artikel 193*a*.

De artikelen 3, 1e lid, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 56, 61, 62, 68, 70, 76, 123, 124, 125, 126, 182, 183, 184, 185, 186 en 187, zoomede de vierde, vijfde, zesde, zevende, negende en tiende hoofdstukken en de additioneele artikelen III, IV, V, VII, IX, X, XI, XII en XIII zijn niet voor Indië verbindend.

Artikel 193*b*.

De beginselen voor de staatsinrichting van Indië worden met inachtneming van de bepalingen van dit hoofdstuk vastgesteld bij de wet op de landsordening van Indië.

Artikel 193c. Lid 1 en 2 zijn boven toegelicht. In het derde lid is lid 1 van het tegenwoordig artikel 62 der Grondwet gevolgd. Het Koloniaal Verslag worde dus behouden; doch op grond van andere overwegingen dan waarom het werd ingesteld. Werd het vroeger bedoeld als middel van contrôle door de Staten-Generaal op de Regeering in Indië, thans zal het verslag vooral ten doel hebben het gemis van deskundigheid der Wetgevende Macht omtrent Indische aangelegenheden althans eenigszins op te heffen.

Anderzijds is een blijvend voordeel gelegen in de verplichting tot vervaardiging van het Indisch verslag omdat het voor ieder die zich van de Indische aangelegenheden op de hoogte wil stellen een onschatbare bron van gegevens is ook voor de toekomst.

De Commissie heeft zich niet verdiept in de vraag of het verslag moet blijven wat het nu is, en of het niet moet worden vervangen door een minder omvangrijke beschrijvende mededeeling van de voornaamste gebeurtenissen, overtuigd dat de praktijk in deze de goede richting zal aangeven.

Artikel 193d. Dit artikel wijst de verschillende functies aan, door de Wetgevende Machten in Nederland eener-, in Indië anderzijds te vervullen. De grenslijn ligt in het eerste lid. Elk onderwerp waarbij alleen Indië betrokken is, worde in Indië geregeld; alleen dan is de Nederlandse wetgevende macht bevoegd regelen te geven voor Indië als het geldt een belang dat boven het Indische uitgaat.

Het derde lid, natuurlijk allereerst voorziende in de vaststelling van uitvoeringsvoorschriften, is ruimer geredigeerd om de gelegenheid open te laten dat de wet, zich vergenoegend met het vaststellen van beginselen, de geheele uitwerking daarvan aan Indië overlaat.

Het vaststellen van de grenslijn tusschen beide in dit artikel bedoelde functies is geheel overgelaten aan de Wetgevende Macht in Nederland. Zij beoordeelt hoever het belang van den Staat gaat. Wordt een onderwerp bij een wet geregeld, dan zal daardoor de Indische wettelijke regel vervallen; staatswet gaat boven landswet.

Artikel 193c. Lid 1 en 2. De verdere regeling van de vernietiging en schorsing en de gevolgen daarvan worden in de wet op de Landsordening geregeld (artikelen 97 en 98).

Het derde lid behandelt het geval van conflict bij de vaststelling van de Landsbegrooting in Indië tusschen de Indische Regeering en het Indisch vertegenwoordigend lichaam gerezen. In verband met dit voorschrift leze men artikel 105 van de wet op de Landsordening. Zoowel de Landsstaten als de Regeering zijn volgens dat artikel bevoegd zich met hunne bezwaren te wenden tot de Kroon, welke dan volgens het onderwerpelijk grondwetsartikel verplicht is een beslissing bij de

Artikel 193c.

1. Onverminderd de in de wet op de landsordening van Indië uitdrukkelijk aan den Koning op te dragen bevoegdheden wordt de Koning ten aanzien van Indië vertegenwoordigd door den Gouverneur-Generaal, met dien verstande dat de bevoegdheden vermeld in de artikelen 57, 58, 59, 60 1e lid, 64, 65, 66, 67 en 193e 2e lid, aan den Koning blijven voorbehouden.

2. De Gouverneur-Generaal is ten aanzien van de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning.

3. De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal eene omstandige mededeeling toekomen omtrent den staat waarin Indië zich bevindt.

Artikel 193d.

1. De regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië wordt overgelaten aan de aldaar gevestigde overheden.

2. Voor regeling door de wet blijven voorbehouden al zoodanige onderwerpen, waarbij de belangen van het Koninkrijk zijn betrokken.

3. De wet kan die regeling geheel of gedeeltelijk aan de overheden in Indië overlaten.

Artikel 193e.

1. In Indië vastgestelde algemeene wettelijke regelen kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang van het Koninkrijk bij de wet worden vernietigd.

2. Zoodanige wettelijke regelen kunnen nadat de vernietiging bij de Staten-Generaal is voorgesteld, door den Koning worden geschorst.

3. Indien bij de vaststelling van de landsbegroting in Indië bezwaren zijn gerezen waarop ingevolge de wet op de landsordening van Indië de beslissing der Wetgevende Macht wordt gevraagd, draagt de

Wetgevende Macht in Nederland uit te lokken. Terzijde legging van de bezwaren is onmogelijk.

Te allen overvloede wordt aangeteekend dat de regeling in dit artikellid gegeven, de zuivere consequentie is van de erkenning van de Wetgevende Macht als hoogste regelgever voor het Koninkrijk. Immers is het een belang van het Koninkrijk dat conflicten, in een onderdeel van den Staat gerezen, tot behoorlijke oplossing worden gebracht.

Artikel 193f. Dit artikel geeft den waarborg dat niet in Nederland over Indië zal worden beschikt vóór Indië is gehoord; het verlangen naar dien waarborg zal zeker billijk worden geacht, waar aan de bevoegdheid van de Wetgevende Macht, om zelfs tegen den wensch van Indië te beslissen geen afbreuk wordt gedaan.

De raadpleging van de Regeering en van het vertegenwoordigend lichaam kan schriftelijk, desnoods telegrafisch gebeuren; voor oponthoud in de afdoening van een urgente zaak behoeft dus niet te worden gevreesd. Trouwens de parlementaire geschiedenis van Nederland levert geen voorbeeld op van een voor het Koninkrijk van belang zijnd onderwerp, waarbij een onmiddellijke beslissing noodig bleek.

Het artikel omvat ook de wetten, welke verdragen bestemd om voor Indië verbindend te zijn, goedkeuren. Eene afzonderlijke bepaling daaromtrent schijnt onnoodig.

De Commissie zou gaarne verder zijn gegaan in zooverre als naar hare meening ook van bekrachtiging van voor Indië verbindende, niet aan de goedkeuring der Staten-Generaal onderworpen tractaten geen sprake behoorde te zijn als niet Indië vooraf was gehoord. Intusschen onthoudt zij zich er van daaromtrent een voorstel te doen, in de verwachting dat wat bij de aanstaande Grondwetsherziening ten aanzien van de bekrachtiging van tractaten in het algemeen de bevoegdheid van den wetgever allicht zal worden verruimd.

Artikel 193g. Behalve door het optreden zoo noodig als Indisch adviseur in de Staten-Generaal, kunnen de afgevaardigden, waarvan hier sprake is, zich mede aan Indië's belang dienstbaar maken door bij de Kroon en zoo noodig bij Regeeringslichamen in Nederland de Indische belangen voor te staan.

Dat de Indische Regeering den aangewezen vertolker harer inzichten, voor het geval deze van die der Landsstaten afwijken, in de Kroon en dus in den Minister van Koloniën zal moeten vinden, behoeft geen betoog.

Koning, onder overlegging van de desbetreffende bescheiden, bij de Staten-Generaal een ontwerp van wet voor, waarbij een beslissing omtrent de gemaakte bezwaren wordt voorgesteld.

Artikel 193*f*.

Ontwerpen van wet als bedoeld in artikel 193*d* bestemd om voor Indië verbindend te zijn, worden in de Staten-Generaal niet in stemming gebracht alvorens zoowel de Regeering als de Landsstaten in de gelegenheid zijn gesteld de belangen van Indië schriftelijk bij de Staten-Generaal voor te dragen.

Artikel 193*g*.

1. De Landsstaten zijn bevoegd hunnerzijds het voordragen van de belangen van Indië als bedoeld in het vorig artikel, en de verdere behartiging hunnerzijds van de belangen van Indië in Nederland, op te dragen aan door hen aan te wijzen afgevaardigden en dezen te voorzien van zoodanige opdrachten als zij noodig zullen oordeelen.

2. De afgevaardigden in het vorig lid bedoeld hebben toegang tot de vergaderingen van de Staten-Generaal en brengen aldaar ter zake van de onderwerpen, waarbij het belang van Indië betrokken is, een raadgevende stem uit.

V. Wat den slotzin van dit ontwerp betreft nog het volgende. Wijziging van artikel 35 der Grondwet kan dezerzijds bezwaarlijk worden voorgesteld omdat dit punt, strict genomen, ligt buiten de grenzen der opdracht aan onze Commissie verstrekt. Niettemin meent de Commissie toch niet te mogen nalaten uiting te geven aan hare volkomen instemming met den wensch, door den Landvoogd geopenbaard bij het Openbaar Gehoor van 31 Augustus 1919.

Zij is overtuigd dat geen enkele persoonlijke daad van Hare Majesteit de Koningin zoozeer den band tusschen Indië en Nederland zou kunnen versterken als een bezoek aan deze gewesten. Of de Grondwet daartegen een beletsel oplevert wenscht zij niet te beoordeelen. Indien dit naar anderer oordeel het geval mocht zijn, behoort naar hare overtuiging de Grondwet ook in dit opzicht ten spoedigste te worden gewijzigd.

V.

De Commissie drukt verder den wensch uit:

- a. dat overal waar thans in de Grondwet het woord „rijk” wordt gebezigd, in den zin van „Staat” of „Koninkrijk” dan wel het woord „staat” de beteekenis heeft van „Rijk” het door een ander worde vervangen (zie de artikelen 3, 33, 52, 59 en 176); ook behoort de uitdrukking koloniën en bezittingen voor zoover daarmede ook Indië is bedoeld, vervangen te worden door een betere;
 - b. dat, voor het geval gegrond mocht worden geoordeeld het aan artikel 35 der Grondwet ontleend bezwaar tegen de vervulling van Indië's wensch om den drager der Kroon in deze gewesten te doen komen dit grondwettelijk bezwaar worde weggenomen.
-

BIJLAGEN.

BIJLAGE A.

**DE POLITIEKE ONTWIKKELING VAN DE
BEVOLKING VAN INDIË.**

De ontwikkeling van het politieke leven in Indië is geremd door het oude artikel 111 R.R. hetwelk politieke vereenigingen en vergaderingen verbod. Daaraan is het toe te schrijven, dat soms de Inlandsche opleving het eigenlijk politieke karakter van hare vereenigingsuitingen ging hullen in een economisch gewaad, dat echter met de jaren hoe langer hoe doorzichtiger werd. Het verbod in het oude artikel 111 was dan ook in de praktijk reeds vrij wel tot eene doode letter geworden, toen in 1915 een nieuw artikel, dat het recht van vereeniging en vergadering erkent, doch de uitoefening daarvan in het belang der openbare orde aan regeling en beperking bij algemeene verordening bindt, tot stand kwam. Het duurde echter nog tot 1 September 1919, voor het nieuwe artikel en de daarvoor vereischte algemeene verordening in werking traden.

Inmiddels bestonden reeds een groot aantal vereenigingen met min of meer uitgesproken, dikwerf zelfs geheel openlijk erkend politiek karakter, die weliswaar door de Regeering geduld werden, maar die toch aan geenerlei wetsartikel eenig houvast hadden, hetzij dan ter verzekering van hare bestaanszekerheid dan wel tot richtsnoer voor hare gedragingen. Het gevolg was, dat dergelijke vereenigingen vooral ten opzichte van de door haar te houden ledenvergaderingen geheel afhankelijk waren van het inzicht en den goeden wil van plaatselijke autoriteiten.

Een dergelijke toestand van wetteloosheid is uiteraard onwenschelijk en het feit, dat hij gedurende jaren en jaren bleef voortbestaan, is een bewijs voor de onbruikbaarheid van den bestaanden regeeringsvorm onder de huidige omstandigheden; het tijdroovend overleg toch tusschen Den Haag, Buitenzorg en Batavia maakt het hoogst moeilijk zoo niet onmogelijk de wetgeving tijdig aan te passen aan de snelwisselende omstandigheden.

Onder de verschijnselen van ontwakend politiek leven trekken die onder de inheemsche bevolkingsgroep door hun grooter belang het meest de aandacht.

Alvorens die politieke stroomingen onder de inheemsche bevolking nader te beschouwen verdient het aanbeveling van de te voren begonnen beweging onder de Chineezzen kortelijk melding te maken, aangezien deze Chineesche beweging niet zonder invloed is geweest op de vorming van de Sarekat Dagang Islam, de voorlooper van de Sarekat Islam.

De Chineezzen nl. hadden reeds in 1901 eene vereeniging gesticht, de Tiong Hwa Hwee Koan, die stelling nam tegen de nalatigheid der

Regeering om in de onderwijsbehoefte der Chineezzen voldoende te voorzien en mitsdien hoofdzakelijk beoogde de oprichting van Chineesche scholen.

Scherpe protesten lieten de Chineezzen voorts hooren tegen hunne achteruitstelling waar het betrof de bewegingsvrijheid en de rechtsbe-deeling (politierol). Waren deze bezwaren reeds vroeger gevoeld, in verhoogde mate was dit het geval geworden sedert bij de wet van 19 Mei 1899, die artikel 109 R. R. aanvulde, de Japanners met Europeanen waren gelijkgesteld en dezen dus in hun oog in een bevoorrechte positie waren gekomen.

Hoewel eenige vermogende Chineezzen zich zelf aan de vermeende achterstelling trachtten te onttrekken door er naar te streven de hoedanigheid van Japansch onderdaan te verkrijgen, van eenigen algemeenen invloed kon dit niet wezen, te meer niet, omdat het allengs meer en meer ontwakend nationaliteitsgevoel der Chineezzen zich tegen de toepassing daarvan verzette.

De evenbedoelde protesten hebben intusschen inderdaad er toe bijgedragen dat de Regeering de oprichting van Hollandsch-Chineesche scholen ter hand nam en het passen- en wikenstelsel in vrijzinnigen geest wijzigde; afdoende was dit echter aldra niet meer.

Een bijzondere beweging ontstond onder de Chineezzen in 1911, toen hun nationaliteitsgevoel door de gebeurtenissen in China sterk werd opgewekt. Een leidende rol werd hierbij gespeeld door de Chineesche handelsverenigingen (zg. Siang Boe's).

De intusschen tot stand gekomen regeling van het Nederlandsch onderdaanschap kon den Chinees allermintst bevredigen. Hij bleef zich achteruitgezet gevoelen, vergeleken bij den Japanner, van wien hij zich geenszins de mindere voelde, en boven wien hij zich bewust was te staan wat betreft den door hem uitgeoefenden invloed op het economisch leven in Indië. Ook hij wenschte algeheele gelijkstelling, met dien verstande evenwel dat hij er prijs op bleef stellen zijne nationaliteit van Chinees te behouden.

Zooals hiervoor reeds werd opgemerkt beïnvloedde de verandering in de houding der Chineezzen ook de Inlanders.

Nog verschillende omstandigheden hebben tot het ontstaan der Inlandsche beweging bijgedragen, omstandigheden, die meermalen publiek zijn besproken.

Aan de overwinning, door Japan op Rusland behaald in den oorlog 1904—1905, wordt dan meestal groote invloed toegekend waar deze aan een Aziatisch volk het geloof heeft geschonken in de mogelijkheid van regeneratie en van verzet tegen westersche macht. Die invloed heeft echter waarschijnlijk in hoofdzaak langs indirecten weg gewerkt, daar de rechtstreeksche aanrakingen met Japan gering waren. Japan's triomf

vond echter weerslag zoowel in de Jong-Turksche revolutie in 1908 als in de latere gebeurtenissen in China (1911) en zoowel met het Turksche als met het Hemelsche Rijk staat Nederlandsch-Indië in onafgebroken verbinding.

Toch mag de onderkenning van deze invloeden van buiten niet over het hoofd doen zien, dat geheel onafhankelijk daarvan de toestanden in Indië zelf aan het veranderen waren. In de priaji-klasse op Java openbaarde zich reeds geruimen tijd een drang tot ontwikkeling en het is vermoedelijk vooral de kennismaking met den ontwikkelden Javaan geweest, die een man als wijlen Mr. Van Deventer tot de zoogenaamde ethische richting heeft gebracht. Op hare beurt schraagde en bevorderde de actie van Van Deventer en zijn medestanders het streven naar ontwikkeling in bedoelde inheemsche kringen.

De ontwikkelingsdrang der Javaansche wereld zal zijn diepere verklaring wel vinden in de nauwere aanraking, vooral sedert de laatste halve eeuw tusschen de zich hier vestigende westerlingen en de oorspronkelijke bevolking ontstaan. Steeds sterker openbaarde zich daarbij op economisch en ander gebied het overwicht der Europeesche groep en het is niet te verwonderen dat de Inlandsche voormannen begonnen in te zien dat het noodig was te breken met oude tradities en zich moderne kennis en ontwikkeling eigen te maken. Een streven naar grootere vrijheid van beweging en politieke ontvoogding kwam hieruit van zelf voort.

Het lijkt nuttig een en ander hier vast te leggen, teneinde duidelijk te maken, dat de Inlandsche opleving niet enkel van buitenaf is bewerkt, maar ook wel degelijk uit de bevolking zelve spruit, al hebben buitenlandsche voorbeelden en uitheemsche aanmoediging haar versneld.

Zooals overal ter wereld bij eene dergelijke opleving van een volk, ging de stoot uit van de best ontwikkelde, d. i. de hoogste klasse. Britsch-Indië trouwens heeft evenmin gewacht op de Japansche overwinning om aan de mogelijkheid van een zelfstandig bestaan te gaan gelooven. Daar kwamen sinds 1885 de vooruitstrevenden in nationale congressen bijeen en nu is het niet zonder beteekenis, dat de eerste publieke uiting van ontwakend leven hier te lande, het Javanen-congres van 1918 en de oprichting van eene vereeniging van intellectueelen, Boedi Oetomo, zich langs dezelfde lijn bewegen.

Aanvankelijk streefde de evengenoemde vereeniging louter economische oogmerken na en in hoofdzaak bepaalde zij zich tot bevordering van het onderwijs voor Inlanders.

Geleidelijk heeft zij echter hare bemoeienis tot andere maatschappelijke kwesties uitgebreid, hetwelk op de opleving der vereeniging merkbaren invloed heeft gehad. Men denke hierbij aan de weerbaarheidsbeweging, toen een van de leiders krachtig de wenschelijkheid eener Inlandsche militie bepleitte.

Daarna heeft de vereeniging zich ook op politiek terrein begeven en streeft in deze richting naar een harmonische ontwikkeling van het Javaansche volk op den grondslag van de Javaansch-nationale gedachte met zelfbestuur als einddoel.

Geheel anders zijn oorsprong en opzet van de vereeniging Sarekat Islam. Het is onnoodig hier de geschiedenis van het ontstaan dier vereeniging uitvoerig te verhalen ⁽¹⁾. Het ontstaan in 1912 van de groote vereeniging uit eenige kleine handelsvereenigingen duidt al aan, dat de S. I. in oorsprong geene vereeniging van prijaji's of intellectueelen, maar van den handeldrijvenden en nijveren middenstand is, al maakten prijaji's zich spoedig van de leiding meester. De leiders trachtten als overal ter wereld in gelijksoortige omstandigheden, de massa voor haar streven te winnen, waardoor de Sarekat Islam een volksvereeniging werd, die in elke plaats of streek afdeelingen trachtte te stichten en daarin ook verrassend gemakkelijk slaagde.

Wat het eigenlijke doel van de vereeniging betreft, verklaarden de statuten dat beoogd werd de opheffing van den Inlander in geestelijk en economisch opzicht en de bevordering van het godsdienstig leven onder deze bevolkingsgroep overeenkomstig de wetten en gebruiken van den Mohammedaanschen godsdienst. De onderstelling is geuit dat de naaste aanleiding tot het ontstaan van deze volksbeweging gezocht zou moeten worden in een zekere reactie tegen de kerstenings-politiek, waarvan men meende, dat zij toentertijd werd nagestreefd, alsmede in de houding der Chineezers, die vrijmoediger werd, hetwelk tengevolge had dat, zooals reeds werd aangeteekend, de Regeering aan de wenschen van die bevolkingsgroep ten deele tegemoet kwam. Een verzoek om erkenning als rechtspersoon van de Sarekat Islam werd bij regeeringsbesluit van 30 Juni 1913, No. 3 afgewezen op grond van artikel 3 van het Koninklijk besluit van 28 Maart 1870 (Indisch Staatsblad No. 64) waarbij werd overwogen dat in verband met het massaal ledental de waarborg ontbrak voor eene centrale leiding, in staat om de uitingen der vereeniging tot de statuten beperkt te doen blijven. Aan plaatselijke vereenigingen van soortgelijken aard werd intusschen onder zeker voorbehoud erkenning toegezegd.

Van vele plaatselijke vereenigingen werden sindsdien de statuten, opgemaakt volgens een van regeeringswege aanvaard model, goedgekeurd; die vereenigingen werden dus als rechtspersoon erkend.

Zooals in de Koloniale Verslagen over de jaren 1913, '14 en '15 is vermeld, heeft in den beginne het optreden van S. I.-leden wel geleid tot botsingen tusschen Chineezers en Inlanders, hoofdzakelijk als gevolg daarvan dat die leden zich een minder juist begrip hadden gevormd van

⁽¹⁾ Zie het desbetreffende artikel in het IIIde deel van den 2den druk van de Enc. v. N. I.

het streven en het doel dier vereeniging. Dit optreden kenmerkte zich ook vaak door eene beweging tegen de Inlanders, die niet als lid van de genoemde vereeniging waren toegetreden, terwijl op enkele plaatsen eene soms aan minachting grenzende onverschilligheid jevens de over de bevolking gestelde machten aan den dag werd gelegd, zich daarin uitende, dat allerlei bestuurs- en politie-aangelegenheden niet bij de bevoegde autoriteiten, doch bij de bestuurders der vereeniging werden voorgebracht. Tengevolge van een en ander ontstonden in 1913 min of meer ernstige ongeregeldeheden, vooral in de afdeelingen Tangerang en Meester-Cornelis der residentie Batavia, in de afdeelingen Indramajoe en Cheribon der residentie Cheribon, in de afdeeling Toeban der residentie Rembang en op het tot de afdeeling Soemenep (Madoera) behoorend eiland Sapodi.

Hoewel in mindere mate dan in 1913 kwamen ook in 1914 hier en daar nog rustverstoringen voor; zoo o. a. in de afdeelingen Meester-Cornelis en Buitenzorg der residentie Batavia en in de afdeelingen Bondowoso en Djember der residentie Besoeki, waar men nu en dan vermeende zich te mogen mengen in politiezaken, terwijl het ook nog wel eens voorkwam, dat men bij verondersteld gepleegd onrecht te hoop liep.

In 1915 werden slechts een enkele maal moeilijkheden ondervonden. Zoo openbaarden zich in de afdeeling Krawang der residentie Batavia in een desa verschijnselen van onverdraagzaamheid tegenover niet-leden der Sarekat Islam, terwijl men elders trachtte in te grijpen in de vanouds bestaande regelingen op de particuliere landerijen. In een drietal desa's in het district Pamotan der residentie Rembang weigerden de leden van de vereeniging Sarekat Islam Lasem hunne medewerking bij de rangschikking in klassen van hunne gronden ten behoeve van de nieuwe landrenteregeling, terwijl onder de Sarekat Islam-leden in dat district en in het district Soelang der afdeeling Rembang een geest van onwil en ontevredenheid heerschte over enkele bestaande gemeente-instellingen, zooals de desa-kassen met de ten bate daarvan onverdeelde communale sawahgronden, over de dekstations van Bengaalsch vee, enz.

Het sociale doel der plaatselijke vereenigingen is in den loop der jaren weinig tot zijn recht gekomen. De opgerichte coöperatieve winkelvereenigingen bleven een kwijnend bestaan lijden. Ook andere instellingen tot verbetering van den economischen toestand verliepen meestal door wanbeheer.

Een enkele maal o. a. bij de uitvoering der pestbestrijdingsmaatregelen, verleende een afdeeling der S. I. t. w. de afdeeling Malang hare medewerking aan het bestuur.

Overigens werd eerder tegenwerking of lijdelijk verzet ondervonden o. a. bij de woningverbetering te Blitar en op Madoera; zoo ook bij het zoutbedrijf op laatstgemeld eiland.

Het optreden van de afdeelingen van de Sarekat Islam ter bevordering van het godsdienstig leven onder de Inlanders overeenkomstig

de wetten en gebruiken van den Mohammedaanschen godsdienst heeft tot gevolg gehad, dat over nagenoeg geheel Java en Madoera een verhoogd godsdienstig leven viel te bespeuren, zich uitende in een drukker bezoek aan moskeeën en andere bedehuizen (langgars) en in een nauwgezetter inachtneming van de dagelijksche godsdienstoefening.

De erkenning van de vereeniging Centraal Sarekat Islam had plaats bij regeeringsbesluit van 18 Maart 1916 No. 41. Deze vereeniging wilde de centrale leiding der stroomingen onder de Inlandsche volksmassa zijn en meende dit doel te kunnen bereiken door alle plaatselijke afdeelingen in zich op te nemen, daaraan bijstand te verleen en onderlinge samenwerking daar tusschen te bevorderen.

Sinds hare erkenning heeft de Centraal Sarekat Islam jaarlijks een algemeene vergadering gehouden; van deze zg. nationale congressen had het eerste plaats van 17—24 Juni 1916. Daarop waren aanwezig ongeveer 80 afgevaardigden van plaatselijke S. I. vereenigingen uit geheel Java en uit gedeelten van Sumatra, Borneo en Bali en Celebes.

Ter kenschetsing van aard en strekking van het congres moge worden vermeld, dat op een der twee groote openluchtbijeenkomsten welke werden gehouden de voorzitter eene rede hield over „de middelen welke behooren te worden aangewend om langs geleidelijken en wettigen weg te komen tot zelfbestuur of althans tot medezeggenschap in de landszaken”, terwijl anderen spraken over den Islam in het bijzonder als factor in de S. I. beweging en onderwerpen met den godsdienst verband houdende. Vermeldenswaard is dat door de S. I. althans hare leiders, in die eerste jaren steeds het standpunt werd ingenomen, dat alleen met en door het gouvernement verbeteringen op verschillend gebied kunnen worden tot stand gebracht en dat zij zich nagenoeg uitsluitend bepaalde tot het aanduiden van misstanden, het aan de Regeering overlatend de middelen tot verbetering te vinden. (Zie mededeelingen omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang, afgesloten 1 September 1917).

De S. I. heeft echter in de laatste jaren hare houding gewijzigd. Reeds op het tweede nationaal congres (October 1917 te Batavia) bleek hiervan. De algemeene toon der besprekingen was heftiger; herhaaldelijk namen de vertoogen een agressieven vorm aan, in het bijzonder als het ging over zaken, waarin men meende de Regeering en hare organen te moeten betrekken en voor waardeering van de bedoelingen der Regeering bleek al zeer weinig plaats te zijn.

De meening bleek post gevat te hebben, dat gebrek aan rechtszekerheid oorzaak was van vele verkeerde toestanden en dat gelijkgerechtigdheid een noodzakelijke eisch was om te komen tot gelijkwaardigheid.

Op het derde nationaal congres in het laatst van September 1918 te Soerabaja gehouden werden de besprekingen hoofdzakelijk beheerscht door den „oproep tot den strijd tegen het zondig kapitalisme”.

Het valt niet te ontkennen dat de gewijzigde houding der S. I. mede een gevolg is van den invloed der Indische sociaal-democratische vereeniging waarvan de voormannen geen gelegenheid voorbij lieten gaan om de S. I. leiders aan te sporen verder te gaan met hunne resoluties dan aanvankelijk in hunne bedoeling lag. (Zie mededeelingen omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang, afgesloten 1 Januari 1919).

Verklaring voor het ondergaan van dezen invloed is gelegen in het volgende:

Zooals onvermijdelijk en te voorzien was, heeft de S. I. in breede kringen, ook onder de eigen leden teleurstelling gebaad. De verwachtingen waren in den aanvang te hooger gespannen, naarmate minder kennis aanwezig was. Teleurstellingen konden niet uitblijven, zoodat menige onder groot enthousiasme opgerichte afdeeling thans in slaap verkeert en alleen tijdelijk ontwaakt, als een leider er eene spreekbeurt komt vervullen.

Waar de vereeniging niet op daden heeft te wijzen, kan de belangstelling slechts gewekt worden door het woord. Hierdoor krijgt eenerzijds een bepaalde categorie een overwegenden invloed, anderzijds moet steeds meer beloofd en in uitzicht gesteld worden. Het gevolg is zoowel dat goede sprekers overwicht krijgen, als dat deze toegankelijk worden voor de voorspiegelingen van een socialistischen heilstaat om daarmee de groote menigte te winnen.

De socialistische theorieën gaan echter rechtstreeks in tegen het eigen belang van de bezitters, de hadjis e. s., die oorspronkelijk in de locale afdeelingen het heft in handen hadden. Wel is gepoogd deze lieden niet af te stooten door de propaganda alleen te richten tegen het uitheemsche, het „zondige“ kapitaal, maar eenige overtuigde socialistten onder de S. I. leiders komen rond voor hun meeningen uit.

De vereeniging Boédi Oetomo, die hare kracht meer in qualiteit dan in quantiteit gezocht heeft, besloot het vorig jaar tot uitbreiding van haar terrein van actie. De mogelijkheid bestaat dat zij daardoor den steun van velen, die naar verluidt, zich van de S. I. afwendden, zal verkrijgen.

De snelle verspreiding van de S. I. echter is wel een aanwijzing, dat de tijden voor haar ontstaan rijp waren, dat dus wijd en zijd behoefte aan aaneensluiting gevoeld werd. Aangezien een dergelijke behoefte alleen kan ontstaan, waar de bestaande machten en maatschappelijke verhoudingen een te grooten druk uitoefenen, kan wel in het algemeen gesteld worden, dat de oorsprong der S. I. is ontevredenheid en het oorspronkelijk doel verzet.

Waaitegen de ontevredenheid gericht was, blijkt uit den aard van

het verzet. Dit ging tegen het bestuur, tegen de gouvernementsambtenaren op Java en in de rechtstreeks bestuurde gebieden; op de eilanden buiten Java en Madoera tegen de zelfbesturen aldaar (in de Javaansche zelfbesturen is het de S. I., hoewel Solo min of meer als bakermat kan worden aangemerkt, nooit naar den vleesche gegaan), tegen de bestaande verhoudingen op economisch gebied, waarin men onderdrukking van den minderen man door de „kapitalisten” meende te mogen zien.

Het ontstaan en de verspreiding der S. I. valt samen met eene beweging, die in ontwikkelde kringen van allè bevolkingsgroepen hier te lande een zekeren indruk heeft gemaakt; n.l. de nationale Indische beweging, aangevangen door den heer Douwes Dekker.

Den 1sten September 1912 werd onder den naam „De Indische Partij” te Bandoeng een vereeniging opgericht, ten doel hebbende het patriottische gevoel van alle Indiërs voor den grond welke hen voedt wakker te roepen, ten einde hen te nopen tot samenwerking op den grondslag van staatkundige gelijkstelling om daardoor het Indisch vaderland tot bloei te brengen en het voor een onafhankelijk volksbestaan voor te bereiden. Vermits genoemde vereeniging moest worden aangemerkt als zijnde van staatkundigen aard en bedreigende de openbare orde, werd een verzoek om erkenning als rechtspersoon ingevolge het bepaalde bij art. 111 R.R. bij regeeringsbesluit van 4 Maart 1913 No. 1 afgewezen. Een na wijziging van de statuten nader gedaan verzoek om erkenning van de vereeniging als rechtspersoon werd andermaal afgewezen, daar het vast stond, dat de aangebrachte wijziging niet ten doel had eenige verandering te brengen in het werkelijk karakter der vereeniging. De vereeniging werd daarop ontbonden. (Vgl. K. V. 1913, kol. 3, 4).

Niettemin ging de voormalige voorzitter dier vereeniging, de heer E. F. E. Douwes Dekker, voort in dagbladen en periodieken propaganda te maken voor de denkbeelden en beginselen, welke hij in evengenoemde hoedanigheid had voorgestaan, en welke voor de Regeering aanleiding hadden opgeleverd om in bedoelde vereeniging een gevaar voor de openbare orde te zien. Meer en meer trad daarbij de toeleg op den voorgrond om de Inlandsche bevolking en in het bijzonder de ontwikkelde jongere Inlanders te bereiken, teneinde bij de bevolking den indruk te wekken, dat het bij uitstek haar belang en hare zaak waren, waarvoor hij strijd voerde tegen de Indische Regeering. In dit revolutionair streven vond hij medestanders en navolgers in de Inlanders Tjipto Mangoenkoesoemo en R. M. Soewardi Soerianingrat, onderscheidenlijk gewezen ondervoorzitter en lid van de bovenbedoelde vereeniging. Daar van hun optreden ernstige verstoring van rust en orde scheen te duchten en het derhalve noodzakelijk werd geacht hunne actie paal en perk te stellen, werd hun (regeeringsbesluit van 1 Augustus 1913 No. 1a en 2a juncto besluit van 27 Augustus d.a.v.) in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië krach-

tens art. 47 van het Regeeringsreglement resp. de hoofdplaats Koepang der residentie Timor en Onderhoorigheden, het eiland Banda (res. Ambon) en het eiland Banka tot verblijf aangewezen. Hun werd evenwel vergund desgewenscht Nederlandsch-Indië te verlaten, van welke vergunning zij gebruik maakten door zich naar Nederland te begeven.

De ten aanzien van Tjipto Mangoenkoesoemo getroffen politieke maatregel (zie K. V. 1914 kol. 4) werd op een daartoe door den betrokkene wegens gezondheidsredenen gedaan verzoek bij regeeringsbesluit van 27 Juli 1914 No. 1a opgeheven en hem werd mitsdien vergund naar zijn geboorteland terug te keeren (zie K. V. 1913, 1914 en 1915).

De Indische partij is feitelijk blijven naleven in de vereeniging Insulinde, die de politiek van genoemde partij als erfenis overnam.

De vereeniging Insulinde was reeds lang te voren opgericht. Aanvankelijk was zij eene strooming onder de Europeesche bevolking, die verbetering beoogde van de maatschappelijke stelling der hier geboren Europeanen.

Sedert zij zich is gaan bewegen op politiek gebied, heeft zij zich ten doel gesteld aaneensluiting van alle Indiërs, waaronder verstaan worden hier geboren Europeanen zoowel als leden van andere bevolkingsgroepen met als politiek ideaal onafhankelijkheid van Nederland onder de leuze „Indië voor de Indiërs” (zie mededeelingen omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang, afgesloten 1 September 1917).

Insulinde is daardoor eene nationale partij geworden die sindsdien sterk ijvert voor toekenning van medezeggingschap der bevolking in het bestuur dezer gewesten.

Hiermede is de eerste phase van de ontwikkeling van het politieke leven geschetst.

De tweede phase stond meer onder den invloed van de deelneming van de Europeesche bevolkingsgroep aan de verdere ontwikkeling, waardoor in Europa heftig bestreden beginselen ook hier te lande belangstelling wekten.

Die deelneming werd eensdeels veroorzaakt door de invoering van verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen, anderdeels door den invloed, dien sociaal-democratische voormannen op de Inlandsche beweging kregen.

Deze sociaal-democratische propaganda is begonnen in 1914 toen de Indische Sociaal-Democratische Vereeniging werd opgericht. Zij stond van af de oprichting onder leiding van personen die in Nederland ervaring

hadden opgedaan in de organisatie van politieke vereenigingen en in het voeren van propaganda.

Als politiek ideaal stelt de I. S. D. V. een zelfstandig Indië, los van Nederland. Zij staat geheel los van sociaal-democratische organisaties in Nederland. Terwijl Insulinde meer een nationalistisch karakter draagt, is de I. S. D. V. internationaal. Aanvankelijk gingen beide vereenigingen veel samen, maar op den duur is het tot een botsing gekomen. In 1916 kwam de breuk; wel hebben zij later b. v. bij de Indië-weerbaar-beweging nog samengewerkt, maar de hartelijke vriendschappelijke verhouding tusschen die twee vereenigingen is toch in 1916 afgebroken. In datzelfde jaar werden in de I. S. D. V. de protesten luider tegen het drijven van de extremisten. Men vond den toon van het „Vrije Woord” te anti-Hollandsch. Men vond het gevaarlijk te speculeeren op het revolutionnair sentiment van de Inlandsche beweging, daar de zelfbeheersching bij den Inlander nog gering is.

In die actie kwam echter ondanks de protesten geen verandering, integendeel verscherping en in 1917 had de afscheiding plaats. Het centrum en de rechterzijde zijn toen uit de I. S. D. V. getreden en hebben een afdeeling van de Nederlandsche S. D. A. P. gesticht. (Zie Handelingen IIe Kamer 1919, blz. 2080).

De extremisten bleven in de I. S. D. V. voortwerken. Hun invloed op de Inlandsche beweging werd steeds grooter. Het heftige karakter openbaarde zich steeds duidelijker en bereikte een hoogtepunt in de Novemberdagen van 1918. Toen heeft de Regeering ingegrepen; zij is er toe overgegaan den hoofdleider dier propaganda, Sneevliet, te externeeren.

De invloed van de propaganda der I. S. D. V. op politiek terrein bracht tevens met zich mede, dat de S. I. is gaan ijveren voor de oprichting van vakvereenigingen onder de beambten en werklieden zoowel in gouvernementen- als in particuliere diensten, daarbij het I. S. D. V.-principe overnemende, dat de vakbeweging zonder gelijktijdige politieke actie onbestaanbaar geacht moest worden.

Door de S. I. is op haar in 1919 te Soerabaja gehouden congres in beginsel de oprichting van een vakcentrale aanvaard, welke inderdaad in het begin van het volgend jaar onder leiding van den voorzitter der centrale S. I. te Djocja tot stand kwam.

De invoering van verkiezingen voor Europeesche leden van gemeenteraden leidde in den beginne tot de oprichting van politiek neutrale kiesvereenigingen; het is voornamelijk het uitzicht op verkiezingen voor den Volksraad geweest, waardoor meerdere belangstelling is gewekt. Dit uitzicht deed een N. I. Vrijzinnigen Bond en eene Christelijk Etische partij in het leven roepen, later gevolgd door een politieke organisatie van Katholieken. Al deze vereenigingen staan open voor alle rassen,

doch de Europeanen nemen onder hare leden de voornaamste plaatsen in.

De Vrijzinnige Bond is mede opgericht om den invloed te keeren zoowel van reactionaire, als van revolutionaire stroomingen. Het politiek ideaal van dezen bond is te streven naar Indië's zelfstandigheid, zoowel op economisch als op politiek gebied. Het program is zeer algemeen opgesteld en zou in beginsel vermoedelijk ook kunnen worden onderschreven door de overige politieke partijen als b.v. Insulinde en de Christelijk Etische Partij, die waarschijnlijk omtrent de wijze en het tempo van uitvoering verschil van opvatting zouden hebben.

De Christelijk-Etische partij is in 1917 tot stand gekomen, als gevolg van den drang in Christelijke kringen om tot een eigen organisatie over te gaan. Behalve de verklaring dat de C. E. P. in de politieke saamhoorigheid tusschen Indië en het moederland erkent een van God aan Nederland in de historie gegeven roeping, en haar vooropstelling van het particulier onderwijs benevens enkele punten over kerk en zending, is er slechts weinig verschil met het politiek program van den N. I. V. B. te bespeuren.

Na de actie van protestantsche zijde tot vorming van een staatspartij (de C. E. P.), is ook van R. K. zijde het noodige gedaan om te geraken tot de stichting van een politieke partij. Het Katholiek comité voor politieke actie werd opgericht hetwelk de organisatie der Indische Katholieke Partij voorbereid heeft. Een ontwerp-program is later opgemaakt hetwelk als grondslag moet dienen voor de eerlang te voeren onderhandelingen met de katholieke organisaties in het moederland, in het bijzonder met de katholieke staatspartij, ten einde te geraken tot een georganiseerde samenwerking op het gebied der koloniale staatkunde. (Zie Java-Post van 9 Januari 1920).

Bestaande organisaties van Menadoneezen en van Ambonneezen toonden eveneens hare belangstelling voor de Volksraadsverkiezing en kwamen op die wijze op politiek terrein, waar hun rol en richting zich tot heden nog niet duidelijk afteekent.

Dit laatste is ook het geval met andere in Indië onder de inheemsche bevolking tot stand gekomen vereenigingen, waarvan de Perserekatan Soenda, de bond der jong-Sumatranen, en tal van plaatselijke vereenigingen in de Menangkabousche streken hier moeten worden vermeld. Een bijzonder lokaal nationaal karakter — behartiging der belangen van de eigen streek — zijn deze alle min of meer eigen.

Terwijl zoo gaandeweg onder alle bevolkingsgroepen een opgewekt politiek leven was ontstaan, bleven de Chineezzen daarentegen over het geheel onverschillig, althans voor de binnenlandsche politiek. Hun belangstelling gaat meer uit naar hun moederland en zij volgen hetgeen

daar voorvalt met een belangstelling, te opvallender waar zij, op enkele uitzonderingen na, zich nagenoeg niet bekommeren om hetgeen in het land hunner inwoning gebeurt. Zelfs een gebeurtenis als te Koedoes in 1918 plaats vond, schijnt hun geen aanleiding te geven hun houding te bepalen.

De vereeniging Insulinde heeft in dit tweede tijdperk hare actie vaak gekeerd tegen de Regeering en de regeeringsmaatregelen. Na den terugkeer van Douwes Dekker heeft deze partij eene anderen naam aangenomen t. w. die van Nationaal Indische Partij of Sarekat Hindia.

Na het voorafgaande is het hier de plaats melding te maken van de politieke (radicale) concentratie, een bond van de volgende politieke vereenigingen: Boedi Oetomo, Indische Sociaal Democratische Partij, en Sarekat Islam. Deze bond werd geformeerd in de Novemberdagen 1918 toen de gebeurtenissen het besef brachten dat ook in Indië de politieke partijen het volk moesten voorbereiden op noodzakelijke groote veranderingen. Aanvankelijk kwam de concentratie bijeen op een enkel programpunt, t. w. de actie voor de instelling van een parlement. Sindsdien heeft zij op een steeds groeiend terrein samengang gezocht, en daardoor werd de behoefte geschapen tot een vaster, inniger, geregelder en duurzamer verband.

Die band is gelegd tijdens de Kerstdagen 1919. Als grondslag voor het verder samengaan is aanvaard de bestrijding van alle onderdrukking en van uitbuiting van eenig ras of eenige klasse door een ander(e). Het streven is alzoo gericht op volksbevrijding.

Een werkprogram van de 8 volgende punten is opgesteld:

- 1e. een volledig bevoegd parlement uit en door het volk gekozen;
- 2e. doorvoering van bestuursdecentralisatie op den grondslag der volksinstellingen;
- 3e. vaststelling van minimumloonen;
- 4e. verbod van kinder-arbeid en beperking van vrouwen-arbeid;
- 5e. erkenning van volksorganisatie door de overheid;
- 6e. progressieve winst- en bezitsinkomstenbelasting naast afschaffing van indirecte belastingen;
- 7e. staatsexploitatie van alle in de eerste plaats daarvoor in aanmerking komende bedrijven;
- 8e. algemeen kosteloos openbaar volksonderwijs met leerplicht.

De Politiek-Economische Bond is opgericht mede als reactie tegen de revolutionaire stroomingen. Deze bond streeft naar het verzekeren van den groei langs ordelijken weg van den vooruitgang van alle bevolkingsgroepen van Indië. Gezagshandhaving staat daarbij op den voorgrond.

Het economisch sterk maken der bevolking is het doel dat beoogd wordt. Omdat men er van overtuigd is dat daarbij politieke invloed zou moeten worden uitgeoefend, heeft men de vereeniging den naam van „Politiek” Economischen bond gegeven.

Een andere politieke vereeniging van den laatsten tijd is het Indo-Europeesch-Verbond, opgericht den 1sten Juli 1919, en beoogende het economisch sterker maken van de hiergeboren Europeanen. Vrees voor achteruitstelling van de Indo's, als gevolg van de opheffing van den Inlander, heeft wel in hoofdzaak den stoot tot de oprichting gegeven.

Ook Ambonneezen en Menadoneezen zullen lid van den bond kunnen zijn.

Het I. E. V. staat niet vijandig tegenover de Inlandsche beweging doch bij botsingen van belangen zullen uitsluitend die der Indo's worden verdedigd.

Tegenover de Regeering neemt het Verbond een loyale houding aan maar de vereeniging zal niet schromen zich te verzetten tegen invoering van regeeringsmaatregelen die het bereiken van het voorgestane doel belemmeren.

De zoeven reeds vermelde talrijke plaatselijke vereenigingen in de gewesten buiten Java en Madoera leiden een min of meer opgewekt bestaan. Hier en daar zijn zelfs de voorstanders der oude zeden en de modernen in tegenover elkaar staande vereenigingen georganiseerd. Groote politieke actie ging van haar nog niet uit en het is daarom niet noodig hier al die vereenigingen op te sommen en hare programma's uitvoerig te vermelden. Voldoende zij het te constateeren, dat nagenoeg overal deze teekenen van ontluikende belangstelling zich voordoen.

De hier genoemde vereenigingen verkeeren nog in een stadium van ontwikkeling, ook die welke onder Europeesche leiding staan. De programma's zijn nog niet door langdurige ervaring gelouterd en de leiders missen vaak ondervinding van politiek leiderschap. Scherp afgebakende grenzen tusschen de vereenigingen of stroomingen ontbreken nog al te veel; inheemsche intellectueelen zijn dikwerf lid van meerdere politieke vereenigingen. Er is in den laatsten tijd een streven naar zuiverder afbakening merkbaar, uitgelokt door de concrete kwesties, die vooral sinds de instelling van den Volksraad in overvloed te behandelen vallen. Eerst gaandeweg echter zal het Indische volk, lange jaren gewend aan geheimhouding van de openbare zaak, zich een scherper oordeel gaan vormen over de vele belangrijke Indische vraagstukken, waaromtrent den laatsten tijd de officiële gegevens in veel ruimere mate dan vroeger worden openbaar gemaakt. De kennismaking met deze vraagstukken doet intusschen algemeen de waarde van veelzijdige en volgehouden studie beseffen, en de politieke ontwikkeling heeft dan ook o. m. een machtigen impuls gegeven

tot het ter hand nemen van de volksopvoeding, waar deze tevoren nog werd verwaarloosd.

Behalve door de behandeling van algemeen Indische aangelegenheden in den Volksraad zal ongetwijfeld ook door de instelling van plaatselijke vertegenwoordigende lichamen op den voet als door de Commissie is aangegeven het begrip van en het gevoel voor al hetgeen het algemeen belang raakt in steeds ruimeren kring doordringen.

BIJLAGE B.

WORDING EN ONTWIKKELING VAN DEN VOLKSRAAD.

Het ontstaan van den Volksraad; zijn bevoegdheid; de Voorzitter.
Verhouding der departementshoofden tot Volksraad en Regeering;
de Regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken.
Optreden van den Volksraad.
De verklaring van 18 November 1918.

§ 1. HET ONTSTAAN.

Het ontstaan van den Volksraad is blijkens de voorgeschiedenis ten nauwste saamgeweven met de invoering van lokaal zelfbestuur.

Blijkbaar onder den invloed van de denkbeelden, die in Nederland leidden tot de grondwetsherziening van 1848, Medezeggenschap op lokaal gebied in 1854 voorgesteld. opperde in 1854 de Raad van Indië het denkbeeld om hier te lande aan de ingezetenen hier en daar op lokaal terrein een zekere autonomie toe te kennen en met name voor drie hoofdplaatsen van Java gemeentelijke instellingen op den voet der Nederlandsche in te voeren.

Het nieuwe Regeeringsreglement van 1854 bracht echter nog weinig verandering in het geldende stelsel van regeering.

In de memorie van toelichting werd nog verklaard dat als beginselen die moesten worden aangenomen, welke de meeste waarborgen opleverden, dat 1^o. het Nederlandsche gezag door vreedzame middelen zou kunnen gehandhaafd worden en dat 2^o. „behoudens de welvaart der inheemsche bevolking” dat „wingewest” aan Nederland zou blijven verschaffen „de stoffelijke voordeelen, die het doel waren der verovering”. Intusschen werd in de Tweede Kamer tegen de exploitatie-theorie uitdrukkelijk verzet aangeteekend en de eisch dat de welvaart der inheemsche bevolking diende behartigd te worden, werd in allen gevalle — Van Hoëvell en andere Kamerleden lieten niet na dit te accentueeren — duidelijk aanvaard.

Intusschen was het toekennen van autonomie met de in de wet gehuldigde beginselen vooralsnog in flagranten strijd. Bij art. 111 werden vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard verboden; art. 110 voorzag in het regeeringstoezicht op de drukpers. Wel is waar werd ingevolge art. 71 een zekere mate van autonomie gelaten aan de Inlandsche gemeenten, en erkende art. 27 het recht van zelfbestuur van „Inlandsche vorsten en volken”, maar daarbij bleef het. De Raad van

Nederlandsch-Indië bleef in hoofdzaak een adviseerend karakter behouden, althans in bestuurszaken. Hij trad wel op als medewetgever der Indische ordonnanties, maar hij miste geheel een representatief karakter. De Kroon bezette geregeld alle plaatsen in het college met ambtenaren.

Gouverneur-Generaal Duymaer van Twist zag dan ook van verdere overweging van een representatief stelsel af.

Toch bleef de idee der medezeggenschap in den vorm van locale autonomie de bureau's bezighouden. Van af 1856 had over dit onderwerp een aanhoudende briefwisseling tusschen de opeenvolgende Ministers en Gouverneurs-Generaal plaats.

Tot eenig resultaat leidde dit overleg voorloopig niet.

De locale autonomie werd o. m. weder aan de orde gesteld door de Ministers Sprenger van Eyk (1888) en Keuchenius (1889), naar aanleiding van wenschen geuit in de Staten-Generaal.

De Gouverneur-Generaal vroeg hierover het gevoelen van den Raad van Indië. 's Raads meerderheid kon zich (1892)

Voorstel van 1892 om een kolonialen raad in het leven te roepen. met de invoering van gewestelijke raden wel vereenigen, met die van plaatselijke raden niet.

Tegelijk echter gaf het college in overweging om naast den Raad van Indië een kolonialen raad in het leven te roepen, een lichaam met adviseerende bevoegdheid, waarin, behalve de leden van den Raad van Indië en de departementshoofden, ook eenige door de Regeering aangewezen particulieren zitting zouden nemen. Deze koloniale raad zou kunnen worden geraadpleegd over de begrootingsontwerpen, alsmede over belangrijke maatregelen van wetgeving en soms ook van bestuur, volgens een bepaald programma. De vergaderingen zouden in het openbaar gehouden kunnen worden.

Niet alleen werd dus thans meer medezeggenschap van de ingezetenen wenschelijk geacht, doch ook de invloedssfeer daarvan aanmerkelijk verruimd gedacht.

De Gouverneur-Generaal Pijnacker Hordijk week in verschillende opzichten van het raadsadvies af (1892), maar het denkbeeld van een kolonialen raad nam hij in hoofdzaak over. Hoewel ook hij voor gewestelijke en plaatselijke raden was, achtte hij een kolonialen raad toch van veel meer beteekenis. Hij zou bij instelling van een dergelijk lichaam den Raad van Indië willen opheffen. Het college zou geregeld door den Gouverneur-Generaal moeten worden voorgezeten. Zijn wetgevende taak zou dezelfde moeten zijn als tot dusver die van den Raad van Indië. In bestuursaangelegenheden en benoemingen zou hij den kolonialen raad niet willen betrekken. Het voordeel van een en ander zou in hoofdzaak tweeledig zijn: 1o. zou een einde komen aan de onredelijke kritiek, in de pers op het regeeringsbeleid geoeffend, een kritiek die tot dusver het noodzakelijk gevolg was van de onkunde van het publiek in alles wat de open-

bare zaak betrof en 2o. zou een tegenwicht worden gevormd tegenover de veel te uitgebreide bemoeienis van de Staten-Generaal met Indische zaken, welke tot steeds verder doorgevoerde centralisatie op elk gebied had geleid. Verder was nauwer samenwerking tusschen Landvoogd en departementshoofden noodig, welke door de aanwezigheid van den Raad van Indië werd belemmerd. Overigens had dit laatste College z. i. weinig nut.

De gemelde voorstellen en beschouwingen werden daarop in behandeling genomen door den in 1891 opgetreden Minister Wetsontwerpen-Van De- Van Dedem. In 1893 maakte deze staatsman bij dem van 1893. den Raad van State 2 wetsontwerpen aanhangig resp. tot aanvulling van het Regeeringsreglement met een artikel 68a en van artikel 1 der Comptabiliteitswet met een nieuw lid, beide beoogende de invoering van decentralisatie mogelijk te maken. In het zelfde jaar zond hij aan gemeld college een wetsontwerp tot wijziging van het Regeeringsreglement ten behoeve eener wijziging van de bestuursinrichting in Indië. Het beoogde de toevoeging van 8 buitengewone leden aan den Raad van Indië. Deze leden zouden voor 3 jaar worden benoemd en ten hoogste voor de helft buiten den staatsdienst gekozen worden. Zij zouden deelnemen aan de behandeling van de begrooting, aan de wetgeving en andere werkzaamheden, waartoe de Landvoogd hen zou uitnoodigen. De Gouverneur-Generaal zou den Raad zelf voorzitten of hem doen voorzitten door den Luitenant-Gouverneur-Generaal. Hij zou ambtenaren of officieren kunnen gelasten de vergaderingen bij te wonen ter verstrekking van inlichtingen.

Het blijkt dus dat de Minister den Raad van Indië voorloopig niet wilde afschaffen. Na raadpleging van eenige in Nederland vertoevende gewezen Indische hoofdambtenaren achtte hij het niet zeker of een dergelijk college kon worden gemist, althans zoolang de departementen niet beter waren samengesteld en deze de directeuren nog zoo zeer in beslag namen. Hij wilde de praktijk in deze uitspraak laten doen. Inmiddels wenschte hij dat de departementshoofden in rang en bezoldiging met de leden van den Raad van Indië op één lijn zouden worden gesteld en dat de Kroon hen eveneens zou benoemen. Zij zouden dan niet zoo licht naar den Raad overgaan en daardoor aan hun departement onttrokken worden. Voorts zouden de departementshoofden in een vast college worden vereenigd waarin ook de militaire departementshoofden zouden worden opgenomen. Voor bestuurszaken zou aanstonds de Raad van Directeuren voor den Raad van Indië in de plaats treden; overigens zou de Gouverneur-Generaal bevoegd moeten zijn uit te maken welk van beide colleges hij over een bepaald onderwerp zou raadplegen. Ook zou hij beide colleges vereenigd kunnen samenroepen. Om nog meer de verlegging van het zwaartepunt naar de departementen uit te drukken, werd voorgesteld, den

titel van Algemeen Secretaris af te schaffen. De Algemeene Secretarie zou dan tot een kabinet worden teruggebracht.

De Raad van State toonde (1893) voor de 3 ontwerpen weinig sympathie. Wat de eerstbedoelde twee ontwerpen (decentralisatie) betreft, vreesde dit college dat de Inlanders in de locale raden overstemd zouden worden; hun belangen zouden in 't gedrang komen. Een andere overweging was: dat men in Indië weldra zou vragen om een echte, door rechtstreeksche verkiezing samengestelde vertegenwoordiging. Maar dit zou een groote schrede zijn naar den ondergang van het Nederlandsch gezag in Indië, dat niet bestaanbaar is zonder een autocratisch regeeringsstelsel. Ook werd gewezen op de waarschijnlijkheid dat van de invoering van locale raden belastingverhooging het gevolg zou zijn. Aan de bestaande bestuursinrichting mocht alleen bij volstrekke noodzakelijkheid worden geraakt.

Wat het derde ontwerp aangaat: de voorgestelde hervorming van den Raad van Indië paste volstrekt niet in een autocratisch bestuur. Men zou er misschien scherpe kritiek gaan oefenen. Ook hierin lag reeds de kiem van een vertegenwoordigend stelsel voor Indië.

Het hooge college meende dat de Regeering, die het voorstel aan het oordeel der Nederlandsche vertegenwoordiging en der openbare meening onderwierp, daarmede een groote verantwoordelijkheid op zich zou laden.

De Minister durfde deze verantwoordelijkheid blijkbaar wel aan en den 1en November 1893 werd het wetsontwerp betreffende de bestuursinrichting bij de Staten-Generaal ingediend. Hiermede werd dus de behandeling uitsluitend binnen de vier bureauwanden, die, wat de medezeggenschap in locale aangelegenheden betreft, reeds 40 jaren gaande was, beëindigd. Het tijdperk der openbare behandeling begon.

Voorloopig ging het echter ook hiermede niet voorspoedig. Bij de ontbinding van de Tweede Kamer in 1894 kwam het ontwerp-Van Dedem te vervallen, nog voordat er een voorloopig verslag over was verschenen. En met het aftreden van het kabinet-Van Tienhoven—Tak, dat in de nieuwe Kamer geen meerderheid vond voor Tak's kiesrechtvoorstellen, verdween ook Minister Van Dedem van het tooneel.

Als gevolg van voorstellen der Ministers Cremer, Van Asch van Wijck en Idenburg kwam echter in 1903 de Decentralisatiewetgeving decentralisatie-wet tot stand (Ind. Staatsblad van 1903. No. 329).

Aangezien de instelling van locale ressorten een zekere mate van politiseeren door de ingezetenen medebracht, werd bepaald dat het verbod van art. 111 R. R. tegen vereenigingen en vergaderingen niet toepasselijk zou zijn op vereenigingen en vergaderingen, uitsluitend strekkende tot het aanbevelen van personen voor het lidmaatschap dezer raden.

In 1905 werden in Indië de eerste gemeenteraden, in 1907 de eerste gewestelijke raden ingesteld.

Hiermede was echter de hervorming van de centrale regeering niet van de baan. Na tegelijkertijd met Gouverneur-Generaal Van Heutsz in overleg te zijn getreden over een algeheele hervorming van het Indische centrale bestuur, diende Minister Fock in 1907 bij de Tweede Kamer wetsontwerpen in, die zich in hoofdzaak bij de voorstellen van Minister Van Dedem aansloten.

De heer Fock wenschte dat de Raad van Ned.-Indië zou worden aangevuld met 4 niet-ambtelijke leden, benoemd door den Koning. Maar tevens was het zijn bedoeling dat hieraan zou worden vastgeknoopt een zeer belangrijke verandering in het bestier van de Indische geldmiddelen. Het zwaartepunt daarvan diende n.l. naar Indië te worden verlegd. Ten einde de mogelijkheid om geldleeningen ten name en ten laste van Indië aan te gaan buiten twijfel te stellen, moest in de Comptabiliteitswet worden vastgelegd dat Nederlandsch-Indië een rechtspersoon was met eigen vermogen. Met de schepping van deze zelfstandigheid diende dan gepaard te gaan een besnoeiing van het begrootingsrecht der Staten-Generaal ten opzichte van Indië; de verantwoordelijkheid der Indische Regeering in deze moest worden ontwikkeld. Z. i. moest de koloniale staatkunde er op gericht zijn om de ontwikkeling van het orgaan, dat in de kolonie zelve de regeering uitoefent, in zulke banen te leiden dat het op den duur, behoudens de contrôle van het moederland, zelf tot de behartiging van de belangen der kolonie in staat zou worden.

De Indische begrooting zou voortaan door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den uitgebreiden Raad van Indië worden vastgesteld in een openbare zitting. Daarna zou zij in haar geheel aan de goedkeuring van den Nederlandschen wetgever worden onderworpen; zoodat dus de Tweede Kamer geen gebruik zou kunnen maken van haar recht van amendement.

Op gelijke wijze werd de vaststelling van het slot der rekening, het aanwijzen van de bestemming der voordeelige sloten en van de dekking der nadeelige sloten, alsmede het aangaan van leeningen geregeld.

De werkzaamheden van den hervormden Raad van Indië zouden geleidelijk worden uitgebreid, naarmate de wenschelijkheid daarvan mocht blijken.

Minister Fock moest in 1908 met het kabinet-De Meester aftreden wegens de verwerping van de oorlogsbegrooting van Minister Staal. Echter zette in het kabinet-Heemskerk Minister De Waal Malefijt de behandeling voort.

In 1909 verscheen eindelijk het voorloopig verslag der Tweede Kamer.

Vele bezwaren werden aangevoerd. Alleen de beoogde openbaarheid bij de behandeling van de begrooting in Indië vond algemeene sympathie.

In verband hiermede werd aangedrongen op herziening van art. 111 R. R. en op grooter vrijheid.

Ernstige bedenking ontmoette het voorstel om aan de Tweede Kamer haar recht van amendement te ontnemen. Waar de Minister van Koloniën bevoegd zou blijven om na de vaststelling van de begrooting in Indië daarin toch nog veranderingen aan te brengen, meende men dat de macht van den Minister ten koste van die der Staten-Generaal te veel zou toenemen. Een zoo groote zelfstandigheid als thans aan het Indische regeeringsorgaan werd toegedacht zou, aldus werd betoogd, alleen toelaatbaar zijn, wanneer zeggenschap kon worden geschonken aan een vertegenwoordigend lichaam, doch niet wanneer de bevoegdheid tot regeling van de geldelijke aangelegenheden en hetgeen daarmede samenhang werd toevertrouwd aan een college, welks leden door de Kroon waren benoemd, buiten eenige bemoeienis en medewerking van de bevolking. Aangedrongen werd op een ruimer deelneming van Inlanders aan het bestuur, alsmede op verdere ontwikkeling van de decentralisatie en uitbreiding van het volksonderwijs, ten einde in steeds meerdere mate de bevolking voor zelfbestuur rijp te maken.

Verscheidene leden gaven in overweging het voorstel in te trekken en na omwerking opnieuw in te dienen.

De Minister trok inderdaad de ontwerpen in, behalve voor zooveel aangaat de vaststelling van de rechtspersoonlijkheid van Indië. Bij een wet van 1912 (Ind. Stbl. No. 459) werd deze uitgesproken en de financiële scheiding vastgesteld.

Eerst in 1913 verschenen nieuwe wetsontwerpen tot wijziging van regeeringsreglement en comptabiliteitswet. De Financiële scheiding. Wetsontwerpen-De Waal Malefijt. (1913). De aandrang der Kamer was ter harte genomen en naast het beginsel der financiële zelfstandigheid was dat van het medezeggenschap der bevolking van Indië aan het ontwerp ten grondslag gelegd. Wellicht is hier al eenige invloed te bespeuren ook van het politieke leven, dat den laatsten tijd in Indië begon te ontwaken.

Het doel was, te geraken „tot instelling in Nederlandsch-Indië van een lichaam met representatief karakter, waarin de verschillende bevolkingsgroepen en belangen van onzen Oost zouden worden vertegenwoordigd en dat zou worden geroepen tot samenwerking aan de totstandkoming van de Indische begrooting”. Dit lichaam, de Koloniale Raad, zou uit ambtelijke en niet-ambtelijke elementen zijn samengesteld en naast den Raad van Indië staan, bekleed met een eigen taak, al zouden ook wel Vice-President en leden van den Raad van Indië in het college een plaats krijgen.

Op de samenstelling van het lichaam zou de bevolking invloed kunnen uitoefenen door een in te voeren kiesregeling.

Het ambtelijk element zou moeten waarborgen dat de belangen der inheemsche bevolking in haar geheel tot hun recht zouden komen en dat een zeker tegenwicht tegen den invloed van particuliere zijde zou worden gevormd.

Dezelfde bevoegdheden als door Mr. Fock vermeld, zouden den Kolonialen Raad worden toegekend, behoudens dat de Tweede Kamer haar recht van amendement ten aanzien van de in Indië vastgestelde begroeting ten volle zou behouden. Behalve uit Vice-President en leden van den Raad van Indië zou het lichaam bestaan uit 5 hoofden van gewestelijk bestuur, 5 niet-Europeesche ambtenaren en 3 niet-Europeesche ingezetenen, allen door den Landvoogd aan te wijzen, benevens 11 niet-ambtelijke leden, die zouden gekozen worden door locale raden of groepen daarvan. In het geheel zou het college dus uit 29 leden bestaan. Het zou door den Vice-President van den Raad van Indië worden voorzeten.

Het wetsontwerp tot wijziging van het regeeringsreglement werd ingetrokken nadat als gevolg van den val van het kabinet-Heemskerk in 1913 Mr. Pleyte als Minister van Koloniën in het kabinet-Cort van der Linden was opgetreden. In 1915 diende deze Minister een nieuw ontwerp in. Ook dit beoogde de instelling van een naast den Raad van Indië staanden Kolonialen Raad, die een eenigszins vertegenwoordigend karakter zou dragen, in dien zin, dat de onderscheidene belangen der bevolking daarin zoo volledig en zoo goed mogelijk zouden worden behartigd. Maar de aanwezigheid van een ambtelijk element als zoodanig ter bescherming van de Inlandsche belangen achtte de Minister onnoodig: belangstelling in de inheemsche bevolking en kennis van hare nooden zoomede gemeenschapszin waren z. i. niet het uitsluitend eigendom van de dienaren van het centraal gezag.

De Koloniale Raad zou uit 39 leden bestaan, waarvan 19 (nl. 14 Europeanen en 5 Inlanders) te benoemen door den Gouverneur-Generaal en 19 leden (10 Inlanders en 9 Europeanen) te kiezen door locale raden. Passief kiesrecht zou ook aan vrouwen worden toegekend. De Voorzitter zou door de Kroon worden benoemd. Zijn betrekking zou een eereambt zijn, zonder bezoldiging. De Vice-President en leden van den Raad van Indië alsmede de departementshoofden zouden bepaaldelijk van het lidmaatschap zijn uitgesloten.

Evenals zijn voorganger wenschte de Minister aan den Kolonialen Raad geen eigenlijken wetgevenden arbeid te zien opgedragen. Z. i. zouden de verspreid wonende leden van het college, wier dagelijksche bezigheden hen veelal niet zouden veroorloven meer dan een beperkt

gedeelte van hun tijd aan de verplichtingen van hun lidmaatschap te wijden, bezwaarlijk belast kunnen worden met medewerking aan deze uitgebreide taak. 's Raads bevoegdheid zou een raadgevend karakter hebben en de raadpleging zou facultatief zijn, behalve ten aanzien van enkele onderwerpen als de begroting, de rekening, batige en nadeelige sloten en geldleeningen. De begroting zou door den Gouverneur-Generaal worden vastgesteld overeenkomstig het gevoelen van den Kolonialen Raad. De Raad van Indië zou op den ouden voet aan de wetgeving blijven deelnemen.

Den Kolonialen Raad werd ten slotte een uitgebreid petitie-recht toegedacht. Hij zou n.l. over alle mogelijke onderwerpen zijne meening en zijne verlangens kunnen kenbaar maken aan Opperbestuur, Staten-Generaal en Landsregeering.

Naarmate de geschiktheid der bevolking tot deelneming aan de regeeringstaak als gevolg van de voortschrijdende ontwikkeling op verstandelijk en economisch gebied zou toenemen, zou ook aan de vertegenwoordiging grooter invloed op den gang van zaken worden toegekend.

Nog in hetzelfde jaar verscheen het voorloopig verslag der Tweede Kamer. Over het algemeen werd de wenschelijkheid erkend, een college met eenigszins vertegenwoordigend karakter in te stellen. Als middel ter versterking van den band tusschen Indië en Nederland, als een opvoedingsmiddel tot politiek inzicht en politiek verantwoordelijkheidsbesef, zoo bij het bestuur als bij de bestuurden; als eerste stap tot het zelfbestuur van Indië, als middel ter betere behartiging van de Indische belangen werden de ontwerpen met instemming ontvangen.

Men opperde echter ook verschillende bezwaren; het ontwikkelingspeil der groote massa stond nog te laag, de decentralisatie was nog in onvoldoende mate doorgevoerd; voordat een en ander was verbeterd, had de instelling weinig nut; door het petitierecht zou de Koloniale Raad zich ongevraagd met wetgevenden arbeid inlaten; bij uitbreiding van zijn bemoeienis zou hij met de wetgevende taak van den Raad van Indië in botsing komen; het ambtelijk element diende in den Raad te worden behouden tot betere bescherming van de Inlandsche bevolking; de leden van den Raad van Indië behoorden in het college zitting te hebben, dat door den Vice-President van dien raad moest worden gepresideerd; de Inlandsche groep in den Kolonialen Raad werd door sommigen te groot, door anderen te klein geacht; verkiezing van vrouwen achtte men praktisch uitgesloten; rechtstreeksche verkiezing werden door sommigen wenschelijk geacht; het benoemingsrecht van den Gouverneur-Generaal noemden sommigen bedenkelijk; de gebondenheid van den Landvoogd aan 's Raads begrootingsadvies werd afgekeurd; de Koloniale Raad diende ook zonder oproeping van den Landvoogd bijeen te kunnen komen; de

Raad moest ook over belastingzaken worden geraadpleegd; het moest mogelijk zijn den Raad te ontbinden.

In de memorie van antwoord deelde de Minister mede dat Gouverneur-Generaal Idenburg en de Raad van Indië zich over 't algemeen met de afwijkingen van het vorig ontwerp hadden kunnen vereenigen en zelfs aan den Kolonialen Raad eenigen wetgevenden arbeid wilden zien toevertrouwd.

Het wees er op dat een nieuw tijdperk was ingetreden; dat een vooruitstrevende Regeering met de gewijzigde omstandigheden rekening had te houden; niet zonder, doch met de naast belanghebbenden — de Inlanders in de eerste plaats — moest men de toekomst tegemoet gaan; op verbetering van het onderwijs enz. kon niet gewacht worden; aanwijzing van Voorzitter of leden krachtens hun ambt was niet vereenigbaar met de democratische idee; de werkring van den Kolonialen Raad zou van zuiver raadgevenden aard blijven; de Gouverneur-Generaal bleef geheel vrij om zijn bezwaren tegen de door het college aangenomen begrooing aan den Minister mede te deelen; door de Inlandsche leden zooveel mogelijk door verkiezing te doen aanwijzen zou men althans de volkskeuze eenigermate nabij komen.

De Minister kwam voorts op verschillende punten aan de geuite wenschen tegemoet; zoo zou op wensch van 15 leden een buitengewone zitting belegd kunnen worden; de aanwijzing van 19 leden door den Landvoogd zou een maximum worden, het percentage Inlandsche leden een minimum; de zetels der Vreemde Oosterlingen zouden worden afgenomen van het aantal Europeesche zetels; het begrootingsrecht van den Kolonialen Raad zou aan een fatalen termijn worden gebonden.

Den 28en September 1916 kwamen de ontwerpen tot wijziging van het Regeeringsreglement en de comptabiliteitswet in Openbare behandeling. de Tweede Kamer in behandeling.
Tweede Kamer.

In deze Kamer werd de totstandkoming van een „Volksraad” (zooals de Minister thans voorstelde het college te noemen) door de verschillende sprekers met instemming begroet. Men erkende dat de instelling van een lichaam met vertegenwoordigend karakter een eisch des tijds was. Gewezen werd op het voordeel dat uit contrôle op de gestie van het bureaucratisch gezag en uit openbaarheid in de behandeling van Indische aangelegenheden zou voortvloeien; op de verhoogde mogelijkheid tot ontwikkeling en tot verwerving van geestelijke en stoffelijke welvaart door de bevolking. Betoogd werd dat de gelegenheid om staatsburgerlijke rechten uit te oefenen een prikkel zou geven tot ontwikkeling; de aandrift daartoe zou de onderwijsgelegenheid vrucht doen dragen en de uitbreiding daarvan verhaasten.

Aangedrongen werd op het gelijktijdig doorvoeren van verdere decen-

tralisatie van het centraal gezag, waarbij tevens aan het Indische element een grooter aandeel in het bestuur zou worden verzekerd. Verschil van meening bestond over de wenschelijkheid om ambtelijke leden als zoodanig in het college op te nemen.

Naar aanleiding van een door Mr. Mendels voorgesteld amendement werd de verplichting van den Landvoogd vastgelegd om den Volksraad te hooren over de ontwerpen van algemeene verordeningen, welke aan de ingezetenen persoonlijke militaire lasten opleggen; door een amendement der heeren Fock en Heeres werd hetzelfde bepaald ten aanzien van andere onderwerpen, door den Koning bij algemeene verordeningen aan te wijzen.

Een amendement van Mr. Mendels ter toekenning van het recht van enquête aan den Volksraad werd verworpen. O. m. werd aangevoerd dat het alleen zou toekomen aan een college dat het recht van interpellatie had en dat den Minister ter verantwoording zou kunnen roepen.

Op voorstel van Mr. Marchant werd bepaald, dat de Volksraad uit „minstens” 39 leden zou bestaan, zoodat het aantal zonder herziening van het Regeeringsreglement zou kunnen worden uitgebreid.

Een voorstel van Mr. Mendels om den Volksraad te splitsen in Europeesche en niet-Europeesche sectiën werd door hem ingetrokken.

Op voorstel van Mr. Fock werd bepaald dat 's Raads Voorzitter een bezoldiging zou genieten; op deze wijze zou het gemakkelijker vallen iemand te vinden, die zich geheel aan het ambt zou kunnen wijden.

Verworpen werd een amendement van Mr. Marchant, daartoe strekkende dat in het Regeeringsreglement de gelegenheid zou worden open gelaten om over te gaan tot samenstelling van den Volksraad door middel van rechtstreeksche verkiezingen. Men meende dat deze in afzienbaren tijd nog niet mogelijk waren; gewezen werd op de groote afstanden; op het ontbreken van een burgerlijken stand; op de onvoldoende ontwikkeling. Gaarne zou men statistische gegevens hebben gehad omtrent den stand van de intellectueele ontwikkeling der Inlanders en de verschillende schakeeringen van economischen welstand, ten einde te kunnen beoordeelen in hoever een betere vorm van kiesrecht mogelijk ware geweest.

Verworpen werd ook een amendement-Mendels beoogende om na 4 jaar een wetsontwerp te doen indienen, waarbij nader de samenstelling van den Volksraad zou worden geregeld. Er werd op gewezen dat toch voortdurend contact tusschen Kamer en Regeering bestond.

Met het oog op de oppositie tegen de door den Minister voorgestelde verkiesbaarheid der vrouw werd hiervan afgezien.

Verworpen werd het voorstel-Bogaardt om voor verkiesbaarheid te eischen dat men minstens 5 achtereenvolgende jaren in Ned.-Indië had gewoond; op voorstel van Dr. Beumer werd hersteld de door den Minister geschrapte bepaling dat men niet op niet-eervolle wijze uit 's Lands dienst mocht zijn ontslagen.

In de Eerste Kamer werd het wetsontwerp minder gunstig ontvangen dan in de Tweede, maar toch werd over het geheel ook door de tegenstanders erkend dat aan de instelling van een Volksraad voordeelen waren

Eerste Kamer.
verbonden.

De Minister betoogde dat als het grootste voordeel moest worden beschouwd dat de Indische Regeering voortaan verplicht zou zijn aan een orgaan der bevolking rekenschap te geven van haar beleid in geldelijke aangelegenheden en daarmee omtrent tal van andere zaken in overleg te treden.

Geleidelijk moest de Volksraad tot een wetgevend lichaam uitgroeien. Op een gestelde vraag antwoordde Mr. Pleyte dat Kroon en Staten-Generaal niet als de G. G. bij het sluiten van geldleeningen gebonden zouden zijn aan het advies van den Volksraad.

De heer Colijn had liever gezien dat was aangevangen met ontwikkeling van de politieke zelfstandigheid bij de behartiging van de huishoudelijke belangen der bevolking in engsten en engeren zin; in het klein had haar ook de uitvoering van algemeene verordeningen kunnen zijn opgedragen en eerst gaandeweg had zij moeten komen tot de deelneming aan het algemeen landsbestuur. De heer Van Kol wees er op dat niet de Indische Regeering, doch Indië meer zelfstandigheid moest verkrijgen. De Regeering moest steeds meer van haar macht aan het nieuwe lichaam afstaan opdat het in toenemende mate een wetgevend lichaam zou kunnen worden. Voorts diende aan een grooter aantal Inlanders kiesrecht te worden geschonken. Censuskiesrecht keurde hij af. Het kiesrecht moest steunen op desa- of stamverband. Hij drong aan op een afzonderlijke sectie van Inlanders in den Volksraad, waar zij hun eigen taal zouden kunnen gebruiken.

In Nederland wenschte hij een kolonialen raad te zien ingesteld om den Minister bij te staan. Een enquête-recht voor den Volksraad vond ook in hem een voorstander. Bovendien moest het college z. i. een vragenrecht hebben.

De heer Van den Berg vreesde dat men in Indië weldra zou vragen om een werkelijke volksvertegenwoordiging met ongetemperd budgetrecht. Z. i. kon nog niet worden begonnen met het overbrengen van het zwaartepunt der koloniale politiek naar Indië. Hij wilde het gebruik van het Maleisch in den Volksraad zien toegelaten. Bij dit laatste sloot zich de heer Cremer aan.

De Minister pleitte voor gebruik van het Nederlandsch als algemeene taal van beraadslaging. Het Maleisch, voor de meeste Inlanders een vreemde taal, was hiervoor minder geschikt. Tegen een kolonialen raad in Nederland had hij bezwaar. Den Volksraad wilde hij geen enquête-recht geven, wel zou dezen toekomen „le droit s'enquérir”.

Nadat het ontwerp ook de Eerste Kamer was gepasseerd, werd het
 Wetten van 16 Decem- 16 December 1916 wet (Ind. St. No. 114).
 ber 1916. Op den zelfden datum kwam de hiermede ver-
 band houdende wet tot nadere wijziging van de
 Indische comptabiliteitswet tot stand (Indisch St. No. 115).

Hierop werden bepalingen nopens de samenstelling van den Volks-
 raad, de eerste periodieke aftreding der leden, de aanspraken der leden
 op vergoeding wegens reis- en verblijfkosten en op zittinggeld, alsmede
 nopens de benoeming van de leden, vastgesteld bij Koninklijk besluit van
 30 Maart 1917 No. 69 (Ind. St. No. 441); de Koninklijke besluiten van
 denzelfden datum Nos. 70 en 71 (Ind. Stbl. Nos. 442 en 443) behelsden
 bepalingen betreffende de verkiezing van de leden van den Volksraad,
 de overlegging en het onderzoek van de geloofsbriefen, alsmede omtrent
 de beslissing van geschillen, welke aangaande die geloofsbriefen of de
 verkiezing rijzen, en de vaststelling van het Reglement van Orde voor
 de vergaderingen van den Volksraad.

Bij Koninklijk besluit van 10 April 1917 No. 69 (Ind. St. No. 445)
 werd bepaald dat de wet van 16 December 1916 met ingang van 1 Augustus
 1917 in werking zou treden.

Een reeks ordonnanties van 8 September 1917 (Ind. St. Nos. 545,
 546, 547 en 548) regelden ten slotte de bezoldiging van den secretaris
 van den Volksraad en het overige bij dien raad aangestelde personeel,
 de werkzaamheden van het stemkantoor, de vereischte aanvulling van
 de locale-raden-ordonnantie, de sterkte van 's Raads personeel, de ver-
 kiezing van de leden van den Volksraad, enz.

Eindelijk werd den 21en Mei 1918 de eerste gewone zitting van den
 Opening van den Volks- Volksraad geopend.
 raad in 1918.

§ 2. BEVOEGDHEDEN.

De bevoegdheden van den Volksraad kunnen worden onderscheiden
 in staatkundige rechten, d. w. z. die bevoegdheden welke hij heeft als
 deel van het staatsorganisme en functioneële rechten, d. z. die
 welke verband houden met zijn functie als afzonderlijk college. De
 bevoegdheden van den voor onbepaalden tijd door de Kroon benoemden
 Voorzitter (art. 132 R. R.) staan daarnaast.

Tot de hierboven eerstgenoemde groep van bevoegdheden (staat-
 kundige rechten) kunnen de volgende worden ge-
 Staatkundige rechten. bracht:

1e. Recht van advies. Buiten de gevallen, waarin de Gou-

verneur-Generaal is vrijgelaten om naar eigen verkiezing den Volksraad al of niet te raadplegen, vallen te vermelden de gevallen, waarin hem raadpleging van het college is voorgeschreven. Dit kan geschieden bij Koninklijk besluit, doch voor sommige zaken is hem de plicht tot raadpleging bij de wet opgelegd, nl. ten aanzien van:

- a. de begrooting en het slot der rekening van Nederlandsch-Indië;
- b. de bestemming van het voordeelig en de dekking van het nadeelig slot der rekening;
- c. het aangaan van geldleeningen ten laste van en het waarborgen van geldleeningen door Nederlandsch-Indië krachtens besluit van den Gouverneur-Generaal, hetgeen geschieden moet in overeenstemming met het gevoelen van den Volksraad, en dient te worden goedgekeurd bij de wet; (art. 14 Compt. wet). (Onder dit voorschrift is niet begrepen de uitgifte van schatkistbiljetten, of schatkistpromessen en verponding of beleening van producten van ondernemingen van het Land);
- d. de ontwerpen van algemeene verordeningen, welke aan de ingezetenen persoonlijke militaire lasten opleggen.

De verplichting tot raadpleging geldt alleen voor den Gouverneur-Generaal, zoodat b. v. kon gebeuren dat de laatste geldleening ten laste van Nederlandsch-Indië is aangegaan krachtens een wet, waarover de Volksraad niet is geraadpleegd. Van verschillende zijden is over dit voorbijgaan van het college geklaagd.

Een bijzondere regeling geldt voor de vaststelling van de begrooting, het slot der rekening, de bestemming van de voordeelige sloten en de voorziening in de dekking van de nadeelige sloten der rekeningen. Volgens de artt. 3 en 74 der comptabiliteitswet geschiedt de vaststelling voorloopig door den Gouverneur-Generaal, overeenkomstig het gevoelen van den Volksraad. De definitieve vaststelling geschiedt bij de wet (art. 3a Compt. wet). De beteekenis van 's Raads advies is door den vorm der voorloopige vaststelling zeer verhoogd; het college is echter bij het uitbrengen van zijn advies aan een fatalen termijn gebonden. Is deze overschreden, dan stelt de Landvoogd de begrooting vast zonder het advies van den Volksraad af te wachten.

De bepaling dat het advies vóór 1 Juli moet zijn uitgebracht, bleek reeds het eerste jaar zooveel bezwaar te geven dat de termijn met twee weken moest worden verlengd (wet van 15 Maart 1919, Ned. St. No. 115, Ind. St. No. 176). Toch is de termijn nog te kort, vooral ook omdat de leden de ontwerpen pas bij de opening van de zitting ontvangen, zoodat de ter bestudeering beschikbare tijd gering is. De Regeering kan harerzijds de ontwerpen niet eerder gereed hebben en nog bewijst de toenemende uitgebreidheid der aanvullingsbegrooting dat de behandeling van de begrooting zoo vroeg in het voorjaar de tijdige indiening van tal van voorstellen betreffende het volgende jaar onmogelijk maakt.

De moeilijkheid is natuurlijk hierin gelegen dat de begrootingsontwerpen ook nog door de Staten-Generaal moeten worden behandeld. Wel is in dit college de neiging gebleken om na de meer grondige behandeling in den Volksraad de bespreking tot hoofdzaken te beperken. Maar hiervoor moeten toch nog ruime termijnen worden uitgetrokken. De ontwerpen moesten oorspronkelijk in September bij de Tweede Kamer worden ingediend; ingevolge de wet van 16 Maart 1919 is art. 5 der comptabiliteitswet in dier voege gewijzigd, dat voortaan de indiening kan geschieden uiterlijk op 16 October van het jaar, voorafgaande aan dat, waarin de begrooting moet werken.

Niettemin is de begrooting nimmer vóór 1 Januari van het begrotingsjaar door beide Kamers afgehandeld. De traagheid der begrootingsmachine bij feitelijk toch te geringe gelegenheid tot grondig beraad is een ernstige misstand, die ongetwijfeld dient te worden weggenomen.

In verschillende gevallen is door den Nederlandschen wetgever afgeweken van door den Volksraad ten aanzien van de begrooting uitgebrachte adviezen. Dit wekte in het college vrij veel ontstemming; vooral werd ook aanmerking gemaakt op het feit dat de Minister nieuwe posten op de begrooting bracht, waarover de Volksraad in het geheel niet was geraadpleegd. Op deze wijze zou 's Raads adviesrecht in de praktijk volkomen illusoir kunnen worden gemaakt.

In andere gevallen besliste de Tweede Kamer overeenkomstig het gevoelen van den Volksraad in strijd met dat van den Minister.

De Kroon heeft tot dusver geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om een verplichting tot raadpleging van den Volksraad aan den Gouverneur-Generaal op te leggen. Integendeel heeft zij blijkens het voorgaande soms blijk gegeven van een zekere neiging om belangrijke zaken buiten den Volksraad om af te doen.

De Gouverneur-Generaal daarentegen ging in verschillende gevallen onverplicht over tot raadpleging van den Volksraad. Vermeld kunnen worden:

Eerste gewone zitting 1918, B. 12. Ontwerp van wet tot aanvulling van de artt. 58 en 71 van het regeeringsreglement; opening van de gelegenheid voor Inlandsche gemeenten, om ter voorziening in de zorg voor hare huishouding, belastingen te heffen.

Tweede gewone zitting 1918, B. 25. Ontwerp van ordonnantie tot vaststelling van een arbeidsregeling voor Banjoewangi. B. 34. Voorontwerp voor een algemeenen maatregel van bestuur tot regeling van den dienstplicht voor Inlanders en met hen gelijkgestelden.

Eerste buitengewone zitting 1919. B. 6. Ontwerp van ordonnantie tot vaststelling van eene regeling betreffende het heffen in de gewesten buiten Java en Madoera van een hoofdgeld ter vervanging van verplichte persoonlijke diensten. B. 8. Ontwerp van wet tot aanvulling van het regeeringsreglement, betreffende de instelling van kamers van landbouw.

Eerste gewone zitting 1919. B. 1. Indisch bezoldigingsstelsel.

B. 2. Ontwerp eener assistenten-regeling ter Oostkust van Sumatra.

Tweede gewone zitting 1919. B. 1. Aanvulling van de Inlandsche gemeente-ordonnantie.

In de uitoefening van het adviesrecht ligt de kiem van het recht van medewetgeving en dat van amendement. Het bleek in verloop van tijd ook door de openbaarheid der beraadslaging van groote n beteekenis.

De Landvoogd maakte tot dusver geen gebruik van het hem bij art. 34 van het Reglement van Orde toegekende recht om een termijn te stellen, waarbinnen het door hem gevraagde advies moest zijn uitgebracht. Wel echter werd af en toe de wensch kenbaar gemaakt, de behandeling spoedig te doen geschieden en de Volksraad gaf aan zoodanig verlangen steeds gehoor. Zelfs in die mate dat van verschillende zijden geklaagd werd over onvoldoende gelegenheid om over de behandelde onderwerpen vooraf de openbare meening te raadplegen.

Het stellen van termijnen is dus een overbodige waarborg gebleken.

2e. **Recht van openbare beraadslaging.** Het beginsel van openbaarheid der vergaderingen is vastgelegd in art. 139 R. R. Het belang van deze openbaarheid is algemeen erkend. Eenerzijds heeft de Regeering de gelegenheid om in schriftelijke stukken en door middel van hare gemachtigden (art. 140 R. R.) hare opvattingen uiteen te zetten, inlichtingen te geven omtrent hare bestuursdaden en zich tegen kritiek te verdedigen. Maar anderzijds is nu aan een college dat de groepen der Indische bevolking vertegenwoordigt, gelegenheid gegeven wenschen en grieven in het openbaar te bespreken en bij het uitoefenen van aandrang op de Regeering steun te zoeken bij de openbare meening.

Het zal voor de Regeering moeilijk zijn weerstand te bieden aan gerechtvaardigde kritiek, of een pleidooi voor het belang van groote groepen der bevolking voorbij te gaan, wanneer kritiek en pleidooi in het openbaar worden geuit, vaak ten overstaan van de gemachtigden der Regeering. De praktijk leert dat de invloed, die de behandeling in 't openbaar heeft, zeer groot is. Een begin van ministeriële verantwoordelijkheid ligt in de door den Minister tegenover de Eerste Kamer erkende verplichting der Indische regeering om in het openbaar aan het orgaan der bevolking „rekenschap” te geven over haar geldelijk beheer en daarmede overleg te plegen omtrent tal van zaken.

Volgens art. 140 R. R. kan de Landvoogd de beraadslagingen bijwonen, waarbij Hij een raadgevende stem heeft.

Van dit recht wordt nooit gebruik gemaakt. Wel verschijnt de Gouverneur-Generaal geregeld in den Volksraad om de eerste gewone zitting van ieder jaar te openen.

Ook kan de Landvoogd de beraadslagingen door gemachtigden doen bijwonen ten einde namens Hem voorlichting te verschaffen.

Het optreden van deze gemachtigden en hunne verhouding tot den Volksraad komt hieronder nader ter sprake.

Al dadelijk kan worden aangestipt dat de Regeering in haar positie tegenover den Volksraad menigmaal gebonden moet zijn geweest door hare verplichtingen tegenover de Kroon.

Hoeveel moeilijkheid dit bij een dagelijksch contact met een dergelijk college van publieke contrôle moet opleveren, is duidelijk. Een veel grootere vrijheid van beweging zal der Indische Regeering in vergelijking met vroeger stellig moeten worden gelaten.

3e. **Recht van vrije meeningsuiting.** Ingevolge de slotalinea van art. 143 R. R. zijn de leden van den Volksraad niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd.

Deze bepaling is van belang in verband ook met het feit, dat de Volksraad zich behoudens de regeling van de orde van werkzaamheden over ieder willekeurig onderwerp kan uitspreken. In den tijd dat nog het oude art. 111 R. R. het recht van vereeniging en vergadering op politiek terrein beperkte, was vooral de vrijheid van meeningsuiting in den Volksraad een belangrijke aanvulling van het recht van kritiek in de pers. Het levende woord en de behandeling van een zaak in een college, dat de algemeene aandacht heeft, zette vaak veel kracht bij aan een reeds lang bij velen bestaand verlangen.

Ging de uiting naar sommiger meening te ver, dan ontstond al spoedig een afdoende verzet, zoo in als buiten het college.

Is door de onschendbaarheid aan de leden een groote mate van vrijheid verzekerd ten aanzien van de inkleeding hunner beschouwingen en het uiten van kritiek op regeeringsmaatregelen, van niet minder betekenis is, dat zij zich bij hunne opmerkingen niet behoeven te beperken tot de grenzen der onderwerpen, waaromtrent de Regeering het advies van den Volksraad heeft gevraagd.

Van zelf heeft zich hierdoor het veld van 's Raads bemoeiingen snel uitgebreid tot al wat naar het oordeel der leden van algemeen belang is te achten.

Nu de stroom der kritiek zich op deze wijze volkomen vrij kon uiten en ook uitte, kwam de Regeering in zulk een onhoudbare positie, dat blijkens een mededeeling van den regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken in de vergadering van 2 Juli 1919 hare conclusie was ⁽¹⁾: dat de bevoegdheden van den Volksraad of verminderd of uitgebreid moesten worden. Aangezien het eerste niet mogelijk was, achtte Zij het tweede noodzakelijk. Zij meende dat de Volksraad niet paste in de oude staatsinrichting. Deze diende te worden herzien en het college diende dan in de nieuwe staatsinrichting een plaats te worden aangewezen.

(1) Zie hierachter blz. 337 in het midden.

4e. **Recht van bepleiting (petitie).** Ingevolge de slot-alinea van art. 131 R. R. kan de Volksraad de belangen van Nederlandsch-Indië en zijne ingezetenen voorstaan bij den Koning, bij de Staten-Generaal en bij den Gouverneur-Generaal. Dergelijke petities, (voordrachten, adressen) worden aanhangig gemaakt op de wijze, aangegeven in de artt. 49 e. v. R. v. O.

Ook in moties kan de Volksraad zijn meening of wenschen ten aanzien van alle mogelijke onderwerpen uitdrukken. In dit bepleitingsrecht ligt de kiem van een recht van initiatief. In den laatsten tijd kwam dan ook een regeeringsgemachtigde wel de beraadslagingen over een petitie-voorstel bijwonen, waardoor de gedachtenwisseling meer nuttig effect had, en de Regeering de gelegenheid had, haar opvatting kenbaar te maken.

Intusschen wijst de veelvuldige hanteering van het petitie-recht wel op de gevoelde behoefte om het vertegenwoordigend lichaam meer dan tot dusver aan de wetgeving te doen deelnemen. Het is uiteraard beter dat het college zich alleen over zaken van wetgeving uitspreekt, nadat deze grondig zijn voorbereid door de daartoe georganiseerde Regeering. Maar deze laatste dient dan ook zorg te dragen dat ontwerpen ter voorziening in algemeene belangen steeds met de noodige diligentie bij het college worden ingediend. Het veelvuldig hanteeren van een op initiatief gelijkend petitie-recht zal dan door geregelde deelneming van het vertegenwoordigend lichaam aan de wetgeving stellig meer op den achtergrond geraken.

5e. **Recht van onderzoek.** De Volksraad mist het recht van enquête, maar, zooals bij de behandeling van het ontwerp-Pleyte in de Eerste Kamer door den Minister werd erkend, heeft hij wel een recht van onderzoek, een „droit de s'enquérir". Dit omvat niet het recht, personen op te roepen, die tot het afleggen van getuigenis verplicht zijn, maar wel ligt daarin het recht zich in loco op de hoogte te stellen van toestanden zooals de heer Van Kol het in de Eerste Kamer uitdrukte. Hoe de kosten van een dergelijk onderzoek moeten worden bestreden, staat niet vast. Uit de artt. 3 en 4 van het K. B. van 30 Maart 1917 No. 69 (Ind. St. 441) is afgeleid, dat een commissie uit den Volksraad, zich naar eenige plaats van Ned. Indië begevende ter uitoefening van het recht van onderzoek, op den voet van gemeld besluit hare reis- en verblijfkosten en zittingsdagen zou mogen declareeren.

De Regeering bleek echter tegen deze opvatting bezwaar te hebben bij gelegenheid van een onderzoek, door de z.g. heerendienstcommissie uit den Volksraad in Celebes ingesteld. De zaak is toen verder blijven rusten.

Zoowel bij deze kwestie als later bij kwesties in het Solosche en in het Garoetsche bleek de moeilijkheid te bestaan, dat de orde en rust in een bepaalde streek soms het bezoek van een Volksraadscommissie tot

onderzoek van een kwestie niet toelaat. De meerderheid van den Volksraad bleek in dergelijke omstandigheden tot onthouding geneigd.

In de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal werd, evenals in den Volksraad, van sommige zijden de wenschelijkheid betoogd om aan laatsgenoemd lichaam het enquête-recht toe te kennen.

6e. V r a g e n r e c h t. Formeel is het aan den Volksraad niet toegerekend, hoewel er destijds in de Eerste Kamer op werd aangedrongen. In de praktijk echter worden talloze vragen tot de Regeering gericht en ook beantwoord. Zelfs is hiervoor in den Volksraad een vaste „vragendag” (eens per week tijdens de zitting) aangenomen. Onder den drang der openbaarheid heeft zich dit recht als conventie zoo snel ontwikkeld, dat het onmiskenbaar een recht van interpellatie in wording is. Het hangt nauw samen met den plicht der Regeering tot het geven van „rekenschap over haar geldelijk beheer”. Alle onderwerpen van bestuur en wetgeving houden ten slotte min of meer met het financiëel beleid verband.

Tot de tweede groep (functioneele rechten) kunnen worden gebracht:

Functioneele rechten. 1e. H e t r e c h t v a n s a m e n r o e p i n g.

Art. 139, 6e lid R. R. bepaalt: „Wanneer de Gouverneur-Generaal of de Voorzitter het noodig oordeelt of vijftien leden daartoe hun wensch te kennen geven, worden buitengewone zittingen belegd”. Deze buitengewone zittingen kunnen dus worden belegd na beëindiging van een der twee gewone zittingen, die volgens de vorige alinea per jaar moeten worden gehouden en waarvan de eerste wordt geopend op den derden Dinsdag der maand Mei.

Het tijdstip van aanvang van alle overige zittingen, dus ook de buitengewone, wordt door of namens den Landvoogd „te bekwamer tijd ter kennis van de leden gebracht” (7de lid art. 139 R. R.). Of in deze bepaling ligt opgesloten dat de Landvoogd nu ook, binnen redelijke grenzen, het tijdstip van aanvang van deze buitengewone zittingen mag bepalen, is niet geheel duidelijk. Tot dusver hebben zich daarmede geen moeilijkheden voorgedaan, daar steeds bij de bepaling van de tijdstippen met de wenschen van den Volksraad is rekening gehouden.

Volgens art. 9 van het Reglement van orde bepaalt de Raad het uur waarop andere vergaderingen dan de eerste bijeenkomst van elke zitting zullen aanvangen. Moet een bijeenkomst worden uitgesteld omdat het quorum niet aanwezig is dan wijst de Voorzitter het tijdstip der volgende vergaderingen aan (art. 11 jo. art. 10 R. v. O.).

2e. R e c h t v a n c o m i t é - g e n e r a a l. Volgens art. 139, 2e en 3e lid R. R. worden de deuren gesloten wanneer minstens 5 leden het vorderen dan wel de voorzitter het noodig keurt; de vergadering beslist dan of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd. Zoodanige beraadslaging is alleen niet toegelaten in bij de wet aangeduide gevallen, nl. als de Volksraad wordt geraadpleegd ten aanzien van de begrooting en het

slot der rekening van Nederlandsch-Indië, de bestemming van het voordeelig en de dekking van het nadeelig slot der rekening, en het aangaan van geldleeningen ten laste van en het waarborgen van geldleeningen door Nederlandsch-Indië.

Omtrent hetgeen in de vergadering met gesloten deuren is behandeld kan de Raad geheimhouding opleggen en hij kan de opgelegde geheimhouding ook opheffen (art. 32 R. v. O.).

Aangezien de openbaarheid de groote kracht van het college is en in hoofdzaak zijn staatkundige beteekenis uitmaakt, zal van het comité-generaal slechts betrekkelijk zelden gebruik worden gemaakt; het zal alleen voorkomen in bijzondere gevallen, waar het noodig is om een behoorlijk fungeeren van het college mogelijk te maken; b. v. als huishoudelijke aangelegenheden moeten worden behandeld of de Regeering mededeelingen wenscht te doen, die om de een of andere reden een nuttig effect kunnen hebben, doch die niet voor het gróote publiek bestemd zijn.

3e. **De b a t s l u i t i n g.** Hoewel de leiding van de beraadslagingen in het algemeen in handen van den Voorzitter is gelegd (art. 3 R. v. O.) heeft de Raad toch de bevoegdheid een motie van orde tot sluiting der beraadslaging aan te nemen (art. 25 R. v. O.). Wordt zij aangenomen dan zal de Voorzitter de debatten moeten sluiten.

4e. **B e p a l i n g v a n d e w i j z e v a n s t e m m i n g.** Zoodra een der leden over zaken stemming bij hoofdelijke oproeping verlangt, geschiedt dit (art. 143 R. R.).

5e. **R e c h t t o t o n d e r z o e k v a n g e l o o f s b r i e v e n.** Een door den Voorzitter benoemde commissie uit den Volksraad onderzoekt de geloofsbrieven der gekozen leden; nadat zij verslag heeft uitgebracht, beslist de Raad omtrent de geschillen, welke aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing zelve rijzen (artt. 1 en 2 R. v. O. j^{is} art. 136 e. v. verkiezingsbesluit Ind. Stbl. 1917 No. 442). Daarnaast heeft de Gouverneur-Generaal een recht van toezicht, dat zich openbaart in zijn bevoegdheid tot vernietiging van een benoeming of verkiezing (art. 138 R. R.). Dat aan een dergelijke contróle behoefte bestaat, is nog niet gebleken.

6e. **R e c h t t o t v e r v u l l i n g v a n e e n i g e a m b t e n b i j d e n R a a d.** In de eerste plaats wijst het college een eersten en een tweeden plaatsvervangenden voorzitter aan (art. 141 R. R.) benevens de twee leden, die met den voorzitter in de commissie voor de huishoudelijke aangelegenheden zitting nemen (art. 7 R. v. O.); voorts benoemt de Raad zijn secretaris, die geen lid van het lichaam mag zijn (art. 132 R. R., slotalinea). De commissie voor de huishoudelijke aangelegenheden benoemt het ondergeschikt personeel ter secretarie, alsmede de bedienden van den Raad (art. 7 R. v. O.).

Tot dusver had de Raad niet de bevoegdheid tot vaststelling van

zijn eigen reglement van orde, dat krachtens art. 144 R. R. bij algemeene verordening moest worden vastgesteld.

Het College heeft den wensch te kennen gegeven, voortaan dit reglement zelf te mogen vaststellen, v. z. v. het slechts regeling van zijn eigen interne aangelegenheden betreft. Deze wensch moet gerechtvaardigd worden geacht.

Een speciale bepaling van deze strekking achtte de Commissie echter onnoodig.

§ 3. DE VOORZITTER VAN DEN VOLKSRAAD.

Een bijzondere positie heeft de Voorzitter van den Volksraad. Volgens art. 3 R. v. O. omvatten zijn plichten:

- het leiden van de werkzaamheden van den Raad;
- het handhaven van de orde bij de beraadslaging;
- het nauwgezet inacht nemen en doen naleven van het reglement;
- het geven van gelegenheid aan de leden tot het ongestoord houden van hun rede;
- het stellen der door den Raad te beslissen vraagpunten;
- het aankondigen van den uitslag der stemmingen en het uitvoeren van de door den Raad genomen besluiten.

Bij staking van stemmen heeft de Voorzitter een beslissende stem (art. 143 R. R.). Hij wijst verder de leden aan van commissies tot onderzoek van geloofsbriefen en andere commissies, waardoor geen afzonderlijke regeling is getroffen (art. 6 R. v. O.), hij presideert de commissie voor de huishoudelijke aangelegenheden (art. 7), voorziet bij verhindering of ontstentenis van 's Raads secretaris in de waarneming van diens werkzaamheden (art. 8).

Doordat aan het voorzittersambt een door den Koning vastgestelde bezoldiging werd verbonden (art. 132 R. R.) heeft dit ambt een geheel andere beteekenis gekregen dan in Nederland. De functionaris, door den Koning benoemd, kan zich dank zij de onbekrompen regeling van zijn wedde geheel aan het ambt wijden. Van hem wordt verwacht, dat hij zijne krachten zal geven aan verhooging van de waarde van 's Raads adviezen, aan het onderhouden van de noodige aanraking tusschen Regeering en Volksraad.

Daar hij voor een onbepaalden termijn wordt aangesteld en de Kroon bij de benoeming niet gebonden is aan eenige voordracht of aanbeveling van den Raad, is de Voorzitter meer als een orgaan der Regeering dan van den Raad te beschouwen.

In verband hiermede is uit den Volksraad op zijn positie wel eens kritiek geoeffend. Men wilde den Voorzitter liever tot een orgaan van den Volksraad maken.

De Commissie achtte het voldoende, zoo bepaald werd dat de benoeming moet geschieden uit de leden van den Raad. Wordt de benoeming en het ontslag in handen gesteld van den Gouverneur-Generaal in Rade, dan mag verwacht worden dat de Indische Regeering, die in voortdurende aanraking is met het vertegenwoordigend lichaam, zal zorg dragen dat als voorzitter van het college alleen een lid zal worden aangewezen en gehandhaafd, dat voor dit belangrijke ambt ten volle in aanmerking komt.

De verkiezing van de beide plaatsvervangende voorzitters kan als tot dusver door het vertegenwoordigend lichaam geschieden.

§ 4. VERHOUDING DER DEPARTEMENTSHOOFDEN TOT VOLKSRAAD EN REGEERING. DE REGEERINGS-GEMACHTIGDE VOOR ALGEMEENE ZAKEN.

Zooals boven reeds werd vermeld kan krachtens art. 140 R. R. de Gouverneur-Generaal de beraadslagingen van den Volksraad door gemachtigden doen bijwonen ten einde namens Hem voorlichting te verschaffen.

Krachtens deze bepaling zijn de departementshoofden benevens eenige andere hoofden van kantoren of diensttakken en ten slotte een Regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken aangewezen om ieder voor bepaalde groepen van onderwerpen, den Volksraad de meening der Regeering kenbaar te maken.

Voornamelijk kwamen hierbij de departementshoofden op den voorgrond. Uiteraard werd hun optreden bepaald door hun positie, gelijk deze is omschreven in de artt. 41, 42 en 64 R. R. Volgens art. 1 van dat reglement wordt de Regeering uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, waarbij hij in sommige aangelegenheden den Raad van Nederlandsch-Indië heeft te raadplegen (art. 28), terwijl hem in sommige andere zaken overeenstemming met die college is voorgeschreven (art. 29). De departementshoofden hebben onder de bevelen en het oppertoezicht van den Landvoogd de verschillende takken van algemeen bestuur te beheeren.

Vloeit hieruit hunne verantwoordelijkheid aan den Gouverneur-Generaal voor hunne beheersdaden voort, deze is op zijn beurt aan de Kroon verantwoordelijk voor zijn beleid.

Feitelijk is het ook alleen de Gouverneur-Generaal als drager der centrale Regeering, die tegenover den Volksraad optreedt. De schriftelijke wisseling van stukken heeft in hoofdzaak alleen plaats tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad. De Memores van Toelichting en van Antwoord worden op het betrokken departement voorbereid, doch bereiken pas, nadat zij door den Gouverneur-Generaal, den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord, zijn goedgekeurd, uit zijn naam den Volksraad. De mondelinge uiteenzettingen, door de gemachtigden in het College gegeven, ge-

schieden, althans wat de hoofdzaken betreft, niet dan na voorafgaand overleg met den Landvoogd en in allen gevalle toch uit zijn naam.

Om een geregelde aanraking tusschen Regeering en Volksraad te verzekeren en tevens om die zaken te behandelen, welke niet tot een bepaald departement of kantoor behooren, is in 1918 het ambt van Regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken ingesteld.

Eveneens is bestemd om als schakel tusschen het College en de Regeering dienst te doen de z.g. schakelcommissie, die met dat doel ook in de periodes tusschen de zittingstijden bijeenkomt. O. m. is zij ook opgetreden als commissie van voorbereiding ter behandeling van eenige door de Regeering om advies aan den Volksraad toegezonden ontwerpen.

Behalve in de evengemelde algemeene zaken treden dus de hoofden der departementen van algemeen bestuur op als regeeringsgemachtigden in den Volksraad.

§ 5. OPTREDEN VAN DEN VOLKSRAAD. DE VERKLARING VAN 18 NOVEMBER 1918.

Vrij algemeen wordt erkend dat de Volksraad zich met ijver en bekwaamheid van zijn taak heeft gekweten.

Door sommigen is geklaagd over den fellen toon van kritiek, die in het College werd vernomen. Anderen achtten deze grief minder gegrond.

In de Staten-Generaal kwam de meening tot uiting dat na de studie, door den Volksraad aan de Indische begrooting gewijd, voor het Nederlandsche lichaam weinig meer te doen overbleef.

Over den invloed, door den Volksraad sedert de opening van de eerste zitting geoefend, kan men uiteraard van invloed van den Volks- meening verschillen, ook omdat die invloed zich raad. vaak alleen indirect deed gelden en dus niet altijd was aan te toonen.

Intusschen blijkt die invloed toch uit verschillende feiten. Gewezen kan worden op de instelling van een commissie tot overweging van een Indisch bezoldigingsstelsel op 3 Juni 1918, nadat ter zake in het afdelingsverslag betreffende de begrooting voor 1919 (bijl. 1e gew. zitting 1918) een wensch was geuit (blz. 12).

De instelling van een commissie voor de opiumbestrijding vond haar aanleiding in een motie van den heer Lim A Pat (1e gew. zitting 1918, B 1, No. 45³), die van de alcoholcommissie werd eveneens uitgelokt, door opmerkingen in den Volksraad gemaakt. De instelling van de arbeidscommissie is het gevolg van een motie van het heer Schumann 'e. a. (1e gew. zitting 1918, B 1, No. 45¹; H. 226, 282). Dank zij een motie van den heer Van Hinloopen Labberton werd de unificatie van het strafprocesrecht bespoedigd (1e gew. zitting 1918, B 1, No. 45²; 1e gew. zitting

1919 M (c) 3). Naar aanleiding van een amendement van den Volksraad zou een ambtenaar worden aangesteld voor onderzoek van de heeren-diensten op de particuliere landerijen (Begr. 1919, Hfst. II, onderafd. 129A). Bij de beraadslaging over de invoering van desabelastingen werd de stoot gegeven tot hervorming van het desabestuur (2e gew. zitting 1918, B 8, Nos. 1—3; H 82—97, 102—112; 1e gew. zitting 1919 M (e) 16). Een motie van den heer Van Hinloopen Labberton gaf den stoot tot de invoering van fröbelonderwijs voor H.-I. scholen (1ste gew. zitting 1919 M (f) 5) en een amendement leidde tot subsidiëring van fröbelscholen voor Inlanders e. m. d. g. (2e gew. zitting 1918, B 1, Nos. 4, 14 en 18; H 313—314, 319, 337). Een motie van den heer Rivai leidde tot de voorbereiding van hooger onderwijs in Indië (2e gew. zitting 1918, B 22, Nos. 12 en 2; H 570—577). Met succes werden amendementen op de begrooting aangenomen tot verleening van voorschotten aan visscherij-vereeningen en tot aanmoediging van de veeteelt en eveneens met goeden uitslag werd bij herhaling aangedrongen op uitbreiding van het spoor- en tramnet.

Een amendement van den heer Labberton (2e gew. zitting 1918, B 1, No. 25) leidde tot instelling van een commissie tot onderzoek van de loontoestanden op Madoera. Als gevolg van een in den Volksraad uitgesproken wensch is er toe overgegaan, voor Ambon een lokalen raad in te stellen (1e gew. zitting 1919, V 145; M (l) 1).

Voorts kan nog worden gewezen op verschillende maatregelen tot verbetering van de positie van ambtenaren en het aantal aangehaalde voorbeelden is ook overigens nog zeer voor uitbreiding vatbaar.

Dat op de instelling van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië voor een groot deel het optreden van den Volksraad invloed heeft uitgeoefend, moet worden aangenomen.

Omtrent de wenschelijkheid tot herziening van de samenstelling, bevoegdheden en werking van het College sprak Actie van leden van den Volksraad tot herziening van de samenstelling, bevoegdheden en werking van het College. In zijn eerste uiting, het verslag betreffende de begrooting voor 1919, drong de Raad reeds aan op herziening van het Regeeringsreglement. Betoogd werd dat de Volksraad zich zou moeten ontwikkelen tot een college met wetgevende bevoegdheid met terugdringing van de beteekenis van den Raad van Indië, tot de plaats, welke b. v. de Raad van State in Nederland inneemt. Daarbij zou dan tevens de uitbreiding van de bevoegdheid en de beteekenis der hoofden van departementen van algemeen bestuur onder de oogen moeten worden gezien.

Aangedrongen werd op verlegging van het zwaartepunt der machts-oefening van Nederland naar Indië, met dien verstande dat het mede-

zeggenschap van de vertegenwoordiging der Indische bevolking tevens diende te worden vergroot. Velen meenden dat de instelling van Volksraadscommissies of althans van Regeeringscommissies met een lid van den Volksraad als voorzitter, in verschillende gevallen aanbeveling zou verdienen, teneinde omtrent verschillende aangelegenheden van algemeen belang onderzoekingen in te stellen. Volksraadsleden, met dergelijke werkzaamheden belast, zouden dan ook gelegenheid moeten hebben om zich geheel aan zulk een taak te wijden.

Met den wenk van enkele leden dat het beter zou zijn in politieke bescheidenheid af te wachten, omdat de bemoeienis van den Raad t. z. t. vanzelf wel door de Regeering zou worden uitgebreid konden vele leden zich niet vereenigen.

Men klaagde ook over den veel te geringen tijd, die den Volksraad gegeven werd voor de behandeling van de begroting en drong aan op spoedige wijziging van de comptabiliteitswet om hierin verbetering te brengen. Vrij algemeen was men van gevoelen dat den Volksraad het recht van interpellatie en het recht van enquête diende te worden toegekend, en men zou gaarne vernemen hoever het „droit s'enquérir" zich naar het gevoelen der Regeering uitstrekte. Krachtig werd er op aangedrongen dat de Regeering zich duidelijk zou uitspreken over de lijn en richting van haar politiek.

Blijkens mededeeling van haar gemachtigde (H. 30) wenschte de Regeering niet in te gaan op de beschouwingen betreffende de verdere ontwikkeling van de bevoegdheden van den Volksraad. Thans nu de arbeid nauwelijks begonnen was, hadden bespiegelingen over de toekomst geen zin.

Het „droit s'enquérir" was de bevoegdheid welke den Volksraad evenals elk ander publiek lichaam had om zelfstandig de noodige inlichtingen in te winnen. In hoever leden van den Volksraad in commissies zouden kunnen worden opgenomen, kon de Regeering niet bij voorbaat aangeven.

Een omvangrijke wijziging van het regeeringsreglement lag voorloopig niet binnen het terrein van praktische politiek. Tot het geven van inlichtingen was de Regeering volkomen bereid voor zoover 's Lands belang of de verhouding tot het opperbestuur zich daartegen niet verzetten.

De Regeering erkende dat de begrotingstermijn te kort was en zou stappen doen om hem te verlengen.

O.m. klaagde de heer Rivai (H. 136) over de te weinig tegemoetkomende houding der Regeering, die blijkbaar nog geen voldoende vertrouwen in den Volksraad stelde en daardoor zelve ook geen vertrouwen uitlokte. Gewezen werd door den heer Schumann (H. 132) op het weinig betrachteren van openbaarheid. De heer Van Hinloopen Labberton (H. 196) betoogde dat als de Regeering geen duidelijke politieke lijn aangaf, de

Volksraad zoodanige lijn moest trekken. De heer Djajadiningrat drong er op aan (H. 141) aan het college het recht van enquête toe te kennen. De heer Cramer (H. 160) klaagde over den te geringen invloed der Inlandsche bevolking op de samenstelling van het lichaam. Volgens hem moest het naastbij liggende doel zijn een werkelijk vertegenwoordigend lichaam in Indië te verkrijgen, dat, in samenwerking met een verantwoordelijke Regeering, gerechtigd zou zijn beslissingen te nemen over de geheele wetgeving van Indië. De heer Mangoenkoesoemo (H. 126) klaagde over het te weinig democratische stelsel der verkiezingen voor den Volksraad en drong aan op spoedige invoering van het nieuwe artikel 111 R. R.

De heeren 's Jacob, Schumann, Djajadiningrat, Birnie en Bosscha stelden voor zich tot de Regeering te wenden met het verzoek het wetsontwerp betreffende de bestuurshervorming tot een onderwerp van beraadslaging van den Volksraad te maken (B 7). Aldus werd besloten (H. 614).

De heeren Djajadiningrat en Van Hinloopen Labberton stelden voor (B 5) de Regeering te verzoeken om verruiming van het Reglement van Orde ten aanzien van de voertaal, de laatste (B 4) om haar te verzoeken de vaststelling van genoemd reglement in de toekomst aan den Volksraad over te laten. Eerstgenoemd voorstel werd na eenige discussie aangenomen (H. 15—26).

De heer Mangoenkoesoemo (B 3) deed het ingrijpende voorstel om de Regeering te verzoeken een regeling te treffen in dier voege dat aan de leden van den Volksraad een maandelijksch salaris van f 500.— zou worden toegekend voor den duur van hun lidmaatschap, ongeacht of er zitting werd gehouden; en voorts imperatief voor te schrijven dat aan de leden-ambtenaren een binnenlandsch verlof met behoud van bezoldiging zou worden verleend voor den vollen tijd van hun lidmaatschap. In zijn toelichting betoogde hij dat zonder dergelijke voorzieningen de Volksraadsleden niet dien arbeid zouden kunnen leveren, die van hen verwacht werd. Na uitvoerige besprekingen (H. 599—604) trok de heer Mangoenkoesoemo zijn voorstel in. Zonder hoofdelijke stemming werd aangenomen een motie-Whitlau, waarin werd te kennen gegeven dat artikel 144 R. R. zoodanig behoort te worden gewijzigd dat de mogelijkheid om de leden van den Volksraad ook op andere wijze dan door het toekennen van zittinggeld schadeloos te stellen, niet meer zou zijn uitgesloten.

Nog te vermelden valt een door den heer Labberton ingediend en weer ingetrokken amendement (H. 389), strekkende om fondsen beschikbaar te stellen ten einde de leden van den Volksraad in staat te stellen onderzoekingen te doen. De Regeering gemachtigde maakte tegen het amendement bezwaar, doch verklaarde dat de Regeering bereid was een herziening van de niet bevredigende bestaande regeling bij het opperbestuur aanhangig te maken.

Ook tegen het door hetzelfde lid geuite verlangen dat leden-landsdienaren steeds verlof zouden kunnen krijgen voor het doen van onderzoekingen om zich ter plaatse van toestanden op de hoogte te stellen, werd bezwaar gemaakt met het oog op de belangen van 's Lands dienst (H. 551).

In de tweede gewone zitting 1918 dook opnieuw de inderdaad belangrijke bezoldigings- en verlofskwestie op. In het afdeelvingsverslag betreffende de suppletoire begrooting voor 1919 (B 1 No. 7, blz. 6) werd gevraagd, welk gevolg zou worden gegeven aan de motie-Whitlau. Ook of zou worden teruggekomen op het besluit, waarbij aan de te Batavia werkzame leden van den Volksraad, tevens landsdienaren, verlof voor het bijwonen van 's Raads vergaderingen geweigerd was.

Verder werd de aandacht gevestigd op een weigering van verlof door een particulieren werkgever. De Regeering antwoordde (B 1, No. 15, blz. 5) dat omtrent de motie in overleg was getreden met den Minister van Koloniën. Naar aanleiding van de Bataviasche verlofskwestie werd nader door den heer Rivai e. a. een motie (B 14) ingediend, waarin leedwezen werd betuigd over de houding der Regeering en aangedrongen op onbekrompen toepassing van de verlofsregeling van Staatsblad 1918 No. 194.

Bij de behandeling van deze motie op 12 November verklaarde de Regeeringsgemachtigde (H. 143) dat de Regeering een zeer ruim standpunt had in te nemen en ook innam, doch dat zij toch slechts tot zekere hoogte rekening kon houden met de omstandigheid dat een landsdienaar tot lid van het College was verkozen. En wat de Bataviasche kwestie aangaat, de Regeering was er niet in geslaagd, voor de bedoelde Bataviasche leden een betrekking te vinden, welke tegelijk met het lidmaatschap van den Volksraad zou kunnen worden vervuld. Nadat op dit standpunt kritiek was uitgeoefend door den heer Bergmeijer, die zijnerzijds eveneens een motie indiende (B 14, No. 3), werd de toezegging gedaan dat de Regeering hare pogingen zou hervatten om voor dit geval een andere oplossing te vinden. De voorstellers trokken daarop hunne moties in (H. 159).

Nader diende toen nog de heer Labberton (B 35) een petitie-voorstel in van deze strekking dat altijd aan ambtenaren-leden, hetzij verlof, hetzij non-activiteit moest worden toegekend, zonder dat zulks aan hun ambtelijke positie en vooruitzichten schade zou mogen doen.

Op de positie van 's Raads leden had ook betrekking een petitie-voorstel van den heer Rivai e. a. (B 15), waarbij gevraagd werd om toekenning van het forum privilegiatum aan leden van den Volksraad. Het voorstel werd aangenomen (H. 148) en aan den wensch is inmiddels gevolg gegeven.

De heer Rivai diende voorts (B 20) een petitie-voorstel in van deze strekking dat een regeling zou worden getroffen, waardoor inzage moge-

lijk zou worden van niet geheime en niet op persoonlijke aangelegenheden betrekking hebbende archiefstukken, waarvan de kennisneming voor den arbeid van een der Volksraadsleden noodig zou worden geacht, — ook zonder dat voor elk bijzonder geval een verzoek van den Volksraad werd uitgelokt. Het voorstel werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen (H. 563).

Naar aanleiding van een in het afdeulingsverslag gestelde vraag deelde de Regeering mede dat na overleg met 's Raads huishoudelijke commissie bij den Minister het denkbeeld aanhangig was gemaakt om den termijn voor behandeling van de begrooting te verruimen (B 1, No. 15, 5).

Uitvoerig hield de Volksraad zich naar aanleiding van een door den heer Labberton ingediende motie (B 6) bezig met de herziening van zijn reglement van orde en in 't bijzonder met de positie van den Voorzitter. De heer Labberton (H. 73) nam het voorstel over om vaststelling van het reglement aan den Volksraad op te dragen.

De Regeering had hiertegen in beginsel geen bedenking doch wees er op dat eenige artikelen (34, 45, 47, 24, 25, 44, 48) toch door de Kroon zouden moeten worden vastgesteld, aangezien daarin de verhouding tusschen Regeering en Volksraad werd geregeld; hetzelfde gold voor die artikelen, waardoor de positie van 's Raads voorzitter werd bepaald. Deze diende niet van den Raad afhankelijk te zijn. De heer Labberton betoogde hierop o. m. dat de Voorzitter te veel regeeringsorgaan was, te weinig orgaan van den Volksraad. Dit college diende zelf zijne commissies te benoemen, enz. (H. 75). De heer Schumann wees er op (H. 78) dat de Regeering vrij bleef om wettelijk te regelen hetgeen naar hare meening niet door den Volksraad zou kunnen worden geregeld. Artikel 144 R. R. diende echter gewijzigd om het College gelegenheid te geven om te voorzien in hetgeen werkelijk in zijn reglement van orde behoorde. De Voorzitter (H. 79) stelde voor een commissie uit den Raad in te stellen om een verslag uit te brengen over de vraag, welk deel van het reglement bestaat uit bepalingen, die door den wetgever moeten worden uitgevaardigd en welk deel dus overblijft om onderwerp uit te maken van een huishoudelijk reglement. Dit voorstel werd aangenomen (H. 81).

De heer Mangoenkoesoemo kwam er nog eens op terug dat de Voorzitter van den Volksraad in de eerste plaats orgaan van het college diende te zijn (H. 169); hij meende daarom dat de Raad een voordracht tot benoeming van zijn Voorzitter moest doen.

Hij drong tevens aan op groote uitbreiding van het aantal leden van het College, omdat bij de tegenwoordige samenstelling de invloed der Inlandsche bevolking te gering was.

Een door hem ingediende motie om aan den Volksraad het recht van *enpûte* te verleenen trok hij in (H. 154) na een betoog van den heer

Labberton dat de heerendienstcommissie voorloopig zou kunnen volstaan met het „droit de s'enquérir”.

De heer Schumann drong den 15den November aan op een bestuurs-hervorming, waarbij de verhouding tusschen Indië en Nederland zou worden herzien in dezer voege dat beide onder een rijksraad zouden worden gesteld, waarbij zij op den duur een geheel gelijkwaardige positie zouden moeten innemen. Tevens bepleitte hij het goed recht van den Volksraad om regeeringsbenoemingen te kritiseeren. Hij wees er op dat de wettelijke grenzen, aan de bevoegdheden van den Volksraad gesteld, te eng waren (H. 191 e. v.).

De heer Cramer kwam terug (H. 215) op de wenschelijkheid, ook reeds in het afdeeliningsverslag betoogd, om de parlementaire ontwikkeling van het land te bespoedigen. Hij had tot dusver uit de houding der Regeering niet den indruk verkregen dat zij voornemens was den Volksraad zoo snel mogelijk tot een volledig parlement te maken. Hij wees op den zeer bewogen tijd en uitte den wensch dat een commissie uit den Volksraad zou nagaan in hoeverre en op welke wijze dit college tot een werkelijke volksvertegenwoordiging kon worden gemaakt. De Regeering moest thans in beslist democratische richting sturen. Ook de heer Sastrowidjono (H. 237) drong aan op gezonde democratisering van het staatsorganisme en spoedige doorvoering van een goede bestuurs-hervorming. De heer Teeuwen (H. 239) betoogde dat men niet meer tevreden was met de geringe rol, aan den Volksraad toegedacht.

De regeeringsverklaring van 18 November 1918 en hare beteekenis voor de positie van den Volksraad.

Namens de Regeering werd na al deze pleidooien medegedeeld (H. 251): dat blijkens uit Nederland ontvangen berichten de Regeering aldaar voornemens was met volle kracht maatschappelijke hervormingen in te voeren; dat de nieuwe koers, welke de jongste wereldgebeurtenissen voor Nederland hadden voorgeschreven, tevens de richting bepaalde, welke ook hier zou moeten worden gevoerd; dat het trouwens minder ging om wijziging van den koers dan om versnelling van het tempo; dat Regeering en Volksraad dientengevolge werden geplaatst voor nieuwe verhoudingen, verschuivingen van bevoegdheden, welke op dit oogenblik nog niet volledig waren te overzien; dat echter vaststond dat beider taak aanzienlijk werd verzaamd en nauwe samenwerking eischte; dat eerlang met het College overleg zou worden gepleegd omtrent de wijze waarop dit verband door het leggen van een persoonlijken schakel kon worden bevestigd; dat de Volksraad werd uitgenoodigd om met de Regeering in hartelijke samenwerking te streven naar een snelle verwezenlijking van noodzakelijke hervormingen en verheffing van het algemeen peil van maatschappelijken welstand; dat inmiddels bij den Minister van Koloniën was aangedrongen op spoedige afdoening van de regeling tot uitvoering van artikel 111 R. R.

De groote beteekenis van deze verklaring was voor ieder duidelijk. Zij werd door den Volksraad in de afdelingen onderzocht (B 27, 1/2). De heer Tjokroaminoto e. a. (B 27, 2) dienden een motie in, aandringende op spoedige vorming van een uit een door het volk gekozen parlement met volledige wetgevende bevoegdheid en instelling van een aan dat parlement verantwoordelijke regeering: verzocht werd om in samenwerking met de verschillende politieke organisaties den nieuwen stand van zaken te doen intreden voor de beëindiging van het mandaat van den tegenwoordigen Volksraad in 1921.

De heer Djajadiningrat e. a. dienden een motie in (B 27, 4), waarin de wenschelijkheid werd uitgesproken dat de aangekondigde hervormingen zouden omvatten de instelling van een rijksraad, omzetting van den Volksraad in een vertegenwoordigend lichaam met wetgevende bevoegdheid, op den grondslag van verkiezing van alle leden, met gelijktijdige uitbreiding van het aantal leden; vervanging van de departementshoofden door verantwoordelijke ministers; hervorming van den Raad van Indië; vaststelling van de begrooting door de wetgevende macht in Indië; recht van beroep van den Landvoogd van door het vertegenwoordigend lichaam genomen beslissingen op den rijksraad; stelselmatige doorvoering van de decentralisatie.

Den 25sten November werd een adres van antwoord aangenomen (H. 284), waarin waardeering werd uitgesproken voor de bedoelingen der Regeering, en daaromtrent tevens nadere inlichtingen werden verzocht. Den 2en December werden deze verstrekt (H. 429). De Regeering constateerde dat de Volksraad, in het leven geroepen als zuiver adviseerend lichaam en bedoeld als een college met een, althans voor de naaste toekomst zeer beperkte taak, reeds in het eerste halfjaar van zijn bestaan een positie had weten te verwerven, welke ver boven den oorspronkelijken opzet uitging. Het ontwikkelingsproces werd overigens aanzienlijk versneld doordat de algemeene politieke strooming ging in een richting, welke grooter medezeggenschap van de geregeerden in 's lands bestuur als eersten eisch op den voorgrond plaatste. Dit op zichzelf reeds maakte herziening van de staatsinrichting en nieuwe afbakening van de verschillende bevoegdheden noodzakelijk; de grens der elasticiteit van de tegenwoordige organisatie was bereikt. Van de herziening zou moeten deel uitmaken de bestuurshervorming. Als hoofdrichting hiervan had de Regeering (B 1, 15) zich gedacht scheiding van Europeesch en Inlandsch bestuur, aan welk laatste zooveel mogelijk zou worden overgelaten; de bedoeling was voorts dat op Java naast de te vormen desa- en regentschapsraden, adviseerende afdelingsraden en geleidelijk in den geheelen archipel provinciën of gouvernementen als organen van zelfbestuur zouden worden ingesteld, welke als einddoel zouden zijn te maken tot organen van inheemsch gezag; boven de organen van zelfbestuur zou gehandhaafd blijven de centrale Regeering waarin der inheemsche bevolking een steeds toenemend aandeel

zou worden geschonken en welker verantwoordelijkheid tegenover die bevolking in nader te bepalen vorm zou worden vastgesteld; haar hoofd zou tegenover het opperbestuur verantwoordelijk blijven voor zijn beleid, terwijl voor de regeling van algemeen rijksbelang een bijzondere vorm zou zijn te zoeken.

Het hier geschetste einddoel wenschte de Regeering zoo snel mogelijk te bereiken. Doch dit zou pas mogelijk zijn als een breede bevolkingsgroep aanwezig was van voldoende ontwikkeling en zedelijke kracht om de eigen voormannen rekenschap te vragen van hun beleid. Een school voor verantwoordelijke gezagsuitoefening moest worden doorlopen, bestaande in den werkring der in te stellen locale raden en die van het Inlandsche bestuur, dat zou worden ontvoegd.

Vast stond dat een eenigszins beduidende hervorming niet denkbaar was zonder aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheid van den Volksraad; zonder principiële wijziging van het karakter van dit college, hetwelk van zuiver adviseerend lichaam zou moeten worden een integreerend deel van de Regeering met daadwerkelijke medezeggenschap in en contrôle op het bestuur. Onvermijdelijk zou de reorganisatie ook tengevolge hebben een verschuiving van bevoegdheid tusschen moederland en koloniën met mogelijke verlegging van het zwaartepunt.

Intusschen, de hervorming diende te steunen op ernstige en zooveel mogelijk openbare voorbereiding. De Regeering had mitsdien een commissie ingesteld ten einde haar te dienen van raad omtrent voorstellen, aan het opperbestuur te doen nopens de wenschelijkheid eener herziening van de grondslagen der staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en de wijzigingen, die in dit verband zoo het regeringsreglement als andere ter zake geldende algemeene verordeningen zouden behooren te ondergaan. Als voorzitter zou prof. Carpentier Alting optreden, terwijl vertegenwoordigers van verschillende schakeering waren uitgenoodigd in de commissie zitting te nemen.

Er werd op gewezen dat niet alleen de Volksraad met groote kracht en toewijding had gearbeid, doch dat ook de Regeering steeds het ontwikkelingsproces had bevorderd en daarmee ook in 't vervolg zou doorgaan. Ter verkrijging van een nauw contact met het College is harerzijds gedacht aan de aanstelling van een regeeringscommissaris bij den Volksraad, die in de komende overgangperiode als tusschenpersoon een aanhoudend mondeling overleg tusschen de leden van 't College en de Regeering mogelijk zou maken, zonder dat hiervan verplaatsing van 't zwaartepunt van de openbare behandeling naar onderhandsche besprekingen het gevolg zou mogen wezen.

Voorts werd nog opgemerkt dat, indien bij de verdere uitbreiding van de bevoegdheden van den Volksraad aan het College medezeggenschap in en contrôle op het bestuur zou worden verleend, in dat kader uiteraard de rechten van interpellatie en enquête geheel zouden passen. In-

tusschen was de Regeering bereid om wanneer de Raad te eeniger tijd gebruik mocht wenschen te maken van zijn droit de s'enquérir en aan eenige zijner leden opdracht mocht geven tot een onderzoek, daarbij zooveel noodig hare medewerking te verleenen (H 442).

Tijdens deze gebeurtenissen had naar aanleiding van een rede van den heer Van der Jagt over de „verwording“ der Inlandsche maatschappij (H 203) de Regeering een vermaning laten hooren aan het adres van het bestuurscorps (H 432). De heer Gerritzen (H 525) zag hierin een indirecte aanranding van het recht der leden-ambtenaren om hunne meening in den Volksraad vrij te uiten, een optreden dat z. i. in strijd was met den geest van artikel 143, laatste lid, R. R.

Tijdens de eerste buitengewone zitting 1919 stond de discussie over vraagstukken betreffende den regeeringsvorm en de rechten van den Volksraad vrijwel stil. Met het oog o.m. op de werkzaamheden der herzieningscommissie werd besloten de behandeling van de motie-Tjipto tot toekenning van het enquête-recht aan den Volksraad, tijdens de 2e gewone zitting 1918 ingediend (B 13), uit te stellen (H 90).

Tijdens de eerste gewone zitting 1919 werd in het afdeulingsverslag der begroting (blz. 1) naar aanleiding van uitlatingen van den Minister gevraagd of de Regeering hare November-beloften wel zou inlossen. De Regeering gaf in hare Memorie van Antwoord (B 34 a, blz. 1) te kennen dat omtrent de thans actueele vraagstukken geen verschil van meening bestond tusschen Gouverneur-Generaal en Minister; dat overigens de gedachtenwisseling nog gaande was en een beslissing eerst zou kunnen worden genomen na bestudeering van de voorstellen der herzieningscommissie. Overleg met den Volksraad over wenschelijke hervormingen diende dan ook verdaagd totdat deze commissie gereed zou zijn. Wel deed de Regeering uitkomen dat omzetting van den Volksraad in een volledig bevoegde volksvertegenwoordiging door haar nog niet mogelijk werd geacht (blz. 5).

Door verschillende sprekers werd tegen de uitlatingen van den Minister en tegen de brochure van den heer Colijn over staatkundige hervorming verzet aangeteekend.

Een enkele opmerking viel over het enquête-recht (H. 191, 197); de herziening van het reglement van orde werd voortgezet (B 4, 1); het verlof aan ambtenaren-leden (B 16, 1), reizen van leden (B 10, 1), benoeming van een voorzitter (B 11, 1) enz. kwamen aan de orde; de houding der Regeering tegenover het College werd breedvoerig besproken. Het bleek dat een vrij groote minderheid in den Volksraad gekant was tegen het doen van een voordracht door het College voor de benoeming van een nieuwen voorzitter.

Uit verschillende verschijnselen viel af te leiden dat naar de meening van deze minderheid de kans niet was buitengesloten dat de bevoegdheden van den Volksraad zich te snel zouden uitbreiden. Aan de andere

zijde stond een meerderheid, naar wier meening de Regeering in onvoldoende mate neiging tot politieken vooruitgang toonde.

Karakteristiek is het overzicht, door den Regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken in zijn rede van 2 Juli 1919 gegeven van de verhouding tusschen Regeering en Volksraad, zooals deze zich geleidelijk ontwikkeld heeft, en waarin hij deed uitkomen, waarom herziening van de staatsinrichting onvermijdelijk was geworden.

„De rede, waarmede de Volksraad ten vorigen jare werd geïnstalleerd, opende nopens de staatkundige ontwikkeling een zoo ruim mogelijk uitzicht, hetwelk voor den Volksraad een steeds in belangrijkheid groeiende rol toonde. Toen daarop van uit den Volksraad reeds dadelijk aandrang tot uitbreiding van de bevoegdheden van dit lichaam werd uitgeoefend, gaf de Regeering den raad eerst het geopende terrein volledig te bezetten; pas daarna had aandrang tot grensuitbreiding zin. De Regeering maakte het bezetten van het terrein aan den Volksraad gemakkelijk, door dit vrijwillig in te ruimen. Tegen het einde van de eerste zitting deed de Regeering mededeelen, dat zij bij de behandeling der begrooting sterk den indruk had gekregen, dat het ontwikkelingsproces in een sneller tempo zou verlopen dan aanvankelijk was te verwachten en te hopen.

„Waardoor kreeg de Regeering dezen indruk? Het is begrijpelijk dat de wijze, waarop de Volksraad zich voor de eerste maal van zijne taak kweet, daarbij een voorname rol speelde. Daarin ligt dus waardeering voor de kracht en doelbewustheid, waarmede de Volksraad optrad, maar daarin ligt ook het daardoor gewekt besef, dat de Volksraad niet lang in zijn huidigen vorm zou kunnen worden gehandhaafd. Hij bleek onbegrensde mogelijkheid en vermogen tot critiek te bezitten en wel critiek, niet in toom gehouden door eenigerlei politieke verantwoordelijkheid. Tegenover die critiek staat de Regeering onvoldoende gewapend, al ware het slechts, omdat zij wel verantwoordelijkheid draagt. Buitendien zijn in een zoo uitgebreid staatsbestuur uiteraard zwakke steden en het is niet meer dan natuurlijk, dat de critiek in den Volksraad zich daarop richt. Daarbij komt, dat in een land met zoo vele en uitgebreide korpsen landsdienaren de verlangens naar positieverbetering op kosten van de algemeene kas talrijk zijn en natuurlijk bij leden van den Volksraad weerklank vinden. De leden van dezen Raad staan tegenover de algemeene overweging, dat van de schatkist geen ondraaglijke offers kunnen geveerd worden, veel vrijer dan de Regeering, aangezien zij niet de kans loopen de verantwoordelijkheid voor den financiëelen toestand te moeten overnemen; zij zijn dus eerder geneigd aan de verlangens naar positieverbetering, waarvoor in vele gevallen ook goede gronden bestaan, het oor te verleenen. Het odium van weigeren, van ongevoelig te zijn voor de klachten harer ambtenaren, komt dan steeds op de Regeering te rusten.

„De Regeering kreeg aldus reeds in het eerste jaar van den Volksraad meer en meer de overtuiging, dat de constructie van dit lichaam niet gelukkig is. Tegenover het voordeel van eene publieke tribune te verschaffen tot het uiteenzetten van het regeeringsbeleid toonden de nadeelen, aan ongelimiteerde en onverantwoordelijke critiek verbonden, zich maar al te scherp. Het als zuiver adviseerend bedoeld lichaam bezit in zijne werkwijze bijna de volledige vrijheid van een parlement en kan uit eigen initiatief adviezen doen voortspruiten. In andere landen, waar adviseerende raden bestaan, zijn hunne handen veelal gebonden; zij mogen slechts advies uitbrengen op de punten, waarop dit van hen gevraagd wordt, missen het recht voorstellen te doen, die vermeerdering van uitgaven met zich brengen enz.

„Een dergelijk adviseerend college had ook hier te lande een eerste étappe van eenigen duur kunnen vormen, mits een 20 jaar geleden ingesteld.

„De adviseerende bevoegdheid van den Volksraad is echter door geenerlei wettelijke bepaling beperkt en doordat dit lichaam niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de gevolgen van zijne adviezen, is een automatische rem evenmin aanwezig.

„Al deze overwegingen, Mijnheer de Voorzitter, zij zijn niet nieuw, zij zijn reeds meermalen in den laatsen tijd geuit, maar de Indische Regeering is vermoedelijk de eerste geweest, tot wie zij doordrongen”.

„Toen dus in de 2de gewone zitting 1918 zich niet alleen dezelfde verschijnselen voordeden als in de eerste gewone zitting, maar tevens intensiever, naarmate de oefening in het hanteeren van de rechten toenam, kwam de Regeering tot de conclusie: We moeten met den Volksraad vooruit of terug. Terug gaan naar den niet alleen in naam, maar ook werkelijk zuiver adviseerenden raad, zooals jaren geleden had kunnen zijn ingesteld, achtte de Regeering uitgesloten, zoodat er niet anders dan de richting vooruit overbleef.

„Eenmaal tot deze conclusie gekomen, vond de Regeering in het telegram van den Minister een geschikt aanknooppingspunt voor eene mededeeling terzake aan den Volksraad. Bedoeld telegram is bekend, is trouwens door den Minister aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal in publieke zitting medegedeeld. Er uit bleek, dat het gevaar voor revolutie in het moederland bezworen was, waarop de Regeering aldaar belangrijke hervormingen had toegezegd. Dezelfde gedragslijn als de Regeering in het moederland volgende, kondigde ook harerzijds de Indische Regeering hervormingen aan, daarbij opmerkende, dat het hier trouwens minder om verandering van koers dan wel versnelling van tempo ging”.

„De November-verklaring, Mijnheer de Voorzitter, was een spontane daad en heeft als elke daad van dat karakter voor- en nadeelen. Dadelijk merkbaar was eene verbetering in de verhouding tusschen Regeering en

Volksraad. Hoe dreigde die verhouding te worden? Dat kan een ieder nagaan, die zich de feitelijke omstandigheden goed voorstelt. Aan de eene zijde een groep hard werkende, met het beheer der staatszaken meer dan overladen landsdienaren, aan den anderen kant 39 — ik moge U uitzonderen, Mijnheer de Voorzitter en dus liever zeggen 38 — critici, die zelden eenige waardeering van het zoo moeizaam tot stand gebrachte uiten, maar daarentegen het wapen der critiek onvermoeid hanteeren en dikwerf zonder zich in de betrekkelijke quaestie geheel te hebben ingewerkt. Het is dezelfde verhouding als in een parlement met dit groote verschil dat daar de Regeering steun in de meerderheid vindt en verdwijnt, zoodra die steun omvalt. Hier is eene rolwisseling tusschen Regeering en critici niet mogelijk, waardoor rem op de critiek evenzeer als steun van uit den Volksraad gemist wordt. De verhouding moet op die manier wel hoe langer hoe minder hartelijk worden. De leiding van een departement, laat staan van het bestuur over het geheele land, is geen sinecure, het is eene taak, die de volle werkkraft en toewijding en somwijlen meer dan deze eischt; de Volksraad heeft die taak niet gemakkelijker gemaakt, integendeel. Zoo zijn — om een voorbeeld te noemen — in het Afdeelingsverslag dit jaar ten opzichte van een departement ver over de honderd vragen gesteld of opmerkingen gemaakt, die alle natuurlijk met de zorg, waarmede regeeringsstukken worden opgemaakt, dienen te worden beantwoord.

„Wanneer men onder zulke omstandigheden niet veel anders dan critiek oogst, is ook, al beseft men ten volle, dat openbare critiek nuttig en noodig is, een groeiend gevoel van ontstemming niet onverklaarbaar. Een zeer onaangenaam smakende medicijn slikt niemand met genoegen en hier rijst natuurlijk dikwerf de vraag of wat als medicijn aangeprezen wordt, wel heelende kracht heeft.

„Buitendien is een natuurlijk gevolg van de jeugd van den Volksraad, dat allerlei quaesties, waarin vroeger na langdurig overleg in den boezem der Regeering eene beslissing is genomen, weer aan de orde gesteld worden en alle oude, reeds weerlegde argumenten wederom te voorschijn komen en opnieuw weerlegging vragen.

„Aan den anderen kant begrijpt de Regeering ten volle, dat de Volksraad en vooral die leden, die met de huidige verhoudingen het minst tevreden zijn, van hun recht tot critiek een zoo uitgebreid mogelijk gebruik maken. Zij begrijpt eveneens, dat door een jarenlang bewind, dat geen openlijke verantwoording kon afleggen en daardoor slecht begrepen werd, een wijd verspreid wantrouwen kan zijn ontstaan, dat thans bij de eerste gelegenheid tot onderling overleg ook niet ineens verdwenen is, maar tot uiting komt.

„Der langen Rede kurzer Sinn is nu, dat de Regeering het ontstaan van verwijdering tusschen haar en den Volksraad niet in de eerste plaats aan de wijze, waarop beide partijen hunne taak opvatten, toe te schrijven

acht, maar aan het instituut zelf. De Volksraad is in de oude staatsinrichting geplaatst en past daarin niet; hij vond in de bestaande locale raden een onvoldoenden ondergrond en zijne vrijheid is te weinig begrensd voor het karakter, dat men hem bedoelde te geven. Ik geef dadelijk toe, dat dit critiek achteraf is; op wellicht enkele uitzonderingen na heeft men de gevolgen van de instelling van den Volksraad vooraf niet overzien. In het Koloniaal Tijdschrift No. 2 van dit jaar wordt echter de diagnose van het geval niet anders gesteld dan ik het zoo even namens de Regeering deed. Daar heet het nl. op bladzijde 162 omtrent den Volksraad: „Men heeft te veel of te weinig macht gegeven”.

„Wie dit uitgangspunt aanvaardt, komt vanzelf tot de conclusie, dat, wil men geen stap terug doen, de staatsinrichting dient te worden herzien, teneinde daarin aan den Volksraad eene hem passende plaats te verzekeren.

„De z.g. herzieningscommissie is uit de erkenning dier noodzaak geboren”.

BIJLAGE C.

STATISTISCHE BIJDRAGE.

I. BEVOLKINGSCIJFERS NAAR DE GEWESTEN EN DE THANS
GEBRUIKELIJKE DRIELEDIGE INDEELING.

Java en Madoera.

Gewest.	Zielental op einde 1917.			
	Europeanen.	Vreemde Oosterlingen.	Inlanders.	Totaal.
Bantam	502	4 064	873 443	878 009
Batavia	29 228	107 596	2 307 818	2 444 642
Preanger Regentschappen	10 840	20 107	3 327 075	3 358 022
Cheribon	1 794	28 517	1 640 800	1 671 111
Pekalongan	3 345	23 322	2 237 340	2 264 007
Semarang	12 763	40 536	2 739 036	2 792 335
Rembang	1 980	20 599	1 618 123	1 640 702
Soerabaja	20 998	39 700	2 469 146	2 529 844
Madoera	805	7 173	1 770 265	1 778 243
Pasoeroean	5 779	19 290	2 029 276	2 054 345
Besoeki	2 737	9 183	1 204 056	1 215 976
Banjoemas	2 138	9 282	1 616 270	1 627 690
Kedoe	3 335	17 043	2 693 139	2 713 517
Djokjakarta	4 198	11 372	1 358 598	1 374 168
Soerakarta	3 919	13 997	2 042 954	2 060 870
Madioen	3 173	6 495	1 592 574	1 602 242
Kediri	3 896	15 447	2 132 317	2 151 660
Totaal	111 430	393 723	33 652 230	34 157 383

Gewesten buiten Java en Madoera.

Gewest.	Zielental op einde 1917.			
	Europeanen.	Vreemde Oosterlingen.	Inlanders.	Totaal.
Sumatra's Westkust	3 532	11 922	1 273 170	1 288 624
Tapanoeli.....	723	2 671	761 844	765 238
Benkoelen.....	484	3 299	226 062	229 845
Lampongsche Districten	458	2 858	168 256	171 572
Palembang.....	1 400	12 673	746 475	760 548
Djambi.....	190	3 959	203 116	207 265
Oostkust van Sumatra.....	6 270	145 655	742 215	894 140
Atjeh en Onderhoorigheden...	1 734	12 982	695 125	709 841
Riouw „ „	419	21 628	177 602	199 649
Banka „ „	541	(¹) 71 714	81 923	154 178
Biliton.....	368	(²) 20 762	38 351	59 481
Westerafd. van Borneo.....	485	67 018	506 134	573 637
Z. en Oosterafd. van Borneo	1 963	16 616	922 287	940 866
Menado...	1 787	10 726	729 513	742 026
Celebes en Onderhoorigheden..	2 436	17 367	2 332 245	2 352 048
Amboina (³).....	3 181	2 999	354 754	360 934
Ternate en Onderhoorigheden	477	1 193	198 465	200 135
Timor en Onderhoorigheden.	653	4 821	1 085 875	1 091 349
Bali en Lombok...	314	8 081	1 336 485	1 344 880
Totaal.....	27 415	438 944	12 579 897	13 046 256

(¹) Hieronder 19 929 contractanten der Banka-tinwinning.

(²) Hieronder 15 750 contractkoelies der Biliton Mij.

(³) Zielental eind 1912.

II. OPGAAF VAN DE BEVOLKING DER STEDEN NAAR
DEZELFDE DRIELEDIGE INDEELING.

	Europeanen.	Inlanders.	Vreemde Oosterlingen.
Batavia.....	23 502	179 639	39 600
Semarang.....	8 875	77 911	20 066
Soerabaja.....	16 709	—	20 015
Bandoeng.....	9 516	73 199	7 702
Malang ..	3 500	30 000	5 500
Meester-Cornelis.....	—	—	—
Buitenzorg.....	3 412	27 864	5 186
Soekaboemi.....	1 955	14 628	2 256
Cheribon.....	701	18 376	4 921
Pekalongan.....	450	36 084	6 026
Tegal.....	—	—	—
Salatiga.....	—	—	—
Modjokerto	550	12 562	2 262
Pasoeroean.....	683	25 851	2 889
Probolinggo.....	482	20 904	3 511
Magelang.....	1 386	25 850	2 771
Madioen.....	1 200	21 000	1 800
Kediri.....	408	33 671	2 716
Blitar	411	7 682	1 732
Medan.....	3 000	22 000	2 500
Palembang.....	662	66 569	15 430
Makasser.....	1 479	28 387	13 190
Padang ..	2 079	16 238	6 823
Fort de Kock.....	301	1 775	649
Sawah Loento..	—	—	—
Tebing Tinggi.....	106	1 856	2 472
Bindjei.....	95	1 056	2 680
Tandjong Balei.....	—	—	—
Pematang Siantar.....	178	5 278	3 106
Bandjermasin.....	520	33 513	4 164
Menado.....	878	12 026	5 103

III. CIJFERS OMTRENT DE VERBREIDING VAN HET
ALFABETISME ONDER DE INLANDSCHE BEVOLKING ⁽¹⁾.

A. Java en Madoera.

Residentie.	Zielental.	Aantal alfabeten.	Percentages.
Bantam	822 923	11 302	1.36
Batavia.....	2 231 448	20 539	0.92
Preanger Regentschappen.....	3 288 110	47 234	1.44
Cheribon.....	1 626 321	37 716	2.32
Pekalongan.....	2 205 255	42 590	1.93
Semarang.....	2 725 578	43 658	1.60
Rembang.....	1 579 790	24 025	1.52
Soerabaja.....	2 345 890	28 624	1.22
Madoera.....	1 633 135	10 182	0.62
Pasoeroean.....	2 014 763	24 478	1.22
Besoeki.....	1 137 014	15 121	1.33
Banjoemas.. ..	1 645 879	15 996	0.97
Kedoe.....	2 541 576	41 966	1.65
Djokjakarta.....	1 247 305	21 954	1.76
Soerakarta.....	1 719 595	39 300	2.21
Madioen.....	1 548 091	37 211	2.40
Kediri... ..	2 102 264	29 901	1.42

⁽¹⁾ Alfabeten zijn hier zij, die het Maleisch met latijnsche of de landstaal met eigen karakter kunnen schrijven.

De cijfers in de eerste kolom komen niet overeen met die van staat I welke aan den Regeerings-almanak werden ontleend; zij werden op andere wijze verkregen en hebben enkel betrekkelijke beteekenis.

Omtrent het alfabetisme op de Buitenbezittingen zijn de volgende cijfers bekend. In dezen staat zijn vermeld het aantal der Inlanders en dat der Chineezen, die Maleisch kunnen lezen en schrijven met latijnsche dan wel met Arabische karakters ⁽¹⁾.

Gewesten.	Zielental.		Aantal alfabeten.			
	Inlanders.	Chineezen.	Inlanders.	%	Chineezen.	%
Atjeh en Onderh.....	569 274	7 305	38 501	6.79	324	4.44
Sumatra's Westkust...	1 040 990	8 269	69 036	6.63	1 350	16.33
Tapanoeli.....	707 378	2 128	27 726	3.92	406	19.08
Benkoelen.....	210 612	2 897	9 370	4.45	510	17.60
Lampongsche Distric- ten.....	138 813	2 156	14 082	10.50	344	15.95
Palembang.....	760 443	8 041	38 222	5.02	343	4.26
Djambi.....	154 413	1 663	8 572	5.55	114	6.86
Oostkust van Sumatra.	560 051	80 942	42 242	7.54	2 818	3.48
Riouw en Onderh....	106 081	9 705	3 758	3.54	47	0.50
Banka en Onderh....	76 449	45 244	4 120	5.38	1 946	4.30
Billiton.....	24 238	4 621	1 343	5.54	252	5.45
Westerafdeeling van Borneo.....	222 386	37 921	9 016	4.05	460	1.21
Menado.....	895 120	4 955	190 748	21.31	1 510	30.50
Timor en Onderh.....	231 097	1 142	4 261	1.84	194	16.90

⁽¹⁾ I. Blijkens de opgave voor Banka en Onderhoorigheden kunnen van de 45 244 Chineezen aldaar 2 936 Chineesch lezen en schrijven in Chineesche karakters.

II. Het berekenen van een algemeen gemiddelde voor de Buitenbezittingen is nagelaten. De verschillende volksgroepen loopen in karakter, aard en mate van maatschappelijke ontwikkeling enz. zoozeer uiteen, dat een berekening van dien aard geen zin zou hebben.

IV. VERMEERDERING VAN HET AANTAL ALFABETEN.

Java en Madoera.

Het aantal leerlingen dat, met of zonder certificaat, uit de 3de klasse de desaschool op Java verliet en waardoor dus het aantal alfabeten werd vermeerderd, bedroeg

in 1910:	1.840
1911:	4.267
1912:	8.429
1913:	16.883
1914:	25.290
1915:	35.070
1916:	42.112
1917:	50.190
1918:	58.128

Totaal 242.209 leerlingen, die de 3de klasse verlieten.
Tot en met 1917 bedroeg dit aantal leerlingen: 184.081.

Het aantal leerlingen, dat de Inlandsche 2de klasse scholen op Java uit de 3de, de 4de of de 5de klas verliet, bedroeg

in 1910:	13.426
1911:	16.144
1912:	18.134
1913:	20.568
1914:	18.712
1915:	24.561
1916:	27.596
1917:	31.151

Totaal 170.292 leerlingen.

Het aantal leerlingen, dat bijzondere Inlandsche scholen op Java uit de 3e, de 4e of de 5e klasse verliet, met of zonder certificaat, bedroeg

in 1910:	1.325
1911:	1.159
1912:	4.424
1913:	4.333
1914:	4.577
1915:	4.925
1916:	4.522
1917:	4.745

Totaal 30.010 leerlingen.

Het aantal dergenen die op deze scholen lezen en schrijven leerden bedroeg derhalve in de periode 1910 t/m 1917: 442.511 personen.

De bevolking van Java en Madoera telde op het einde van 1905: 29.715.908 zielen, ult. 1917, volgens globale telling, 33.652.230 zielen. De toeneming bedroeg in dit twaalftal jaren 3.936.328 zielen.

Het verhoudingscijfer, aangevende het aantal kinderen op totaal de bevolking, was voor 1905: 448 per duizend zielen. Wordt de toeneming van het kindental van 1910 tot ult. 1917 op 1.000.000 gesteld, dan is men derhalve vermoedelijk niet ver van de waarheid. Het cijfer van 442.511, aangevende het aantal leerlingen dat in deze zelfde periode lezen en schrijven leerde, maakt dan een verrassend gunstigen indruk.

Het alfabetisme haalt in zijn groei de bevolking vrij snel in, en het lage percentage, boven voor Java en Madoera berekend, moet in korten tijd krachtig stijgen.

Veronderstellen wij, dat het aantal Inlandsche kinderen in de volgende achtjarige periode, d. i. van 1918 t/m 1925, opnieuw met 1.000.000 stijgt en het aantal scholen blijft wat het ult. 1917 was, dan zullen in deze jaren 672.192 kinderen de kunst van lezen en schrijven machtig geworden zijn.

Beide onderstellingen zijn onjuist, daar de bevolkingstoename afneemt, terwijl het getal der scholen van jaar tot jaar grooter wordt. Maar zelfs indien de ongunstige omstandigheden die werden aangenomen, aanwezig zijn, zoo neemt het alfabetisme onder het jongere geslacht der Inlanders sterk toe.

V. CIJFERS BETREFFENDE DE VERMEERDERING VAN HET
AANTAL NEDERLANDSCH LEZENDEN EN
SCHRIJVENDEN (SPREKENDEN).

(Hieronder zijn in de eerste rubriek opgenomen het aantal leerlingen van de lagere scholen waar het Nederlandsch voertuig bij het onderwijs is, en die dus het aantal Nederlandsch verstaanden komen vermeerderen.

De cijfers van de tweede en volgende rubrieken hebben in dit opzicht geen waarde, daar de daaronder genoemden reeds Nederlandsch kenden voor zij op de in die rubrieken gemelde scholen werden toegelaten. Waarde hebben de cijfers van die rubrieken omdat ze aantonen, hoewel van hen die Nederlandsch leerden, zich nu ook meerdere kennis trachten eigen te maken).

	Ultimo 1914.			Ultimo 1915.		
	Europ.	Inl.	V.O.	Europ.	Inl.	V.O.
Openb. Eur. lagere school.....	19 235	3 924	1 023	19 712	4 177	1 093
Bijz. idem.....	4 862	239	814	5 282	345	931
Holl.—Inl. school.....	(¹) 11	(¹) 18 070	(¹) 100	14	18 577	120
Openbare speciale school.....	7	2 733	36	100	2 877	78
Bijz. Holl.—Inl. school.....	(¹) 14	(¹) 1 920	(¹) 100	15	2 890	100
Holl.—Chin. school.....	(¹) 13	(¹) 60	(¹) 5 130	20	71	5 323
Bijz. idem.....	—	—	—	—	38	283
	24 142	26 946	7 203			
Mulo.....	553	192	55	643	315	85
Bijz. idem.....	149	7	1	117	10	2
H. B. S.....	849	83	129	1 049	81	141
Bijz. idem.....	234	—	—	243	—	—
Techn. en Amb. Ond.....	535	219	36	574	181	42
Bijz. idem.....	89	19	7	96	23	9
Osvia's.....	—	823	—	—	922	—
Handelsonderwijs.....	15	2	8	36	4	15
Opleiding Eur. Ond.....	114	—	—	125	—	—
Bijz. idem.....	196	—	—	208	—	—
Kweekschool Inl. en Ch.....	—	623	—	—	643	—
Bijz. idem.....	—	174	—	—	204	—
Stovia en Nias.....	(¹) 10	(¹) 193	(¹) 10	10	175	10
Rechtsschool.....	—	37	—	—	31	—
Veeartsenschool.....	—	—	—	—	17	—
Lager landbouwonderw.....	—	—	—	66	79	7
Middelb. idem.....	—	—	—	—	—	—
	26 886	29 318	7 449	28 310	31 659	8 239
		63 653			68 208	

(¹) De verdeeling over de 3 groepen is geraamd, het totaal cijfer is juist.
De horizontale stippellijnen beoogen alleen onderbreking van de cijferkolommen.

Ultimo 1916.			Ultimo 1917.			Ultimo 1918.		
Europ.	Inl.	V.O.	Europ.	Inl.	V.O.	Europ.	Inl.	V.O.
20 501	4 290	1 132	20 989	4 632	1 196	21 171	4 905	1 292
5 615	467	1 097	6 373	539	1 117	6 999	583	1 123
33	20 493	211	39	21 362	289	56	22 052	344
84	2 695	83	81	2 979	72	80	3 273	93
28	3 443	106	43	4 352	166	31	5 162	158
33	83	5 884	35	96	6 586	37	120	7 160
6	49	332	39	65	734	81	123	942
						28 465	36 218	11 112
759	454	116	925	471	104	1 055	594	130
127	8	6	123	6	5	155	10	8
1 233	87	114	1 517	88	181	1 852	117	225
236	—	2	239	—	4	245	1	4
635	206	47	917	306	98	898	433	121
87	27	10				73	24	10
—	932	—	—	922	—	—	945	—
48	4	22	66	10	18	98	12	1
118	—	—	121	—	—	121	—	—
194	—	—	221	—	—	237	—	—
—	621	—	—	612	—	—	746	—
—	214	—	—	200	—	—	224	—
18	182	14	23	199	19	35	258	19
—	46	—	—	65	—	—	68	—
—	26	—	—	25	—	—	28	—
71	93	10	89	108	11	87	149	14
—	96	—	—	101	—	2	106	1
29 826	34 516	9 196	31 881	37 138	10 600	33 313	39 933	11 445
73 538			79 619			84 691		

In de jaren 1914—1918 is dus het aantal Nederlandsch sprekenden jaarlijks toegenomen met:

$$\begin{array}{l}
 a. \text{ Inlanders} \quad \frac{26\,218 - 26\,946}{5} = \frac{9\,272}{5} = 1\,854 \\
 b. \text{ Vr. Oost.} \quad \frac{11\,112 - 7\,203}{5} = \frac{3\,909}{5} = 782
 \end{array}
 \left. \vphantom{\begin{array}{l} a. \\ b. \end{array}} \right\} 2\,636.$$

Het aantal Europeesche leerlingen nam toe met: $\frac{28\,465 - 24\,142}{5} = \frac{4\,323}{5} = 864.$

BIJLAGE D.

**DE INHEEMSCHE GEMEENSCHAPPEN OP RECHT-
STREEKS BESTUURD GEBIED BUITEN
JAVA EN MADOERA.**

Voorop ga een overzicht van de in de onder te noemen gewesten buiten Java en Madoera in de volksinstellingen wortelende gemeenschappen.

A t j e h e n O n d e r h o o r i g h e d e n .

A. Eigenlijk Atjeh⁽¹⁾. De volksordening is van territorialen aard.

Laagste rechtsgemeenschap is de gampong. Mr. Van Vollenhoven voegt hieraan toe „of meunasah”. Snouck Hurgronje noemt deze afwijking niet. Inderdaad is de „meunasah” in de onderhoorigheden volkomen gelijkwaardig aan de Groot-Atjehsche gampong. Men zou zelfs zoover willen gaan, buiten Groot-Atjeh de gampong een hooger en vorm, een dorpsbond te noemen, waarin de meunasah als de kleinste rechtsgemeenschap beschouwd moet worden (vgl. ook de „wijken” der Karodoesoen-Bataks). Soms vormt inderdaad één zoo'n complex een toea peuet- of oelèëbalangschap.

Boven het dorp heeft men het somtijds in moekims verdeelde oelèëbalanglandschap.

Genoemde moekims zijn oorspronkelijk geen eigenlijke rechtsgemeenschappen. Het moekimhoofd (imeum) werd door de bevolking beschouwd als een soort gemachtigde van den oelèëbalang. Thans is echter de moekim ook in het volksbewustzijn gegroeid tot een rechtsgemeenschap boven de gampong. Vooral in Groot-Atjeh en Pidië, terwijl zooals hieronder zal blijken ter Westkust op verzoek van de hoofden de moekim-indeeling werd ingevoerd. Er zijn wel moekims, die zich zelfstandig hebben weten te maken, doch dan zijn dat, op den titel na, feitelijk oelèëbalangschapjes.

In Groot-Atjeh treft men boven de moekims nog de federatie der Moekims aan:

Sagi XXVI Moekims,

„ XXV „

„ XXII „

waarbij de VII Moekims Pidië.

(¹) Zie mededeeling van het Encyclopaedisch Bureau aflevering X, deel II aflevering 2 (Atjeh en Onderhoorigheden); Snouck Hurgronje: De Atjehers dl. I blz. 61 e.v. en Van Vollenhoven: Het adatrecht van Nederlandsch-Indië blz. 151 e.v.

Ook treft men op een paar plaatsen in Atjeh nog „zelfstandige dorpen” (zie Staatsblad 1899—259 en 1906—105).

Het gampongbestuur bestaat uit:

- 1o. de keutjhi met een of meer waki's te zijner beschikking;
- 2o. de teungkoe (godsdiensbeambte);
- 3o. de oereuëng toeha (ouderlingen).

sub 1o. De keutjhi is de „vader” der gampong; de dorpelingen zijn de „kinderen van den keutjhi”.

Zijn ambt is thans erfelijk in dien zin dat het bestuur rekening houdt met het erfelijkheidsbeginsel, doch oorspronkelijk ontleende hij zijn gezag aan den oelëëbalang, den heer des lands. Zijn gezag is hecht. Rechtsmacht heeft hij niet, doch hij treedt op als scheidsrechter in den ruimsten zin des woords, hetgeen hem belangrijke inkomsten verschaft.

In enkele streken heet het gamponghoofd „waki” en zijn gemachtigden „keutjhi”, dus omgekeerd als boven aangegeven.

sub 2o. De teungkoe is de „moeder” der gampong. Hem is opgedragen het gebied van den hoekom (godsdienswet).

Ook zijn ambt is erfelijk (als bij den keutjhi).

Volgens Atjeh'sch spraakgebruik zijn hoekom en adat onafscheidelijk, doch de macht van den teungkoe is in vergelijking van die van den keutjhi gering.

sub 3o. Oereuëng toea zijn zij, die door ervaring, adatkennis, enz. uitblinken, ook al zijn zij nog jong. Hun aantal is onbepaald; zij worden stilzwijgend door de algemeene opinie aangewezen. Overleg met hen is regel.

De Atjeh'er is op moepakat (overleg) zeer gesteld.

Dorpsvermogen bestaat wel doch dorpsgrondbezit ontbreekt volgens Van Vollenhoven.

De oelëëbalang laat zich in het algemeen met de eigenlijke dorpszaken niet in, rechtspraak uitgezonderd ⁽¹⁾.

Aan het hoofd van een oelëëbalangschap staat de oelëëbalang, die als zoodanig in de verschillende streken een verschillenden titel draagt.

Zijn ambt is erfelijk. Speciaal in de onderhoorigheden had oorspronkelijk de oelëëbalang naast zich de „toeha peuët” (viermannen), wier ambt eveneens erfelijk was. De toeha peuët heeft zich van „raadsheer” weten op te werken tot oelëëbalang van het door hem bestuurde gebied. Soms (in Keureutoë) treedt naast het „viermanschap” een dubbel viermanschap de „oelëëbalang delapan” op. Dit alles geldt de Noordkust, behalve Pidië, waar de toestand is als in Groot-Atjeh (Gampong-Moekim), terwijl in Temiang de van Maleischen oorsprong zijnde „datoeq ampat soekoe” en „datoeq delapan soekoe” parallel loopende instellingen zijn.

Er is door het Europeesch bestuur niet gestreefd die instellingen op zijde te stellen, integendeel, vooral in Keureutoë zijn de toea peuët thans

(1) Alles hangt af van den persoon van keutjhi' en oelëëbalang.

nagenoeg onafhankelijke oelèëbalangs, die nauwelijks het gezag van T. Tjhi Keureutoë erkennen.

De aandacht moet nog gevestigd worden op den Maleischen invloed ter Westkust, waar in het landschap Tapa Toean nog het soekoeverband gehandhaafd werd. Het gebied van Meulaboh is op verzoek der landschapshoofden in navolging van Groot-Atjeh en Pidië thans ook verdeeld in „Moekims”.

Voor godsdienstzaken staat laatstgenoemde terzijde de „kali”. In Groot-Atjeh zijn de oelèëbalangs thans Gouvernementsambtenaren (Staatsblad 1881 No. 83), althans formeel. Men kan in hen echter nog steeds niet anders zien dan door het Gouvernement bezoldigde volkshoofden. Met het erfelijkheidsbeginsel wordt ook ten aanzien van hen rekening gehouden.

B. Gajo- en Alaslanden. In tegenstelling met eigenlijk Atjeh staat hier volgens Van Vollenhoven het verwantschapsrecht voorop. Men ontmoet in het algemeen dooreenwoning van stammen en onderdeelen daarvan, de geslachten. De geslachten in het Gajoland zijn, al wonen ze dooreen en al zijn ze territoriaal verspreid, gesloten eenheden, elk onder haar eigen hoofd; zij — en niet de dorpen met hun gehuchten — zijn vanouds de eenige rechtsgemeenschappen. Echter is sinds 1903 door ons gezag boven deze genealogische republiekjes een zesledig zelfbesturend rijk „het Gajoland” gesteld. Elk der Gajosche geslachten staat onder een rōdjö, die slechts regeert in samenwerking met alle getrouwde mannen. Hier en daar heeft de rōdjö een bōdöl of agent. Naast den rōdjö staan als handlangers de toeö en de imöm voor godsdienstzaken. Een Gajosch dorp bevat meermalen meer dan één rōdjö. Het karakteristieke verschil tusschen den Atjehschen keutjhi en den Gajoe'schen rōdjö is wel dat eerstgenoemde, hoewel vertegenwoordiger der belangen van de gampong, toch den oelèëbalang achter zich heeft. De Gajosche rōdjö kan alleen dat doen waarmede alle „saudörö's” instemmen.

Boven de blah's vindt men de kedjoeron oorspronkelijk vier natuurlijk, wjl aangesteld door Atjeh:

twee in het meergebied,
 een „ „ Dörötgebied,
 „ „ de Gajo Loeös.

Later aangevuld voor het meergebied met rōdjö Tjeq van Bobosan en kedjoeron Aboq voor Serbodjadi.

Hun gezag is territoriaal en wordt door de Gajo's als legitiem en eerbiedwaardig erkend, hoewel van vreemden oorsprong.

Van het Alasland is het bestuur zeer goed bekend vgl. de „Mededeeling Atjeh” blz. 114—126. Men is er daar thans volkomen in geslaagd de vroeger genealogische marga's territoriaal te maken onder den Pengoe-loe si-empat.

Tot besluit een schematisch overzicht van de Inlandsche rechtsgemeenschappen in het gouvernement Atjeh en Onderhoorigheden:

I. Direct gebied.

Groot-Atjeh.

1. Gampong Keutjhi.
 |
 Moekim (al dan niet zelfstandig) Imeum.
2. Oelèëbalangschap (id.) Oelèëbalang.
 |
3. Sagi (federatief) Panglima Sagi.

II. Indirect gebied.

A. Pidië als Groot-Atjeh behalve de Sagi's.

B. Noord en Oostkust.

1. Meunasah (= Gampong Groot-Atjeh).

- |
 Toeha peuët — Datoe ampat soekoe.
 Oelèëbalang delapan — Datoe delapan soekoe.
 |
 Oelèëbalangschap.

C. Westkust, als Noord- en Oostkust behalve de door ons geschapen Kway XVI met T. Tjhi' Meulaboh aan het hoofd, daar onder de oelèëbalangschappen. Hier is echter op verzoek der hoofden de „moekim” ingevoerd. In Tapa'Toean en Sama Daoen nog de soekoe.

D. Gajo-land.

- Gezin }
 | } genealogisch-democratisch (Rödjö).
 Blah }
- |
 Tjeq-schap (Rödjö Tjeq).
 Kedjoeronschap-territoriaal (Kedjoeron).

E. Alas-land.

Territoriale Marga (Pengoeloe Si-ampat).

- |
 Kedjoeron (Radja Tjeq).

Tapanoeli. In Tapanoeli moeten twee gebieden onderscheiden worden:

- 1o. het Zuidelijk Batakland,
- 2o. het Noordelijk Batakland.

In het eerstgenoemde gebied is de koeria (vroeger ook wel djandjian geheeten), waarmede in Padang Lawas het landschap evenwijdig loopt, de inlandsche rechtsgemeenschap. Zij omvat als regel meerdere kampongs of nederzettingen, welke uit eene moederkampong ontstaan zijn, dan wel voor een deel vestigingen zijn van vreemdelingen op het grondgebied, die hoewel zij een eigen kampong hebben en daarin eigen gezaghebbenden, voor de algemeene zaak hunne belangen verbonden aan die van den grond, waarop zij zich vestigden.

Het bestuur werd oudtijds gevoerd door een raad, waarvan het koeriahoofd (radja penoesenan) voorzitter was en waarin als leden de hoofden van de samenstellende deelen zitting hadden en die vermoedelijk bij meerderheid van stemmen beslissing nam.

Het schijnt aan geen twijfel onderhevig of de oorspronkelijke bestuursinrichting der koeria — d. i. tot voor de invallen der Padri's in de eerste decennia der 19e eeuw — ademde een democratischen geest.

Onze invloed in dit gebied begon op een oogenblik, dat door een oorlog waarbij alles te vuur en te zwaard door de Padri's was verwoest, de geheel geordende maatschappij om zoo te zeggen omver geworpen was en het overgebleven volk zich om de voorgangers d. z. de hoofdengeslachten geschaard had, die daardoor als van zelf een feodale macht kregen.

Waar nu het N. I. Gouvernement zich van diezelfde hoofden bediende voor het opleggen en uitvoeren van haar wil, waartoe zij het door de hoofden in de tijden der Padri-invallen natuurlijker wijze toegevallen gezag, met de haar ter beschikking staande macht schraagde, heeft gaandeweg in de democratische inrichting van het koeriabestuur een ommekeer plaats gevonden en heeft men in de koeria de gezagsuitoefening gekregen door het koeriahoofd, zooals die thans bestaat.

Reeds in 1848 vindt men melding gemaakt van „de afhankelijke” of liever „slaafsche betrekking van den geringen man, tegenover zijn hoofd”.

Wel heeft het koeriahoofd in de nederzettingen, die samen de koeria vormen kamponghoofden naast zich, doch deze zijn meer zijn helpers en de overbrengers van zijn bevelen dan zijn min of meer gelijkwaardige medebestuurders; koeriahoofd en kamponghoofden worden beide verkozen. Het ambt van eerstgenoemde is erfelijk in de familie, waartoe het behoort en ook de laatstgenoemden worden meestentijds uit bepaalde familie's verkozen.

Ten einde de positie der Koeriahoofden die door de invoering van een Inlandsch ambtenaarsbestuur wel heeft geleden zooveel mogelijk te releveeren is de oprichting van Koëriaraden in den geest van de onderafdeulingsraden in Palembang in overweging.

In het Noordelijk Batakland is de Inlandsche rechtsgemeenschap de hoeta, d. i. het dorp waarin de familiebuurt of verwantenwijk onder eigen wijkhoofden.

Uit den hoeksteen van het maatschappelijk leven, uit het gezin met patriarchaal gezag is het dorp de nederzetting gegroeid.

Dat daarin de vader het hoofd van het eerste gezin en zijne nakomelingen door het patriachaal behorende tot de zelfde marga, de „heerscher” en zijn marga de „heerschende” geworden is, ligt voor de hand.

De titel, dien het dorps hoofd in de Bataklanden voert, is mede teeknend voor het krachtig bestaan van het dorp als eenheid. Radja, zoo noemt zich het dorps hoofd, radja zoo noemt hem het volk.

Door toeneming der bevolking werden nieuwe dorpen dikwijls vlak naast het vaderdorp gesticht. Ook wel door onderlinge twisten in de familie van het hoofd, of wanneer dit hoofd zijn dorpelingen niet rechtvaardig bestuurde. Maar de nieuwe vestiging „de sossor”, het gehucht, bleef ondergeschikt aan het vaderdorp. Wel is het voorgekomen, dat vooral door persoonlijke eigenschappen het vaderdorp langzamerhand op den achtergrond kwam en het kind ten slotte de plaats van den vader is gaan innemen.

Zoo groeide het dorp wel uit tot een nederzetting soms met twee, drie of meer sossors, maar het hoofd van het vaderdorp bleef de Radja, de eenheid ging daardoor niet verloren. Hij bestuurt het dorp met zijne wijkhoofden en oudsten. Onder ons bestuur heeft men getracht de talrijke hoeta's door samenvoeging tot grootere rechtsgemeenschappen te brengen en zoo zijn ontstaan de hoendoelans, waarover één van de radja's der samenstellende hoeta's werd aangesteld tot djaihoetan, d. i. de radja, die gevoegd wordt.

Hoewel gekozen uit de in de hoendoelan overheerschende marga, wekte de aanstelling van den djaihoetan steeds wrevel en wrok bij de niet uitverkoren radja's. Om dezen wrevel eenigszins te temperen werd, naast den djaihoetan een tweede radja aangesteld, hetgeen de ontevredenheid maar weinig deed verminderen.

Een rechtsgemeenschap is de hoendoelan dan ook nooit geworden, hoogstens een bestuurs eenheid, waarin de djaihoetan lang niet altijd macht over de hoetahoofden had.

Elders in de Karo- en Pakpak-landen staat de dorpsbond onder den raad van hoofden der moederdorpen. Nog steeds moet dus de hoeta met zijn radja als de rechtsgemeenschap in dit deel van Tapanoeli aangemerkt worden.

Intusschen is men doende om te trachten langs anderen weg door aaneensluiting van hoeta's tot grootere rechtsgemeenschappen te komen.

In Zuid-Tapanoeli waar gouvernement-rechtspraak is ingevoerd hadden de koeriahoofden rechtsmacht, welke hen ontvallen is bij de invoering in 1916 van het districtsbestuur op hetwelk de uitoefening daarvan krachtens het Sumatra-reglement is overgegaan.

In Noord-Tapanoeli is de bevolking gelaten in het bezit van eigen rechtsmacht. Ten deele vloeien hieruit de inkomsten den hoofden toe.

(Zie het Adatrecht van Nederlandsch-Indië; Weller in Tijdschrift voor Nederland's Indië 1846, 2e deel, blz. 149 e. v.; de Batakspiegel).

S u m a t r a's W e s t k u s t. De Inlandsche gemeente ter Sumatra's Westkust is de nagari, welker scherp begrensde gebied alle bebouwde en onbebouwde gronden omvat, waarop de ingezetenen — d. i. die personen, die volgens het adatrecht deel uitmaken van de die nagari samenstellende familie's en die als gelijkwaardigen rechthebbenden zijn in het familie-goed (harta poesaka) — met uitsluiting van die van andere nagari's, beschikkingsrechten uitoefenen. Zij heeft een eigen bestuur van volkshoofden en een eigen vermogenswezen; zij heeft een eigen adatgeestelijkheid en een eigen adatrechtspraak, uitgeoefend door de gezamenlijke adathoofden, wier uitspraken al dan niet vatbaar zijn voor hooger beroep op een rapat van de gezamenlijke volkshoofden der adat-federatie, waartoe de nagari behoort.

De nagari is een territoriale en staatkundige eenheid, volgens den Menangkabausche adat een kring met eigen balai (oorspronkelijk en ook nu nog wel raadzaal in de open lucht, later werd veelal een raadhuus — roemah balai² — gebouwd), eigen masjid (soms meer dan een naar mate het aantal nederzettingen, die samen de nagari vormen, grooter is) voor den Vrijdagsdienst en met één adat, d. w. z. adatinstellingen zonder schakeeringen.

Bij staatsblad 1914 No. 774 werd de rechtspersoonlijkheid van de nagari boven twijfel gesteld en in de artikelen 1 en 2 haar bestuur geregeld, hetwelk zou bestaan uit een raad van volkshoofden, gevormd door de eerste hoofden der oudste familie's in de nagari en een nagarihoofd.

De overweging dat de ontwerper der regeling blijkbaar te veel het oog had gehad op oude adattoestanden en alles weer zooveel mogelijk in de oude vormen had willen terug dringen en daarbij voorbij had gezien, dat men aldus doende tegen den stroom oproeit en dat — waar de Inlandsche maatschappij zich meer en meer in democratischen zin ontwikkelt en oude adatregels en adatinstellingen zooals bij het matriarchaat en bij de harta poesaka meer en meer beginnen te verworden — het van een goed en vooruitziend politiek beleid getuigt, indien men aansluiting zoekt bij de nieuwe richtingen welke zich baan breken, en indien men zelfs, wanneer omtrent de verdere ontwikkeling dier richting geen twijfel meer kan bestaan zoo noodig daaraan een steunpunt aanbiedt door reeds dadelijk eenige schreden vooruit te gaan, deze overweging leidde tot een herziening der Inlandsche ordonnantie voor Sumatra's Westkust bij staatsblad 1918 No. 677.

Ingevolge artikelen 1 en 2 dier ordonnantie wordt het bestuur over elke Inlandsche gemeente in Sumatra's Westkust thans gevoerd door een Inlandschen gemeenteraad en een gemeentehoofd en is die raad samengesteld uit:

- a.* de volkshoofden of oudsten van de gemeente, die wegens het plaatselijk gebruik voor het lidmaatschap in aanmerking komen of zoolvenen hunner als daarvoor worden aangewezen in gemeen overleg volgens plaatselijk gebruik.
- b.* leden door of namens het hoofd van gewestelijk bestuur na candidaatstelling door de daarvoor in aanmerking komende gemeentegenooten benoemd in die gemeenten, die het verlangen te kennen geven om ook anderen dan de onder *a* bedoelde hoofden of oudsten als leden in den raad op te nemen.

Het hoofd van gewestelijk bestuur stelt na overleg met de betrokken gemeente het aantal der onder *a* en *b* bedoelde leden van den raad vast.

Het gemeentehoofd dat uit en door den raad gekozen wordt, is leider van het college en belast met de uitvoering der beslissingen van den raad, terwijl hij verder met het dagelijksch bestuur van de gemeente is belast, de gemeentekas onder zijn beheer heeft en de gemeente in en buiten rechten vertegenwoordigt (voor verdere bijzonderheden wordt verwezen naar L. C. Westenek. *De Menangkabausche nagari*. Uitgave Ec. Bur. Afd. XVII; H. Beeuwkes. *De werkelijke regeling der Inlandsche gemeente ter Sumatra's Westkust en haar bestaan als rechtspersoon* (Koloniaal Tijdschrift, eerste halfjaar 1916, blz. 561); H. W. Stap. *De nagari-ordonnantie ter Sumatra's Westkust* (Staatsblad 1914 No. 774) en eenige daarmee samenhangende onderwerpen in Tijdschrift B. B. Dl. 53 blz. 697 e. v.).

Z u i d - S u m a t r a. In het grootste deel van Zuid-Sumatra (Korintji, Palembang, Benkoelen) is de volksordening zuiver territoriaal; boven het dorp (doesoen) heeft men dorpsbonden (mendapa in Korintji) of district (marga in Palembang en Benkoelen). In een ander deel (Djambi zonder Korintji, Redjang en Leboeng, Lampongs) heeft men ook het dorp onder het district of dorpencomplex (behalve in de Lampongs waar de marga als rechtsgemeenschap vernietigd is), maar in het dorp kent men daar de verwantengroep in de familiewijk een zuiver genealogische verwantschap alzoo.

Op het Pasemahplateau (Palembang) kent men de volksordening naar stamgenootendorpen. De familie als rechtsgemeenschap kent men nog in boven-Djambi, terwijl in beneden-Djambi het district als territoriale eenheid door ons is geschapen.

Deze dorpen hebben eigen vermogen, doesoentuinen, doesoenkassen, margakassen en margabezittingen (raadszaal, masdjid, aanlegplaats met trap, margaprauw).

De margakassen zijn onder den invloed van het Europeesch bestuur, vereenigd tot onderafdeelingskassen, oorspronkelijk met het doel het beheer bij het bestuur in betere handen te doen berusten dan bij de Inlandsche hoofden, met behoud echter van het karakter van gemeenschappelijke *adatkas*, ten onrechte bij de oprichting van onder-

afdeelingraden (Staatsblad 1918 No. 350 t/m 352) tot de bezitting van den onderafdeelinraad gebracht, daarmede aan het beschikkingsrecht van de autonome marga onrecht plegende.

Aan het hoofd der dorpswijk staan genealogische hoofden Toea kelehoe of toea tengganeï (Djambi) of adjunct-dorpshoofden poenggawa's Lampongs, Palembang, Benkoelen.

Gewoonlijk wordt een poenggawa verkozen en erkend op elke 50 heerendienstplichtigen, welke aantal een dorpswijk vormt.

Aan het hoofd der dorpen staan dorpshoofden (depati, rio prowatin, datoek).

Naast dezen vindt men moskeebeambten. De dorpshoofden beschikken over eenige heerendienstplichtigen in dienstuitoefening op reis, en gemeentedienstplichtigen bij dienstverrichting binnen het dorpsgebied. Thans zijn deze diensten veelal afgeschapt dan wel afgekocht.

Eveneens zijn afgekocht de hoofdendiensten waartoe de bevolking verplicht is, welke afkoopsommen (koelie-boedjanggelden) naast adatinkomsten voortvloeiende uit de verleening van bijstand bij huwelijk en uit rechtspraak de gemeentelijke inkomsten der hoofden vormen.

Men kent bovendien gemeentelijke en districtsheffingen.

In alle zaken de marga en het dorp betreffende heeft overleg plaats met de oudsten in het dorp.

Boven de dorpshoofden staat het hoofd der marga (pasirah) met zijn adjunct (penbarep hoofd der pasirahdoesoën).

Het dorpshoofd heeft somtijds, het margahoofd altijd rechtsmacht in kleine adatdelicten en civiele vorderingen, behalve in de Lampongs waar Gouvernementsrechtspraak werd ingevoerd. De hoofden worden verkozen bij meerderheid van stemmen; in enkele streken wordt na overleg met het bestuur een kandidatenlijst opgemaakt. De rechtsmacht berustte van ouds bij dorpen en marga's.

De berechting van grootere geschillen en delicten vindt plaats in een rechtbank samengesteld uit de margahoofden als leden en de besturende ambtenaar als leider.

L a m p o n g s c h e D i s t r i c t e n. Volgens de overleveringen bevolkt door volksstammen uit het Zuid-Westelijk deel van Palembang en het Zuidelijk deel van Benkoelen. Deze stammen — boerrai — stichtten hier dorpen — tjoen of pekon — bewoond door verschillende familie-groepen — soekoe.

Een hoofdmiddel van bestaan vormde de ladangbouw. Door dezen rooibouw, welke verplichtte langen tijd op grooten afstand van het moederdorp te verblijven, ontstonden gehuchten — amboelan — die bij uitbreiding tot kampong werden verheven en van waaruit zich weer amboelans vormden.

Daar waar het stamverband hecht genoeg bleek, bleven deze gehuchten, dorpen en moederdorpen één geheel uitmaken onder den naam van marga.

Toentertijd werden de afstammelingen van de hoofdleiders der emigratie — penjimbang marga — penjimbang tioeh en penjimbang seekoe — als eigenlijke adathoofden en bestuurders aangemerkt, wyl zij rechtspraken, de handhavers van den adat waren en hun gebied tegevenover deden vertegenwoordigden, terwijl hun waardigheid erfelijk was. De marga was de Inlandsche rechtsgemeenschap.

De invloed, die deze hoofden op den gang van zaken uitoefenden was echter geheel afhankelijk van hunne persoonlijkheid, omdat zij verplicht waren de zaken welke de kampongs en geslachten betroffen in onderling overleg met de oudsten of voornaamsten — batin — en de hoofden van huisgezinnen — menak, gehuwden — te regelen.

Voor hunne bemocienissen genoten de margahoofden eenige inkomsten en hadden recht op persoonlijke diensten bij het bewerken hunner ladangs en den bouw hunner woningen.

Deze toestand bleef bestendig onder de Bantamsche vorsten en in den eersten tijd van ons rechtstreeksch bestuur. Nadat echter in 1856 als gevolg van een expeditie ons gezag in de Lampongs steviger gegrondvest was, begon men aan de volksinstellingen te tornen.

Daar waar de gelegenheid zich voordeed werden de marga's als adatrechtsgemeenschappen vernietigd en de penjimbangs niet meer als vertegenwoordigers van het volk erkend. De tijoehs en seekoe's werden territoriale eenheden, dorpen en wijken, die met terzijdestelling der penjimbangs tijoeh en seekoe werden bestuurd door bij volkskeuze aangewezen en door het Europeesch bestuur erkende kampong- en wijkhoofden.

Op den duur heeft de bevolking zich met deze verkrachtiging van de landsinstellingen vertrouwd gemaakt, zonder echter den ouden adat te kunnen vergeten, zoodat men naast het door ons ingestelde bestuur van kampong- en seekoehoofden nog adathoofden in de marga, in de kampong en in de seekoe aantreft, die in adataangelegenheden hun oude positie handhaven en die onder bepaalde omstandigheden een voorsprong genieten boven de gekozen hoofden.

Intusschen is onze inmenging zoo doeltreffend geweest dat van een reconstructie der vroegere rechtsgemeenschap, die de marga was, in vele streken geen sprake meer zou kunnen zijn.

Aan den anderen kant hebben zich de oude adatinstellingen tegen de verdrukking in gehandhaafd, zoodat ook thans nog enkele marga's als territoriale eenheid voortleven.

De Inlandsche rechtsgemeenschap is echter als regel thans de kampong, als hooge uitzondering de marga, terwijl het bestuur gevoerd wordt door verkozen hoofden.

Daar waar de bevolking nog sterk aan haar oude gebruiken gehecht

is, komt het wel voor dat het kamponghoofd tevens de hoogste penjimbang is en dat penjimbangs als soekoehoofd d.i. wijkhoofd fungeeren.

De regel is echter dat ieder zich voor de betrekking van kamponghoofd candidaat kan stellen. Het schijnt echter wel voor te komen, dat de door ons bestuur aangestelde hoofden bij de uitoefening van hun taak de medewerking der adathoofden inroepen, die medewerking hier en daar zelfs niet kunnen ontberen. (Zie voor verdere bijzonderheden de Waal Onze Indische Financiën dl. V. en Dr. Broersma De Lampongsche districten).

B a n k a. In Banka was tot aan het optreden van den Resident Engelenberg van een Inlandsche rechtsgemeenschap geen sprake, hoogstens van samenwoningen, welke haar ontstaan te danken hadden aan bemoeienissen van ons bestuur en gevolg waren van een door dat bestuur gevoelde behoefte.

Aan het hoofd dezer samenwoningen stond een door het bestuur benoemde en bezoldigde mandoer, die niet zelden zelfs oorspronkelijk niet in de samenwoning leefde, niet eens altijd Bankanees was, wiens voornaamste bezigheid bestond in het zorgdragen dat de heerendienstplichtigen op tijd de van hen geëischte diensten verrichtten en in het algemeen dat de bestuursbevelen naar behooren werden nagekomen.

Die mandoer was de eenige bestuurder, terwijl dorpsautonomie vrijwel als iets onbekends kon worden aangemerkt.

Daarin is na het optreden van den Resident Engelenberg verandering gekomen. De Inlandsche gemeente is geschapen in zooverre dat haar de beschikking is gegeven over gronden en dat haar een begrensde politieel gebied is aangewezen, terwijl het bestuur is opgedragen aan een raad van notabelen onder leiding van een gemeentehoofd, dat na overleg met de bevolking wordt benoemd.

Deze regeling heeft een paar jaar als proef gewerkt en dermate voldaan dat de afkondiging van een Inlandsche gemeente-ordonnantie voor Banka aanstaande mag worden geacht.

Deze zal op den voet van de proefregelingen vermoedelijk den collegialen bestuursvorm huldigen en zal het bestuur over de Inlandsche gemeente op Banka d.i. de kampong, wel worden opgedragen aan een verkozen raad en een gemeentehoofd. (Zie het Adatrecht van Ned.-Indië door Mr. van Vollenhoven afl. 5).

B i l l i t o n. Evenals op Banka is op Billiton van een Inlandsche rechtsgemeenschap met adatbestuur niets te bespeuren. De bevolking leeft bij voorkeur op de ladangs. Op samenwoning in bepaalde plaatsen van samenwoning wordt zooveel mogelijk gewerkt; kamponghoofden (mandoers) door het gouvernement bezoldigd onder verplichting in de kampong te wonen, brengen de bevelen van Europeesch en Inlandsch bestuur (districtshoofden) aan het volk en zorgen voor uitvoering,

Gestreefd wordt evenals op Banka en Riouw naar de vorming van een hecht kampongverband hetgeen uiteraard slechts langzaam vordert.

Riouw en Onderhoorigheden. Dorpen in den zin van Inlandsche gemeenten treft men in het voormalig sultanaat van Lingga Riouw niet aan, hetgeen misschien zijn oorzaak vindt in den despotischen aard van het vroegere vorstenbestuur en het binnendringen van talrijke vreemdelingen.

Op plaatsen van samenwoning zijn van ouds hoofden aangesteld, niet door en in overleg met de belanghebbenden als vertegenwoordigers van het volk tegenover het centrale gezag, doch door dat gezag als een onontbeerlijke schakel voor een behoorlijk bestuur en dientengevolge bezoldigd, eerst door of vanwege den Sultan en, na de opheffing van het sultanaat, van Landswege.

De kamponghoofden zijn dan ook geen volkshoofden, doch Gouvernementsdienaren, die zonder medewerking der dorpsgenooten benoemd en ontslagen worden. Zij bekommeren zich dan ook niet veel om de belangen der kampong.

De grenzen der kampongs zijn niet bepaald.

Eenige inkomsten hebben zij niet. Wat aan adatheffingen als retributie voor het in ontginning brengen van woeste gronden, leges voor afgegeven bewijzen van Inlandsch grondbezit enz. binnenkort of uit exploitatie van passerloodsen verkregen wordt, wordt gestort in de onderafdeelingskassen.

Door het bestuur worden pogingen gedaan om dorpsgemeenschappen met samenwoning tot grondslag, te vormen welke pogingen veel kans van slagen hebben.

Onder het sultansbestuur was Lingga Riouw verdeeld in provincies, aan wier hoofd ambtenaren van den Sultan, meestal tot zijne familieleden behorende, met den titel „amir” stonden. Na de inlijving is die indeeling in provincies die den naam van districten kregen, behouden. De amirs die zooveel mogelijk gehandhaafd bleven, kregen den titel van districtshoofd.

Zij treden op als alleen sprekende rechters, met dezelfde bevoegdheid als de magistraat in streken waar de gouvernementsrechtspraak is ingevoerd.

Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo.

A. Maleisch gebied. Wat het Zuid-Oosterlijke, het Maleische gedeelte van dit gewest betreft is er van kampongautonomie weinig meer te bespeuren.

De kamponghoofden worden wel door de bevolking gekozen doch door den afdeelingchef bevestigd en ook wel door dezen aangesteld.

Ontslag wordt door laatstbedoelde verleend. De lust om kamponghoofd te worden is vooral in de kleinere kampongs niet groot. Het was nog in de jaren 1907—1911 volstrekt geen uitzondering dat personen werden aangesteld, die noch uit de betrokken kampong geboortig waren, noch daar verblijf hielden.

Hen staan terzijde een wakil, een djoeroetoelis en pengéraks. Deze lieden worden benoemd en ontslagen door de onderafdeelingshoofden. De pengéraks d. w. z. zij die zorgen voor het uitkomen van de heeren-dienstplichtigen (érakenheerendienst), worden aangesteld over een vastgesteld aantal heeren-dienstplichtigen. Hun aantal wisselt in elke kampong dus af naar gelang van het totaal der dienstplichtigen. Behalve voor het toezicht op de heeren-diensten worden de pengéraks door het kamponghoofd (pembekel, pembakal) ook voor allerlei bestuurswerk gebruikt.

Bezoldiging van het kamponghoofd, wakil en pengérak wordt gevonden uit een omslag over de kampongbevolking van f 0.75 per persoon en per jaar.

Zoowel de pengérak als de wakil zijn willekeurige personen, die het kamponghoofd feitelijk naar willekeur zelf kiest uit zijn kamponglieden, onder nadere goedkeuring van het onderafdeelingshoofd, zonder dat hij zich daarbij aan de wenschen der bevolking of aan bestaande mogelijke vroegere adatvoorschriften behoeft te houden.

Autocratischer ingericht kampongbestuur is wel niet denkbaar. De bevolking wendt zich dikwijls met voorbijgang van het kamponghoofd rechtstreeks tot den Inlandschen of Europeeschen bestuursambtenaar.

Wel heeft natuurlijk ten slotte het kamponghoofd rekening te houden met de wenschen der kampongbevolking en zal hij dus niet nalaten zoo noodig met haar overleg te plegen, doch hij is ook ten aanzien van de kampongbelangen ten slotte degeen, die alleen beslist, en aangezien hij volkomen afhankelijk is van het bestuur (Europ. en Inl.) dat hem aangesteld heeft, wordt het volk dus ook in haar eigen huishouding door het bestuur voortdurend gemaszregeld.

Een uiting hiervan is de nog tot voor kort en wellicht ook thans nog door de bestuursambtenaren gevolgde gewoonte om geen onderscheid te maken tusschen heeren-diensten en gemeentendiensten en wat men gemeentendiensten zou kunnen noemen mede in de heeren-dienststaten op te nemen.

Het kamponghoofd heeft geen rechtsmacht.

Aan de bovenomschreven ontaarding der Inlandsche rechtsgemeenschappen zal wel in belangrijke mate schuld hebben gehad het jarenlang met kracht doorgevoerde stelsel van hetgeen men zou kunnen noemen „kampongverbetering”. De bevolking werd gedwongen hare woningen volgens bepaalde voorschriften alleen langs de wegen te plaatsen, waardoor het typisch aspect, hetwelk Inlandsche kampongs elders vertoonen,

geheel verloren is gegaan. Hier en daar rijen zich de huizen kilometers ver en ononderbroken langs de wegen en gaan de kampongs ongemerkt van de eene in de andere over.

Ongetwijfeld is deze maatregel in het belang van de hygiëne en van eene behoorlijke bestuursuitoefening geweest, doch zij heeft het eigen leven der bevolking geheel ontwricht.

Dat het geraden is dit stelsel te laten varen bij een intelligente en economisch zich omhoog werkende bevolking als de onderwerpelijke, behoeft wel geen betoog.

De reconstructie van het vroeger bestaande kampongverband is voor het huidig bestuur een onderwerp van bijzondere zorg.

In enkele onderafdeelingen is men begonnen het z.g. schoolfonds in beheer te geven aan eene Commissie bestaande uit het kamponghoofd en eenige ontwikkelde Inlanders. Deze proef heeft volgens bekomen mededeelingen goed voldaan.

Van eigen fondsen is bij de kampongs overigens geen sprake.

Adatinkomsten worden in het Maleisch gebied nergens geheven. De negerikassen zijn thans niets meer dan z.g. passerfondsen bedoeld in Bijblad 8311, die hunne inkomsten krijgen uit de passers en andere aan de kas toebehoorende gebouwen. De kassen worden door den Controleur beheerd, terwijl nu zeggenschap van hoofden en bevolking uitgesloten is.

B. Dajaksch gebied. In de Dajakstreken zijn de Inlandsche rechtsgemeenschappen beter intact gebleven tengevolge van hunne meer geïsoleerde ligging, waardoor het bestuur zich wel meer van inmenging moest onthouden. Aan het hoofd der kampongs staan evenals in de Maleische streken pembekels, terwijl verschillende kampongs tot denzelfden stam behorende, vereenigd zijn tot onderdistricten, aan welker hoofd onderdistrictshoofden (volkshoofden) staan. Geheel zuiver is die indeeling echter niet geweest, zoodat het voorkomt, dat men in een onderdistrict meerdere stammen vereenigd vindt. De pembekels hebben recht op de wang tiga talen, terwijl voor de onderdistrictshoofden de z.g. wang kahormatan of „wang onder” wordt opgebracht (*f* 0.50 per persoon en per jaar). Het slecht binnenkomen van deze wang kahormatan is oorzaak dat er niet veel lust voor het ambt van onderdistrictshoofd bestaat en verschillende reeds gevormde onderdistricten weer opgeheven zijn. Ook in de Dajaksche streken worden adatinkomsten zoo goed als niet ontvangen.

Menado. Minahasa. Zie: Van Vollenhoven. Het adatrecht van Nederlandsch-Indië blz. 326 e. v.

Graafland Dl. I blz. 60 e. v.

Van ouds waren hier de rechtsgemeenschappen deels territoriaal deels genealogisch; het district, het dorp en de familie.

Later is hier naast ontstaan de Christengemeente.

Het district, pakasaän, heeft tegenwoordig als rechtsgemeenschap weinig beteekenis meer, in ieder geval minder dan Mr. Van Vollenhoven veronderstelt. Het is een administratieve eenheid geworden.

Wel is waar bestaan nog enkele districtseigendommen doch verder valt van een eigen bestaan, een eigen leven van het district niet veel meer te bespeuren.

Het beschikkingsrecht over den grond is de districten door de domeinverklaring ontnomen.

De districtshoofden, hoewel in den regel uit de oude hoofdenfamilies verkozen, worden willekeurig geplaatst en overgeplaatst, zoodat zij thans werkelijk volslagen Gouvernementsambtenaren zijn, al valt het niet te ontkennen dat hun positie nog wel het een en ander van die der vroegere volkshoofden heeft overgehouden.

De Negorij in de Minahasa. De dorpen in de Minahasa hebben hun ontstaan te danken aan uitzwermingen van de tot de moedernegorij eener pekasaän behorende personen. Aangezien men geen duurzame rechten kon verkrijgen op gronden, niet gelegen binnen het gebied van den stam, waartoe men behoorde, werden alleen die gronden in beslag genomen of ontgonnen, welke van het eigen stamgebied deel uitmaakten, zoodat een nieuw gesticht dorp steeds bleef behooren tot de pekasaän waaruit het was voortgekomen. De nederzetting werd aanvankelijk van de moedernegorij uit bestuurd, vervolgens door benoeming van een hoofd meer aan zich zelf overgelaten en ten slotte als zelfstandige negorij erkend.

Is op Java een district niets anders dan een zuiver administratief-rechtelijk geheel, zonder historisch zelfstandig bestaan (tenzij, zooals hier en daar het geval is, het district als landschapje eertijds onder een door den Souverein aangestelden of erkenden Regent was gesteld), in de Minahasa is het „district” de oorspronkelijke staatkundige eenheid geweest binnen welke de dorpen zijn ontstaan, eene rechtsgemeenschap welke echter sedert de Minahasa onder Nederlandsche Souvereiniteit staat, niet meer „Souverein” is.

Van het district als rechtsgemeenschap is thans niet veel meer overgebleven, daartegenover hebben de negorijen, zonder zich echter uit het districtsverband los te rukken, zich langzamerhand tot zelfstandige eenheden, tot Inlandsche gemeenten, ontwikkeld ⁽¹⁾.

Ofschoon de opkomst der negorijen het district gedeeltelijk heeft teruggedrongen en het district de beschikking over het domein heeft verloren ⁽²⁾, terwijl het ook door de regeling van het districtsbestuur

⁽¹⁾ Vgl. Adatrecht bundel I X blz. 25 e.v.

⁽²⁾ Vgl. Staatsblad 1875 No. 199a, de erfpachtsordonnantie in Staatsblad 1877 No. 55 en de ontginningsordonnantie laatstelijk Staatsblad 1896 No. 107.

en de invoering van het Reglement op het Rechtswezen in de residentie Menado zijne beteekenis als rechtsgemeenschap langzamerhand vrijwel heeft ingeboet, zoo bestaan tot op den huidigen dag nochtans instellingen, verklaarbaar uit dat voormalig zelfstandig bestaan, welke in meerdere of mindere mate de behartiging van districts- althans van gemeenschappelijke negorijbelangen ten goede komen.

Beteekenis der dorpen. Dit in sommige opzichten blijven voortbestaan van het district als zelfstandig lichaam met eigen bezittingen belette niet dat de dorpen daarbinnen zich langzamerhand tot wat men thans zou mogen noemen Inlandsche gemeenten ontwikkelden. Elke negorij — men telt een 300-tal dorpen, — heeft haar eigen, binnen nauwkeurig bepaalde grenzen omsloten ressort, haar eigen bestuur en haar eigen bevoegdheden.

Negorij-bestuur. Aan het hoofd van het negorij-bestuur staat de Hoekoem Toewa. Oudtijds werd deze rechtstreeks door het districts-hoofd benoemd, doch sedert de Resident Janszen in 1854 het stelsel van verkiezing door de negorij-leden invoerde is deze instelling blijven bestaan en is de benoeming door het Hoofd van gewestelijk bestuur in den regel de bevestiging eener volkskeuze; alleen wanneer om bijzondere redenen of omstandigheden, ter beoordeeling van het Gewestelijk Bestuurshoofd, aanstelling van een nieuw dorpshoofd zonder voorafgaande verkiezing wenschelijk geacht wordt, vindt aanstelling rechtstreeks door den Resident plaats ⁽¹⁾.

Verkiezing — waartoe binnen één maand na het openvallen der functie alle kiesgerechtigden in de negeri door het districtshoofd, na overleg met den betrokken Controleur van het Binnenlandsch Bestuur, worden opgeroepen, — is regel. Wordt geen volstreekte meerderheid verkregen, moet om de een of andere reden de verkiezing ongeldig verklaard worden of oordeelt het Hoofd van gewestelijk bestuur om bijzondere redenen de aanstelling van den gekozene niet raadzaam, dan vindt herverkiezing plaats in welk geval de Resident, wanneer de door de bevolking gekozen persoon voor het ambt van negorij-hoofd ongeschikt wordt geacht, zich de aanstelling van een meer geschikt persoon heeft voorbehouden.

Het negorijhoofd is, onverminderd de verplichtingen, hem opgelegd in het Reglement op het rechtswezen in de residentie Menado (Staatsblad 1882 No. 27), in het algemeen administratief aansprakelijk voor den goeden gang van zaken het beheer en de huishoudelijke belangen, de gemeente betreffende.

⁽¹⁾ Vgl. art. 1 van het besluit van den Resident van Menado ddo. 5 November 1898 No. 666, gewijzigd bij diens besluit van 23 Februari 1900 No. 100.

Zijne inkomsten bestaan, behalve uit collecteloön voor de inning van belastingen, uit de beschikking over de persoonlijke diensten, waartoe de mannelijke negorijbevolking te zijnen behoeve verplicht is, e.q. over de afkoopsommen daarvan. De op de adat steunende instelling dezer pinontol- en toelangendiensten is bij gewestelijk besluit geregeld (¹).

Behalve uit den Hoekoem Toewa bestaat het negorijbestuur, waarvan de formatie door den Resident wordt vastgesteld, (²) uit de wijkhoofden of kapala djaga, waartoe mede de lulandsche landmeter (pengoekoertanah) gerekend wordt, voorts uit den negorijschrijver en uit de mewetengs of assistenten der wijkhoofden.

De kapala djaga — elke wijk bestaat gemeenlijk uit een 25 tal woonerven van belastingplichtigen — worden krachtens de gewestelijke regeling door het Districtshoofd na overleg met den controleur der betrokken afdeeling benoemd en ontslagen; de mewetengs na raadpleging van het betrokken negorijbestuur eveneens door het Districtshoofd, echter buiten bemoeienis van het Europeesch gezag.

De leden van het negorijbestuur zijn vrijgesteld van heeren- en negorijdiensten en van de betaling van hoofdelijke belasting doch genieten behalve het negorijhoofd, geen rechtstreeksche inkomsten terzake der uitoefening hunner functiën.

N e g o r i j d i e n s t e n . De instelling der negorijdiensten, waaromtrent aan het bestuur is voorbehouden (zie Bijblad 5432 art. 8) om daarin orde en regelmaat en bovenal vermindering van druk voor de negorijlieden te brengen en waarmede de contróle op het beheer en de aanwending der afkoopgelden gepaard gaat, heeft in de eerste plaats ten doel de behartiging van gemeente- in ruimeren zin van gemeenschappelijke belangen der leden eener negorij.

Over het al of niet uitvoeren in negorijdienst van een werk, bijv. het graven van eene waterleiding ten behoeve der tot de negorij behorende bouwvelden, beslist de meerderheid der tot het kiezen van een negorijhoofd bevoegde personen.

De band die het dorp aan het district hechte en in zekeren zin nog hecht, is nochtans niet geheel verbroken. Er bestaat een groote mate van onderling hulpbetoon tusschen de tot eenzelfde district behorende negorijen.

Niet alleen blijkt dit bij het oprichten en onderhouden van districtsgebouwen, (kantoren, wachthuizen, school, passerloodsen, enz.) doch duidelijk komt dit ook uit bij den aanleg en het onderhoud van waterleidingen

(¹) Deze pinontoldiensten worden thans uitdrukkelijk tot de negorijdiensten gerekend; Historische Nota over art. 57 R.R. blz. 56 en 147. Kol. Verslag 1903 J.L.

(²) Vroeger was dit bestuur eenhoofdig; M.G.S. 13 Januari 1898 No. 87. Zie voorts Bijblad 5434 art. 8 al. 2.

en verbindingswegen, die van belang zijn voor meerdere negorijen van het district (1).

Al wordt in den regel het beginsel toegepast, dat elke negorij slechts die gedeelten van de wegen en waterleidingen aanlegt en onderhoudt, welke binnen het negorijgebied liggen, worden slechts negorijdiensten verricht, voor zooverre de negorij daaraan behoefte heeft en daarvan profiteert. Waar de verhouding van het aantal negorijdienstplichtigen tot de hoeveelheid te praesteeren arbeid ongunstig is, komen de in gunstiger verhouding verkeerende negorijen de kleinere te hulp.

Bij zoodanige dorpswerkzaamheden is het het Districtshoofd dat, in overleg met de negorijhoofden, de taak van elke negorij aanwijst, bij welke taakaanwijzing de grenzen der negorijen als het ware dikwijls wegvallen.

Omtrent negorij-belangen -- het schijnt niet overbodig dit terloops aan te stippen -- heeft de Minahaser een eigen opvatting: het negorijhoofd, zegt hij (2), is „de vader van zijn gemeente en regelt als zoodanig verschillende werkzaamheden, die elders een geheel privaat karakter dragen; zoo werden tot voor zeer korten tijd de wegen naar de bouwvelden, onverschillig of deze communicatiën voor de geheele gemeente dan wel voor slechts enkele personen van nut waren, in negorijdienst onderhouden (3) en nog eigenaardiger is het, dat de lijkbezorging wordt beschouwd als eene verplichting aan de praestatie waarvan de door het negorijhoofd aangewezen personen zich niet mogen onttrekken. Regel is het tot nog toe, dat het negorijhoofd de personen aanwijst, die het graf moeten delven, de lijkst hebben te vervaardigen, den overledene grafwaarts hebben te dragen, enz.

Feitelijk behooren deze aangelegenheden meer thuis op het gebied van het onderling hulpbetoon, het „mapaloes” der Minahassa; in het oog der bevolking echter geldt het hier een negorij-belang.

Hoe dit echter ook zij, zeer zeker versterken deze gewoonten en gebruiken den band tusschen de negorijgenooten onderling.

Bezittingen van de negorij. De eigendommen of bezittingen der Minahasasche negorij waren tot dusver van luttel betekenis. Een gemeentekas bestaat eerst sedert kort; kantoren, wachthuizen of passerloodsen behooren meest aan het district en, werden deze aan de negorijen toegewezen, met vrijheid om naar goedvinden

(1) Omtrent dammen, waterwerken, enz. leest men in Bijblad 5434 sub a: Deze werken zijn tot dusver altijd in negorijdienst verricht en daar geen aanleiding bestaat om in dien toestand voorshands verandering te verwachten of te brengen zullen daaraan geene heerdienstplichtigen mogen worden tewerkgesteld zonder voorafgaande machtiging van den Gouverneur-Generaal.

(2) Zie Kol. Verslag 1903 Bijlage J.I.

(3) Thans (Kol. Verslag 1903, Bijlage J.I.) worden de tuinwegen niet in negorijdienst onderhouden, maar door de belanghebbende tuinbezitters zelf.

daarover te beschikken, dan zouden zij vermoedelijk reeds spoedig in vervallen staat verkeerden, daar de gemeente waarbinnen die opstallen zich bevinden, voor zich zelf bij het behoud daarvan niet voldoende belang heeft. Kerken behooren aan de godsdienstige gemeenten ⁽¹⁾ en scholen zijn vaak het gemeenschappelijk eigendom van eenige negorijen.

Het grondbezit der Minahasasche negorij is beperkt en is bestemd vooral ten algemeenen nutte. Communaal bezit van bouwvelden, zooals dit op Java bestaat, is in de Minahasa onbekend; ambtsvelden voor de negorijbesturen worden in de Minahasa niet aangetroffen ⁽²⁾; sawahs en tuinen zijn in het erfelijk individueel bezit van individuen of behooren toe aan de familiën. Wel rekent de Minahaser tot de ter beschikking der negorij staande gronden (kalakeran negri), die buiten de kom gelegen voormalige bouwvelden, welke bij de stichting eener negorij gezamenlijk zijn ontgonnen, doch sedert verlaten geraakt ⁽³⁾, voorts die welke ten behoeve der Gouvernementscultuur gemeenschappelijk bebouwbaar gemaakt, maar sedert hun beteekenis als tuin verloren. Practisch — als grondkapitaal — heeft deze zaak weinig waarde, terwijl Staatsblad 1898 (juncto 1898 No. 124) sub art. 4 I. A. ad 9 leeggevallen en kennelijk verlaten tuinen voor zoover daarop geen erfelijk individueel bezitsrecht is verkregen, ter beschikking van den Lande stelt.

Het meest van beteekenis is het grondbezit der negorij in de bewoonde kom van het dorp; maar ook dit openbaarde zich voorheen meer geprononceerd dan thans.

Het gemeentelijk grondbezit der Minahasasche negorij bepaalt zich mitsdien feitelijk tot de negorijwegen, enkele tot het dorp behorende pleinen, markt-, begraaf- en andere openbare plaatsen, zoomede tot de erven van de dorpsscholen, voor zoover deze niet in eigendom aan den Lande behooren, en tot de ten behoeve van scholen, kerken en moskeeën aan instellingen van godsdienstigen aard in gebruik afgestane perceelen,

⁽¹⁾ Vgl. het bij het besluit van den Resident van Menado ddo. 13 December 1895 No. 438 aangehecht Kabinetschrijven van den Gouverneur-Generaal ddo. 23 Juli 1892 No. 1.

⁽²⁾ In het taaleigen der Minahasa leeft nog voort de term „tanah oekoeng” welke naar gezegd wordt eene inheemsche benaming voor „apanage” is geweest, een overblijfsel uit den ouden tijd, waarvan men slechts schemerachtige herinneringen heeft. In allen gevalle komen dergelijke gronden hoogst sporadisch voor, en vermoedelijk hebben zij betrekking op ambtsvelden van districts hoofden uit den ouden tijd. Voor zooveel bekend, zijn er thans geen hoofden in de Minahasa, die uit ambtelijk landbezit voordeel trekken.

Voor zooveel deze apanages hebben bestaan (oekoeng, sedert verbasterd tot hoekoem beteekent „hoofd”) is het vermoeden niet ongegrond, dat zij meerendeels uit het bezit der rechthebbenden zijn geraakt of sedert zijn verlaten, als wanneer zij kunnen geacht worden aan het district, aan de negorij toe te behooren tenzij ze tot het staatsdomein zijn teruggekeerd.

⁽³⁾ Kennelijk verlaten gronden — beweert de Minahaser — bestaan er niet; Kol. Verslag 1903 Bijlage J.I.

een recht, hetwelk door de negorij kan worden opgezegd zoolang de grond door de betrokken instelling wordt gebruikt voor het doel, waarvoor deze is afgestaan.

Gorontalo'sche streken. Zie adatrecht van Ned.-Indië blz. 352 e.v.

Waar het zelfbestuur is blijven bestaan treft men aan den radja, bijgestaan door landsgrooten, mantri's, die als ambtenaar djogoegoe, marsaoleh, walaäpoeloe heeten.

In het rechtstreeks bestuurd gebied heeten de 1e districtshoofden marsaoleh en de 2e districtshoofden walaäpoeloe.

Hun positie is te vergelijken met die van de districtshoofden in de Minahasa, hun macht is echter door de groote slaafsheid der bevolking grooter. In het rechtstreeks bestuurd gebied bestaan districtskassen.

De laagste territoriale eenheid is de kampong.

Aan het hoofd staat de „taoe daä”, welke in het rechtstreeks bestuurd gebied door de bevolking wordt gekozen en benoemd door den afdeelingchef.

De taoe daä wordt bijgestaan door de noodige „kapala's dapoer”, die eveneens door de bevolking worden gekozen en door den onderafdeelingchef worden aangesteld.

Celebes en Onderhoorigheden. Rechtstreeks bestuurd gebied. (Afd. Makasser-Soengoe Minasa en Bataeng) en de Boegineesche landen buiten Loewoe.

Wil men een goed inzicht verkrijgen in het bestaan en de wording der rechtsgemeenschappen dan moet men zich geheel losmaken van het begrip „kampong” of „desa”, zooals wij dat elders kennen.

Uitsluitend onder onzen invloed zijn hier en daar wel dorpen, vroeger niet anders dan oorden van samenwoning, tot rechtsgemeenschappen met eigen bestuur en eigen vermogen (gronden) geworden, maar dit is toch alleen daar mogelijk geweest, waar dat dorp de vroegere rechtsgemeenschap, het matowaschap, het gaoekangschap, omvatte.

Want dit waren en zijn nog thans in het bewustzijn van het volk de rechtsgemeenschappen. Met talloze legenden is het ontstaan dezer rechtsgemeenschappen omweven. Voor ons hebben die legenden alleen waarde voorzoover daaruit het reële feit voortkomt, dat de rechtsgemeenschap op Celebes is de met het ornament, gaoekang, aradjang, rijkskleinood innig en wezenlijk verbonden gebied.

Dit gebied heet in de Makassaarsche landen het gaoekangschap, in de Boegineesche landen het matowaschap.

De kleinste territoriale rechtsgemeenschap in Celebes v.z.v. betreft de Boegineesche en Makassaarsche landen is derhalve het aan het ornament gebonden: ornamentschap (gaoekang-matowaschap).

Aan het hoofd daarvan stond in de Boegineesche landen de Matowa in de Makassaarsche landen de Karaeng. Dit waren territoriale gemeenschappen met eigen vermogen (grondenrechten).

Wel zijn later daaruit de rijken ontstaan (Gowa, Bone enz.) maar enkele zijn ook wel altijd buiten het verband dier rijken gebleven.

Beschikkingsrecht over de gronden hadden die vorsten in den aanvang zeker niet. Dit zou onvereinigbaar zijn met de nog steeds levende opvatting, dat het „ornament” de bevoegdheden bezat (vgl. de legenden o. a. bij Matthes).

In het volksbewustzijn is nog steeds het beschikkingsrecht bij het ornament.

De later gevormde rijken zijn dan ook in hun oorsprong niets anders dan bonden van ornamentsgebieden (gaoekang-matowaschappen).

Zeer duidelijk is dit nog in Wadjo waar de Aroe Matowa, niets anders is dan de bondspresident.

Ieder vorst had v a n d e n a a n v a n g a f naast zich een raad een hadat, samengesteld uit de matowa's, de hoofden der ornamentsgebieden.

Zeer beslist zijn de uitspraken dat de rechtsmacht, het waken over de hadat (hier in den zin van volksrecht) bij dien raad berustte.

Slechts in eigenlijk Bone en Makasser is het den vorsten gelukt in dien raad de ornamentshoofden te vervangen door hunne verwanten.

Daardoor is in Bone en Gowa een oligarchie ontstaan, welke echter niet in staat is geweest het oude recht der matowa's te vernietigen.

Wel moet er op gewezen worden, dat die hoofden der ornamentsgebieden vrijwillig op zich genomen hebben bepaalde velden, de kasoewijangvelden, voor den vorst om niet te bewerken. Heerendienst heet dan ook „kasoewijang”.

Hoe de vorsten dit recht hier en daar wisten te vergrooten doet hier niet ter zake.

Ten slotte moet nog met een enkel woord melding gemaakt worden van de volkenrechtelijke bonden, welke meermalen gesloten zijn. De namen leven nog voort.

De „taloe Potjo E” (Bone, Wadjo en Sopeng, vgl. Matthes).

De „adjataparang” (de rijken ten Westen van het meergebied).

De „Masemrempoeloe” (de rijken ten Noorden van het meergebied).

Resumeerende kunnen wij den waren toestand schetsen als volgt:

1. Het ornamentsgebied, met aan het hoofd den bewaarder van het ornament (Karaeng, Matowa, en nog andere titels) een scherp omlinjd territoriaal gebied met eigen vermogen (grondenrecht).

2. Bonden van ornamentsgebieden hier en daar uitgegroeid tot oligarchische rijken, maar steeds met „den aard”, de hadat, oorspronkelijk samengesteld uit de hoofden der ornamentsgebieden naast de gekozen vorsten.

3. De volkenrechtelijke bonden der rijken.

Men mag niet onvermeld laten dat door minder juist inzicht vooral in rechtstreeks bestuurd gebied bij de instelling der regentschappen fouten gemaakt zijn in de bestuursindeeling, welke nooit opgehouden hebben, de oorzaak te zijn van onrust.

De door ons ingestelde kamponghoofden vooral hebben nooit in het volksbewustzijn gezag gehad. Zij ontleenden dat aan het onze.

De regenten hadden alleen gezag in hun ornamentalsgebied niet daarbuiten.

De tegenwoordige Gouverneur is bezig de oude rechtsgemeenschappen te herstellen.

De regent wordt thans door de bevolking, soms door de hoofden verkozen en voorzien van een acte van aanstelling door het hoofd van gewestelijk bestuur. In enkele streken in direct gebied is nog een hadat bekend, die echter voor de praktische bestuursvoering daar geene betekenis meer heeft, en alleen beslist in adatgeschillen.

De regentschappen hebben geen eigen inkomsten. Aan verschillende heffingen is een einde gemaakt.

Rechtsmacht oefenen de regenten niet uit. Inkomsten trekken ze uit ornamentalsvelden of uit schadeloosstelling wegens afstand van pachten. Ook zijn er die van Landwege bezoldigd worden, zoodat ze het karakter dragen van half volkshoofd half gouvernementsambtenaar. De lagere hoofden worden door het volk verkozen en trekken inkomsten uit de ornamentalsvelden. Het bestuur is thans doende, die ornamentalsvelden te beheeren en daaruit de volkshoofden geregelde inkomsten te doen trekken.

II. Loewoe.

Loewoe is het land van de uit den hemel neergedaalde vorsten, de „To manoeroeng”.

Hier zijn wij in het land van zuiver onbeperkte alleenheerschappij, afgeleid uit den Goddelijken oorsprong der vorsten. De eerste vorst is niemand minder dan Batara Goeroe.

Van daar het streven der andere gekozen heerschers op Celebes om hun afkomst van het Loewoesche vorstenhuis te bewijzen.

In het eigenlijke rijk van Loewoe zou het derhalve moeilijk vallen de oude gemeenschappen terug te vinden, ware het niet dat de oude samenstellende deelen bekend zijn.

Deze, zeventien in getal, omvatten het gebied om den kop van de Golf van Bone van Boeriko tot en met Kolaka.

Binnen die deelen vindt men van de kleinste rechtsgemeenschap wel niet veel anders terug dat datgene wat te vergelijken is met onze kampongs.

In dit geheele gebied zal men op den reeds door het bestuur aangevangen grondslag een nieuwen toestand moeten scheppen.

Aangeteekend zij nog dat de „hadat” van Loewoe bestaat uitsluitend

uit door den vorst aangestelde waardigheidsbekleeders. Een geheel ander karakter derhalve dan de „hadat” oorspronkelijk samengesteld uit de ornamentshoofden in het eerste gebied. Slechts de groote hadat van Bone en Gowa, zooals die vervormd werden, komen ermee overeen.

III. Het Toradja-gebied.

Ofschoon deze landen wel altijd de opperhoorigheid van Loewoe hebben erkend, heeft Loewoe zich nooit met het inwendig bestuur bemoeid.

Bij de Saädang Toradja's, omvattende mede het gebied van Boven-Mandar, treft men dan ook de zuivere toestand aan met als kleinste rechtsgemeenschap, de eerste nederzetting onder den stichter en zijn geslacht als hoofd.

Die eenheid is de „boea” (boe = grond) ook wel „penanian” genoemd.

Penanian heeft tot stam het woord: „tani”, dat iets beteekent, dat een afzonderlijke eenheid vormt. Zoo noemt men in het Minahasaisch het nieuw gevormde dorp „petani” en het moederdorp heet „petanian”. Ook bij de Bareë-groep der residentie Menado vindt men het „mopatani” = afzonderen.

Aan het hoofd van de penanian staat de Paringé, bijgestaan door een zeker aantal oudsten „Matoea Oeloe”, afhankelijk van de grootte van de „penanian”.

De paringé wordt ook wel Tomakaka genoemd, maar feitelijk is dit de naam van den „stand” nl. den stand der vrije lieden.

De pénanian is een territoriaal gebied met eigen vermogen.

De pénanians voegden zich onder gelijke omstandigheden als elders tezamen tot „lembangs”.

Aan het hoofd van de lembangs staan de „poeangs” of „madika's”, behorende tot den hoogsten stand, den poeangstand, die zijn afkomst afleidt van de „To manoeroeng”. Uiteraard zijn het de voornaamste onder de paringé's geweest. Hun gezag hangt geheel af van hun persoon, en vindt zijn oorsprong uitsluitend in de behoefte aan een scheidsrechter onderling en aan vereeniging tegen vijanden van buiten.

De Lembangs verbonden zich mede met het oog daarop tot bonden van drie of meer, welke men volkenrechtelijk zou kunnen noemen (voorbeeld: Taloe Lembang: Makale-Sengala-Minkindik).

Resumeerende vinden wij voor dit gebied:

1. De penanian met eigen gebied en eigen vermogen, aan het hoofd de paringé (+ matoea oeloe).

2. De Lembang met den Poeang aan het hoofd en naast zich eenige waardigheidsbekleeders.

3. De bonden van Lembangs.

VI. Oost-Celebes.

Ofschoon op het eerste gezicht de absolute macht van den Sultan van

Boeton en adel hier boven allen twijfel verheven schijnt is dit in waarheid niet het geval.

De kleinste eenheid wordt hier gevormd door de „limbo”; aan het hoofd daarvan stond de Bonto of parabela, bijgestaan door een of meer „wati's” of „pangalasa's”. De „Bonto's” zijn de eigenlijke volkshoofden, voortgekomen uit de „wakala's” = de vrije lieden.

Want dit moet men op Celebes goed in het oog houden, dat nagenoeg overal de „standen” nauw samenhangen met de tegenwoordige inrichting van het bestuur.

Slechts „Wadjo” in het meergebied en speciaal „Welado” aan de Tjenrana hield zich daarvan vrij.

Toch hebben ook hier de Bonto's de autonomie van de „limbo” grootendeels weten te handhaven.

Zij hebben ook alle zitting in den grooten rijksraad (Sarat) en negen voornaamste onder hen (de „sic limbona”) hadden zitting in het gewichtigste deel van den sarat. Aan hen bleef bovendien de Sultanskeuze.

Ook hier vormden zich bonden van Limbo's, die de tegenwoordige districten vormen.

Moena, Poleang en Roemia, Kalintjoesoe en de Toekang Besi-eilanden zijn veroveringsgebieden onder Boetonsche adellijken gesteld. Het eigenlijk oorspronkelijke Inlandsch bestuur is daar naar Boetonsch model vervormd zoover dat mogelijk bleek.

Op de Toekang Besi-eilanden waar de landbouw weinig beteekent tegenover het zeemansbedrijf vormden zich sterke kampongs als goede eenheid, vooral ook door het zeerooversgevaar (Tobelo).

Zoo vinden wij derhalve in het Boetonsche rijk:

1. De „limbo” met eigen gebied, rechtspraak en eigen volkshoofden (Bonto, enz.).
2. De bonden van limbo's meestal met eigen naam, de tegenwoordige districten.
3. Het rijk, met den Sultan aan het hoofd, en naast zich den Rijksraad, waarin de bonto's naast den adel zitting hebben.

Bali en Lombok. Op Bali en Lombok bestaan de drie volgende rechtsgemeenschappen:

- I. de zelfbesturende rijkjes;
- II. de Balische en Sasaksche dorpen;
- III. de Balische waterschappen;
- IV. de particuliere vereenigingen.

Inrichting. I. De zelfbesturende rijkjes zijn verdwenen. Het laatste gouvernementslandschap, zal onder daadwerkelijk rechtstreeksch bestuur worden gebracht.

Op Bali bestonden de rijkjes niet uit dorpsbonden, zooals elders veelvuldig voorkomen; de bond tusschen de aan één vorst onderhoorige dorpen berustte slechts op de verhouding der dorpen tot den vorst. In het Sasaksche deel van Lombok daarentegen zijn de vroegere Sasaksche rijkjes vermoedelijk dorpsbonden geweest of kwamen daaruit voort. Waar die aanvankelijke dorpsbonden op Lombok thans dorpen (Inlandsche gemeenten) zijn geworden, bestaat er verschil van inrichting tusschen het Sasaksche dorp en de Balische desa.

II. De belangrijkste Inlandsche rechtsgemeenschap is het dorp of desa.

A. De Balische desa, belichaamd in de desavereeniging of sekahadesa omvat naast het hoofddorp dikwijls gehuchten (koeboe), die later zelf dorpen kunnen worden; onderdeelen van zulk een dorp heeten bandjar of wijk, dorpsbuurt, dikwijls staande onder een klian-bandjar of wijkhoofd, en kunnen weer belichaamd zijn in een bandjarvereeniging. Deze wijken of gehuchten zijn meer als administratieve deelen aan te merken dan als kleinere rechtsgemeenschappen.

De gezagsuitoefening en dorpsplichten, lusten en lasten, rusten niet in handen van de gezamenlijke inwoners doch alleen in handen van die mannen die lid zijn der desavereeniging, waarvan het lidmaatschap beperkt is tot een vast getal.

Het dorp staat onder die gezamenlijke gewone leden der desavereeniging of krama-desa van constant getal, onder leiding van een raad van oudsten, voor de besluiten van welken raad eenparigheid noodig is en waarvan ieder op zijn beurt lid kan worden door opschrijving. Een der leden fungeert als dorpschrijver (penjarikan-desa) tevens kasbeheerder. De buiten dien raad staande leden der krama-desa verrichten bij maandbeurt helpersdiensten, w. o. toezicht op de desakas, onder den naam Saja.

B. In de nieuwere Balische desa daarentegen worden alle getrouwde mannelijke inwoners van het dorp lid der desa-vereeniging, het aantal kramadesa neemt dus gestadig toe. Uit hun midden wordt een dorps-hoofd of Klian aangewezen die tezamen met den „penjarikan” het bestuur vormt, bijgestaan door een of meer helpers voor het rondbrengen van de bevelen van den klian.

C. De op Zuid-Bali en elders vroeger veel aangetroffen zelfstandige bandjars of dorpsbuurten zijn onder invloed van ons bestuur, met behoud van hun zelfstandigheid, als wijken gesteld onder één gemeenschappelijke nieuw gevormde desa, met alleen een dorpschoofd, perbekel, aan het hoofd.

In de afdeeling Zuid-Bali worden de Kliandesas, perbekel en klian bandjar voor hun diensten gedefroyeerd door toekenning van geregistreerde onvervreembare ambtswelden; op Noord-Bali (Boeileleng en Djambrana) ontvangen zij hun aandeel van het jaarlijks door het Hoofd van gewestelijk bestuur vast te stellen bedrag benoodigd voor bezoldi-

gingen van de mindere hoofden en beambten van desasoebak en tempelbestuur, kosten van jaarlijksche offerfeesten, enz.

Het dorpsbestuur ingericht op bovengenoemde drie wijzen heeft gezag zoowel over de leden der vereeniging als over de buitenleden en verdere dorpsbewoners.

L o m b o k. Het Sasaksche dorp op Midden- en Oost-Lombok langs natuurlijken weg gegroeid, op het Balische gedeelte van West-Lombok meestal meer kunstmatig ontstaan, omvat verscheiden dorpsbuurten of dasan.

De Balische dorpsbuurt of bandjar op Lombok staat onder een Balisch buurthoofd (penglingsir, klian). Het Sasaksche dorp wordt eenhoofdig bestuurd door een kampong- of desahoofd (pamoesoengan), onder wien de buurt of dasanhoofden (klian) staan.

De desahoofden, pamoesonegari worden benoemd en ontslagen door den Assistent-Resident van Lombok, de desanhoofden of kliangs door de Controleurs. Ze ontvangen een gedrukte aanstelling waarop tevens hun ambtsvelden (petjatoe) vermeld staan.

III. Het Balische waterschap of soebak, belichaamd in de sakaha soebak of soebakvereeniging, van oorsprong een door vrije overeenkomst gestichte particuliere landbouwvereeniging van bezitters van bouwvelden met gelijke, meest irrigatie-belangen, draagt een publiekrechtelijk karakter waar haar verordeningen haar rechtspraak en haar aansprakelijkheid niet enkel over de soebakgewesten, doch ook over de niet-leden zich uitstrekken. Hoewel het toetreden als lid vrijwillig is, is het lidmaatschap van een bepaalde soebak meestal een noodzakelijke voorwaarde voor de bevoeiing der sawahs.

De soebakvereeniging staat niet onder, doch naast de dorpsvereeniging. Zij zijn scherp gescheiden. Evenals de desa's hebben de soebaks eigen namen.

De soebaks staan onder een soebakhoofd of klian soebak, op Lombok pekasih geheeten. In grootere waterschappen heeft men soms twee klians soebak die elkaar aflossen, elders weer hoofden van onderdeelen. Het soebakhoofd heeft voor de uitoefening van zijn taak handlangers (pangli-man) en voorts helpen de soebakleden hem bij maandbeurt of jaarbeurt.

Oorspronkelijk tusschen den vorst, thans het Gouvernement en het waterschap staat een van landswege bezoldigde Sedahanagoeng of ondercollecteur en onder dezen op Bali onbezoldigde ondersedahans, op Lombok pembekel pekasih als hoofden van bevoeiingsgebieden (complexen van Soebaks), welke personen in de afdeelingen Djambrana en Boeileleng een aandeel ontvangen van het jaarlijks door het Hoofd van gewestelijk bestuur op voorstel van den betrokken Controleur en Sedahan-agoeng vastgesteld bedrag van uitgaven benoodigd voor de bezoldiging van de mindere hoofden en beambten van het desa-soebak en tempelbestuur, de kosten

der groote jaarlijksche offerfeesten zoomede andere uitgaven welke vroeger uit de belasting geheven van alle op kunstmatige wijze besproeide sawahs werden voldaan, elders collecteloonen ontvangen.

IV. De talrijke veelvormig voorkomende particuliere vereenigingen kunnen n. h. v. buiten beschouwing blijven.

Voor allerhande tempels en offers, oogstarbeid in bergdorpen, het graven van tunnels voor waterleidingen, wordt samenwerking gezocht.

W e r k i n g. Zoowel in de oude als in de jongere Balische dorpen is het bestuur van zuiver democratischen aard, al treedt de vergadering der gezamenlijke leden in de jongere dorpen meer op den achtergrond. Meerderheid van stemmen beslist. Ook de soebak wordt zoo bestuurd, hetgeen zich uitsprekt in de veelal vijfwekelijksche vergaderingen (sangkepan) der soebakgenooten. De dorps- en waterschapskassen zijn zeer ontwikkeld. Naast gering gedwongen leveranties in natura en naast heffingen in geld b. v. hoofdelijke omslagen, kent men als belasting in arbeid de desadiensten, de wijkdiensten en de soebakdiensten. De dorpsdienstplicht rust op de leden der desavereenigingen met hun families; in de jongere dorpen op den persoon van den getrouwden man; de mate van soebakdienst houdt verband met het aandeel water dat voor besproeiing van de velden wordt ontvangen; in grootere soebaks worden de diensten niet individueel doch groepsgewijze gevorderd.

A m b o i n a. De meest primitieve toestanden trof men voor kort aan in het binnenland van de Aroe-eilanden. Oorspronkelijk beslisten in alle zaken de familiën betreffende de zgn. toea². Bij verschil van meening werd het oordeel ingeroepen van de voorwalhoofden.

Tegelijk met de intensivering van ons bestuur werd dien hoofden een gebied in het binnenland aangewezen waarover zij toezicht zouden uitoefenen en uit de toea² werd een orang kaja of orang toea gekozen. Tevens werd een toean tanah in het negorij-bestuur opgenomen, deze is familiehoofd.

Invloed van de negorijhoofden is nog gering; zij hebben zich nog weinig weten te verheffen boven hunne dorpsgenooten. Aanstelling heeft plaats door het bestuur na candidaatstelling door de dorpsgenooten. Distinctieven als de voorwalhoofden (stok met knop en titel van patih) worden hier niet toegekend.

De voorwalhoofden staan onder radja's of patih's. Zij hebben onder zich kapala soa's die hier geen familiehoofden zijn.

Voor de afdoening van zaken wordt overeenstemming gezocht met de familiehoofden.

Analoge toestanden treft men aan op Tanimber en Kei-eilanden, waar evenals op de Aroe-eilanden de macht der landschapshoofden stijgende is.

Op den voorwal dus landschapshoofden met onder hen negorijhoofden (kepala soa's representanten der geheele negorijbevolking) op den achterwal negorijhoofden met naast zich alle familiehoofden (kepala soa) in de negorij, alleen ondergeschikt aan het landschapshoofd.

Deze landschapshoofden van vreemden oorsprong, zal men geleidelijk tot Inlandsche ambtenaren moeten vervormen. Nergens elders in het gewest werden landschapshoofden aangetroffen.

Voor het gebied van het eiland Ambon en de Oeliassers werd bij Staatsblad 1914 No. 629 juncto Bijblad 1917 No. 223 en 224 een Inlandsche gemeente-ordonnantie in het leven geroepen waarvan de betrekkelijke bepalingen echter nog weinig toepassing hebben gevonden; Staatsblad 1824 No. 19a beheerscht daarentegen nog grootendeels in de praktijk de organisatie van het negorijbestuur.

De regenten zijn zuivere volkshoofden, hoewel ze door of namens den Gouverneur-Generaal worden benoemd na candidaatstelling door de negorijgenooten.

Hun zijn van Regeeringswege voorrechten toegekend welke ieder alleen aan hoofden van rang zijn voorbehouden (Staatsblad 1825 No. 10, Stbl. 1882 No. 20, Stbl. 1896 No. 41).

Ze hebben zich dan ook van hunne positie een zeer overdreven dunk gevormd niet in het minst door den distinctieven rotanknop en het recht tot het voeren van vlaggen en wimpels aangewakkerd. Iedere negorij heeft bepaald afgebakende grenzen, veelal met eigen gronden, klapperen sagotuinen (regenten, dati (familie) en saa tuinen).

Kasbeheer wordt door de regenten zelf gevoerd.

Uit vorenstaand overzicht blijkt dat als men met een deel der Staatsrechtsgeleerden (Van Vollenhoven, de Louter) geneigd is de bepalingen van artikel 71 R. R. van toepassing te achten niet bloot op Java en Madoera maar ook op de andere deelen van Indië (van behandeling van dit twistpunt onthoudt de commissie zich), men daarbij dan ook aan het woord dorp in gemeld artikel ruime beteekenis moet toekennen omdat vele van de vermelde vormen van Inlandsche rechtsgemeenschappen bezwaarlijk onder het d o r p in engeren zin kunnen worden gerangschikt.

Vooraf is dit het geval met de marga in Djambi en Palembang, de mendapa in Korintji, de koeria in Tapanoeli, eveneens met de thans in den regel niet als rechtsgemeenschappen beschouwde pekasaän in de Minahasa, gaoekang en regentschap in Zuid-Celebes.

In het ontwerp-wet op de Landsordening is daarom naast het woord dorp de term dorpsgemeenschap gebezigd en worden beide uitdrukkingen aangewend om daarmede aan te wijzen de in de instellingen der inheemsche bevolking wortelende rechtsgemeenschappen aan welke het volksrecht een zelfstandig bestaan, de macht tot regeling van eigen aangelegenheden in eigen boezem toekent.

Maatregelen van Regeering of bestuur hebben hier en daar ten gevolge gehad uitbreiding van de groepen dezer rechtsgemeenschappen (oendoelan in Toba, doesoengroepen in beneden Djambi) die als zoodanig moeilijk geacht kunnen worden in de volksinstellingen te wortelen, ook de Inlandsche gemeenten op Banka behooren onder deze rubriek.

Als criterium voor een zelfstandig bestaan als Inlandsche gemeenschap kan thans worden aangenomen de aanwezigheid van de volgende verschijnselen:

het bestaan van gemeente-diensten;

het uitoefenen van eigen rechtspraak;

het hebben van eigen middelen (adatheffingen, retributies) en bezittingen (margaprauwen — aanlegsteigers — logeergebouwen — rapatzalen).

In streken met eigen rechtspraak kent men naast dorpsrechtspraak de rechtspraak der margas en der dorpsbonden, oendoelans (Toba).

Het is van belang uiteen te zetten hoe de hier aangeduide hogere rechtsgemeenschappen van de zijde der Regeering tot nu toe bejegend zijn. Op dit gebied blijkt telkens van aarzeling en onzekerheid ten opzichte van het in het volksbewustzijn gegroeide. De gemeentendiensten zijn veelal intact gelaten — al bleek ook hier van somtijds ongewenschte inmenging: afschaffing van margakemitdiensten, ten ongerieve van de hoofden en met gedeeltelijke prijsgeving van veiligheid van persoon en goed.

De gemeentefinanciën zijn in enkele deelen van het gewest Palembang aan de marga's ontnomen. Eerst ging het in de richting van inbeheerneming bij het Europeesch bestuur (Palembang en Benkoelen), daarna in die tot vorming van gemeenschappelijke adatkassen (Palembang—Benkoelen) later tot overdracht aan de plaatselijke raden (Palembang), waardoor op de autonomie der rechtsgemeenschappen ernstig inbreuk werd gemaakt.

Overneming van de gemeenterechtspraak als deel van de gouvernementsrechtspraak is uitzondering; en daar waar ze als zoodanig bestond, is ze bij de invoering van gouvernements Inlandsch bestuur, op de districts-hoofden overgegaan (koeria-rechtspraak in Tapanoeli).

Meerdere deferentie voor Inlandsche organisaties bij uitbreiding van de in gang zijnde decentralisatie schijnt zeer gewenscht.

Buiten het maleisch gebied in het gewest Oostkust van Sumatra en in de gewesten Riouw en Onderhoorigheden, Banka en Billiton, in het Zuidelijk deel der Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo en in het Gouvernement Celebes en Onderhoorigheden steunt schier overal in de Buitenbezittingen de bestuursvoering in de dorpen, dorpsbonden en in de hiervoren geschetste hogere rechtsgemeenschappen op gezamenlijk overleg van bestuurders en oudsten dier gemeenschappen.

Het dorpsbestuur (dorpshoofd en wijkhoofden) en de geestelijkheid worden verkozen door de kiesgerechtigde bevolking (d. z. de heeren en gemeentediensplichtigen w. o. ook de vrijgestelden); over dorpsbelangen

wordt in het openbaar beraadslaagd; evenzoo geschiedt de dorpsrecht-spraak en de uitoefening van dorpstuchtrecht in het openbaar.

Sedert de laatste jaren is de Regeering, in den beginne gedreven door de zucht om de dorpsautonomie voor verdere ongewenschte inmenging te behoeden, soms ook om een dorpsverband te scheppen en de daarop steunende dorpsautonomie wettelijk te regelen, doende om de rechten en verplichtingen der dorpsgemeenschap vast te leggen.

Daarbij viel te onderscheiden tusschen:

- a. streken waar dorpsautonomie gegrond op de adatinstellingen van het volk onbetwistbaar vaststond;
- b. streken waar van dorpsverband nimmer sprake is geweest;
- c. streken waar dorpsverband en dorpsautonomie door bestuursinvloed waren doodgedrukt;
- d. streken waar deze nog in herinnering van het volk voortleefden en sluimerden in door het bestuur gecreëerde organisaties, die echter weinig levensvatbaarheid voor autonomen groei betoonden.

Als zoodanig kunnen worden genoemd:

- a. Tapanoeli,
Sumatra's Westkust,
Benkoelen,
Palembang,
Djambi,
Bali en Lombok,
Amboina,
Minahasa;
- b. Riouw en Onderhoorigheden,
Banka,
Billiton,
Maleisch gebied van Oostkust van Sumatra;
- c. Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo;
- d. Lampongsche Districten,
Celebes en Onderhoorigheden.

Tot stand kwamen wettelijke regelingen van het Inlandsche gemeen-tewezen in:

- a. Sumatra's Westkust, Stbl. 1914 No. 774 juncto Stbl. 1918 No. 677 en 744,
Palembang, Staatsbl. 1917 No. 814,
Amboina, Stbl. 1914 No. 621 juncto Stbl. 1917 No. 223;
- b. Banka, Stbl. 1919 No. 453.

In ontwerp gereed zijn concordante regelingen voor:

Tapanoeli,
Minahasa.

In voorbereiding voor:
Lampongsche Districten,

Celebes en Onderhoorigheden.

In onderzoek voor:

- a. Benkoelen,
Djambi,
Bali en Lombok;
- b. Riouw en Onderhoorigheden,
Billiton.

De ontwerpen van de verschillende Inlandsche gemeente-ordonnanties steunen op de grondgedachte, dat voor den opzet van eene algeheele hervorming van het gemeentewezen voorshands niet meer ware te doen, dan het tegenwoordig artikel 71 R.R. toelaat.

Het adatrecht beheerscht derhalve deze materie; een voortschrijden op den weg van democratisering in den zin, dat aan alle dorpsgenooten gelijk zeggenschap wordt toegekend bij de samenstelling van een vertegenwoordigend college is alleen mogelijk wanneer en voorzover het geldend adatrecht zulks toelaat. De unificatiegedachte bleef als grondslag voor de verschillende regelingen buiten bespreking.

Het recht tot het heffen van eigen belastingen kan in verband met artikel 58 R. R. niet worden toegekend.

De ontwerpen bepaalden zich daarom tot enkele algemeene voorschriften met betrekking tot de instelling van:

- een collegiaal bestuur;
- het dorps hoofd;
- de samenstelling van den gemeenteraad;
- den werkring der gemeentebesturen en dier verhouding tot hogere machten;
- de uitvoerende macht;
- het dagelijksch bestuur;
- den werkring en het beheer der gemeentemiddelen.
- de vertegenwoordiging der gemeente in en buiten rechten.

Veel moest bij ontbreken van andere hogere vertegenwoordigende organen ter regeling en leiding aan het Hoofd van gewestelijk bestuur of namens dezen aan het plaatselijk bestuur blijven overgelaten.

Waar het adatrecht in algemeenen zin grondslag is voor deze regelingen, werd het stelsel van gewestelijke regelingen gevolgd, wijl een algemeene regeling voor alle streken altijd vele leemten en gebreken zou moeten vertoonen.

Samenvatting in de ordonnanties van bestaande regelingen op het stuk van dorpskiesrecht, aanstelling van dorps hoofden, vereeniging en splitsing van dorpen heeft niet plaats gevonden, omdat na eventueele wijziging van artikel 71 R.R. de ordonnanties toch algeheele herziening behoeven en het onderzoek naar de bestaande gebruiken ten deze nog in gang is.

In de inrichting van het dorpsbestuur is de instelling van een gemeenteraad met ruime bevoegdheden het meest belangrijk.

Inrichting van het dorpsbestuur. Na het bewind-Van Heutsz werd noodig gevonden, dat de met kracht van wapenen afgedwongen gehoorzaamheid van het volk gehandhaafd bleef, om al die maatregelen in- en door te voeren, die het bestuur voor een snelle ontwikkeling noodig achtte.

Dit kon slechts geschieden met behulp van de Inlandsche hoofden op de wijze, zooals dat steeds op Java was geschied. Er was echter een moeilijkheid: men trof nergens hoofden aan met invloed op de bevolking, zooals de Regenten op Java. De geaardheid der bevolking had het ontstaan van zulke machtige hoofden nimmer toegelaten. Hoe volkomen autocratisch de inrichting der oude zelfbesturen voor den oppervlakkigen beschouwer ook mag lijken, in werkelijkheid was de invloed der hoofden, niettegenstaande hunne vaak weidsche titels, zeer gering. Wie zich als vorst uitgaf, had meestal alléén macht in zijn naaste omgeving. Zijn vasallen duchtten hem — tenzij hij een krachtig man was — weinig. En zelfs al dwong hij hen tot erkenning van zijn opperheerschappij, dan nog was hij wijs genoeg zich met de inwendige aangelegenheden van het gebied zijner vasallen niet te bemoeien. Omgekeerd kon natuurlijk de vasal ten opzichte van die aangelegenheden niet op steun van zijn vorst rekenen. Het verging hem in kleiner kring dan ook evenals zijn vorst. Kortom het bestuur was veel democratischer dan men oppervlakkig zou denken; de macht der hoofden was gering.

Onze machtspolitiek kon daarmee onmogelijk vrede hebben. Zóó kon er op onvoorwaardelijke uitvoering van de door ons gewenschte maatregelen nimmer gerekend worden. Het gezag der hoofden moest dus worden versterkt. In beginsel was dit een goede gedachte. Zonder gezag — in welken vorm dan ook — kan van vooruitgang geen sprake zijn. En dat gezag ontbrak over het algemeen in de Buitengewesten. Hierin werd nu verandering gebracht.

In de onder rechtstreeksch bestuur gebrachte streken werden de hoofden der Inlandsche rechtsgemeenschappen door ons met een macht bekleed, die zij tevoren nimmer bezaten. Dat ging als vanzelf. Indien een hoofd onze wenschen en bevelen onvoorwaardelijk wist uit te voeren, was hij zeker van onzen steun en hadden klachten van de bevolking tegen hem weinig succes.

Reeds een hoofd met slechts weinig energie kon zich op deze wijze tegenover de bevolking een machtige positie verwerven, waardoor de belangen der bevolking herhaaldelijk in het gedrang moesten komen. De bevolking verloor hierdoor langzaam maar zeker het vertrouwen in haar eigen hoofden; zij zag in hen voortaan slechts Gouvernementsambtenaren, onvoorwaardelijke uitvoerders van de bevelen der overheerschers.

Er zijn zelfs gewesten waar in werkelijkheid het kamponghoofd hoe-

wel onbezoldigd, niet anders meer is dan een Gouvernements dienaar, waar men de Inlandsche rechtsgemeenschappen kortweg heeft doodgedrukt, waar die rechtsgemeenschappen zijn teruggebracht tot niet meer dan een politieel ressort.

Door de vele nadeelen die het systeem heeft meegebracht, wees zich als vanzelf aan de noodzakelijkheid om den in de instellingen van het volk wortelenden collegialen bestuursvorm in de wet vast te leggen.

Het bestuur wordt thans gevoerd door een raad, welke wordt aangeduid als Inlandsche gemeenteraad en een gemeentehoofd. Met opzet is de raad het eerst genoemd. Diens taak toch is de belangrijkste. De raad is omkleed met de volheid der regelende en besturende macht in de gemeente. Naast den raad is eveneens nadrukkelijk het gemeentehoofd genoemd. Hij toch blijft belast met het dagelijksch bestuur, terwijl bovendien in die gevallen, dat de gemeente tot medebestuur zal worden geroepen aan de taak van een hogere macht, de uitvoering daarvan veelal aan het gemeentehoofd zal worden opgedragen.

De volheid van regelende macht wordt voor den raad eenigszins beperkt door de bepaling, dat aan een door den raad te nemen beslissing overleg met de gemeentegenooten moet voorafgaan.

Dit overleg vormt een daadwerkelijk middel tot contrôle op den raad, tot het voorkomen van onderonsjes in den raad; en tot de verwachting dat de daarna genomen beslissing meer van harte zal worden opgevolgd dan wanneer zij eenvoudig ware opgelegd. Waar bovendien het instituut overal in de volksinstellingen wordt aangetroffen, mocht daarop geen inbreuk worden gemaakt, zonder gevaar de goede werking der regeling ernstig in gevaar te brengen.

In de bepalingen deze materie regelende komt in het bijzonder het in verschillende streken geldend adatrecht tot Samenstelling van het uiting.
gemeentebestuur.

Volgens de eerste ordonnantie voor Sumatra's Westkust, Staatsblad 1914 No. 774, werd aldaar de raad gevormd door de eerste hoofden der oudste families in de negeri.

Hunne aanwijzing geschiedde volgens plaatselijk gebruik. Het negerihouf werd uit en door den raad gekozen en was lid tevens leider van den raad.

Toen bleek dat deze regelen zich niet meer in allen deele aan zich gewijzigd hebbende opvattingen van het volk aanpasten, werd bij de ordonnantie opgenomen in staatsblad 1918 No. 677 de mogelijkheid geopend om naast de volgens plaatselijk gebruik voor het lidmaatschap in aanmerking komende volkshoofden of oudsten der gemeente, in die gewesten, die het verlangen daartoe te kennen geven door het Hoofd van het gewest leden in den raad te doen benoemen, na candidaatstelling door de daarvoor in aanmerking komende gemeentegenooten.

Het aantal dezer aangewezen en benoemde leden, wordt door het Hoofd van gewestelijk bestuur na gepleegd overleg met de gemeente vastgesteld.

Voor Palembang, Staatsblad 1919 N^o 814, lag het voor de hand om in aansluiting aan den bestaanden toestand, het marga-hoofd te zamen met de doesoenhoofden den Inlandschen gemeenteraad te doen vormen, terwijl ook het hoofd van de pasirahdoesoen in den raad zitting zal kunnen nemen.

Deze hoofden zijn de volkshoofden die naar plaatselijk gebruik voor het lidmaatschap in aanmerking komen. De in algemeene termen gehouden omschrijving heeft het voordeel, dat zij ruimte laat om afwijkende toestanden onder de bepaling te brengen en ook de zelfstandige pasar als Inlandsche rechtsgemeenschap te organiseeren.

Naast de volkshoofden, die als zoodanig van rechtswege in den Inlandschen gemeenteraad zitting nemen, kunnen daarin verkozen leden opgenomen worden, wanneer

- a. de gemeente dat wenschelijk of
- b. het hoofd van gewestelijk bestuur dat doelmatig vindt en de gemeente daarmede instemt.

De bedoeling van het voorschrift onder *a* is om aan zich wijzigende inzichten der bevolking met betrekking tot hare belangenvertegenwoordiging in den Inlandschen gemeenteraad geen hinderpalen in den weg te leggen; van dat onder *b* om het Hoofd van gewestelijk bestuur den weg te openen de gemeente op hare belangen of op een meer billijke regeling voor een deel harer inwoners te wijzen.

Het kan toch om een voorbeeld te noemen — waar de marga samengesteld is uit doesoens van een verschillende bevolkingssterkte — op den duur misschien wenschelijk voorkomen dat de sterkst bevolkte doesoens door meer leden dan alleen het doesoenhoofd in den raad vertegenwoordigd worden. Het onderwerpelijk voorschrift maakt het mogelijk, dat het Hoofd van gewestelijk bestuur de gemeente daarop wijst of doet wijzen en met haar instemming een meer evenredige vertegenwoordiging van de doesoens in den raad plaats vindt.

Dat hier de mogelijkheid van opneming van verkozen leden wordt opengesteld in tegenstelling met Sumatra's Westkust, waar naast de volkshoofden benoemde leden uit door de gemeente gestelde kandidaten in den raad kunnen worden opgenomen, vindt zijn oorzaak in het feit, dat margaan doesoenhoofden ook verkozen worden en het dus geen zin heeft een nieuw stelsel daarnaast te plaatsen. Men is met de verkiezing vertrouwd en waar de ordonnantié vóór alles beoogt zich zooveel mogelijk aan bestaande toestanden en gewoonten aan te passen, schijnt de weg van verkiezing de aangewezenen voor opneming in den raad van andere leden dan volkshoofden.

Het Hoofd van gewestelijk bestuur wordt de aangewezen gezagheb

bende geacht om het aantal leden van den raad vast te stellen. Waar dit voor de gemeente een zaak is, waarbij haar belang nauw is betrokken of het gewoonterecht een woord mede spreekt, is overleg met de gemeente vanzelf aangewezen.

Dit overleg vindt het best plaats door den plaatselijk besturenden ambtenaar, die van zijn bevinding omstandig rapport kan uitbrengen en daarin melding maken van het gevoelen der Inlandsche bestuursambtenaren.

Ook voor Banka, Staatsblad 1919 No. 453, wordt het Hoofd van gewestelijk bestuur de aangewezen autoriteit geacht om het aantal leden van den raad vast te stellen. Waar het gewenscht is bij die vaststelling de gemeente voor hare belangen te doen opkomen en hare wenschen te hooren, is overleg ook met haar voorgeschreven. Dit overleg vindt ook hier het best plaats door den plaatselijk besturenden Europeeschen ambtenaar, die van zijn bevinding omstandig rapport kan uitbrengen en daarin melding maken van het gevoelen van het districtshoofd.

Ten einde de stem des volks zooveel mogelijk in den raad te doen spreken en om de leden onafhankelijk van bestuursinvloed te maken, komt het wenschelijk voor hen door de gemeentegenooten te doen kiezen.

Waar het niet in de bedoeling ligt aan het raadslidmaatschap voordeelen van eenig belang te verbinden, schijnt er geen grond te bestaan voor de vrees, dat deze verkiezingen gepaard zullen gaan met ongerechtigheden, die anders daarbij wel plegen voor te komen.

Amboina, Staatsblad 1914 No. 629, volgt hierin de Java-ordonnantie, doch zal gewijzigd moeten worden, waarover hier beneden.

Voor Sumatra's Westkust, Palembang en Amboina, werd de bestaande toestand eenvoudig vastgelegd. Verkiezing uit en door den raad in het eerste gewest; Het gemeentehoofd. zing uit en door den raad in het eerste gewest; in het tweede gewest verkiezing door kiesgerechtigden; in Amboina verkiezing door bepaalde groepen Staatsblad 1824 No. 19a.

Banka kende geen verkiezing; men was daar vrij deze aangelegenheid te regelen; artikel 4 van Staatsblad 1919 No. 453 bepaalt, dat in tegenstelling met de leden van den raad, die door de gemeentenaren gekozen worden, het gemeentehoofd door het Hoofd van gewestelijk bestuur wordt benoemd, zij het na raadpleging van de gemeentegenooten, zoodat wel meestentijds in overeenstemming met de uitgesproken wenschen zal worden beslist.

Waar echter in zake uitvoering een belangrijker taak op de schouders van het gemeentehoofd rust dan op de raadsleden, hem ook een deel van de overheidszorg — men denke aan de politie, aan de vordering van heeren diensten, invordering vermoedelijk in de toekomst van belastingen e.d.g. — op de schouders gelegd wordt, daar is het niet onverschillig, wie drager van het ambt wordt en dient het Hoofd van gewestelijk bestuur

in deze het laatste woord te zeggen te hebben. Ook om een correctief te hebben tegen mogelijk in te sluipen misbruiken, ligt het in de bedoeling — een bedoeling, waaraan ook reeds gedeeltelijk uitvoering is gegeven — om aan het gemeentehoofd in tegenstelling met de raadsleden wel voordeelen toe te kennen. Dit schijnt billijk en is ook in de huidige praktijk door de gemeenten ingezien, omdat naast de lasten, die het ambt ontegenzeggelijk met zich brengt, ook lusten moeten staan, wil men ten allen tijde over gegadigden de beschikking hebben. Het zijn deze lusten, welke tot min gewenschte praktijken in de kampong aanleiding zouden kunnen geven — praktijken, zooals men die elders bij verkiezingen herhaaldelijk aantreft.

Er schijnt te minder bezwaar te bestaan voor het ambt van gemeentehoofd een benoeming in te voeren, omdat de stem des volks bij monde van de leden van den raad voldoende tot uiting kan komen.

De vraag zou kunnen rijzen of een benoeming van het gemeentehoofd in verband met artikel 71 eerste zinsnede van het Regeeringsreglement wel mogelijk is.

Het antwoord daarop moet luiden, dat de verkiezing van het gemeentehoofd tot het oogenblik, waarin de geschiedenis bij het Bankasche volk voortleeft, altijd onbekend is geweest en dat zoowel tijdens de Palembangische overheersching als daarna onder ons bestuur de hoofden der dorpen worden benoemd. In den tijd, dat de Bankanees als nomade over zijn eiland rondzwierf, was ieder ander gezag dan dat van den paterfamilias onbekend en dat ging zelfs niet verder dan met de geringe macht, die de ouders ook nu nog over hunne kinderen hebben, bestaanbaar is.

Een verkiezing komt dus niet overeen met de instellingen des volks, noch kan zij gegrond worden op verkregen rechten. Derhalve bestaat op grond van de derde zinsnede van artikel 71 van het Regeeringsreglement naar het voorkomt vrijheid van benoeming en omdat aan benoeming uit verschillende overwegingen de voorkeur moet worden gegeven boven verkiezing, schijnt het gewenscht dezen vorm van aanstelling van een gemeentehoofd voor te schrijven. Echter met het correctief, dat de stem des volks ook hierbij gelegenheid dient te hebben te worden geuit.

Dat het gemeentehoofd leider van den raad moet zijn, ligt voor de hand. Hij behoort echter ook lid van het college te zijn en daarin een beslissende stem te hebben. Hem alleen een raadgevende stem toe te kennen, zou, afgescheiden van andere overwegingen, die dat minder gewenscht maken voor het volk een volkomen onbegrijpelijke constructie zijn.

De raad behoort de voordeelen vast te stellen, welke aan het ambt van gemeentehoofd verbonden worden, omdat de gemeente die voordeelen als lasten zal voelen.

De vermelding daarvan in het benoemingsbesluit beoogt vastlegging er van. Het opent tevens voor het Hoofd van gewestelijk bestuur den

weg tot het uitoefenen van toezicht, dat geen noodelooze opdrijving plaats vindt en scheidt de mogelijkheid om evenwicht tusschen de inkomsten der verschillende gemeentehoofden in het gewest te brengen.

Al mede om te waken tegen opdrijving c.q. vermindering van de voordeelen om redenen buiten het gemeentebelang werd de bepaling ingevoerd, dat in de eenmaal vastgestelde voordeelen geen wijziging kan worden gebracht zonder goedkeuring van den gewestelijken bestuurder.

Met inachtneming van het bepaalde bij artikel 71 R.R. wordt de
 Kiesrecht. regeling van het kiesrecht zoomede het ontslag
 der gemeentehoofden door het Hoofd van gewestelijk bestuur vastgesteld.

Dat de taak van het gemeentebestuur ruim is, werd boven reeds aangestipt, hoe groot zij is of zal worden, valt
 Werking van het gemeentebestuur. moeilijk aan te geven. Dit zal afhangen van den raad zelf. De ordonnantie kon alleen voor den Raad de mogelijkheid openen arbeid te verrichten.

De autonome taak betreft de niet onder bepalingen gebrachte zaken van huishoudelijken aard als het geven van desafeesten en het doen van heffingen daarvoor in geld en arbeid ⁽¹⁾ en daarnaast de overheidstaak en de taak voor de gemeente als rechtspersoon.

Als overheidstaak komen in aanmerking:

1. de bevoegdheid om het overtreden van gemeenteverordeningen met straf te bedreigen;
2. de bevoegdheid om heffingen in geld te doen;
3. de bevoegdheid om persoonlijke diensten op te leggen en die afkoopbaar te stellen;
4. de plicht om desa-voorschriften in bepaalden vorm te gieten;
 Als beheerder van de gemeente als rechtspersoon geldt:
5. de plicht om bij het beheer van gemeentevermogen en gemeentemiddelen naar bepaalde voorschriften te werk te gaan;
6. de bevoegdheid om het beheer van gemeentestellingen over te dragen aan andere lichamen die dat onder technische controle verrichten.

Ad. 1. Deze bevoegdheid vindt zijn grondslag in de inheemsche rechtspleging. Waar tot heden hoofden en oudsten als adat-wetgever optraden, moet die functie geacht worden te zijn overgegaan op den raad;

Ad. 3. De afkoop van gemeentendiensten die voor bezoldiging der hoofden en voor de uitvoering van gemeentewerken werden gevraagd, scheidt voor de gemeente thans de noodige middelen om haar taak te verrichten.

⁽¹⁾ Deze aangelegenheden zijn in het oude landrecht „Simpoer tjahaja” wel geregeld.

Ad. 5. De verplichting opgelegd in zake het beheer dier middelen, bedoelt er voor te waken, dat onervarenheid tot verspilling en verkwisting zou leiden.

Bindende voorschriften regelen de bewaring der middelen en de contrôle daarop.

Het belangrijkste voorschrift geldt de begrooting, waardoor het bestuur zich rekenschap moet geven van wat het voornemens is te doen.

De medewerking aan de taak van hogere organen is niet in de ordonnaties geregeld. Het gemeentehoofd is dienaar van de gemeente en als zoodanig verantwoordelijk aan den raad. Verder is hij dienaar van den Lande en als zoodanig verantwoordelijk aan de boven hem staande landsdienaren. Het wordt voorshands niet mogelijk geacht de politie — de belastingaanslag en inning over te dragen aan den raad op eigen verantwoordelijkheid van dien raad. De mogelijkheid tot zelfbesturen moet echter open blijven — en voor het volksonderwijs zal dit binnenkort ook kunnen plaats vinden.

De benoeming van desabeambten geschiedt door den raad. Draagt de raad het beheer van gemeentestellingen over aan anderen, b. v. voor passers, credietwezen, e. d. dan is aan die beheerders ook het benoemingsrecht toe te kennen.

De verhouding tot hogere gedecentraliseerde machten is niet geregeld, wijl de eerste schrede op het gebied van binnengewestelijke decentralisatie pas is gezet en gewestelijke raden ontbreken.

De leiding — preventieve en repressieve contrôle — berust derhalve vooralsnog bij het bestuur. Deze leiding omvat:

- a. de bevoegdheid om beslissingen te nemen omtrent de samenstelling en de inrichting van het gemeentebestuur; als daar zijn:
 1. vaststelling van het aantal leden van elken raad en het aantal gekozen en benoemde leden;
 2. de benoeming dier leden;
 3. benoeming, schorsing en ontslag van gemeentehoofden;
- b. de bevoegdheid om reglementen vast te stellen nopens de samenstelling en inrichting van het gemeentebestuur en het beheer der geldmiddelen.

Deze voorschriften betreffen:

1. regeling van het kiesrecht in verband met het adatrecht;
 2. de raadsvergaderingen;
 3. inkomsten van gemeentehoofden;
 4. inrichting der begrooting;
 5. beheer der geldmiddelen;
- c. het toezicht — preventief en repressief — op gemeentebeslissingen:
 - het preventief toezicht op beslissingen van den raad in bepaald aangegeven gevallen;
 - het repressief toezicht op alle beslissingen van den raad, voorzoover

in strijd met de wet of met het algemeen belang, in dien zin dat het Hoofd van gewestelijk bestuur die beslissingen kan vernietigen.

Hoe is de werking dezer regelingen in de praktijk?

Uitvoeringsvoorschriften kwamen in de verschillende gewesten reeds tot stand behalve te Amboina.

Gezien den korten tijd verlopen sedert de inwerkingtreding kan daarover niet anders dan gunstig geoordeeld worden.

In Sumatra's Westkust ontwikkelt zich onder de werking dezer regelen daadwerkelijk de bemoeienis der gemeentebesturen inzake:

volksonderwijs,
credietwezen,
passerexploitatie,
abatoirs,
gemeentewerkjes,
irrigatie- en bouwwerken.

In Banka naast de genoemde onderwerpen de beschikking over dorpsgrond — boschwezen — dorpscultures — dorpstuchtrecht en regeling van civiele zaken bij minnelijke schikking.

Bij de samenstelling van de gemeenteordonnantie voor Amboina werd het stelsel van die voor Java van 1906 gevolgd, in dien zin dat het bestuur der Inlandsche gemeente bestaat uit een gemeentehoofd (regent), slechts bij g e s t a a n door een raad.

Thans wordt de juistheid hiervan betwijfeld waar aannemelijk is dat van ouds de Amboneezen den vorm van collegiaal bestuur („seniri”) hebben gekend, en het verlangen naar een terugkeer tot een dergelijk bestuur vooral in den laatsten tijd weder sterk herleefd is.

In verband hiermede wordt ook de vertegenwoordiging der gemeente in en buiten rechten alleen door het gemeentehoofd (art. 16 (1)) geacht in strijd te zijn met de adat.

Men zal de oplossing waarschijnlijk meer moeten zoeken in de richting van een nieuwe gemeenteordonnantie zooals is vastgesteld voor Banka en Palembang (Staatsblad 1919 Nos. 453 en 814).

AFZONDERLIJKE NOTA'S VAN LEDEN
DER COMMISSIE.

I.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE R. A. KERN.

Gebruik makende van de bevoegdheid aan de leden der Commissie toegekend tot het indienen van nota's welke van de inzichten der meerderheid afwijken, wenscht ondergeteekende het volgende op te merken.

§ 1. INLEIDING.

Wanneer behoefte wordt gevoeld aan verandering der bestaande staatsrechtelijke instellingen zooals thans in Indië het geval is, zullen hervormingen moeten aansluiten bij het bestaande niet alleen, maar tevens zoodanig ontworpen worden dat zij voor ontwikkeling vatbaar zullen blijken. Dit laatste is van tevoren nooit met zekerheid te zeggen, te minder waar in een land instellingen van verre worden ingevoerd.

Indië verkeert in dit geval. De nauwere aansluiting van Indië bij het overige der wereld en het feit, dat het Westen, Nederland in het bijzonder, in politieke ontwikkeling Indië vooruit is, leiden er toe dat men, zinnende op hervormingen, den blik slaat naar Nederland. Van meet af dient men zich echter voor oogen te houden dat Westerlingen en Oosterlingen van verschillende geaardheid zijn, de ontwikkelingsgang van hier geïmporteerde instellingen een andere moet zijn dan in het Westen, vanwaar zij afkomstig zijn het geval was, dat de ontwikkeling aan die aldus geïmporteerde instellingen te geven aan het land zelf moet worden overgelaten en dat het alleen op die wijze mogelijk is, dat er iets eigens uit groeit, iets dat leidt tot zelfstandigheid.

Te slaafs navolgen van het Westen, te slaafs vasthouden vooral aan het eenmaal ontvangen voorbeeld, zou veroorzaken dat de bevolking des lands er geen duurzame bevrediging in kan vinden en in haar streven naar meerdere politieke rijpheid een organisatie scheppen zou wel met een eigen karakter maar dan naar de bestaande staatsinstellingen.

Hervormingen voor Indië zullen dus aan twee eischen moeten voldoen:

1o. Moeten zij uitgaan van het bestaande.

2o. Zoodanig ontworpen, dat de bevolking des lands ze naar haar inzichten kan ontwikkelen.

De decentralisatie-wetgeving van 1903 heeft geleerd, dat instellingen in Indië ingevoerd geheel naar Nederlandsch voorbeeld opgetrokken, voor de inheemsche bevolking vreemde planten zijn en blijven.

§ 2. KIESRECHT VOOR DE VERTEGENWOORDIGENDE LICHAMEN EN HUNNE SAMENSTELLING.

De belangstelling, welke de instelling van den Volksraad in breede lagen heeft gewekt, doet verwachten, dat het Kiesrecht voor de Landsstaten. mogelijk moet zijn hem tot iets eigens voor dit land te maken. Gelukt dit, dan zal de Volksraad of zullen, om in de terminologie der Commissie te blijven, de Landsstaten het middelpunt zijn waarop de belangstelling der ingezetenen voor de algemeene zaken des Lands wordt geconcentreerd en vanwaar zij omgekeerd tot meerdere belangstelling en meerder inzicht worden opgevoerd.

De Commissie is algemeen van oordeel, dat althans een deel der Landsstaten moet worden verkozen, doch er bestaat verschil van gevoelen over de vraag aan wie het kiesrecht voor dit centrale, vertegenwoordigende lichaam moet worden toegekend.

Uitgaande van het beginsel, dat verkiezing van afgevaardigden het beste middel is om den volkswil te leeren kennen, zullen m.i. in een land waar de analfabeten een overweldigende meerderheid vormen (meer dan 90%), dezen niet van het kiesrecht kunnen worden uitgesloten. Deed men dit, beperkte men het kiesrecht tot de geletterden, dan zou een aldus gekozen lichaam bezwaarlijk aanspraak kunnen maken op den naam van volksvertegenwoordiging. Het zou in de zeer samengestelde Indische samenleving een vertegenwoordiging zijn van enkele groepen en lagen, aan wie men echter de belangen van allen zou toevertrouwen. Boven een dergelijke vertegenwoordiging zouden de uitgeslotenen de voorkeur geven aan het huidig, autokratisch bewind, dat niet aan bepaalde groepen gebonden en dus onbevangener staande tegenover allen, hun belangen meer in het oog zou houden.

Dit betoog klemmt te meer voor een land als Indië, waar het analfabetisme over de verschillende bevolkingsgroepen verschillend is verdeeld, b.v. om slechts twee groepen te noemen onder de Europeanen is het analfabetisme gelijk nul, onder de Inlanders vormen de ongeletterden de overgrootste meerderheid.

Een dergelijk kiesrecht (alleen geletterden kiezen) kan niet bevredigen.

Het komt me daarom noodzakelijk voor geletterden en ongeletterden beiden kiesrecht te geven voor de Landsstaten. Slechts zal het om technische redenen onvermijdelijk zijn de ongeletterden getrapt te laten kiezen middels kiesmannen, de geletterden kunnen rechtstreeks kiezen.

De intellectueelen onder de inheemsche bevolking vormen vooralsnog een klein aantal; in allerlei beroepen en bedrijven bestaat aan hen zoo groote behoefte, dat het aantal dergenen die geschikt en genegen zijn zitting te nemen in de Landsstaten uiterst gering is. Hieruit volgt, dat het ledental niet groot kan zijn.

Voorts is de Indische samenleving nog geen „einheitliches“. Zij is een bonte mengeling van volken, van geloof, van belangen. De samenstelling eener vertegenwoordiging uit een dergelijke maatschappij biedt eigenaardige moeilijkheden. Een splitsing der kiezers in belangengroepen die elk haar eigen afgevaardigden zouden kiezen is, daar gelaten de wenschelijkheid, niet te maken. Dat hebben de besprekingen in den boezem der Commissie wel aangetoond. Anderzijds moet erkend worden, dat het voorgestelde kiesrecht voor de Landsstaten iets geheel nieuws is. Het gaat hier niet om een geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht als de Westersche landen te aanschouwen hebben gegeven, waarbij de gevolgen met eenige nauwkeurigheid waren te voorzien, doch om een kiesrecht dat nieuw wordt ingevoerd en meteen zoo uitgebreid mogelijk wordt gemaakt. Van den uitslag der stemming valt dus niets te voorzeggen. Toch is het gewenscht in zee te gaan met een vertegenwoordiging die een zoo volledig mogelijk beeld geeft van de maatschappij. Om deze twee redenen: 1. de onzekerheid hoe het toe te kennen kiesrecht werken zal, 2. de wenschelijkheid van volledige vertegenwoordiging, is het m.i. volkomen verantwoord een ruime plaats open te laten voor benoeming van leden der Landsstaten. Op den voorgrond worde echter gesteld — en dit ware in de wet vast te leggen — dat de benoeming strekt tot aanvulling met de bepaalde bedoeling belangen die nog niet vertegenwoordigd zijn stem te geven, dus niet om aan de vertegenwoordiging een eenzijdig karakter te geven, maar haar dat, zoo aanwezig, te ontnemen ¹⁾. Het aantal te benoemen leden ware dan ook als een maximum te beschouwen, dat mag maar niet behoeft te worden benoemd.

Aldus gehanteerd vallen de meeste bezwaren die tegen een benoemingsrecht kunnen worden aangevoerd (zij behoeven hier niet te worden herhaald) weg.

Noot van de Commissie.

(¹⁾ Vergelijk hetgeen omtrent ditzelfde onderwerp gezegd wordt op blz. 16 en 133v van het verslag.

Op grond van het bovenstaande wordt een samenstelling der Landsstaten uit 60 leden waarvan $\frac{2}{3}$ (40) gekozen en $\frac{1}{3}$ (20) benoemd de meest wenschelijke geacht. Daar de „steden” (grootte centra) en de „gemeenten” (gouwen) een geheel verschillend karakter hebben, ligt het voor de hand ze tot verschillende kiesdistricten te maken ⁽¹⁾ en een bepaald aantal zetels voor de eersten te reserveeren, b. v. 10 leden gekozen door de steden (slechts de voornaamsten komen in aanmerking) 30 leden gekozen door de gemeenten.

Ten slotte de opmerking, dat verkiezingen alleen dan zijn gedacht waar dat praktisch mogelijk zal zijn. Gedeelten van de Buitengewesten vallen er dus buiten. Aan de kieswet dit nader te regelen ⁽²⁾.

In de steden en de gemeenten worde het kiesrecht op dezelfde wijze geregeld als voor de Landsstaten, ook n. m. de Kiesrecht voor de stads- en gemeenteraden en hun samenstelling. samenstelling der raden. In de gemeenten kan het maximum der te benoemen leden dadelijk lager worden gesteld, b. v. op $\frac{1}{2}$ in stede van $\frac{1}{3}$ van het aantal leden op grond dat hier minder verscheidenheid van belangen tot uiting komt.

Hiervoor is geen algemeene regel te geven. Een en ander zal moeten aansluiten bij het bestaande. Zoo zal b. v. op Kiesrecht voor dessoraden e. d. en hun samenstelling. Java het kiesrecht voor in te stellen desaraden gelijk kunnen zijn aan het bestaande voor de dorpshoofdverkiezing. Ook de samenstelling hangt van plaatselijke factoren af.

§ 3. INDEELING EN INRICHTING VAN HET BESTUUR.

De meerderheid der Commissie heeft voorgesteld de volgende autonome instellingen in het leven te roepen:

1. steden
2. gemeenten
3. gouvernementen.

De steden komen overeen met de op den voet der decentralisatiewet ingestelde gemeenten, met dien verstande, dat men de vorming van steden tot de grootste der thans bestaande gemeenten beperkt wil zien ⁽³⁾.

De gemeenten in de nomenklatuur der Commissie zijn landelijke gemeenten, op Java b. v. territoriaal overeenkomende met de tegenwoordige regentschappen, die een half miljoen en meer zielen tellen. Hier

Noten van de Commissie.

⁽¹⁾ Overeenkomstig het op blz. 135 van het verslag gezegde.

⁽²⁾ Overeenkomstig het op blz. 135 van het verslag gezegde.

⁽³⁾ Vergelijk blz. 97 en 128 van het verslag.

wordt een vertegenwoordigend lichaam ingesteld, met den naam gemeenteraad.

De g o u v e r n e m e n t e n omvatten grootere gebieden, de Commissie dacht zich b. v. Java verdeeld in drie gouvernementen: West-, Midden- en Oost-Java. Het vertegenwoordigend lichaam van deze wordt staten genoemd.

Ten aanzien der beide laatste instituten komt het me voor, dat de instelling van gemeenten met gemeenteraden noodzakelijk is, die van gouvernementen met gouvernementsstaten echter onmogelijk en wel op de volgende gronden.

De goede werking van een bestuursvorm is niet alleen afhankelijk van de omstandigheid of de ambtenaren die met de uitvoering zijn belast, voor hun taak berekend zijn, maar niet minder van de bereidheid der bestuurden zich de uitoefening van het bestuur in den bestaanden vorm te laten welgevalen. Men zou het ook zoo kunnen zeggen dat geaardheid, verlangens en peil van ontwikkeling der inwoners den bestuursvorm moeten bepalen. Deze zal dus op de werkelijke toestanden moeten worden opgetrokken en kan niet in abstracto of naar analogie in elkaar worden gezet.

De autokratische bestuursvorm zooals die thans in Indië bestaat (bedoeld wordt hier die uitgaande van het centraal gezag) in een product van eeuwen, hij is niet eens door de Nederlandsche overheersching gebracht en zou niet hebben kunnen bestaan, noch zich gehandhaafd, indien de geregeerden hem ondraaglijk hadden gevonden.

Eerst in den laatsten tijd, ongeveer samenvallende met het begin van deze eeuw, doen zich verschijnselen voor waaruit het verlangen naar mede-zeggenschap bij de geregeerden blijkt. Als zoodanig meen ik te mogen beschouwen het verschijnsel van aaneensluiting dat zich in deze landen allerwege openbaart en tot de vorming van tal van vereenigingen van min of meer politieke strekking heeft geleid. Zoowel in die vereenigingen als op volksvergaderingen komt dat verlangen op deze wijze tot uiting dat men voor de inheemsche bevolking gelijke behandeling en gelijke rechten eischt als de uitheemschen, in het bijzonder de overheerschers, van oordeel zijnde dat de eersten bij de laatsten ten achter zijn gesteld.

Het ligt voor de hand, dat er verschil van gevoelen bestaat over hetgeen er alzoo te berde wordt gebracht en de een uitbundig prijst wat de ander verguist, doch men kan het toch hierover eens zijn, dat uit al die bewegingen en strevingen blijkt, dat verandering noodig is en de burgerij gereed staat haar aandeel in het bestuur op te nemen. Het is waar, dat de verlangens zich tot dusver meer richten op wegneming van misstanden door de overheid dan een opvorderen van de regeermacht, doch waar de eersten welig tieren, is het laatste in de kiem aanwezig en dient deze

omstandigheid worden aangegrepen om te geraken tot een bestuur van het volk door het volk.

Aandeel van het volk in het bestuur zij dus het wachtwoord. Maar dat volk zou slecht zijn gediend, als men eerst het oude wegvaagde en het dan de bestuurstaak in haar volle zwaarte op de schouders lei.

De autokratische bestuursvorm van tegenwoordig wordt uitgeoefend door een dubbel stel ambtenaren, een Europeesch en een Inlandsch bestuurskorps, die met en neven elkaar arbeiden en van welke het tweede in een positie van ondergeschiktheid staat tot het eerste. De uitvoering van algemeene verordeningen en van bevelen der centrale regeering is dus mede aan het Inlandsch bestuur opgedragen, doch steeds onder toezicht en als medewerkers van het Europeesch bestuur. Dit dualisme staat aan de ontwikkeling van het Inlandsch bestuur tot meer zelfstandigheid in den weg; wordt het weggenomen dan opent zich het verschil dat in de in autonome instellingen te herscheppen regentschappen (om ons tot de nieuwe „gemeenten” van Java te bepalen) het zelfbestuur en de uitvoerende macht door dat Inlandsch bestuur kunnen worden ten uitvoer gelegd. Immers met de werkzaamheden van het eerste is het vertrouwd, zij het als helpers van het Europeesch bestuur. Wat het als zoodanig heeft gepresteerd en nog presteert, zal elk Europeesch bestuursambtenaar naar waarde weten te schatten.

Met dezen voorbereidenden maatregel is reeds een begin gemaakt. De zg. ontvoogding is in meerdere regentschappen begonnen en wordt geregeld voortgezet. In de ontvoogde regentschappen zijn verschillende bevoegdheden welke tot dusver aan het Europeesch bestuur waren voorbehouden, op het Inlandsch bestuur, d.z. dus den Regent en de hem ondergeschikte Inlandsche bestuursambtenaren overgedragen. Dit wordt dus meer zelfstandig en erlangt grooter verantwoordelijkheid.

De autonomie der „gemeenten” door de Commissie bepleit, is mede in voorbereiding. Ik herinner aan het voorstel tot instelling op Java van regentschapsraden, vertegenwoordigende lichamen met wetgevend karakter.

Hier geldt bij uitstek wat in de inleiding gezegd werd over aansluiting bij het bestaande en den groei van vreemde instellingen tot iets eigens ⁽¹⁾. Boven de desa die voor en na haar eigen veld behoudt, is het regentschap het aangewezen gebied om tot eigen leven geroepen een deel van de staats-taak over te nemen. De regent is de hoogste Inlandsche drager van het gezag, alle overige Inlandsche bestuursambtenaren zijn hem ondergeschikt. Hun bemoeienis strekt zich uit over een regentschap, het regentschap vormt een begrenzing van de belangstelling der massa. De territoriale grondslag voor bereddering van eigen zaken is dus gegeven, het verlangen daartoe is aanwezig, in de vorming van een autonoom

Noot van de Commissie.

(1) Vergelijk blz. 33 van het verslag.

regentschap liggen dus de meeste waarborgen voor de ontwikkeling tot een inheemsche instelling waarin het volk zich zelf regeert.

De uitvoerende macht in het regentschap worde aan het Inlandsch bestuur opgedragen, zoo bewerkt men den gemakkelijksten en snelsten overgang van de oude naar de nieuwe bedeeeling. Dit bestuur stelt dan het gezag dat het nu heeft in dienst van de nieuwe instelling.

De taak der regentschapsraden worde van den aanvang af zoo ruim mogelijk gesteld en het toezicht zoodanig geregeld dat het vooral formeel zij, want vermeden moet worden dat de gestie der raden te veel beïnvloed wordt door Westersche opvattingen.

Bekleed met zelfbestuur en een ruime autonomie kan in het regentschap zijn beslag krijgen al wat niet centraal geregeld moet blijven. Het is hier niet de plaats in bijzonderheden te treden.

Voor een derde autonoom college tusschen centralen wetgever en het regentschap, het gouvernement met de gouvernementsstaten van de meerderheid der Commissie, acht ik geen taak aanwezig. Vermeerdering van administratieve rompslomp die uit de instelling van autonome regentschapsraden voor de landsregeering zou voortspuiten, kan bestreden worden door administratieve decentralisatie. Daaraan kan dus geen argument ontleend worden voor de instelling van autonome gouvernementen.

Overigens meen ik dat alles pleit tegen de instelling dier gouvernementen. Het historisch verband van het regentschap ontbreekt, er is geen eenheid van taal, van volk, van zeden, van belangen die de bewoners van zoo'n gouvernement gemeen hebben in tegenstelling met andere gouvernementen ⁽¹⁾. De gebieden die een gouvernement zouden samenstellen zijn niet naar elkaar toegegroeid. Wil men de mogelijkheid aannemen dat dit geschieden zal (daar is op zichzelf niet tegen) dan zal eerst de autonomie der regentschapsraden een reeks van jaren moeten hebben gewerkt en dient te worden afgewacht welken loop die ontwikkeling nemen zal. Eerst dan zou de vraag of vorming van autonome gouvernementen mogelijk en wenschelijk is, aan de orde kunnen komen. Thans is alle praten over autonome gouvernementen zuiver spekulatief en in de wet niet op zijn plaats. Zij zouden een gevaar opleveren voor de regentschappen. Want stelt men gouvernementen in, dan dienen zij een veld van werkzaamheden te hebben dat tusschen het land- en het regentschap in ligt. Enkele werkzaamheden, thans centraal verricht, zouden misschien aan het gouvernement worden overgedragen maar hoofdzakelijk zou het hierin moeten worden gevonden dat de autonome

Noot van de Commissie.

⁽¹⁾ Vergelijk wat op blz. 27 en 98 van het verslag gezegd wordt omtrent de grondslagen voor de vestiging van een Gouvernement.

taak van het regentschap werd besnoeid. Voor de uitvoerende macht in het regentschap is het Inlandsche bestuur aanwezig, immers, de regent staat aan het hoofd van beiden. Maar het gouvernement zou moeten beginnen met een geheel nieuw stel ambtenaren. Nu is de behoefte aan inheemsche werkkrachten voor den openbaren dienst van eenige opleiding veel grooter dan het beschikbaar aantal en bij de snelle ontwikkeling welke algemeen voor deze landen wordt verwacht zal dit nog jaren zoo blijven. Dit maant tot beperking. De autonomie der regentschappen zal zware eischen stellen aan de ontwikkelden, zij zijn daar hard noodig. De personeelsvoorziening der gouvernementen zou slechts mogelijk zijn ten koste der regentschappen, het welslagen dezer laatsten waarop alles gericht moet zijn, zou dus dadelijk in de waagschaal worden gesteld.

Bovendien zou de taak der ambtenaren van zoo'n gouvernement buitengewoon zwaar zijn, daar zij nergens hun gezag aan ontleenen. Men meene toch niet dat met eenige wetsvoorschriften en wat strafbepalingen geregeerd kan worden.

Het Gouvernement dat tal van regentschappen zou omvatten (meer dan 20), zou zich financieel sterker kunnen maken dan deze, wat alweer tot druk op deze laatsten moet leiden, die hun ontwikkeling belemmeren zou.

Om een en ander wordt de instelling van autonome gouvernementen een onmogelijkheid geacht en een rechtstreeksch gevaar voor de regentschappen.

Ten einde de gedachte te bepalen werd in het bovenstaande gesproken van gemeenten op Java (regentschappen) en „gouvernementen” op Java (West-, Midden- en Oost-Java). M. i. geldt hetzelfde voor de gebieden op de Buitengewesten die daar de plaats van gemeenten en gouvernementen zouden innemen en onder verschillende benamingen bekend zijn.

De steden konden onvermeld blijven. Deze toch nemen een geheel bijzondere positie in, zij verkeeren in een uitzonderingstoestand, veroorzaakt door de omstandigheid, dat handel, nijverheid, scheepvaart, financiewezen, centrale regeeringsorganen hier zijn saamgepakt waarmede gepaard gaat dat uitheemsche elementen een overwegende rol spelen. De ontwikkeling van zulke gemeenschappen stelt heel andere eischen dan de rest des Lands. Vandaar dat elke vergelijking tusschen beiden mank gaat en de wetgever bij de inrichting der gemeenten de steden niet als voorbeeld kan nemen ⁽¹⁾. De steden (tot dusver gemeenten genoemd) hebben reeds een tienjarig leven ongeveer achter zich, hier kan over ervaring worden beschikt. Deze ervaring is zeer nuttig voor den verderen uitbouw der steden, voor de gemeenten blijven zij buiten beschouwing.

Noot van de Commissie.

(1) Zie blz. 98 van het verslag.

De wet regelend de samenstelling en bevoegdheden van vertegenwoordigende lichamen en van de Regeering des lands zal eenige voorschriften betreffende de inrichting des bestuurs niet kunnen ontberen. Zoo zal daarin moeten voorkomen een bepaling betreffende de verdeeling van het grondgebied in gewesten en de ambtenaren welke aan het hoofd daarvan gesteld zijn, betreffende de „gemeenten” en haar hoofden, idem betreffende de „steden” en de verhouding dier hoofden zoo tot den Lande als onderling ⁽¹⁾.

Het lid der Herzieningscommissie,

R. A. KERN.

Noot van de Commis-sie.

(1) In dezen zin ook hoofdstukken VII en VIII van de ontwerp-wet op de Lands-
ordening.

II.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE F. VAN LITH OVER HET TWEEKAMERSTELSEL.

Ik ben voor het Tweekamerstelsel:

- a. ééne kamer gekozen door afzonderlijke personen;
- b. ééne kamer gekozen door belangengroepen.

Waarom?

Niet omdat ik dit stelsel beschouw als het algemeen ideale, eer het tegendeel.

In een homogeen rijk is het éénkamerstelsel het eenvoudigste en het beste: maar

„Indië is geen homogeen rijk”.

In Indië staan twee volksgroepen naast en tegenover elkander, de eene sterk door het getal, de andere door kapitaal, kennis en macht.

Een gemeenschappelijk belang, dat beide groepen vereenigt, ontbreekt niet. Indië is een land met niet of onvolkomen benutte hulpbronnen van onmetelijken rijkdom. Door samenwerking kunnen de twee groepen daaruit schatten putten van welvaart en geluk. Afzonderlijk zijn zij geen van beiden in staat die rijkdommen te benutten.

De twee groepen completeeren elkander prachtig. Zij zijn aangevoelen op onderlinge hulp en samenwerking.

De verstandigen in de beide groepen zien dit in. De hoogstaande personen van weerskanten streven naar toenadering en wederzijdsche sympathie, maar hun getal is helaas klein, veel te klein.

De meerderheid, de groote menigte van beide groepen is op het oogenblik voor sympathieke associatie ongeschikt, wegens de te groote verschillen van karakter, van opvoeding, van maatschappelijke toestanden.

Dit is mijne innige overtuiging.

Ik leef te midden der Inlanders en voel en denk met hen.

Daar staat tegenover, dat ik getrokken ben uit de groep der Nederlanders en telkens wederkeer in het Nederlandsche midden, zoodat ik ook blijvend voeling houd met hen.

Mijn bevinding is: Het zijn twee lichamen met twee harten, die niet samen kloppen en twee hoofden, die niet samen denken, die veeleer elkander niet begrijpen.

De Nederlanders zijn zoolang reeds een vrij volk geweest, die nauwelijks een gezag boven zich kunnen dulden, die zich sterk voelen om op eigen beenen te staan en liefst niet toelaten, dat een ander zich met hen bemoeit.

De Inlanders, eeuwen lang verdrukt, meer nog door eigen dan door vreemde overheerschers, missen het bewustzijn van eigen kracht en het vertrouwen op hun persoonlijk vermogen, maar des te meer gevoel ik de overweldigende macht van het getal.

De Nederlanders voelen zich als alleenstaande eiken in het veld, sterk door hun eikenziel.

De Inlanders voelen zich als een djatibosch, waarvan de boomen steeds in verband gestaan hebben, niet gewoon op eigen kracht te steunen, maar sterk door den geest van saamenhoorighied in het reuzenbosch. Als de zwakken in de verdrukking staan door de nabijheid van de sterken en ten laatste worden doodgedrukt, welnu, zoo is het leven in het bosch. De ziel van den eikeboom is geen boschziel. Die twee zielen voelen zoo geheel verschillend.

Daar komt bij, dat de Nederlanders reeds zoo lang overheerschers zijn geweest der Inlanders.

De eikeboomen vereenigden zich met de dikste djatiboomen om de dunne boomen dun te houden in de algemeen onderlinge verdrukking in het bosch.

Dit is ver doorgevoerde beeldspraak. Misschien wenscht men in plaats daarvan eene ware en tot in bijzonderheden juiste teekening van de karakters der beide groepen.

Aan dien wensch kan ik niet voldoen. Evenmin als in den laatsten oorlog een schets te geven was van recht en onrecht aan beide zijden, omdat zij toch in geen geval door de twee partijen als juist erkend zou worden, evenmin is het mogelijk de karakters der beide groepen in Indië met hun gebreken en goede eigenschappen tot beider genoegen weer te geven. De twee verstaan elkander niet.

Ik sta voor den toestand van het oude Rome met zijn Patriciërs en Plebejers.

Ik heb een maatschappij zooals in Engeland tijdens het ontstaan van het parlementaire leven, afstammelingen der overwonnen Saksers en der overwinnende Normandische baronnen.

Om die reden is het niet mogelijk de beide groepen te doen tegenwoordigen in ééne enkele kamer.

In die enkele Kamer moet noodzakelijk de eene groep in de meerderheid, de andere in de minderheid zijn.

De minderheidsgroep is natuurlijk *o n t e v r e d e n*, maar erger dan dat, gebelgd, weerbarstig, wachtend op een gelegenheid tot wraak.

Bij elk natuurlijk individueel kiesstelsel komt de meerderheid aan de Inlanders. Een gekunsteld individueel kiesstelsel, dat de meerderheid

der Nederlanders waarborgt, heeft zelfs geen schijn van volksvertegenwoordiging.

Er zijn hoogstaande Nederlanders, die de Inlanders recht willen laten wedervaren en er zijn verstandige Inlanders die de leiding der Nederlanders als noodig en wenschelijk erkennen.

Die tusschengroep zal niets vermogen bij het éénkamerstelsel. De uitersten zullen strijden om de meerderheid in de enkele kamer.

De voordeelen van het Tweekamerstelsel in Indië.

Bij een Tweekamerstelsel kan men zonder schroom het natuurlijke kiesstelsel toepassen voor de persoonsgewijze vertegenwoordiging. De Inlanders hebben de meerderheid in handen.

Bij de groepsgewijze vertegenwoordiging (belangenkamer) hebben de Nederlanders de meerderheid in hunne macht. Geen van beide kamers zal dan wat kunnen doordrijven zonder toestemming van de andere.

Volkomen waar. Hierdoor ontstaat eene ongewenschte belemmering in de wetgeving.

Wacht even. In een homogeen rijk zou dergelijke belemmering ongewenscht zijn; ik erken het. In een rijk met twee uiterst verschillende en beide machtige groepen, die toch aangewezen zijn op samenwerking; in een dergelijk rijk is die belemmering niets anders dan een veiligheidsklep, die de staatsmachine redt op het oogenblik, dat zij gevaar loopt uit elkander te springen.

Het Tweekamerstelsel wordt door mij verdedigd niet als het ideale maar als het eenig mogelijke in het Indisch Rijk.

Ook verdedig ik niet de belangenvertegenwoordiging boven de personenvertegenwoordiging. Ik laat dit verschilpunt buiten beschouwing.

Ik wil de twee hoofdgroepen in het Indisch Rijk beiden een volkomen spreekorgaan bezorgen in 's Landsregeering.

Wanneer hierdoor belemmering ontstaat in de wetgeving, ligt de oorzaak niet in het bestaan van twee kamers want deze kunnen zich vereenigen in congres, maar in het bestaan der twee strijdige machts-groepen onder de bevolking zelve.

Heeft het Tweekamerstelsel een nadeel, al is zulks eer het gevolg van verdeeldheid der bevolking zelve, dan verdeeldheid der kamers onderling; het heeft toch ook weer groote voordeelen.

1e. Het is in Indië moeilijk een voldoende aantal knappe menschen in de volksvergadering te brengen.

Welnu de groote belangengroepen zullen verplicht zijn te zorgen voor uitmuntende vertegenwoordigers, die in staat zijn te spreken, waar die belangen in het gedrang komen tegenover eene kamer, waar de Inlanders macht hebben over de meerderheid.

Omgekeerd zullen de Inlanders moeten zorgen niet alleen voor rappe

tingen, waarover zij zelf beschikken in voldoende aantal, waar ook over vakmensen, die hun kunnen voorlichten.

Zij zullen zeker zoowel in hun eigen belang als voor de algemeene zaak een groot aantal hun goedgezinde hoogstaande Nederlanders afvaardigen voor de kamer, waar zij over de meerderheid beslissen. De tusschengroep zal door hen gekozen worden.

Verder: Waar toch inderdaad een groot gemeenschappelijk belang aanwezig is, dat beide groepen bindt en het voortbestaan en den groei van het Indisch Rijk mogelijk zal maken, zal overeenstemming bereikt worden door overleg der voormannen, aanwezig in de beide kamers, waar deze onmogelijk te verkrijgen is bij de groote menigte. De minderwaardige personen in beide groepen zijn het minst voor overleg te vinden.

Ofschoon het niet in mijne bedoeling ligt het Tweekamerstelsel uit te werken tot in de kleinste bijzonderheden, ben ik toch verplicht dit eenigszins nauwkeuriger te omschrijven.

Ik denk mij twee kamers met gelijke bevoegdheid elk van ongeveer 50 leden of minder.

Een wet zal naar omstandigheden het eerst in behandeling komen in de eene of in de andere kamer. Is het eene wet, waarbij een der belangen zijn betrokken, zittend in de belangenkamer, dan zal b.v. die wet daar het eerst behandeld worden.

Beide kamers kunnen terzelfder tijd elk eene andere wet behandelen. Zij kunnen ook beslissen, dat zij vereenigd een bepaalde wet zullen behandelen. Zij kunnen ook bepaalde leden aanwijzen die samen met de aangewezen leden der andere kamer bevoegd zijn een wet in behandeling te nemen en goed te keuren.

Ik wensch de werking der twee kamers zoo lenig mogelijk te maken, maar zoo, dat ingeval een der beide groepen zijn levensbelangen in gevaar meent te zien, zij het middel in de hand heeft om zich daarvoor schrap te zetten.

De groote moeilijkheid in de doorvoering van dit Tweekamerstelsel is gelegen in de constructie der belangenkamer.

Het is in dezen tijd iets nieuws.

In de Katholieke partij in Nederland zijn veel stemmen opgegaan ten gunste eene vertegenwoordiging van belangen. Mocht in Nederland eene belangenkamer tot stand komen, dan zal deze gedeeltelijk om een andere reden in het leven geroepen worden dan in Indië en een ander doel hebben dan in Indië.

Ziet men evenwel kans in Nederland eene belangenkamer te construeeren, zelfs indien men het ten slotte ongewenscht acht, deze tot stand te brengen, dan is in Indië de samenstelling der belangenkamer uitvoerbaar en vanzelf gewenscht.

Voor mijn doel hier in Indië komt het niet aan op eene volmaakte

inrichting der kamer van belangen. Al blijft de vertegenwoordiging der belangen kreupel, het hindert mij zoo erg niet.

Wel is het van gewicht, dat vele groote belangen, die in de personenkamer niet voldoende zijn vertegenwoordigd, elk zoo goed mogelijk tot uiting komen in een afzonderlijke belangenkamer, hoofdzaak is het niet.

De hoofdzaak is, dat in de belangenkamer de groote ondernemingen met hun geld en knappe koppen naast voorname moreele instellingen tot uiting komen als een groep.

Wanneer hier de heer Ritsema van Eck het woord mocht nemen, zou hij zeggen: „Daar komt langs een achterdeur het gebannen onderscheid den rassen binnen”.

Toch is het zoo niet. Niemand denkt er aan het bestaande onderscheid den rassen te ontkennen. Ik zeker niet. Ik wensch evenwel dit onderscheid niet te verscherpen, maar zooveel doenlijk af te stompen en geleidelijk weg te werken. Daarom verkies ik niet eene kamer van Inlanders en een andere van Nederlanders. Ik houd echter rekening met het feit dat er twee groepen zijn, de groep der Nederlanders, die tot nu toe heeft geheerscht en de groep der Inlanders, die tot nu toe overheerscht is en of op gelijken voet met de Nederlanders mee wil heerschen of anders zelf alleen wil heerschen.

Ik zie in het Tweekamerstelsel een middel om beide groepen tot hun recht te laten komen, zonder het rassenonderscheid als zoodanig naar voren te brengen.

Immers in de belangenkamer zullen ook de Inlandsche belangengroepen vertegenwoordigd zijn en bij de verkiezingen voor de personenkamer zullen de Nederlanders danig kunnen meespreken.

In de Herzieningscommissie stond men sceptisch tegenover het Tweekamerstelsel vooral wegens gemis aan vertrouwen in de uitvoerbaarheid der belangenkamer.

Was iemand in staat geweest een bevredigend kiesstelsel voor de belangenkamer in elkander te zetten en aan de Commissie voor te leggen, dan is het zeer wel mogelijk dat de Commissie zich er voor verklaard zou hebben.

Evenwel men bekeek meer de belangen-vertegenwoordiging van haar idealen kant. Ik beschouw haar van een politiek standpunt.

Voor mij is een vertegenwoordiging van het Indisch Rijk in een enkele kamer de oplossing van een v o o r h e d e n onoplosbaar vraagstuk, dus de niet-oplossing.

Reeds in de eerste Algemeene vergadering der herzieningscommissie is door mij verdedigd dat ik voor Indië eene wetgeving en regeeringswijze moest vinden, waarbij geheel Indië zich kan neerleggen daar anders van onze plannen niets zou komen.

Om die redenen heb ik gestemd en met de meerderheid der commissie

gewerkt voor een ruim democratisch kiesstelsel. Ik zag in dit stelsel een regeeringswijze die de Inlanders volkomen zou bevredigen.

Het was een blijk van vertrouwen aan de Inlanders gegeven en tevens een bewijs van vertrouwen in onze eigen kracht. Ik kon immers dit blijk van vertrouwen niet geven, indien ik niet overtuigd was dat ik gevaarlijke onruststokers onschadelijk kon maken, wanneer de Inlander eenmaal duidelijk had gezien dat ik hem eerlijk als gelijke wilde behandelen.

Ik was evenwel daarmee niet voldaan. Nog op de laatste vergadering te Bandoeng heb ik voorgesteld een Commissie in het leven te roepen die speciaal de mogelijkheid eener belangenkamer zou bestudeeren. Ik voorzag dat de groep van Nederlanders van den ouden stempel en der geldschietters niet bevredigd zouden zijn. Daarom zei ik: Geef hun de meerderheid in een belangenkamer waar zij in het openbaar en van rechtswege kunnen spreken en strijden. Willen zij misbruik maken van hun wapens, ik vrees hen niet”.

Van dit voorstel is niets gekomen. Ik bleef in de overtuiging, dat het vraagstuk van het Indische Regeeringsstelsel niet was opgelost en hoopte dat de oplossing, gedwongen door het verzet der Indische pers later nog zou komen in den vorm eener vertegenwoordiging van belangen.

Intusschen werd door de Technische commissie tegen den geest der Bandoengsche beslissing het reeds aangenomen kiesstelsel voor de Landsstaten zoodanig gewijzigd dat er een ander beginsel aan ten grondslag kwam te liggen.

Volgens het oorspronkelijk voorstel der technische commissie zouden de Nederlanders zeker de macht in handen gehad hebben bij de samenstelling der Landsstaten.

Na amendeering volgens het voorstel-De Jong is dit twijfelachtig geworden. Het ontbreekt aan gegevens om het uit te maken.

Alles hangt nu af van de vraag, wie zal de meerderheid bepalen. In elk geval kan de Gouverneur-Generaal door zijn benoemingsrecht die meerderheid verplaatsen. Alle drie zijn ongewenscht.

Ongewenscht is dat de Nederlanders de Inlanders kunnen overstemmen. Ongewenscht is dat de Inlanders de Nederlanders overstemmen.

Ongewenscht is dat de Gouverneur-Generaal de meerderheid kan verplaatsen.

De oplossing van het onoplosbare probleem is eene niet-oplossing. Ik ben voor het Tweekamerstelsel omdat daarin voorcerst de meerderheidskwestie blijft, wat ze blijven moet, onopgelost.

Ik vertrouw de oplossing toe aan den tijd, die aan elkaar zal laten groeien wat thans niet aaneen te plakken is.

Wij staan nu bovendien voor het zeer vreemde feit, dat het eindbesluit der Herzieningscommissie door afwezigheid van eenige democratische elementen die te Bandoeng aanwezig waren, met een meerderheid

van één stem aangenomen, de oorspronkelijke meerderheid van Bandoeng niet meer bevredigt en evenmin voldoet aan de behoudende elementen, die te Bandoeng hun wensch niet hebben kunnen verwezenlijken.

Mijn oordeel blijft: Zonder tweekamerstelsel is geen oplossing te vinden voor het heterogene Rijk van Indië.

De te Soekaboemi tot stand gekomen oplossing is van een onoplosbaar probleem de niet oplossing.

In een te alledaagsch maar zeer duidelijk beeld zou men kunnen zeggen:

Men kan hond en kat, die niet van jongs af samen zijn opgefokt, onmogelijk in een vertrek samen laten leven.

Wel kan ik zorgen, dat een volgend geslacht behoorlijk en zelfs aardig samenleeft. Daarvoor is echter tijd noodig.

F. VAN LITH.

III.

NOTA VAN DE LEDEN DER COMMISSIE KAN, KINDERMANN EN WELTER.

Ten volle beseffende dat de arbeid van de commissie tot herziening van de grondslagen der staatsinrichting van Nederlandsch-Indië te eerder vrucht zal dragen al naar mate de eenstemmigheid harer leden meer volledig is, hebben niettemin ondergeteekenden gemeend gebruik te moeten maken van de bij artikel 4 onder *c* van het besluit tot instelling der commissie aan hare leden verleende bevoegdheid om te doen blijken van hun, van het gevoelen der meerderheid afwijkende meening, zoomede van de gronden waarop deze berust. Zij zouden hiertoe niet hebben besloten, indien hun afwijkend inzicht alleen betrof punten van ondergeschikt belang, dan wel de formuleering of de toelichting van de voorstellen der commissie. Nu naar hunne opvatting die voorstellen evenwel ten aanzien van meerdere hoofdpunten bepaaldelijk in strijd zijn zoowel met algemeene beginselen van staatkunde als met de eischen waaraan eene staatsinrichting voor Nederlandsch-Indië thans en in de naaste toekomst zal moeten voldoen, hebben zij zich tot hun leedwezen genoopt gezien hunne instemming aan de voorstellen der commissie te onthouden.

Als algemeene verklaring van haar standpunt stelt de minderheid voorop dat de herziening van de staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië haar reden van bestaan in hoofdzaak ontleent aan de gebreken welke zich hebben geopenbaard in den geldenden bestuursvorm. Deze gebreken vormen het uitgangspunt van den herzieningsarbeid. Naar het oordeel der minderheid had het de voorkeur verdiend indien de commissie ware begonnen met deze gebreken aan te wijzen en in verband met hunne oorzaken bloot te leggen, en vervolgens had nagegaan of en in hoeverre het mogelijk is aan deze gebreken tegemoet te komen.

Eene werkwijze daarentegen volgens welke de programma's der politieke partijen dan wel vooropgestelde meeningen tot richtsnoer worden genomen, en de bijzondere verhoudingen, waardoor de samenleving van Nederlandsch-Indië zich kenmerkt, op den achtergrond worden geschoven

alsof deze, omdat men ze uit den tijd acht, nu ook maar in eens tot het verleden zouden behooren, kan de minderheid niet bevredigen. Naar haar oordeel kunnen de voorstellen der commissie hare beteekenis niet uitsluitend ontleenen aan de bevrediging die zij verschaffen aan de wenschen van zekere groepen van ingezetenen, doch moet de waarde dier voorstellen worden beoordeeld naar de mate waarin zij tegemoet komen aan erkende tekortkomingen van het bestaande, en de deugdelijkheid van de tot verbetering van die tekortkomingen aangegeven middelen. Had de commissie zich bij haren arbeid dezen maatstaf aangelegd dan zou hieraan die vaste grondslag zijn verzekerd welke voorstellen van zoo ingrijpenden aard behoeven, en zou de toelichting in meerdere mate dat karakter hebben kunnen dragen van zakelijkheid en objectiviteit, dat zij naar het oordeel der minderheid thans op verschillende punten mist.

Dit valt te meer te betreuren omdat ook naar de meening van de minderheid het reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch-Indië en de voorschriften van de grondwet, voorzoover die op Indië betrekking hebben, in vele opzichten zijn verouderd; en wijl de voorstellen der commissie in zooverre deze beoogen de ingezetenen in de gelegenheid te stellen naar hunne krachten deel te nemen aan de vervulling van de overheidstaak, de uitoefening der regeering in meerdere mate dan thans van Nederland naar Indië te verleggen, en de tegenstelling tusschen Raad van Indië en de departementen van algemeen bestuur op te heffen ook naar het oordeel der minderheid belangrijke verbeteringen vormen.

De bedenkingen welke de minderheid tegen de voorstellen der commissie heeft zijn van drieërlei aard. Vooreerst gaan die voorstellen verder dan de tijdsomstandigheden vorderen en zelfs dan deze toelaten. Voorts laten zij bestaande gebreken van de bestuursinrichting, die kunnen worden weggenomen, voortbestaan. Eindelijk roepen zij zonder noodzaak nieuwe gebreken in het leven.

Die bedenkingen laten zich samenvatten als volgt:

- I. van de vertegenwoordigende organen;
- II. van de Regeering;
- III. slotbeschouwing.

I. Van de vertegenwoordigende organen.

Brengt een normale staatsvorm mede dat de ingezetenen des lands door het kiesrecht en door vertegenwoordigende organen zelve de verantwoordelijkheid voor de landsregeering dragen, de instelling van zoodanige organen kan slechts zin hebben, wanneer de bevolking die hoedanigheden bezit, die vereischt zijn om een bestuur op deze leest geschoeid mogelijk te doen zijn.

Laten de omstandigheden toe dat voor verschillende volksgroepen plaatselijk tot eene meer normale inrichting van het bestuur wordt overgegaan, voor de landsregeering is dit niet het geval. Het verloop der wereldgeschiedenis heeft binnen de grenzen van Nederlandsch-Indië onder de Nederlandsche vlag een aantal volken en rassen vereenigd welke onderling zeer verschillen, zoowel in peil van ontwikkeling als in religie, taal en zeden. Niet de eigen geschiedenis doch van buiten komende oorzaken hebben hen samengebracht en houden hen bijeen.

Slechts hier en daar en dan nog alleen in den geest van enkelen breekt het besef zich baan dat de ware staatkundige vrijheid alleen zal zijn verkregen, wanneer de bevolking ook daadwerkelijk deelneemt aan het over haar gestelde hoogste bestuur. Waar de politieke zin in breeder laag is ontwaakt, gaat zij voorloopig de enge grenzen van volksgroep, van regentschap of bestuursafdeeling nog niet te buiten.

Ligt de instelling van plaatselijke organen van zelfbestuur het algemeen volksbesef dus veel nader, de staatkundige organisatie dier deelen is nog nauwelijks aangevangen en voor een zeer groot gedeelte des lands in afzienbaren tijd niet door te voeren. Het besef dat staatkundige rechten in wezen plichten zijn, dat zelfregeering een zware verantwoordelijkheid medebrengt en offers vordert in arbeid en in geld, en dat materieel de lasten gemeenlijk grooter zijn dan de lusten, moet door de praktijk van den nieuwen bestuursvorm nog aan de bevolking worden geleerd. De vrijheid zou niet het hoogst bereikbare goed zijn als zij hare waarde niet ontleende aan de hooge offers, die voor haar moeten worden gebracht.

In tegenstelling met de zienswijze der commissie zooals deze is neergelegd in de inleiding harer algemeene beschouwingen, sluit de minderheid zich aan bij die welke is weergegeven in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp nopens de instelling van regentschapsraden, waarbij de Volksraad zich in het algemeen heeft aangesloten.

Zij citeert:

„Door de woordvoerders van de verschillende vereenigingen waarin de onder de Inlandsche bevolking levende stroomingen zich hadden georganiseerd werd zelden twijfel uitgesproken aan de geschiktheid der Inlandsche bevolking voor de behartiging van eigen zaken binnen den engen kring van het regentschap, terwijl ook dat deel der inheemsche bevolking, hetwelk door het onderricht dat het genoten heeft eene zekere mate van ontwikkeling heeft bereikt, vrij algemeen van oordeel was, dat aan de geschiktheid ten deze van de Inlandsche bevolking niet behoeft te worden getwijfeld. Niettemin werd erkend, dat de inheemsche bevolking, voor wie de instelling van vertegenwoordigende lichamen op westerschen voet een nieuwe zaak is, voorshands Europeesch toezicht en medewerking van Europeanen niet kan ontberen bij de collegiale behartiging van gemeenschapsbelangen.

Hield men in deze kringen hoofdzakelijk alleen rekening met het

ontwikkeld gedeelte des volks, het Europeesch en Inlandsch bestuur, dat uit den aard van zijn werkring een meer algemeen overzicht heeft over de inheemsche bevolking in al hare geledingen, verzuimde niet er op te wijzen dat de groote massa des volks, als geheel genomen, nog niet rijp kan worden geacht voor de behartiging van eigen zaken, zij het alleen binnen den kring van het regentschap, en ook geen werkelijk gevoelde behoefte heeft aan medezeggenschap daarover.

Ook in deze kringen werd erkend dat het ontwikkeld deel des volks, dat zich rekenschap weet te geven van wat er om zich heen gebeurt, medezeggenschap toekomt over de belangen die het dikwerf van zoo nabij raken, alsook dat medewerking van dat volksdeel aan de bestuurstaak aan eene oordeelkundige behartiging van de gemeenschapsbelangen ten goede zal komen, maar waar nog slechts een zeer klein deel des volks de geschiktheid bezit om aan die taak mede te werken meenden sommigen dat de tijd nog niet gekomen was om aan het volk in het algemeen zeggenschap over die belangen toe te kennen.

Tegenover deze zienswijze welke ook door een deel der Europeesche particulieren wordt gedeeld, staat de meening van andere gehoorde Europeesche en Inlandsche bestuursambtenaren en particulieren, dat men toch ééns moet beginnen met de inheemsche bevolking een aandeel te geven in de behartiging van gemeenschapsbelangen en dat, indien slechts een kern aanwezig is die daarvoor geschikt is, men goed zal doen niet langer te wachten met de instelling van vertegenwoordigende lichamen, die, naar de ervaring elders heeft geleerd, meer dan eenig ander middel in staat zijn de in het volk sluimerende krachten te wekken en die zeker niet in de laatste plaats aan hun karakter van opvoedingsmiddel hun groote beteekenis ontleenen.

Vrij algemeen werd aangenomen dat een dergelijke kern, hier meer daar minder talrijk, wel overal te vinden is en dat overigens de in snelle tijdmaat toenemende intellectueele ontwikkeling een geleidelijk grooter deel des volks voor de behartiging van eigen zaken geschikt zal maken.

En verder:

„Men kan zeggen, dat tien jaar geleden op Java nog slechts twee standen bestonden; men had eenerzijds den adel, die tevens met het Binnenlandsch Bestuur vereenzelvigd kon worden en anderzijds „den kleinen man”, destijds een begrip dat alles wat niet tot de bestuursgroep behoorde omvatte. De tusschen beide groepen bestaande, zeer groote afstand, werd door beide als vanzelfsprekend beschouwd, de Inlandsche samenleving was een voor dat tijdsgewricht geordend samenstel van twee in afgescheiden beddingen zich bewegende stroomen en als elke maatschappij die in evenwicht is dus „rustig”, zij het misschien schijnbaar.

Sinds enkele jaren echter doet zich het ongetwijfeld heuglijk verschijnsel voor, dat een derde stand is beginnen te ontstaan, wiens plaats tusschen de beide andere nog niet is aangewezen, met het gevolg dat de

samenleving thans niet meer in evenwicht is en ook uiterlijk een onrustig beeld vertoont.

Deze derde stand wordt gevormd door verschillende elementen. Het meest op den voorgrond tredend, maar daarom nog niet het innerlijk krachtigst element vormen de uit de massa des volks opgekomen lagere beambten van de verschillende groote gouvernementssdiensten, de staatspoorwegen, den pandhuisdienst, het onderwijs, de burgerlijke openbare werken enz. Een ander contingent levert de adelscategorie, namelijk de personen voor wie bij het bestuur geen plaats was, aangevuld door hen aan wier loopbaan bij het bestuur een ontijdig einde is gekomen. Naast hen vindt men een breede laag van rustige burgers, handelaars, gegoede landbouwers, nijveren, hadji's, personen van eenigen welstand, die wat meer van de wereld hebben gezien en tot het besef zijn gekomen dat aan hen in de Inlandsche samenleving en in het thans geldend bestuursstelsel geen behoorlijke plaats is toegebracht. Voor hen, de kern des volks, die hecht aan orde en gezag, vooralsnog de groote voorraadschuur voor de krachten, die de ontwikkeling van een volk moeten schragen en leiden tevens, is welbeschouwd in onze bestuursinrichting geen plaats; zij zijn geen adel en geen kleine man, staan tusschen beide in, zijn aan den laatsten ontgroeid en aan den eersten vreemd en in het tot dusver geldend autocratisch bestuursstelsel, gegrond op feudaliteit, voelen zij zich misplaatst".

Gewezen moge voorts worden op hetgeen namens de Regeering in den Volksraad is gezegd bij de algemeene beschouwingen omtrent de aanvullingsbegroting voor 1920;

„Het heden en de toekomst verlangen alle aandacht. Is de oude tijd „voorbij, de nieuwe is thans echter nog niet aangebroken, al willen volksleiders zulks doen voorkomen. Indië verkeert pas in de schemering; de „dageraad van modern leven moge in de eene streek meer nabij lijken „dan in de andere, doorgebroken is hij nog nergens en het zal heel wat „tijd en arbeid kosten voor het zoover is. Indië verkeert dus in een overgangstoestand en dat is de meest moeilijke tijd".

Het in deze citaten weergegeven standpunt, dat de minderheid tot het hare maakt, brengt mede dat zij eene staatsrechtelijke organisatie die aan de bevolking de gelegenheid opent tot deelname aan de behartiging van plaatselijke belangen in plaatselijke vertegenwoordigende lichamen toejuicht. Niet omdat de bevolking hunkert naar deelname aan de overheidstaak; niet omdat deze organen aanstonds zullen voldoen aan een algemeen gevoelde behoefte. Doch omdat het in hooge mate wenschelijk is dat de bevolking „leere" deelnemen aan de overheidstaak en omdat de aanwezigheid van vertegenwoordigende organen het eenige middel is om den sluimerenden, hier en daar juist ontwakenden politieken zin te wekken en te bevorderen.

Waar de commissie voor de geschiktheid van de inheemsche bevol-

king tot deelname aan de behartiging van eigen belangen in vertegenwoordigende lichamen in de Inlandsche pers en de besprekingen op openbare vergaderingen een waarborg ziet, daar meent de minderheid hierin veeleer het bewijs te vinden dat voor de niet-Europeesche bevolkingsgroepen hier nog alles valt te leeren. Deze bewijzen staan trouwens niet alleen. Van den eersten dag hunner instelling hebben in de gemeenteraden leden der niet-Europeesche volksgroepen zitting gehad. Niet slechts heeft de vervulling dezer plaatsen steeds veel hoofdbrekens gekost; doch buiten de ambtelijke kringen bleek de keuze veelal onmogelijk. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken heerscht overigens ten aanzien van gebrek aan belangstelling en aan deelneming in de gemeenschappelijke taak dezer gemeenteraadsleden slechts één roep. En dit terwijl juist in de gemeenten de niet-Europeesche volksgroepen in zoo bijzondere mate de zorgende hand van de overheid behoeven, en voor de niet-Europeesche raadsleden eene zoo breede en dankbare taak in die colleges zou zijn weggelegd.

Geldt het vorenstaande de deelname aan de overheidstaak in plaatselijke vertegenwoordigende organen, ten aanzien van de mogelijkheid om de bevolking deel te doen hebben aan den arbeid van het centraal vertegenwoordigend lichaam, en van eventueel in te stellen raden voor gouvernementen, leidt hare van die der commissie afwijkende zienswijze de minderheid tot eene aan die der commissie tegengestelde slotsom. Meent zij dat de politieke zin der niet-Europeesche bevolking, voor zover deze is ontwaakt, meerendeels in locale vertegenwoordigende lichamen bevrediging zal kunnen vinden, tevens is zij van oordeel dat de vraagstukken van algemeen bestuursbeleid voor welke beoordeeling het centraal vertegenwoordigend lichaam en de gouvernementsraden zich zouden zien gesteld bij den huidige stand van ontwikkeling den gezichtskring van de leden van deze volksgroepen te boven gaan. En niet alleen liggen deze buiten hunnen gezichtskring doch zij liggen tevens buiten de sfeer van hunne belangstelling. Het aantal personen dat ten deze eene uitzondering maakt is zelfs zoo gering dat de uitbreiding van de zetels thans in den Volksraad voor de inheemsche groep gereserveerd slechts uiterst geleidelijk zal kunnen geschieden. Het betrachten van geleidelijkheid ten deze, zal naar de overtuiging der minderheid, uit politiek oogpunt dan ook geen bezwaar behoeven te ontmoeten.

De beschouwingen welke de commissie in afdeeling II van hare toelichting aan het rasverschil wijdt, kan de minderheid evenmin onderschrijven. In tegenstelling met de commissie ziet zij in het rasonderscheid niet iets dat door den wetgever kunstmatig in het leven wordt gehouden. Dat dit onderscheid in het maatschappelijk leven spoedig geheel zou zijn

uitgewischt vond het in de wetgeving geen steun acht zij eene illusie. Met wettelijke regelingen kan hier niets worden bereikt. Het is juist de scherpte van de tegenstelling die tot unificatie van alle onnoodige verschillen in de wetgeving noopt. De onverschilligheid waarmede het nieuwe artikel 109 R. R. is begroet rechtvaardigt naar haar inzien geenszins de door de commissie gewaagde conclusie. Naar het oordeel der minderheid miskent de commissie de bedoeling van den wetgever, wanneer zij het voorstelt alsof de unificatie die thans op velerlei gebied wordt doorgevoerd zonder oordeel des onderscheids geschiedt, en het eindpunt van dit streven eerst zou zijn bereikt wanneer het rasondercheid ten eenenmale uit de wetgeving zal zijn verdwenen. En nog veel minder laat zij recht wedervaren aan de diepste gevoelens des volks waarin het besef van ras en rasverschil zoo nu als voorheen een hoofdmotief vormt.

Met de onomwonden aanvaarding van dit onmiskenbaar feit tot grondslag is van oudsher de Indische wetgeving opgebouwd op den grondslag van eene indeeling der bevolking in naar landaard gescheiden groepen. Daargelaten dat ieder onderscheid aanleiding geeft tot vergelijking en reclame, valt niet te ontkennen, dat de overheid zich aanvankelijk meer heeft gelegen laten liggen aan de groep der Europeanen dan aan de beide andere. Het is niet verwonderlijk dat nu hiervoor de oogen zijn open gegaan de minder bevoorrechte groepen een groote lijst hebben van verlangens en de Regeering zich ziet gesteld voor een omvangrijken hervormingsarbeid. Op velerlei gebied kan zonder schade voor 's Lands belang aan bestaande voorrechten van Europeanen een einde worden gemaakt en de gelijkheid voor de wet van alle rassen worden doorgevoerd. En niet alleen zonder schade, doch tot groot heil van land en volk in zoover gelijkheid voor de wet een van de grondslagen is van den rechtsstaat. Dit mag evenwel de oogen niet doen sluiten voor het feit dat fundamentele verschillen van inborst en leefwijze de landaarden tot nog toe bleven scheiden, dat de Europeesche groep door cultureele en individueele hoedanigheden een overwicht heeft over de Oostersche groepen en dat de Europeesche groep een uitermate kleine minderheid vormt tegenover de zoovele malen talrijker inheemsche bevolking.

Zou men ten aanzien van de staatskundige rechten een volledige assimilatie willen doorvoeren, dan zou dit er op neerkomen dat de invloed van de Europeesche en ook van de vreemde Oostersche groepen tot nul werd gereduceerd. In plaats van associatie van oost en west zou eene nivelleering treden in uitsluitend oosterschen zin. Al wat het westen hier heeft gebracht zou op losse schroeven zijn gesteld; en dit zeer ten nadeele van een geleidelijke ontwikkeling des volks.

De eerste volksraadsjaren hebben geleerd dat samen overleggen en werken van Europeanen en niet-Europeanen, dat het gescheiden samengaan in de behandeling der algemeene belangen in en buiten den volksraad zeer

wel mogelijk is. Zij hebben echter tevens den waan zien ontstaan dat een volledige opheffing van het raskenmerk in onze staatsinrichting niet slechts mogelijk ware, doch tevens een dringende eisch des tijds zou zijn. Zonder dat hiervoor eenig bewijs wordt aangevoerd, wordt dit als vanzelfsprekend vooropgesteld en gepropageerd. En de overtuigende kracht van deze leuze blijkt zoo groot dat de opheffing van het rasonderscheid vrijwel als axioma geldt voor alle politieke partijen der linkerzijde.

Wil men de verhoudingen in het juiste licht zien, dan zal men zich aan deze psychose moeten onttrekken. Eerst wanneer het rasonderscheid in de Indische samenleving zijn predominante beteekenis zal hebben verloren, zal het ook in het staatsrecht kunnen worden gemist. Doch dan zal tevens het tijdstip zijn aangebroken waarop de overheerschende positie van het westen in het oosten haar natuurlijk einde zal hebben gevonden.

In afwijking van de commissie, die juist het genot van staatkundige rechten niet afhankelijk wil zien gesteld van ras of landaard is de minderheid van meening dat een goede staatsrechtelijke organisatie behoud van het rasonderscheid bepaaldelijk vordert, inzonderheid om aan de niet-inheemsche groepen der bevolking eene aan hare beteekenis in de samenleving passende vertegenwoordiging in de landsstaten en in de autonome locale raden te verzekeren.

Ook op dit punt kan de minderheid voor haar van dat der commissie afwijkende meening een beroep doen op het wetsvoorstel ten aanzien van de regentschapsraden. Noch bij de plaatselijke besprekingen die hieraan vooraf zijn gegaan, noch bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van dit ontwerp door den Volksraad is aan den dag getreden dat de opheffing van het rasonderscheid in de samenstelling dezer raden in het algemeen mogelijk, laat staan wenschelijk werd geacht.

Het standpunt dat de minderheid ten aanzien van het ontwikkelingspeil der inheemsche bevolking en van de beteekenis van het onderscheid der rassen in de Indische samenleving inneemt, leidt noodwendig tot eene geheel van die der commissie afwijkende oriëntering ten opzichte van de vraagstukken die zich voordoen bij de overweging van de samenstelling der vertegenwoordigende lichamen, de aanwijzing hunner leden, en ten opzichte van de Landsstaten ook ten aanzien van de aan dit lichaam toe te kennen bevoegdheid.

Waar een volledig parlementair bewind de staatsvorm is der hoogst ontwikkelde westersche natiën, en Nederland tot deze natiën behoort, spreekt het vanzelf dat zuiver in theorie een zoodanige staatsvorm ook voor Indië moet worden voorgestaan. Het Nederlandsche volk mag de idealen die het voor zich zelf koestert en waarnaar het zijn staatswezen heeft ingericht niet te goed achten voor Indië. De minderheid acht het echter uit een oogpunt van praktische politiek niet mogelijk om op dit

tijdstip den staatsvorm waarin deze idealen in Nederland verwezenlijking hebben gevonden aan Indië als doel te stellen. Het bereiken van dit doel is toch naar hare meening afhankelijk van een aantal factoren, die thans niet aanwezig zijn, en ten aanzien waarvan de veronderstelling dat zij in de toekomst aanwezig zullen zijn op louter speculatie zou berusten.

Stelt blijkens afdeeling III van de toelichting op hare voorstellen de commissie een volledig parlementair bewind als einddoel van de politieke ontwikkeling, en meent zij dat Indië zoo spoedig als redelijkerwijze mogelijk kan worden geacht voor volledige zelfstandigheid, voor volledige zelfregeering rijp moet worden gemaakt, zoo wenscht de minderheid vast te houden aan de naar haar inzien meer op de realiteit gegronde doch dan ook bescheidener geformuleerde beginselverklaring van Minister Pleyte, waarvan de commissie in den aanvang harer algemeene beschouwingen eveneens met instemming melding maakt: Indië's hulpbronnen „zoo veel mogelijk“ te ontsluiten door Indische volkskracht, „de bevolking geschikt te maken“ tot het behartigen van eigen belangen en het bestuur van eigen land en daarmede „de grondslagen te leggen“ voor volledig zelfbestuur. Hierin wordt geen doel gesteld waarvoor de vereischte elementen voorshands nog afwezig zijn, doch alleen eene richting aangewezen. Meer dan dit kan de minderheid niet verantwoord achten; noch tegenover de Regeering die vrij moet blijven om bij het bepalen van haar beleid ten volle rekening te houden met thans nog onbekende omstandigheden; noch tegenover de bevolking die niet gebaat is met voorspiegelingen waaraan een voorbehoud is verbonden dat de verwezenlijking daarvan onzeker doet zijn.

Wordt in het oog gehouden dat zoowel de Landsstaten als de lokale raden hunne staatsrechtelijke beteekenis ontleenen aan het feit dat zij vertegenwoordigende lichamen zijn, dan is het duidelijk dat de samenstelling van deze organen een zoo getrouw mogelijke afspiegeling moet zijn van het ressort dat zij vertegenwoordigen en van de daarin zich afteekende groepeerings der bevolking.

De moeilijkheid is nu deze dat de beteekenis der groepen niet naar hare getalsterkte kan worden beoordeeld en afgemeten. Ondanks dat zuiver quantitatief de meerderheid der ingezetenen overal uit Inlanders bestaat, en ook in de gemeenten slechts een betrekkelijk klein deel der ingezetenen wordt gevormd door Europeanen en vreemde oosterlingen, is het onmiskenbaar en hier niet nader te definieeren overwicht van deze laatste groepen zoo belangrijk, dat aan hare vertegenwoordigers een veel grooter plaats in de vertegenwoordigende raden moet worden ingeruimd dan zuiver naar getalsterkte gerekend aan haar zou toekomen.

Voor al in de groote gemeenten treedt dit overwicht van de niet-Inlandsche groepen op den voorgrond. Hier wordt de taak van de over-

heid in de eerste plaats bepaald door de eischen welke de Indisch-Europeesche samenleving haar stelt. Het gemeentebestuur richt zich bij zijne bestuursoefening naar Indisch-Europeeschen maatstaf. De openbare werken behooren te voldoen aan de behoeften van het Europeesche verkeer; de openbare bedrijven zijn ingericht naar beginselen van hygiëne en nut, die Europeesche opvattingen stellen; en de inrichting der gemeentelijke administratie vormt zich naar Europeeschen standaard.

Dientengevolge verkeerden de gemeenten in vergelijking met het haar omringende platteland in eene uitzonderingspositie, welke zich niet laat loochenen, en waarvan het karakter zich zal handhaven zoolang het onderscheid tusschen de landaarden waaraan zij haar uitzonderingspositie ontleenen, niet door toenadering zal zijn uitgewischt. Zoolang deze toestand bestaat eischt de staatsrechtelijke organisatie dat evenbedoeld overwicht in de gemeenteraden tot uitdrukking komt, en zal een Europeesche meerderheid in de gemeenteraden moeten worden gehandhaafd.

Reeds eerder verklaarde de Regeering zich deze zienswijze toegedaan. Bij de mondelinge beantwoording van het verslag van den volksraad over de begroting van 1919 sprak Zij zich aldus uit:

„Maatregelen waardoor aan het Inlandsche element een grootere plaats in de gemeenteraden wordt ingeruimd dan dit inneemt sinds de bij de ordonnantie in Staatsblad 1917 N^o 587 in hare samenstelling gebrachte wijziging, zijn van de Regeering niet te verwachten. Men verlieze niet uit het oog dat de belangrijker gemeenten bij haar instelling te beschouwen waren als westersche enclaves in het oosten. Deze toestand wijzigt zich slechts zeer geleidelijk en eerst naar gelang voor het begrip enclave geen ruimte meer is, zal het fundamenteel beginsel waarop de samenstelling dier raden berust herziening behoeven”.

Hetzelfde is in zooverre voor de regentschapsraden van toepassing, dat daar eene meerderheid van inheemsche leden behoort te zijn, doch eene minderheid van leden voor de Europeesche en vreemde oostersche groepen zal moeten worden gewaarborgd, welke eveneens buiten verhouding staat tot de getalsterkte der ingezetenen van die landaarden. Ook daar zijn de belangen welke de niet-inheemsche bevolkingsgroepen vertegenwoordigen van ongelijk grooter beteekenis dan zuiver quantitatief het aantal dezer ingezetenen zou doen vermoeden.

Het karakter van gemeente- en regentschapsraden als vertegenwoordigende lichamen brengt dus mede in de gemeenteraden een Europeesche meerderheid, en in de regentschapsraden een inheemsche meerderheid, in beide gevallen met een gewaarborgd aantal zetels voor de minderheden.

Voor het centraal vertegenwoordigend lichaam is het vraagstuk van het standpunt der minderheid bezien niet zoo eenvoudig. Zou in verband met de omstandigheid dat de landsstaten volgens de voorstellen der commissie niet als een autonoom lichaam zijn gedacht, doch als een orgaan waardoor nopens alle regeeringsdaden van beteekenis de volksmeening

op wettelijke wijze uitdrukking vindt zonder nochtans zijn wil aan de Regeering te kunnen opleggen, eene niet-Europeesche meerderheid in beginsel niet ontoelaatbaar zijn, hiertegen rijzen uit anderen hoofde ernstige bezwaren.

Zoolang de eigen volkskracht die der uitheemsche volksgroepen nog niet evenaart, en op zich zelf nog niet toereikend is tot ontsluiting van 's lands hulpbronnen, zullen uitheemsche energie en intellect en uitheemsch kapitaal in de economische ontwikkeling des lands een zeer belangrijk aandeel blijven nemen. De plaats, welke zij zich in de Indische samenleving hebben veroverd, zou niet door inheemsche krachten kunnen worden bezet. Zij zijn in het volksleven een onmisbaar element geworden. Het Nederlandsch gezag is zoowel de grondslag als de blijvende waarborg van deze uitheemsche belangen. Nederland zal bij het bepalen van den bestuursvorm welken het aan Indië geeft hiermede thans evenzeer rekening moeten houden als dit is geschied bij de instelling van den Volksraad. Om deze reden meent de minderheid dat het aantal zetels dat voor de niet-inheemsche volksgroepen in de landsstaten moet blijven gewaarborgd, daarin ook voor de naaste toekomst eene meerderheid zal moeten vormen.

Hoe kan nu de door de minderheid wenschelijk geachte samenstelling der vertegenwoordigende organen worden ver-
 Aanwijzing van de leden der vertegenwoordigende organen. kregen?
 Vooreerst kan een aanmerkelijk deel der zetels worden voorbehouden voor vervulling door benoeming door de hooge overheid. Deze autoriteit is dan in de gelegenheid om door zijne keuze het zwaartepunt te leggen bij die volksgroep waar het behoort.

Aan benoeming zijn echter zeer belangrijke schaduwen verbonden. Het stelt de hoogere autoriteit voor moeilijke beslissingen, omdat het onderscheid niet het eenige is waarmede bij de benoeming rekening valt te houden, en de selectie door de overheid nimmer onfeilbaar is en steeds tot grieven aanleiding geeft. De overheid behoort eene positie in te nemen boven de partijen. Bij benoeming van leden zal vroeg of laat de overheid zich niet kunnen onttrekken aan de verdenking van partijdig te zijn. Zeker zal die verdenking op haar komen te rusten, zoo zij zich genoopt ziet door de hanteering van het benoemingsrecht in de vertegenwoordigende lichamen eene meerderheid te waarborgen aan een landaard die in getalsterkte de mindere is, dan wel eene minderheid niet evenredig aan de getalsterkte dier minderheidsgroep.

Een ernstig bezwaar nog is te achten dat benoeming van leden het karakter van het vertegenwoordigend lichaam als zoodanig aantast. Benoemde leden kennen geen politieke verantwoordelijkheid. Zij hebben achter zich geen partij; er is dus ook geen groep der bevolking die bereid staat om de gevolgen van de stem dier leden te aanvaarden en te verde-

digen. Benoemde leden zijn veelal zeer ervaren en waardevolle elementen in locale raden. En de beslissingen van locale raden met benoemde leden zijn daardoor op zich zelf niet minder verstandig en nuttig. Uit politiek oogpunt beschouwd onderscheidt een staatsvorm waarin een deel van de staatsmacht wordt uitgeoefend door raden met benoemde leden zich echter niet noemenswaard van het zuiver ambtelijk regiem. Zal een raad niet een administratieve instelling zijn doch een levend staatsorgaan, en zal men daarvan eerbiediging door de ingezetenen en dus politieke bevrediging mogen verwachten dan is benoeming van leden te vermijden, hetzij dan van enkele als technisch correctief, of als beginvorm die zoo spoedig mogelijk worde verlaten.

In de tweede plaats kan zekere gewenschte samenstelling van raden worden verkregen door aan het kiesrecht allerlei eischen te stellen.

Men kan zekere groepen bevoorrechten en voor andere groepen verzwarende eischen stellen voor de uitoefening van het kiesrecht. Dit ware echter meten met twee maten en valt als zoodanig moeilijk te handhaven.

Men kan echter ook, schijnbaar alle bevoorrechting vermijdende, eischen waaraan alleen Europeanen in den regel voldoen, tot voorwaarde maken voor de uitoefening van het kiesrecht. Dit is de methode die bij de herziening van het kiesrecht voor de gemeenteraden in 1917 werd aangevaard. Men stelde toen als voorwaarde voor het kiesrecht de kennis van de Nederlandsche taal, benevens een census van *f* 900.— inkomen voor Europeanen en *f* 600.— voor Inlanders. Daargelaten dat bij de instellingsordonnantien aan de Europeanen reeds eene meerderheid was gewaarborgd, en de regeling dus wel wat al te zeer aan den veiligen kant bleef, voldeden slechts weinig inheemsche ingezetenen der gemeenten aan dit dubbele kenmerk. De Europeesche meerderheid in het kiezerscorps was dus gewaarborgd.

Zoodra het duidelijk wordt dat de gestelde vereischten met politieke belangstelling noch mondigheid eenig verband houden, toonen dergelijke beperkingen zich in hare nuchtere werkelijkheid. Slecht vermomd als deze pogingen tot het scheppen van een privilegie zijn, zijn zij daarenboven slechts tijdelijk doelmatig. Want al deze oogenschijnlijk objectieve kenmerken zijn wisselvallig. Op den duur wordt daarmee niet bereikt hetgeen wordt beoogd.

Naar het oordeel der minderheid is dan ook de eenige weg dat de wetgever voor iederen raad uitdrukkelijk de samenstelling aangeeft.

Op dit standpunt heeft de wetgever zich tot nog toe gesteld. Artikel 1 van het decentralisatiebesluit schrijft eenerzijds voor dat wanneer in een lokaal ressort ingezetenen van de onderscheidene landaarden blijvend in voldoende getale zijn gevestigd, zij in de locale raden vertegenwoordigd zullen moeten zijn, anderzijds dat het aantal zetels voor iederen landaard bij ordonnantie wordt vastgelegd. Hoewel dit laatste voorschrift voor eene soepele toepassing der decentralisatiewet wel eens

belemmerend is gebleken, zoo is het beginsel, dat daaraan ten grondslag ligt thans nog even juist als het in 1905 was. Het geeft uitdrukking aan de associatiegedachte, en legt de Regeering den plicht op om te trachten de leden der onderscheidene bevolkingsgroepen in de behartiging van het openbaar belang dat aller belang is samen te doen gaan.

Dit standpunt nam de Regeering eveneens in bij de samenstelling van den Volksraad.

Het is om de hier vermelde redenen dat het door de Commissie aangevaard kiesstelsel de minderheid niet kan bevredigen.

Vooreerst waarborgt het niet die samenstelling van de verschillende vertegenwoordigende organen, welke overeenkomstig de voorgaande uitzettingen de minderheid in het belang van het land acht.

In de tweede plaats acht de minderheid het uit een practisch oogpunt niet mogelijk om bij het opmaken van de kiezerslijsten de scheiding tusschen de Nederlandsch- en landstaal-alfabeten door te voeren. Men kan wél door het eischen van eene persoonlijke schriftelijke opgave voor de kiezerslijst ten overstaan van een ambtenaar de analfabeten van de alfabeten scheiden. Doch men kan de landstaal- en Nederlandsch-alfabeten niet scheiden zonder nader aan te duiden bij welken graad van kennis van het Nederlandsch een kiezer aanspraak heeft op opname in de Nederlandsch-alfabetengroep. En wanneer dit kenmerk zich al op bevredigende wijze liet vaststellen, zou het toetsen van den individueelen kiezer aan dit kenmerk onoverkomelijke moeilijkheden opleveren.

In de derde plaats meent de minderheid dat in een oostersch land met vele volken die ten deele een eigen cultuur en hoog ontwikkelde talen bezitten het ongegrond, ja zelfs onrechtvaardig zou zijn, om de mate van ontwikkeling af te meten naar de kennis van de Nederlandsche taal.

Dezelfde gedachtengang, die er toe leidde bij de samenstelling der vertegenwoordigende organen het onderscheid naar landaard te behouden, noopt de minderheid dit onderscheid ook in het kiezerskorps te handhaven. Het zou geen zin hebben om een aantal zetels in vertegenwoordigende lichamen voor personen van bepaalden landaard voor te behouden, wanneer aan personen van anderen landaard overwegende invloed werd toegekend op de aanwijzing van hen die deze zetels zullen moeten vervullen.

Dat aan analfabeten alleen kiesrecht wordt toegekend voor de landelijke gemeenten heeft overigens de instemming der minderheid. Eveneens sluit zij zich aan bij het voorstel der Commissie om aan de alfabeten slechts kiesrecht te verleen voor zooveel zij door eigen aangifte van hunne belangstelling in de openbare zaak doen blijken.

Ten aanzien van de aan de Landsstaten toe te kennen bevoegdheden volgt uit vorenstaande beschouwingen dat de Bevoegdheid der Lands- minderheid zich niet kan vereenigen met het staten. voorstel der Commissie om aan dit lichaam het recht van enquête toe te kennen en de bevoegdheid om voor een vijftal leden der Regeering eene aanbeveling in te dienen.

Het recht van enquête wordt in een staat met parlementaire executieve zeer zelden gebruikt, en dan nog alleen in gevallen die het beleid der regeering niet rechtstreeks raken. Kon dit recht worden voorzien van zoodanige wettelijke beperking dat daarvan geen wapen kon worden gemaakt tegen de regeering dan zou naar het oordeel der minderheid toekenning daarvan aan een vertegenwoordigend orgaan dat overigens geen parlementair karakter draagt geen overwegend bezwaar behoeven te ontmoeten. Zonder zoodanige beperking toegekend zou van dit recht door de landsstaten gebruik kunnen worden gemaakt op zoodanige wijze dat de handhaving van het gezag met de daarvoor beschikbare middelen in gevaar zou kunnen worden gebracht. Het zou dan de strekking hebben een parlementaire regeeringsvorm in het leven te roepen, terwijl het peil van ontwikkeling en de politieke organisatie van de bevolking de instelling van zoodanigen regeeringsvorm niet toelaten. In tegenstelling met de Commissie, die zich aansluit bij de opvattingen van den heer Van Kol, meent de minderheid zich ten deze aan de zijde van den Minister van Koloniën te moeten scharen.

Evenmin stemt de minderheid in met het blijkens artikel 30 der beginselenwet door de Commissie aanvaarde stelsel volgens hetwelk voor vijf leden van den Raad van Indië door de Landsstaten eene aanbeveling aan de Kroon zal worden gedaan. Blijkens de toelichting beoogt dit stelsel de Regeering in de gelegenheid te stellen zich leden van de onderscheidene politieke stroomingen uit de landsstaten toe te voegen.

Vooreerst is deze constructie in strijd met de voorstelling welke de minderheid zich maakt van de inrichting en de functie van den Raad van Indië.

Men mag niet veronderstellen dat in hunne voordrachten voor de benoeming van de vijf zetels in den Raad van Indië de Landsstaten steeds die personen zullen aanwijzen op wie de keuze der Regeering zonder die voordracht eveneens zou zijn gevallen. Integendeel moet de mogelijkheid worden gesteld dat personen worden aanbevolen die eene met die van den Gouverneur-Generaal en de overige leden van den Raad niet strookende overtuiging ten aanzien van de hoofdlijnen van het regeeringsbeleid zijn toegedaan. Waar het de bedoeling is personen van verschillende politieke overtuiging in de Regeering te brengen, is dit zelfs onvermijdelijk. In dit geval zouden de politieke meeningsgeschillen uit de Landsstaten overslaan naar den Raad van Indië en zou de voor iedere Regeering onmisbare homogeniteit worden verstoord.

Zal de Gouverneur-Generaal wellicht in staat zijn door het hem in den Raad van Indië toegekende overwicht de samenwerking te waarborgen, het bestaan van principiële verschillen en conflicten in den boezem der Regeering zal onvermijdelijk daarbuiten bekend worden en de positie der Regeering schaden. Buitendien wordt de politieke strijd verlegd van het openbare debat in de Landsstaten naar een college dat met gesloten deuren beraadslaagt en waarvan de minderheid zich een beroep op de openbare meening ziet ontzegd.

Evenzeer is het mogelijk dat de door de Landsstaten voorgedragen personen de ervaring of de kundigheden missen, welke zijn vereischt om leider te zijn van een departement van algemeen bestuur of om de functiën waar te nemen van de niet met die leiding belaste raadsleden. Zoodanige leden zouden alleen thuis hooren in een door de samenwerking van meerdere parlementaire partijen mogelijk geworden politiek kabinet, doch zouden in den Raad van Indië geheel misplaatst zijn.

Voorts meent de minderheid dat, zij hier ook slechts van eene „aanbeveling” der Landsstaten sprake, iedere beperking van de vrije keuze der Kroon ook wanneer dit slechts één en niet vijf leden van den Raad van Indië zou betreffen in strijd is met de positie welke de Nederlandsche Regeering in de inwendige aangelegenheden van Indië naar haar inzien zal moeten blijven innemen.

Wordt, zooals ook de minderheid wil, rechtstreeksche inmenging van de Nederlandsche Regeering in de Indische bestuursaangelegenheden, voorzoveel die niet de belangen van het Koninkrijk betreffen, beperkt, dan zal de macht van de Nederlandsche Regeering ten aanzien van het in Indië gevoerd beleid in zaken van inwendigen aard in hoofdzaak uitdrukking vinden in de aanwijzing en het ontslag van den Gouverneur-Generaal en de leden van den Raad van Indië, zou de Kroon zich ten opzichte van een deel der raadsleden bij benoeming in de vrije keuze zien beperkt, en zich het recht van ontslag ten aanzien van deze leden geheel zien ontzegd, dan zou deze macht op losse schroeven zijn gezet. De beteekenis van vijf leden, welke de Landsstaten achter zich weten, zou onder omstandigheden in den Raad van Indië belangrijk grooter zijn dan hun stemmental. Dit nu zou wederom alleen toelaatbaar zijn indien de Landsstaten een orgaan vormden, waarin een werkelijke vertegenwoordiging van het volk ware te zien, en de organisatie der politieke partijen, en het verband van deze partijen en de leden van de Landsstaten zoo hecht ware dat de meerderheid der staten de verantwoordelijkheid voor hare beslissingen zou kunnen aanvaarden. Ware dit echter te verwachten dan zou aan de Landsstaten de positie van een parlement niet langer mogen worden onthouden. En dan zouden ook niet slechts vijf doch zouden alle leden van den Raad van Indië op voordracht van of althans overeenkomstig de gezindheid van de meerderheid der Landsstaten kunnen worden aangewezen. Dat de minderheid de omstandigheden, welke eene zoodanige constructie

der Regeering zouden motiveeren niet aanwezig acht is hooger uiteengezet.

II. Van de Regeering.

De voorstelling welke blijkens de 4de afdeeling der toelichting de Commissie zich vormt van de structuur en van de Geldende bestuursvorm. functie der Regeering kan de minderheid niet in allen deele tot de hare maken.

Vooreerst meent de minderheid dat de eenhoofdige regeeringsvorm, welke in 1836 in de plaats kwam van het collegiaal bestuur, en in het R. R. van 1854 werd overgenomen, als een onvermijdelijk uitvloeisel is te beschouwen van den staatsvorm van Nederland. Zoolang het opperbestuur over Indië in zijn vollen omvang is opgedragen aan den Koning, en de Koning in zijnen minister van Koloniën voor dit bestuur zonder eenige beperking aan de Staten-Generaal verantwoordelijk is, kon in Indië feitelijk geen andere regeeringsvorm bestaan dan die der strengste centralisatie. Alleen de wetgever kan den Minister van Koloniën van een deel zijner verantwoordelijkheid ontslaan; en alleen wanneer dit heeft plaats gehad kan de Gouverneur-Generaal voor dit deel zijn taak op anderen overdragen. Dit geschiedde door de decentralisatiewet van 1903, welke tot de instelling van autonome locale organen de gelegenheid opende.

Zelfs indien de tenuitvoerlegging van de decentralisatiewet in sneller tempo had kunnen geschieden, en dat deel der overheidstaak hetwelk zich daartoe leent geheel aan de zorg van locale vertegenwoordigende organen ware toevertrouwd, zou een zeer omvangrijke taak voor de centrale Regeering overblijven. Omvang en aard van deze taak hebben tot verdeeling over een aantal departementen van algemeen bestuur aanleiding gegeven, onder ieder waarvan verschillende diensttakken ressorteeren. De snelle uitbreiding van de overheidstaak zoowel in de diepte als in de breedte, stelt allerwege telkens hogere eischen, waaraan de voldoening moeilijk valt omdat de vraagstukken waarvoor zij de Regeering plaatsen niet eenvoudig zijn en omdat de bevolking zelve nog niet in voldoende mate de krachten voortbrengt, waarmede de leidende betrekkingen moeten worden bezet. Daarenboven hebben de oorlogsjaren en de verminderde waarde van het geld de traktementenschaal uit haar evenwicht gebracht en een gelijkmatige aanvulling der niet-inheemsche werkkrachten belet.

Met nadruk wenscht de minderheid te verklaren dat, gegeven de staatsrechtelijke basis, welke de verhouding van Indië tot het moederland medebrenkt, het bestuur van Indië zich naar haar oordeel zonder schroom naar den hoogsten standaard kan laten meten. De vergelijking met landen die in soortgelijke verhouding verkeerden kan het glansrijk door-

staan. Gedurende de oorlogsjaren en sedert dien bleven rust en orde alom gehandhaafd. Slechts in enkele uitzonderingsgevallen behoefde van buitengewone middelen gebruik te worden gemaakt. Dit wijst wel allerminst op eene hachelijke situatie.

Doch reeds vóór de instelling van den Volksraad bestond naar het oordeel der minderheid aanleiding om den eersten stap, die werd gedaan door de invoering van de decentralisatiewet, door een tweeden te doen volgen, welke de gelegenheid opent om in de centrale regeering zelve tot eene verdeeling van arbeid en van verantwoordelijkheid te geraken. Eenerzijds acht zij het noodig dat de Gouverneur-Generaal niet het middelpunt zij van iederen politieken strijd doch als regel daarboven verheven blijft, anderzijds oordeelt zij het gewenscht de hoofden der departementen eén duidelijk omschreven eigen terrein van arbeid en van verantwoordelijkheid te geven.

Is blijkens de toelichting dit ook de bedoeling der Commissie, naar het oordeel der minderheid wordt dit doel niet bereikt op de in de voorstellen aangegeven wijze. Wordt namelijk de bevoegdheid om aan departementshoofden de afdoening van zaken op te dragen voorbehouden aan den Gouverneur-Generaal in rade, zooals de Commissie wil, dan blijft de Gouverneur-Generaal voor deze daad en alles wat daaruit voortvloeit ook de verantwoordelijkheid dragen. Deze verantwoordelijkheid kan alleen worden opgeheven door eene regeling bij staatswet, welke aangeeft het deel van de overheidstaak dat valt onder de persoonlijke verantwoordelijkheid van die leden der Regeering die met de leiding van een departement van algemeen bestuur zijn belast. Voorzoo veel het hun overgedragen deel van de overheidstaak betreft zullen zij evenals de Gouverneur-Generaal persoonlijk verantwoordelijk zijn aan de regeering in Nederland.

Alleen wanneer aan de leden van den Raad van Indië, evenals dit thans het geval is zij het ook in anderen zin, eene functie in het staatsbestuur wordt opgedragen waarin zij niet van den Gouverneur-Generaal afhankelijk zijn, is trouwens naar het inzien van de minderheid, benoeming door de Kroon gemotiveerd te achten.

Even onzeker als de verhouding tusschen Gouverneur-Generaal en departementshoofden, is in het vierde hoofdstuk van het ontwerp-beginselenwet de werkwijze van den Gouverneur-Generaal in rade aangegeven. En hierop komt het aan, zal niet in plaats van verbetering van deze werkwijze en van verlichting van de taak van den Gouverneur-Generaal en van de leden der Regeering, het tegengestelde effect worden bereikt.

Doordien de Gouverneur-Generaal in het stelsel der commissie is gedacht als dagelijksch voorzitter van den Raad van Indië, wordt nevens de plichten die op den Gouverneur-Generaal als zoodanig rusten, ook nog

de leiding van de raadsvergaderingen op zijne schouders gelegd. Is deze combinatie van de beide hoogste en zwaarste ambten al moeilijk te aanvaarden, naar het oordeel der minderheid onderschat de Commissie de bezwaren verbonden aan eene commissoriale behandeling van zaken in een groot college waarvan niet alle leden het geheel overzien. Aan deze bezwaren wordt niet tegemoet gekomen door de geopende mogelijkheid om de behandeling en afdoening van zaken op te dragen aan commissies uit het college aangewezen

Naar het oordeel der minderheid is de functie welke in het huidige stelsel de Raad van N. I. verricht geenszins van zoo weinig beteekenis, dat deze ten eenenmale zou kunnen worden gemist. De bezwaren, welke aan de tegenwoordige werkwijze zijn verbonden behooren evenwel te worden opgeheven. Deze bezwaren zijn dat de Raad van N. I. in zijn huidige functie een louter kritische taak vervult tegenover de spontaniteit der departementshoofden, doch in alle zaken van wetgeving en in vele andere niettemin het laatste woord heeft; voorts dat hij als regel geen gebruik maakt van zijne bevoegdheid om bij afwijking van de voorstellen der departementshoofden deze in de gelegenheid te stellen hunne voorstellen nogmaals hetzij mondeling of schriftelijk toe te lichten. Worden deze bezwaren opgeheven, dan is eene kritische doch dan ook noodwendig opbouwende kritische behandeling van de voorstellen der departementshoofden eene nuttige, zelfs onmisbare functie. Zonder zoodanige behandeling zou de Gouverneur-Generaal in rade zich veelal zien gesteld voor beslissingen, waarvoor dit lichaam zich niet berekend zou moeten achten. Stagnatie dan wel overijlde beslissingen zouden hiervan het gevolg zijn.

Naar het oordeel der minderheid zal de functie van den tegenwoordigen Raad van N. I. daarom in het nieuwe stelsel moeten blijven behouden, waartoe eene „vaste” commissie in het leven zal zijn te roepen bestaande uit leden der Regeering, die niet met de leiding van een departement zijn belast.

Scherper dan in de toelichting op de voorstellen der commissie is geschied zou de minderheid willen zien aangegeven de plaats welke in de nieuwe staatsorde de Opperbestuur. ven de plaats welke in de nieuwe staatsorde de Nederlandsche Regeering vervult.

Volgens de voorstellen der Commissie zal ten aanzien van alle zaken die het belang van het Koninkrijk betreffen de Nederlandsche Regeering ten opzichte van Indië geheel dezelfde macht behouden die zij thans uitoefent. De Kroon zal evenwel als wetgevend orgaan worden uitgeschaald, en wanneer staatswetten aanvullende wettelijke voorschriften mochten vorderen, zullen deze niet bij algemeenen maatregel van bestuur, doch bij landswet moeten worden vastgesteld.

Naar de minderheid vreest zal deze constructie er toe leiden dat de wetgevende macht in Nederland een belangrijk deel zal moeten overnemen

van de overheidsbemoeyenis welke thans in Koninklijke besluiten van wettelijken aard uitdrukking vindt. Had Nederland thans nog den regeeringsvorm van vóór 1848, dan zou dit voorstel der Commissie niet van grond ontbloot zijn. Bij een regeeringsvorm met parlementaire executieve is echter de verschuiving van een eenmaal aan het uitvoerend gezag overgelaten bestuurstaak naar het parlement een stap in de verkeerde richting. Waar de rechtstreeksche deelneming van de Nederlandsche Regeering aan het Indisch bestuur volgens de voorstellen der Commissie zal worden beperkt tot de zaken van algemeen staatsbelang, daar kan aan deze Regeering worden overgelaten uit te maken op welke wijze en door welke organen zij deze taak het best meent te kunnen vervullen. Naar het oordeel der minderheid had de Commissie dan ook beter gedaan dit terrein niet te betreden. Ditzelfde geldt trouwens naar haar oordeel alle voorstellen der Commissie tot wijziging der grondwet gedaan, voorzoo veel niet strikt noodig om aan de Regeering in Indië de beoogde grootere vrijheid van beweging te waarborgen.

Dat gedeelte van de overheidstaak, hetwelk de inwendige belangen van Indië betreft zal daarentegen aan de overheden aldaar worden overgelaten. Aan de Nederlandsche Regeering blijft slechts voorbehouden de beslissing van hooger beroep, in die gevallen waarin de Regeering en Landsstaten niet tot overeenstemming kunnen geraken, en een recht van vernietiging wegens strijd met de wet of met het staatsbelang.

Hiertegenover staat evenwel dat, terwijl thans de hoofden der departementen van algemeen bestuur door den Gouverneur-Generaal worden benoemd en ontslagen, volgens het stelsel der Commissie het recht van benoeming en ontslag van deze ambtsbekleeders, die als zoodanig tevens lid zijn van den Raad van Indië, aan de Kroon is toegedacht.

Kan worden toegegeven dat ten aanzien van „de uitoefening” van bestuur en wetgeving het zwaartepunt hiermede naar Indië is verlegd, naar het oordeel der minderheid gewaagt de toelichting der Commissie in haren aanhef ten onrechte van „autonomie van Indië”. De contrôle der Nederlandsche Regeering over het inwendig bestuur van Indië houdt namelijk geenszins op, doch verandert alleen van gedaante. En ook deze verandering is slechts betrekkelijk. Want de Minister van Koloniën blijft voor benoeming, handhaving en ontslag van den Gouverneur-Generaal en de leden van den Raad van Indië aan de volksvertegenwoordiging verantwoording schuldig. Al zegt de grondwet nu ook uitdrukkelijk dat de inwendige aangelegenheden van Indië aan de overheden aldaar worden overgelaten, zoo zal het parlement niet het recht kunnen worden ontzegd om, benoeming, handhaving of ontslag van de leden der regeering besprekende, het in Indië gevoerd beleid in zijn vollen omvang onder het mes te nemen.

Hoe deze verhouding zich in de praktijk zal ontwikkelen valt niet aanstonds in allen deele te voorzien. De minderheid wenscht hier in-

tusschen uitdrukkelijk te verklaren dat zij zich geheel aansluit bij den door de Commissie uitgesproken wensch dat aan de Regeering in Indië in zuiver inwendige aangelegenheden een ruimere vrijheid moet worden gelaten dat zij thans bezit. De contrôle die de Nederlandsche Regeering ten deze over Indië uitoefent beperke zich als regel tot benoeming en ontslag van Gouverneur-Generaal en leden van den Raad van Indië. In de plaats van een opperbestuur trede een oppertoezicht.

De hiervoren geschetste verhouding heeft, naar de minderheid toeschijnt, de Commissie niet zuiver voor oogen gestaan bij haar voorstel om ingeval van meeningsverschil tusschen Regeering en Landsstaten over wetgeving en budget beroep open te stellen op de Nederlandsche Regeering en wel inzonderheid op de volksvertegenwoordiging. Al wordt de verhouding tusschen de regeeringen in Nederland en Indië naar den vorm eene andere, de eenheid blijft gehandhaafd. Het schijnt de minderheid niet aannemelijk dat de Regeering in Indië belangrijke beslissingen zou nemen in strijd met den uitgesproken wil van de Landsstaten, zonder ter zake overleg te hebben gepleegd met de regeering in Nederland, en zich van hare instemming te hebben verzekerd. Een beroep op de Kroon zou de minderheid overigens toeschijnen meer in overeenstemming te zijn met het Nederlandsche staatsrecht.

III. Slotbeschouwing.

De hoofdpunten waarop de inzichten der minderheid van die der Commissie afwijken zijn in vorenstaande aantekeningen weergegeven. Zouden deze afwijkende inzichten zich betrekkelijk gemakkelijk laten omzetten in amendementen op de commissoriale voorstellen, het uitgangspunt der minderheid verschilt van dat der Commissie in zoo belangrijke mate dat het stelsel der herzieningsvoorstellen hierdoor wordt beheerscht. Het is uit dezen hoofde dat, zooals reeds in den aanhef werd te kennen gegeven de minderheid hare instemming aan die voorstellen moet onthouden.

Dezelfde inzichten die haar standpunt ten aanzien van de staatkundige toekomst van Indië bepalen, doen de minderheid ook het verleden in een ander licht zien.

Wanneer de Commissie ijvert om uitdrukkingen uit de wetgeving te verwijderen welke aan Indië's koloniaal verleden herinneren dan acht de minderheid dit streven ijdel. Niet alleen omdat de voorstellen, welke de Commissie doet, de staatkundige afhankelijkheid van Indië doen voortbestaan, doch omdat die afhankelijkheid diepere oorzaken heeft dan de wetgever vermag te beheerschen. Dat de bevolking van Indië ook vóór dat de eerste Nederlanders hier voet aan wal zetten meerendeels leefde onder een haar vreemd regiem, en dat hetgeen in hare velerlei vormen in

het algemeen staatkundige vrijheid wordt geheeten haar onbekend was gebleven, is niet aan een redeloos toeval te wijten. De omstandigheden welke dien staatkundigen toestand van Indië sinds eeuwen hebben bepaald zijn ook thans nog aanwezig. Eigen volkskracht heeft de staatkundige organisatie der inheemsche samenleving nimmer boven de desa of boven desacomplexen van geringen omvang uitgebracht.

Dit gemis aan organiseerend vermogen bepaalt naast den staatkundigen ook den economischen toestand. Men moet de oorzaken niet zoeken waar zij niet zijn. Het zijn niet Nederland en West-Europa die Indië in staatkundige en economische onvrijheid houden.

Nederland heeft in Indië geen staatsrechtelijke instellingen te niet gedaan, waarin de hier inheemsche volken een hooger en vorm van staatkundige vrijheid genoten dan zij thans bezitten. Doch het heeft alleen een aantal vorsten, die voor het meerendeel eveneens van uitheemschen oorsprong waren, en land en volk niet tot bloei hadden gebracht, op zij geschoven, dan wel in hun absolute macht beperkt.

Nederland heeft geen bloeiende inheemsche industrieën vernietigd en geen uitgebreiden binnenlandschen en buitenlandschen handel aan inheemsche krachten ontnomen, om deze bronnen van welvaart ten eigen bate te doen vloeien. Zonder uitheemschen, zoo oosterschen als wester-schen ondernemingsgeest en volharding was van dit alles niets tot stand gebracht.

Een millioenenvolk kan niet bestaan zonder hoogere staatsrechtelijke vormen. Een land dat door de natuur zoo rijk is gezegend als Indië kan zijne rijkdommen niet onontgomen laten en kan zich aan het handelsverkeer der wereld niet onttrekken. Vreemde elementen hebben de plaatsen ingenomen die inheemsche volkskracht niet had bezet en thans evenmin zou kunnen bezetten als voorheen. Indië kan in zijne samenleving deze vreemde elementen niet missen. Een staatsvorm die deze realiteit niet tot uitdrukking brengt door aan deze elementen de aan hunne beteekenis voor de Indische samenleving geëvenredigde plaats te waarborgen, acht de minderheid niet voor uitvoering vatbaar.

Niet alleen voor Indië, doch ook voor het buitenland is de aanwezigheid van die uitheemsche groepen der bevolking onmisbaar. In de productie en consumptie der wereld is Indië een factor van beteekenis. Noch de voortbrenging der stapelproducten, noch de verzorging van de buitenlandsche handelsbetrekkingen zouden zich kunnen ontwikkelen of zelfs zich staande kunnen houden zonder de uitheemsche volksgroepen.

Het Nederlandsche volk, dat door den loop der geschiedenis zich de verantwoordelijkheid voor Indië op de schouders zag gelegd, heeft bij de staatkundige organisatie van het land met vorenbedoelde omstandigheden rekening moeten houden. De oprechte waardeering welke het noodwendig koesteren moet voor ieder eerlijk streven om zoo op staatkundig als op economisch gebied aan inheemsche volkskracht de plaats

te verzekeren welke thans door uitheemsche groepen wordt bezet, mag niet de oogen doen sluiten voor het onmiskenbare feit dat deze omstandigheden, evenals zij den staatsvorm van het verleden hebben beheerscht vooralsnog ook dien der toekomst zullen moeten bepalen. En daarom kan de herziening van de staatsinstellingen van Indië vele nuttige hervormingen in het bestaande regeeringsstelsel aanbrengen, doch in de gegeven omstandigheden dit stelsel in wezen niet veranderen.

De leden der Commissie,

KAN.
KINDERMANN.
WELTER.

IV.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE S. RITSEMA VAN ECK.

INHOUD.

VOORWOORD.

	Blz.
De aanleiding tot het indienen van een afzonderlijke nota	431

INLEIDING.

a. De band tusschen Nederland en Indië als grondgedachte van alle hervorming	462
b. Grondwetsherziening en herziening van een koloniaal regeeringsreglement	464
c. De regeling der volkskrachten als voornaamste inhoud van democratische staatsinrichting	466

EERSTE HOOFDSTUK.

a. Grondslagen van het Indische staatswezen tot heden: de macht van het Nederlandsche volk en de eigen kracht der inheemsche samenlevingen	469
b. Verwezenlijking der huidige grondslagen in de staatsinstellingen: in het Nederlandsche bestuur, in de inheemsche instellingen: het agrarische stelsel — de desa-autonomie en het inheemsche zelfbestuur — de leiding der hoofden.	471

TWEEDE HOOFDSTUK.

a. De noodzaak van wijziging van de staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië door de bewustwording der inheemsche bevolking..	476
b. De eischen van den tegenwoordigen tijd ten aanzien van een koloniaal staatswezen:	
1. de drang naar zelfbeschikking der inheemsche volken	477
2. de drang naar verval van het rascriterium als scheidingsbeginsel	480
3. de ontwikkeling van het onderdaanschap tot staatsburgerschap.	482

DERDE HOOFDSTUK.

	Blz.
<i>a.</i> Grondslagen van de gewijzigde verhouding van het Nederlandsche volk tot de volken van Indië	488
<i>b.</i> Verwezenlijking van die nieuwe grondslagen in de staatsinstellingen:	
1. de band tusschen Nederland en Indië.	
de Indische Regeering als intermediair — vóór-parlementaire commissie — inheemsch zelfbestuur	491
a a n h a n g s e l: de organisatie van de centrale Regeering van Indië	504
2. het overwicht van het Nederlandsche gezag in de koloniale sfeer	509
<i>a.</i> de provincie	509
a a n h a n g s e l: de uitgebreidheid der provinciën	511
<i>b.</i> de residentie	515
<i>c.</i> de gemeente	516
3. de autonomie der inheemsche bevolking onder verval van het rascriterium	518
a a n h a n g s e l: beschouwingen over de bestuursinrichting..	521
4. het ambtenaarschap	523
5. de justitie	529
6. de financiën	531
7. het agrarische stelsel	536

VIERDE HOOFDSTUK.

De ontwikkelingstendenzen volgens de nieuwe staatsinstellingen.

1. het Indische staatswezen in vergelijking met Britsch-Indië, de Philippijnen en Canada	543
2. het verband van het Rijk der Nederlanden	547
3. de autonomie der inheemsche bevolking	549
4. de landschappen en hun overgang naar de gouvernementslanden.	550
5. de ontwikkeling van het staatsburgerschap	552
6. het agrarische stelsel	552

VIJFDE HOOFDSTUK.

Voorwaarden tot doorvoering van de voorgestelde hervormingen:

1. wijziging van de grondwet	554
<i>a.</i> naamswijzigingen — budgetrecht — ministeriële verantwoordelijkheid — vóór-parlementaire commissie	554
<i>b.</i> wetgeving door de Kroon	555
2. wijziging van den Volksraad	556

I.

VOORWOORD.

De aanleiding tot het indienen van eene
afzonderlijke nota.

Door de benoeming bij Gouvernementsbesluit van 17 December 1918 No. 1 tot lid van de commissie die tot taak kreeg de Regeering van raad te dienen omtrent aan het Opperbestuur in te dienen voorstellen nopens de wenschelijkheid eener herziening van de grondslagen van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en van de wijzigingen die in dit verband zoowel het Regeerings-Reglement als andere ter zake geldende algemeene verordeningen zouden behooren te ondergaan, kreeg ondergeteekende de gelegenheid de resultaten van langdurige niet-ambtelijke werkzaamheid in de koloniaal-staatkundige aangelegenheden van het Rijk der Nederlanden tot een geheel te vereenigen dat tot beantwoording kon dienen van de voorgelegde vraag over eene fundamenteele zaak van practisch staatsbeleid. Hoewel een deel van de door hem in die vrije werkzaamheid ontwikkelde voorstellen reeds door het Opperbestuur werd overgenomen — in de eerste plaats de regentschapsautonomie — en door de Indische Regeering ter uitvoering werd voorbereid zonder het advies der herzieningscommissie af te wachten, bleek hem dat met de geheele politieke gedachte, waarvan de regentschapsautonomie toch slechts een fragment vormt, door den Voorzitter noch door de overgrootste meerderheid der herzieningscommissie werd ingestemd. Zelfs werd een aanbod, in den beginne aan den Voorzitter gedaan om in mondelinge gedachtenwisseling deze geheele politieke gedachte uiteen te zetten, niet aanvaard ⁽¹⁾. Is dit laatste van een standpunt van objectiviteit en van principiële schematisering der materie ongetwijfeld te betreuren geweest en ligt in de opvatting van de meerderheid onmiskenbaar eene tegenstrijdigheid, zoo is dit alles te verklaren doordat het geheel der ontwikkelde hervormingen

(1) Aangeteekend wordt vooreerst dat de heer Ritsema van Eck ruimschoots in de gelegenheid is geweest zijne denkbeelden in de vergaderingen der Commissie uiteen te zetten en dat hij van die gelegenheid ook gebruik heeft gemaakt; voorts dat hij zich beperkt heeft tot uiteenzetten zijner beginselen, zoodat de Commissie niet in de gelegenheid is gesteld kennis te nemen van de volledige uitwerking daarvan voorkomende in deze nota.

inderdaad zeer omvangrijk en diepingrijpend is, slechts met inspanning overzien en omvat kan worden en voorts omdat de bijzondere samenstelling der herzieningscommissie, hare uitgebreidheid, mentaliteit en werkwijze, niet bevorderlijk zijn geweest om de waardeering te verwerven voor het geheel waarvan het fragment — de regentschapsautonomie — toch zooveel instemming vond. Moge deze tegenstrijdigheid dan ook te verklaren zijn, zij mag geenszins worden aanvaard omdat, naar het oordeel van steller dezes, de door de meerderheid der commissie gedane voorstellen daardoor een eigenlijk verband missen, zoowel innerlijk als met de bestaande verhoudingen in Indië en noch op eene historische basis staan, noch een toekomst openen die aan de essentiele voorwaarden voldoet de samenhang, de bestaanszekerheid en de rustige ontwikkeling van het Rijk der Nederlanden in zijn vollen omvang te waarborgen. Dit noopte hem, gebruik makende van de bevoegdheid om van afwijkend gevoelen te doen blijken, zijne opvattingen in eene afzonderlijke nota neer te leggen; men zie voor de ontwikkeling van die opvattingen voornamelijk de publicaties van zijn hand die door de herzieningscommissie onder den titel „koloniaal-staatkundige studies 1912—1918” opnieuw zijn uitgegeven. De omvangrijke en veelzijdige arbeid die dit voor één persoon gaf, een arbeid die bovendien door zeer ongunstige ambtelijke positie veel belemmering heeft ondervonden, heeft belet de toepassing der ontworpen staatkunde (zie Hoofdstuk III) verder uit te werken dan tot een zevental onderwerpen, hoewel de toepassing op meerdere onderwerpen — weermacht, onderwijs, landbouw, industrie — geen principieele beletselen zal ontmoeten. Ook heeft dit belet een volledig regeeringsstatuut te geven dat op deze nota aansluit. De belangrijkste hoofdstukken, met toelichting, zijn echter in concept gereed gemaakt om de mogelijkheid tot volledige en scherpe formuleering in wetsvorm te toetsen en aan te toonen. Zij zijn niet bij de nota gevoegd.

Het ontwerpen der nota is beheerscht door de overweging dat, al waren volledigheid en volkomenheid niet te bereiken, in ieder geval naar geheele omvatting der materie en naar behandeling der deelen in onderling verband moest worden gestreefd. Het is de harmonische samenhang die overtuigt, de bezwaren doet aanvaarden en tot opofferingen bereid doet zijn; het is de bewustheid dat alle werken zich tot eene eenheid vereenigt en naar een groot deel voert, die de toewijding en samenwerking van allen wekt; het is de logische bouw die de bestuurlijke hanteering mogelijk maakt. De problemen die thans om oplossing vragen en die nauw samenhangen met de bestendigheid van Nederland's positie in Azië zijn bovendien van zoo'n omvang en beteekenis dat zij alleen overzien en beoordeeld kunnen worden als een zoo hoog mogelijk standpunt wordt ingenomen. Eerst dan kan de onderlinge samenhang en relatieve beteekenis der problemen worden gezien. De behandeling van de geheele materie is daarom beheerscht door het streven dit standpunt in te nemen.

Het is de wensch van ondergeteekende geweest door een bezoek aan de belangrijkste streken van het gebied buiten Java, na te gaan of hij bezwaren tegen de door hem ontwikkelde denkbeelden kon vinden. Zeer tot zijn leedwezen wenschte de Gouverneur-Generaal een verzoek daartoe niet in overweging te nemen, hoewel de ambtelijke werkzaamheid daartoe geen beletsel bood. De instemming die hij echter juist van kenners dier streken mocht verwerven, heeft hem vertrouwen gegeven dat hij in de ontworpen hervormingen, ook voor die streken, niet heeft misgetast.

II.

De bezwaren tegen de wijze waarop het advies omtrent de herziening der grondslagen tot stand is gekomen zijn van principieelen en van practischen aard. Principieel omdat eene commissie, los van de Regeering, niet geacht kan worden de belangen van het Nederlandsche volk, dat in Indië numeriek slechts zwak is vertegenwoordigd, behoorlijk tot uiting te brengen. De herziening der grondslagen, die onmiskenbaar eene algemeene rijksaangelegenheid van groot belang is, wordt bij eene commissie, in Indië gevormd, heel spoedig eene herziening in de richting der specifieke Indische aangelegenheden van overwegend koloniaal of nationalistisch standpunt. Een onderzoek door een der raadslieden van de Kroon of onder leiding van den Gouverneur-Generaal zelve, steunende op wel geformuleerde grondslagen van algemeen rijksbelang, ware juist geweest. Daarbij zijn de tegenstellingen in Indië nog zoo groot, vertoont het leven hier nog zoo'n veelheid en mist nog zoo een gemeenschappelijke inhoud — het werk der commissie is daarvan een klassiek document — dat door meerderheid van stemmen in eene uitgebreide commissie geen reëel beeld van de ware verhoudingen in hunne quantitative en qualitatieve beteekenis kan worden verkregen. Bij eene zoo groote verscheidenheid van belangen, gepaard aan een zoo beperkt gemeenschappelijk belang en zoo onvoldoende invloed van het Nederlandsche volk, wordt een zuiverder resultaat bereikt als de veelheid der wenschen door één staatkundig begaafde geest, zij het ook onder de meest uitgebreide voorlichting tot een harmonie wordt gebracht, dan wanneer dit door meerderheidsbesluiten geschiedt.

De zelfstandige commissie echter eenmaal aanvaard hebbende, zijn de practische bezwaren tegen de samenstelling en werkwijze, waardoor hare arbeid niet die vrucht heeft gedragen die bij de groote beteekenis van de zaak zoo noodig ware geweest, dat zij eene menging vertoonde van leden die op grond van hunne algemeene staatkundige, staatsrechtelijke of administratieve werkzaamheid en het daarmede gepaard gaande overzicht over de geheele materie aan den commissorialen arbeid deelnamen en van leden die uit hoofde van hunne bijzondere ervaring op een beperkt arbeidsveld of als vertrouwensmannen van bepaalde politieke groepen,

zonder overzicht over het geheel, zitting hadden. Ondergeteekende meent dat het juistere ware geweest indien de commissie alleen uit de leden der eerste groep had bestaan en de leden der tweede groep eene functie van bijstand hadden vervuld. Z. i. waren dan de commissoriale voorstellen meer het resultaat van volledig overzicht, van deugdelijke argumenteering geworden dan thans het geval is geweest. Thans, immers, moest de gang van zaken deze zijn dat de leden der laatst genoemde categorie, de deskundigen op beperkt gebied die naar aantal zelfs domineerden, aan alle stemmingen en daarmee aan alle beslissingen deelnamen, zonder dat zij altijd in staat waren de geheele draagwijdte der beslissing te overzien. Hetzelfde zou natuurlijk gezegd kunnen worden van de leden der eerste categorie ten aanzien van speciale onderwerpen, maar in het commissie-werk overwoog het algemeene. De deskundigen op beperkt gebied waren nu genoopt zich, voor de algemeene zaken, aan te sluiten bij hunne vertrouwensmannen onder de eerste categorie. Hier deed zich echter het politiek karakter der commissie sterk gevoelen. Partij-afspraken, combinaties die in den Volksraad bestonden, vonden in de commissie hunne weerspiegeling en de beslissing viel meestal in de richting van de leden die tot combinatie bereid waren. Waar eene dergelijke werkwijze bij de samenstelling niet was voorzien, hebben de voorstellen der commissie op den grondslag der Bandoengsche vergadering, eigenlijk alleen waarde als uiting der toenmalige inzichten en doeleinden der toenmalige combinaties. Ook dit laatste is voor de beoordeeling van de voorstellen van beteekenis omdat de beslissingen zijn genomen toen de deining na den storm, die in November '18 over de wereld ging, nog niet het vrije uitzicht tot aan den horizon toeliet. Inderdaad, zoowel de inzichten als de combinaties zijn sedert dien belangrijk veranderd. Het karakter dat de vergadering die de grondslagen vastlegde vertoonde, was dat van een klein parlement dat met meerderheidsbeslissingen, door blokvorming verkregen, de zaak hare blijvende vorm meende te kunnen geven en zelfs moest bij een invloedrijk lid een stelsel van overvragen worden geconstateerd, dat op afdingen bleek berekend te zijn. De commissie heeft daarmee ongetwijfeld haar karakter miskend en aan haren arbeid, die boven alles door groote verantwoordelijkheid gedragen moest worden, op ervaring en argumenten moest steunen en door harmonischen samenhang moest overtuigen, de eigenlijke waarde ontnomen. Van geen der zg. indische partijen kan worden gezegd dat zij inderdaad reeds zoodanig organisch tot partij zijn geworden, dat in hunne leiders de partij geïncarneerd is en dat eene partijbeslissing inderdaad als bindend wordt gevoeld en de verantwoordelijkheid daarvoor aanvaard. Dat de partij die haar stempel op de beslissingen te Bandoeng drukte, thans reeds alle levenskracht heeft verloren en feitelijk niet meer bestaat, is eene bevestiging van het bovenstaande.

III.

Het verloop van den commissorialen arbeid heeft in niet geringe mate een eigenaardig cachet gekregen doordat van het algemeene in het bijzondere werd gewerkt. Hoewel in het bijzonder was betoogd dat eene inductieve werkwijze zou worden gevolgd, heeft in werkelijkheid de deductie overheerscht. Trouwens de eerste methode, beperkt tot de ervaringen die alleen de commissieleden hadden, kon nimmer eenig betrouwbaar resultaat geven. Eigenlijk is geen van deze beide methoden hier op zijn plaats. Het ging niet om eene wetenschappelijke behandeling van eene bepaalde materie, maar om het zoeken van een weg voor eene symbiose van volken. Ervaring, staatkundig inzicht, bewustheid van staatkundig doel, moesten hier hoofdzaken zijn. De werkwijze van de commissie was oorzaak dat reeds spoedig, uit algemeene stellingen, eene beslissing werd genomen over de staatkundige beginselen van ondergeteekende, waardoor deze beginselen door de commissie konden worden verworpen en waardoor zijne werkzaamheid in de commissie van af het begin eigenlijk geen principieel karakter meer kon dragen, doch slechts als incidenteel advies kon gelden. Deze werkwijze ware echter toch niet te verwerpen geweest, zelfs te prefereren geweest boven de inductieve binnen zoo beperkten kring, indien elk der leden die tot de beslissingen medewerkten, zich ten volle bewust ware geweest van de geheele inhoud van de hoofdbeginselen waartusschen moest worden gekozen. Dit bleek echter geenszins het geval te zijn en de keuze die tusschen beginselen had moeten vallen, viel nu tusschen leuzen. Een der diepste beginselen, het dualisme of pluralisme in het publieke recht, werd zeer beslist verworpen op de negatieve leuze dat er geen verschil meer mocht bestaan. Dat het dualisme of pluralisme voor het indische staatswezen eene hoogere organisatievorm vertegenwoordigt dan het eenheidsbeginsel, werd zelfs niet overwogen. Evenzoo bleek bij toetsing dat niet over de beteekenis van dit beginsel in het agrarische recht was gedacht waar juist het dualisme door alle Inlanders wordt begeerd. Ook bleek dat men zich noch omtrent het ontstaan van de overheid en over de handhaving van het gezag in het indische staatswezen, noch over de politieke grondslagen van het bestaan van de kleine europeesche minderheid, noch over de toekomstige staatsvorm een duidelijk beeld had gevormd. Toch besliste deze enkele sentimentsstemming over het geheele verdere verloop van den commissorialen arbeid. Ook de beslissing over de uitgebreidheid der provincien was meer een verwerpen van de groote eiland-provincien op negatieve argumenten, dan het aanvaarden van de gemiddelde provincien op positieve argumenten. Bij de beoordeeling van het commissoriale werk moet echter in aanmerking worden genomen dat het dualisme, vooral in zijn ouden vorm van rassendualisme en overheersching, een zeer teer punt vormt bij alle gedachtenwisseling tusschen Europeanen en Inlanders en dat men in de vergadering

die de beginselen vastlegde, zeer huiverig was staatkundige zaken die met inlandsch sentiment samenhangen, te behandelen. Zeer veel schuld draagt daaraan ongetwijfeld de propaganda die tegen het dualisme is gemaakt door de partijen die voorloopig de eenheid willen en daarom het dualisme als inherent aan overheersching en rassenwaan voorstellen, maar het resultaat is in ieder geval geweest, dat de meest principieele zaken, de eigenlijke staatkundige en maatschappelijke grondslagen der staatsinstellingen waarom het moest gaan, feitelijk buiten behoorlijke beschouwing zijn gelaten en er dadelijk aan de staatsinstellingen zelve begonnen is, met als uitgangspunt de toenmalige domineerende politieke leuzen. Ook hier moet men onderscheiden. Wanneer in Nederland een grondwetscommissie bijeen komt, brengen vertegenwoordigers van verschillende partijen beginselen die reeds in de regeeringspraktijk zijn getoetst of eene zeer langdurige beschouwing door de bekwaamsten hebben gevonden en groote groepen vertegenwoordigen. De landsregeering berust bovendien op de beginselen van de sterkste partij of partij-combinatie. In Indië is dat anders. Het partijlevens is nog zeer onstabiel, dikwijls zeer onreël en kunstmatig, is nooit aan de praktijk getoetst. Waar het Nederlandsche volk reeds een natie is geworden, zijn er in Indië nog talrijke volken die nog tot evenzoovele naties moeten worden en bovendien is er het uitheemsche element — Nederlanders, vreemde oosterlingen, vreemdelingen. Ook staan de verschillende volksgroepen nog op de basis van verschillend recht. In Indië kan de algemeene staatkunde nog niet uit den strijd der partijen worden geboren, zij moet nog steeds door het Nederlandsche volk worden gegeven, zij het ook geïnfluenceerd door de argumenten der Indische groepen en partijen. De herzieningscommissie had daarom moeten trachten hare richting meer door argumenten dan door meerderheidsbeslissingen te bepalen. Bovendien bleek bij alle argumenteering der meerderheidsgroepen zeer sterk het streven te bestaan het sentiment van de inlandsche leden dier groepen niet aan te tasten. Op de groote vraagstukken zooals de verhouding der rassen en de regeling van hunne invloed op het staatsbestuur, het onderdaanschap, de gezagsbasis, de agrarische kwestie, het rijksstandpunt is daardoor feitelijk niet zakelijk en objectief ingegaan en is er zoodanig naar gestreefd de moeilijkheden te ontwijken en het sentiment te ontzien, dat het verband met de realiteit is verloren gegaan. De nawerking van de politieke beroering van Europa in November '18 en het op zich zelf lofwaardige streven naar eene zoo groot mogelijke samenwerking, zijn niet bevorderlijk geweest voor het bereiken van resultaten van blijvend karakter, bestand tegen de eischen der praktijk; het meerderheidsontwerp is daarvan het bewijs.

De eindvergadering der commissie, in April '20 te Soekaboemi gehouden, is volledige bevestiging geworden van het oordeel dat op grond

van de samenstelling en werkwijze der commissie, van de realiteit der verhoudingen in Indië, in het voorgaande is geuit. De belangrijke wijziging in de politieke inzichten die in het tijdsverloop tusschen de Bandoengsche en Soekaboemische vergadering plaats had, de verandering in de partijcombinaties, het verder doordringen in de geheele materie, hebben niet nagelaten hun stempel te drukken op het werk van de subcommissie voor de redactie en nog meer op de besluiten die te Soekaboemi, in afwijking van die van Bandoeng, zijn genomen. Men mag zeggen dat de demarcatielijn tusschen de nationalistische groepen en de groepen die de Nederlandsche hegemonie onmisbaar achten, scherper is geworden. Terwijl niet mag worden ontkend dat de nationalistische groepen, die bij hun streven de steun hadden der indische sociaal-democratie, hun standpunt consequent hebben behouden, moet tevens worden erkend dat men hier meer met een uiting van politieke idealen te doen heeft, dan met hervormingen die binnen enkele jaren doorvoerbaar zouden zijn. Zoo vereenigden die groepen zich zonder enig protest met het handhaven van de artikelen 62, 75 en 109 van het vigeerende regeeringsreglement, hoewel deze handhaving toch in volle tegenspraak is met hunne beginselen ten aanzien van de toekenning van politieke rechten. Zoo werd ter vergadering mededeeling gedaan, dat het voornemen van de Regeering om het aantal leden van den volksraad uit te breiden was afgestuit op de onmogelijkheid een voldoende aantal Inlandsche leden te vinden. Wanneer men dit feit beschouwt en indachtig is aan het enorme numerieke overwicht der Inlanders en men beschouwt daarnaast de nationalistischen eisch — door de commissie aanvaard — van een centraal vertegenwoordigend lichaam met groote bevoegdheden, ontstaan uit rechtstreeksche verkiezing door allen die slechts aan den eisch voldoen dat zij alphabeet zijn, dan is hier tusschen politieke rechten en politiek vermogen van een tot nog toe geheel onmondige bevolking zoo'n enorm verschil als wel nergens ter wereld ooit is aangetroffen.

Bij de groepen die de Nederlandsche hegemonie thans onmisbaar achten was in sterke mate de tendens te constateeren op de Bandoengsche beslissingen terug te komen en zelfs de meest principieele van die beslissingen ongedaan te maken. De noodzaak van scheidingen te handhaven, hoewel die in Bandoeng met alle stemmen, behalve van ondergeteekende was verworpen, werd bij velen gevoeld en openlijk erkend. Bracht de commissie van redactie reeds uit eigen beweging een scheiding naar het taalcriterium, er werd openlijk erkend dat zelfs scheiding naar het ras-criterium weer zou moeten worden ingevoerd. Inderdaad handhaaft de commissie de scheidingen volgens dat ras-criterium op het overgrootste deel van het publieke recht en dat die ommekeer plaats had bij degenen die door hunne positie een overzicht over de geheele regeeringsgestie bezitten, verhoogde de beteekenis. Toch kunnen ook de voorstellen van de groepen die de Nederlandsche hegemonie onmisbaar achten,

niet worden aanvaard. Zij streven naar het onmogelijke als zij die hegemonie willen handhaven en toch het zwaartepunt van het gezag in Indië willen leggen en daar eene eenheidsstaat vormen. Een Nederlandsche hegemonie is alleen mogelijk en alleen te rechtvaardigen als het zwaartepunt in Nederland blijft liggen en als het Indische staatswezen als een nationaliteiten staat wordt gezien. Het zelfde kan worden gezegd van de vorming van de overheden van Land, Provincie en Stad. Terwijl de commissie door het stellen van criteria van scheiding die overheden het gewenschte karakter tracht te doen behouden, ziet zij niet dat de groote fout ligt in het aanvaarden van het vertegenwoordigende lichaam als hoofd van het politieke lichaam, bij Stad en Provincie geheel formeel, bij de centrale Regeering niet formeel, maar wel naar tendens. Hierin ligt de kern, meer dan in de kunstmatige scheiding der kiezers om een Nederlandsch overwicht te waarborgen. Wie het Nederlandsche gezag wil handhaven moet het Nederlandsche bestuur als een instituut van intermediair zien en moet de overheid doen emanereen van de Regeering van het Nederlandsche volk. Wie het Indische nationalisme met zijn eenheidsstaat niet wil, moet onvermijdelijk de nationaliteitenstaat aanvaarden onder Nederlandsche hegemonie en wie dit laatste wil wordt even onvermijdelijk gevoerd naar de staatkunde die door ondergeteekende is ontwikkeld; het is de historische vorm, ontdaan van alle instellingen die niet meer bij moderne eischen passen en de groei belemmeren.

De beteekenis der Bandoengsche en Soekaboemische vergaderingen is, naar het oordeel van steller dezes, dat overtuigend is gebleken dat eene andere dan de beproefde historische ontwikkeling eene onmogelijkheid is. Op alle onderwerpen divergeerden de meeningen in hooge mate; de meest principieele beslissingen, te Bandoeng bijna eenstemmig genomen, werden verloochend of prijsgegeven; de meerderheden wisselden in samenstelling bij elk hoofdstuk; waarschijnlijk zullen de leden die van hun afwijkend gevoelen in afzonderlijke nota's doen blijken bijna de meerderheid vormen, maar toch ook weer onderling met groote verschillen. Daarbij geeft de bereikte meerderheid, hoe zwak ook in samenhang, toch nog een te gunstig beeld der realiteit, omdat de commissie een aantal aangelegenheden van publiekrecht die in de staatsinstellingen tot uiting komen, onbehandeld heeft gelaten en die, waren zij in behandeling genomen, de splitsingen nog grooter zouden hebben gemaakt. De reeds genoemde artikelen 62, 75 en 109 staan onmiskenbaar op den grondslag van het uitdrukkelijk verworpen scheidingsbeginsel en nog wel volgens het rascriterium.

Het zal eene onmogelijkheid blijken op grond van de voorstellen der commissie iets van beteekenis tot stand te brengen. Het is een compromis van uiterlijkheden, geen practische, samenhangende ontplooiing van beginselen. Elke poging om op eenig gebied iets in den geest der voor-

stellen te regelen, zal daardoor worden gestuit als inconsequentie op ander gebed. De uitgebreide gedachtenwisseling der commissieleden is echter daardoor nog niet nutteloos geweest; integendeel, al heeft zij geen positief resultaat gegeven, zij heeft bewezen dat men de historische weg niet vermag te verlaten en dat de eenige weg die men niet heeft willen betreden, zeer waarschijnlijk de eenige weg zal blijken te zijn, waarlangs de politieke ontwikkeling van het Nederlandsche rijk en van zijne samenstellende volken mogelijk is.

Naast een schets van het karakter van den commissorialen arbeid verdient ook het regeeringsstandpunt te worden genoemd. In de plenaire vergadering van 6 Januari 1919 deed de heer Kindermann, lid van de commissie en adviseur voor de decentralisatie de officieuse mededeeling: „De Regeering subordineert hare daden niet aan de werkzaamheid der commissie. Zij zal nog dit voorjaar waarschijnlijk komen met een voorstel tot instelling van regentschapsraden en Zij zal nog veel meer met voorstellen komen, die ongetwijfeld in den geest zullen vallen van vele leden der commissie”. Dit standpunt heeft, althans naar het oordeel van ondergeteekende, aan het commissie werk minder beteekenis gegeven dan uit de algemeene opdracht zou zijn af te leiden. Het ware voor de vervulling van hare taak wel van belang geweest, indien haar mededeeling was gedaan van de beginselen die toen reeds aan de regeeringsdaden ten grondslag lagen terwijl zij naar die grondslagen, in het algemeen, zocht.

IV.

De opvatting der commissie om voor Indië een nieuw hoofdstuk in de Grondwet in te voegen zou, al biedt het weinig voordeelen kunnen worden aanvaard, indien tegen het met name noemen van de gebiedsdeelen buiten Europa niet het bezwaar bestond, dat daardoor in de grondwet Suriname en Curaçao blijvend worden gescheiden. Het is wenschelijk de mogelijkheid te openen het Amerikaansche gebied tot een „Nederlandsch-West-Indië” te vereenigen omdat, zouden de ontworpen beginselen voor Oost-Indië worden aanvaard, ook West-Indië volgens die beginselen kan worden georganiseerd. De verschillende deelen van het West-Indisch gebied zouden dan ook als provincie of district kunnen worden georganiseerd, daarbij Suriname b. v. in een Oost- en West-Suriname splitsende. Op deze wijze zouden daar een drie of viertal provinciën of districten kunnen worden gevormd die, evenals de voorgestelde Oost-Indische provinciën, de specifieke Oost- en West-Surinaamsche, de Curaçaosche aangelegenheden zouden kunnen behandelen, terwijl daardoor de gelegenheid zou ontstaan ook in West-Indië een z. g. Nederlandsch-koloniale sfeer te vormen, onder contrôle van het Neder-

landsche volk. In de vorming van die sfeer, waar Nederlandsch en buitenlandsch kapitaal en arbeid de aanleuning aan een gezag van eigen opvatting en van grootere economische kracht zouden behouden, waar de Nederlandsche ambtenaren van Oost- en West-Indië elkaar zonder bezwaar zouden kunnen vervangen en die daardoor op de hoogte van wereldproductie en wereldhandel zou kunnen komen en blijven staan, moet waarschijnlijk de eenige oplossing worden gezien voor het Nederlandsch-West-Indische vraagstuk, terwijl toch de autonomie der blijvend gevestigde bevolking tot haar recht zou komen. Het onopgelost blijven van het West-Indische vraagstuk wordt voor het Nederlandsche rijk in toenemende mate een bezwaar, ook van buitenlandsch standpunt en het is daarom goed in de grondwet de organisatie van dat gebied, volgens de beginselen van het aziatisch gebied, mogelijk te maken.

Van veel meer belang is echter dat de commissie de behandeling van het Nederlandsche onderdaanschap feitelijk heeft ontweken door het niet in zijne consequenties te beschouwen, terwijl dit toch een der eerste zaken mag worden genoemd, waarvan de commissie de regeling had moeten geven. Zij onthoudt zich van argumenten en zegt alleen „hoegenaamd geen redenen te zien” voor vele inheemsche Indiërs een andere status aan te nemen dan voor Surinaamsche boschnegers. Waar het arme, achterlijke en slecht georganiseerde Suriname, dat bovendien geen eigenlijke volken kent, een schrille tegenstelling vormt met het welvarende en vooruitstrevende Indië, lag het meer voor de hand aan de juistheid der Surinaamsche instellingen te twifelen dan aan de Indische, maar bovendien is dit een onderwerp dat niet zoo oppervlakkig en propagandistisch mag worden behandeld; het is zeer gewichtig. En waar de commissie de verheffing van alle Nederlandsche onderdanen tot Nederlanders een daad van wijs politiek beleid noemt, meent steller dezès het als een daad van staatkundige ontbinding te moeten aanduiden. In plaats van één Nederlanderschap, acht hij onderscheiding in Nederlanders, Nederlandsch-Oost-Indiërs, Surinamers en Curaçaors (eventueel Ned.-West-Indiërs) — allen Nederlandsche onderdanen — aangewezen, terwijl deze overal hunne status behouden zoolang zij niet bewust en formeel tot een anderen status zijn overgegaan. De onderscheiding bedoelt echter geenszins de niet-Nederlanders als lagere groepen aan te duiden zooals de commissie, niet zonder tendens, te kennen geeft.

De beschouwingen der commissie over grondwetsherziening zullen niet alle worden behandeld. Het standpunt van steller dezès is in de door hem ingediende beschouwingen en voorstellen gegeven en de tegenstellingen blijken daaruit voldoende. Zooals bij het Nederlanderschap, maakt de commissie ook bij het instituut der Indische afgevaardigden ad hoc, weer gebruik van hare gewoonte tot negatieve argumenteering „zij kan geen reden vinden, waarom het niet levensvatbaar zou zijn”. Ook hecht zij ongetwijfeld te veel aan uiterlijk-

heden als zij de ontwikkeling van Indië zoo snel voorstelt, dat slechts voortdurend persoonlijk contact in staat zou zijn het overzicht te behouden; dit geldt alleen t. a. v. de dagelijksche zaken, niet van de beginselen.

Er moge hier nog worden vermeld dat met groote meerderheid (16 stemmen voor, 4 blanco en 2 tegen, waaronder van ondergeteekende) was besloten de verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën uitdrukkelijk te beperken tot *a.* onderwerpen die regeling van gemeenschappelijke belangen betreffen en *b.* de benoeming en het ontslag van den Gouverneur-Generaal en van andere, door de Kroon te benoemen ambtenaren en dit in art. 54 van de grondwet vast te leggen. De commissie heeft dit blijkens hare voorstellen, zonder eenige motiveering, prijs gegeven. Inderdaad, het was staatsrechtelijk onaannemelijk.

Terwijl in de eigen voorstellen van ondergeteekende in het algemeen de critiek moet worden gezocht op die van de meerderheid der commissie, is het bij de omvang en de saamgesteldheid van haar ontwerp op de lands ordening toch op zijn plaats eenige belangrijke aangelegenheden afzonderlijk critisch te beschouwen, omdat de eigen voorstellen zich in hoofdzaak tot opbouw bepalen.

Naar het oordeel van ondergeteekende vormt de wijziging in het karakter van het Indische staatswezen de kern van het commissoriale werk en heeft de commissie in zeer ernstige mate gefaald in de door haar aanvaarde constructieve beginselen, zoo ernstig dat hij niet aarzelt die beginselen ontbindend te noemen. Terwijl het Indische staatswezen zich in den loop der tijden heeft ontwikkeld en bevestigd op het groote beginsel van het eigen bestaan der inheemsche samenlevingen, een beginsel dat na den oorlog in sterke mate ook weer de internationale staatkunde is gaan beheerschen, heeft de meerderheid der commissie dit beginsel zonder aannemelijke motiveering prijs gegeven en voor Indië het eenheidsbeginsel aanvaard, waardoor al het historisch gewordenen zijn basis verliest en de toekomst vol onzekerheid wordt. Immers, waar de wereldoorlog overal de herleving van de nationaliteiten bracht — de Iersche in Groot-Brittannië, de Vlaamsche in België, de Poolsche in Rusland, Duitschland en Oostenrijk, de Nederlandsche in Zuid-Afrika — daar gaat het toch rechtstreeks tegen deze ontwikkelingsgang in als een veeltalig en veelrassig insulair staatswezen als het Indische, dat bovendien eerst door uitheemsch gezag tot een geheel werd en tot op heden op den grondslag van het nationaliteiten beginsel tot ontwikkeling kwam, dit beginsel plotseling zou verwerpen om het eenheidsbeginsel te aanvaarden dat nergens in Indië een grondslag vindt. De meerderheid der commissie motiveert dan ook niet en bepaalt zich tot algemeene leuzen die van de these uitgaan dat eenheid vrijheid beteekent, veelheid overheersching. Het behoeft nauwelijks betoog hoe onjuist dit is. Alle streven naar staatkundige veelheid, naar federalisme ontspringt, zool geen onaf-

hankelijkheid wordt begeerd, juist aan den drang naar vrijheid. De meerderheid der commissie heeft er te eenzijdig naar gezien dat het Nederlandsche gezag in Indië historisch alleen bij het nationaliteiten beginsel verklaarbaar en bestaanbaar is en dat de werkzaamheid der Nederlanders, zoo ambtelijk als niet-ambtelijk slechts dan in overeenstemming met den levensstandaard en cultuur in Nederland is te houden als een dualisme wordt gehandhaafd. In de ijver het Nederlandsche gezag in zijn tegenwoordigen vorm aan te tasten, tast de commissie de grondslag zelve van dat gezag aan, terwijl zij toch elders verklaart de band met Nederland te willen behouden. In haar drang de in haar boezem het meest naar voren dringende politieke leuzen te verwezenlijken, verwerpt zij alles wat daarmee in strijd is, zonder dat zij zich rekenschap geeft van de gevolgen. Zij fingeert eene onderdrukking om voor eene bevrijding te kunnen pleiten; zij vereenzelvigd ongelijkheid met onrechtvaardigheid om gelijkheid als rechtvaardigheid te kunnen voorstellen. Wanneer zij het dualisme of juister het pluralisme als de historischen vorm van het Indische staatswezen had erkend, waardoor het harmonisch kan uitgroeien tot een nationaliteitenstaat onder Nederland's leiding, dan zouden de bestaande gebreken van het pluralisme als toevallige gebreken zijn gebleken, die verholpen kunnen worden zonder het pluralisme zelve op te heffen. Het veelrassige en veeltallige Indische staatswezen zal het beeld moeten vertoonen van het voormalige Oostenrijk-Hongarije, maar dan met erkenning van de autonomie der samenstellende volken. Het zal in het Nederlandsche gezag de historischen band vinden die het samenhoudt, terwijl eene gemeenschappelijke nationaliteit niet behoeft te worden ontkend, mits die worde begrepen als de voormalige Oostenrijk-Hongaarsche en niet als die van een homogeen volk als het Nederlandsche.

Het is eene principieele leemte in het werk der commissie dat zij geen beschouwingen wijdt aan de grondslagen van het Indische staatswezen en van het Nederlandsche gezag in Indië en aan de gevolgen die het verlaten van de historischen ontwikkelingsgang in deze aangelegenheden moet hebben. Zij heeft buiten verband met de maatschappelijke, vooral economische verhoudingen in Indië een staatsrechtelijke constructie ontworpen die niet getuigt van het vermogen een algemeen streven op een bepaalde situatie toe te passen. Toch is dit de kern van alle staatkunde. De algemeene beginselen zijn zeer eenvoudig, maar de toepassing op eene bepaalde situatie is buitengewoon moeilijk, vooral als die situatie eene tropisch-koloniale is en als de historische wording der dingen ter zijde wordt gesteld. Staande voor die taak moet worden gezegd dat de commissie niet is geslaagd. Zij wil het Nederlandsche gezag vernietigen; zij wil de opheffing van het rascriterium en van alle publiekrechtelijke ongelijkheid en handhaaft het rascriterium bijna overal en overal die ongelijkheid; zij wil vrijheid en brengt de willekeur van eene onontwikkelde massa.

De kwestie van het rascriterium — na de principieele constructie van het Indische staatswezen zeker wel de belangrijkste die om oplossing vraagt — wordt door de commissie niet tot eene eenigszins bevredigende oplossing gebracht. In de inleidende besprekingen ter plenaire vergadering is door ondergeteekende duidelijk uit een gezet, dat er twee kwesties zijn die dikwijls worden verward, nl. die van eenheid in het staatswezen of principieele scheiding en, zoo principieele scheiding noodig wordt geacht, het criterium volgens hetwelk die scheiding zal plaats hebben; het tegenwoordige criterium van scheiding is het zg. rascriterium. De andere leden wilden van geen scheiding, hoegenaamd weten, en daarmede vervielen ook verdere beschouwingen over de vervanging van het rascriterium door een beter; bij opheffing van alle scheiding is er voor eenig criterium van scheiding geen plaats meer. Toch was de vergadering reeds weinig consequent toen zij, slechts met de stem van ondergeteekende tegen, hare wenschen formuleerde in de uitspraak: „Het staatsburgerschap in vollen omvang komt toe aan alle Indiërs, dat zijn de Nederland-sche onderdanen, ingezetenen van Indië, zonder onderscheid”.

„In de publiekrechtelijke wetgeving worde principieel gebroken met „het rassenonderscheid, uit den aard der zaak met overgangsbepalingen”. (N.B. Die overgangsbepalingen mochten alleen zijn de formeele bepalingen om de uitvoering van de nieuwe regeling mogelijk te maken).

De erkenning dat alle Nederlandsche onderdanen, zonder onderscheid, Indiërs zouden zijn drukte geheel de geest der vergadering uit, maar wordt eigenlijk al in de tweede alinea niet erkend. Het is duidelijk dat als alle onderscheid tusschen de staatsburgers vervalt, het overbodig is in eene tweede alinea nog eens te stipuleeren dat het rassenonderscheid in de publiekrechtelijke wetgeving moet vervallen. Het is bovendien duidelijk dat als het onderscheid bovenal een sentimentskwestie is, een zaak van menschenrechten, er geen verschil kan zijn tusschen het privaatrecht of het publiekrecht, nog afgezien van de vervloeiing van het een in het ander. Er is hier dan ook een verwarring van twee begrippen nl.: dat van gelijkstelling der rassen in publieke rechten en dat van opheffing van het rascriterium bij de publiekrechtelijke scheidingen. De geheele uitwerking der beginselen door de commissie getuigt van die verwarring. In verschillende zeer belangrijke aangelegenheden handhaaft zij de begrippen Europeanen, Inlanders, Vreemde Oosterlingen, welke begripsscheidingen eerst beteekenis krijgen als zij verbonden zijn aan rechtsscheidingen. Hier is dus het ras als criterium nog geheel gehandhaaft en wel met instemming zelfs der Inlandsche leden. De commissie heeft de regeling der agrarische aangelegenheden volgens hare beginselen ontweken en toch vormt die overal een der fundamenten van de inheemsche samenlevingen en van de uitheemsche landbouwindustrie. Het is echter duidelijk dat als in een staatswezen de inwoners gescheiden worden in een groep die geen grondbezit kan verwerven en in een groep die dit wel kan,

men met een daad van publiekrechtelijken aard te doen heeft en voor die scheiding handhaaft de commissie de bestaande regeling met het rascriterium. Hetzelfde kan worden gezegd van het recht dat de verschillende groepen beheerscht; ook hier heeft de commissie geen poging gedaan om volgens hare beginselen eene oplossing te zoeken en heeft het bestaande met zijn rascriterium gehandhaafd. Men moet hier wel onderscheiden. Er kan in een staatswezen, ook het meest moderne, zeer zeker verschillend privaatrecht heerschen, maar als regel zal dit toch alleen het geval zijn als daarmede gepaard gaat eene territoriale scheiding van de groepen die elk door één recht worden beheerscht, wanneer men dus met een nationaliteitenstaat of althans met een bondsstaat te doen heeft. In Indië heeft men echter het recht nooit consequent aan de territoriale groep kunnen binden, omdat men tot nog toe nooit bewust naar de vorming van territoriale groepen als grondslag voor een nationaliteitenstaat heeft gestreefd. Verschillend burgerlijk recht scheidt onvermijdelijk verschillende publiekrechtelijke groepen; evenals de scheiding der inwoners in groepen ten opzichte van het grondenrecht eene publiekrechtelijke scheiding is, zoo is ook de scheiding der inwoners in groepen met verschillend burgerlijk recht een publiekrechtelijke scheiding en ook hier handhaaft de commissie weer eenvoudig het bestaande met zijn rascriterium en doet geen poging dat verschillende recht aan verschillend territoir te binden. De verwarring en inconsequentie is overal. Had de commissie niet zoo ondoordacht het scheidingsbeginsel verworpen, maar gestreefd het ras als criterium van scheiding door een territoriaal criterium — het burgerschap van een politiek verband — te vervangen zooals steller dezes wenschte, dan had zij consequent kunnen zijn. Het grondenrecht, het burgerlijkrecht hadden aan dat territoriaal burgerschap gebonden kunnen worden; het Nederlandsche gezag had zijne onmisbare grondslag kunnen behouden; het Indische staatswezen had volgens het nationaliteiten beginsel kunnen worden georganiseerd. Nu zijn de verwarring en onzekerheid nog grooter geworden dan te voren en moet in de meeste zaken van publiekrecht toch weer met de vage, geheel verouderde en internationaal onbruikbare begrippen van Europeaan, Inlander, Vreemde Oosterling verder worden gewerkt. De commissie heeft zich niet duidelijk gemaakt dat publiekrechtelijke gelijkheid onbestaanbaar is met privaatrechtelijke scheiding. Zij heeft publiekrechtelijke gelijkheid verward met gelijkheid der rassen in politieke rechten. Om dit doel te bereiken zondigt zij tegen de constuctie van het geheele staatswezen, terwijl het doel zelf noch een noodzaak, noch een ideaal mag worden genoemd; het is eene algemeene leuze, maar geen reëlisering van die leuze op de situatie in Indië.

Tegenover de uitspraak van de vergadering had ondergeteekende zijn standpunt geformuleerd in de stellingen:

I. „Er worde principieel onderscheid gemaakt tusschen Indiërs „d.z. zij die behooren tot de hier te lande inheemsche volken alsmede zij

„die door opneming in een Inlandsche rechtsgemeenschap (desa, negorij, „regentschap) daartoe worden gerekend; **N e d e r l a n d e r s** d.z. allen „dit dit zijn op grond van de wet op het Nederlandschap, naturalisatie „(tot Nederlander enz.) doet het Indiërschap verliezen; **V r e e m d e l i n -** „g e n

„d.z. alle anderen.
II. a. „In de autonome gemeenschappen der inheemsche bevolking „(Indiërs) nl: desa, regentschap, eventueel regio, wordt aan Indiërs vol- „ledig burgerschapsrecht verleend.

II. b. „De omvang dier autonome gemeenschappen wordt bepaald „door het bestuursvermogen der bevolking zelve.

III. „In de bestuursorganen b o v e n de autonome gemeenschap- „pen der inheemsche bevolking (Indiërs), wordt de uitvoerende macht „als regel door Nederlandsche ambtenaren uitgeoefend. De vertegen- „woordigende lichamen, b o v e n de autonome gemeenschappen der in- „heemsche bevolking, oefenen wetgevende macht uit en worden saam- „gesteld uit Nederlanders en Indiërs in gelijke getale”.

Deze stellingen werden unaniem verworpen. Toch had hier werke- lijke opheffing van het rascriterium in het publieke recht plaats; toch werd aan de Indiërs de zoo begeerde autonomie tot de grens van het eigen vermogen, dus zoover mogelijk, gegeven; toch kregen de Indiërs in de hoogere wetgevende lichamen geheel gelijke getalsinvloed als de Ne- derlanders; toch werden hier de volkomen moderne en scherpe begrippen van Nederlander, Indiër en Vreemdeling ingevoerd. Omdat eene „princi- pieele” scheiding (geen „absolute” of „blijvende” scheiding) noodig werd geacht, werd dit verworpen en des niet te min wist de commissie bij de uitwerking van hare eigen conclusies niet anders te doen dan ook de principieele scheiding te handhaven, maar nu volgens het verwerpelijke rascriterium. En al stelt zij opheffing van alle scheiding in het amb- telijke voor, de onmacht der Regeering om van dat standpunt uit de bezoldigingskwestie te regelen, veroordeelt dit standpunt. De gestie en het werk van de commissie in deze zeer belangrijke aangelegenheid moe- ten onbevredigend worden genoemd.

Waar de commissie gemeend heeft onder het hoofdstuk „het rasver- schil” beschouwingen te moeten wijden aan wat zij 't „stelsel Ritsema van Eck” noemt, daar zij duidelijk begrepen dat de uiteenzetting en voorstelling ervan niet door ondergeteekende worden onderschreven. Waar de voorzitter in den beginne een aanbod tot uiteenzetting niet heeft aanvaard en de schematiseering van de geheele materie volgens de gedachtengang van den voorzitter, geen gelegenheid bood tot zoo eene uiteenzetting, daar kan ondergeteekende de verantwoordelijkheid niet dragen voor hetgeen de commissie aan zijn naam verbindt. Hij acht de uiteenzetting volledig, noch juist. De commissie geeft geen juiste voor- stelling, terwijl zij zich in de critiek op het stelsel eene autoriteit toekent, die uit hare eigen prestatie zeer zeker niet kan worden verklaard. Het-

zelfde mag worden getuigd van hare critiek op het werk van andere, met name genoemde staatslieden en auteurs.

Nauw samenhangende met de staatsvorm en het publiekrechtelijke scheidingsbeginsel is het ambtenaarschap. Weder geheel volgens de algemeene leuzen werkende en ook hier weder geheel de specifieke situatie waarop die leuze toepassing moest vinden verwaarloozende, drukt de commissie haar opvatting uit in art. 6 van de landsordening „Ieder Nederlandsch onderdaan is benoembaar tot elk openbaar ambt. Geen vreemdeling is hiertoe benoembaar dan volgens de bepalingen der landswet”. Hoezeer eene dergelijke opvatting op het eerste gezicht valt toe te juichen, een diepere beschouwing doet ook hier het verkeerde zien. Het bezoldigingsstelsel, dat zoo nauw met het ambtenaarschap samenhangt, heeft de laatste tijden de bijzondere aandacht der Regeering gehad en de commissie die daaromtrent voorstellen moest doen had eerst tot voorzitter de heer De Jongh, burgemeester van Semarang en daarna de heer Muurling, regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken in den volksraad, beiden leden van de herzieningscommissie. Men mag zeggen dat door dit lidmaatschap en door de behandeling van de regeeringvoorstellen over het bezoldigingsstelsel in den volksraad, het vraagstuk zoo veelzijdig is bezien als mogelijk is en dat daaraan allen hunne krachten hebben besteed die door de Regeering in hooge ambtelijke functies zijn gezet. Het resultaat is desniet te min geheel onbevredigend geweest. De eerste voorzitter is afgetreden omdat hij geen aannemelijke oplossing kon vinden en ook het volksraaddebat heeft geen oplossing gebracht. Het is duidelijk dat dan de grondslag van alles verkeerd moet zijn en inderdaad is dit, naar het oordeel van steller dezes, het geval. Het is tevens duidelijk dat de herzieningscommissie art. 6 niet had mogen voorstellen, nu de toepasbaarheid vrijwel onmogelijk was gebleken en dat zij aan eigen grondslagen had moeten twijfelen. Het niet willen erkennen van het dualisme, terwijl het zich als eene machtige realiteit overal met kracht naar voren dringt en het geheele publieke en burgerlijke leven in Indië beheerscht, is de groote dwaling. Wie het Indische staatswezen wil zien zooals het zich in de realiteit afteekent en niet zooals het in de verbeelding van eene kleine politieke groep leeft, zal de samenhang van ambtenaarschap en staatkundige constructie moeten erkennen en het moeten formuleeren onder erkenning van het dualisme:

1. „Ieder Indiër is benoembaar tot elke openbare bediening van de „staatkundige lichamen waarin de autonomie der Indiërs wordt uitgeoefend; bij ontstentenis van geschikte Indiërs kunnen Nederlanders tot „die openbare bedieningen worden benoemd”.

2. „Ieder Nederlander is benoembaar tot elke openbare bediening „bij het Nederlandsche bestuur over Indië; bij ontstentenis van Nederlanders, dan wel in bijzondere gevallen of bij bijzondere toestanden die

„de voorkeur aan hen doen geven, kunnen Indiërs tot openbare bedieningen bij het Nederlandsche bestuur worden benoemd”.

Bij eene dergelijke formulering is het beginsel gegeven volgens hetwelk een bezoldigingsstel mogelijk is en is tevens voldoende lenigheid gewaarborgd om voor bijzondere toestanden of bijzondere personen van de beginselen af te wijken. De erfelijkheid der regentswaardigheid zal als uitzondering op den regel moeten worden gehandhaafd tot de tijdgeest die uitzondering zal hebben veroordeeld.

De commissie heeft uitvoerige beschouwingen gewijd aan de Volksraad en aan de Landsstaten en men kan zeggen dat de geheele commissoriale arbeid in de oogen van het meerendeel in hoofdzaak eene volksraad hervorming is geweest. Men heeft niet de hoofdaandacht aan de staatkundige grondslagen, aan de levensvoorwaarden van het Indische staatswezen gegeven en daaruit onbevangen de vorm der staatsinstellingen afgeleid, maar men heeft onder de invloed van politieke leuzen de uitbreiding van den Volksraad tot Landsstaten, de schepping van een machtig vertegenwoordigend lichaam bij de centrale Regeering, tot van zelf sprekend doel genomen. Wie de constructie van het Indische staatswezen anders ziet dan de meerderheid der commissie; wie toegankelijk is voor de opvatting dat de Indische Regeering hier een functie van intermediair tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië vervult en het nationaliteiten beginsel erkent, zal het streven naar een machtig centraal vertegenwoordigend lichaam, uit rechtstreeksche verkiezing ontstaan, met principieele wetgevende macht, met budget- en enquêterecht, als een staatkundige fout zien die tot afscheiding van Nederland moet leiden, zonder dat daardoor de mogelijkheid van een zelfstandig bestaan van Indië meer nabij wordt gebracht.

De drang naar een machtig centraal vertegenwoordigend lichaam, de landsstaten, hangt nauw samen met de beteekenis die aan den tegenwoordigen volksraad wordt gehecht. Terwijl voor velen de prestatie van den volksraad eene openbaring geweest schijnt te zijn, zoo wordt in de verklaring daarvan niet altijd tot volken bewustheid gebracht wat daarvan de oorzaak is. Voor velen is dit zoowel de vorm geweest waarin het werk tot stand kwam als de openbaarheid die daarmee gepaard ging. De nabootsing van den parlementairen vorm, de eigen voorzitter, het ceremonieel, de redevoeringen van den Gouverneur-Generaal bij de opening hebben ongetwijfeld veel tot de waardeering bijgedragen. Ook de openbaarheid bracht veel waardeering terwijl de groote zelfstandigheid en vrijheid der leden eene groote bekoring voor die leden zelf medebracht, die de waardeering voor het instituut ten goede moest komen. Toch mag bij eene zoo ernstige zaak als de organisatie van den Indischen staat niet te veel aan uiterlijkheden worden gehecht. Van de individueele prestatie der leden mag worden getuigd dat zij geen verrassing was voor

degenen die ook te voren de opkomst van het Inlandsche leven met aandacht hadden gade geslagen. Waar steller dezès reeds in 1912 voor de regentschapsautonomie pleitte, geheel onder Inlandsche leiding en vertegenwoordiging, daar bracht de prestatie van de Inlandsche leden van den volksraad voor hem zeker geen verrassing. Het zelfde kan van de openbaarheid worden getuigd. Men kan de indruk van een twee jarig bestaan van den volksraad samenvatten in het oordeel dat hij een verrassing is geweest voor degenen die te voren vrijwel geheel buiten het leven stonden en eene veel te geringe dunk hadden van de capaciteiten der Inlandsche ambtenaren en particulieren en eene te geringe opvatting van de ambtelijke werkzaamheid der Regeering; dat hij eveneens eene verrassing is geweest in zake de snelle vorming van een machtselement doordat een samengaan mogelijk was geworden waar te voren die mogelijkheid ontbrak; dat hij eveneens een verrassing is geweest door de critiek die hij van Inlandsche zijde te hooren gaf, voornamelijk echter weer voor diegenen, die niet voldoende hadden begrepen dat de uiting vroeger slechts door de onzekerheid van ambtelijke en rechtspositie was tegengehouden. De groei van de invloed van den volksraad is voorts sterk bevorderd doordat de Regeering voor Hare invloed op den gang van zaken niet de ambtenaren had aangewezen die reeds op staatkundige prestatie konden wijzen en over ervaring en vermogen tot argumentatie beschikten tegenover de vrije uiting van theoriën en politieke leuzen door volksraadleden. T. a. v. de werkelijke prestatie moet echter worden erkend dat de waardeering eer dalende dan stijgende is. Nadat de voornaamste grieven in de eerste zittingen tot uiting waren gekomen en over het algemeen het Nederlandsche bestuur eigenlijk weinig ernstige verwijten behoefde aan te hooren, kwam bij de opbouwende werkzaamheid de principieel verkeerde en kunstmatige schepping tot uiting. Daarbij kunnen verschillende grieven alleen als werkelijke grieven worden beschouwd, indien men de fictie van een homogeen staatswezen aanneemt voor welks cultureele, economische en staatkundige toestand de Nederlandsche Regeering de geheele verantwoordelijkheid draagt. Wie daarentegen van de historische toestand uitgaat en van de daardoor bepaalde afhankelijkheid van het Nederlandsche oppergezag van de medewerking der inheemsche samenlevingen en van de capaciteiten der Inlandsche ambtenaren, zal vele grieven mogen afwijzen omdat zij op premature eischen berusten. Het vermogen tot opbouw is de echte toetssteen van de capaciteit van de volksraadleden en het mag niet worden ontkend dat in de centrale staatszaken, de volksraad weinig reden tot bijzondere waardeering heeft gegeven. In de algemeene staats- en bestuurszaken, in de defensie aangelegenheden, in de staatkundige zaken van de regentschapsautonomie, in het financiewezen, in het ambtenaarschap en het bezoldigingsstelsel is eigenlijk weinig van vermogen tot opbouw gebleken buiten de leden wien dit ook ambtshalve tot taak zou

kunnen worden gesteld. Terwijl enkele leden begrip en kennis toonden van financieele aangelegenheden was het financieele verantwoordelijkheidsbesef opvallend gering. Er bleek van een groot verschil tusschen constructief en critisch vermogen, geheel overeenkomende met de werkelijke bouw van het Indische staatswezen en zelfs van de critiek moet worden getuigd dat zij slechts zelden het niveau haalde waarop de behandeling van de centrale staatszaken moet staan. Naar het oordeel van ondergeteekende, gevormd onder herhaald bezoek aan de zittingen van den volksraad, is de geheele prestatie een bevestiging van zijne meening dat het opbouwend vermogen der vrije inheemsche maatschappelijke krachten op het oogenblik niet verder gaat dan tot de regentschapsaangelegenheden en dat de opbouw in hogere formaties nog door Nederlanders, in hoofdzaak zelfs ambtelijke krachten onder Nederlandsche impuls zal moeten plaats hebben, zij het ook onder critiek en medewerking van alle bevolkingsgroepen. De instelling van een centraal vertegenwoordigend lichaam met principieele wetgevende macht, met budget en enquête recht, door uitgebreide rechtstreeksche verkiezing ontstaan is, naar zijne ervaring over de prestate van den volksraad, niet alleen principieel verkeerd door de miskennis van de constructie en van den geest van het Indische staatswezen, maar zelfs ook zeer prematuur doordat eene instelling wordt geschapen waarvan de capaciteit tot opbouw, niet evenredig is aan haar politieke macht en aan haar critisch vermogen. Terwijl het dringend noodig is dat de openbare zaak zooveel mogelijk openbaar wordt behandeld, zal het proces waardoor de centrale vertegenwoordiging wordt gevormd een ander moeten zijn dan zeer algemeene en rechtstreeksche verkiezing uit en door de inwoners individueel en deze vertegenwoordiging een ander karakter moeten dragen dan de huidige volksraad of de landsstaten in den voorgestelden vorm. Een centraal vertegenwoordigend lichaam, met groote bevoegdheden, uit rechtstreeksche verkiezing ontstaan, is onvereenigbaar met de gewestelijke uitoefening van het Nederlandsche oppergezag. Zoolang dit nog gewestelijk moet worden uitgeoefend, mag men geen machtig centraal vertegenwoordigend lichaam toelaten, het zou terstond de kracht van dit gezag verlammen. In de eenheidsstaat met sterke centrale vertegenwoordiging is geen plaats voor eene gewestelijke uitoefening van oppergezag en omgekeerd, wordt de gewestelijke uitoefening van oppergezag nog noodig geacht — en dit is vooralsnog het geval — dan moet men geen sterke centrale macht uit de bevolking scheppen, uit rechtstreeksche verkiezing ontstaan.

Het kiesstelsel voor de openbare lichamen is door de subcommissie voor de redactie uit eigen beweging op nieuw geregeld, in afwijking van de beslissingen te Bandoeng. Het vertoont in hooge mate het streven de natuurlijke en werkelijk bestaande scheidingen (Neder-

landers en Indiërs) te willen wegwerken, maar laat ziet dat de commissie voor de gevolgen van de eigen beslissingen te Bandoeng is teruggedeeind en toen, tegen de geest dier beslissingen, een ander scheidingsbeginsel heeft ingevoerd dat in sterke mate de bedoeling draagt toch weer het Nederlandsche element te willen bevoordeelen. Ter eindvergadering werd dit trouwens toegegeven. De commissie heeft namelijk een publiekrechtelijke scheiding ingevoerd met als criteria de kennis van de Nederlandsche taal en het alphabetisme. Het wil aan ondergeteekende schijnen dat dit al een heel weinig omvattend criterium is, vrijwel zonder samenhang met de maatschappelijke toestanden, wel geschikt om tijdelijk een Nederlandsch overwicht te handhaven, maar buiten verband staande met de groote maatschappelijke krachten die ten slotte de positie van eene Regeering bepalen en daardoor ook geen betrouwbare uitdrukking van die krachten. De kunstmatigheid, leegheid en staatkundige onvoldoendheid zal in breede kringen worden gevoeld. Het taalcriterium is bovendien alleen bij dit fragment van het publieke recht bruikbaar en niet op ander gebied. Het gebruik van het Nederlandschetaalcriterium sluit de verplichting in de gelegenheid te scheppen om die taal te leeren.

Het enquête recht voor de landsstaten is door steller dezes, als eenige, afgewezen. Hij acht het onvereinigbaar met de bevoegdheden van een college dat niet geroepen kan worden de verantwoordelijkheid voor de Regeering te aanvaarden en dat dit recht daarom zou kunnen gebruiken tegen de Regeering. Vooral de gewestelijke uitoefening van het Nederlandsche oppergezag is met het enquêterecht der landsstaten onvereinigbaar. Ondergeteekende acht dit recht in beginsel alleen toelaatbaar voor de Staten-Generaal. Wanneer daar en tegen de inheemsche volken — Javaansche, Maleische, Soendaneesche volken — tot nationaliteiten zullen zijn geworden met eigen politieke organisatie zullen zij, ieder voor zich, het enquêterecht zonder bezwaar kunnen uitoefenen.

Ten aanzien van het recht van vereeniging en vergadering meent ondergeteekende het te moeten betreuren dat tusschen het algemeen verbod van staatkundige vergaderingen zooals dit tot 1919 gold en de algemeene vrijheid die thans geldt, geen tusschenvorm is genomen die verband houdt met de mate waarin autonomie bestaat. Had men de vrije uitoefening van dat recht aan het recht tot autonomie gebonden, dan ware men zeker geweest dat overal waar dit recht werd uitgeoefend, ook de maatschappelijke krachten aanwezig waren geweest om het binnen de perken van het staatkundig toelaatbare te houden. Nu, bij de onbepaalde uitoefening, moet aan het administratief gezag weer een groote bevoegdheid tot ingrijpen worden gereserveerd.

Wanneer men, na de voorafgaande beschouwingen, nogmaals het publieke recht overziet zoover het binnen de opdracht der

commissie viel, dan ziet men dat van de verschillende deelen als onderdaanschap — politieken status (art. 109) — rechtsstatus (art. 75) — politieke rechten — recht op openbare bedieningen — grondenrecht (art. 62) — de commissie eigenlijk alleen dieper is ingegaan op de politieke rechten. Alleen op dit gebied geeft zij uitvoerige beschouwingen en welomschreven voorstellen. Ten aanzien van het onderdaanschap en het recht op openbare bedieningen doet zij wel is waar voorstellen, maar zonder motiveerende beschouwingen, terwijl de politieke status, de rechtsstatus en het grondenrecht buiten beschouwing worden gelaten en de artikelen van het vigeerende regeeringsreglement (109, 75, 62) worden gehandhaafd. Wanneer men dit resultaat ziet en men is indachtig aan de beslissingen te Bandoeng genomen waarbij opheffing van het rascriterium en van alle publiekrechtelijke scheidingen uitdrukkelijk als beginselen werden aangenomen en waardoor de discussies over de vervanging van het rascriterium door een beter werden afgesneden, dan rijst de vraag of de commissie zich wel ten volle bewust is geweest van de beteekenis van hare arbeid, van hare verantwoordelijkheid, van de eischen waaraan deze moest voldoen, van de noodzaak van eenheid in de grondslagen van het publieke recht.

Ten aanzien van het onderdaanschap spreekt zij als haren wensch uit dat er een universeel Nederlandschap zal zijn. Consequentie mag aan dit voorstel niet worden ontzegd, maar waar alle positieve motiveering ontbreekt, ook ontbreekt alle beschouwing over de gevolgen van deze wijziging, daar is twijfel op zijn plaats of men hier wel met eene goed doordachte consequentie heeft te doen; de schijn is meer voor een uiting van politiek idealisme.

Bij den politieken status (art. 109) onthoudt de commissie zich van eenige beschouwing of toelichting waarom zij hier alle aanvaarde beginselen verloochent; waarom zij, langdurige ervaring ten spijt, dezen status als eene moderne en bruikbare schijnt te aanvaarden. Hier is de publiekrechtelijke scheiding nog volkomen gehandhaafd en nog wel gehandhaafd volgens het verwerpelijke rascriterium. Als overgangsbepaling kan dit moeilijk worden begrepen en men staat hier blijkbaar voor eene uiting van onvermogen tot organisatie volgens de eigen beginselen, waarvan de commissie zich bewust moet zijn en die zij desniettemin in al hare inconsequentie aanvaardt.

Van den rechtsstatus (art. 75 R.R.) kan hetzelfde worden gezegd als van den politieken status. Ook hier handhaving van publiekrechtelijke scheidingen en ook hier volgens het rascriterium. Het is zeer moeilijk zich in te denken in eene mentaliteit die zeer duidelijke beginselen aanvaardt en daarna, zonder eenige verontschuldiging, die beginselen verloochent.

Ook van het grondenrecht (art. 62 R.R.) moet worden getuigd wat van politieken en rechtsstatus is gezegd. Er is volstrekte verloochening van

beginselen. Ook hier weer de scheiding en ook hier weer het ras als criterium. Toen ondergeteekende deze zaak in de vergadering te Bandoeng ter sprake bracht, bleek dat er niet aan was gedacht en werd de bedoeling geuit tot regeling volgens welstandseischen. Dat hiermede overoude rechten geschonden zouden worden ter wille van een gelijkheidsfictie werd toen blijkbaar niet geheel beseft, maar schijnt bij de uitwerking toch te zijn gevoeld.

Zelfs in de politieke rechten, die door de commissie zelve zijn geschapen en die dus niet door eenig bestaand recht werden beheerscht, heeft reeds de redactiecommissie de beginselen moeten verloochenen door scheidingen in te voeren, scheidingen die te Soekaboemi werden aanvaard. Zij nam daarvoor het taalcriterium.

Ten aanzien van het recht op openbare bedieningen is de commissie weer trouw aan de beginselen, maar onthoudt zich ook hier van eenige motiveering, terwijl die juist hier zoo noodig was. Immers, waar de Regeering bij het bezoldigingsprobleem onmachtig was gebleken zonder scheidingen tot eenig resultaat te komen, maar tevens ook moest erkennen geen goed beginsel van scheiding te weten, daar had toch motiveering van hare voorstellen tot de eerste plichten der commissie behoord.

Alle arbeid der commissie op publiekrechtelijk gebied getuigt van een onvermogen de te Bandoeng aangenomen beginselen in de practijk te verwezenlijken. In de belangrijkste zaken beproeft zij het zelfs niet en waar zij het doet zijn de gevolgen niet overwogen. Men kan in een dergelijke arbeid moeilijk bevrediging vinden en de bevreemding niet onderdrukken dat vooral van Inlandsche zijde geen bezwaar is gemaakt tegen de handhaving van de publiekrechtelijke scheiding volgens het rascriterium op bijna alle gebied. Men krijgt daardoor in hooge mate de indruk dat de Inlanders de opheffing der scheidingen niet als een beginsel zien, maar die alleen wenschen waar die hun voordeel brengt nl. op het gebied der politieke rechten en van het ambtenaarschap.

De groote fout die door deze inconsequentie's aan het commissoriale werk is gaan kleven, is dat de divergentie in het publieke recht, die juist als een steeds wassend euvel werd gevoegd, vergroot is in plaats van verminderd te zijn. De oude, historische indeeling der inwoners in Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen was eene indeeling die vroeger vrij consequent op het geheele gebied van het publieke recht was door te voeren; het publieke recht had daarin bruikbare grondslagen. In het onderdaanschap, in den politieken status, in den rechtstatus, in de politieke rechten, in het ambtenaarschap, in het agrarische recht was die indeeling, althans vroeger, te handhaven. Naar mate het verkeer toenam, de ontwikkeling, de persoonlijke en maatschappelijke eischen steeds minder aan die oude indeeling te binden waren, bleek de noodzaak van allerlei overgangen, zich uitende in de gelijkstelling, in de ge-

deeltelijke onderwerping aan ander recht, in de eisch van benoembaarheid tot ambten der andere klasse, in de behoefte aan bijzondere positie der Inlandsche Christenen enz. Die behoefte aan overgangen mag echter geenszins worden beschouwd als een drang tot vervloeiing. Zij is een symptoom van de onvoldoendheid, van de veroudering der scheidingsbeginselen, geenszins van de veroudering der scheidingsbehoeften. Terwijl de scheidingsbehoefte nog steeds bestaat — het resultaat van den commissorialen arbeid is daarvan een bewijs — is het groote probleem voor die scheidingsbehoefte grondslagen te vinden waarop in volle consequentie weer een publiekrecht kan worden gebouwd. Hoe nuttig de oude groepeerings van Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen in het verleden geweest moge zijn, zij is onbruikbaar geworden. Maar het commissie werk is onmiskenbaar in nog hoogere mate onbruikbaar. Terwijl het in eenige zeer principieele deelen van het publieke recht de oude scheidingen volgens het rascriterium handhaaft (art. 62, 75 en 109), voert het op andere deelen geheel andere scheidingen in, die daarmee in geen verband staan (taalcriterium voor politieke rechten, wellicht geboortecriterium voor het ambtenaarschap). Het publieke recht verliest daardoor al zijn samenhang en groei-kraft. Tegenover de principieele, maar verouderde scheidingen volgens het rascriterium van Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen had de commissie, toen zij onmachtig bleek hare eigen beginselen te verwezenlijken nieuwe moeten plaatsen, even principieel, even bruikbaar tot de opbouw van een nieuw publiekrecht, als vroeger de oude scheidingen. Dit niet te hebben gedaan, is in de vervulling van hare opdracht te hebben gefaald.

Het eenige groote bezwaar tegen de door ondergeteekende ontwikkelde staatkunde is geweest dat zij scheidingen handhaafde en dat men twijfelde of dat nog mogelijk zoude zijn. Wel leidt zij tevens naar de nationaliteitenstaat, maar dit was nimmer het hoofdbezwaar en volgens velen zelfs een groot voordeel. Nu de commissoriale arbeid de noodzaak van handhaving van scheidingen onomstootelijk heeft aangetoond en zelfs de meest nationalistische groepen die scheidingen zonder protest hebben aanvaard, is daarmee het eenige groote beletsel weggenomen dat aan hare doorvoering, althans in de oogen van bepaalde groepen, in den weg stond. Al het andere is meer techniek dan principe. En wanneer men dan ziet dat die staatkunde in het territoriaal burgerschap der Indiërs, in de samenhang der Nederlanders met het Nederlandsche volk en in haar normaal vreemdelingschap grondslagen geeft waarop voor elk der groepen in logischen samenhang een modern publiekrecht in vollen omvang kan worden gebouwd, dat in zijn politieken en rechtsstatus, in zijn agrarisch recht, in zijn ambtenaarschap en politieke rechten een eenheid is en inderdaad het rascriterium niet meer zal kennen, dan mag de verwachting worden uitgesproken dat die staatkunde buiten de commissie een onbe-

vangener en diepergaande beoordeeling zal vinden dan binnen de commissie het geval is geweest.

De samenstelling der centrale Regeering zooals de meerderheid der commissie die wenscht kan uit der aard niet de instemming van ondergeteekende hebben. Zij mist daarvoor te veel het karakter van intermediair. Hij acht het eveneens verkeerd dat de Gouverneur-Generaal niet meer met in achtneming van de bevelen des Konings zou werken. Hoewel ook hij, voorstander is van het verleggen, zooveel mogelijk, van de wetgeving van Nederland naar Indië, moet dit niet worden opgevat als zou hij het zwaartepunt willen verleggen; dit zwaartepunt moet in Nederland blijven. Terwijl het meer collegiaal karakter van de Regeering wel onvermijdelijk wordt bij de uitbreiding van Haar taak, mag toch niet worden voorbijgezien dat de Nederlander zijne hoogste prestatie individueel ontwikkelt en niet veel aanleg voor collegiale behandeling van zaken heeft. Eene collegiale Regeering wordt heel spoedig eene veelhoofdige Regeering. Wanneer er geen waarachtig gevoel van collegialiteit in de beschouwing der staatszaken aanwezig is, dreigt steeds de neiging de overhand te krijgen over en weer concessies te doen om bij andere gelegenheid eigen wenschen te kunnen doorvoeren. Terwijl ook steller dezes, vooral uit overwegingen van economie, voorstander is van de leiding van centrale departementsbureau's door leden van den Raad van Indië, zoo is daarbij eerste voorwaarde dat de kern van die departementale werkzaamheid bij de provinciale Regeeringen en hunne departementen ligt. Alleen voor die deelen van de overheidstaak die in de provinciën zelfstandig door departementen wordt behartigd, is bij de centrale Regeering de leiding door leden van den Raad van Indië toelaatbaar. De taak die aan de centrale Regeering toevalt is daarbij zoo gering, dat de bijzondere positie van lid van den Raad van Indië geen bezwaren medebrengt. Voor de werkelijk centrale departementen, zooals Justitie, Verkeerswezen, Defensie is echter de leiding door een lid van den Raad van Indië niet aan te bevelen. Die leden behooren voor hunne hoofd-functie zelfstandig tegenover den Gouverneur-Generaal te staan en dat kunnen zij niet als zij tevens departementchef zijn. De Gouverneur-Generaal moet de opperleiding van de centrale departementen kunnen uitoefenen en daartoe moeten de departementchefs aan hem ondergeschikt zijn. Ook zou de Raad, als geheel, te veel neiging hebben zijne leden, tevens departementchefs meer te ontzien voor hunne departementale werkzaamheid, dan nuttig is. De Raad van Indië behoort vrij te staan tegenover de centrale departementen maar kan zijne leden toestaan de leiding uit te oefenen over die departementale bureau's die van weinig beteekenis zijn omdat het eigenlijke werk in de provinciale departementen plaats heeft. De vermindering van de werkzaamheden die thans aan den Gouverneur-Generaal toevallen moet niet worden gezocht in de groote

machtspositie der departementschefs en der centraal vertegenwoordigende lichamen, maar in de ontwikkeling der provinciale Regeeringen die door hun volledig overzicht over het staatsbestuur van een beperkt gebied, ook de volle verantwoordelijkheid voor de harmonie van dat bestuur kunnen dragen, terwijl een departementchef bij de centrale Regeering altijd slechts een fragment van het staatsbestuur overziet.

Het is een leemte in de voorstellen der commissie dat zij geen beschouwingen wijdt aan het departement van binnenlandsch bestuur dat, naar het oordeel van ondergeteekende, minder reden van bestaan heeft naarmate de provinciale Regeeringen in kracht toenemen. Hij wil echter erkennen dat in de gedachtengang der commissie, waarbij de Gouverneur-Generaal tot een onderkoning of een hooge commissaris daalt en de departementchefs toekomstige Ministers worden, wel plaats kan zijn voor een departement van binnenlandsche zaken.

De aangelegenheid der G o u v e r n e m e n t e n o f P r o v i n c i ë n, is eigenlijk niet principieel behandeld. Ook al zou men het een zaak van de landsstaten achten, dan nog had de commissie zich daarvan niet mogen onthouden. Klarheid op dit punt is voorwaarde voor het slagen van elke bestuurshervorming. De commissie heeft zich, bij hare opvatting van de provincie, te weinig rekenschap gegeven van de inhoud van het autonomiebegrip, heeft te veel geleefd in de gedachte van den zelfstandigen eenheidsstaat, in de gedachte naar machtconcentratie in het centrum, los van Nederland. Zij heeft daardoor de gouvernementen niet als kernen van bestuur kunnen zien, maar slechts als de laatste der trappen die naar het centrum leiden. Zij bouwt de provinciën op de samenhoorigheid, terwijl zij niet voldoende erkent dat die samenhoorigheid naar het oordeel van zeer velen, niet bestaat, zeker niet tusschen Nederlanders en de inheemsche bevolking. Samenhoorigheid bestaat niet zonder gemeenschappelijke rechtsbasis en die is in het publieke, noch in het private recht bereikt. Het insulair karakter van Indië komt in de door haar ontworpen gouvernementen nergens tot uiting, omdat zij aan het eiland als zoodanig geen bijzondere beteekenis als politieke, administratieve, economische, strategische eenheid toekent. Mogen de door haar gewenschte Gouvernementen in haar stelsel van eenheidsstaat passen, wie dit stelsel niet aanvaardt kan ook hare gouvernementen niet aanvaarden. Uit de gegeven motiveering op zich zelve wordt niet de overtuiging van hunne noodzaak in den voorgestelden vorm gewekt. Daarbij is het onmiskenbaar een zwak punt dat de commissie niet tot eene duidelijke voorstelling is gekomen van de plaats die de landschappen, vooral de verstenlanden op Java, in de gouvernementen zullen innemen.

De R e g e n t s c h a p p e n, op weinig Nederlandsche wijze gemeenten genoemd, hebben in het stelsel der commissie geenszins die betee-

kenis, die ondergeteekende er aan toekent. Zij zijn daarin een der deelen waaruit de eenheidsstaat wordt opgebouwd, geenszins de politieke lichamen waarin de inheemsche bevolking tot een werkelijk autonoom leven kan komen, zooals ondergeteekende wil. Onder dit laatste gezichtspunt is in de eigen voorstellen van hem dan ook ruimte gegeven aan eene eigen vorm voor de organisatie van die autonome lichamen. Terwijl hij gewezen heeft op het Nederlandsche stelsel, culmineerende in het parlement, heeft hij ook gewezen op het Amerikaansche stelsel dat een sterk eenhoofdig bewind kent zonder verantwoordelijke bijstand (ministers). Naast deze stelsels zou hij ook nog willen wijzen op het radenstelsel dat bij enkele leden van de commissie sympathie bleek te bezitten. Dit stelsel, dat vooral groote bekoring schijnt te bezitten voor de agrarische, weinig individualistischen volken, heeft wellicht, als het elders in de practijk zou voldoen, onder Indië's volken een toekomst en het Nederlandsche oppergezag heeft geen reden aan de afzonderlijke volken van Indië een bepaalde staatsorganisatie op te dringen, indien die staatsvorm overigens geene bezwaren mede brengt. Het kan hierin groote vrijheid toestaan. De waarborg voor de ontwikkeling en het voortbestaan van het Rijk hangt niet af van de bijzondere staatkundige organisatie der samenstellende volken, maar van de juiste regeling van de verhouding tusschen die volken onderling.

Er dient bij de regentschappen op gewezen, dat de commissie het klassieke art. 67 van het R.R. (leiding van de bevolking door de eigen hoofden), dat als een der grondslagen van het Indische staatswezen kan worden beschouwd, laat vervallen en ook geen poging doet om het te moderniseeren door de hoofden te vervangen door raden uit die bevolking.

Ten aanzien van de l a n d s c h a p p e n wil het hem voorkomen dat te weinig eerbiediging van het rechtsgevoel plaats heeft als de landswet hun bestaan zou gaan beheerschen. Het zal voor een landschap met een ontwikkeld bestuurder niet het zelfde zijn voor zijn bestaan af te hangen van den Gouverneur-Generaal als vertegenwoordiger van de Kroon, dan van de G.-G. in samenwerking met de landsstaten en dat over het algemeen meer vertrouwen in de eerste toestand dan in de tweede zal bestaan. Vooral als men de Indische Regeering als intermediair ziet, is de bevoegdheid van de landsstaten in strijd met het rechtsgevoel. In het ontwerp op de landsordering wordt voorts der Regeering opgedragen de instelling te bevorderen van vertegenwoordigende lichamen uit ingezetenen dier landschappen bestaande. Waar het de bedoeling is hier niet te onderscheiden tusschen onderhoorigen van het landschap en andere Nederlandsche onderdanen, meent ondergeteekende dat hiermede het beginsel van het landschapsbestaan wordt aangetast. De onderhoorigheid aan de landschapsregeering is z.i. eerste voorwaarde voor deelneming aan het bestuur of de wetgeving in die landschappen. Hoezeer

men voor de kleine landschappen moet wenschen dat zij zullen overgaan in autonome regentschappen, die overgang moet vrijwillig zijn en eene deelneming aan het bestuur en de wetgeving door personen die niet onder het landschap staan, heft het semi-souvereine karakter op. De grondslagen van het Indische staatswezen brengen echter mede dat alle rechten zullen worden geerbiedigd, die niet ter wille van hooger recht moeten wijken. Een ondermijning der landschapsrechten door niet-onderhoorigen invloed te geven op bestuur en wetgeving, maakt alle rationeële staatkundige organisatie onmogelijk.

V.

Werd hierboven een korte critiek op enkele belangrijke deelen van het werk der commissie uitgeoefend, het is niet van belang ontbloeit de beteekenis van de voorstellen voor de politieke partijen in Nederland met een enkel woord aan te duiden. Het zijn voorstellen die een vrij uitgebreide kennis van de actueele Indische toestanden eischen en die daardoor in Nederland niet zoo gemakkelijk op juiste waarde kunnen worden geschat.

Wanneer men op het commissoriale werk een stempel van partijpolitiek zou willen drukken, dan zou men vóór alle anderen het stempel den Ned.-Ind. Vrijzinnigen Bond kiezen. Ongetwijfeld hebben de denkbeelden daarvan het sterkste op de schematiseering van de omvangrijke materie gewerkt en op de inhoud van de voorstellen zelve, vooral zooals die te Bandoeng zijn geformuleerd. Zij telde in de commissie en in de sub-commissie voor de redactie eenige invloedrijke leden en was de kern van de politieke combinatie die te Bandoeng de vergadering beheerschte. De neiging tot egaliseering en unificatie, de losheid van historische wording, het domineeren van de staatsrechtelijke theorie boven de staatkundige realiteit, de weinige aandacht voor groote staatkundige doeleinden, het overwegen in de voorstellen van de intellectueele constructie boven de ervaring, zijn kenmerkend voor die partij. De voorstellen zullen daardoor bij weinige partijen in Nederland instemming kunnen verwerven, te meer daar deze partij op het punt staat te verdwijnen; zij was te onreeël.

Van de Nederlandsche partijen zijn de historische zoowel protestantsche als liberale partijen, door hunne beginselen van zelf op het nationaliteitenbeginselen voor Indië aangewezen en ook van den Economischen Bond mag dit standpunt worden verwacht. De katholieke politiek zal, bij hare toepassing op de huidige situatie in Indië, evenwijdig aan die der genoemde partijen moeten gaan. De grootste moeilijkheid om haar standpunt te bepalen zal ongetwijfeld de vrijzinnig-democratische partij hebben, terwijl de meeste begripsverwarring bij de sociaal-democratische partij dreigt. Het is aan deze laatste dat een nog iets uitvoeriger beschouwing moet worden gewijd,

omdat de herzieningscommissie in den heer D. Koch een aanhanger van het marxisme had, die het beginsel van den eenheidsstaat verdedigde. Ondergeteekende meent dat door dit lid middel en doel zijn verwisseld. Immers, als Nederland in politieken zin niet door de sociaal-democratie wordt beheerscht, is eene beheersching van Indië vanzelf uitgesloten daar Indië geen zelfstandige algemeene politiek kan hebben; de heer Koch erkent dit ten volle. Wordt daar en tegen Nederland wel door de sociaal-democratie beheerscht, dan gaat die daardoor ook van zelf Indië beheerschen. De gevolgen daarvan zullen kunnen zijn dat bij de productie volgens Westersche methoden, aan het staatsbedrijf een grooter deel zal toevallen dan thans plaats heeft. Maar er is geen reden om aan te nemen dat het beginsel van den eenheidsstaat zou worden aanvaard, evenmin als dit op den Balkan of in het voormalige Oostenrijk-Hongaarsche gebied het geval zou zijn, kreeg daar de sociaal-democratie de politieke leiding. De erkenning der nationaliteiten en hun recht op autonomie of zelfbeschikking is juist een der beginselen van die politieke richting. De Nederlandsche hegemonie zou, althans volgens de theoretische grondslagen van die politiek, een andere beteekenis krijgen dan zij thans heeft, althans eveneens volgens de opvattingen van die partij. In de practijk zou een wisseling van politiek voor Indië nagenoeg geen gevolgen hebben, omdat het staatsbedrijf daar meer wordt tegengehouden door gebrek aan personeel dan door tegenwerking van het particuliere bedrijf en daarom is het een verkeerd standpunt te meenen dat met verval van het dualisme iets wezenlijks voor Indië zou worden bereikt. De invoering der economische grondslagen van de sociaal-democratie zou daardoor niet worden bevorderd, omdat de ontwikkelingsgraad van de geheele maatschappij zich nog daartegen verzet, terwijl door de prijsgeve van het dualisme, de groote beginselen van autonomie en van nationaal bestaan, ook zouden worden prijsgegeven. Naar het oordeel van ondergeteekende wordt alle standpunt tegenover de voorstellen der herzieningscommissie, ook dat der sociaal-democratie, beheerscht door de opvatting of er een band tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië moet blijven bestaan of niet. Wie de handhaving wil moet het nationaliteitenbeginsel aanvaarden en daarmee de voorstellen zooals die in de volgende hoofdstukken van deze nota zijn neergelegd; wie geen handhaving wil kan de voorstellen der commissie aanvaarden. Zij leiden, hoe zeer ook tegen den wensch van eenige harer ontwerpers, onvermijdelijk tot politieken chaos en afsplitsing.

VI.

Het oordeel over het werk dat door de meerderheid der herzieningscommissie te Bandoeng is geleverd en te Soekaboemi is aangevuld samenvattende, moet het luiden dat het niet het niveau bereikt waarop zulk

werk moet staan. Het getuigt niet voldoende van het besef dat eene wijziging in de Indische staatsinstellingen een zeer ernstige en verantwoordelijke zaak is, vooral voor een volk als het Nederlandsche dat geen internationale machtspositie inneemt en daardoor voor zijne koloniale machtspositie op de zuiverheid en wijsheid van staatkundige instelling en handeling en op historische ontwikkeling is aangewezen. Het getuigt eveneens niet van het besef dat tusschen de publiekrechtelijke functies in een staatswezen samenhang moet bestaan door gemeenschappelijken grondslag. Er is in het werk weinig zoeken naar grondslagen, weinig argumenteering, daar en tegen veel tendenz en zelfs propaganda. Er is onmiskenbaar een streven tot het scheppen van een achtergrond van staatkundige en sociale misstanden, waartegen de wenschen der commissie op aantrekkelijke wijze uitkomen. Er is een overschatting van de uiterlijke wijzigingen die de laatste jaren plaats vonden en te weinig oog voor de continuïteit in de diepere beginselen. Het opwekkende, maar niet zoo diep gaande politieke leven in en om den Volksraad wordt veel te veel als maatstaf gebezigd en het groote, ernstige, economische en cultureele leven dat over geheel Indië tot uiting komt, niet tot zijn recht gebracht. Er is te veel staatsrechtelijke leuze en toon van autoriteit, te weinig staatkundig beginsel en uiting van ervaring. Vrijwel nergens is de staatsrechtelijke constructie een weerspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen. De groote problemen van het behoud van het verband van het geheele Rijk, van de handhaving van de positie der Nederlanders, van het verhoogen van de positie der Inlanders (Indiërs) tegenover vreemdelingen, zijn geheel onverwoekerd door de minder belangrijke problemen van kiesrechtregeling, samenstelling van vertegenwoordigende lichamen, sentimentkwesties, formeele behandeling van zaken. Veel te weinig is aandacht geschonken aan de groote staatkundige beginselen die het mogelijk maken dat een relatief klein volk als het Nederlandsche, 'de hegemonie heeft en behoudt in een groot gebied in Oost-Azië waar zulke groote tegengestelde krachten werken. Veel te veel is aan dagelijksche bezwaren en hunne wegneming eene overwegende, eene primaire betekenis toegekend; veel te weinig is er aan gedacht welke de eigenlijke grondslagen van Nederland's positie zijn die bovenalles gehandhaafd moeten worden, wil Nederland zich zelve handhaven. Niet uit het overzicht over het geheel, over Indië's positie in Azië, over Nederland's positie in Indië, over de positie van Indië's volken onderling zijn de hervormingsvoorstellen ontwikkeld, maar uit de dagelijksche bezwaren en politieke leuzen, zooals die door de verschillende leden der commissie werden geuit. Daarbij heeft de politieke groep die het stempel op het werk heeft gedrukt, doormiddel van zeer ver gaande toezeggingen de meerderheid van de commissie aan hare zijde gekregen, werd door die toezeggingen in staat het verreikende en diepingrijpende werk van ondergeteekende als onvoldoende en zelf als conservatief voor te stellen en te

doen verwerpen, heeft echter bij de uitwerking der voorstellen die toezeggingen geenszins gestand gedaan en wanneer men thans het werkelijk tot stand gebrachte beschouwt, moet men erkennen dat buiten de radicale wijziging in het karakter van het Indische staatswezen en de daarmede samenhangende voorstellen tot uitgebreid kiesrecht en tot centrale machtsvorming in Indië, waarvan het nut en de mogelijkheid door velen betwijfeld zullen worden, eigenlijk niets is veranderd en dat alle echte moeilijkheden zooals die in het slecht geregelde onderdaanschap, in het rascriterium, in de unificatie, in ambtenaarschap en bezoldiging, in het agrarische stelsel, in de financiën en de belastingen, in het onderwijs, in de leger-
 vorming, in de organisatie der politieke lichamen tot uiting komen, onveranderd zijn gelaten. De commissie heeft feitelijk naar een zeer begrens'd doel, hervorming der vertegenwoordigende lichamen in zeer bepaalden zin toegeredeneerd, heeft daartoe een voorstelling omtrent bestaande politieken drang en ontwikkelingstoestand gegeven waarmede menig kenner van Indië's politieken toestand niet zal instemmen en heeft daardoor, nu zij tevens op alle ander gebied de bestaande toestand heeft gehandhaafd, de disharmonie in het staatswezen nog vergroot, de innerlijke kracht nog verminderd. Het oordeel over het werk der commissie moet zijn dat zij er niet in is geslaagd voorstellen te doen die eene aanvaardbare toekomst openen, terwijl die commissie door het verloochenen van hare meest principieele beslissingen en het ongeregeld laten der grootste moeilijkheden, er eveneens niet in is geslaagd zich een prestige te verwerven.

In de beschouwingen over de samenstelling, werkwijze en prestatie van de commissie meent ondergeteekende te hebben aangetoond dat er reden is tot het indienen van eigen voorstellen die op beginselen berusten welke reeds in 1912 zijn gegeven, geen bestrijding tot gelijk niveau hebben ondervonden, reeds gedeeltelijk zijn aanvaard en de ontwikkeling van Indië snel, maar toch harmonisch en op historischen grondslag mogelijk maken. Het feit dat de publicaties die deze beginselen bevatten en uitwerken, allen vóór de opening van den volksraad zijn geschreven en de meeste ook voor het uitbreken van den wereldoorlog, heeft zijn waarde om te doen zien dat de tegenwoordige eischen reeds vóór deze beide gebeurtenissen geheel duidelijk te zien waren en dat door die gebeurtenissen wel het tempo der bewustwording van de inheemsche bevolking is versneld, maar dat daarom de historische lijn niet behoeft te worden verlaten. Het is de wensch van ondergeteekende dat zijne voorstellen eenerzijds tegen een historischen achtergrond, anderzijds met een ruim staatkundig perspectief zullen worden beschouwd. Het doordringen in het karakter van het Indische staatswezen, zooals dit onder leiding en macht van het Nederlandsche volk in den loop der eeuwen is ontstaan heeft hem, zonder blind te zijn voor de ernstige fouten die soms zijn

gemaakt, toch met vertrouwen vervuld in de genius van dit volk, in zijn zin voor werkelijkheid, in zijn redelijkheid. Hij gelooft dat de gevaren die het voortbestaan van Nederland als koloniale mogendheid bedreigen alleen dan niet overwonnen zouden kunnen worden, indien een te kort aan staatkundige energie verhinderde de juiste staatkundige maatregel op den juisten tijd te nemen; indien het realiteitsbesef tijdelijk teloor ging onder politieke leuzen; indien te eenzijdig commercieele beschouwing der dingen en daling van het peil der staatsdienst, blindheid voor groote doeleinden en onvermogen tot verwezenlijking zouden brengen. De koloniale begaafdheid is echter onmiskenbaar aanwezig. De neiging tot passiviteit van den Nederlander is het groote gevaar, vooral in een tijdsgewricht als het huidige, waarin de toestanden snel wisselen en daarom zal de gedachte levendig moeten zijn dat Indië nog niet zoo geconsolideerd is als Nederland. Terwijl het Nederlandsche volk in den loop der eeuwen, onder zwaren strijd, zijne staatkundige persoonlijkheid heeft ontwikkeld en bevestigd, zijn Indië's volken thans eerst weder uit hun isolement getreden en zullen nog hun strijd moeten strijden. Of deze strijd met of zonder oorlogsgeweld zal geschieden moet de toekomst leeren, maar dat alleen uitnemende staatsmanskunst, zoo in het binnenlandsche als buitenlandsche beleid in staat zal zijn die strijd te leiden mag, door de geringe internationale macht van Nederland en de eigenaardige bouw van het Indische staatwezen, wel zeker worden genoemd. De staatkundige, strategische en economische beteekenis van Ned.-Indië treedt steeds duidelijker te voorschijn en stelt aan het beleid en de personen die dit beleid voeren eischen, die in het Europeesche deel van het Rijk niet meer in die mate noodig zijn. De geconsolideerde staatkundige toestand van Nederland maakt dat daar thans steeds meer de aandacht op de binnenlandsche aangelegenheden is gericht, op steeds grooter deelneming van de bevolking aan de openbare zaak door politieke rechten, op steeds volmaakter verdeeling van lusten en lasten door sociale maatregelen. Dat daardoor deze zaken ook in Indië meer op den voorgrond zullen worden gebracht dan vereenigbaar is met primaire eischen van staatkundig bestaan zooals buitenlandsch beleid, defensie, inwendige rust en financieel vermogen, is niet denkbeeldig. Toch zou dit bij de minder geconsolideerde binnenlandsche en buitenlandsche toestand van Indië een fout zijn. Het zal het streven moeten zijn de juiste harmonie te bewaren tusschen de eischen van het geheel en de verlangens der individuen en in de staatsinstellingen die harmonie tot uiting te brengen. Dit te bereiken is vooral het doel der volgende voorstellen.

Buitenzorg, 10 Juni 1920.

S. RITSEMA VAN ECK.

INLEIDING.

a. De band tusschen Nederland en Indië als grondgedachte van alle hervorming.

„In den trias: politieke, economische en cultureele Eenheid „is de politieke Eenheid resultante der beide andere „termen.

„Tot nog toe is men bij de pogingen tot verwezenlijking van „dit Ideaal, altoos weer, middel en doel verwarrende, bij het „eind begonnen.

„Tot nog toe is men begonnen, telkens weer, ongeacht de „eigenheid der deelen, met het van boven af opleggen der „politieke Eenheid; en heeft men vervolgens de voorwaarden „voor het voortbestaan dezer kunstmatige Eenheid zoeken te „verwerkelyken, door het kunstmatig fabricceeren eener econo- „mische en geestelijke eenvormigheid door eene gewelddadige „vernietiging van de historisch bepaalde verscheidenheid. Het „resultaat is èn politieke, èn economische, èn geestelijke ver- „brokkeling geweest.

„Laat ons thans beginnen bij het begin. Laat ons beginnen „bij de werkelijkheid: de onmiskenbare geestelijke veelvormig- „heid van den Nederlandschen Stam. Laat ons beginnen bij het „inzicht, dat de Eendracht niet ondanks maar alleen in en door „die verscheidenheid bestaan kan.

(Nederlandsche gedachten: het
Nederlandsche standpunt).

De herziening van de grondslagen van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië gaat uit van de gedachte dat ondanks alle wijziging van de grondslagen van de indische staatsinstellingen, diepere grondslagen van het geheele Rijk der Nederlanden onaangetast blijven. Die diepere grondslagen worden gevormd door de eenheid van het Rijk, door door de politieke, economische en cultureele samenhang van Indië met Nederland, van Indië's volken met het Nederlandsche volk. Eene herziening, uitgaande van de Indische Regeering staat, door de oorsprong van die Regeering, op de grondslag van de eenheid van het Rijk. Wanneer dan ook herziening van de grondslagen van de indische staatsinstellingen moet plaats hebben, kan deze zich wel uitstrekken over eene herziening van de hoedanigheid van de band die Indië's volken in het geheele Rijk der Nederlanden houdt gebonden, maar nimmer over de

wenschelijkheid van dien band, noch over zijn reden van bestaan. De hechtheid van dien band is uitgangspunt en doel tevens. Veranderde inzichten, veranderde toestanden zullen de hoedanigheid van dien band wijzigen, versterking blijft het doel. Middelen die eens doeltreffend waren voor de hechtheid van dien band zullen thans wellicht verzwakkend werken; de geestelijke en materiele band met onder het recht van zelfbeschikking levende volken kan thans hechter blijken dan de band die door overheersching en exploitatie bestond; maar het streven de band te behouden en te versterken en, als ideaal, in eene vrijwillige te doen overgaan, is de blijvende gedachte die het verleden, het heden en de toekomst verbindt. Tot gaan andere opvatting zou de indische Regeering hare medewerking mogen verleenen en elke wijziging in de indische staatsinstellingen die niet ontsprong aan dit streven, zou inconstitutioneel zijn, zou de verlangens der indische volken dadelijk naar elders richten en bij andere volken den wensch doen ontstaan de plaats van Nederland in te nemen. Of daarmede de band tusschen het nederlandsche volk en de volken van Indië tot in lengte van tijden zal blijven bestaan, is niet gezegd. Maar zooals de mensch zich in zijn werken op het leven richt ondanks dat eens de dood moet komen, zoo zal het streven de band met Indië te behouden blijven bestaan, zoolang het nederlandsche volk nog vitaliteit bezit en aan eene toekomst gelooft. Toch mag men ook dan in het streven de band met Indië te behouden niet slechts eene eenzijdige uiting van Nederland's vitaliteit zien, eene eenzijdige uiting van zijn politieken drang. Er zijn natuurlijke, onveranderbare factoren die de tropische volken steeds naar een band met de volken uit de gematigde luchtstreken zullen doen streven; die de volken uit de gematigde streken naar de tropen zullen trekken. Uit dien drang ontstond Nederland's band met Indië en hoe hooger de ontwikkeling der tropische volken, hoe meer ook zij in zich dien drang zullen voelen. Die factoren hangen in oorsprong nauw samen met de verhouding tusschen industrie en landbouw op Aarde, met de natuurlijke voorsprong die de tropen voor de productie van vele grondstoffen hebben en met de natuurlijke voorsprong die de gematigde streken voor de industrie hebben als overigens voldoende voorwaarden aanwezig zijn. Al mag men de band van de indische volken met het nederlandsche volk, wegens de groote afstand, zeker niet de meest natuurlijke noemen, de gemeenschappelijke historische ontwikkeling en de steeds betere verkeersmiddelen vormen eene compensatie van dat nadeel, terwijl geenszins is uitgesloten dat in West-Europa en bij de West-Europeesche volken de kern der natuurwetenschappelijke ontwikkeling, wellicht ook de algemeene cultuur zullen blijven en de connectie daarmede voor elk tropisch volk van toenemende waarde zal worden. Zelfstandigheid, soevereiniteit in staatkundigen zin wordt steeds minder bestaanbaar. Reeds nu ligt er een algemeen dwang op de economische verhoudingen die de soevereiniteit van vele staten in toenemende mate

fictief maakt en daarom zullen volken die thans nog in groote afhankelijkheid leven wel nooit meer de zelfstandigheid, de souvereiniteit volgens ouden zin, bereiken. Een streven daarnaar zou veel in hunne ontwikkeling vernietigen en toch waarschijnlijk eene utopie blijven, terwijl het streven naar autonomie binnen een staatsverband als het nederlandsche, zeer groote voordeelen in ontwikkeling kan brengen en binnen het bereikbare valt. Een valsch staatkundig ideaal kan aan de indische volken eene nieuwe overheersching brengen; eene tijdige vertrouwdheid met het ideaal der autonomie binnen het nederlandsche Rijk kan hun de mate van vrijheid geven die thans nog bereikbaar is.

b. Grondwetsherziening en herziening van een koloniaal Regeeringsreglement.

De taak om thans de grondslagen van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië te herzien, is zeer bijzonder. Wanneer men die taak vergelijkt met een taak die daarmede zeer nauw verwant schijnt, nl. een grondwetsherziening in het Moederland, dan ligt het verschil daarin, dat een grondwetsherziening zich gewoonlijk alleen uitstrekt over enkele zaken die wrijving hebben gegeven, die nieuwe regeling vragen; de grondslagen van het bestaan van het geheel, van het nationale leven zelve, blijven buiten beschouwing. De herziening van de grondslagen van de Indische staatsinrichting, in het tegenwoordig tijdsgewricht, is daarentegen eene herziening die veel dieper gaat omdat zij zich juist in hooge mate rekenschap moet geven van de grondslagen waardoor het geheel wordt gedragen en zich steeds rekenschap moet geven van het draagvermogen van die grondslagen. Alleen door zich zeer onbevangen rekenschap te geven van dat draagvermogen en in wijze zelfbeperking zich te bepalen tot staatkundige constructies die bij die grondslagen passen, is het mogelijk het Indische staatswezen eene zoodanige stabiliteit te geven dat er voor de samenstellende volken geen aanleiding bestaat tot gewelddadige verbreking van die constructie, tot revolutie. Men dient daarom bij de herziening van de grondslagen met een inzicht, een snelheid en een degeelijkheid te werk te gaan, die alle aanleiding tot revolutie wegnemen. Want dit zij bovenal duidelijk, wanneer Nederland niet die wijzigingen tot stand weet te brengen die zijn gezag op de nieuwe, natuurlijke en thans reeds te voorschijn tredende verhoudingen vestigen met verval van het voornaamste wat in het oude regime aanstoot heeft gewekt nl. het rascriterium en de politieke onmondigheid, zal strijd tegen een| altijd dreigende revolutie aan het Nederlandsche gezag eischen stellen, waartegen het steeds minder opgewassen zal blijken. Zelfs behoeft men bij revolutie nog niet aan gewelddadigheden te denken. Wanneer de omzetting der verhoudingen door natuurlijke oorzaken sneller gaat dan de

Regeering organisatorisch vermag te beheerschen, heeft men reeds de revolutie, het vrije spel der massainstincten, niet geleid door een met inzicht handelend gezag en dus onberekenbaar in hare uitkomsten. Wanneer men dan met enkele woorden wil aanduiden wat de fundamenteele herziening van het Indische staatswezen noodig maakt, dan is dit „de bewustwording van de bevolking van Indië in steeds grooter kring en in steeds grooter mate”. Wanneer men, eveneens in eene enkele uitdrukking, wil samenvatten wat meer dan alles de aanleiding tot aanstoot is, dan moet men zeggen „het ras criterium als scheidingsbeginsel in het staatswezen, gepaard aan politieke onmondigheid”. En wanneer men de daad wil noemen die, meer dan eenige andere, de inleiding zal zijn tot de nieuwe, gewenschte verhoudingen, dan is dit „de autonomie der autochtone volken, tot de grens van hun eigen bestuursvermogen”.

De taak waarvoor het Nederlandsche volk ten aanzien van de Indische volken thans staat is nog in ander opzicht bijzonder. Een grondwet van een nationaal volk is eigenlijk de formuleering van de aangelegenheden waarover men strijd ducht, is de formuleering van een compromis in zaken waarvan men ziet dat zij niet ongeregeld kunnen worden gelaten. Van al datgene wat een volk gemeen heeft, waarover het niet spreekt omdat het onbewust in hem leeft, reeds in zede en gewoonte, in rechtsbesef is opgenomen en dat gezamenlijk juist de eigenlijke volkskracht uitmaakt, van al datgene vindt men in zijn grondwet niets. Wie niet met de practijk van een grondwet in een land bekend is en wie zich niet historisch en persoonlijk heeft ingeleefd in het volk dat die grondwet heeft geformuleerd om geschillen in eigen boezem te regelen, leert uit een grondwet weinig. Het is wel nooit een bewuste en principieele organisatie van de maatschappelijke verhoudingen in een staat. Men kan dit hoogstens verwachten van een grondwet die de verhoudingen na een groote revolutie moet regelen. En dit is thans het moeilijke bij het op nieuw vaststellen van een statut voor Indië, dat hier wel doelbewust en principieel maatschappelijke verhoudingen moeten worden georganiseerd, zonder dat een groot gemeenschappelijk nationaal leven in economischen zin, in zede en recht bestaat. Hier moeten twee samenlevingen die tot in diepe grondslagen zijn gescheiden in een gezamenlijke organisatie worden gebracht. Er is zeer zeker een historischen band, maar het is een band van buiten omgelegd, geen band uit innerlijke affiniteit bestaande. Het zijn echter juist de innerlijke verhoudingen die bezig zijn principieel te veranderen en een nieuw reglement zal die verhoudingen moeten erkennen en de daaruit voortkomende krachten moeten organiseeren, wil het niet waardeloos zijn. Terwijl een grondwetsherziening bij een nationaal volk wel wijzigingen in de machtsverhoudingen van groepen moet erkennen, maar zich niet om de nationale eenheid behoeft te bekommeren daar die gegeven is en blijft bestaan, moet eene herziening van de grondslagen van een staatswezen als Indië, steeds er van doordrongen zijn dat die

eenheid niet is gegeven, en alleen door doelbewuste organisatie kan worden gehandhaafd.

De eenheid van Indië is tot nog toe bereikt door de kracht van het Nederlandsche gezag. In beginsel reikte dat gezag tot in de diepste lagen en was in beginsel ook steeds bereid zich met machtsmiddelen in die positie te handhaven. De ontwikkeling, zooals die in opvolgende regeeringsreglementen en hunne wijzigingen tot uitdrukking is gekomen, is eene evolutie van den Nederlandschen geest geweest. De wijzigingen die het gezag en de staatsinrichting hebben ondergaan, zijn gegeven uit redelijkheid, uit gewijzigde verhoudingen, uit eerbied voor den tijdgeest, maar steeds door invloeden binnen het Nederlandsche gezag, nooit door een invloed van buiten, door de bewuste kracht van inheemsche volken. Zelfs de decentralisatie van 1903 heeft die basis van de eenheid feitelijk onaangetast gelaten. Thans echter is door de bewustwording der inheemsche bevolking een kracht ontstaan — men zie de Sarekat Islam als een der uitingen — die, staatsrechtelijk nog ongeorganiseerd, de gezags eenheid van Indië op de oude basis aantast en het probleem stelt hoe de eenheid zal worden verkregen en gehandhaafd, als die bewustwording voortgaat en, zich uitbreidende, hare natuurlijke grenzen zoekt. Met dit verschijnsel, de bewustwording van de bevolking en daarmee van een streven naar zelfbeschikking volgens eigen krachten, moet bij eene nieuwe staatsorganisatie rekening worden gehouden. Niet echter alleen ten aanzien der inheemsche bevolking! Het Nederlandsche volk heeft een historisch en natuurlijk recht van invloed in alles wat de inheemsche autonomie te boven gaat en zeer zorgvuldig zullen de staatsinstellingen moeten worden getoetst aan deze eisch, dat zij de handhaving van het Nederlandsche gezag in de sfeer boven de inheemsche autonomie, dus in de koloniale sfeer, waarborgen.

c. De regeling der volkskrachten als voornaamste inhoud van democratische staatsinrichting.

De nieuwe organisatie van het Indische staatswezen zal nog met een ander verschijnsel van den tegenwoordigen tijd rekening moeten houden. Het is het uitsterven van de traditie en de bewustwording van de samenhang van het gezag en het volk als geheel; alleen gezag dat gedragen wordt door een volk en uit een volk ontspringt wordt als gezag gevoeld en begrepen. Men aanvaardt de gezagdragere niet meer alleen op grond van traditie of van subtiel geredigeerde wettelijke bepalingen, maar men zal steeds meer verlangen dat het verband tusschen gezagdrager en het volk waarvan hij zijn gezag ontleent, levend, eenvoudig en duidelijk zij. Alleen dit soort gezag zal op den duur als gezag worden begrepen en erkend. Dit maakt dat in de nieuwe staatsorganisatie van Indië naast de eenige, oude gezagsbron een andere, nieuwe bron van gezag

moet worden erkend nl. die ontspringt uit de Indische autochtone volken. De oude bron is alleen zuiver in Nederland; die nieuwe bron is zuiver in de autonomiën der inheemsche bevolking; de Nederlandsch-koloniale sfeer in Indië wordt beheerscht door het Nederlandsche gezag, maar reeds geïnfluenceerd door het inheemsche. Elk deel van Indië zal moeten kunnen aantonen aan welke van deze twee bronnen zijn gezag ontspringt; òf aan de Nederlandsche, òf aan de inheemsche; een derde is er niet. Het gezag dat de Nederlandsch-koloniale sfeer beheerscht mag dan ook niet als gemengd worden beschouwd, dat ware eene verkeerde opvatting. Het is zuiver Nederlandsch, geïnfluenceerd in meer of mindere mate door het zuiver inheemsche. Voor een gemengd gezag in de koloniale sfeer zou men tevergeefs naar „het volk” zoeken, waaraan dat gezag ontsprong; de maatschappij in Indië wordt gevormd door twee zeer gescheiden samenlevingen. Indië heeft „inwoners” die samen gehouden worden door de uiterlijke band van het geheele Indische staatswezen; een „volk” dat innerlijk samenhangt kent Indië niet. Men heeft talloze autochtone volken met eigen gebied en bovendien nog Nederlanders, vreemdelingen en vreemde oosterlingen die in Indië geen gebied als het hunne kunnen aanwijzen, waar zij als „volk” samenwonen.

Dit verschijnsel van den tegenwoordigen tijd, de levende samenhang tusschen gezag en volk, maakt ook dat het statuut voor Indië boven alles de machtsverhoudingen tot uitdrukking zal moeten brengen; maakt dat bij alle bijzondere omschrijving van het gezag van Regeering en verschillende andere organen, de samenhang met die machtsverhoudingen duidelijk moet zijn en door een ieder die eenigszins actief aan het staatsleven deelneemt, moet kunnen worden begrepen; maakt dat subtiel onderscheidingsvermogen, dat als regel alleen aan juridisch geschoolde geesten eigen is — men zie b.v. Margadants commentaren op schijnbaar geheel duidelijke artikelen — zoo weinig mogelijk noodig moet zijn. Zuivere uitdrukking der machtsverhoudingen; organisatie van regeeringsorganen en vertegenwoordigende lichamen op zoodanige wijze dat zij in hunne bevoegdheden en in hunne tendenzen die machtsverhoudingen tot uiting laten komen, zijn in de eerste plaats noodig. Uitvoerige omschrijving van bevoegdheden heeft weinig doel. Die bevoegdheden liggen òf in de macht van het orgaan opgesloten en behoeven dan geen omschrijving, òf vormen eene beperking van die macht en houden dan op den duur geen stand. Elke macht, die op een volk steunt, heeft de drang zich uit te zetten tot de grenzen van eigen beginsel en tot de sfeer van eene andere macht en pleegt op den duur alle beperking weg te dringen.

De eisch dat de Indische staatsinstellingen de machtsverhoudingen tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië op grond van de bestaande levende volksverhoudingen zullen uitdrukken, staat vrij — het zij hier uitdrukkelijk gezegd — van bepaalde schemata omtrent de wijze waarop die volken zelve hunne regeeringsorganen vormen en van eene

bepaalde maatschappelijke orde bij die volken. Wanneer thans in die volken of in enkele van die volken, als uiting van tijdsomstandigheden of innerlijke evolutie, eene sterkere socialiseering en democratisering plaats heeft, waardoor de regeeringsorganen meer onmiddelijk uit het volk voortkomen en de maatschappelijke orde wordt gewijzigd, blijft de behoefte bestaan in de staatsinstellingen van het geheele Rijk de machtsverhoudingen dier volken onderling, tot uitdrukking te brengen en te regelen. Zoolang als een symbiose tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië zal bestaan, zal onverschillig van de maatschappelijke orde die elk van deze volken op zich zelve zal beheerschen en onverschillig van de wijze waarop zij voor zich zelve hunne regeeringsorganen zullen vormen, eene regeling der wederzijdsche machten moeten bestaan. Hoe zuiverder dan de ware machtsverhoudingen in de staatsinstellingen tot uiting komen, hoe harmonischer dan die symbiose zal zijn en hoe meer ook elk der samenstellende deelen zich naar eigen beginsel zal kunnen ontplooiën en van die symbiose het grootste nut trekken.

EERSTE HOOFDSTUK.

a. Grondslagen van het indische staatswezen tot heden.

De herziening van de grondslagen van de staatsinrichting van Indië doet vóór alles de vraag rijzen, welke die grondslagen thans zijn. Wanneer men, zonder zich dit duidelijk te maken eene nieuwe staatsinrichting zou ontwerpen uit overweging dat de tegenwoordige niet bevredigend werkt, dan is de kans zeer groot dat alle continuïteit zou ontbreken en dat men eene staatsinrichting zou construeeren die op algemeene leuzen zal zijn gebouwd en niet op den grondslag van het historisch geworden en bestaande. Ook al zou zoo'n constructie door Regeering en Staten-Generaal in Nederland worden aangenomen, hoe onwaarschijnlijk ook, zou toch bij invoering dadelijk blijken dat zij met al het wettelijk vastgelegde, met alle gewoonten en tradities in strijd was en alles zou desorganiseeren. Die vrees is niet denkbeeldig. In de algemeene vergadering der herzieningscommissie te Bandoeng in Mei 1919 werd o. a. opheffing van alle onderscheid in het publiekrecht der verschillende bevolkingsgroepen met groote meerderheid aangenomen, zonder dat men zich zelfs eene voorstelling had gemaakt van de gevolgen van dien maatregel ten aanzien van een der gewichtigste publieke rechten, nl.: het grondrecht. Een dergelijk ondoordacht wegnemen van een der diepste grondslagen van het indisch staatswezen, het agrarische stelsel, ter wille van een gelijkheidsdogma dat nergens in het indische staatswezen een grondslag vindt, bewijst hoe noodig het is zich de vraag voor te leggen wat de grondslagen van onze huidige staatsinstellingen zijn; welke de nieuwe verschijnselen zijn die tot herziening roepen en hoe het nieuwe aan het oude moet worden aangepast om de blijvende groote doeleinden der algemeene staatkunde ten aanzien van Indië te blijven nastreven. Het indische staatswezen kan daarbij echter niet afzonderlijk worden beschouwd. Zooals reeds in de Inleiding werd betoogd is de band met Nederland de grondgedachte die het hervormingswerk beheerscht en verleden, heden en toekomst verbindt.

De grondslagen van het indisch staatswezen zijn van tweeërlei aard. De eerste soort van grondslagen wordt gevormd door de, door eigen kracht bestaande samenlevingen der inheemsche bevolking; de tweede soort door de macht van het nederlandsche volk, dat die inheemsche samenlevingen tot de basis maakte voor een staatsgebouw, dat door die macht werd opgetrokken en door die macht wordt geschraagd. De grondslagen van het indische staatswezen zijn het nederlandsche gezag en de

door eigen kracht bestaande inheemsche samenlevingen. Uit welke bronnen dat nederlandsche gezag ontsprong kan hier niet worden behandeld. Die grondslagen mogen echter niet gelijkwaardig worden genoemd. De uit eigen kracht bestaande inheemsche samenlevingen hebben zich niet tegenover het nederlandsche gezag door eigen weerstandsvermogen gehandhaafd, maar zijn door dat gezag na onderwerping of overeenkomst erkend. De feitelijke toestand tot heden is dat de macht van het nederlandsche volk zich in alles kan doen gelden; dat die macht in het rechtstreeks bestuurd gebied onbeperkt is en in het zg. zelfbesturend gebied op overeenkomst berust. De geschiedkundige ontwikkeling toont een voortdurende uitbreiding van het rechtstreeks bestuurd gebied met uitsluitend nederlandsch gezag, ten koste van het zelfbesturend gebied, met een gelaten inheemsch gezag. Eerst de laatste decenniën is dit ontwikkelingsproces doelbewust gestuit door het nederlandsche gezag zelve, maar de overeenkomsten met de volken der zelfbesturende gebiedsdeelen zijn van dien aard, dat de invloed van Nederland's macht toch zeer groot is te noemen. Men kan dan ook in het algemeen zeggen dat het nederlandsche gezag steeds in kracht is toegenomen, practisch onbeperkt is geworden en dat de beperking die het erkent in de overeenkomst met de zelfbesturen en in de instellingen der bevolking (o. a. desa autonomie) meer een zelfbeperking is uit overweging van bestuursuitoefening, dan eene beperking uit weerstand van inheemsch souverain gezag. De macht van het nederlandsche volk over de volken van Indië is daarom de meest algemeene grondslag van de staatsinrichting van Indië. Hoe Nederland die alles overheerschende machtspositie verwierf en kon verwerven is geen onderwerp van beschouwing in deze verhandeling; in het vijfde deel van den meer genoemden bundel „koloniaal-staatkundige studies” is onder den titel „het nederlandsche gezag in Indië” getracht die machtspositie te verklaren. Toch mag men bij het beschouwen van dezen grondslag nooit de andere grondslag vergeten nl.: de eigen kracht der inheemsche samenlevingen. Die samenlevingen zijn de onmisbare voorwaarde voor het bestaan van het indische staatswezen en hoe paradox het ook moge kinken, het groote nederlandsche overwicht is slechts mogelijk geworden door de eerbiediging der inheemsche samenlevingen. En wanneer men zich daarom de vraag stelt waardoor het mogelijk is geworden dat die inheemsche samenlevingen een zoo hechte basis voor het indische staatswezen hebben kunnen vormen, dan is dit door eenige groote beginselen van nederlandsch-koloniale staatkunde, die men kan samenvatten in het eerbiedigen van zeden en gewoonten; in het bestuur door eigen hoofden en in het agrarisch stelsel. Het eerbiedigen van zeden en gewoonten heeft het volkssentiment ontzien en in weerwil van dikwijls harde fiscale maatregelen toch den grondslag van maatschappelijk leven onaangetast gelaten. Het bestuur door de eigen hoofden, dat naar zijn wezen erkenning is van autonomie, heeft het mogelijk gemaakt dat het nederlandsche

gezag zich kon beperken tot de rol van oppergezag en daardoor met zijne beperkte middelen toch een zeer omvangrijke taak kon vervullen. Het agrarische stelsel is te zien als eene sociale wetgeving die een zegen voor de inheemsche bevolking is geweest, doordat zij in een tijdperk van sterke kapitalistische expansie, en van een theoretisch staatkundig individualisme, de inheemsche volken hun grondbezit heeft gewaarborgd met alle gevolgen van bescherming tegen verarming, tegen proletariseering van hunne samenlevingen. Want het grondrecht beschermt zoowel de inheemsche bevolking als geheel tegen de drang der europeesche expansie, als huune samenlevingen in engen kring (dorpsverband) doordat vele instellingen op de regeling van het grondbezit zijn gebouwd. Al zal dit laatste langzamerhand van minder belang worden doordat de niet-grondbezitters in aantal steeds toenemen, het eerste zal een der hechtste grondslagen kunnen zijn om bij de moderniseering der maatschappelijke verhoudingen toch eigen verband te kunnen bewaren. Het behoud is echter afhankelijk van het handhaven van het scheidingsbeginsel in het publieke recht. Het bestuur door eigen gezag en het agrarische stelsel zijn de meest karakteristieke grondslagen van het nederlandsch-indisch staatswezen; grondslagen die nog geenszins verouderd zijn, nog in volle waardeering bij de inheemsche volken staan en een groote toekomst hebben; grondslagen daarom, die de geheele constructie van het indische staatswezen, ook voor de nieuwe tijden, zullen blijven beheerschen. Slechts zal ten aanzien der stedelijke (nederlandsch-koloniale) gemeenten, het vervreemdingsverbod van grond moeten vervallen omdat het daar zijne innerlijke beteekenis heeft verloren en eene belemmering is geworden in de stedelijke ontwikkeling.

*b. Verwezenlijking der huidige grondslagen
in de staatsinstellingen.*

Als de beide grondslagen van het Indisch staatswezen werden genoemd: het Nederlandsche gezag en de eigen kracht der inheemsche samenlevingen. Die beide grondslagen zijn ook in de staatsinstellingen tot uiting gekomen. Het Nederlandsche gezag is georganiseerd in de Nederlandsche wetgevende macht met haar budgetrecht, in de macht van de Kroon, van den Gouverneur-Generaal, van den Raad van Indië en de tallooze daaruit afgeleide organen. Zijn dit de vormen waarin zich het Nederlandsche gezag uitte, het gaf aan deze vormen inhoud door Nederlandsche ambtenaren met de uitoefening van het gezag te belasten. Ook dit laatste is zeer wezenlijk geweest. Naar zijn karakter een oppergezag — zie ook hiervoor het vijfde deel van den bundel koloniaal-staatkundige studies — is dit karakter naar buiten gebleken doordat dit oppergezag door Nederlandsche ambtenaren werd uitgeoefend, terwijl de rechtstreeksche leiding door de eigen Inlandsche ambtenaren plaats had.

Deze tegenstelling, de uitoefening van het oppergezag door Nederlanders en de uitoefening van de rechtstreeksche leiding door Landgenooten (Inlanders) is door de bevolking altijd als eene zeer natuurlijke begrepen en waar getracht is de functie van het Nederlandsche oppergezag door niet-Nederlanders (Inlanders van andere deelen van Indië) te doen uitoefenen, zooals o.a. op Sumatra is geschied, kan men niet van succes spreken. Het is zeer verkeerd Inlandsche en Nederlandsche ambtenaren in eene doorlopende hiërarchie te plaatsen, wie de geest van het bestuur in Indië in zich heeft opgenomen voelt dit dadelijk en de inheemsche volken achten de scheiding tusschen eigen en Nederlandsche ambtenaren de meest natuurlijke. Ook waar op grond van de decentralisatie wetgeving van 1903, formeel aan een Raad de macht in enkele zaken is toegekend, is dit in de practijk toch zuiver Nederlandsche macht gebleven en wellicht mag men zelfs het omgekeerde zeggen en beweren dat die raden als machtsorganen machteloos moesten blijven omdat zij, eenigzins met uitzondering der gemeenteraden, indruischten tegen de grondgedachte van ons Indisch staatswezen; de eischen der practijk bleken ook hier sterker dan de leuzen der theorie. Ook de raden van 1903 zijn feitelijk organen van het Nederlandsche oppergezag gebleven.

De erkenning van het eigen bestaan der inheemsche samenlevingen heeft zijne wettelijke uitdrukking gevonden in art. 71 en 27 van het Regeeringsreglement, waarin de desa autonomie en 't zelfbestuur worden erkend; in art. 62 R.R. (uitgebreid bij het vervreemdingsverbod van 1875) over het grondrecht en in art. 67 R.R. over de leiding van de bevolking door hare eigen hoofden. De desaorganisatie is echter tot op heden zoo zwak gebleven als organisatie van inheemsche volkskracht dat men mag zeggen dat zoowel die autonomie, als het grondrecht en de leiding door de eigen hoofden, instituten zijn die bestaan door zelfbeperking van het Nederlandsche gezag en niet door soevereine kracht tegenover dat gezag.

Sedert 1918 is in de geschetste toestand eenige wijziging ingetreden. De instelling van den Volksraad heeft een orgaan gebracht dat noch als organisatie van het Nederlandsche oppergezag, noch als organisatie van de inheemsche volken mag worden beschouwd, maar een moeilijk definieerbaar karakter heeft, dat zich door zijne adviseerende bevoegdheid echter niet in al zijne bezwaren doet gevoelen. In een der volgende hoofdstukken zal daarop worden teruggekomen.

De beide grondslagen van het Indisch staatswezen nl. de macht van het Nederlandsche volk en de eigen kracht der inheemsche volken, hebben tot gevolg gehad dat dit staatswezen een dualistisch karakter heeft gekregen. Dit voor het Nederlandsch-koloniaal beleid kenmerkend verschijnsel ontspringt aan de kenmerkend Nederlandsche neiging tot autonomie, tot decentralisatie. Het is de eerbiediging van het inheemsch eigene, zich uitende in het agrarische stelsel, in de leiding door den land-

genoot en in de eerbiediging van zede en gewoonte, die tot het dualisme heeft geleid. Onniskanbaar is dit dualisme tot een zegen voor de bevolking geweest, maar niet nagelaten mag worden ook op de schaduwzijden te wijzen nl. dat men de inheemsche maatschappij is gaan isoleeren, dat men te weinig oog heeft gehad voor de noodzaak tot ontwikkeling om op den duur niet achter te geraken, zelfs dat de Nederlandsche bestuursambtenaar zich niet meer in de eerste plaats Nederlander bleef voelen, maar een patriarchaal Indisch bestuurder werd en ook zich zelf daarmee van het groote wereldgebeuren isoleerde. Dit zijn echter slechts schaduwzijden van een instelling die zelf in het volle licht mag worden geplaatst en mag worden gezien als een uiting van een der beste beginselen van koloniaal beleid. Het dualisme als uiting van eerbiediging van het inheemsch eigene, van het inheemsche rechtsbewustzijn, moet dan ook als een hooger beginsel worden beschouwd dan eene staatkundige versmelting die alleen kan bestaan bij eene vernietiging van het specifiek eigene, zoowel bij Nederlander als Inlander. Het dualisme draagt in zich de kern, die zal uitgroeien tot het nationalisme. De eigen staatkundige persoonlijkheid wordt in de tegenstelling met een andere beseft, niet in de versmelting daarmee. De schaduwzijden van het dualisme, die vooral in het isolement, in de belemmering van staatkundige ontwikkeling, in achterlijkheid in justitieele, bestuurlijke en fiscale organisatie tot uiting kwamen, zijn niet inherent aan het dualisme. Wanneer door de instelling der regentschapsautonomie eene inheemsche staatkundige organisatie in het leven wordt geroepen die, krachtiger dan de desa, in staat is zich te doen gelden en de wettelijk toegekende positie te handhaven, zal het slechts een kwestie van korten tijd behoeven te zijn om die schaduwzijden van het dualisme door eigen kracht te doen verdwijnen en eene eigen, hogere samenleving te vormen die zonder unificatie met de Nederlandsche, toch in justitieel, bestuurlijk en financieel opzicht, geen toestanden zal vertoonen die aan het inheemsche rechtsbewustzijn aanstoot geven. De draag naar unificatie die ook in enkele Inlandsche kringen bestaat, moet dan ook worden toegeschreven aan de overweging dat gelijke behandeling als de Nederlander ondervindt, de vele willekeur voorkomt die dikwijls bij de organisatie der Inlandsche aangelegenheden niet is uitgesloten. Men kan zich echter zeer goed een dualisme voorstellen dat op gelijkwaardigheid berust en inderdaad gaat alles reeds in sterke mate die richting op. Het Inlandsche streven naar unificatie is een tijdelijk verschijnsel en wel om op gelijke trap met den Nederlander te komen. Daarna zal het dualisme weer winnen en zal het den Nederlander moeite kosten niet bij den Indier achtergesteld te worden. Van dit laatste zijn reeds teekenen aanwezig.

Het dualisme in de Indische staatsinstellingen vindt over het algemeen weinig waardeering bij degenen die de staatsinstellingen alleen

formeel kennen. Eerst het doorleven van die staatsinstellingen in de bestuurspraktijk doet de groote, alles beheerschende beteekenis van het dualisme kennen. Maar zooals men in het leven eigenlijk weinig denkt aan de functioneering van de gewichtigste organen van het lichaam, aan de grondslagen van ons handelen, maar veel aandacht schenkt aan de dagelijksche zaken, zoo schenkt men bij de beoordeeling der Indische staatsinstellingen zelden aandacht aan de alles beheerschende grondslagen van het agrarische stelsel, de leiding door den eigen landgenoot, de eerbiediging van zeden en gewoonten en richt zijne aandacht veel meer op de zaken van het ambtenaarschap, van unificatie, van kiesrecht; zaken die uit der aard in een dualistisch bestuursstelsel niet op gelijke wijze kunnen worden geregeld als in een homogeen staatswezen. Eerst wanneer het staatkundig beleid van de historische lijn afwijkt en de ware grondslagen van het staatswezen gaat aantasten, ziet men de hevige storingen zooals die zich in de laatste jaren hebben voorgedaan.

Het dualisme in het ambtenaarschap, gegroeid uit de natuurlijke en historische ontwikkeling en uitvloeisel van de tweeledige grondslagen van het Indische staatswezen, heeft langen tijd geen aanstoot gegeven. De technische werkzaamheid van het Gouvernement was gering. Inlanders die de bekwaamheid daartoe hadden waren er niet, terwijl de intrede van een Inlander in het Nederlandsche bestuurscorps, de intrede van een Nederlander in het Inlandsche bestuurscorps zoo inconsequent werd geacht, dat dit niet voorkwam. Door de sterk individualistische en sterk intellectuele beschouwing der maatschappij die aan de afgelopen halve eeuw eigen was, heeft men geen oog gehad voor de noodzaak van staatkundige ontwikkeling der inheemsche samenlevingen en heeft, toen de drang tot ontwikkeling kwam, uitsluitend naar de individueele ontwikkeling der Inlanders gezien. Die ontwikkeling bracht enkele Inlanders met het grootambtenaarsexamen, met medische vorming enz. die echter, doordat geen staatkundige ontwikkeling der eigen samenlevingen had plaats gehad, geen plaats voor hunne werkzaamheid vonden, zooals met de Inlandsche bestuursambtenaren wel het geval was. Zoo stond men voor het probleem aan de Inlanders met goede en Westersche vorming een plaats te geven in den staatsdienst. De ebbe in onze politieke kracht heeft zich toen ernstig doen voelen. Men kwam niet op de gedachte van staatkundige ontwikkeling der inheemsche samenlevingen en, met verloochening van de uitnemende grondslagen van ons eigen bestuursstelsel, volgde men het voorbeeld van Britsch-Indië door, zij het ook schoorvoetend, tot eene menging van alle ambtelijke organen over te gaan. Men zag niet dat ook Britsch-Indië zeer ernstig had gefaald door niet de vorming van een intellectueel proletariaat te voorkomen door tijdig een staatkundige en economische ontwikkeling der eigen samenlevingen te bevorderen, waar die intellectueele krachten emplooi konden vinden. Zoo bleef niet anders dan de Britsche staatsdienst over en zoo scheen ook in Nederlandsch-Indië

geen ander middel mogelijk dan openstelling van de ambtelijke organisatie van het Nederlandsche oppergezag. De inconsequentie zal door weinige ervarenen niet zijn gevoeld en leuzen van billijkheid enz., hebben toen het staatkundig onvermogen moeten verhullen. Dit is de huidige, weinig bevredigende toestand en eerst de ontwikkeling der regentschaps-autonomie, als voortbouwing van ons staatswezen op historischen grondslag, zal ook voor dit probleem de oplossing brengen.

TWEEDE HOOFDSTUK.

a. De noodzaak van wijziging van de staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië door de bewustwording der inheemsche bevolking.

Wanneer men het verschijnsel wil noemen dat de eigenlijke noodzaak tot herziening van de Indische staatsinrichting is geworden, dan is dit de bewustwording van de inheemsche bevolking. In de meer genoemde bundel „Koloniale Staatkundige Studies” in het bijzonder in het vijfde hoofdstuk over het Nederlandsche gezag in Indië, is reeds gewezen op het zeer bijzondere, dat een zoo uitgestrekt gebied als Indië met zoo groote bevolking door eene relatief zeer kleine macht onder het gezag van het Nederlandsche volk kon worden gebracht en, tot nog toe, kon worden gehouden. Weinige bewustheid van de inheemsche bevolking van haar zelve waardoor zij in den Nederlander geen tegenstander zag; feodaal gevoel voor hare hoofden, waardoor zij door middel van die hoofden gemakkelijk was te leiden en te beheerschen; gebrek aan ontwikkeling, gebrek aan contact en verkeer, gebrek aan samenhoorigheidsgevoel, waardoor de verschillende volkeren en volksgroepen van den archipel onverschillig of vijandig tegenover elkaar stonden, geven de verklaring van de eigenaardige machtsverhoudingen die tot heden in Indië de kracht van het Nederlandsche gezag hebben bepaald. En wanneer men erkent dat dit alles op het oogenblik aan snelle wijziging onderhevig is doordat een deel van de bevolking zich bewust wordt van hare positie; doordat zij niet meer altijd hare hoofden volgt; doordat zij bij meerdere ontwikkeling ook meerder contact zoekt en zich samenhoorig gaat gevoelen, is het duidelijk dat de grondslagen van de verhouding tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië ook wijziging moeten ondergaan, wil niet het risico ontstaan dat aan de besturende hand de innerlijke kracht zou gaan ontbreken en zelfs het geheele staatswezen uit een zou vallen. Ook in dit opzicht moge verwijzing naar de verhandeling over het Nederlandsche gezag in Indië plaats hebben. De bewustwording der

inheemsche bevolking — om in dit ééne woord de gezamenlijke verschijnselen te omvatten -- brengt voor de eerste maal eene reële beperking van de macht van het Nederlandsche volk in Indië. Waar die macht tot nog toe alles doordrong en in de desa autonomie nauwelijks eene barrière vond — in het eerste hoofdstuk is er herhaaldelijk op gewezen dat de beperking die het Nederlandsche gezag zich ten aanzien van het grondrecht, van de leiding door de hoofden, van de zeden en gewoonten, ja zelfs van de zg. zelfbesturen heeft opgelegd, zelfbeperking is geweest en niet gebrek aan macht — is thans door die bewustwording de reële, levende kracht der inheemsche volken in werking getreden, die nu voor zich een deel van het terrein opeischt, dat tot nog toe door Nederland's macht werd bestreken. Die reële volksmacht, staatsrechtelijk nog ongeorganiseerd en nog onbekwaam tot zelfbeschikking in grooten omvang, moet staatsrechtelijk worden georganiseerd tot de hoogte waarop zelfbeschikking kan bestaan, wil zij zich niet buiten de staatsinstellingen tot een macht ontwikkelen die meer kwaad dan goed doet, geen verantwoordelijkheid draagt en meer werkt op tegenstelling dan op coöperatie. Die veronderstelling heeft reden van bestaan; men denke aan het politieke en anti-gouvernementeele karakter dat b. v. de Sarekat Islam in toenemende mate vertoont. Zal die macht zich in de eerste plaats uiten, doordat eene wettelijke grondslag zal worden gevraagd voor wat nu nog te veel van administratieve macht afhangt — men denke aan de desa autonomie —, zij zal zich verder uiten doordat zij eene staatkundige organisatie zal behoeven, waarin zij de drang naar en het vermogen tot zelfbeschikking tot uiting kan brengen. Die organisatie wordt thans in de regentschapsautonomie gegeven. De regentschapsautonomie moet de uitdrukking van het rechtsbewustzijn van de bevolking worden en haar de drang ontnemen zich buiten de staatsinstellingen te organiseeren.

Wanneer men in de verhouding van het Nederlandsche volk tot de volken van Indië de eerste phase noemt het contact van de O. I. Compagnie met de zelfstandige vorstendommen; de tweede phase de vervanging van het inheemsche gezag door het Nederlandsche in rechtstreeks bestuurd gebied; dan is de derde phase, die thans begint, dat aan de inheemsche volken het eigen gezag weer wordt terug gegeven. Het is echter niet meer het oude souvereine vorstengezag dat wordt teruggegeven; het is het autonome democratische gezag van den tegenwoordigen tijd dat de staatkundige formaties der inheemsche volken zal beheerschen en dat zich blijft subordineeren aan het Nederlandsche oppergezag waar het eigen bestuursvermogen eindigt. Wanneer echter in een staatswezen als Indië het eene, vreemde gezag, dat tot nog toe door zeer bijzondere oorzaken almachtig heerschte, terug treedt om aan het spontane, levende gezag, uit het rechtsbewustzijn der inheemsche volken geboren, de ruimte te laten waarop het aanspraak heeft, dan gaat in dat staatswezen tweërlei gezag heerschen en zijn de voorwaarden voor het machtsconflict aanwezig. De

noodzaak van de herziening der staatsinstellingen ontspringt dan ook aan de opkomst van het inheemsche gezag en de nieuwe staatsregeling zal in de eerste plaats eene regeling van de verhoudingen tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië moeten zijn in overeenstemming, zooveel mogelijk, met beider rechtsbewustzijn.

Van de beide grondslagen van het Indische staatswezen, het Nederlandsche gezag en de kracht der inheemsche samenlevingen, zal dus alleen de eerste grondslag wijziging moeten ondergaan om aan de bewustwording der inheemsche volken te voldoen. De tweede grondslag, zich uitende in het agrarische stelsel, in de leiding door den landgenoot en in de eerbiediging van zeden en instellingen, blijft ongerept gehandhaafd en wordt slechts door verval van het rascriterium en door een betere regeling van het staatsburgerschap, aan de nieuwe tijden aangepast. Er zijn geen aanwijzingen dat de inheemsche bevolking hare specifieke voorrechten wil prijsgeven en zal de wijziging die moet plaats hebben dus in beginsel een verschuiving van de machtsverhoudingen worden en wel een beperking van het Nederlandsche gezag en eene uitbreiding van het inheemsche.

b. De eischen van den tegenwoordigen tijd ten aanzien van een koloniaal staatswezen.

De nieuwe staatsinrichting van Ned.-Indië zal gesubordineerd moeten zijn aan drie groote beginselen van staatkundig leven, die weldra tot alle volken zullen zijn doorgedrongen en tot de grondslagen van elk staatswezen zullen gaan behooren. Het zijn het zelfbeschikkingsrecht der samenhoorige groepen; het verval van het rascriterium als criterium van scheiding waar nog scheiding noodig is en de vervanging van het onderdaanschap door het staatsburgerschap. Het eerste is universeel geworden; het tweede geldt voor de in afhankelijkheid levende, niet-Europeesche volken; het derde vloeit uit het eerste voort.

1. De drang naar zelfbeschikking.

Met het zelfbeschikkingsrecht is, in dit verband, het zelfde bedoeld als met autonomie. Het is opgevat als het recht de aangelegenheden die uitsluitend de eigen groep aangaan, ook zelf te mogen regelen. De verhouding van de groep tot het hogere staatsverband is in een wet geregeld, die als grondwet fungeert.

Het recht tot zelfbeschikking draagt een tweeledig karakter. Erkent men het recht tot autonomie dan mag men daar tegenover stellen, dat een volk voor zich geen grooter macht zal eischen dan die het zelf kan uitoefenen door zijne eigen organen. Reikt het vermogen tot autonomie, tot het regentschap (Java) dan moet eene erkenning door het Nederlandsche gezag, van dat autonomierecht, gepaard gaan met eene erkenning door het inheemsche gezag dat in alles wat het regentschap te boven gaat, eene

leiding van het Nederlandsche gezag moet worden aanvaard en moet kunnen worden gehandhaafd. Al zal aan de inheemsche bevolking bij die leiding wel invloed worden gegeven, het overwicht en de beslissing moeten bij het Nederlandsche gezag blijven en kunnen blijven. Wanneer men afziet van het geval dat zelfbeschikking samenvalt met souvereiniteit — een geval dat voor de Indische volken nog niet tot beschouwing noopt — wordt met het aanvaarden van het recht tot zelfbeschikking door een groep, tevens door die groep het bestaan erkend van een ander gezag dat de aangelegenheden regelt die niet tot de groep behooren, m. a. w. het zelfbeschikkingsrecht schept door zich zelf en door zijne tegenstelling, verschillende gezagssferen en het gezag in die sferen ontspringt aan verschillende bron. De mate van tegenstelling in die bronnen van gezag zal afhangen van het doel dat met de zelfbeschikking wordt beoogd. Wanneer de zelfbeschikking wordt uitgeoefend om binnen een nationaal verband plaatselijke belangen goed te behartigen, dan zijn het dezelfde individuen die door verschillende groepeerings die verschillende bronnen van gezag vormen. Dit is het geval met de gemeenten, met de provinciën in Nederland. Een gemeenschappelijk nationaal leven vereenigt allen en geen autonomie streeft naar afscheiding. Het verschil tusschen autonomie en zelfbestuur is daar niet wezenlijk, de tegenstelling in de bronnen van gezag is gering. Het doel dezer zelfbeschikking in staten die uit verschillende rassen zijn saamgesteld is anders. Daar is het eerste doel van dat recht om aan de individuen van één ras, een eigen levenssfeer, een eigen nationaliteit te geven. Eerst als dat is geschied komen ondergeschikte belangen in aanmerking als het agens dat tot groeppvorming leidt. Deze beteekenis heeft het zelfbeschikkingsrecht in Indië. Wat in de Indische volken het verlangen tot zelfbeschikking opwekt, is boven alles de tegenstelling die zij voelen met de Nederlanders; in de tweede plaats ook de tegenstelling die zij voelen met de andere volken van Indië. Het is rasverschil, dikwijls nog versterkt door economische tegenstelling, die de drang te voorschijn roept. De tegenstelling tusschen de autonomiën der inheemsche bevolking en de hoogere formaties van het Indische staatswezen die door het Nederlandsche gezag functioneeren, is daarom zeer principieel. Nog in ander opzicht draagt echter de autonomie der inheemsche volken een bijzonder karakter in Indië. Onder Nederland's bestuur hebben die volken zich, vooral op Java, op een wijze in zielen-aantal uitgebreid, die ver boven hun bestuursvermogen gaat. Het vermogen van het twintig millioen sterke Javaansche volk tot autonomie reikt niet tot zijn geheel omvang; het reikt nauwelijks tot het regentschap. Het beeld dat de kleine autonomiën van souverainen oorsprong, de Vorstenlanden geven, getuigt al te zeer van beperkt bestuursvermogen. En terwijl zich eene autonomie van het geheele Javaansche volk onder eene extensieve regeeringsvorm als het feudale stelsel nog laat denken, is die autonomie thans ondenkbaar bij de huidige intensieve bestuursvorm

met zijne hooge organisatorische en technische eischen. De capaciteit om zich in autonomie te besturen, strekt zich onder den huidige regeeringsvorm niet verder uit dan tot het regentschap. Daarom, al wordt het recht tot zelfbeschikking der Indische volken ten volle erkend, men moet steeds indachtig zijn dat het zich op geheel andere wijze zal manifesteren dan het zelfbeschikkingsrecht der Nederlandsche staatsburgers in hunne provinciën en gemeenten. Het streven naar zelfbeschikking der Indische volken nadert veel meer het streven naar nationale zelfbeschikking van de Ieren in het Engelsche staatsverband, van de Duitsche, Slavische volken in het vroegere Oostenrijk-Hongarije en kenmerkt zich bovendien nog daardoor dat de bekwaamheid tot zelfbeschikking nog nergens de geheele volksstam omvat. Het Nederlandsche gezag heeft daarom niet alleen onbetwistbaar reden van bestaan in alles wat de autonomiën der inheemsche volken — Javanen, Soendaneezen, Madoereezen, Maleiers, Atjehers enz. — te boven gaat, maar zelfs nog de zeer belangrijke taak die volken in staat te brengen eene daadwerkelijke autonomie over hun eigen stam uit te oefenen. En daarom kan er niet genoeg nadruk op worden gelegd dat autonomie tevens erkenning is van ander gezag, dat al wie het recht tot zelfbeschikking vraagt, tevens erkend niet te mogen heerschen buiten dat verband. Al wat de autonomiën der Indische volken te boven gaat, behoort tot de machtssfeer van het Nederlandsche volk en eerst als de Indische volken het vermogen verwerven om, binnen de grenzen van Indië, eene eenheid te vormen die boven het stamverband uitgaat, is de tijd voor het Nederlandsche volk gekomen zich tot de eigen landsgrenzen terug te trekken. De erkenning in het Indische staatswezen van een autonome sfeer waar het spontane inheemsche gezag, ontsprongen aan inheemsch rechtsbewustzijn zal heerschen, brengt dus tegelijk de erkenning van de Nederlandsch koloniale sfeer, waar het Nederlandsche gezag heerscht, al zal daarbij de invloed van bekwame Inlanders niet mogen worden uitgesloten.

Waar het zelfbeschikkingsrecht op staatkundig gebied zeer eng aan territorium is gebonden, kan het alleen worden uitgeoefend door een volksgroepen, die een deel van het gebied van Nederlandsch-Indië bewoont, en dit als specifiek groepsgebied kan aanwijzen. Het is daarom duidelijk dat alle niet-Indiërs, in de eerste plaats de Nederlanders, maar ook de vreemde oosterlingen, niet onder het recht van zelfbeschikking kunnen leven; hun ontbreekt het territorium waaraan de autonomie moet worden gebonden. Wenschen zij aan de zelfbeschikking deeltenemen dan dienen zij zich in een van de volken van Nederlandsch-Indië te doen opnemen, dan wel moeten zij trachten invloed uit te oefenen op hunne eigen autonome gemeenschap, het Nederlandsche volk. Voor dit laatste de gelegenheid te openen door koloniale Nederlanders in de Staten-Generaal te kiezen, verdient zeker alle aandacht. Een beperkte mate van zeggenschap is in Indië echter ook aan Nederlanders gegeven door de inrichting

der gemeente besturen. Al worden de gemeenten niet uitsluitend en zelfs niet in meerderheid door de Nederlanders bewoond, het zijn instituten die naar organisatie en doel geheel een Nederlandsch stempel dragen. In het gebied dat buiten de autonomie valt, dus in de koloniale sfeer, zullen zoowel Nederlanders als Inlanders invloed hebben het bestuur, echter zonder dat die invloed het karakter van zelfbeschikking zal dragen.

2. De drang naar verval van het rascriterium als scheidings beginsel.

Op de schadelijke invloed van het rascriterium in ons staatswezen is in de meer genoemde „koloniale studien” herhaaldelijk gewezen, in het bijzonder in het tweede deel „Nederland's staatkunde in zijne aziatische koloniën”. Wanneer men zegt dat thans de wereldbeheerschende ideën op staatkundig gebied — ideën die op den duur elk volk bereiken en opwekken — zijn het zelfbeschikkingsrecht en het recht tot federatie van autonomiën, dan kan men zeggen dat afhankelijke volken van niet-Europeesch ras, nog in het bijzonder worden beheerscht door den wensch dat het rascriterium uit de staatkundige instellingen waaronder zij leven zal verdwijnen. Dat zij niet gelijk zijn aan de wereldbeheerschende volken erkennen zij; dat zij nog onder andere verhoudingen zullen moeten leven dan soevereine volken, erkennen zij ook; maar dat de scheiding en bijzondere behandeling, die het gevolg zijn van die verhouding, volgens het rascriterium moeten plaats hebben erkennen zij niet. Wat het verval van het imperialistisch beginsel is voor de volken die in staat zijn vrij te zijn, is het verval van het rascriterium voor de volken die nog niet vrij kunnen zijn. Het zijn eischen geworden die in het rechtsbewustzijn zijn opgenomen en elke staatkundige bouw die het rascriterium nog handhaaft, is daarmee veroordeeld.

Het rascriterium, dikwijls moeilijk te begrijpen voor wie niet vatbaar is voor het daarin liggende sentiment, oefent zijne invloed uit op millioenen. Men moge op technische moeilijkheden wijzen die het rascriterium in de staatsinstellingen brengt — en ook in deze verhandeling zal dit geschieden — maar men zou de hoofdzaak verzuimen indien men niet op het sentiment zou wijzen, dat met dit criterium van onderscheiding samenhangt. Om die reden in de eerste plaats dient het uit ons Indisch staatsrecht te verdwijnen. De snelle wijziging in de verhouding tusschen de volken die de wereldoorlog bracht, heeft dien noodzaak zeer op den voorgrond gebracht — zoowel Japan als China ijveren als ongevraagde woordvoerders der niet-Europeesche volken voor het verval — maar die noodzaak bestond reeds eerder en was de voornaamste aanleiding om in 1912 „Nederland's staatkunde in zijne aziatische koloniën” voor het publiek te brengen.

Men dient bij het streven naar verval van het rascriterium

het groote zorg ervoor te waken, dat men dit probleem niet verwacht met een ander nl. met de gelijkstelling der rassen in een staatswezen. De politiek van gelijkstelling van rassen, zooals verscheidene staatkundige partijen ook in ons Indië wenschen en sedert vele jaren wordt nagestreefd, staat op de basis van handhaving van het rascriterium. Het rascriterium is een criterium waarnaar een scheiding van groepen wordt gemeten. De scheiding is dus uitgangspunt en het gaat om de vraag volgens welk criterium die scheiding zal worden gemeten. Verwerpt men de scheiding volledig, dan is daarmee het probleem van het ras als scheidingsbeginsel, van zelf vervallen. Nu is verschil in behandeling van verschillende groepen in een staatswezen zeer algemeen en zelfs regel als een staatswezen uitgroepen van groot innerlijk verschil is samengesteld en men mag er niet aantwijfelen dat de overgrootste meerderheid der ontwikkelde Inlanders min of meer duidelijk beseft dat het groote verschil tusschen het Nederlandsche volk met zijne positie in West-Europa, zijne hooge ontwikkeling en groote economische kracht, en de inheemsche volken met hunne beperkte ontwikkeling en economische afhankelijkheid, zich ook in verschil in positie binnen het geheele Rijk zal uitdrukken. Dit moege niet altijd aangenaam zijn, maar de inheemsche volken bezitten genoeg natuurlijke wijsheid om dit als een onvermijdelijk iets te aanvaarden, zooals ook het Nederlandsche volk het zal aanvaarden, dat het in het internationale gebeuen geen gelijke behandeling en erkenning ondervindt als de volken van Engeland of van Noord-Amerika. Bovendien, het wettelijk verschil in positie heeft, zooals reeds in het eerste hoofdstuk werd uiteengezet, in overwegende mate het karakter van bescherming van de Inlandsche samenlevingen, zoowel door het agrarische stelsel, als door de handhaving van de eigen gemeenten en de staminstellingen. De wettelijke scheiding tusschen de aanhoorigen van het Nederlandsche volk en van de inheemsche volken is zeer zeker ook in het belang van de laatsten en men mag aannemen dat de inheemsche volken die scheiding met het daaraan verbonden grondrecht zullen blijven wenschen, indien slechts het criterium waarmee die scheiding wordt gemeten, 't ras, door een ander wordt vervangen en alles wordt weggenomen uit de wetten enz. die hun beheerschen, wat op bepaalde minderwaardigheid zou wijzen. Het krenkt alle niet-Europeesche rassen als het verschil in behandeling, het rascriterium aanneemt. Of daartoe grond bestaat kan in het midden worden gelaten; het feit bestaat. Het is een van de voornaamste oorzaken van de onzekerheid van onze koloniale politiek der laatste tijden, dat wij het probleem van de scheiding in het staatswezen — het staatkundig dualisme — hebben verward en versmolten met het probleem van de opheffing van het rascriterium. Het zijn twee zaken die geheel verschillend op het volkssentiment werken. Scheiding naar rassen stempelt alle individuen van het minst hooge ras tot minwaardigen. Niemand kan

zich daaraan onttrekken omdat het om eigenschappen gaat die niemand kan verwerven, noch afleggen. Dit is het groote nadeel van het ras criterium in het toekennen van staatkundige rechten; beperking in staatkundig vermogen en rechten op grond van dat criterium drukt op alle individuen het stempel van minwaardigheid. Daarentegen hebben andere scheidingskenmerken in het regelen der staatkundige verhoudingen, niet die gevolgen. Landen als Transvaal, Ierland, Elsass-Lotharingen zullen ongetwijfeld wenschen de zelfstandigheid te bezitten waartoe zij in staat zijn, maar niemand zal de bewoners van die landen individueel minder achten dan die van den overheerschenden staat. Het dualisme in het Indisch staatswezen, dat zoo natuurlijk uit alle verhoudingen ontspringt en waarvan de voordeelen overwegend aan de zijde van de inheemsche volken gaan liggen, wordt met besef van de noodzaak aanvaard, indien slechts het ras criterium als criterium voor dat dualisme wordt weggenomen.

Het ras criterium is in het bovenstaande op zijne voornaamste uiting, het sentiment, beschouwd. Maar ook uit overwegingen van techniek in de staatsorganisatie en van internationaal contact is het te verwerpen. De bezwaren er tegen zijn: dat de rassenscheiding niet voldoende scherp is en niet voldoende is te beoordeelen naar duidelijke, voor een ieder begrijpelijke kenmerken. Voorts dat het ras, als drager van staatkundige rechten en plichten, bij alle moderne volken is losgelaten en vervangen door het volk in den territorialen staat. Een staatswezen als het Indische, dat rechten en plichten aan het ras bindt, kan daardoor niet in een normaal contact met andere staten treden, die rechten en plichten aan het territoriale volk binden; het uitgangspunt is niet het zelfde. In de derde plaats heeft eene onderscheiding die het ras als het meest principieele beschouwt, ten gevolge dat de rasverwantschap sterker wordt gevoeld dan het staatsburgerschap. Wanneer b. v. Chineezers steeds als Chineezers worden onderscheiden, ook al zijn zij Nederlandsch onderdaan, is het natuurlijk dat zij grooter verwantschap blijven voelen met de Chineezers, onderdanen van het Chineesche Rijk, dan met de andere staatsburgers van Nederlandsch-Indië.

Is in het bovenstaande steeds van het ras criterium gesproken dan is dit gedaan om de gebruikelijke term te bezigen. In werkelijkheid bestaat het ras criterium niet zuiver, maar is ook de godsdienst een scheidingsbeginsel. Het sentiment in Indië richt zich echter op het ras criterium en zijn daarom daaraan de beschouwingen verbonden, die echter ook voor de andere criteria gelden.

3. De ontwikkeling van het onderdaanschap tot staatsburgerschap.

De herziening van de Indische staatsinrichting zal zich ook dienen uit te strekken tot den status van de inwoners. Al zullen de grondslagen van het Indisch staatswezen, zoover die door de samenlevingen der inheemsche

volken worden gevormd, niet worden aangetast; die grondslagen hebben een staatkundig dualisme tot gevolg gehad, waaruit de scheiding tusschen Inlanders en met hen gelijkgestelden, Europeanen en met hen gelijkgestelden en vreemde oosterlingen en met hen gelijkgestelden ontsprong. Ontstaan in tijden van weinig verkeer, van weinige vitaliteit der Oostersche volken en van weinige internationale aanraking, is de omschrijving en begrenzing van deze drie groepen, volgens het ras criterium, steeds moeilijker geworden en terwijl de scheiding der groepen nog even dwingend uit de grondslagen van het staatswezen volgt als vroeger, heeft zich in toenemende mate de behoefte doen gevoelen, die scheiding volgens een ander dan het ras criterium te doen plaats hebben. Nu daarom eene politieke organisatie der inheemsche volken in de regentschappen en daarmee overeenkomende instellingen zal plaats hebben, is het de aangewezen gelegenheid ook in den status van de inwoners van Indië die verbeteringen aan te brengen, die voor moderne verkeerseischen noodig zijn en tegemoet komen aan een sentiment dat reden van bestaan heeft. De opkomst namelijk van het spontane inheemsche gezag is eene aanwijzing dat in de inheemsche samenlevingen een bewustwording plaats heeft, die het individu zal doen beschouwen als burger, zij het ook in beperkt verband en niet meer uitsluitend als onderdaan. Ook in deze wordt de historische lijn doorgetrokken. In de desa is de Inlander burger en de uitbreiding van dit burgerschap van de desa tot dat van het regentschap zal duidelijk worden begrepen. De democratische gedachte is zoo universeel geworden, dat de consequenties moeten worden aanvaard.

De huidige Indische maatschappij kent buiten de desa geen burgerschap. Doordat de huidige staatsinrichting buiten de desa geen staatkundige formaties kent die op autonomie steunen — autonomie is voorwaarde voor burgerschap — kent zij alleen het onderdaanschap. Het onderdaanschap is naar zijn wezen subordineering aan een gezag dat of op traditie berust of dat door vreemde kracht bestaat, maar in ieder geval niet uit en door het volk ontstaat. Is dit laatste het geval, volgt het volk de leiding van een zelf gevormd gezag, dan heeft men het burgerschap. Het Nederlandsche volk bestaat daarom uit burgers, al blijft de Nederlander zich uit eene door ouderdom eerbiedwaardige traditie, onderdaan van zijne Vorstin noemen. De inwoners van Indië zijn daarentegen ten aanzien van het geheele staatswezen wel degelijk onderdanen. Zij leven onder een gezag dat zij niet zelf vormen en dat zij, in dien omvang, ook niet zelf zouden kunnen vormen. De Nederlander kan zich nog staatsburger voelen, omdat hij den Gouverneur-Generaal als intermediair tot zijne eigen Regeering ziet; de Inlander blijft ten aanzien van alles wat de desa te boven gaat onderdaan. Dat onderdaanschap past bij de huidige staatsinrichting met zijn ras criterium als scheidingsbeginsel tusschen de heterogene groepen en past ook bij eene staatsinrichting die buiten de desa geen autonome staatkundige lichamen kent. Het is het vreemde,

buiten en boven alle groepen staande Nederlandsche gezag, dat een gemeenschappelijk onderdaanschap mogelijk maakt in zoo verschillende groepsonderscheidingen als thans in Indië voorkomen. Op het tijdstip echter dat in de inheemsche bevolking de drang ontstaat onder een eigen gezag te leven dat niet meer op traditie of op het Nederlandsche gezag steunt, maar uit het eigen volk, volgens eigen rechtsbewustzijn zal worden gevormd; op dat tijdstip is het algemeen onderdaanschap niet meer bruikbaar en is het onvermijdelijk dat het onderdaanschap in een burgerschap overgaat. Die hogere vorm brengt echter onmiddellijk het staatkundig dualisme naar voren. Terwijl de fictie van een algemeen, gemengde onderdaanschap nog te handhaven is zoolang alles van de Regeering uitgaat en het individu passief is, vervalt deze fictie zoo spoedig als het individu actief wordt en zelf zijne overheid gaat vormen die uitvoeren zal wat hij wenscht. Voor die actieve taak, waardoor hij zelf tot burger wordt, zal hij aansluiting moeten zoeken, zullen allen zich vereenigen in wie een gemeenschappelijk staatkundig ideaal leeft; die op gemeenschappelijke maatschappelijke grondslag, in de eerste plaats op den grondslag van het zelfde recht staan. Gemeenschap van stellig recht is de eerste voorwaarde voor autonome groepsvorming en al zal op die basis nog wel splitsing in groepen van verschillende zede en cultuur kunnen bestaan, gemeenschappelijke rechtsbasis is onmisbaar. En waar die gemeenschappelijke rechtsbasis tusschen Nederlanders en Inlanders niet kan bestaan, zelfs tusschen Inlanders onderling nog niet is verkregen, is een staatkundig dualisme, zelfs een pluralisme onvermijdelijk als de opklimming van het onderdaanschap tot het burgerschap plaats heeft. De afhankelijkheid van den Nederlander van het Gouvernement, van de dragers van Westersche economische expansie hier te lande is onmiskenbaar; de gebondenheid van den Inlander aan het agrarische stelsel, aan zijne eigen instellingen en aanleg is eveneens onloochenbaar. Dit zal door verschillende rechtsbasis dadelijk de splitsing brengen als het passieve onderdaanschap in het actieve burgerschap overgaat. Aan de eene zijde de Nederlanders, die van Nederland's macht en instellingen afhangen; aan de andere zijde allen die onder de bescherming van het agrarische stelsel, onder inheemsche instellingen leven en die, hoewel zelf wellicht geen agrarische belangen hebbende, toch tot de samenlevingen behooren die zich slechts onder de bescherming van het agrarische stelsel en wettelijke bescherming van eigen instellingen kunnen handhaven. Zal dit de eerste splitsing zijn omdat het de meest principieele in het Indisch staatswezen is, de volgende splitsingen zullen plaats hebben tusschen de groepen die, hoewel allen onder de bescherming van het agrarische stelsel levende, in zede en gewoonte, in maatschappelijke instellingen, historie en ideaal, verschillen. Het zullen de groote stammen van Indië zijn, de Javanen, de Soendaneezen, de Baliërs, Maleiers, Menadoneezen enz. Zoo spoedig het passieve onderdaanschap in het actieve burgerschap overgaat, zal vreemd

en inheemsch, stam en stam, de eigen staatkundige persoonlijkheid, het eigen staatkundig ideaal beseffen en in zich de tegenstelling met de anderen voelen. Het is een veel verbreide misvatting dat het gemeenschappelijk onderdaanschap van tegenwoordig, met zijne heterogeene groepen, in een gemeenschappelijk staatsburgerschap kan overgaan. De opklimming tot staatsburger heeft splitsing tot voorwaarde en eerst eene verdere staatkundige ontwikkeling brengt weer de eenheid, zooals oude staten die kennen. Dat is echter de laatste phase, die zeer laat wordt bereikt; men denke aan de scheiding tusschen Engelschen, Schotten en Ieren in Groot-Brittanië en Ierland; aan de scheiding tusschen de Noord- en Zuid-Duitschers. Indië is thans in eene toestand gekomen dat alleen scheiding tusschen Nederlanders en Indiërs; scheiding tusschen de Indiërs onderling naar hunne landaarden, alles binnen het Nederlandsche rijk, vooruitgang kan brengen.

De eerste scheiding zal zijn tusschen degenen die zich Nederlandsch staatsburger voelen en geen gebied in Indië hebben dat zij gemeenschappelijk bewonen en tusschen degenen die zich tot de autochtone volken van Indië rekenen en zich kenmerken door een bepaald gebied dat zij bewonen. Allen van deze laatste groep worden door het agrarische stelsel beschermd. Als derde groep zullen de vreemdelingen zich afscheiden, daar zij zich staatsburger van een ander land voelen. Het zullen de thans aanwezige vreemdelingen zijn en dat deel van de vreemde oosterlingen dat niet tot het indiërschap wil overgaan. Met deze omzetting wordt bereikt dat de positie van den vreemdeling duidelijk wordt en voor alle vreemdelingen gelijk, dat ook de positie van den Inlander duidelijk wordt omdat hij van Inlander tevens onderdaan, Indiër en tevens burger wordt. Dit burgerschap wordt gerealiseerd in het regentschap. Zijn staatsrechtelijke positie wordt dus niet meer bepaald door zijn ras, maar door zijn ingezetenschap van het regentschap.

Het is thans nog niet noodig het algemeene Indiërschap in de landaarden te splitsen. Het burgerschap wordt voorloopig alleen uitgeoefend in de regentschappen en eerst als die samen worden gevoegd, de Javaansche bij elkaar, de Soendaneesche bij elkaar enz. zullen de landaarden de behoefte gaan gevoelen aan eene eigen politieke organisatie met een eigen burgerschap.

Wanneer door de instelling van het indierschap en door het verval van het instituut der vreemde oosterlingen, het onderdaanschap in het staatsburgerschap is overgegaan; wanneer men dus zal hebben Nederlanders, Indiërs en vreemdelingen, zal eene regeling moeten worden getroffen, die de overgang van de eene groep naar de andere moet mogelijk maken. Die regeling ontmoet geen moeilijkheden. Wie, hetzij Nederlander, hetzij vreemdeling, Indiër wil worden, worde dit door naturalisatie; het eerste zonder eenige restrictie, het tweede met de reserve die voor elken vreemdeling wordt gemaakt. De vreemdeling die niet

Indiër maar Nederlander zou willen worden, moet dit niet in Indië zelve kunnen bereiken. Hij zal daartoe naar Nederland moeten gaan en zich daar in de maatschappij inleven. Het heeft weinig voordeelen. De andere inwoners van het Rijk, de Surinamers en Curaçaoers zullen volgens de zelfde regelen het Indiërschap kunnen bereiken als de Nederlanders.

Deze nieuwe regeling, die past bij het moderne verkeer tusschen de volkeren, zal bij sommigen wellicht bezwaar ontmoeten ten aanzien van de vreemde oosterlingen van Chineesche afkomst. Men meent dat deze leden van een bijna een millioen sterke bevolkingsgroep, wanneer zij geen Indiërs willen worden en dus vreemdelingen zullen zijn, aanleiding zullen geven tot interventie van hun land van afkomst en een soort uitlanderkwestie zullen brengen. Dit laatste is onjuist, maar het is niet te ontkennen dat hier moeilijkheden liggen, al mag men de oogen niet sluiten voor het feit dat die moeilijkheden ook nu in toenemende mate ontstaan, nu die Chineezzen, in weerwil van hun Nederlandsch onderdaanschap, zich toch Chineesch blijven voelen. Bovendien zijn beide zaken niet gelijkwaardig. Een vreemdelingen-kwestie is met staatkundige en diplomatieke bekwaamheid tot oplossing te brengen; een weigering van een groep onderdanen om militieplicht te vervullen, om met het land van oorsprong te breken, kan echter niet worden getolereerd zonder het prestige van den staat in hooge mate aan te tasten, zoowel in de oogen van het buitenland, als in dat der andere bevolkingsgroepen. De tegenwoordige toestand is juist de uitlanderkwestie in zijn ongunstigste vorm. Het is dezelfde toestand die in Transvaal heerschte nl. dat een aantal onderdanen van vreemde afkomst, die nog met sterke neigingen voor het land van afkomst zijn vervuld, wel volledig alle lasten moeten dragen, maar niet de meest volledige burgerrechten bezitten; het verschil is dat Engeland toen een zeer machtige staat was en China thans weinig aandacht aan buitenlandsche aangelegenheden kan geven. Had Transvaal zijne redenen om bij de toestrooming van onderdanen die eigen, Engelsche aspiraties behielden met de toekenning van burgerrechten te aarzelen; Nederlandsch-Indië heeft die nog in veel hoogere mate. Die redenen liggen in de exclusieve positie die de Nederlander in Indië inneemt en die aan geen ander kan worden gegeven zonder bij de inheemsche bevolking het politieke sentiment tot reactie te prikkelen. Het zijn de eigenaardige constructie van het Indische staatswezen, de functie van hegemonie die het Nederlandsche volk ten aanzien der Indische volken vervult, die beletten de bevolking van Chineesche afkomst in Indië tot Nederlanders te maken. Zij zouden dit trouwens voor het grootste deel niet wenschen, daar hunne aspiraties naar een volwaardig vreemdelingschap gaan. Men late hun daarom de keuze tusschen vreemdelingschap of indiërschap. De opheffing van het instituut der vreemde oosterlingen zal weinig nieuwe bezwaren brengen omdat ook

een ander oostersch volk, de Japanners, zich hier in toenemende mate zullen vestigen en daarmee toch dezelfde kwesties zullen rijzen als met de vreemdelingen, die tot nog toe vreemde oosterling waren. Het is daarom juister op het algemeen erkende internationale standpunt te gaan staan en een ieder te dwingen tot eene besliste keuze tusschen het een of ander staatsverband met alle consequenties en dan voor de moeilijkheden op internationaal recht en diplomatieke bekwaamheid te steunen, dan de zaken aan zich zelf over te laten tot schade voor het aanzien der Regeering en tot desorganisatie en verzwakking van het bestuur. Op den duur wint in een gecompliceerde zaak altijd het zuivere standpunt en weinigen zullen durven zeggen dat met de tegenwoordige politiek ten aanzien der Chineesche onderdanen, ooit eene bevredigende oplossing zal worden gevonden, zooals ook weinigen zullen ontkennen dat het instituut der vreemde oosterlingen ons zoowel tegenover het buitenland als tegenover de Indiërs op weinig zuiver standpunt plaatst. Men begrijpt het niet en voelt alleen de nadeelen. De tegenwoordige richting van toenemende gelijkstelling met Europeanen leidt tot niets. Zij berust op de dwaling dat het de bevoorrechting van den Europeaan zou zijn die de Chineesche ambities wakker roept, terwijl in werkelijkheid alle bezwaren slechts manifestaties van het nationale, Chineesche gevoel zijn. Die richting prikkelt de Inlandsche bevolking doordat zij zich achteruit gesteld voelt en bevredigt toch het nationaal sentiment der Chineezen niet. Het is beter hen als gewaardeerde vreemdelingen te gaan beschouwen, dan als recalitrante en ontrouwe onderdanen. Men zal goed doen de Chineezen die meenen geen onderdaan te kunnen blijven, met bijzondere welwillendheid te blijven behandelen op grond van hun verleden, het aan de toekomst overlatende hoe de zaken zich zullen ontwikkelen. Wanneer het uitgangspunt juist is behoeft er geen vrees te zijn, dat die ontwikkeling tot moeilijkheden aanleiding zou kunnen geven die niet overwonnen kunnen worden. Men vleie zich niet met de verwachting dat de Chineezen zich door concessies, anders dan zeer tijdelijk, zullen laten veranderen. Hoe meer China opleeft, hoe meer zij zich Chineesch onderdaan zullen gaan voelen. Zoolang zij als Nederlandsch onderdaan tevens Chineesch blijven, zoolang zullen zij zich meer naar hunne mede Chineezen in China richten dan naar Nederlandsch-Indië. De eenige weg die tot blijvende oplossing leidt, is hun de positie van vreemdeling te geven en hun met andere vreemdelingen op een lijn te plaatsen. Wie echter met China voor goed wil breken en als staatsburger in Indië wil leven, late zich opnemen in het constitueerende element van Indië, in de Indiërs. Er staat daaraan thans niets meer in den weg.

DERDE HOOFDSTUK.

a. Grondslagen van de gewijzigde verhouding van
het Nederlandsche volk tot de volken
van Indië.

Als het groote beginsel dat de herziening van de Indische staatsinstellingen noodig maakt, is genoemd de bewustwording der inheemsche bevolking. Die bewustwording is het, die de grondslagen van het tegenwoordige Indische staatswezen aantast en wijziging noodig maakt. Nederland's positie berustte op het volkomen machtsoverwicht dat het in toenemende mate had verworven. Met die bewustwording is echter de opkomst van eene inheemsche macht begonnen en in plaats van de eenvoudige bestuursvoering die op een volkomen machtsoverwicht berustte, treedt thans de gecompliceerde bestuursvoering, die met de opkomst van eene reële inheemsche macht moet rekening houden en tevens zelve steeds hare eigen grondslagen op hunne waarde moet toetsen. Uitvoeriger dan hier kan plaats hebben is dit uit een gezet in het deel „het Nederlandsche gezag in Nederlandsch-Indië” in meer genoemde bundel „koloniaal staatkundige studies”. Waar de absolute machtspositie vervalt, wijzigt zich ook de relatieve machtspositie in sterke mate en als grondslag van de verhouding van het Nederlandsche volk tot de volken van Indië in de toekomst, werd genoemd het verschil in sociaal, in staatkundig vermogen, tusschen die volken. Het recht tot leiding en overwicht in alles wat de autonomiën der inheemsche volken te boven gaat, dus in de koloniale sfeer, wordt daarbij door het Nederlandsche volk ontleent aan zijne hooge staatkundige, economische en cultureele ontwikkeling en het besef van het beperkte eigen vermogen op al dit terrein van sociale werkzaamheid, zal bij de inheemsche volken de erkenning brengen van de noodzaak zich aan het Nederlandsche gezag te subordineeren. Het Nederlandsche volk zal, wanneer het de stand van zaken in Indië kent, beseffen dat het niet meer onbeperkt mag heerschen over de inheemsche volken, nu hun rechtsbewustzijn om het gezag binnen de sfeer van het eigen staatkundig vermogen vraagt. Echter dient het Nederlandsche volk er streng aan vast te houden, dat het Nederlandsche gezag heersche in alles wat boven dat staatkundig vermogen gaat. In dit verschil en dus in deze tegenstelling ligt voor de toekomst de positie van het Nederlandsche volk ten aanzien van Indië en ook de bron van het Nederlandsche gezag aldaar en de eisch die aan de staatsinstellingen voor de toekomst in de eerste plaats moet worden gesteld is dat zij die tegenstelling en dat verschil tot uitdrukking brengen. De nieuwe staatsinstellingen van Indië zullen moeten voldoen aan den drievoudigen eisch dat zij de band met Nederland handhaven; dat zij het overwicht van het Nederlandsche gezag in de

koloniale sfeer waarborgen en dat zij de inheemsche volken als het ware automatisch eene autonomie openen tot de grens van hun eigen kunnen. Die staatsinstellingen zullen daarbij tevens het rascriterium niet meer kennen en van het nieuwe staatsburgerschap uitgaan dat den Indiër als het constituerende element van Indië erkent; den Nederlander, zoo ambtelijk als particulier als deel van het Nederlandsche volk blijft zien en den vreemdeling de plaats geeft die hij overal ter wereld heeft.

b. Verwezenlijking van de nieuwe grondslagen in de staatsinstellingen.

Het is reeds gezegd dat de bestendiging van den band tusschen Nederland en Indië de grondgedachte is die verleden, heden en toekomst verbindt. De handhaving van dien band was — als van gewelddadige verscheuring door buitenlandschen invloed wordt afgezien — geen probleem zoolang Nederland's macht in Indië alleen heerschende was. Het probleem is eerst ontstaan sedert de bewustwording der inheemsche volken de opkomst van eene inheemsche macht medebracht. Naar de reële verhoudingen beoordeeld en in aanmerking nemende dat die inheemsche macht vooralsnog over een zeer beperkt kunnen beschikt, zou die nieuwe macht op zich zelve de hechtheid van de band tusschen Nederland en Indië niet wijzigen. Het gevaar van verzwakking dreigt eigenlijk alleen als de Nederlandsche Regeering, de realiteit uit het oog verliezende, te veel waarde zou hechten aan politieke uitingen van groepen die geen maatschappelijke basis van betekenis hebben en als, met voorbij zien van de eigenlijke constructie van het geheele Rijk, op grond van die uitingen staatsrechtelijke theoriën werden aanvaard en instellingen in het leven werden geroepen, die alleen reden van bestaan hebben in nationale staten. Dit geldt vooral van de instelling van vertegenwoordigende lichamen met groote bevoegdheid, los van de Regeering, ontstaan uit de fictie van een homogeen „volk van Indië”, in navolging van Nederland. Zij zijn daar echter het einde van eene lange ontwikkeling en steunen op een hoogontwikkeld communaal en provinciaal leven, met als diepsten gemeenschappelijken ondergrond het nationaliteitsgevoel. Dit alles ontbreekt nog in Indië.

De verhouding van Nederland tot Indië kan op tweeërlei wijze worden gezien: de staatsrechtelijk-geografische en de staatkundig-ethnologische. De eerste wijze neemt voornamelijk de formeele en territoriale factoren in beschouwing, de tweede wijze ziet de volken en hunne autonome groeitendenzen. De eerste is door een lange historische ervaring veroordeeld, de tweede wordt thans vrij wel algemeen als de eenige erkend die op natuurlijke grondslagen berust. De eerste

opvatting is de grondslag van het annexionisme dat om geografische redenen bepaalde gebiedsdeelen wenscht, de tweede opvatting is de grondslag van het zelfbeschikkingsrecht der volken. De eerste grondslag ziet de levenlooze gebiedsdeelen, de tweede de levende volken. De eerste opvatting ziet de groote scheidingslijnen van het geheele Rijk der Nederlanden volgens de vier geografische gebiedsdeelen en hecht groote waarde aan een staatsrechtelijke constructie welke deze vier — als gelijkwaardig gefingeerde deelen — formeel tot een geheel verbindt; de tweede opvatting ziet de volkeren die het geheele Rijk der Nederlanden bewonen; ziet het Nederlandsche volk niet alleen levende in volle zelfbeschikking, maar bovendien zijne machtssfeer zich uitbreidende in Curaçao, in Suriname, in Indië tot het op de machtssferen der andere volken van het Rijk, de Javanen, de Maleiers enz. stuit. Die tweede opvatting, die met de levende krachten der volken rekt, neemt tot uitgangspunt het recht tot autonomie van alle volken van het Rijk, maar moet tevens erkennen dat de hegemonie in het Rijk nog geheel aan het Nederlandsche volk toekomt, zelfs, dat op het Nederlandsche volk de plicht rust de andere volken van het Rijk tot autonomie geschikt te maken. Men kan het betreuren, maar niet ontkennen, dat nog geen der Indische volken tot autonomie tot de omvang van het eigen stamverband beschikt is. Het is ook niet onwaarschijnlijk dat veel van de moeilijkheden die in Suriname worden ondervonden, hun oorsprong vinden in de disharmonie tusschen de staatkundige organisatie van dat gebied en de werkelijke constructie van het geheele Rijk. Met het geven van eene autonomie die ver boven het staatkundig en economisch kunnen van de bevolking uit gaat; met het weren van het dualisme uit de staatsinstellingen, heeft men voor dat land waarschijnlijk ook de bevruchtende kracht geweerd, die aan de tegenstelling van plaatselijke autonomie en Nederlandsche hegemonie ontspringt. De koloniale sfeer van Oost-Indië, die juist de groote productieve krachten voor de wereldproductie omvat, ontbreekt daar.

Wanneer voor de nieuwe organisatie van het Indisch staatswezen wordt uitgegaan van de huidige staatkundige opvatting, die in een staat de organisatie van een autonoom volk ziet — het ethnologisch beginsel — en niet van de staatsrechtelijke opvatting van een eeuw geleden, die nog staten meende te kunnen construeeren door verschillende volken, zonder autonomie, bij een te voegen of door volken te splitsen — het geografisch beginsel — dan vragen twee problemen om oplossing, t. w. hoe de volken van het Nederlandsche Rijk, zoover zij in Indië hun territoir hebben tot autonomie zijn te brengen en hoe, op de basis van die autonomie der samenstellende volken, aan het Nederlandsche Rijk, zelve de grootste inwendige samenhang en het grootste uitwendige weerstandsvermogen kan worden gegeven.

Het eerste probleem is reeds herhaaldelijk aangeroerd en zal hierna nog afzonderlijk worden beschouwd; het handhaven van het Nederlandsche rijksverband, in het bijzonder de band van Nederland met Indië, worde eerst behandeld.

1. De band tusschen Nederland en Indië.

Het Nederlandsche rijksverband bestaat — het zij ook hier weer herhaald — tusschen volken. Het zijn de levende volken en niet de levenlooze gebiedsdeelen die met elkaar in verband staan. De geografische scheiding wordt in toenemende mate van ondergeschikt belang nu ook weer de laatste jaren eene groote vooruitgang in de verkeerstechniek hebben gebracht. Uitbreiding van het spoorwegnet, verbetering der scheepvaart, transport van de post per vliegtuig, draadlooze telegrafie, maken de verbinding van Indië met Nederland steeds makkelijker. Terwijl de behoefte aan autonomie der volken, ook van die welke in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen — Vlaamsche en Waalsche Belgen; Duitsche en Tzechische Oostenrijkers — steeds toeneemt, maakt die betere verkeerstechniek het steeds minder noodig om bij het onderling contact van die autonome volken binnen het Rijk, nog groote zelfstandigheid te geven aan de instituten van intermediair die voor dat contact dienen. Want dit worde steeds in het oog gehouden, dat het geheele Nederlandsche bestuur in Indië, een instituut van intermediair is: dat de band bestaat tusschen het Nederlandsche volk en de verschillende volken van Indië; tusschen de Regeering van Nederland en de regeeringen dier volken, zooals zij formeel nog bestaan in de zelfbesturende gebiedsdeelen en niet meer formeel, maar toch in wezen, in de hoofden en leiders der bevolking in het rechtstreeks bestuurd gebied, ook al zijn die hoofden en leiders thans in Nederlandschen dienst. Naar mate de Indische Regeering meer publiciteit aan hare handelingen geeft, zal haar eigenlijk karakter als instituut van intermediair, steeds meer op den voorgond treden. Het zal, ook aan de inheemsche volken, steeds duidelijker worden dat de Indische Regeering geene zelfstandige macht is, maar slechts als gedelegeerde van de Nederlandsche Regeering kan worden begrepen. Daarmede zal ook steeds duidelijker worden dat de nabootsing, in Indië, van den strijd der volksvertegenwoordiging met de Koninklijke macht om beslissende bevoegdheid, zooals Nederland die de vorige eeuw heeft gekend, geheel zinledig en nutteloos is. Voor dien strijd is geen plaats en het streven van de centrale vertegenwoordiging, thans de Volksraad, om zich tegenover de Indische Regeering te markeeren, die Regeering aan haar verantwoordelijk te maken en uit haar zelf te doen ontstaan en het enquêterecht uit te oefenen, berust dan ook geheel op eene misvatting. Bij het Nederlandsche volk is de strijd om de beslissende macht der Staten-Generaal geheel beslecht en bij de inheemsche volken van Indië

zal hij wel nauwelijks voorkomen, omdat in de constituties die Nederland aan die volken zal geven — eerst in de regentsclapsautonomie, later in het stamverband — aan de volksvertegenwoordiging dadelijk de beslissende macht zal worden gegeven. Machtsonttrekking door vertegenwoordigende lichamen aan het instituut van intermediair, dat de Indische Regeering naar haar wezen is, heeft geen nut en geen toekomst; de machtsverschuiving die reden van bestaan heeft en waarvan de noodzaak ook wordt erkend, is de overgang van macht van het Nederlandsche volk, naar de volken van Indië. De regeling van die machtsverschuiving heeft echter plaats bij de regeling van de autonomie der inheemsche volken. Wijziging in de organisatie van de Indische Regeering en van hare organen in de koloniale sfeer, mag nooit ander karakter dragen dan van eene verbetering ten behoeve van de techniek van intermediair. Daardoor zal die organisatie altijd een overwegend ambtelijk karakter behouden. Alle vertegenwoordiging van inwoners van Indië bij de Nederlandsche bestuursorganen in de koloniale sfeer, heeft alleen doel als zij het karakter draagt van tegemoetkoming aan den drang tot medewerking aan de openbare zaak; ter voorlichting van en samenwerking met de organen van de Nederlandsche Regeering in Indië. Elk streven om in de koloniale sfeer een vertegenwoordigend lichaam de beslissende macht te geven, zal afstuiten op het inzicht dat daarmee de functie van intermediair wordt aangetast; zal afstuiten op het inzicht dat de inheemsche volken reeds tot de grens van hun staatkundig kunnen in hunne autonomiën zijn georganiseerd, de koloniale Nederlanders daar en tegen aan niets het recht of de bevoegdheid ontleenen het intermediair tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië te verbreken door zich zelve met eigen gezag daar tusschen te schuiven. Het zou van eene niet geringe zelfoverschatting getuigen als zij meenden in staat te zijn het Nederlandsche volk met al zijne bekwaamheid, al zijne belangen en al zijne maatschappelijke nuances te kunnen vertegenwoordigen.

Wanneer als een der grondbeginselen der nieuwe staatsinrichting zal gelden dat de inheemsche volken onder het recht van autonomie zullen leven tot de grens waartoe zij zelf bestuursorganen kunnen vormen, dan zal een ander grondbeginsel zijn, dat in alles wat die autonomiën te boven gaat — de koloniale sfeer — de hechtheid van het rijksverband het doel van organisatie moet zijn. De gebrekkige ontwikkeling van de niet-Europeesche volken in het Rijk laat voorshands niet toe, dat de hegemonie aan het Nederlandsche volk wordt onttrokken; de organisatie van de koloniale sfeer is daarom de organisatie van de Nederlandsche hegemonie. Die organisatie — het zij hier met alle nadruk als een der belangrijkste zaken op den voorgrond gebracht — zal historisch en oorspronkelijk moeten zijn. Noch Britsch-Indië, noch de Philippijnen zullen is hunne organisaties rechtstreeks tot voorbeeld mogen dienen. In

weerwil dat deze beide koloniën op eene hooger ontwikkelde autochtone bevolking kunnen wijzen dan Nederlandsch-Indië, die daardoor dus meer recht en drang heeft tot zelfstandigheid, is de machtspositie van het moederland in de wereld zoo groot, dat de staatsinstellingen in de kolonie eigenlijk weinig berekend behoeven te zijn op het handhaven van de band met het moederland. Die band bestaat ondanks alles, door de internationale positie, door de groote overmacht, militair en economisch van dat moederland. Van Amerika geldt dit in alle opzichten ten aanzien der Philippijnen; van Engeland geldt dit niet ten aanzien van Britsch-Indië wat het aantal inwoners betreft, maar wel weer ten aanzien der machtspositie in de wereld. Ook voor Nederland gold dit tot nog toe en onze proefnemingen met de decentralisatie en bestuurshervorming konden zoo goed en zoo slecht zijn als het toeval wilde, het volstreckte Nederlandsche machtsoverwicht bracht alles steeds weer in het goede spoor. Naar opzet en bedoeling was ook de Volksraad als een orgaan binnen die alles omvattende Nederlandsche machtssfeer gedacht en dat hij tijdelijk zooveel grooter invloed kreeg dan was bedoeld, ligt daaraan dat intusschen een Inlandsche macht aan het opkomen was die, hoe weinig zelfstandig, hoe ook overschat, toch eene reële macht was en in de Volksraad, hoe onvolkomen ook, haar orgaan vond. Onafhankelijk van persoonlijke inzichten omtrent de gewenschte ontwikkeling van den Volksraad, moet men erkennen dat hij krachten heeft vrij gemaakt waarop niet was gerekend en reeds daarin zal elke verantwoordelijke ontwerper van eene nieuwe staatsregeling de aanwijzing moeten vinden, dat met het scheppen van een orgaan ook alle daarin gelegen krachten tot uiting komen. De juiste orgaanvorming zal daarom voor de richting van de ontwikkeling van Indië en het geheele Rijk, beslissend zijn.

Het Nederlandsche rijksverband, niet door banden van ras en godsdienst samen gehouden, zal in de staatkundige gedachte die het leidt en in de organisatie die het beheerscht, de middelen moeten vinden de band te bewaren en afsplitsing tegen te gaan. Voor de innerlijke affiniteit op het wederzijdsch belang aangewezen en niet samengehouden door imperialistische en agressieve neigingen van het leidende Nederlandsche volk, ligt het gevaar voor ontbinding meer bij ondoordachte staatsinstellingen, dan bij gewelddadige losscheuring. De neiging van den gemiddelden Nederlander om zich in het openbare leven tot de kleine eenheden (gemeenten) te wenden, maakt dat de hechtheid van het algemeene rijksverband voornamelijk van de automatische doelmatigheid van de staatsinstellingen zal afhangen. De Nederlandsche aard kent geen voortdurende gespannen aandacht voor de groote rijksbelangen; eerst bij dreigend gevaar gaat de passiviteit in activiteit over. Het is voor het voortbestaan van de rijks-eenheid dan ook een eerste eisch dat ook bij passiviteit van het Nederlandsche volk, de staatsinstellingen de rijkseenheid handhaven en bevorderen. Het Nederlandsche volk brengt wel, in klein getal, personen voort

in wie de rijksgedachte in alle kracht leeft en die in staat zijn tot organisatie van het rijksverband, maar de overgrootste meerderheid van het volk, die thans steeds meer de staatkundige werkzaamheid bepaalt, richt zich niet bij voorkeur op het algemeene. De eisch die aan de organisatie van het rijksverband moet worden gesteld is dan ook dat zij weldoordacht zij; dat zij ook, bij tusschenpoozen, op herziening door bekwame personen mag rekenen; maar dat zij voor hare goede functioneering niet steeds de gespannen aandacht van het volk in zijne breede lagen mag verlangen. Op plichtmatige behartiging van de rijksbelangen die uit de staatsinstellingen voortvloeien mag men rekenen; maar men mag niet rekenen op een voortdurende aandacht voor de grondslagen en de hechtheid van het rijksverband; die moeten in de organisatie van de staatsinstellingen gegeven zijn. Een Regeering als van Engeland in Britsch-Indië, waar het conflict regel is en waar de raden een ambtelijk blok kennen dat volgens aanwijzing van hooger hand zijn stem uitbrengt als het Engelsche overwicht dit eischt, is niet geschikt voor het Nederlandsche volk en moet door betere staatkundige organisatie worden voorkomen.

Het Nederlandsche rijksverband kenmerkt zich door de beperkte internationale machtspositie. Het is daarom een eisch dat binnen dat verband geen spanningen bestaan; dat de samenstellende volken geheel onder het genot van autonomie leven en zodoende voor machtsuitoefening van het een over het ander geen aanleiding bestaat. Tevens is het echter een eisch dat het rijksgezag dat thans door het Nederlandsche volk wordt uitgeoefend, zoo sterk mogelijk zij. Dit laatste kan alleen als de plaatselijke vertegenwoordiging van de Nederlandsche Regeering bij de andere volken — dus de Indische Regeering in Indië, de Surinaamsche Regeering in Suriname, de Curacaosche Regeering in Curaçao — het karakter van intermediair zuiver behoudt. Blijft dit karakter behouden dan kan het rijksgezag, dat door het Nederlandsche gezag wordt uitgeoefend, zich overal in de rijkssfeer doen gelden door organen die aan dat rijksgezag zijn gesubordineerd. Wel is daarbij — het werd reeds gezegd — niet uitgesloten dat koloniale Nederlanders en ingezetenen der autonomiën, bij de bestuursfunctie van die organen medewerken, maar immer als bijstand en nimmer als leiding.

Wanneer — als thans de aandacht tot Ned.-Indië wordt beperkt — wordt uitgegaan van het bestaan van regentschappen als de staatkundige formaties waarbinnen de inheemsche bevolking haar recht tot zelfbeschikking uitoefent, dan is het instituut van intermediair, dat de Indische Regeering in het rijksverband is, georganiseerd in den Gouverneur-Generaal, in den G-G met den Raad van Indië, in den Volksraad en de daaruit afgeleide organen onder Nederlandsche leiding, in de Justitie, in-leger en vloot. Die organisatie is, van het hooger standpunt van rijksverband gezien, onvolkomen. Terwijl in de lagere raden — gewestelijke, afdeelingen en gemeente raden — het karakter van bijstand niet zuiver is

gehouden, is in den Volksraad, in weerwil van de uitsluitende adviseerende bevoegdheid, de tendens gelegd om de Regeering bij de uitoefening van hare functie van intermediair te verzwakken. Die tendens ligt in zijn recht om de begrooting van Ned.-Indië naar zijn inzicht aan den Minister van Koloniën te doen overleggen, na openbare behandeling; in zijne organisatie los van de Regeering onder een eigen voorzitter; in de vertegenwoordiging van de Regeering door gemachtigden; in de verkiezing of aanwijzing van zijne leden rechtstreeks uit de ingezetenen; in het recht zich bij een te roepen; in de vrije uiting over elk onderwerp.

Wanneer de autonomie der inheemsche volken in de regentschappen (landschappen) is georganiseerd wordt de politieke organisatie van wat daarboven uitgaat en van de instituten die de verhouding tusschen Nederland en Indië bepalen, van het grootste belang. Noch Engeland's organisatie in Britsch-Indië, noch Amerika's organisatie in de Philippijnen kan ons daarbij als rechtstreeksch voorbeeld dienen. Niet alleen dat daar de machtsverhoudingen tusschen kolonie en moederland geheel anders zijn en wel ten gunste van het moederland; maar elk volk heeft zijne eigen organisatie waarin het tot grootste machtsontplooiing komt. Zou men b. v. het gecentraliseerde fransche bestuursstelsel op Engeland of Duitschland toepassen, dan zou men aan die landen hun levenskracht ontnemen. De sterke neiging van het Nederlandsche volk tot decentralisatie, zijn passieve aard in aangelegenheden van het Rijk in zijn vollen omvang en de weinige militaire macht waarover het beschikt dwingen het, tegenover de groote zelfstandigheid der samenstellende deelen, een sterk centraal rijksgezag te plaatsen en dit in de instituten van het Rijk te waarborgen. Vooral dit laatste is van waarde. Het is niet voldoende zoo'n centraal gezag formeel te scheppen, het moet in zich zelf de tendens dragen centraal gezag te blijven en evenzoo moet in de instituten van intermediair, die dit centrale gezag met de autonome samenstellende deelen verbinden, alles worden vermeden wat de tendens in zich draagt zelfstandig te worden en dus de kracht van het intermediair te verzwakken. En indachtig aan het beginsel dat de kracht en de tendensen der staatsinstituten steeds meer rechtstreeks aan de massa ontspringen, zal het beginsel voor de rijksorganisatie moeten zijn dat zoowel het gezag in Nederland, als het autonoom gezag der samenstellende deelen buiten Europa, volksgezag zal zijn, dus gezag van vertegenwoordigende lichamen; maar dat het gezag van de instituten van intermediair principieel moet vermijden gezag van eene massa, van eene vertegenwoordiging te worden. Voor de samenstelling van de verschillende instituten van openbaar gezag en voor hunne bevoegdheid geeft dit standpunt van zelf de aanwijzingen. Het centrale rijksgezag wordt uitgeoefend door het gezag dat het Nederlandsche volk uit zich zelf vormt;

het gezag in de autonomiën der inheemsche volken zal eveneens uit die volken voortkomen, maar het gezag in de koloniale sfeer van Indië zal noch bij het centraal bestuur, noch in de provinciën of residenties uit de inwoners van die gebiedsdeelen mogen voortkomen, maar in naam van het Nederlandsche volk dienen te worden uitgeoefend, onder bijstand van vertegenwoordigers van de koloniale Nederlanders en van de inheemsche autonomiën. Aan deze samenstelling evenwijdig loopen de bevoegdheden van de gezagsdragers. Waar tegenwoordig, door de democratisering van alle instituten, eene subtiële afbakening van bevoegdheden geen nut meer heeft, is het budgetrecht beslissend geworden voor de macht. Daarom zal ook weer het Nederlandsche volk in beginsel het budgetrecht voor het geheele Rijk hebben en de autonomiën der inheemsche volken het budgetrecht voor die autonomiën. Het gezag van het intermediair, van de koloniale sfeer, zal daarentegen geen budgetrecht hebben. Maar zooals vertegenwoordiging bij dat gezag is toegelaten, zoo zal ook de behandeling van het budget kunnen worden toegelaten mits in beginsel de beslissing bij het Nederlandsche volk blijft. Voor het voortbestaan van de band tusschen Nederland en Indië is het dus beslissend dat Indië staatsrechtelijk niet los van Nederland komt te staan door toekenning van massavertegenwoordiging en budgetrecht aan het geheele Indische staatswezen — dus aan het geografische Indië — maar dat in beginsel steeds wordt vastgehouden aan de opvatting dat de band bestaat tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië; dat het Nederlandsche bestuur slechts een functie van intermediair vervult en dat de medewerking van het Nederlandsche volk voortdurend noodig moet blijven om het Indische staatswezen te doen functioneeren. De autonomiën der Indische volken zullen zelfstandig functioneeren, maar het geheele Indische staatswezen dat uit talloze autonomiën is samengesteld en bovendien nog het bestuur over Nederlanders en vreemdelingen omvat, dient niet zonder Nederland te kunnen functioneeren. Het is daarom ook beslissend voor het behoud van de band tusschen Nederland en Indië, dat een Nederlandsche wet telken jare de algemeene begrooting voor Indië zal vaststellen. Het is de grondslag van de leidende positie van het Nederlandsche volk, van het Parlement, van de Nederlandsche Regeering en van de Kroon ten aanzien van Indië. Toch kan ook op dit gebied aan een zeker sentiment in Indië worden tegemoet gekomen. Terwijl door de afscheiding van een autonome sfeer — de sfeer der regentschappen — de begrooting van Nederlandsch-Indië waarover de Nederlandsche wetgever oordeelt, in omvang reeds zeer vermindert, kan men nog verder gaan door groote provinciën in het leven te roepen. Wanneer in deze groote gebiedsdeelen, die tot zelfstandige huishouding geschikt zijn, de Regeeringen voldoende leiding van de centrale Indische Regeering ontvangen en voldoende steun van de ingezetenen hebben, is het mogelijk ook ten aanzien van de provinciale begrootingen, de Nederlandsche wetgever practisch uit

te schakelen. Wanneer het bestuur in die provinciën op bevredigende wijze wordt gevoerd, zal de Nederlandsche wetgever, die zijn begrootingsrecht voor het geheele Rijk nooit principieel mag prijsgeven, in de praktijk toch wel bereid worden gevonden de provinciale begrotingen buiten beschouwing te laten en alleen bij een conflict tusschen provinciaal en centraal gezag, bij een verschil tusschen Indische en Nederlandsche Regeering, die begrotingen aan een onderzoek te onderwerpen. Maar tot verdere onthouding dient de Nederlandsche wetgever niet te gaan. De begrooting van Nederlandsch-Indië die zich uitstrekt over de zaken die niet in de provinciale begrotingen zijn begrepen is een rijksaangelegenheid en dient door de Nederlandsche wetgever te worden vastgesteld en zelfs moet men van dit standpunt de tegenwoordige adviseerende bevoegdheid van den Volksraad en de tegenwoordige verplichting van den Gouverneur-Generaal om de begrooting in overeenstemming met dat advies voorloopig vasttestellen, verkeerd noemen. Het is niet de bedoeling dat de Nederlandsche wetgever een instantie van appèl zal zijn van een, als autonoom staatswezen gefingeerd Indië; het is zeer bepaald het doel dat die wetgever, onbevangen en in eerste instantie over de begrooting van de rijksaangelegenheden zal oordeelen. Moet echter de G. G. de begrooting, na openbare behandeling, vaststellen in overeenstemming met een college van de zelfstandigheid, de mentaliteit en de samenstelling van den Volksraad, dan zal de Nederlandsche wetgever geneigd zijn de Volksraad te volgen om conflict te vermijden en zal hij met een niet gewenschte schroom de rijksaangelegenheden behandelen. Wanneer de Nederlandsche wetgever zich daarentegen niet gebonden acht aan de Volksraadbegrooting, dan zal dit in dit lichaam een gevoel van ontevredenheid, van achteruitstelling wekken, omdat dit lichaam niet is een vertegenwoordiging van bestuurservaring en van de groote cultureele en economische belangen, maar voor een goed deel van volkssentiment en politieke partijen. Wanneer de Nederlandsche wetgever zich echter wel eenige jaren bij de Volksraadbegrotingen zou neerleggen, zou eene traditie ontstaan die elke poging van de Nederlandsche wetgever om zich te doen gelden als eene inmenging in de zaken van Indië zou voorstellen. Daarmede zou Indië feitelijk zijn losgemaakt van Nederland en het rijksverband tot eene fictie zijn geworden, waarin het centrale rijksgezag niet dan formeel zou gelden; het Parlement zijn belangstelling in Indië en zijn plichtsgevoel ten aanzien van Indië zou verliezen. Wanneer Indië practisch zonder Nederland gaat functioneeren, zij het ook slechts tijdelijk tot de reserve krachten die Nederland in Indië vastlegde zijn verbruikt, dan is de grondslag van de macht van den Gouverneur-Generaal vervallen. Een Nederlandsche Koningin steunt op traditie en de aanhankelijkheid van de bevolking; een Amerikaansch President op de volkskeuze, maar een Gouverneur-Generaal die niet meer de uitvoerder is van de door Nederland gegeven begrootingswet en die niet meer noodig is

om van Indië een geheel te maken en het te doen functioneeren, zal geen gezag meer hebben. Men vergelijke niet met Britsch-Indië. Al zou daar nagenoeg alles binnen het land worden geregeld, de Gouverneur-Generaal daar steunt op eene reële macht, de macht van Engeland die evengroot is als macht uit traditie of volkskeuze. Nederland mist die groote macht en moet daarom binnen het geheele Rijk de machten zoodanig regelen dat autonomie van autochtone volken zooveel mogelijk wordt bevorderd, maar geen organen worden geschapen die het intermediair tusschen die volken verbreken en automatisch tot afscheiding moeten leiden. Een veto-recht van een Engelsch Gouverneur-Generaal heeft reden van bestaan, een veto-recht van een Nederlandsch Gouverneur-Generaal zou waardeloos zijn. Men moet nimmer vergeten dat een Indië, dat alleen formeel aan Nederland is gebonden en Nederland voor zijn functioneeren niet meer noodig heeft, binnen korten tijd door het inheemsche element wordt beheerscht en in de oogen van dat element heeft een Gouverneur-Generaal geen traditioneel gezag; de Inlanders voelen zich niet als staatsburgers tot erkenning verplicht. Nederland zal zijn band met Indië daarin moeten zoeken dat de belangrijke wetgeving met inbegrip van de begrootingswetgeving, voor alles wat de provinciën te boven gaat, aan den Nederlandschen wetgever blijft voorbehouden; dat de Gouverneur-Generaal voornamelijk drager van uitvoerend gezag wordt en dat de vertegenwoordiging bij de centrale Regeering in Indië, slechts een adviseerend karakter voor den Gouverneur-Generaal krije en eene beperkte wetgevende bevoegdheid hebbe, maar niet de tendens in zich zal dragen de feitelijke macht in Indië te worden, zooals thans met den Volksraad het geval is. Die tendens bestaat onmiskénbaar doordat in begrootingsaangelegenheden de Volksraad feitelijk rechtstreeks advies uitbrengt aan de Nederlandsche wetgevende macht. Nederland heeft het recht tot een dergelijke regeling van machten, omdat het niet het zuivere sentiment van de volken van Indië is, dat om die beslissende macht in Indië vraagt — die volken kunnen immers zelfs nog geen regentschap besturen — maar het onzuivere sentiment van de koloniale Nederlanders, eigenlijk in hoofdzaak ambtenaren, versterkt door het even onzuivere sentiment van Inlandsche organisaties. Daarmede is dit sentiment niet veroordeeld, maar waar het gaat om zoo vitale zaken als de grondslagen van Nederland's leiding en Indië's plaats in het Rijk, mag alleen het diepe en blijvende sentiment dat uit werkelijke volken ontspringt als grondslag dienen en niet het onzuivere sentiment dat een homogeen „volk” als bron mist en met elke wisseling van politieke constellatie mede wisselt. Het sentiment dat thans om uitoefening van alle macht in Indië vraagt berust bij de koloniale Nederlanders op het vertrouwen dat toch de band met Nederland, waaraan zij zelf hun bestuursvermogen ontleenen en waarvan zij zelf voor hun bestaan afhangen, zal blijven bestaan. Geen rijksraad echter, geen parlement, regeeringsregle-

ment of vetorecht zal die band kunnen handhaven, als men de gezamenlijke volken van Indië als „volk” fingeerend, aan dat „volk” het budgetrecht gaf. Bij de inheemsche bevolking berust dit sentiment op het begrijpelijke streven alle macht in handen te krijgen, zonder zich van Nederland's voordeelen los te maken, m. a. w. zij willen zijn als de principaal en in het Nederlandsche volk den administrateur zien. Beide sentimenten zijn zoo ontbindend voor het Rijk, dat niet mag worden geaarzeld tegenover de groote vrijheden die Nederland aan de inheemsche volken staat te geven — de regentschapsautonomie, de invloed op het Nederlandsch-koloniaal bestuur, het verval van het rascriterium, het staatsburgerschap — de medewerking te verlangen dat de verhouding van Nederland tot Indië op deugdelijker grondslag zal worden gesteld, dan thans met den Volksraad het geval is. Wanneer ter reconstructie van het Rijk, de medezegging-schap van Indië's inwoners in het centrale bestuur door den Volksraad, wijziging moet ondergaan om in de provinciale vertegenwoordiging tot grooter ontwikkeling en bevoegdheid te komen, mag Nederland niet aarzelen die verbetering in de constructie van het Rijk tot stand te brengen. Wanneer de samenhang van het Rijk eischt dat de steeds dreigende rivaliteit van Volksraad en Parlement zal worden weggenomen en wanneer dit alleen kan worden gevonden door wijziging in de bevoegdheid en vooral in de tendensen van den Volksraad te brengen, met tegelijkertijdige ontwikkeling van de provinciale vertegenwoordiging, dan moet aan dien eisch gevolg worden gegeven. Het blijft een wijziging — dit worde steeds in het oog gehouden — in de Nederlandsch-koloniale sfeer, in het instituut van intermediair, waar het Nederlandsche gezag den doorslag geeft en eerbiedigt geheel de eigenlijke autonomiën der inheemsche volken. Men heeft als tegenstellingen de organisatie waarbij het centrale wetgevende orgaan voor Indië in Indië ligt zooals thans, naar de tendens, reeds door den Volksraad bestaand of de organisatie waarbij het centrale wetgevende orgaan voor Indië in Nederland blijft liggen, maar door de vorming van krachtige provinciën, in zeer hooge mate wordt tegemoet gekomen aan den wensch de zuiver Indische aangelegenheden in Indië te behandelen. De keuze tusschen deze beide organisaties van het Nederlandsche gezag in Indië, is beslissend voor de duurzaamheid van den band met Nederland. Een centraal wetgevend lichaam in Indië dat het budgetrecht heeft, maakt na korten tijd het Nederlandsche parlement overbodig. De macht van den Gouverneur-Generaal, zijn recht van veto, de Koninklijke macht, de macht van rijksraad en parlement worden dan — in het voorgaande werd daarop gewezen — fictief. Wordt door dit centrale lichaam de groote volksmassa, zonder dat zij inderdaad samenhangt en zonder dat zij in het minst daartoe rijp is, tot eene macht gemaakt die door de Nederlandsche, noch door de eigen gezagsorganen kan worden beheerscht, dan is de afsplitsing van Nederland een feit geworden. Blijft daarentegen de centrale wetgevende macht, ook ten aanzien der algemeene

begrooting, voor Indië in Nederland liggen, dan is de band met Nederland gewaarborgd, omdat dan Nederland onmisbaar blijft. De belangstelling in Nederland — een zeer voornaam punt — blijft bestaan; de Gouverneur-Generaal komt bij zijne ambtsuitoefening niet onder den druk van een overheerschend centraal vertegenwoordigend en politiek lichaam, de leiding in de rijksaangelegenheden blijft aan Nederland. De keuze tusschen deze beide organisaties, die beslissend zal zijn voor de duurzaamheid van de band tusschen Nederland en Indië laat, hetzij nogmaals herhaald, de ontwikkeling van de autonomiën der inheemsche volken geheel onbelemmerd. De provincies, wanneer althans de groote eilanden worden genomen, zijn grooter dan het gebied van eenig volk in Indië, zelfs grooter dan het gebied van het Javaansche volk en vormen dus nimmer een beletsel voor die volken om in autonomie tot volle ontplooiing te komen. De keuze tusschen de beide stelsels, die voor de ontwikkeling der autonomiën zonder beteekenis is, is beslissend voor de duurzaamheid van de band tusschen Nederland en Indië.

Bij de organisatie van het geheele Rijk is aan het Nederlandsche volk voor de eerste tijden de hegemonie toegedacht en de Nederlandsche Regeering en de Nederlandsche wetgevende macht zullen de organen zijn die deze hegemonie tot uiting moeten brengen en de rijksbelangen moeten behartigen. De Nederlandsche Regeering is ongetwijfeld het orgaan dat voor dien taak het meest is berekend, maar waar het niet voldoende is dat die Regeering in overeenstemming met de verhoudingen in het Parlement wordt gevormd, doch het Parlement zelf ook voortdurend zijn invloed doet gelden en als de hoogste reële macht in het geheele rijk wordt beschouwd, dient ook het parlement op zijne geschiktheid te worden beoordeeld.

Het Nederlandsche parlement mag thans wel een zuivere weerspiegeling van het Nederlandsche volk worden genoemd. De uitbreiding van het kiesrecht over de geheele bevolking en de evenredige vertegenwoordiging hebben gemaakt dat het parlement in toenemende mate een uitdrukking van het volkssentiment, van het volksinzicht is geworden. Terwijl men dit meer sociale karakter wel als het juiste moet noemen om in de tegenwoordige tijden de aangelegenheden van het Nederlandsche volk te behartigen, mag niet worden ontkend dat dit karakter geenszins het beste is voor de rijksaangelegenheden. Het volksinzicht en het volkssentiment werken alleen zuiver ten aanzien van het volk waaruit zij ontstonden; ten aanzien van het rijksverband dat uit zoo heterogene volken, in zoo geheel verschillende deelen van de wereld bestaat, werkt het onzuiver en biedt de individueele redelijke beschouwing veel meer waarborgen voor een vooruitziende en constante politiek. Het is uit die overwegingen dat wordt aanbevolen de rijksaangelegenheden niet in eerste instantie door het volledige parlement te doen be-

handelen, maar deze aangelegenheden te doen voorbereiden door een beperkt comité dat gedeeltelijk bestaat uit de bekwaamste vertegenwoordigers van het Nederlandsche politieke partijleven, gedeeltelijk uit koloniaal deskundige parlementsleden en gedeeltelijk uit vertegenwoordigers der verschillende volken in andere werelddeelen. Zoo'n comité paart gezag in het Nederlandsche parlement aan deskundigheid ten aanzien der groot-Nederlandsche zaken en kan voor de deelen van het Rijk buiten Europa de belangstelling hebben, die van het parlement als geheel, niet altijd kan worden gevegd. Het kan tevens de staatkundige continuïteit verzekeren die een volledig, aan politieke partijstrijd onderworpen parlement, niet kan waarborgen. De behoefte aan een centraal lichaam met politiek karakter in de andere deelen van het Rijk vervalt daardoor. Terwijl geen nut wordt gezien in de vertegenwoordiging van de Indische volken in het Nederlandsche parlement — het zou zijne functie ten aanzien van het Nederlandsche volk zelve dan niet meer zuiver vervullen — wordt het zeer noodig geacht dat koloniale Nederlanders door de Nederlandsche partijen in het parlement worden gebracht.

Het comité dat de rijksaangelegenheden ter behandeling in het parlement zal hebben voor te bereiden ware daarom, in aansluiting aan het voorgaande, het best als volgt samen te stellen:

- a. uit vertegenwoordigers van de belangrijkste politieke partijen, door die partijen zelf aan te wijzen, liefst de partijleiders zelve, in geen geval koloniale specialiteiten;
- b. uit koloniaal deskundige parlementsleden, door die zelfde partijen aangewezen;
- c. uit de vertegenwoordigers van de voornaamste volken van het Rijk. Welke volken vertegenwoordigers zullen zenden en hoe de aanwijzing zal geschieden, wordt door de Kroon bepaald, tenzij regeling bij de wet noodig wordt bevonden.

Door deze regeling worden de gecompliceerde en historische parlementaire verhoudingen, de verhouding van Minister en Gouverneur-Generaal en de ministerieele verantwoordelijkheid niet gewijzigd, terwijl een dergelijk beperkt comité, bij groote bekwaamheid, ongetwijfeld het vertrouwen van het parlement zal hebben en dit lichaam weinig gebruik zal doen maken van zijn recht de rijkswetten, vooral de begrootingswetten, in detail te onderzoeken. Het zal echter van groote waarde zijn dat de voornaamste partijen in Nederland zich tot een plicht stellen elk een koloniaal deskundige in het parlement te brengen, om hunne beginselen ook in de rijksaangelegenheden te doen doorwerken; de evenredige vertegenwoordiging maakt dit mogelijk.

Het comité bestaat dus uit politieke en koloniaal-deskundige parlementsleden (Nederlanders) en vertegenwoordigers der volken van het Rijk nl. Javanen, Soendaneezen, Malciers, enz. Surinamers, Curaçaoers. Eene dergelijke instelling verhoogt het vermogen van het Nederlandsche volk

om de rijksaangelegenheden te behandelen in belangrijke mate, zonder dat zij eene schadelijke invloed heeft op de instituten van intermediair — de koloniale regeeringen — die het rijksverband moeten waarborgen. Het comité heeft geene beslissende functie, zoodat de nauwkeurige weerspiegeling der machtsverhoudingen tusschen de volken in het aantal der leden van de categoriën, geen doel heeft. Al bestaat er geen onmiddellijke behoefte aan zoo'n comité en al zullen de verschillende volken nog niet altijd in staat zijn een competent vertegenwoordiger op te leveren, de gelegenheid tot instelling moet worden geopend, om bij behoefte dadelijk in werking te kunnen treden.

Bij de beschouwingen over de band tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië, verdient de plaats der z.g. zelfbesturende landschappen nog afzonderlijke aandacht. Naar hunne staatsrechtelijke positie, althans formeel, eene belangrijke plaats innemende, hebben zij naar hun omvang, hunne beteekenis voor het Indische staatswezen, geenszins recht op eene daarmee overeenkomende plaats. Waar zij geen van allen het geheele stamverband omvatten, maar slechts fragmenten daarvan zijn, terwijl het overige deel van den stam reeds in de Gouvernementslanden is georganiseerd, zal hunne beteekenis verminderen, naar mate de politieke organisatie van het geheele stamverband voortschrijdt. Zij zullen binnen de politieke organisatie van het stamverband, politieke enclaves worden. Van de talloze zelfbesturen, de z.g. landschappen, op Java en op de eilanden daar buiten, zijn eigenlijk slechts weinige van staatkundige beteekenis. De meesten zijn zoo gering in omvang, in bestuursvermogen en ontwikkeling, dat eene verheffing tot regentschap of deel van een regentschap als deel van de organisatie der gouvernementslanden, in alle opzichten eene verbetering mag worden genoemd.

De tegenwoordige positie der landschappen berust op het contract met de Nederlandsche Regeering. Volgens die positie bestaat de band tusschen de Regeering van Nederland en de Regeering van het landschap, met den Gouverneur-Generaal en het Hoofd van gewestelijk bestuur als intermediair. Die positie zal bij het doorvoeren der voorgestelde staatkundige hervormingen niet ongewijzigd kunnen blijven. Terwijl er bij die nieuwe staatsinrichting geen aanleiding bestaat deze landschapsregeeringen van de vertegenwoordigingen bij het Nederlandsch bestuur in Indië uit te sluiten omdat zij een integreerend deel van het geheele Indische staatswezen vormen, zoo is er toch ook geen aanleiding hun daarin als semi-souverein te behandelen. Waar tegenwoordig de Regeering en de regeeringsvorm op den achtergrond treden tegenover de persoonlijkheid van het geheele volk, zullen bij de staatsregeling van Indië in de eerste plaats de volken worden gezien; de Javanen, de Maleiers enz. en wordt het van secundaire beteekenis dat b. v. een deel van het Javaansche volk in de zelfbesturen der Vorstenlanden is georganiseerd. Wanneer aan

het geheele Javaansche volk der gouvernementlanden, autonomie wordt gegeven in de regentschappen waarin het bestuurlijk is georganiseerd, is er geen aanleiding een belangrijk onderscheid te maken tusschen de Javanen die tot de Gouvernementslanden behooren en die welke tot de zelfbesturen behooren. Waar de Indische Regeering bij hare staatkunde in de eerste plaats het geheele Javaansche volk behoort te zien, is er geen aanleiding de vorstenlandsche zelfbesturen anders te zien, dan als hoogere phase van politieke concentratie dan de regentschappen, dus als eene formatie die overal in de Gouvernementslanden zal ontstaan, als de regentschappen zich gaan vereenigen tot het residentiegebied waarbinnen zij zijn gelegen. Hier doet zich de beteekenis van de hoogere staatsvorm, welke door de voorgestelde hervormingen zal worden bereikt, duidelijk voelen. Terwijl men tot nog toe in de eerste plaats de Javaansche vorsten zag en het overwegend groote deel van het Javaansche volk dat in de Gouvernementslanden leefde als volstrekt onmondig behandelde, ziet de nieuwe staatkunde in de eerste plaats het geheele Javaansche volk en ziet in de zelfbesturen onder eigen vorsten slechts bijzondere organisaties binnen het geheele Javaansche volk, die zich alleen een recht op voortbestaan kunnen verzekeren, als zij zorgen in ontwikkeling gelijke tred te houden met de ontwikkeling der politieke formaties van het Javaansche volk in de Gouvernementslanden. Van dit standpunt gezien ligt hunne toekomst niet in isolement, in een vasthouden aan de semi-souvereiniteit en het rechtstreeksch contact met de Indische Regeering, maar ligt die toekomst in deelneming aan het provinciale bestuur. Al ware aan de vertegenwoordigers der belangrijke zelfbesturen een zetel in de provinciale vertegenwoordiging te w a a r b o r g e n, zij behooren in de vertegenwoordiging overigens geen bevoorrechte plaats in te nemen. Hunne hoogere phase van politieke concentratie zal daarin worden erkend dat zij — althans de belangrijkste — een eigen vertegenwoordiger in de provinciale raad zullen hebben terwijl die eigen vertegenwoordiger voor de regentschappen slechts zal worden toegestaan voor de gezamenlijke regentschappen van één residentie. Daarentegen zou het onjuist zijn de zelfbesturen, n a a s t de provinciën, in de centrale vertegenwoordiging toe te laten; hunne invloed zou dan belangrijk grooter zijn dan hunne beteekenis. Voor semi-souvereiniteitskwesities, voor belangen der vorsten enz. ware het rechtstreeksch contact tusschen de Indische Regeering en zelfbestuursregeering te handhaven, maar ovrigens zullen die zelfbesturen verstandig doen zich aan de provinciale Regeeringen en regelingen te onderwerpen. Doen zij dit niet — en zij behooren dit u i t e i g e n i n z i c h t te doen — dan zal de tegenwoordige verhouding tot de Indische Regeering en tot den provincialen Gouverneur en Resident als hare vertegenwoordigers, blijven bestaan met alle risico dat zij in ontwikkeling achter zullen blijven en dat de bevolking, met verwerping van het vorstengezag, zelf inlijving bij de gouvernementlanden zal vragen, dan wel dat

de Indische Regeering, op grond van hare internationale verantwoordelijkheid voor wanbestuur, die inlijving door een machtshandeling zal tot stand brengen. Nemen zij echter deel in de provinciale vertegenwoordiging dan is het niet uitgesloten dat zij daardoor tevens deel zullen nemen in de centrale vertegenwoordiging, terwijl uitnemende toewijding aan de groot-Nederlandsche zaak in Indië, aan op den voorgrond tredende personen zelfs den weg tot het buitengewone lidmaatschap van den Raad van Indië kan openen. Het voortbestaan der landschappen, in het bijzonder van hunne erfelijke vorsten, hangt geheel af van het vermogen dier vorsten zich, naar hunne reële beteekenis, in het geheele Indische staatswezen te voegen en hunne landen in ontwikkeling gelijk te doen blijven aan de omringende Gouvernementslanden. Doen zij dit niet dan zullen zij voor hunne handving noch op de steun der Regeering, noch op die van het eigen volk mogen rekenen. De Regeering zal door overwegingen van staatsbelang, zelfs van internationaal belang, de hand van hun aftrekken; het volk zal door de autonomie in de omringende landen worden geprikkeld zich eene gelijke politieke vrijheid te verwerven.

AANHANGSEL: de organisatie van de centrale Regeering en van de wetgevende macht in Nederlandsch-Indië.

Wanneer de verhouding van Nederland tot Indië volgens de boven ontwikkelde beginselen wordt gezien, zal eene schetsmatige uitwerking van de organisatie van de centrale Regeering en van de wetgevende macht voor verder inzicht bevorderlijk zijn.

De Regeering van Nederlandsch-Indië zal volgens de ontwikkelde beginselen worden gezien als instituut van intermediair en daarom als gedelegeerde van de Nederlandsche Regeering, geïnfluenceerd door vertegenwoordigers van Indische belangen. Waar de Kroon in Nederland een deel vormt van de Regeering schijnt de meest juiste verhouding, Indië te doen *r e g e e r e n* namens de Nederlandsche Regeering en niet alleen namens de Kroon, doch voor beperkte regeeringsdaden van bestuur en rechtspraak, namens de Kroon te doen handelen. *O p p e r b e s t u u r* door de Kroon, omvat feitelijk niet de volledige macht van de *R e g e e r i n g* in Indië.

R e g e e r i n g. De Indische Regeering worde uitgeoefend door een Gouverneur-Generaal in zoodanige samenwerking met een Raad van Indië in gewone samenstelling dat voor alle volledige regeeringshandelingen een besluit van den Gouverneur-Generaal in rade noodig is, dat voor de gewichtige bestuurshandelingen een besluit door den Gouverneur-Generaal in rade moet worden genomen, maar dat de Gouverneur-Generaal bevoegd is onder motiveering van dat besluit af te wijken; dat voor minder gewichtige handelingen de Raad als regel wordt gehoord, maar de Gouverneur-Generaal vrij blijft, onder mededeeling van zijne beslissing, van het raadsadvies af te wijken. In wezen verandert niets aan den tegenwoor-

digen toestand die geen principieele fouten heeft, maar de zoo uitgebreide en belangrijke regeeringstaak van den tegenwoordigen tijd, laat niet meer toe dat de Gouverneur-Generaal de groote vrijheid tot persoonlijke beslissingen zal behouden die hij thans heeft. Het karakter van intermediair van de Indische Regeering brengt echter mede dat een beroep van den Gouverneur-Generaal op de Nederlandsche Regeering zoowel ten aanzien van regeeringshandelingen als van besluiten van de wetgevende macht altijd mogelijk moet blijven.

R a a d v a n I n d i ë. De Raad van Indië in gewone samenstelling behoude in beginsel dezelfde positie als tegenwoordig, doch neme een grooter aandeel dan thans in de Regeering. Het zal regel moeten worden dat de Gouverneur-Generaal zelf het voorzitterschap van het college vervult. Het college zal niet uitsluitend uit Nederlanders behoeven te bestaan; ook aan Indiërs kan een plaats worden gegeven mits het worde begrepen dat die Indiërs daar niet zitten als politieke vertegenwoordigers van eene bepaalde volksgroep, maar als kenners der inheemsche samenlevingen en belangen, terwijl hunne volstreckte toewijding aan de zaak van Nederland in Indië vast moet staan. Zouden zij die toewijding in hunne overtuiging niet kunnen vinden dan zouden zij niet in de organisatie van het Nederlandsche bestuursintermediair thuis behooren, maar in de inheemsche staatkundige lichamen. Zoover leden van den Raad tevens Departementshoofden zijn (zie hierna) brengt de geheele gedachtengang mede dat deze functies alleen door de Nederlandsche leden zullen worden vervuld, terwijl uit dien gedachtengang ook volgt dat de Indiërs altijd eene minderheid dienen te vormen.

Het wordt wenschelijk geacht het college met een aantal buitengewone leden uit te breiden, zoowel om verdienstelijke niet-ambtelijke elementen der Indische samenleving te kunnen eeren in deelneming aan de regeeringstaak, als om den Landvoogd de gelegenheid te geven tot persoonlijk en vertrouwelijk, maar desniettemin verantwoordelijk overleg met de meest ervaren en vooraanstaande personen der Indische samenleving. Er zal ten aanzien van de aanwijzing dier buitengewone leden ongetwijfeld een zekere traditie ontstaan; men denke b. v. aan de president van de Javasche Bank enz. Het ware aan te bevelen, zoowel gewone als buitengewone leden voor een bepaald aantal jaren te benoemen en de herbenoeming van nieuwe overweging te doen afhangen. Onder de buitengewone leden zal een plaats aan Indiërs moeten worden ingeruimd onder dezelfde gezichtspunten als bij de gewone leden. De normale verhouding tusschen gewone en buitengewone leden dient die van gelijk aantal te zijn, maar een zekere vrijheid dient aan de Kroon gelaten om ten aanzien van buitengewone leden een plaats onvervuld te laten, dan wel het aantal uit te breiden. Terwijl het de bedoeling is dat de gewone leden den Gouverneur-Generaal bij de dagelijksche uitoefening van de Regeering bijstaan,

zullen de buitengewone leden als regel alleen in functie treden als zij deelnemen aan de wetgevende vergadering. In bijzondere gevallen echter ook als de Gouverneur-Generaal zoo gewichtige regeeringsdaden moet verrichten dat hij eene veelzijdiger beschouwing wenscht dan de Raad in zijne gewone samenstelling vermag te geven. De vergaderingen van de Raad van Indië, zoowel gewone als buitengewone, zullen niet openbaar kunnen zijn.

Wetgevende macht. Gedachtig aan het karakter van intermediair dat zoowel de Indische Regeering als de wetgevende macht in Indië moeten behouden zal geen tegenstelling tusschen Regeering en vertegenwoordigend lichaam behoeven te bestaan, maar kan de wetgevende macht worden opgedragen aan een lichaam dat zich constitueert uit de leden der Regeering in den meest uitgebreiden zin, zoover zij door de Kroon worden benoemd als dragers der machten, emaneerende uit Nederland en uit de vertegenwoordigers der provinciën als dragers der machten, emaneerende uit Indië. De vertegenwoordigers der provinciën zullen zijn Nederlanders en Indiërs, uit en door de provinciale raden gekozen, de Nederlanders door de Nederlanders, de Indiërs door de Indiërs, in gelijke aantalsverhouding als in de provinciale raden bestaat. Het totaal aantal der provinciale vertegenwoordigers dient dat der vertegenwoordigers van de centrale Regeering niet te overtreffen.

Het vertegenwoordigende lichaam voor geheel Indië zal eene beperkte taak hebben. Waar aan de eene zijde de belangrijke wetten voor geheel Indië in Nederland zullen worden vastgesteld en ook daar de algemeene begrooting zal worden behandeld; waar aan de andere zijde in de provinciën eigenlijk alles zal worden behandeld wat specifiek Indisch is, blijft aan de centrale wetgevende macht voornamelijk het onderzoek der provinciale begrootingen, de bespreking der algemeene begrooting tot advies aan den Landvoogd, de bespreking der algemeene politiek en voorts de Indische landswetten, zoover zij niet in aanmerking komen om in Nederland te worden vastgesteld. Die beperking van de taak sluit geheel aan bij de ervaring dat de bekwaamste niet-ambtelijke leden — dus de vertegenwoordigers der provinciën en de buitengewone leden van den Raad van Indië — op den duur alleen tot medewerking aan de centrale openbare zaak zullen zijn te bewegen, als zij slechts korten tijd hunne bezigheden behoeven te verlaten. Aan beroepspolitici bestaat in een instituut van intermediair geen behoefte. De vergaderingen zullen als regel openbaar zijn.

De korten duur dat het centrale wetgevende lichaam bijeen kan zijn, maakt dat ook op wetgevend gebied eene belangrijke taak aan de Regeering (Gouverneur-Generaal met Raad van Indië in gewone samenstelling) moet worden overgelaten. Zelfs de buitengewone leden zouden zelden vrij zijn om geregeld aan de Regeering deel te nemen. De waarborg voor

overeenstemming met het wetgevende lichaam zal dan daarin gevonden moeten worden, dat dit lichaam steeds bevoegd zal zijn alle zaken op wetgevend gebied, die reeds door den Gouverneur-Generaal in rade zijn geregeld, op nieuw te regelen.

In de ontworpen organisatie is geen plaats voor een college als de Raad van State in Nederland. Een dergelijk college schijnt meer op zijn plaats, behalve bij de rijksregering, bij eventueele regeeringen der Indische autonome volken, dan bij eene Regeering die het karakter van intermediair moet dragen. De Raad van Indië dreigde die richting op te gaan, maar is de laatste jaren weer meer in de Regeering opgenomen. Vooral als de kernen van Indisch bestuur in de provinciale Regeeringen worden gelegd zal de Raad van Indië niet eenzijdig tot een Raad van State moge worden gemaakt, maar zal hij in zich zoowel de functies van dat college als de functie van de Raad van Directeuren moeten vereenigen.

Departementen van Algemeen Bestuur. Ten aanzien van de departementen van algemeen bestuur dient opgemerkt dat bij de uitgebreide taak die aan de provinciale Regeeringen als kernen van bestuur toevalt, het aantal der departementen bij de centrale Regeering kan verminderen. Terwijl een departement van binnenlandsch bestuur overbodig wordt, is het voor de behandeling van de weinige, maar zeer gewichtige bestuurszaken die de aandacht van den Landvoogd zelven vereischen, noodig een bureau voor algemeen bestuur als het restant van het departement van binnenlandsch bestuur te behouden. Wanneer tevens eene behoorlijke behartiging van de buitenlandsche aangelegenheden wordt nagestreefd, ware dit te bereiken door deze beide aangelegenheden te verbinden en een „Bureau voor Buitenlandsche Zaken en Algemeen Bestuur” in te stellen. Departementen als die van Oorlog en Marine blijven geheel bij de centrale Regeering, ook die van Justitie, Financiën, Verkeerswezen, zij het ook in geringer omvang. Hoever de afwenteling kan gaan op de provinciale Regeeringen is eerst bij uitwerking der organisatie te zeggen, maar waar altijd eenige centrale bemoeienis met vele zaken zal blijven bestaan, verdient het aanbeveling de minder belangrijke departementen of bureau's, waarvan het grootste deel der werkzaamheden door de provinciale Regeeringen wordt verricht, al of niet vereenigd onder leden van den Raad van Indië te plaatsen. Voor onderwijs, voor landbouw, voor openbare bouwwerken, zijn bij de centrale Regeering slechts bureau's van bescheiden omvang noodig om het verband tusschen het provinciale werk te behouden.

Algemeene Secretarie. De algemeene secretarie blijve gehandhaafd voor de eenheid in de formeele behandeling van zaken en voor de aanraking tusschen de Regeeringen in Nederland en in Indië.

Algemeene Rekenkamer. Deze instelling blijft uit der aard bestaan.

De leden van den Raad van Indië, zoowel gewone als buitengewone; de hoofden van de zelfstandige departementen van algemeen bestuur, de president der Rekenkamer dienen door de Kroon te worden benoemd; de hoofden van het bureau voor buitenlandsche zaken en algemeen bestuur en van de algemeene secretarie door den Gouverneur-Generaal.

Raad van Directeuren. Wanneer het zwaantepunt van het bestuur in de provinciën wordt gelegd en wanneer daardoor enkele departementen bij de centrale Regeering van weinig beteekenis zullen worden, wordt de beteekenis die de Raad van Directeuren nu zou kunnen hebben, principieel minder. Hij zal niet voldoende onderscheiden zijn van den Raad van Indië en gedeeltelijk worden vervangen door den Gouverneur-Generaal met zijn bureau voor algemeen bestuur. Zoover na de ontworpen organisatie van de centrale Regeering een leemte blijft bestaan in de samenwerking van de organen van die Regeering, zal de vrije hanteering van zijne organisatorische bevoegdheid voor den Landvoogd het middel moeten zijn om deze leemte aan te vullen. Indien daarbij slechts het karakter van intermediair in het oog wordt gehouden, zal dit geen moeilijkheden geven.

Hoofdplaatsen. Het is hier de plaats een enkel woord te wijden aan de kwestie van de hoofdplaatsen. De tegenwoordige toestand waarbij de meeste departementen te Batavia zijn, waarbij echter ook Buitenzorg en Bandoeng belangrijke departementen hebben en waarbij de Landvoogd te Buitenzorg resideert en aldaar ook de algemeene secretarie is gevestigd, is verkeerd. Het persoonlijk contact wordt te moeilijk. De meest voor de hand liggende regeling, aansluitende aan de geheele ontwikkelde organisatie is, dat Bandoeng de zetel van de centrale Regeering wordt waar de Gouverneur-Generaal, de gewone leden van den Raad van Indië, de centrale departementen, het bureau voor buitenlandsche zaken en algemeen bestuur en de algemeene secretarie gevestigd zullen zijn. Een dergelijke plaatsing van de Regeeringszetel buiten de centra van handel, industrie enz. komt veel voor (Washington, Camberra, Delhi). Te Bandoeng zal ook het wetgevende lichaam vergaderen.

De provinciale hoofdplaatsen dienen zooveel mogelijk in de centra van het maatschappelijk leven gevestigd te zijn, om het volle leven op de Regeeringen te doen inwerken. Voor Java is Batavia, voor Celebes Makasser, voor Borneo Bandjermasin aangewezen. Voor Sumatra en Nieuw-Guinea is twijfel mogelijk. Medan ligt wel wat te ongunstig evenals Padang, terwijl Palembang ook bezwaren heeft. Wellicht zal niet vermeden kunnen worden eene nieuwe hoofdplaats te stichten. Er zal dan

voldaan moeten worden aan de eischen van gemakkelijk verkeer naar alle richtingen; goede strategische ligging; liefst ook toekomst als industrie en landbouwcentrum terwijl ook aan hygiënische eischen zal moeten worden voldaan. Voor Nieuw-Guinea schijnt Manukoari of Ambon aangezien, maar zal dit nader moeten worden overwogen.

2. Het overwicht van het Nederlandsche gezag in de koloniale sfeer.

Het handhaven van het overwicht van het Nederlandsche gezag in alles wat de autonomiën der inheemsche volken te boven gaat, is het gevolg van de noodzaak de Nederlandsche Regeering in Indië als instituut van intermediair te handhaven. Terwijl dit als eisch van rijksverband moet gelden, moet tevens worden erkend dat de beperkte omvang van de overheidstaak die binnen het vermogen van de autonomiën der inheemsche volken valt, nog eene uitgebreide taak doet toevallen aan het Nederlandsche gezag. Al is daarom de eisch tot behoud van het karakter van intermediair de voornaamste, zeer belangrijk is toch ook de eisch dat het Nederlandsche bestuur in Indië eene zoo groot mogelijke doeltreffendheid hebbe. De organisatie zal met beide eischen rekening dienen te houden.

a. De Provincie.

Er is in dit hoofdstuk reeds op gewezen dat het voor het behoud van het verband van het geheele Rijk beslissend zal zijn dat het zwaartepunt van het Nederlandsch bestuur in Indië, niet wordt gelegd in het centrum, maar dat het wordt gelegd in de provinciën. Het zijn de provinciën, waarvan er een vijftal gevormd dienen te worden (zie ook hiervoor genoemde bundel „koloniaal-staatkundige studiën”, in het bijzonder het eerste deel) die de kernen van het Nederlandsche bestuur in Indië zullen zijn, terwijl het centraal bestuur over Indië in d'er voege wordt gedacht, dat de principieele wetgevende macht, vooral het budgetrecht, in Nederland bij Regeering en Staten-Generaal ligt, en de uitvoerende macht in Indië bij den Gouverneur-Generaal. Het zijn de provinciën die, met handhaving van het karakter van instituut van intermediair, tot eene ontplooiing moeten worden gebracht, die zowel een groote doeltreffendheid van bestuur waarborgt, als de ingezetenen bevredigt door hun gelegenheid te geven aan de algemeene bestuursstaak mede te werken.

De handhaving, ook in de provinciale Regeering, van het karakter van instituut van intermediair eischt dat geen autonomie zal bestaan en dus het Nederlandsche uitvoerende gezag of het centrale gezag in Indië zich, zoo zij het noodig achten, in de provincie kunnen doen gelden; dat dus de Gouverneur, als hoofd van de provincie, aan den Gouverneur-Generaal verantwoordelijk is. Die handhaving eischt tevens dat de ver-

tegenwoordiging van de inwoners bij de provinciale Regeering niet de tendens zal hebben het eigenlijke gezag in de provincie te worden. Het zal dus geen vertegenwoordiging mogen zijn die onder een eigen voorzitter, los van de provinciale Regeering staat; geen vertegenwoordiging waarvan de leden rechtstreeks uit de ingezetenen van de provincie worden gekozen of benoemd; en geen vertegenwoordiging die over het budget beslist. Al zullen deze eischen, bij eerste kennisneming, als beperking worden gevoeld, zij zijn uitvloeisel van het allesoverheerschende rijksbelang en dienen daarom geëerbiedigd te worden. Maar overigens kan de provinciale Regeering zoo goed mogelijk worden uitgerust. Het karakter van eigenlijke kern van het Nederlandsch bestuur worde erkend door eene provinciale Regeering te onderscheiden, haar daarmede kwalitatief op gelijke lijn als de centrale Regeering plaatsende, maar over beperkter gebied. Het hooge peil van de provinciale Regeering worde erkend door de benoeming van den Gouverneur door de Kroon; door de vorming van departementen van provinciaal bestuur. De invloed der ingezetenen is kwalitatief gedacht, dus niet als uitvloeisel van de wil der bevolking als geheel. Uit overweging dat de vertegenwoordiging geen autonoom karakter kan en mag dragen is de aantalsverhouding tusschen Nederlanders en Indiërs niet essentieel. Het intellectueele en economische overwicht der Nederlanders zal echter in de eerste tijden ook wel een overwicht naar aantal ten gevolge hebben, waarbij men echter steeds indachtig moet zijn dat in de regentschappen reeds een volledig bestuur en volledige vertegenwoordiging door Indiërs bestaat. Wordt echter de drang der Indiërs tot grooter aantalsverhouding in de provinciale raad zeer groot, dan kan tot gelijke aantallen van Nederlanders en Indiërs worden overgegaan. Echter niet verder. De behoefte aan overwicht der Indiërs in den raad is een symptoom van de noodzaak hunne autonomiën uit te breiden; de provinciale raad vermijde dus een overwicht der Indiërs, door overdracht van bevoegdheid aan hunne autonomiën, terwijl een enkele zetel in de provinciale raad wellicht door benoeming dient te worden vervuld, komt het voor dat die raad zal dienen te bevatten: burgemeesters en regenten; voorzitters van de voornaamste corporaties op het gebied van handel, landbouw en nijverheid, zoowel van Nederlandsch als inheemsch karakter, van werkgevers en werknemers en voorts een aantal gekozen leden. De gekozen Indiërs zullen dienen te zijn vertegenwoordigers der regentschappen en worden aangewezen door de regentschapsraden uit hun midden, waarschijnlijk voor de gezamenlijke regentschappen van één residentie één vertegenwoordiger. De gekozen Nederlanders kunnen eigenlijk rechtstreeks door de Nederlandsche ingezetenen worden gekozen, omdat de Nederlanders geen autonomiën hebben waar in zij als volk kunnen leven. Een dergelijke raad waarborgt een hooge doeltreffendheid van bestuur, maar heeft een weinig politiek karakter. Dit laatste is er slechts in beperkte mate ingelegd,

omdat anders het karakter van intermediair zou worden aangetast en ook, omdat het de bedoeling is dat de Indiërs hunne politieke drang in hunne autonomiën tot uiting zullen brengen en daardoor die autonomiën zullen ontwikkelen. Het aantal leden zal verschillend zijn, naarmate van de beteekenis van de provincie. Voor Java zijn een vijftigtal leden gedacht, voor Sumatra een veertigtal, voor Celebes en Borneo een dertigtal, voor de Molukken (of Nieuw-Guinea) een veertiental. Om nog verder aan het politieke sentiment tegemoet te komen en om het tevens mogelijk te maken dat de Raad zijne bijeenkomsten kan beperken, kan het met der tijd nuttig zijn uit de provinciale raad gedeputeerden te doen aanwijzen door de raadsleden zelve, — Nederlanders door Nederlanders, Indiërs door Indiërs — die den Gouverneur zullen bijstaan in de Regeering van de provincie. De werkring van dat college van gedeputeerden is gedacht ongeveer als de werkring van den Raad van Indië, met dien verstande dat het contact van Gouverneur en college steeds persoonlijk zal zijn. De invloed van dit college zal niet beslissend kunnen zijn, omdat dit niet is overeen te brengen met het karakter van intermediair dat de provinciale Regeering moet behouden en als uitvloeisel daarvan, met de verantwoordelijkheid van den Gouverneur aan den Gouverneur-Generaal.

AANHANGSEL: de uitgebreidheid der provinciën.

De uitgebreidheid der provinciën is reeds behandeld in het eerste deel van den bundel koloniaal staatkundige studies „de reorganisatie van het bestuur in Indië”. De vorming van een vijftal provinciën werd daarin aanbevolen, nl. Java, Sumatra, Borneo, Celebes, Molukken. Vooral de laatste twee zullen zijn saamgesteld uit een groot aantal eilanden, maar nimmer zal bij de provinciën een deeling van een eiland voorkomen.

De vorming van een klein aantal groote provinciën heeft vele voordelen. Van een staatkundig standpunt, in verband met de in vorige hoofdstukken ontwikkelde denkbeelden, verwezenlijken zij in de meest denkbare wijze de beginselen dat de band tusschen Nederland en Indië zal worden gehandhaafd door een centraal bestuur van beperkten omvang dat hoofdzakelijk vertegenwoordiger is van de belangen van het geheele Rijk in Indië, en dat de Nederlandsche bestuurstaak in Indië zal worden uitgeoefend in provinciën die tot eene groote bestuurskracht in staat zijn. Zij maken de scheiding mogelijk tusschen de aangelegenheden die het Rijk aangaan en de aangelegenheden die alleen het Nederlandsche bestuur in Indië betreffen, door die aangelegenheden onderscheidenlijk bij de algemeene rijksbegrooting en bij de provinciale begrootingen te behandelen. Wanneer men wil scheiden rijksaangelegenheden en Indische aangelegenheden dan is het niet voldoende dit te willen of eenige zaken speciaal te noemen, maar dan moet men die verschillende aangelegenheden bij verschillende politieke organisaties onderbrengen. Wanneer men de provin-

ciale Regeeringen voor de behartiging der eigenlijke Indische aangelegenheden aanwijst, de centrale Regeering voor de rijksbelang in Indië, dan is het duidelijk dat hoe grooter de provinciën zijn, hoe meer in Indië zelf kan worden behandeld en ter beslissing gereed gemaakt. Hoe meer dit het geval is, hoe meer de centrale Regeering het hooge, onpartijdige en bezonnen standpunt kan innemen, dat voor het prestige van die Regeering zoo onmisbaar is. Ook maken de groote provinciën mogelijk dat de Gouverneur-Generaal een Nederlandsch staatsman kan zijn, wiens taak als regel, naast het algemeen bestuur, de doorvoering van eene belangrijke staatkundige aangelegenheid zal insluiten. In de tegenwoordige omstandigheden is dit voor een Gouverneur-Generaal die geen ruime koloniale ervaring bezit, vrijwel uitgesloten; de dagelijksche bestuursvoering eischt al zijne krachten en zelfs dan ontstaat nog een weinig gewenschte mederegeering door onverantwoordelijke personen. Is de dagelijksche bestuursuitoefening door ervaren Gouverneurs in de provinciën gewaarborgd, dan kan een Gouverneur-Generaal zich aan zijne eigen taak wijden, zonder zijne aandacht voortdurend aan een groot aantal gewesten en departementen te moeten geven.

De groote provinciën verdienen boven gemiddelde en kleine de voorkeur, omdat zij grooter zijn dan het stamgebied van eenig volk in Indië. Zij geven daarmede eene groote stabiliteit aan het Indische staatswezen, doordat zij hun reden van bestaan onverzwakt behouden, ook al groeit de autonomie van eenig volk, zelfs van het groote Javaansche volk, tot de volle omvang van het stamgebied. Er wordt ook elders op gewezen dat de groei van de autonomie tot de omvang van het stamgebied zeer natuurlijk is, dat daarentegen een verdere groei zeer moeilijk zal gaan. Vallen de provincies daarentegen samen met de stamgebieden of zelfs, deelen zij die stamgebieden, dan ontstaan verschillende moeilijkheden. Het autonoom bestuur der inheemsche volken valt dan samen met het provinciaal bestuur van het Nederlandsche gezag. Waar echter deze beide principieel verschillende bestuursvormen hebben — de een fungeert als bestuurlijk intermediair, de ander is orgaan van een groep, van een staatkundige persoonlijkheid — ontstaat een botsing die alleen kan worden voorkomen door het Nederlandsche provinciale bestuur op te heffen, met het gevolg dat nog alleen het centraal bestuur als instituut van intermediair zou overblijven. Waar de centrale begroting in Nederland moet blijven, krijgt men dan de ongewenschte toestand dat veel te veel in Nederland moet worden beslist of dat men het centraal bestuur in Indië toch een karakter gaat geven dat het rijksverband verzwakt. Men meene niet die moeilijkheden te kunnen ontgaan door de gemiddelde of kleine provinciën dadelijk eene autonomie en de daarbij behorende bestuursvorm te geven. Het is onmogelijk, zij missen de voorwaarden tot autonomie. Ook mag niet voorbij worden gezien dat provinciën die dadelijk het geheele stamgebied omvatten, eene sterke nationalistische prikkel in zich dragen en

ambitieuze personen ertoe kunnen verleiden de nationale affecten sterker te prikkelen dan met de cultureele en economische ontwikkeling der bevolking en met de harmonie tusschen Nederlandsch oppergezag en Indisch autonoom gezag overeenkomt. Het mag ook niet worden voorbij gezien dat thans eene provinciale indeeling volgens landaarden nog bijna niet mogelijk is, maar tevens dat eene door vertegenwoordiging gestabiliseerde indeeling zeer moeilijk is te wijzigen. Zoolang een territoriaal gebied alleen ambtelijk wordt bestuurd, is het in zijne indeeling gemakkelijk te wijzigen, maar is de indeeling door de deelneming der inwoners aan de bestuurstaak in de oogen van die inwoners tot een wezenlijk iets geworden, dan is wijziging zeer bezwaarlijk.

Middelmatige of kleine provinciën zullen nauwelijks eene decentralisatie van beteekenis ten gevolge hebben. Het is eene algemeene ervaring dat alles wat niet onder echte autonomie valt, zich naar de kern van 't Landsbestuur richt; voor autonomie ontbreken echter in de provinciën de voorwaarden. Zijn de kernen van Indisch bestuur de groote eilandprovinciën en ligt de kern van het geheele staatswezen in Nederland, dan wordt inderdaad het centraal bestuur ontlast omdat alle Indische aangelegenheden voor beslissing op de vijf provinciale Regeeringen zijn aangewezen. Blijft de kern van het staatswezen daarentegen bij de centrale Regeering in Indië, dan blijven de provinciën zwak en zullen alleen tot gevolg hebben dat zij eene instantie meer vormen; dat zij de bestuurstaak automatisch uitbreiden zonder dat zij het centraalbestuur ontlasten. Toch is de beheersching van de bestuursintensiteit in de koloniale sfeer de eerste voorwaarde om eene ontwrichting in personeelen en financieelen zin te voorkomen. In de autonomiën van de bevolking zullen, tegelijk met de behoefte aan bestuursintensiteit, ook het ambtenaarschap en de geldelijke middelen zich ontwikkelen; zij vormen een in zich zelf evenwichtig geheel. Maar in de koloniale sfeer; in het instituut van intermediair dat door de centrale Regeering, de provinciën en residenties wordt gevormd, moet de bestuursintensiteit zeer welbewust worden beheerscht, omdat de drang naar bestuurswerkzaamheid daar abnormaal groot is, de middelen voor die werkzaamheid, zoowel in personeelen als financieelen zin, abnormaal gering. Het is de steeds dreigende verstoring van het bestuurlijk evenwicht dat zulk eene groote opmerkzaamheid van een koloniale Regeering vergt. Reeds de vorming van vijf groote provinciën, waarvan de belangrijkste in ieder geval goed geoutilleerd moeten zijn, zal reeds zeer hooge eischen stellen aan personeelsvoorziening en geldmiddelen omdat — dit houde men steeds in het oog — de zg. koloniale sfeer in zijne economische productie door het absentisme wordt beheerscht en tegenover het relatief gering aantal producenten een relatief groot aantal economisch niet-produceerende elementen omvat. Blijft de centrale Regeering in Indië de kern van het bestuur en worden tevens een groot aantal provinciën of gouvernementen geschapen, dan wordt de personeelsvoorziening bijna on-

uitvoerbaar, evenals het handhaven van een financieel evenwicht. De Nederlandsche bestuurstaak in Indië is er een van qualiteit, die alleen kan rendeeren bij een relatief gering aantal ambtenaren van groote bekwaamheid en met weinig behoefte aan contrôle. Met vele middelmatige ambtenaren die weinig presteeren, veel leiding en contrôle behoeven, is geen koloniaal bestuur bestaanbaar. Wanneer er dus gedecentraliseerd moet worden — en dit is onvermijdelijk omdat de centrale departementen te groot worden, nu reeds om onder-directeuren vragen en het rendement van een departement met zijn groei steeds daalt — dan is die decentralisatie toelaatbaar als tegelijk met het vormen der provinciën, ook de regeeringstaak kan worden verlegd. Zijn de provinciën daartoe niet groot genoeg, dan wordt de taak der centrale Regeering niet noemenswaardig verminderd, maar wordt wel, als het ware automatisch, de Nederlandsch-koloniale bestuursintensiteit verhoogd tot een graad die het personeels- en middelenvraagstuk onoplosbaar doet worden.

De groote eiland-provinciën werden reeds van af het begin aanbevolen van een verkeersstandpunt. Inderdaad heeft in dit opzicht de groote provincie alle voordeelen boven provinciën, die de groote eilanden deelen. Het verkeerswezen vindt in het eiland zeer karakteristiek zijne begrenzing. Toch verdient de eiland-provincie ook uit bestuurlijk standpunt de voorkeur. Er bestaat reeds een onmiskenbaar streven de aangelegenheden van b. v. Sumatra als een geheel te zien, zoowel van regeeringszijde als, zij het ook nog vaag, van de zijde van de bevolking. Het zou ook inderdaad wel vreemd zijn als bij de organisatie van het Nederlandsche bestuur in Indië het insulaire karakter geheel zonder invloed op die organisatie bleef en tot eene indeeling werd besloten die het Nederlandsche standpunt, dat een algemeen standpunt is, prijs gaf voor het inheemsch-autonome standpunt, dat een plaatselijk standpunt vertegenwoordigt. Het algemeene Nederlandsche standpunt komt ook bij defensie overwegingen tot uiting. De algemeene defensie van Indië rekent ook in hooge mate met de natuurlijke insulaire gesteldheid. Wanneer de mogelijkheid wordt overwogen dat de onderlinge verbinding der eilanden verbroken zal kunnen worden; wanneer dus de mogelijkheid van een zeer zelfstandige verdediging der afzonderlijke eilanden moet worden beoordeeld, zal het van groote waarde zijn als het militaire bestuur, dat dan uit der aard het geheele geïsoleerde eiland zal omvatten, daarbij kan steunen op eene reeds bestaande organisatie van het civiele bestuur over het geheele eiland. Wanneer op eilanden als Sumatra, Borneo, Celebes en in menig opzicht ook op Java zelf, het civiele bestuur bij dreigend oorlogsgevaar gereorganiseerd moet worden om het geheele eiland te omvatten, omdat de provinciën dit niet doen en slechts via de centrale Regeering contact met elkaar hebben, zal er waarschijnlijk groote desorganisatie en bestuurlijke impotentie ontstaan, juist als goede werking zoo hoog noodig is. Voor groote provinciën pleit voorts dat zij eene uitrusting met departementen

toelaten, waardoor enkele departementen van het algemeen bestuur geheel opgeheven kunnen worden en andere tot een bureau kunnen worden verminderd. Deze groote provinciën laten ook de onderscheiden diensttakken de zoo gewenschte vrijheid in het vaststellen der dienstkringen voor inspectie, voor technische doeleinden. Provinciën of gouvernementen, die zich nu reeds in hoofdzaak naar de landaarden richten, worden daardoor genoodzaakt de organisatie der technische diensten daarnaar te richten, zonder dat er eigenlijk eenig reëel verband bestaat.

De vorming van groote provinciën die met de groote eilanden samen vallen, verdient in hooge mate aanbeveling omdat de doorvoering der bestuurshervorming daarbij zoo eenvoudig wordt en omdat zij geen verandering brengen in dat deel van het Nederlandsche bestuur, dat binnen de gezichtskring van de bevolking valt en wat voor haar de drager van het plaatselijk gezag is. De residentie blijft gehandhaafd en men kan niet genoeg waarde hechten aan dit element van gezags- en bestuurstraditie, nu alles aan zoo sterke wijziging is onderworpen. De doorvoering der hervorming wordt in hoofdzaak bereikt door in de plaats van het departement van binnenlandsch bestuur met de afdeeling voor de bestuurszaken der buitengewesten, vijf provinciale Regeeringen te organiseeren. De reorganisatie der andere departementen is van secundaire aard, vergeleken bij deze wijziging.

De bestuurshervorming door middel van het scheppen van groote eiland-provinciën is de oorspronkelijke conceptie, die in harmonie is met de conceptie der regentschapsautonomie. Men zij daarom zeer voorzichtig en wijk niet dan onder zeer klemmende argumenten van die conceptie af. De driedeeling van Java en Sumatra ontstond in een tijd dat niet aan die autonomie werd gedacht en alleen decentralisatie het doel was. Toen had zij reden van bestaan, nu zou zij de harmonieuze en daardoor effectieve aansluiting van Nederlandsch opperbestuur met Indisch autonoom bestuur, onmogelijk maken.

b. De Residentie.

Het tegenwoordige gewest, de residentie, is gedacht als afdeeling van de provincie. Waar de provinciën zeer groot moeten zijn, moeten ook de afdeelingen groot zijn. Bovendien zou eene kleine afdeeling haar bestaan niet kunnen rechtvaardigen tegenover de regentschappen. Terwijl de provincie zeer goed geoutilleerd zal worden met departementen, is het de bedoeling dat de residentie de kleinste formatie zal zijn waarin het Nederlandsche bestuur zich nog tot eene bestuurseenheid vormt. Het bestuur zal worden gevoerd door een Resident met assistent-residenten of controleurs tot bijstand en voorts met ambtenaren voor speciale diensten. De gewestelijke raad (dan afdeelingsraad geworden) kan blijven bestaan, maar zal een zeer beperkt karakter dragen. Wel ver-

dient het echter aanbeveling alle gewestelijke leidende ambtenaren tot een bestuurscollege te vereenigen om het onderling contact te bevorderen en plaatselijke zaken, plaatselijk tot afdoende formuleering te brengen. Het zeer persoonlijk karakter dat het residentie bestuur op vele plaatsen nog draagt, dient overal te vervallen. De Raad, die hetzelfde karakter moet dragen als de provinciale raad kan, als maximum, voor de helft uit Indiërs zijn samengesteld. Ter voorkoming van misverstand zij er echter op gewezen dat het verminderen der Nederlandsche bestuursambtenaren in aantal, geen beginsel of doel mag zijn, zooals zoo dikwijls wordt aangenomen. Hun aantal moet uitvloeisel zijn van de verdeling der geheele staatswerkzaamheid tusschen het Nederlandsche bestuur en het bestuur der autonomiën. In eene periode van langzame ontwikkeling zal het Inlandsche element het Nederlandsche geleidelijk vervangen, zoodat inderdaad eene vermindering van het aantal Nederlandsche bestuursambtenaren plaats heeft. Maar bij sterke ontwikkeling van Indië is het zeer goed mogelijk dat de autonomiën alle krachten zullen absorbeeren en daarenboven nog eene uitbreiding der Nederlandsche ambtenaren noodig zal zijn. Door de benoeming van burgemeesters is dit de laatste jaren inderdaad het geval geworden. Het ambtelijk ontvoogdingsproces, dat in de oude koloniale staatkunde eene toenemende eisch was, verliest zijne beteekenis als het Inlandsche bestuur orgaan is geworden van het autonome regentschap.

c. De Gemeente.

Wanneer ten aanzien der gemeenten de vraag wordt gesteld welke plaats zij in het rijksverband innemen, dan dient het antwoord te zijn dat zij nog tot het Nederlandsche bestuur over Indië behooren m. a. w. dat zij in hunne organisatie onderworpen moeten zijn aan den eisch dat zij het karakter van intermediair van dat bestuur niet aantasten. Zij behooren nog tot die organisaties waar het gezag niet autonoom uit de vertegenwoordiging voortvloeit, maar het regeeringsgezag overheerscht, al moet dadelijk worden gezegd dat zij daartoe zoo veel mogelijk zullen dienen te naderen.

De Indische gemeenten behooren reeds daarom niet tot de autonome sfeer, omdat zij worden gevormd door twee geheel verschillende groepen, de Nederlanders en Indiërs, in zeer verschillend aantal en bovendien uit een aantal vreemdelingen. Autonomie veronderstelt eene gemeenschappelijke gedachte, maar moeilijk zal men die kunnen aannemen bij zoo verschillende groepen als Nederlanders en Indiërs. De gemeenten danken hun ontstaan aan eene plaatselijke nauwe verbinding van belangen van Nederlanders en Indiërs en dragen het stempel van Nederlandsche organisatie. Van een organisch gemeente leven is dan ook geen sprake, het is eene territoriale vereeniging van Nederlanders en Indiërs, die thans

nog bevredigend functioneert omdat de oude traditie van het allesbeheerschende Nederlandsche gezag de gemeentebesturen nog beheerscht. De Indische gemeenten hebben hunne oorsprong genomen in de groote steden, die door hunne handelsbelangen, hunne industrie, door hun karakter als regeerigins — of bestuurszetel, geheel het Nederlandsche stempel dragen en dit ook zullen moeten blijven dragen. Zij zijn als het ware steunpunten van het wereldverkeer en van wereldhandel en kunnen dit alleen blijven als zij een Nederlandsch-internationaal karakter behouden. De gemeentelijke organisatie is echter uitgebreid tot kleinere plaatsen, die niet door de kracht van het Nederlandsche handels- en industrieleven bestaan, maar als binnenlandsche bestuurszetel waarde hebben. Bij de ontwikkeling van het inheemsche leven zullen in die plaatsen de Nederlandsche belangen zoo op den achtergrond treden, dat de gemeenteraad weldra geheel inheemsch zal moeten zijn. Dan rijst de vraag of zij dan nog buiten de regentschappen, waarbinnen zij zijn gelegen, moeten blijven. Naar Nederlandsche opvatting behoort een gemeente tot het grootere landsgebied, waarbinnen zij ligt. Men ziet uit dit enkele voorbeeld dat het handhaven van de gemeenten in hun tegenwoordig Nederlandsch karakter, alleen is gewaarborgd als de Raad in meerderheid Nederlandsch is — wat moeilijk op den duur is te handhaven. De binnenlandsche gemeenten zullen spoedig onder eene Inlandsche raad staan; de groote gemeenten slechts zoolang niet, als het Nederlandsche rijksgezag de verhoudingen zoodanig regelt, dat het Nederlandsche overwicht is gewaarborgd. Daarmede wordt erkend dat zij nog tot de Nederlandsch-koloniale sfeer behooren; eene autonome gemeente is binnen enkele jaren een Inlandsche gemeente. Maar tevens blijkt hieruit dat de Indische gemeente eigenlijk is bedoeld als eene Nederlandsch-koloniale gemeente; dat daarnaast de stelijke gemeenten der Indiërs zullen ontstaan. Men kan toch moeilijk aannemen dat de Indiërs slechts in dorpen (desa's) zullen blijven leven; zij zullen toch wenschen in hun regentschap een hoofdstad te hebben, die niet buiten het regentschap valt. Men komt overmijdelijk tusschen de keuze: óf de gemeenten (steden) te erkennen als Nederlandsch-koloniale gemeenten, die ten slotte op de steun van het rijksgezag zijn aangewezen en daarnaast Inlandsche gemeenten (kotta's) te erkennen die binnen de regentschapsorganisatie vallen, of er zich bij neer te leggen dat alle gemeenten als autonomiën worden beschouwd, maar dan, bij uitbreiding van het kiesrecht, weldra onder eene Inlandsche raad zullen staan.

Wanneer wordt ingezien dat de tegenwoordige gemeenten zich in hun Nederlandsch karakter alleen kunnen handhaven als zij zich onder het rijksgezag plaatsen en zich niet, evenwijdig aan de regentschappen, tot de autonome sfeer rekenen, dan zal hunne organisatie op dezelfde beginselen moeten berusten als die van de provincie. Als grondbeginsel dus eerbiediging van het karakter van intermediair en dus de erkenning

van het Nederlandsche regeeringsgezag als het beslissende en regelgevende; de raad een kwalitatief karakter dragend en niet het hoofd van de gemeente vormend. De raad zal dan hoogstens voor gelijke deelen uit Nederlanders en Indiërs zijn saamgesteld, de Nederlanders door de Nederlanders, de Indiërs door de Indiërs gekozen, de burgemeester zal niet orgaan van den raad zijn en de gedeputeerden uit den raad zullen hem bijstaan, zonder hem evenwel te beheerschen. Die gemeente zal buiten en naast het regentschap staan. In zake het ambtenaarschap zal die gemeente niet vrij kunnen zijn, maar in principieele organisatie, in bezoldiging enz. de regelen moeten volgen die door de centrale Regeering voor het geheele Nederlandsche bestuur in Indië zullen worden gegeven.

De gemeenten der Indiërs, kotta's te noemen, zullen wel tot de autonomie worden gerekend; binnen de regentschappen zijn gelegen; hun raad kan geheel uit Indiërs bestaan; hun voorzitter kan orgaan van den raad zijn en de raad het hoofd van de gemeente. In de regeling van het ambtenaarschap zullen zij vrij zijn.

3. De autonomie der inheemsche bevolking onder verval van het ras criterium.

De erkenning van het recht van autonomie der inheemsche bevolking tot de grens van eigen bestuursvermogen is wel het fundamenteele beginsel van de staatkunde die het Indische staatswezen in de toekomst behoort te beheerschen. Reeds in 1912 ontwikkeld (zie de reorganisatie van het bestuur in Nederlandsch-Indië van den bundel „koloniaal-staatkundige studies") heeft dit beginsel in toenemende mate het Indisch regeeringsbeleid beheerscht, al heeft het door onvoldoend zuivere formuleering nog niet ten volle kunnen doorwerken. Het is het beginsel dat het Nederlandsch-koloniaal bestuur op hooger trap brengt, nadat de decentralisatie van 1903 in die richting machteloos was gebleken. Het is tevens het beginsel dat geheel met den aard van het Nederlandsche volk strookt en daardoor eene gemakkelijke samenwerking tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië waarborgt en begrip en waardeering van de Indische staatsinstellingen mogelijk maakt.

De autonomie gedachte is de verwezenlijking van het soort over soort en zij kan eerst tot volle ontwikkeling komen als de groep die de autonomie zal uitoefenen, reeds innerlijke samenhang heeft. Reeds het woord „zelf" beschikking wijst op het bestaan van eene politieke individualiteit, eene innerlijke gemeenschap, waarop dat „zelf" betrekking heeft. De innerlijke samenhoorigheid van de groep is primair; de organisatie van het bestuur er over secundair en uitvloeisel daarvan, terwijl rechtsgelijkheid tusschen de personen die het recht van autonomie uitoefenen, uitgangspunt van alles is. Het bestuur van een autonoom lichaam is een spontaan orgaan ervan en deze orgaanvorming kan alleen plaats hebben als reeds innerlijke samenhang bestaat. Men vereenigt zich b. v. niet om

een bepaald gebied te besturen — dit zou de decentralisatie van 1903 zijn — maar er is een groep samenhangende Inlanders die onder staatkundige autonomie wenschen te leven en waar dit in een modern staatswezen alleen kan als die groep zich aan een gebied bindt, wordt hun dit gebied i. c. het regentschap toegewezen. Die toewijzing heeft iets willekeurigs omdat de inheemsche volken zich onder het Nederlandsche bestuur hebben uitgebreid zonder genoodzaakt te zijn geweest eigen bestuursorganen te vormen. Die orgaanvorming moet thans weer plaats hebben, maar waar het regentschap sedert lang onder een Inlandsch hoofd heeft bestaan, wordt de orgaanvorming het vlugste bereikt als bij de bestaande organisatie wordt aangesloten en de ambtelijke organisatie in eene autonome wordt veranderd. Men dient dus wel te onderscheiden tusschen de bestuursorganisaties die in het leven worden geroepen om bepaalde door het gezag aangewezen gebiedsdeelen te besturen — provinciën, residenties — en de gebiedsdeelen die worden aangewezen om aan de drang tot autonomie een territorium te geven, waarin die autonomie kan worden uitgeoefend. Bij de eerste vorm, de decentralisatie, wordt het bestuur naar het gebied gevormd; bij de tweede vorm, de autonomie, wordt het gebied bepaald door de bekwaamheid tot autonomie. Het zijn twee polaire uitgangspunten. De eerste vorm emaneert uit het centrum en verdeelt zich; de tweede vorm neemt zijne oorsprong uit talloze plaatselijke autonome kernen en verdicht zich tot steeds grootere autonome lichamen. Die talloze plaatselijke autonome kernen worden gevormd door de desa's. Bij de eerste vorm, de decentralisatie, is het gebied van primair belang en zijn de inwoners van secundair belang; bij de tweede vorm, de autonomie, is de samenhangende groep van menschen primair en is het gebied secundair. Bij de eerste vorm worden alle inwoners van het gebied door de decentralisatie bestreken; bij de tweede vorm zijn aan de organen der autonomie alleen onderworpen zij die tot die autonome groep behooren doordat zij in die groep zijn opgegaan. Waar Nederlanders en vreemdelingen niet in de naar autonomie strevende groep der Inlanders (Indiërs) zijn opgenomen, kunnen zij ook niet tot die autonomie behooren.

De autonomie der Indiërs ontspringt, als alle autonomie, aan den wensch de eigen zaak naar eigen zin te regelen. Dit worde steeds in het oog gehouden. Het regentschap is het territoir dat noodig is om den drang tot autonomie in zijn bestaande omvang te kunnen organiseren. Het gaat er dus niet om het volledig bestuur van het regentschapsgebied, *coûte que coûte*, door Indiërs te doen voeren, maar het gaat om de autonomie van de inheemsche bevolking die daar woont en voor hare eigen zaken. Het is dus niet de bedoeling dat met alle kunstmiddelen van vreemd personeel, van ficties van zelfbestuur enz. het bestuur over het regentschapsgebied in vollen omvang door Indiërs wordt gevoerd, maar het is de bedoeling dat binnen het regentschap de autonomie der bevolking alles aan zich trekt waartoe zij zich rijp voelt, maar niet gedwongen zal

zijn alles op hare schouders te nemen wat er, ter wille van decentralisatie, op wordt gelegd. Dit zou weinig doeltreffend zijn in bestuurlijken zin en zeer verkeerd in politieken zin. Die geforceerde staatkundige ontwikkeling kan zeer gemakkelijk reactieverschijnselen als de Saminbeweging opwekken. Voor het slagen van de autonomie is het noodig dat zij vrijwillig de onderwerpen omvat die zij wenscht te regelen. Voor alles wat zij niet wenscht te entameeren is het residentiebestuur daar, dat de middelen heeft die taak te volbrengen. Ook in politiek opzicht, van Nederlandsch standpunt, is deze vrijwillige autonomie gewenscht. Voor de zuiverheid in het bestuur; voor de richtige beoordeeling van politieke bewegingen is het noodig dat de Regeering nauwkeurig wete hoever het bestuursvermogen der inheemsche volken gaat. Tot nog toe was dat een schatten, dan wordt het een nauwkeurig weten op grond van zelfregistreeing. En dit is daarom mede een van de beginselen die voor het slagen der autonomie moeten worden gehandhaafd; de grens van het vermogen tot autonomie worde niet door het Nederlandsche gezag gesteld, maar op objectieve wijze, door zelfregistratie bepaald. Het middel tot zelfregistratie is gelegen in de vorming der bestuursorganen. Eene autonomie worde in niets belemmerd haar bestuursvermogen in eigen aangelegenheden te toonen. Dat brengt aan de eene zijde bevrediging, aan de andere zijde de waardeering voor het Nederlandsche bestuur, dat alle andere aangelegenheden behandelt. Bij de sterke uitbreiding der politieke rechten is het noodig dat de inheemsche bevolking verantwoordelijkheid ga dragen, opdat reële bezwaren van fictieve kunnen worden onderscheiden. Ware verantwoordelijkheid draagt zij echter eerst als hare autonomiën werkelijke autonomiën zijn, d. w. z. in politieken zin, ongemengd. De bestuurstaak binnen de residentie — het oude gewest — wordt dus verwezenlijkt door de autonomie der bevolking in de regentschappen zoover als eigen wensch en vermogen gaat, en door het residentiebestuur voor het overige, waarbij enkele ambtenaren van het regentschap tevens als organen van het residentiebestuur zullen fungeeren. Het residentiebestuur is daarbij het rechtstreeksche bestuur over Nederlanders en vreemdelingen.

Het behoeft na de uiteenzetting van het wezen der autonomie geen uitvoerig betoog dat de kwestie van gemengde of ongemengde raden als organen der autonomie, geen kwestie kan zijn. Een gemengde raad kan geen orgaan zijn van een innerlijk samenhangende groep, omdat het begrip menging, gescheiden groepen vóór onderstelt en dus de eerste voorwaarde voor autonomie nl. de innerlijke samenhang, niet aanwezig is. Het is de toetreding tot de reeds samenhangende groep; de opneming in die groep — dus verbreking van het verband met de groep waartoe men eerst behoorde — die vooraf moet gaan aan de deelneming aan het autonome leven. De Nederlander, de vreemdeling moet Indiër worden alvorens hij deel kan nemen aan het politieke leven van die Indiërs en deel uit kan

maken van de organen — de raden — waarmede dat politieke leven zich zelve regelt.

AANHANGSEL: beschouwingen over de bestuursinrichting.

De beschouwingen, zooals in de verschillende hoofdstukken zijn ontwikkeld, hebben tot doel een statut voor Nederlandsch-Indië te kunnen geven. Zij behoeven daartoe slechts een algemeen karakter te dragen. Toch moet aan die algemeene beschouwingen eene heldere voorstelling van het detail ten grondslag liggen, willen die beschouwingen en algemeene eischen niet het karakter van leuzen gaan dragen.

Reeds eerder — in de bundel „koloniaal-staatkundige studies” — is er op gewezen dat de ervaring omtrent de bestuursorganisatie van de Nederlandsche hegemonie zoo langdurig en zoo uitgebreid is, dat het niet moeilijk is die verder te ontwikkelen en toch de realiteit niet prijs te geven. Tevens werd er op gewezen dat dit met de ontwikkeling der autonomiën der Indiërs niet het geval was, daar op dit gebied weinig of geen ervaring ten dienste staat. Men zij op dit gebied dus wel doortastend maar tevens zeer bezonnen. Zal daarom de ontwikkeling in detail van de bestuursinrichting der autonomiën in voortdurende voeling met de practijk moeten plaats hebben; er zijn enkele uitgangspunten die op grond van beginselen kunnen worden beoordeeld. Zoo is het algemeene beginsel, zonder hetwelk een autonomie naar Nederlandsche opvatting niet bestaanbaar is, dat het hoofd van die autonomie zal worden gevormd door een Raad. Toch is het niet uitgesloten dat naar het Inlandsche rechtsbewustzijn, eene andere vorm gewenscht zou zijn. Men kan zich denken dat de inheemsche bevolking het hoogste gezag in hare autonomiën zou willen leggen in handen van één persoon, die dan door volkskeuze zou worden aangewezen indien een traditioneel bestuurshoofd niet meer zou bestaan. Tusschen deze opvatting en de Nederlandsche zijn verschillende schakeeringen mogelijk. Zoo kent de Nederlandsche opvatting wel de Raad als het hoofd, maar als uitvoerders van 's Raads beslissingen kent zij Commissarissen der Koningin en Burgemeesters die niet door dien Raad worden aangewezen of door de bevolking gekozen. Zoo zou eene Inlandsche autonomie, die haar gezag in een eenhoofdig orgaan had gelegd, waarborgen tegen te autocratisch bestuur kunnen zoeken in de overeenstemming met een vertegenwoordigende raad. Terwijl, naar Nederlandsche opvatting, een inheemsch nationaal staatswezen, zooals het Javaansche, het Maleische, het Soendaneesche enz. eene parlementaire regeeringsvorm zou moeten hebben met Ministers die aan de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk zouden zijn en uit de politieke partijen zouden moeten worden gekozen, is het zeer wel mogelijk dat naar de eigen opvatting dier naties, eene andere vorm van Regeering de meest juiste kan zijn. Men kan zich zeer goed denken dat aan de regeeringsvorm der Vereenigde

Staten van Noord-Amerika de voorkeur zou worden gegeven boven die van Engeland, Nederland enz. Men blijve in dit opzicht dus onbevangen en toegankelijk voor elke aanwijzing die het zich ontwikkelende politieke leven der Indiërs zal geven. De hoofdzaak is dat de autonomie werkelijk autonomie wordt. Was daartoe de eerste eisch dat de organen in politieken zin ongemengd zouden zijn; de tweede eisch is dat het hoogste orgaan de waarborgen van stabiliteit zooveel mogelijk in eigen grondslagen vinde en zoo weinig mogelijk door steun van het Nederlandsche gezag. In het eerste deel van meer genoemde „koloniaal staatkundige studie” werden daarover beschouwingen gegeven. Wanneer dus slechts wordt bereikt dat de autonomie werkelijk zich zelf draagt, is de organisatie waarmede dit wordt bereikt van ondergeschikt belang en moet voornamelijk ontspringen aan de wenschen van de bevolking zelve.

Het regentschap, dat thans zelfs nog niet als rechtspersoon bestaat, heeft nu eene zuiver ambtelijke organisatie met aan het hoofd een Regent, wiens gezag een groot element van traditie bevat. Naar Nederlandsche opvatting zal thans een Raad aan het hoofd moeten staan om het gezag in de samenleving te doen wortelen. De practijk zal hier voorshands wel den eisch stellen van een compromis tusschen beide regeeringsvormen en zullen waarschijnlijk de meeste waarborgen voor eene goede Regeering der autonomiën worden verkregen, als een Raad met het hoogste gezag wordt bekleed, maar tevens aan de uitvoerende macht eene groote vrijheid en zelfstandigheid worde gegeven. Zoowel aan de eischen van den nieuwen tijd als aan die der traditie wordt dan voldaan. Het hoofd van het uitvoerend gezag, de Regent, worde dus door het Nederlandsche gezag, geheel onafhankelijk van den Raad benoemd; hij worde wel is waar gebonden aan de besluiten van den Raad, is daaraan ook verantwoordig schuldig, maar hebbe overigens groote macht en verantwoordelijkheid in de uitvoering en, voorshands, ook in de benoeming van ambtenaren. De benoeming van den Regent geschiede voor eene bepaalde termijn, die dan telkens verlengd kan worden. De groote bevoegdheden van het uitvoerende gezag tegenover den Raad als hoofd van het regentschap, hebben bijzondere beteekenis in eene maatschappij als de inlandsche, die vooral op Java, nog weinig aan zelfstandigheid is gewend en die niet uit krachtige, zelfstandig denkende en handelende lieden bestaat. Ervaring ten opzichte van de toestanden die in de inheemsche samenlevingen heerschen leert, dat in die samenlevingen, vooral in overgangsperioden, de anti-cultureele invloeden slechts door een sterk gezag geweerd kunnen worden. Het is bekend dat waar het hoogere Inlandsche gezag zwak is, hetzij doordat het door zwakke personen wordt uitgeoefend, hetzij doordat zijne uitoefening aan te vele formaliteiten is gebonden en alle beslistheid en snelheid in handelen verloren is gegaan, er weldra een terreur van brutale elementen in de lagere gemeenschappen gaat heerschen. Eene samenleving waarin criminaliteit enz. sedert eeuwen door een arbitrair

hooger gezag is tegengegaan, kan niet in eens zich zelf beschermen en het is daarom een belangrijke zaak dat men het uitvoerende gezag in het regentschap de eerste tijden krachtig doet blijven. Eenhoofdige leiding met groote bevoegdheid zal de eerste tijden onmisbaar zijn.

De vorming van den Raad dient, met uitzondering van de eerste instelling, door verkiezing te geschieden. Hoe ver het kiesrecht zich moet uitstrekken is wel belangrijk, maar niet principieel en behoort niet tot de grondslagen. Het is een zaak van juiste schatting van het vermogen der bevolking om eene behoorlijke keuze te doen en van schatting hoever het kiesrecht opvoedend zal werken in de bestaande verhoudingen. Hoofdzak is dat men onbevangen blijft. Men zij niet te behoudend en ga zoover als de hoogere staatsbelangen toelaten.

4. Het ambtenaarschap.

Wanneer het autonome leven der Indische volken van het desaverband tot het regentschapsverband — eventueel ook hooger — zal zijn opgeheven; wanneer het ras criterium zal zijn vervallen en dus nog slechts zal worden onderscheiden tusschen Nederlanders, leden van het Nederlandsche volk en Indiërs, het constitueerende element van Indië dat in de regentschappen zijn eigen politieke formatie en zijn actief ingezetenschap vindt; verschijnt ook het ambtenaarschap onder ander licht. In het hoofdstuk over de grondslagen van het Indische staatswezen en de verwezenlijking van die grondslagen in de Indische staatsinstellingen, werd er reeds op gewezen dat aan de vormen waarin zich het Nederlandsche gezag in Indië heeft georganiseerd, inhoud werd gegeven door de uitoefening van dat gezag in beginsel door Nederlandsche ambtenaren te doen plaats hebben. In de beschouwingen over het dualisme werd er op gewezen dat dit dualisme zijn oorsprong en zijn reden van bestaan vindt in de tweeledigheid der grondslagen van het Indische staatswezen; eene tweeledigheid die ook thans niet kan worden weggenomen. Als uitvloeisel van deze grondslagen ontstond ook het dualisme in het ambtenaarschap; de Nederlandsche ambtenaar in beginsel orgaan van het Nederlandsche oppergezag, de Inlandsche ambtenaar weliswaar niet orgaan van de inheemsche samenlevingen, maar toch bestemd tot leiding van die samenlevingen. Om orgaan van die samenlevingen te kunnen zijn, hadden die samenlevingen autonomie moeten hebben, de autonomie die nu in het regentschap zal komen. Er werd tevens op gewezen dat door een zekere ebbe in onze politieke kracht, de blik voor de staatkundige tendensen te beperkt was geworden; dat men niet zag hoe, tegelijk met de intellectuele ontwikkeling der Inlanders, ook een staatkundige ontwikkeling van hunne samenlevingen had moeten plaats hebben. Doordat dit laatste niet had plaats gehad, ontstond ook hier het probleem dat in Britsch-Indië door even gebrekkig staatkundig inzicht was ontstaan, nl. hoe aan de ontwikkelde Inlanders plaats moet worden gegeven in den staatsdienst.

Opneming in de organisatie van het oppergezag scheen het eenig mogelijke waar de eigen samenleving geen plaats bood, maar bracht het bezoldigings- en organisatie probleem. Of gelijke bezoldiging met een ruineuze uitwerking op de financiën of eene ongelijke bezoldiging met gelijke werkring en daardoor voortdurende ontevredenheid. Daarbij nog het teere probleem of gelijke examenbekwaamheid, gelijke bruikbaarheid in eene bepaalde organisatie waarborgt.

De hierboven ontwikkelde organisatie van de autonomiën der inheemsche bevolking; de geheele ontvouwde staatkunde, zullen ook de oplossing van het ambtenaarsprobleem kunnen brengen en ons kunnen bevrijden van het in alle opzichten onbevredigende Britsch-Indische stelsel, dat in onoplosbare tegenstelling staat met de grondslagen van ons Indisch staatswezen. De inheemsche autonomiën openen thans een arbeidsveld voor goed gevormde krachten — op technisch, op juridisch, op administratief en bestuursgebied — dat nog in lange jaren door gebrek aan die krachten niet geheel bewerkt zal kunnen worden. En ook de taak van het Nederlandsche volk, de taak die boven het bestuursvermogen der Indische volken gaat is nog zoo groot, dat ook die nog steeds niet voldoende ambtenaren heeft. Terwijl het Britsch-Indische stelsel, dat dan ook in toenemende mate het stelsel van Nederlandsch-Indië is geworden, zich zelf in moeilijkheden brengt doordat het feitelijk op eene vervanging van den Europeeschen door den Inlandschen ambtenaar aanstuurt buiten de inheemsche maatschappij, voorkomt de regentschapsautonomie die onnatuurlijke vervanging door met de opkomst van de intellectueele inheemsche krachten, ook eene eigen maatschappelijke ontwikkeling der inheemsche samenlevingen te geven, die al die krachten dadelijk absorbeert. Dit is de natuurlijke weg. Waar Indië door die staatkundige ontwikkeling, zoowel om Nederlandsche als Inlandsche ambtenaren vraagt, ware het verkeerd hen aan hunne natuurlijke posities te onttrekken door het ambtenaarschap niet aan de politieke formaties te binden. Want hoewel de bezoldigingskwestie zeer belangrijk is, zijn er toch ook nog andere gewichtige factoren die tegen versmelting pleiten. De Inlandsche ambtenaar in de Europeesche samenleving; de Europeesche ambtenaar in de Inlandsche samenleving; afgezien van het feit dat zij geen van beiden in de hun vreemde maatschappij een eigenlijk gezag hebben, zijn niet in staat als het ware onbewust, aan de opbouw van die samenlevingen mede te werken. Het is echter zeer verkeerd de ambtelijke werkzaamheid als een geheel onpersoonlijke te zien. Bij de uitbreiding der overheidstaak; bij de sociale werkzaamheid der overheid, kan in wet en voorschrift nog slechts het belangrijkste worden vastgelegd en valt een belangrijk deel van de wijze van toepassing, van de wetsuitleg, aan de ambtenaren toe. Op dit doelbewuste en met begrip medewerken van den ambtenaar aan de overheidstaak, berust voor een groot deel het vermogen tot de uitgebreide overheidswerkzaamheid der moderne staten en het is zeer te betwijfelen

of de ambtenaar in staat is in een hem vreemde samenleving, die actieve ambtstaak te volbrengen. Behalve de bezoldigingskwestie en de geschiktheid voor actief ambtenaarschap is er nog een derde gezichtspunt. De inwendige organisatie der ambtenaarscorpsen ondervindt bij menging groote moeilijkheden. De leiding van jonge, soms frisch uit de democratische samenleving in Nederland gekomen ambtenaren door oudere Inlandsche chefs zou den weg openen tot groote botsingen; omgekeerd, de leiding van ervaren Inlandsche ambtenaren door jonge Nederlandsche, zal ook niet meer zoo gelaten worden aanvaard als tot nog toe het geval was. Een menging in de corpsen van menschen die overigens nog niet in elkaars samenleving willen opgaan, brengt zeer ernstige bezwaren. De vervanging van een Inlandschen chef door een Nederlandsche en omgekeerd, zal voor de ondergeschikten een geheel andere dienststopvatting kunnen brengen.

Deze bezwaren, die uit der aard meer spreken tot degenen die practisch de gevolgen van de menging van de ambtenaarscorpsen hebben ondervonden, dan tot degenen die deze zaken alleen theoretisch behandelen zonder ooit buiten de centra der Nederlandsche samenleving in Indië te hebben gewerkt, zijn altijd gevoeld, maar men zag geen uitweg en boog in het ambtenaarschap voor eene gelijkheidsleuze, die men in het agrarische stelsel niet erkende. Er zijn echter aanwijzingen dat de regeling van het ambtenaarschap in den bovengeschetsten zin, minder moeilijkheden zal ontmoeten dan wordt gemeend door de velen die nog veel te veel in de oude gedachtengang leven; de gedachtengang waarbij de Koninklijke beslissing van 1913 behoort. Terwijl de staatkundige formaties, die de autonomie mogelijk moeten maken zelfs nog niet bestaan, ontwikkelt zich het Inlandsche maatschappelijke leven reeds op een wijze, die de Inlanders zich reeds meer doet oriënteren op hunne samenlevingen, dan op het verkrijgen van het Nederlandsche ambtenaarschap. De eenige bekooring daarvan blijft de hoogere bezoldiging, maar men kan niet zeggen dat de Inlanders in die Nederlandsche sfeer bij voorkeur hun maatschappelijk contact zoeken. Het ware ook onnatuurlijk en in het vereenigingsleven der ambtenaren ziet men als regel een splitsing tusschen de Europeesche en Inlandsche deelen, spontaan ontstaan. En nu zal de staatkundige werkzaamheid in de inheemsche autonomiën niet alleen den Inlandschen ambtenaar zich nog sterker op het eigen sociale leven doen oriënteren, maar ook het begrip voor de bezoldigingskwestie brengen en daarmee het laatste bezwaar wegnemen om den ambtenaar orgaan van eigen politieke formatie te doen zijn, de Nederlander van de Nederlandsche staatswerkzaamheid, de Inlander (Indiër) van de autonome inheemsche staatkundige lichamen. De eigen, verantwoordelijke staatswerkzaamheid van de inheemsche bevolking zal het begrip brengen dat de inlandsche bezoldiging, ook bij gelijke positie en gelijkwaardige opleiding, niet gelijk kan zijn aan de Nederlandsche. De Nederlandsche maatschappij in Nederland verwierf zich in den loop der tijden door

ingespannen arbeid reeds eene belangrijk hogere levensstandaard dan de Inlandsche en de Nederlander die zijn land verlaat zal dit niet doen dan na eene belangrijke verbetering in zijn vooruitzichten. De afstand tusschen Nederlandsch-koloniale en Inlandsche levensstandaard zal daardoor altijd groot blijven en waar de inheemsche belastingbetaler juist in zijne autonomiën in toenemende mate het verband zal gaan zien tusschen een abnormaal hooge bezoldiging van zijne eigen Inlandsche ambtenaren en de hoogte der belastingen, zal de sociale kracht der inheemsche samenlevingen, de Inlandsche ambtenaren tot matiging dwingen. Het beeld dat de ontwikkeling van Indië geeft, geeft grond tot de veronderstelling dat het gevoel van achteruitstelling, dat in mindere bezoldiging bij gelijke opleiding zou kunnen gelegen zijn, zal verdwijnen, omdat de Inlandsche ambtenaren zich sterker op het opbloeiende leven der eigen samenleving zullen oriënteren, dan op het ambtenaarschap van het Nederlandsche oppergezag; eene, in Inlandsche oogen abnormaal hooge bezoldiging zal dan ongetwijfeld als parasitisme worden beschouwd. De Inlandsche ambtenaar zal gaan inzien dat hij minder ontvangt omdat hij tot eene andere samenleving behoort, die nog een lagere levensstandaard heeft, zooals b.v. een Japansch admiraal zich niet de mindere van een Engelsch admiraal zal gevoelen, hoewel de bezoldiging vermoedelijk belangrijk geringer zal zijn. Het bezoldigingsprobleem moet worden opgelost door de Indiërs in dienst van hunne autonome lichamen te werk te stellen en hunne bezoldiging door die lichamen te doen vaststellen.

Er blijft natuurlijk het probleem van de bezoldiging der Nederlanders die in Indië zijn geboren en ook hunne opleiding grootendeels of geheel in Indië ontvingen. Het is voornamelijk deze categorie die aanleiding tot den drang van gelijke bezoldiging met Inlanders heeft gegeven. Toch wordt ook dit probleem te individualistisch, te weinig sociaal gezien. In de verbinding van den Nederlander voor den Indischen dienst is stilzwijgend begrepen dat hij zijne kinderen op gelijk maatschappelijk niveau zal kunnen houden als hij zelf staat. De bezoldiging van den Nederlander in Indië is, in tegenstelling met Britsch-Indië, echter dikwijls van dien aard dat men de kinderen niet altijd naar Nederland kan zenden en dikwijls genoodzaakt is hen in Indië te laten opleiden. Wanneer dit ten gevolge heeft dat die kinderen tot het niveau van der inheemschen levensstandaard moeten dalen om in 's Landsdienst te kunnen gaan, is dat een onrecht tegenover den Nederlander die, terecht, zijn maatschappelijk niveau naar het Nederlandsche zal blijven afmeten. Die misstand bestaat reeds bij de Nederlanders in lagere positie en is een verwijt aan ons bestuursbeleid. De zg. tropentoelage zullen de hier opgeleiden echter niet kunnen verwerven. De gelijkstelling van European (Nederlander) en Inlander (Indiër) is een verkeerd beginsel dat, ter wille van eene leuze, de historisch geworden levensstandaard van een kleine groep naar beneden haalt, zonder dat dit eene noemenswaardige invloed heeft op

's Landsmiddelen. Niet in het neerhalen van den Nederlander zit de toekomst, die toekomst zit in het opheffen van de Inlandsche samenlevingen als geheel tot hooger peil en levensstandaard. De Inlandsche ambtelijke bezoldigingsstandaard is voortdurend en dikwijls belangrijk gestegen, de Europeesche bij de geunificeerde corpsen gedaald. Dit laatste verbreekt in toenemende mate het besef van stamverwantschap van de koloniale Nederlanders met het Nederlandsche volk. De oplossing van het bezoldigingsprobleem ligt dan ook niet in de unificatie maar ligt in de oriëntering van den Inlandschen ambtenaar op de eigen maatschappij; in het begrip van den samenhang van den Nederlandschen ambtenaar met de organisatie van het Nederlandsche oppergezag. De oplossing ligt dus in de onderscheiding van de ambtenaren in dienst der inheemsche autonomiën en in dienst van het Nederlandsche oppergezag. Deze laatste categorie, als regel uit Nederlanders bestaande, zal te scheiden zijn in een groep uit Nederland afkomstig met tropentoelage en in een groep van de hier opgeleiden welke die toelage missen. Het ware wellicht de beste oplossing dat de eigenlijke bezoldiging waarvan geleefd wordt, voor beide categoriën van Nederlanders gelijk wordt gemaakt, maar dat de tropentoelage wordt gekapitaliseerd en bij het verlaten van den dienst wordt uitgekeerd of voor de opvoeding der kinderen in Nederland wordt beschikbaar gesteld.

In verband met de goede regeling van het bezoldigingsprobleem zullen de gemeenten d. w. z. de koloniale gemeenten en andere organisaties van het Nederlandsche oppergezag, ten aanzien van de personeelsvoorziening niet zelfstandig mogen handelen, maar zich moeten onderwerpen aan de beginselen die voor het geheele staatsbestuur — zoover van Nederlandsch karakter — zullen worden aangenomen. Alleen op die wijze is dit moeilijke probleem van kenmerkend politiek karakter, op te lossen.

Men stelle zich bij de oplossing van het bezoldigingsprobleem niets voor van subtiele regelingen die de principiele fouten moeten vervangen. Met dergelijke regelingen bereikt men niets. Men zal de oplossing van het probleem, dat door verkeerd staatkundig beleid in navolging van Britsch-Indië is ontstaan, ook langs staatkundigen weg moeten zoeken en wel — het is reeds gezegd — in eene andere oriëntering van den Inlander en alles wijst erop dat men met eenig beleid in die richting zal slagen. Het eigen inzicht, gevormd door een klaar begrip en duidelijk besef van de noodzaak, zal de verandering bij den Inlander moeten brengen. Eene nieuwe oriëntering, eene andere gezichtshoek, zullen het bezoldigingsprobleem in een ander licht plaatsen. Die nieuwe oriëntering, die andere gezichtshoek worden gegeven door het eigen autonome leven der inheemsche volken. Dat eigen autonome leven zal de maatstaf der dingen doen vinden in de eigen maatschappij, in de eigen politieke organisatie en niet meer in de Nederlandsch-koloniale maatschappij. Dat autonome leven zal als het normale worden beschouwd en het Neter-

landsche opperbestuur, met zijn eigen ambtenaarsorganisatie zal als een op zich zelf staan iets worden gezien, dat een taak volbrengt die nog niet door de inheemsche politieke organisaties kan worden volbracht.

Het hierboven beschouwde ambtenaarschap heeft voornamelijk betrekking op de uitvoerende macht: het bestuur met de technische diensten. De rechtelijke macht zal eveneens de scheiding kennen, maar het is wenschelijk dat met der tijd ook enkele ervaren Inlandsche rechters in de hogere rechtbanken zitting nemen, omdat die colleges ook inlandsche zaken behandelen. Het zelfde geldt voor de openbare functies die uit de vertegenwoordigende lichamen ontspringen; gedeputeerden, wethouders. De Raad van Indië zal eveneens in zijne gewone en buitengewone leden voor Indiërs toegankelijk dienen te worden. Het zijn dus in hoofdzaak de groote ambtenaarscorpsen der uitvoerende macht met hunne hierarchische organisatie, waarin het ambtelijk dualisme dat aan het agrarische stelsel evenwijdig loopt, tot uiting zal komen; aan het leger zal nog eene afzonderlijke beschouwing worden gewijd. Zoover de taak van die groote corpsen is te splitsen, zoodat een deel aan de inheemsche autonomie kan worden toegewezen, is de organisatie zeer eenvoudig. Zoover dit niet kan, zal binnen het corps eene organisatie moeten worden gegeven, die evenwijdig loopt met de formaties in de inheemsche autonomiën (1).

Waar bij de regeling van het bezoldigingsprobleem, ten rechte, de koninklijke beslissing van 1913 moet worden geeerbiedigd, moet niet uit het oog worden verloren dat die beslissing uitsluitend past bij het oude, nog geldende koloniale stelsel, met zijn rascriterium, zijn algemeen onderdaanschap, zijne politieke onmondigheid der inheemsche bevolking. Die beschikking verliest zijn reden van bestaan zoo spoedig als het algemeene Indische ambtenaarschap zich gaat oplossen in het ambtenaarschap dat orgaan is van de autonomiën der inheemsche bevolking en in het ambtenaarschap dat de doeleinden van het Nederlandsche oppergezag moet verwezenlijken.

Het is te wenschen dat de Indische opleidingsinstituten vele krachten, vooral voor de inheemsche staatkundige organisaties zullen geven, maar dat de Nederlanders door hunne bezoldiging in staat zullen zijn hunne kinderen in de meest ontvankelijke jaren, in de jaren ook van lichamelijke vorming, te doen opgroeien in de oorspronkelijke Nederlandsche samenleving, in het klimaat dat hun het beste past opdat zij, wanneer zij in Indië willen terug keeren, als volwaardige Nederlanders, niet slechts in intellectueelen, maar ook in socialen en physieken zin, in Indië werkzaam zullen zijn. Men zij volwaardig Nederlander of volwaardig Indiër; voor een derde groep is er steeds minder plaats.

(1) Voor het boschwezen had dit plaats in een voorstel van 30 Mei '17.

5. De Justitie.

De principieele wijzigingen die zullen plaats hebben bij het aanvaarden der ontworpen staatkundige beginselen, t. w. de zelfbeschikking der inheemsche volken tot de grens van eigen vermogen; het verval van het rascriterium en de groei van het staatsburgerschap, zullen hunne weerspiegeling in de zaken van Justitie vinden. Staatkundige autonomie, als uitdrukking van sociale autonomie, veronderstelt de aanwezigheid van een eigen recht dat de verhoudingen in dat autonome lichaam regelt. Het veronderstelt ook een eigen justitieele autoriteit die dat recht handhaaft. Het verval van het rascriterium en vervanging door het staatkundig territoriale criterium, bindt het recht niet meer aan het ras, maar aan het territorium, waarbinnen dat ras zijne staatkundige autonomie uitoefent; Nederlanders en vreemdelingen hebben exterritorialiteit. Waar het onderdaanschap een gegeven recht moet a a n v a a r d e n, zal het staatsburgerschap een eigen, passend recht v e r l a n g e n. De groote gezichtspunten waaronder de rechtsbedeeling dient plaats te hebben zijn die van rechtszekerheid en van bevrediging van rechtsovertuiging. Men kan niet zeggen dat de tegenwoordige rechtsbedeeling in Indië aan beide eischen voldoet, althans te oordeelen naar de uitingen van de bevolking, van practici en theoretici. Naar het oordeel van steller dezès ligt de oorzaak daarin, dat men de rechtszekerheid — de beschouwing betreft alleen de Inlandsche bevolking — zoekt in de unificatie met het voor Nederlanders (Europeanen) geldende recht, niet zoozeer ter wille van de bruikbaarheid van dat recht, als wel ter wille van de waarborgen waarmede de Europeesche rechtsbedeeling is omringd. Een van die waarborgen ligt in de zekerheid waarmede de Europeesche rechter dat recht kan hanteeren, terwijl dit met het Inlandsche recht niet het geval is. Toch wil het aan steller dezès schijnen dat de rechtsovertuiging geenszins altijd bevrediging vindt in de toepassing van het Nederlandsche recht en meer voldoening zou vinden in het inheemsche recht. Het wil hem voorkomen dat de oplossing ook hier moet worden gezocht in de erkenning van een dualisme, evenwijdig aan het staatkundig dualisme, dat eenerzijds de Nederlanders onderworpen houdt aan het Nederlandsche recht — met onvermijdelijke wijzigingen voor Indië — anderzijds de Indiërs een eigen recht geeft, dat zeer zeker het Nederlandsche recht tot richtsnoer neemt, maar toch ook alle rechtsregelen bevat die voor de bevrediging van het rechtsbesef van den Indiër noodig zijn. Terwijl het recht voor den Nederlander voor geheel Indië hetzelfde zal zijn — het ware inderdaad onmogelijk hierin verschil te maken en het zou geen doel hebben — kan het recht der Indiërs met de verschillende rechtsopvattingen in de deelen van Indië rekening houden, door dit recht te binden aan de staatkundige lichamen waarin het zelfbeschikkingsrecht wordt uitgeoefend. Het recht der Indiërs zal dus, binnen een autonoom lichaam, voor alle Indiërs gelijk zijn, maar kan verscheidene autonome lichamen, zelfs het geheele stamverband van een volk of nog meer

omvatten. In zooverre loopt de rechtseenheid der Indiërs, aan hunne politieke eenheid vooruit. Verschillend recht tusschen de burgers van een autonoom lichaam mag niet meer bestaan. Moet er rechtsverscheidenheid tusschen Indiërs zijn, dan moet er ook eene territoriale splitsing zijn; het nieuwe recht is aan het territorium gebonden, niet aan de individuen van het ras.

De tegenwoordige geheele of gedeeltelijke onderwerping van individuen aan het Nederlandsche recht is eigenlijk in strijd met het wezen van het recht. Recht is een sociaal begrip; het individu moet zich niet los kunnen maken van het recht van zijne maatschappij. Zou een volk b. v. van een landschap zich van zijn eigen recht wenschen te ontdoen, dan moet wel de gelegenheid bestaan voor dat geheele gebied de gouvernementsrechtsbedeeling te verkrijgen, maar individueele onttrekking is onjuist.

Er zal dus zijn een eigen recht voor Nederlanders en er zal zijn een eigen recht voor Indiërs, dit laatste in zoovele onderscheidingen als er verschillende rechtsgebieden in Indië zijn. Het recht der Indiërs zal in zich zelf volledig zijn; opgebouwd uit alle elementen die het noodig heeft, dus zoowel uit het Nederlandsche recht als uit het eigen recht, waaronder het adatrecht. Het mag geenszins ontaarden in een cultus van het adatrecht alleen — de rijkseenheid wijst ook naar rechtseenheid — maar dezelfde beletselen die aan eene staatkundige eenheid in den weg staan en tot staatkundige autonomie der samenstellende volken nopen, staan ook aan eene rechtseenheid in den weg.

Er moet hier de aandacht worden gevestigd op eene onderscheiding die niet altijd in het oog wordt gehouden nl. tusschen het gezag, namens het welk recht wordt gesproken en het recht dat in een bepaald gebied wordt toegepast. In de Gouvernementslanden behoort alle rechtspraak namens de Kroon te geschieden, onverschillig of een Nederlandsch of Inlandsch rechter recht spreekt; onverschillig of de rechtsbedeeling volgens het Nederlandsche of een Indisch recht plaats heeft. Buiten de Gouvernementslanden behoort alle rechtspraak namens het gezag van het landschap plaats te hebben, onverschillig wie recht spreekt en welk recht wordt toegepast. Uitgezonderd is natuurlijk het geval dat het landschap de gouvernementsrechtsbedeeling heeft aanvaard. Dan wordt ook daar namens de Kroon recht gesproken en heeft het landschapsgezag daarop generlei invloed. Het spreekt van zelf dat de exterritorialiteit van Nederlanders en vreemdelingen in de autonomiën der inheemsche bevolking, ook geldt ten aanzien van het recht.

Het verschil in recht en rechtsbedeeling dat nog moet bestaan tusschen Nederlanders (ook Surinamers en Curaçaors) en Indiërs en tusschen Indiërs van verschillend rechtsgebied, maakt het noodig dat eene regeling wordt getroffen voor de rechtspraak bij onderlinge rechtshandelingen, dus in den geest van internationale rechtshandelingen. Hetzelfde geldt ten aanzien

van vreemdelingen. Voor hen geldt in het bijzonder dat, zoover zij onderworpen zijn aan in Indië geldend recht, dit altijd het Nederlandsche zal zijn.

De rechtelijke organisatie zal zich aan de staatkundige organisatie moeten aanpassen. Zij zal dus de rechtbanken en gerechten in de autonomiën der Indiërs kennen, geheel bestaande uit Indiërs als rechters en zij zal kennen de Nederlandsche rechtbanken en gerechten, geheel of overwegend uit Nederlanders bestaande. Zij zal het hooggerechtshof kennen voor geheel Indië. Waar de Nederlandsche rechtbanken ook geroepen zullen zijn de zaken der Indiërs in hoogere instantie te behandelen, kan de benoeming van een Indiër als rechter in een Nederlandsch rechtscollege van waarde zijn. Ook het hooggerechtshof dient met der tijd een Indiër onder zijne leden te tellen. Waar aan de andere zijde nog gedurende geruimen tijd geen voldoende Indische rechters aanwezig zullen zijn om alle rechtbanken der autonomiën te bezetten, zullen Nederlandsche rechters tijdelijk die functie moeten vervullen.

Terwijl Nederlanders als regel in eerste instantie voor hunne eigen rechtbanken terecht dienen te staan, dient uitzondering te worden gemaakt voor overtredingen. Dit zijn eenvoudige zaken waarbij geen plaats is voor verschillend rechtsbesef. Dezelfde regel en dezelfde uitzondering geldt daarom ook voor vreemdelingen. Daarentegen zullen misdrijven tegen den Staat altijd voor Nederlandsche rechtbanken moeten worden gebracht.

De rechtspraak zal in Indië nog niet bij alle gelegenheden door leden der rechterlijke macht kunnen plaats hebben. Er dient dus gelegenheid te blijven bestaan dat anderen de rechtspraak uitoefenen, in het bijzonder de Nederlandsche bestuursambtenaren.

6. De Financiën.

In de financiën weerspiegelt zich het staatkundig beleid in den ruimen zin van het woord; het Indisch financiewezen dient zich daarom, bij het aanvaarden van de ontwikkelde staatkundige beginselen, aan die beginselen aan te passen en daarom bij deze beschouwingen in hoofdtrekken te worden uit een gezet.

Het Indische staatswezen wordt het meest gekenmerkt door de scheiding in eene autonome sfeer en in eene koloniale sfeer met, in hoofdtrekken, verschillende productiewijzen, waardoor ook het financiewezen die scheiding dient te volgen en dus eene scheiding moet maken tusschen de financiën der autonomiën en de financiën der koloniale sfeer, die het karakter van rijksfinanciën dragen. Er moet daarom worden gestreefd naar een afzonderlijk financiewezen voor de autonomiën waarin de geheele bestuursgestie, de economische politiek, de cultureele ontwikkeling hunne weerspiegeling vinden en waardoor het aan die autonomiën duidelijk zal worden welke eischen zij aan de gemeenschap mogen stellen

in verband met hunne eigen middelen. Tevens moet echter worden gestreefd naar een afzonderlijk financieewezen voor de Nederlandsche bestuurstaak — de Nederlandsche hegemonie — in Indië, dat onder contrôle en zeggingschap van de wetgevende macht in Nederland zal staan, zij het ook dat een zekere invloed der bewoners van Indië daarop niet zal zijn uitgesloten. Het zal de middelen moeten geven voor de Nederlandsche regeeringstaak in Indië, zonder dat de Regeering voor het verkrijgen van die middelen afhankelijk zal zijn van de autonomiën.

De scheiding in het financieewezen, evenwijdig aan de staatkundige scheiding, vindt evenals deze laatste hare grond in het eigen karakter en in de eigen ontwikkelingstendensen van elk der genoemde sferen. Ziet men dit voorbij, zooals bij het unificatiestreven geschiedt, dan krijgt men eene gewrongen financieele situatie in weerwil van eene sterke economische vooruitgang. Dit ligt daaraan dat het accres der middelen in zeer sterke mate wordt veroorzaakt door de uitheemsche economische werkzaamheid in Indië, terwijl het accres der uitgaven in zeer sterke mate ten behoeve der inheemsche bevolking plaats heeft. De aantalsverhouding tusschen deze beide groepen is zoo abnormaal, hunne individuele rijkdom zoo verschillend, de deelneming aan de geldhuishouding zoo afwijkend, dat met eene menging en dus met een verlies van de persoonlijkheid der groep, alle overzicht over de werkelijke economische tendenzen verloren gaat. De middelen voor de inheemsche bevolking kunnen in zoodanige mate van de productie van de uitheemsche groep gaan afhangen, dat de minste tegenslag in die productie het geheele financieewezen verstoort. De cultureele ontwikkeling van de inheemsche bevolking wordt daardoor losgemaakt van hare eigen economische ontwikkeling en afhankelijk gemaakt van de economische ontwikkeling der uitheemsche groep, zonder dat bevolking en Regeering zich dit bewust zijn. Dit laatste is het groote gevaar. Er is geen bezwaar dat de, onder gunstige politieke en economische omstandigheden produceerende uitheemsche groep, sterk bijdraagt tot de middelen, maar er is wel bezwaar als die bijdrage vervloeit met die der inheemsche bevolking en als omgekeerd, ook de uitgaven vervloeien. Beide groepen hebben andere ontwikkelingstendensen en ook andere doeleinden en terwijl een gescheiden samengaan, met duidelijk overzicht over beider aandeel in inkomsten en uitgaven, niet anders dan voordeelen heeft, schept eene staatkundige, cultureele en financieele versmelting, de zg. unificatie, een toestand die voortdurend door onwrichting wordt bedreigd. Het overzicht is dan verloren, men kan de oorzaken niet meer aanwijzen en dus de gebreken niet wegnemen. Er is daarbij in het oog te houden dat de uitheemsche productie door eene goede administratie en statistiek en door de betrekkelijke eenvoud van hare organisatie (in hoofdzaak economisch), met weinig moeite hare eigen ontwikkeling kan beheerschen en veranderende omstandigheden als het ware op den voet volgen. De ontwikkeling

der inheemsche bevolking is daarentegen in de meest uitgebreiden zin eene cultureele ontwikkeling, die buitengewoon samengesteld is, weinig wordt overzien en zich weinig in administratie en statistiek weerspiegelt. Wanneer in die inheemsche samenlevingen door maatregelen van het Nederlandsche bestuur bepaalde ontwikkelingstendensen worden gewekt, door onderwijs, hygiëne, sociale wetgeving, zijn de gevolgen op ander gebied niet te overzien. Wanneer dan die samenlevingen in hunne tendensen niet worden begrensd door de eigen middelen maar, z o n d e r h e t t e w e t e n, reeds de middelen der uitheemsche productie gebruiken, zullen hunne cultureele tendensen niet alleen boven hun eigen economisch en financieel vermogen gaan, maar weldra ook boven dat der uitheemsche productie. Dan is eene ontwrichting onvermijdelijk. De uitheemsche productie kan geen grootere offers meer brengen of, bij tegenslag, hare bijdrage niet handhaven; de eenmaal gewekte cultureele tendensen blijven echter doorwerken en zijn niet meer te stuiten; zij vragen om middelen en die middelen zijn er dan niet. Dit is het groote gevaar als de inheemsche samenlevingen niet door eigen krachten ontwikkelen, maar de stimulans van eene vreemde maatschappij (de Nederlandsche) ontvangen en, tijdelijk, ook vreemde middelen voor hunne ontwikkeling vinden. Die toestand gaat thans in Indië werkelijk dreigen en zal niet zonder invloed blijven op politiek gebied. Tegen die toestand helpen ook geen leeningen. Leeningen veronderstellen een productievermogen dat de geleende middelen zoodanig kan gebruiken dat rente en aflossing mogelijk worden en tevens nieuwe waarden worden voortgebracht. Alleen de hooger ontwikkelde volken kunnen dit en het is karakteristiek hoe een land als Australië met zijne geringe bevolking groote leeningen vermag te gebruiken, terwijl Britsch- en Nederlandsch-Indië dit slechts in bescheiden mate kunnen doen. Het moet worden aanvaard dat de ontwikkeling van een volk in den beginne langzaam gaat, omdat het vermogen tot productie dan zoo langzaam stijgt. Staats- en particulier bedrijf in de koloniale sfeer zullen de middelen moeten geven om die inheemsche ontwikkeling te bespoedigen. In die sfeer zijn leeningen natuurlijk wel te gebruiken, mits het Nederlandsche gezag daar zoo effectief blijft dat het de productie kan leiden en de grondslagen ervan beheerschen.

Voor een gezond en overzichtelijk financieewezen van den Lande is het daarom noodig dat dit wordt geregeld overeenkomstig de gegeven staatkundige grondslagen van het Indische staatswezen. In groote trekken zullen zich dus de financieele aangelegenheden in twee groote reeksen bewegen nl. die van de autonomiën en die van het Nederlandsche koloniale bestuur. Zij behooren principieel gescheiden te zijn, zoowel in grondslagen als in techniek, al kan er zooveel overeenstemming zijn als uit de ontwikkeling der dingen zal worden geboren. Het is echter niet de bedoeling dat de scheiding absoluut zal zijn. Het is de bedoeling dat

de middelen van de eene groep gebruikt zullen worden voor de uitgaven van de andere groep, maar het is noodig dat dit in de financiële administratie zal blijken en dat dus niet het gevaar zal ontstaan dat boven werd genoemd. Er moet naar gestreefd worden de geheele cultureele en economische ontwikkeling der inheemsche bevolking in een eigen financie-
wezen tot uitdrukking te brengen en dit zooveel mogelijk aan de auto-
nomiën te binden, terwijl eventueele tekorten uit de Landsmiddelen dienen
te worden aangevuld. Dan zal moeten blijken hoever op eigen krachten
en hoever op vreemde middelen wordt gesteund en dan zal kunnen worden
nagegaan hoever dit laatste kan gaan zonder storingen in het geheele
staatswezen te veroorzaken. Er dient op gewezen dat in de zg. zelf-
besturen deze gezonde toestand zich reeds ontwikkelt, dank zij de
politiek die sedert het bewind van den Gouverneur-Generaal Van Heutsz
voor die zelfbesturen (landschappen) wordt gevolgd.

Het verval van het rascriterium en het binden van de ontwikkeling
aan een politiek verband, zullen medebrengen dat de inwoners niet meer
als Inlanders, Europeanen of vreemde oosterlingen worden belast, maar
als burgers van bepaalde politieke lichamen. De Nederlanders zullen in
beginsel als leden van het Nederlandsche volk worden beschouwd, de
Indiërs als leden van de inheemsche volken waartoe zij behooren. Deze
erkenning van de bijzondere samenhoorigheid van den kolonialen Neder-
lander met het Nederlandsche volk zal ook daarin tot uitdrukking dienen
te komen dat zijne beginselen van belasting zooveel mogelijk naar
Nederlandschen maatstaf zullen worden genomen. Al zal de belasting-
hoogte in Nederland en Indië verschillen, de belastingbeginselen zullen
gelijk kunnen zijn. Beginselen als in Nederland zijn aanvaard — sterke
progressie, kinderaftek, hooge grens van het onbelastbaar minimum, zul-
len ook voor den kolonialen Nederlander toepassing kunnen vinden. Daar-
entegen behoeven de Nederlandsche belastingbeginselen niet voor de
inheemsche volken te gelden; zij zouden waarschijnlijk niet vast te hou-
den zijn, terwijl het ook niet noodig is het rechtsbewustzijn van den
kolonialen Nederlander aan te tasten en zijne beginselen prijs te geven,
omdat de inheemsche bevolking nog niet genoeg is ontwikkeld.

Er dient op gewezen dat in groote trekken de doeleinden der beide
groote groepen verschillend zijn. De uitheemsche groep, waarvan de
werkzaamheid in hoofdzaak van economischen aard is, zal het belasting-
probleem ook in hoofdzaak van dat standpunt zien en hare bereidwillig-
heid tot werkzaamheid in Indië doen afhangen van de rentabiliteit van
den arbeid, inclusief belastingen. De rentabiliteit van dien arbeid, dik-
wijls gemeten naar internationaal-commercieele maatstaf, is beslis-
send. De belastingpolitiek zal zich daarbij moeten aanpassen en daarom
wel mogen rekenen uit somtijds zeer hooge bedragen uit zeer hooge
winsten, maar niet op blijvend groote opofferingen. Er dient echter op-
gewezen dat dit commercieele standpunt niet geldt voor de zg. Indo-

Europeesche bevolking, die praktisch aan Indië is gebonden. Zij vormt echter het minst welgestelde deel der Nederlanders dat uit belastingstandpunt niet van groote beteekenis is.

Bij de inheemsche volken is dit anders. De belastinggrens is voor hen dikwijls een zaak van volksbestaan, van bereidwilligheid en vermogen tot opofferingen voor eigen groei. Zullen van hen daarom soms relatief grooter offers worden geëischt dan de andere groep bereid zou zijn te brengen en zal het belastbaar minimum zeker lager liggen; daar staat tegenover dat in die groep de accumulatie van kapitaal nog moeilijk gaat en niet door te hooge fiscaliteit mag worden tegengegaan. Met progressie zij men bescheiden en beperke de uitgaven door een beperking van de overheidstaak. Gelegenheid tot economischen groei is bij die groep hoofdzaak.

Waar het verschaffen van de middelen tot de minst aangename zijde der overheidstaak behoort en een vreemd gezag nooit zoover kan gaan als een eigen, democratisch gezag, zal het Nederlandsche gezag verstandig doen zijn eischen in zake directe bijdragen tot de middelen, laag te houden voor de inheemsche volken. Het heffen van directe belastingen dient vooral toe te vallen aan de eigen organen der autonomiën en het zal regel moeten worden dat de directe belastingen van de Indiërs, door de Indiërs en voor de Indiërs zullen worden geheven. Op die wijze maakt het Nederlandsche gezag zich niet onnoodig impopulair, er is bij de Indiërs geen plaats voor het gevoel dat hunne directe belastingen voor Nederlandsche doeleinden worden gebezigd en er is geen grens in de middelen zoolang de Indiërs zelf dit niet wenschen. Nederlanders en vreemdelingen zullen voorshands nog niet onder het belastingrecht der autonomiën dienen te vallen; zij zullen dus ook in dien zin exterritorialiteit hebben, maar ter wille van billijkheid dient een redelijk aandeel van hunne belastingen aan de autonomiën te worden uitgekeerd. Het behoeft nauwelijks betoog dat er tusschen de autonomiën onderling geen uniformiteit in belastinghoogte behoeft te bestaan.

Hoe in de practijk de ontwikkeling dezer beginselen tot in detail zal plaats hebben is niet vooruit te zeggen, maar het beste is er naar te streven dat in de inheemsche autonomiën de directe belastingen van de Indiërs, door en voor de Indiërs worden geheven en dat de algemeene middelen worden gevonden uit de in- en uitvoerrechten, accijnzen, overheidsbedrijven, belastingen van Nederlanders en vreemdelingen enz. De Nederlandsche hegemonie zal behoefte aan groote middelen hebben waarover zij zonder medewerking der autonomiën moet kunnen beschikken omdat het om rijksaangelegenheden gaat, maar zij kan dit alleen doen als zij afziet van den eisch dat de inheemsche volken ook direct tot die middelen zullen bijdragen. Waar speling mogelijk is streve de Regeering er naar in de koloniale sfeer een overschot te krijgen, waaruit zij de autonomiën kan steunen. Dit zal Haar waardeering brengen,

terwijl eene directe bijdrage van de autonomiën aan de algemeene middelen wel nooit van harte zal gaan.

Het gemeente wezen zal zijn eigen financiewezen moeten ontwikkelen, waarbij het verschil tusschen Nederlandsch-koloniale gemeenten en Indische kotta's ook ongetwijfeld verschil in financieele politiek en belastingwezen zal medebrengen.

Het financiewezen van de Nederlandsche hegemonie dat onder contrôle van het Nederlandsche parlement staat zal ook de regeling moeten omvatten van de deelneming van Nederland en Indië aan die middelen. Het zijn betrekkelijk weinig onderwerpen die daarvoor in aanmerking komen, voornamelijk de zaken die met de defensie-samenhangen. Zoowel het Nederlandsche volk als de volken van Indië zullen aan die middelen bijdragen, in welke verhouding is niet scherp te zeggen, maar dat van het Nederlandsche volk de groepen die in Indië werken of daar belangen hebben in de eerste plaats daarvoor in aanmerking komen ligt voor de hand.

7. Het agrarische stelsel.

Wanneer eenige beschouwingen worden gewijd aan het agrarische stelsel, dan is dit wegens zijne groote beteekenis voor het Indische staatswezen als een van de grondslagen der staatsinstellingen; het is voor het Nederlandsch-Indische staatswezen als het ware kenmerkend.

De beteekenis van het agrarische stelsel voor Indië is in de eerste plaats die van eene sociale wetgeving te zijn die de inheemsche bevolking, als geheel genomen, bescherming verleent tegen de economische macht van de niet-inheemsche, zoowel de Nederlandsche, de vreemde oostersche als de vreemde. Het bereikt dit door het vervreemdingsverbod van inheemsch grondbezit aan niet-Inlanders en door de regeling van de verhuur van dien grond. Dit gaat gepaard met waarborgen voor de zekerheid van het grondbezit. Voorts wordt door het agrarische stelsel bereikt dat alle grond die niet in het bezit van de inheemsche bevolking is, aan een min of meer uitgebreid zeggingschap der Indische Regeering blijft onderworpen — de kleine eigendomsperceelen uitgezonderd — doordat de uitgifte van dien grond alleen in huur, erfpacht of concessie plaats heeft. Ten slotte werkt het agrarische stelsel als een beletsel tot de ontijdige vestiging van eene eigenlijke landbouwende bevolking van vreemde afkomst en vreemde nationaliteit, die de inheemsche uit haar bezit zou kunnen verdringen, plaatselijk een numeriek overwicht zou kunnen verwerven en daardoor onzuivere politieke verhoudingen zou kunnen scheppen.

In de ontworpen staatsinstellingen zal de plaats van het agrarische stelsel even belangrijk blijven als zij tot nog toe was. De vervanging van de raciale grondslagen door territoriale; de vervanging van het onderdaanschap van den Inlander door het burgerschap van den Indiër, brengen echter ook voor het agrarische stelsel eenige wijzigingen.

De bescherming die het agrarische stelsel tot nog toe aan den Inlander verleende en de beperking die het hem daardoor tevens oplegde, worden in de ontworpen staatkunde aan het Indiërschap gebonden. Wie den staat van Indië heeft, heeft het grondenrecht dat tot nog toe de Inlandsche bevolking had, plaatselijk wel is waar soms verschillend, maar als geheel toch scherp gescheiden van het recht van den niet-Indiër. Uit der aard zullen overgangsbepalingen niet mogen ontbreken, omdat de plotselinge overgang tot het Indiërschap van een groot aantal Nederlanders of vreemden (incl. vreemde oosterlingen) eene te plotselinge wijziging in de verdeling van het grondbezit zou kunnen brengen. De inheemsche bevolking, uit de autochtone Indiërs bestaande, moet tijd hebben nieuwe elementen te absorbeeren en zich zelve aan de nieuwe toestanden te wennen, vooral juist ten aanzien van het grondbezit.

De ontworpen staatsinstellingen zullen eene autonomie der Indiërs kennen die, bij de invoering reeds, tot het regentschap zal zijn opgeklimmen. Waar deze politieke lichamen veel meer in staat zullen zijn zich werkelijk te doen gelden dan de kleine formaties van den omvang der desa's, krijgen zij eene geheel andere beteekenis voor het handhaven van het recht i. c. het grondenrecht. De rechtszekerheid kan zoo groot zijn als de Indiërs zelf willen en er is eene verplaatsing te verwachten in dien zin, dat de Regeering meer zal moeten gaan waken tegen verdringing van de belangen van het Rijk en van de Nederlanders door de belangen der Indiërs dan, zooals nu, tegen verdringing der Inlandsche belangen door de uitheemsche.

Wanneer in het regentschap en, met der tijd, in nog hoogere formaties aan de Indiërs autonome lichamen zullen zijn gegeven die in staat zullen zijn voor al hunne rechten met nadruk op te komen, dan zal de kern van het agrarische stelsel, zoover het als sociale en politieke maatregel werkt, in het vervreemdingsverbod en in de verhuurregeling komen te liggen. Alle bepalingen die het inheemsche grondrecht beschermen tegen de macht der Indische overheden en alle bepalingen die de bevordering van de rechtszekerheid van de Indiërs onderling bedoelen, worden van secundair belang in het regeeringsstatuut, wanneer de nieuwe autonome lichamen de politieke macht bezitten zelf voor die zaken op te komen in overeenstemming met het rechtsbewustzijn der Indiërs. Anders echter is het met het verbod van overgang van rechten op grond van Indiërs op niet-Indiërs. Dit heeft eene politieke beteekenis voor het geheele Rijk en heeft eene beteekenis voor de innerlijke structuur van het geheele Indische staatswezen omdat het een der grondslagen vormt waarop de autonomie der Indiërs en het Indiërschap zelve rusten. Het vervreemdingsverbod is daardoor thans niet meer een zaak, alleen ter wille der Indiërs gehandhaafd, maar het is dan ook een zaak die voor de structuur van het geheele staatswezen noodig is. In de ontworpen staatkunde is een duidelijk verband gelegd tusschen het agra-

rische stelsel en de politieke instellingen, een verband dat tot nog toe slechts incidenteel tot uiting kwam. Reeds ter wille van de binnenlandsche politiek zou daarom de wetgever niet aan de inheemsche bevolking zelve mogen overlaten of zij het vervreemdingsverbod zouden willen handhaven. Autonomie heeft de bevoegdheid tot regeling van de zaken van hare burgers onderling, maar zij heeft niet de bevoegdheid bepalingen te maken of op te heffen, die verschillen voor de verschillende categorieën van Nederlandsche onderdanen; dit zou souvereiniteit worden. De verschillen tusschen de verschillende categorieën van Nederlandsche onderdanen kunnen alleen door of namens de hoogste wetgevende macht van het Rijk worden vastgesteld en het vervreemdingsverbod ten aanzien van niet-Indiërs dient daarom een zaak van algemeene wetgeving te blijven. Het werkt, evenals in het verleden, in de eerste plaats als sociale maatregel ter bescherming van den Indiër, maar het heeft in de nieuwe staatkunde eene beteekenis die nauw met de staatsinstellingen samenhangt en die daarom nog onder andere gezichtspunten moet worden beoordeeld dan die van sociale wetgeving alleen.

Geldt het bovenstaande ten aanzien van de binnenlandsche politiek, er werd reeds opgewezen dat het vervreemdingsverbod de moeilijkheden voorkomt die door o n t i j d i g e vestiging van eene landbouwende bevolking van vreemd ras en vreemde nationaliteit kan ontstaan. Hoewel het verbod formeel alle niet-Indiërs treft, heeft het verschillende uitwerking naar gelang van den landaard. Het is een ervaringsfeit dat de Europeanen, in ethnologischen zin genomen, niet in staat zijn zich blijvend en onvermengd in de tropen te vestigen en daar tot de eigenlijke landbouwende bevolking te gaan behooren. Het vervreemdingsverbod is voor hen alleen een beletsel zich in het bezit van den grond te stellen en die door inheemschen arbeid vrucht te doen dragen. Voor de Aziaten zooals Chineezen, Arabieren, Japanners, Voor-Indiërs enz., die wel in staat zijn eene eigenlijke landbouwende bevolking te vormen, is het vervreemdingsverbod echter niet alleen een beletsel tot het bezit van den grond, maar het is tevens een beletsel tot blijvende vestiging als landbouwers. Dit is voor de inheemsche bevolking van Indië van nog veel grooter waarde. Een deposedeering die niet met vreemde vestiging gaat gepaard, kan door verhoogde welvaart, welke terugkoop mogelijk maakt, of door politieke maatregelen ongedaan worden gemaakt. Maar eene deposedeering die met vreemde vestiging en vreemden arbeid gaat gepaard, is niet meer ongedaan te maken en brengt niet alleen eene vreemde economische, maar ook een vreemde politieke macht. Vooral tegenover andere Aziaten is het vervreemdingsverbod van de grootste waarde voor de Indiërs en moet reeds daarom door de Nederlandsche Regeering streng worden gehandhaafd; alleen van die categorieën van vreemden is eigenlijke verdringing van de Indiërs uit de belangrijkste plaatsen te duchten. Ook echter ter wille van het algemeene Nederlandsche gezag. Het is niet te ontkennen

dat bijna overal ter wereld de uitgebreide vestiging van vreemdelingen tot politieke moeilijkheden heeft gevoerd, vooral als die vreemdelingen tot machtige naties behooren. Uitgebreide vestiging van politieke beteekenis heeft echter eerst plaats als het grondbezit voor de vreemdelingen bereikbaar wordt. Zoolang daarom de inheemsche bevolking economisch en staatkundig nog zoo zwak is dat zij niet met den vreemdeling kan wedijveren en dus zijn grondbezit en zijn politiek overwicht aan hem zou verliezen, zoolang heeft het vervreemdingsverbod ook eene algemeene politieke beteekenis. Het trekt echter — het zij ter voorkoming van misverstand uitdrukkelijk gezegd — geen blijvende grenzen. Dit zou een starheid geven die ongewenscht zou zijn. Door de overgang tot het Indiërschap zal elk vreemdeling, van welken landaard ook, op gelijke lijn kunnen komen met den Indiër. Vestiging als landbouwers blijft dus mogelijk, mits volkomen met de vroegere nationaliteit worde gebroken en mits volkomen onderwerping plaats hebbe aan de Nederlandsche en Indische overheden en aan het recht dat voor de Indiërs in de streek van vestiging geldt. Bij vestiging in dien vorm verdwijnen ook de bezwaren van buitenlandsche politiek, indien althans de toevloeiing binnen zoodanige grenzen blijft dat assimilatie plaats heeft.

Naast de regeling van het gebruik der gronden in het bezit der inheemsche bevolking, beoogt het agrarische stelsel de mogelijkheid te openen de zg. woeste gronden in cultuur te brengen, zonder onderscheid t. a. v. Indiërs en niet-Indiërs. Het is voor de nationale en internationale beteekenis van Indië van groot belang. Het is bekend dat ten aanzien van het begrip „woeste grond” verschil van opvatting bestaat tusschen hen die met de erkenning van het „beschikkingsrecht” der bevolking in een bepaalde „beschikkingskring” alle gronden binnen die kring aan het staatsrechtelijke begrip van „woesten grond” onttrokken willen zien, en hen die dit staatsrechtelijk begrip uitstrekken tot alle gronden die niet geoccupeerd zijn, dus zonder erkenning van het beschikkingsrecht. Waar een zoo grondig kenner van de Indische volksrechten als Mr. C. van Vollenhoven dit „beschikkingsrecht” — als technische rechtsbenaming gebruikt en dus niet te verwarren met het recht van beschikking in den zin van het vrije spraakgebruik — het hoogste indonesische recht ten aanzien van den grond noemt dat ook niet met ons recht van heerschappij vergelijkbaar is, daar schijnt het wel onvermijdelijk dit „beschikkingsrecht” en de daarbij behoorende „beschikkingskringen” te erkennen. Vooral in de ontworpen staatkunde is dit noodig, daar deze naar autonomie der Indiërs en naar eigen rechtsvorming door de Indiërs wil doen streven en dus aan de rechtsvorming naar het eigen rechtsbewustzijn niets in den weg moet leggen wat niet als onvermijdelijk uitvloeisel van het hoogere algemeene belang kan worden gemotiveerd. De woeste gronden zullen derhalve te splitsen zijn in die welke tot de „beschikkingskring” van een

stam, een dorpsgemeenschap of een dorp behooren, en die welke „niemandsground” zijn en dus in waarheid vrij landsdomein moeten worden genoemd.

De problemen die de uitgifte der niet geoccupeerde gronden ontmoet, geven geen moeilijkheden voor de niemandsground, het echte vrije landsdomein, in de Gouvernementslanden. Wel echter dient vast te staan dat alleen het Nederlandsche gezag het recht van uitgifte t. a. v. die gronden mag uitoefenen en dat het onjuist is dat recht tot uitgifte over te dragen aan autonome lichamen als de regentschappen. Minder eenvoudig is de uitgifte der niemandsground in de zg. landschappen (zelfbesturen met eigen semi-souverein gezag). Het recht daartoe staat in geen verband met eenig bevolkingsrecht, maar is een heerschappijrecht dat in beginsel aan de Regeering van het landschap toekomt, maar vrijwillig of gedwongen aan de algemeene Nederlandsche Regeering kan zijn overgedragen. Die grond kan landschapsdomein worden genoemd. Voor alle domeinaangelegenheden schijnt het echter het meest aanbevelenswaardige, weer tot den publiekrechtelijken vorm terug te keeren en niet den privaatrechtelijken vorm van tegenwoordig te behouden, omdat de publiekrechtelijke vorm ten slotte het zuiverste standpunt mogelijk maakt.

De eigenlijke moeilijkheden bij de uitgifte der niet geoccupeerde gronden ter wille van allen die tot cultiveering willen overgaan, rijzen als die uitgifte zich uitstrekt tot gronden die binnen een „beschikkingskring” vallen, zoowel in de gouvernementslanden als in de landschappen. Zeer zeker is soms onvoldoende begrip oorzaak van onrecht, maar de kern van de zaak ligt dieper. Ook de moderne staatkunde zal er rekening mede moeten houden dat achterlijkheid in cultuur niet kan worden gedoogd als er eene wereldbehoefte aan intensieve exploitatie van gronden bestaat. Zoolang het „beschikkingsrecht” zich niet verder uitstrekt dan tot gronden die toch reeds voor uitbreiding der dorpen en hunne bouwvelden noodig zijn, is aan de volledige erkenning van dat recht niet dan voordeel verbonden omdat het 't inheemsch rechtsgevoel bevredigt zonder eenig ander belang te schaden. Maar wanneer dit beschikkingsrecht zich uitstrekt over zoo uitgestrekte kringen dat er van eigen exploitatie door de bevolking geen sprake kan zijn en dat groote terreinen aan de productie voor de wereldmarkt worden onttrokken, dan wordt de tegenstelling tusschen primitieve en moderne cultuurvormen zoodanig als een wantoestand gevoeld, dat het rechtsbewustzijn der hoogere volken dit niet meer willen gedoogen. Het is voor de oplossing van dit conflict noodig dat hier het inheemsch „beschikkingsrecht”, onder een hooger algemeen „cultuurrecht” wordt gebracht zooals b.v. in Nederland een recht van de gemeenschap op exploitatie van mijnen boven het particuliere vrije eigendomsrecht van mijnen is erkend. Moge het beschikkingsrecht zelve neiging hebben op 'den duur af te slijten, een hoogere wetgever zal ook t h a n s reeds een ingrijpen in dat recht moeten mogelijk maken, zij het ook onder groote waarborgen van medezeggingsschap der inheemsche

belanghebbenden, van onteigeningsformaliteiten enz. Te onderscheiden is hier echter tusschen occupatie van woeste gronden der beschikkingskring voor vreemde particuliere landbouw incl. staatslandbouw en occupatie dier woeste gronden ter wille van algemeene belangen zooals die van boschbehoud voor hydrologische doeleinden en houtvoorziening. Voor particuliere of fiscale landbouw kan de verplichting tot onteigening worden voorgeschreven als de weg der concessie niet tot het doel zou voeren, maar voor boschbehoud in het algemeen belang zal een hoogere wetgever dwingende voorschriften moeten geven die de overheid welke het beschikkingsrecht uitoefent, binden. Ook hier bestaat eene botsing tusschen primitieve en moderne cultuurbehoeften die niet altijd langs den weg der overreding en uiteenzetting kan worden vermeden. Alle beschaafde landen kennen echter eene wetgeving voor boschbehoud, zonder dat daartoe de boschterreinen in het bezit van den Lande moeten overgaan. Principieel behoort ook in deze geen verschil tusschen gouvernementslanden en landschappen te bestaan, omdat de motieven in beide gebiedsvormen in gelijke mate gelden. De Regeering behoort in de landschappen zoover te gaan als Zij voor de gouvernementslanden noodig acht, mits het politieke contract het toelaat.

Wat gezegd is van de uitgifte geldt zoowel voor erfpacht, concessie, als huur. Het doel is handhaving van het zeggingschap der Regeering in deze geheele aangelegenheid, handhaving van inheemsche rechten en regeling van het conflict tusschen primitieve en moderne cultuur. Waar het eene bij uitstek algemeene Indische en internationale aangelegenheid geldt, zal het heerschappijrecht der Indische Regeering zich zoowel in de gouvernementslanden als in de landschappen moeten laten gelden en de hoofdbeginselen aangeven.

Deze beschouwingen, thans slechts van belang zoover zij de grondslagen van de Indische staatsinstellingen raken, behoeven zich niet tot alle détail van het agrarische stelsel uit te strekken. De beteekenis van de autonomie der Indiërs in groote politieke lichamen als de regentschappen voor de handhaving van het grondenrecht werd reeds uit een gezet. Andere verbeteringen als het schriftelijk bewijs; het verval van de domeinfictie op werkelijk door Indiërs geoccupeerde grond; het voorschrift van onteigening voor alle Inlandsch grondbezit zullen van zelf volgen. Van waarde zijn echter nog dat met de erkenning van het „beschikkingsrecht” de blijkbaar onnoodig starre en opgeschroefde vorm van het beschikkingsrecht in de communale gronden, weer tot zijn eigenlijke vorm wordt teruggebracht en dat het vervreemdingsverbod binnen de Nederlandsch-koloniale gemeenten wordt opgeheven en daarbuiten, voor kleine stukken grond, getemperd. Bij die vervreemding buiten de gemeenten moet echter de tusschenkomst van het Nederlandsche gouvernement, als onontbeerlijk, worden gehandhaafd.

Waar de occupatie van grond door niet-Indiërs in de uitgebreide erfpacht en in de belangrijke grondhuur, hoe onvermijdelijk ook uit een algemeen productie standpunt, bij de inheemsche bevolking bijna altijd met leede oogen wordt aangezien, ware te overwegen of men aan het agrarische stelsel eene uitbreiding zou kunnen geven, die aan dit sentiment te gemoet komt zoover als dit met het Lands belang is te vereenigen. Waar de hoogere productiemogelijkheid de eigenlijke motivering vormt, waarom eene zoo uitgebreide, niet-inheemsche landbouw moet worden toegestaan, mag die landbouw voor de inheemsche bevolking niet meer nadeelen medebrengen dan ter bereiking van dat doel noodig is. Dat doel wordt bereikt door de bedrijfsvorm en de bedrijfsleiding, maar alle arbeid die niet tot de bedrijfsleiding behoort draagt geen specifiek karakter en kan daarom door Indiërs worden verricht. Eene zeer uitgebreide ervaring geeft aan dit standpunt zijn basis. Het is daarom door niets te motiveeren als de inheemsche bevolking niet het recht zou behouden in haar eigen land alle arbeid te verrichten waartoe zij in staat is en daarom is het wenschelijk de bescherming die het agrarische stelsel biedt, ook nog uit te breiden met de erkenning van het recht der Indiërs op den arbeid in alle landbouwbedrijf, met uitzondering van de leiding en de bijstand van die leiding. De beteekenis van den Arbeid heeft de laatste tijden eene zooveel grootere erkenning gevonden, de commercieele factor van den Arbeid wordt zooveel meer teruggedrongen door de menschelijke factor, dat ook de Arbeid een sentimentkwestie is geworden waarmede door de Regeering rekening moet worden gehouden. Het zal in toenemende mate als strijdig met de nationale samenhang der arbeidende bevolking worden gevoeld, als het een ieder vrij zou blijven staan, vooral in den landbouw, arbeiders van elke willekeurige nationaliteit en van elk aantal te importeeren en te gebruiken. Waar de inheemsche bevolking te schaarsch is om een bedrijf te voeren, zooals op vele plaatsen in de gewesten buiten Java, dient alle arbeid van niet-Indiërs die niet tot de leiding behoort, op grond van arbeidscontracten van korten duur en volgens regelen door de Regeering te stellen, plaats te hebben. Bij voldoende inheemsche arbeidskrachten, ter beoordeeling door de Regeering, dient hun recht op arbeid erkend te worden. Op deze wijze wordt zoover tegemoet gekomen aan het rechtsbewustzijn van de inheemsche volken als met een exploitatie door niet-Indiërs vereenigbaar is. De erkenning van het recht op den arbeid van de inheemsche bevolking zal eene sociale maatregel zijn die, in aansluiting aan het bestaande grondrecht, in hooge mate er toe zal bijdragen aan het Indische staatswezen eene rustige ontwikkeling te geven en aan de inheemsche bevolking het besef bij te brengen van een nationaal bestaan, van een vaderland te hebben. Uitzonderingen op dezen regel zouden alleen onder gezichtspunt van het beoogde doel door de Regeering mogen worden toegestaan. Van dit recht op den arbeid kan echter het-

zelfde worden gezegd als van het recht op den grond; het is geen starre bepaling die blijvende grenzen trekt, maar langs den weg van het Indiërschap zal ook hier het blijvende recht op den arbeid door iedereen kunnen worden verworven. Wanneer niet-inheemsche arbeiders geheel met hunne nationaliteit breken, zich geheel onderwerpen aan het recht en het bestuur der Indiërs, zullen ook zij het onbelemmerde recht op den arbeid in het landbouwbedrijf bezitten.

VIERDE HOOFDSTUK.

De ontwikkelingstendensen volgens de nieuwe staatsinstellingen.

1. Het Indische staatswezen in vergelijking met Britsch-Indië, de Philippijnen en Canada.

Wanneer de staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië worden gevormd op de grondslagen en volgens de beginselen die in de vorige hoofdstukken zijn ontwikkeld, zal Indië een principieel hoogere staatsvorm hebben gekregen dan het tot nog toe bezat. Had Indië tot nog toe een staatsvorm die overeenkwam met die van Britsch-Indië en die, na de hervormingen van Montagu-Chelmsford, ook daar zal blijven behouden; de staatsvorm die in het voorgaande is ontwikkeld zal Nederlandsch-Indië in beginsel de staatsvorm van de Philippijnen geven en daardoor eene voorbereiding zijn tot de staatsvorm der Britsche dominions b. v. van Canada, die thans wel de hoogste vorm genoemd mag worden die in een koloniaal rijk is bereikt en practisch op vrijwillige subordineering aan een rijksgedachte neerkomt.

Wanneer de grondslag van de staatsvorm, de daarin tot uitdrukking gekomen machtsverhouding is, dan berust de staatsvorm van Nederlandsch-Indië tot nog toe op het vrijwel volstreekte machtsoverwicht van het Moederland met regelende bevoegdheid tot in het kleinste onderdeel en alle beperking is vrijwillige zelfbeperking. Ook Britsch-Indië rust op dien grondslag en blijft daarop rusten volgens de voorstellen M.-Ch. Wel brengt men daar, evenals de meerderheid der herzieningscommissie ook voor Nederlandsch-Indië doet, steeds meer zaken onder inheemsch bewind en geeft men de inheemsche bevolking steeds meer invloed op den gang van zaken, maar eene erkenning in de inheemsche bevolking van eigen politieke formaties met zelfbeschikking heeft niet plaats. De Philippijnen erkennen daarentegen in hun staatsvorm wel het bestaan van de levende eigen macht der Philippijnsche volken als autonome macht. Zelfs is men daar zoo ver gegaan om niet nauwkeurig door onderzoek of zelfregistratie de natuurlijke grenzen van de macht en bekwaamheid der

volken vast te stellen en de mate van eenwording, van nationalisatie na te gaan, maar heeft aangenomen dat zij nagenoeg geschikt zijn voor het bestuur van het geheele door hen bewoonde gebied onder nationaal standpunt. De positie van de Philippijnen ten aanzien van Amerika nadert daardoor reeds in sterke mate, zij het ook slechts formeel, de positie van Canada ten aanzien van Engeland. Wat in de voorgaande beschouwingen als koloniale sfeer werd aangewezen; als de organisatie van bestuursintermediair, is in Canada tot het minimum ingekrompen en in de Philippijnen ook zeer gering van omvang. Ten aanzien van Canada zal niemand aan de bekwaamheid tot zelfberegeering twijfelen; bij de Philippijnen is daarentegen wel de vraag op haar plaats of hier niet de autonomie tot een omvang is geforceerd, die niet overeenkomt met de werkelijke bekwaamheid tot autonomie volgens moderne eischen en met de economische grondslagen van de maatschappij aldaar. Maar moge de autonomie zich daar wellicht te ver hebben uitgestrekt, het groote beginsel van zelfbeschikking tot de grens van eigen bestuursvermogen is daar in ieder geval aanvaard en zijn de Philippijnen daarmede ontegenzeggelijk tot een hogere vorm van staatsorganisatie gebracht dan thans in Nederlandsch- en Britsch-Indië bestaat en zoowel door de meerderheid van de herzieningscommissie alhier, als door de voorstellen Montagu-Chelmsford aldaar, zal worden bestendigd. De bijzonderheden van de staatsinrichting zijn van bijkomstigen aard, hoofdzaak blijft de erkenning in die staatsinrichting van de reële, levende macht der autochtone volken in tegenstelling met die der vreemde macht. In de Philippijnen heeft dit plaats gehad; in de hier ontwikkelde staatsvorm geschiedt dit ook. De voorstellen van de meerderheid der herzieningscommissie handhaven echter het oude koloniale overheersersbeginsel van menging van alle bewoners, van handhaving van het ras-criterium, waaraan stilzwijgend het overwicht van het Moederland op alle gebied ten grondslag ligt. Zij erkennen niet de macht der inheemsche volken als een eigen politieke macht in de staatsinrichtingen, die door zijne tegenstelling zich manifesteert en een eigen karakter draagt. Het oude koloniale beginsel eischt echter dat de macht van het Moederland reëel is en blijft; bij Engeland kan dit nog lang het geval zijn, bij Nederland niet meer.

Het hogere bestuursbeginsel komt eerst tot uitdrukking en wordt eerst als zoodanig begrepen, als eene eigen karakteristieke macht het autonome leven regelt en als een buitenstaander eerst na formeele toetreding tot die autonomie, de deelneming aan het bestuur geoorloofd is. Het rapport Montagu-Chelmsford, noch het meerderheidsrapport der herzieningscommissie scheppen die karakteristieke macht; zij veroorloven eene deelneming aan het zg. autonome politieke leven door Europeanen en Oosterlingen zonder dat overgang tot die autonome maatschappij heeft plaats gehad en geven, door het ontbreken van eene duidelijke scheidingslijn, nooit het gevoel van eigen zaak naar eigen zin te regelen. Omgekeerd

geven zij, eveneens door het ontbreken van die scheidingslijn, aan het Nederlandsche bestuur nooit het gevoel van de dagelijksche verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in die zg. (schijn) autonomiën, ontheven te zijn. Doordat zij voor eene geheel nieuwe toestand — de georganiseerde opkomst van de macht der inheemsche volken — geen nieuwe maatschappelijke organisatie geven, maar het oude stelsel met zijn rascriterium, dat alleen past bij een moederlandsch bestuur met een volledig overwicht handhaven, zijn zij genoodzaakt een steeds meer gecompliceerde staatsmachine te scheppen, die toch niet tegen den massalen drang der democratie bestand is; zij zijn genoodzaakt de fundamenteele grondslagen van het rijksverband aan te tasten en te vertrouwen op de imponeerende en corrigeerende kracht van het Moederland, een kracht die bij Engeland nog reëel is, maar bij Nederland niet meer. Het ontbreken van een scherp gemarkeerde lijn, die de beide karakteristieke gezagsvormen scheidt, maakt dat het gevoel van bevrediging in de inheemsche sfeer nooit wordt bereikt en dus de onbevredigdheid zal blijven bestaan tot het geheele staatswezen van inheemsche wil afhangt. Dit laatste is echter ook onzuiver omdat de taak het geheele Indische staatswezen te besturen, onmiskenbaar boven de inheemsche krachten gaat. Het is het principieel verkeerde beginsel om geen politiek zuivere raden te willen vormen, dat en in het Nederlandsch-Indische en in het Britsch-Indische stelsel, de politieke onbevredigdheid te voorschijn roept. Zooals in Nederlandsch-Indië de autonomie van de desa, gepaard aan het agrarische stelsel, tot op heden de waarborg is geweest van de rust van het land, zoo zal de autonomie van het regentschap, daarna van het geheele stamverband, ook gepaard aan het agrarische stelsel, de waarborg voor rust geven in de toekomst. Alle gemengd politiek leven is het leven in een vergulde kooi.

De hogere staatsvorm van Canada, van de Philippijnen (het bijzonder bestuur over de wilde stammen blijve buiten beschouwing) en ook van deze voorstellen, tegenover die van Montagu-Chelsford en de Herzieningscommissie, is ook daaraan te zien dat deze hogere staatsvorm een staatsburgerschap kent voor allen die onder het recht van autonomie leven, terwijl de lagere staatsvorm zoo'n staatsburgerschap niet kent en aangewezen is op een algemeen, min of meer verlicht onderdaanschap met allerlei scheidingen volgens ras, godsdienst enz. De hogere staatsvorm bindt het staatsburgerschap aan het territoir, de lagere kan dit niet. Wie in Britsch-Indië of Nederlandsch-Indië het moderne staatsburgerschap dat aan territoir is gebonden wil invoeren, moet een dualisme erkennen omdat een deel der bewoners — de autochtone volken, zooals Javanen, Maleiërs, Soendanezen enz. — wel aan eigen territoir zijn te binden en een ander deel, de Nederlanders, vreemdelingen, in de verspreiding leven en niet aan eigen gebied kunnen worden gebonden. Eerst het staatkundig dualisme opent de mogelijkheid tot een hogere staatsvorm en zoolang staatkundige dogmatiek dit dualisme blijft verwerpen, zoo-

lang is geen principieele vooruitgang mogelijk. Wanneer aan het oude koloniale stelsel wordt vastgehouden met zijne menging van alle landaarden, met zijn fictie van één „volk” maakt men, hoe ongewild ook, de inheemsche volken tot een stand in dat „volk” en wel een lagere stand tegenover de hoogere stand der Europeanen. Zoolang men de inheemsche bevolking geen eigen politieke formaties geeft waaraan zij een moreel houvast heeft, zoolang zal zij zich als van een lagere stand blijven voelen ten opzichte van den Europeaan, met alle afgunst, alle ontevredenheid, alle politieke onrust, die daaruit onvermijdelijk voortvloeien en geen unificatie kan dit wegnemen, omdat juist door die unificatie de economische tegenstellingen, die niet weg te nemen zijn, overdreven eenzijdig op den voorgrond worden gebracht. Eerst als men aan de bevolking eigen politieke formaties geeft waarop zij zich kan oriënteeren, en een eigen burgerschap waarin zij zich zelf kan zijn, worden de economische tegenstellingen in haar leven niet meer als primair gevoeld en vervaagt de onvoldaanheid met eigen, onvermijdelijk minder bevoorrecht economisch bestaan. De politieke unificatie bevordert de ontevredenheid, omdat zij den Inlander al het eigene ontnemt wat hem eene moreele steun zou kunnen zijn tegenover de economische afhankelijkheid. Differentieering onder het gevoel van saamenhoorigheid, geen egaliseering, is voorwaarde voor vooruitgang. De eigen staatkundige persoonlijkheid der Indische volken wordt eerst in de tegenstelling met die van Nederland beseft.

In de Philippijnen wordt niet alleen een algemeen Amerikaansch onderdaanschap erkend, maar wordt scheiding gemaakt tusschen de Philippijnsche staatsburgers en de eigenlijke Amerikanen en waar de Philippijnsche autonomie heerscht, verdwijnen alle Amerikanen uit de openbare bedieningen. Ook daar dus, evenals in Canada, een dualisme maar met het territoriale staatsburgerschap als criterium in plaats van het raciale onderdaanschap.

Het hier ontwikkelde politieke stelsel staat principieel op één lijn met het Philippijnsche doordat het ook een specifiek Indisch staatsburgerschap, het Indiërschap erkent; doordat het ook aan de autonomie der Indiërs het recht geeft Nederlandsche onderdanen die niet den staat van Indië hebben van de openbare bedieningen en staatkundige rechten in de autonomien uit te sluiten; doordat het ook een staatkundig dualisme erkent, eveneens onder verwerping van het ras-criterium. Het hier ontwikkelde stelsel verschilt echter nog in den omvang der autonomie met dat der Philippijnen. De inheemsche volken zijn in Nederlandsch-Indië minder ontwikkeld dan in de Philippijnen, terwijl de Nederlandsche belangen in Indië veel grooter zijn dan de Amerikaansche in de Philippijnen en zich historisch in een uitgebreiden handel, in industrie en landbouw met daaraan evenredige bestuursintensiteit hebben geuit. Door beide oorzaken zijn de economische verhoudingen tusschen het moeder-

landsche element en de inheemsche volken meer ten gunste van het moederlandsche element dan op de Philippijnen en zal zich dit in de staatsinstellingen moeten uitdrukken. Maar principieel krijgt Indië door het ontwikkelde stelsel toch de staatsvorm die tot die van de Philippijnen, ten slotte tot die van Canada moet voeren; de meerderheid der herzieningscommissie handhaaft de oude koloniale staatsvorm en komt daardoor, in verband met de concessies die gedaan moeten worden ter wille van politieke bevrediging, in conflict met de eischen van het rijksverband. Dat vooral Nederland, met zijne zwakke internationale positie, die verzwakking van het rijksverband moet voorkomen, kan niet met genoeg nadruk worden betoogd. De toekomst van Nederland als koloniale mogendheid staat en valt met zijn wil en zijn vermogen aan Indië de staatsvorm te geven, die politieke bevrediging van de inheemsche volken, doet samen gaan met de hechtheid van het verband van het Rijk.

2. Het verband van het Rijk der Nederlanden.

Het herhaaldelijk genoemde staatkundig beginsel: de handhaving van het rijksverband onder uitgebreide autonomie der samenstellende volken, bracht mede dat onderscheiden moest worden tusschen de organisaties van die autonomiën en de organisaties die het verband van het Rijk tot stand brengen. Deze laatste, de instituten van intermediair, zijn dus in beginsel het tegengestelde van de eersten, de instituten der staatkundige persoonlijkheid. En zooals hunne organisaties anders zijn, zoo zullen ook hunne ontwikkelingstendensen verschillend moeten zijn.

De ontwikkeling van de staatkundige persoonlijkheid der Indische volken werd hierboven geschetst: de opklimming van desa tot regentschap; van regentschap tot residentie; van residentie tot het stamverband van Javanen, Soendaneezen, Maleiers, Menadoneezen enz. Daarna wellicht, maar niet zeker, federatie van deze politieke formaties. De ontwikkeling van de instituten van intermediair die het rijksverband moeten handhaven is anders en, zooals reeds gezegd, in hoofdzaak van technischen aard. Het onpersoonlijk karakter zal als kenmerkend blijven bestaan. Bestemd om steeds minder van beteekenis te worden, mogen zij nooit tot eene staatkundige persoonlijkheid worden en zullen zij daardoor het karakter van organen en een ambtelijk karakter behouden. Wanneer die instituten van intermediair georganiseerd zijn als hierboven reeds werd aangegeven, zal voor eene verdere ontwikkeling weinig plaats meer overblijven. Zij zijn bestemd om van steeds minder belang te worden en wel in gelijke mate als de autonome gemeenschappen der Indische volken van steeds grooter omvang worden. De eenige ontwikkeling die te verwachten is, is van technischen aard m. a. w. de techniek van intermediair zal verbeteren. Zij zullen in beginsel steeds bestaan uit een ambtenaar die door het Nederlandsche gezag wordt aangewezen en daaraan verant-

woordelijk is en uit een raad, uit leden van het Nederlandsche volk (i.e. de koloniale Nederlanders) en uit leden van de Indische volken saamgesteld, die als raad van advies en van wetgeving dient. In dien raad, die een kwalitatief karakter draagt, zal het inheemsche element geleidelijk in aantal toenemen tot het de helft der zetels heeft bezet. Die vertegenwoordiging kan voorts zijn invloed nog verhoogen door gedeputeerden als adviseurs bij de dagelijksche bestuursvoering te plaatsen, maar de verantwoordelijkheid dient steeds bij den vertegenwoordiger van het Nederlandsche gezag te blijven. In beginsel blijft ook het budgetrecht, als het beslissende recht, bij het Nederlandsche volk, al zal de praktijk wel tot passiviteit ten aanzien van de locale formaties (provinciën, residenties) leiden. Het moet steeds het streven blijven de instituten van intermediair, in hoofdzaak instituten van het Nederlandsche gezag en van bestuurstechniek te doen blijven en daartegenover de autonomiën der inheemsche volken tot breede maatschappelijke en politieke ontplooiing op democratischen grondslag te brengen. Zoo is een bestuursstelsel met een of twee Kamers en met verantwoordelijke Ministers geenszins uitgesloten ten aanzien van de tot het stamverband uitgegroeide autonomiën der Indische volken, maar geheel misplaatst in de organisatie van het geheele Indische staatswezen, zoowel bij het centraal bestuur, als bij de provincie. Elke vervaging van de functies van intermediair in de hoogere, Nederlandsch-koloniale bestuursinstituten, brengt een vertraging in de ontwikkeling van de functies van autonomie in de lagere, inheemsche instituten, verzwakt het rijksverband en sticht verwarring doordat de natuur der dingen wordt miskend. Zou daarom de drang der inheemsche ontwikkeling zoo groot worden dat de Indiërs aanspraak meenden te mogen maken op meer dan de helft der zetels in de vertegenwoordiging der provincien en op het budgetrecht, dan is het niet juist dezen drang te volgen, maar moet hierin een aanwijzing worden gezien dat de autonomiën een uitbreiding van hunne taak en wellicht van hun gebied verlangen en moet een deel van de provinciale werkzaamheid op die autonomiën worden overgedragen. Op die wijze blijft het staatkundig beginsel dat aan het geheele rijksverband ten grondslag moet liggen, ongeschonden bezwaard.

De beschouwingen over de ontwikkelingstendensen zouden zeer zeker onvolledig zijn als ook niet de functie van het Nederlandsche volk, bij voortschrijdende ontwikkeling van het geheele Rijk, werd aangeduid. De voorgestelde staatsorganisatie heeft in het stadium dat thans met de realiteit der verhoudingen overeenkomt, geen behoefte aan een afzonderlijk rijksorgaan; de hegemonie van het Nederlandsche volk is onbetwistbaar en dit volk daardoor aangewezen om het orgaan voor het geheele Rijk te geven. Toch moet, althans in abstracto, rekening worden gehouden met eene ontwikkeling der Indische volken tot een hoogte die de hegemonie van Nederland als in strijd met de realiteit zou doen ge-

voelen. In dat geval, dat tevens eene hooge beschaving, een hooge technische en economische kracht bij die inheemsche volken veronderstelt, zal de vorming van een rijksraad moeten worden overwogen. Dit tijdstip is echter nog zoover verwijderd, dat deze gedachte slechts is genoemd om te voorkomen dat misverstand zou ontstaan omtrent de uiteindelijke bedoelingen van de voorgestelde politiek. Om gelijke redenen wordt het tijdstip waarop „Indië” commissarissen naar Nederland zou moeten zenden, nog in te verre toekomst geacht om nu reeds om formulering te vragen. Het in een vorig hoofdstuk voorgestelde comité van voorbereiding met een semi-parlementair karakter, voldoet voorshands aan alle behoeften.

3. De autonomie der inheemsche bevolking.

In de vierde studie uit den meer genoemden bundel nl. „Indië's staatkunde en weerbaarheid” is het Indische staatsgebouw vergeleken met eene pyramide, waarvan de onderste lagen door de samenlevingen der inheemsche volken werden gevormd en het bovenste deel door het Nederlandsche bestuur. De ontwikkelingsgang van Indië werd beschreven als een verplaatsen van die scheidingslijn naar hooger om ten slotte bijna het geheele gebouw in de machtssfeer der Indische volken te brengen. Die ontwikkelingsgang moet in de staatsinstellingen mogelijk zijn en zij wordt bereikt door de vrije groei van de lichamen waarin de autonomie wordt uitgeoefend, te waarborgen. De autonomie zal thans groeien tot de regentschapsautonomie. Wordt die beheerscht tot de volle bestuurs-taak van het regentschap, dan is de tijd daar de gezamenlijke regentschappen van een residentie tot eene nieuwe eenheid te vereenigen. Mocht de bestuurlijke bekwaamheid van de inheemsche volken ook dit gebied beheerschen, dan zullen zij voor het probleem staan het geheele gebied te besturen dat door de eigen stam wordt ingenomen. De Javaansche, Soendaneesche, de Maleische stam enz. zullen dan evenzoovele staatkundige formaties zijn, waar het nu slechts ethnologische zijn. Tot die grens is de opklimming der inheemsche volken waarschijnlijk. Als een voortdurend agens drijft de rasverwantschap tot aansluiting en dus tot inspanning om deze staatkundige formaties te bereiken en de onbelemmerde groei van die autonomiën moet dan ook in het statuut voor Indië zijn gewaarborgd. Daarna wordt echter de zaak moeilijker. De innerlijke rasaffiniteit heeft hare grenzen bereikt en de verdere ontwikkeling d. w. d. z. een vereeniging van b. v. de drie staatkundige gemeenschappen van Java tot één, eischt zeer veel hoogere staatkundige kracht dan de groei binnen het eigen rasverband. Of daarom ook die gemeenschappen zich zullen aaneen sluiten, dan wel de voorkeur zullen blijven geven aan Nederland's rechtstreeksche leiding zonder onderlinge aaneensluiting, zal de toekomst moeten leeren. De mogelijkheid wordt echter geopend en zoolang slechts aan politieke homogeniteit (ongemengdheid)

wordt vastgehouden en aan bestuur volgens eigen kunnen, is voor de hechtheid van het rijksverband niet te vreezen. Evenwijdig aan die ontwikkeling gaat de terugtrekking van de Nederlandsche macht. Terwijl zij thans de desa-autonomie daadwerkelijk zal eerbiedigen, treedt zij ook terug uit het regentschap. Mocht ook de residentie worden vervangen door eene vereeniging van de samenstellende regentschappen, dan treedt de Nederlandsche macht terug uit de residentie en bepaalt zich tot de provincie. Uit de provincie zal zij niet spoedig behoeven terug te treden. Alvorens die binnen de autonomie der inheemsche volken zou vallen, zouden die volken het eigen rasverband moeten hebben overwonnen en dit stelt zeer hooge eischen. Het groote voordeel van provinciën die de geheele eilanden omvatten, is dan ook dat zij een zeer groote stabiliteit krijgen en zeer lang formaties van het Nederlandsche gezag kunnen blijven, omdat geen der samenstellende volken van Indië — zelfs het groote Javaansche volk niet — de geheele provincie bewoont. Niet vóór de volken van Java, van Sumatra enz. zich zelf geheel hebben georganiseerd, zal in hen de drang tot vereeniging in staatkundige organisatie kunnen overgaan en eerst dan is er sprake van het Nederlandsche provinciale gezag te doen plaats maken voor het inheemsche.

4. De landschappen en hunne overgang tot de gouvernementlanden.

De groei van de inheemsche volken en de regeling van die groei in de staatsinstellingen, moet er rekening mede houden dat de inheemsche volken niet alle in gelijke verhouding tot het Nederlandsche volk staan. De gouvernementlanden met hun rechtstreeksch bestuur, zijn gescheiden van de landen waar nog het eigen bestuur heerscht. De staatsinstellingen der gouvernementlanden kunnen zeer gemakkelijk voor dien groei georganiseerd worden; voor die van de zg. landschappen is dit moeilijker. Het is ontegenzeggelijk een bezwaar voor de harmonische groei van de inheemsche volken dat een deel nog onder het oude soevereine gezag leeft, dat nog vaak van tradities is vervuld die een rem vormen voor ontwikkeling, vooral in democratischen zin. Ook wordt gemeenlijk de bekwaamheid gemist de diepere oorzaken van bestaande euvels te doorgronden. Toen de tegenstelling bestond: landschap of gouvernementgebied met rechtstreeksch bestuur, had het landschap zijn eigen leven voor, hoewel ook daarvan het nut niet door alle onderhoorigen werd ingezien. Maar wanneer het rechtstreeksch bestuur in de gouvernementlanden verdwijnt om plaats te maken voor autonoom inheemsch bestuur met groote democratische tendensen, wordt het bestaan van quasi-soevereine vorstendommen van soms zeer beperkt gebied, een anachronisme. Het is bijna zeker dat de zuiging der democratische instellingen in de aangrenzende gouvernementlanden, bij de bevolking de wensch zal doen ontstaan, ook tot de gouvernementlanden te gaan behooren, die dan

geen enkel nadeel hebben, maar alleen voordeelen geven. Die wensch zou door het Nederlandsche gezag niet mogen worden tegengegaan. Waar het Nederlandsche gezag zelf afstand doet van zijn macht in de autonomiën der inheemsche volken, mag het zich niet er toe leenen een vorstengezag te schragen, als de onderhoorigen sterk naar verval van dat gezag zouden streven. De landschappen zullen van zelf voor de keuze komen te staan zich evensnel te ontwikkelen als de omringende gouvernementslanden of zich in die landen te doen opnemen. Het laatste ligt het meest voor de hand en de staatsinrichting zal ook daarin moeten voorzien en tevens eene tegemoetkomende regeling moeten maken voor de vorsten die bereid zouden zijn onder zekere voorwaarden b.v. erfelijkheid van hunne waardigheid, de regentsfunctie in hun voormalig gebied te vervullen. Gezien van het standpunt der nieuwe staatkunde, met hare regentschapsautonomie, ware het te wenschen geweest dat de overgang van landschap naar gouvernementslanden, niet gestuit ware geworden. Daarmede is die staatkunde niet veroordeeld. Integendeel! In het perspectief van dien tijd gezien, is dit beleid zelfs zeer juist te noemen, maar nu de regentschaps-autonomie is erkend, zou men toch wenschen dat de uitbreiding van het rechtstreeksch bestuur in sterke mate had plaats gehad, omdat in de gouvernementslanden de doorvoering van de nieuwe staatkunde zooveel gemakkelijker is. Men kan echter het doel buiten dat gebied bereiken door de vrijwillige overgang van landschap tot regentschap mogelijk te maken en bij ernstig wanbeheer zelfs te forceeren. Nu het niet meer gaat om de kwestie: landschapsgezag of gouvernementsgezag, maar om de kwestie: vorstengezag of eigen democratisch gezag, mag men aannemen dat in vele landschappen de drang tot overgang in gouvernementsland, zeer groot zal worden.

Uit dit standpunt volgt dat eene vereeniging van landschappen niet mag worden toegelaten en zeker niet mag worden bevorderd. Nu de nieuwe staatkunde de autonomie in de gouvernementslanden brengt, verliezen de landschappen al hunne bijzondere voordeelen en brengen zij door hunne semi-souvereiniteit slechts bezwaren in de ontwikkeling van het geheele Indische staatswezen. Een vereeniging van landschappen moet daarom onder geen voorwaarde — tenzij eene tijdelijke administratieve vereeniging onder Nederlandsche leiding — worden toegelaten. Het zou eene uitbreiding van het soevereiniteits beginsel binnen het Indische staatswezen bedniden en dus de tot standkoming van het groote rijksverband tusschen autonome volken verhinderen. Wanneer b.v. de bevolking van de Javaansche Vorstenlanden zoude wenschen te worden opgenomen in de politieke organisatie van het geheele Javaansche stamverband, zou dit niet mogelijk zijn zonder dat daaraan eene overgang tot de gouvernementslanden vooraf ging. Al zou de Nederlandsche Regeering zich tegen een dergelijke uitgesproken wensch niet mogen

verzetten; Zij zou hieraan toch niet mogen toegeven, zonder tevens de positie der Vorsten behoorlijk te regelen.

5. De ontwikkeling van het staatsburgerschap.

Evenwijdig aan de groei der inheemsche volken van desa tot regentschap, van regentschap tot residentie, van residentie tot het geheele stamverband, zal ook het vermogen groeien om niet-rasgenooten in het politiek verband op te nemen. Spontaan heeft het Indiërschap altijd bestaan in het desaverband en in de landschappen en toetreding in die gemeenschappen voor Europeanen of vreemde oosterlingen was uitgesloten of toch eerst mogelijk na practisch Inlander (Indiër) geworden te zijn. Wanneer echter het Indiërschap zuiver is geregeld (zie het hoofdstuk daarover); wanneer het onderdaanschap in een burgerschap is overgegaan en de toetreding tot een gemeenschap der Indiërs in al hare gevolgen kan worden overzien, zal met de groei der autonomie, ook de toetreding van niet-Indiërs toenemen. Zal de desagemeenschap voor zeer weinigen aantrekkelijkheid bezitten; wanneer het regentschap eene autonomie der Indiërs is geworden zullen bepaalde categorien van Nederlanders en vreemdelingen zich daarin tot Indiër laten naturaliseeren; men denke b.v. aan sommige groepen van Indo-Europeanen en Chineezers die altijd in de desa hebben gewoond. Stijgt die autonomie tot de residentie dan zullen breede kringen van Nederlanders en vreemdelingen, vooral gewezen vreemde oosterlingen, die weinig aan hunne afkomst hechten, zich daarin laten opnemen, omdat die hoogere autonomie van zelf gepaard gaat met eene hoogere beschaving en steeds meer het eigenaardig „Inlandsche” verliest. Stijgt het autonome verband tot het stamgebied dan zullen wel allen die hier blijvend zijn gevestigd en geen bepaalde redenen hebben om zich tot het Nederlandsche volk te rekenen, zich als Indiër in dat verband laten opnemen en blijven als Nederlanders en vreemdelingen slechts die categoriën over, die door sterke banden aan het moederland zijn gebonden en ook daarheen terug keeren. Dit is de toestand van de Engelsche dominions. De dualistische staatkunde brengt dus geen blijvende scheiding van Nederlanders en Indiërs, zooals zoo dikwijls door verkeerd begrip wordt gezegd, maar zij bindt de opheffing van die scheiding aan de groei van het autonome leven. In gelijke mate waarin het autonome leven groeit, verdwijnt ook de scheiding van alle groepen waarvan de scheiding geen reden van bestaan meer heeft, maar terwijl de geforceerde en van buiten af opgelegde politieke unificatie onder behoud van het rascriterium en het onderdaanschap, altijd onrust blijft verwekken en nooit bevredigt, wordt hier de opheffing der scheiding in eene atmosfeer van blijvende politieke tevredenheid bereikt.

6. Het agrarische stelsel.

Wanneer bij de ontwikkelingstendensen van de gegeven staatkundige beginselen ook het agrarische stelsel kort wordt beschouwd, dan

blijkt dat daarvan op den duur vooral van beteekenis zullen zijn het vervreemdingsverbod, het regelend vermogen ten aanzien van de toestrooming van andere aziatische volken en de regelingen t.a.v. de woeste gronden. Domeinbegrip, rechtszekerheid, rechten t.a.v. de „beschikkingskring“ van dorpen enz. zullen van zelf door de belanghebbenden worden geregeld als de politieke lichamen der Indiërs tot ontwikkeling en macht komen.

Het vervreemdingsverbod — de beschouwingen gelden ook voor de verhuurregeling — blijve gehandhaafd, maar door de groei van het indiërschap, zoowel in qualiteit door het hogere politieke leven als in quantiteit door toevloeiing van Nederlandsche en vreemde elementen, wordt de sfeer waarbinnen de beweging van het grondbezit vrij is, voortdurend grooter. De handhaving van het verbod dient te blijven zoolang als de volken van Indië hunne nationale politieke organisaties nog niet hebben voltooid. Zoolang zij dit niet hebben bereikt moet daarin eene aanwijzing worden gezien dat zij nog niet geheel opgewassen zijn tegen de vrije mededinging in het internationale verkeer en dat zij dus niet zelf het vermogen hebben het grondbezit in eigen handen te houden. De uitbreiding van het Indiërschap wordt op den duur zoo groot, dat de concurrentie groot genoeg is om aan den grond een groote waarde te geven. Is eenmaal de nationale politieke organisatie bereikt, zoodat van autonome Javaansche, Soendaneesche staten binnen de grenzen van het Nederlandsche Rijk kan worden gesproken, dan zal waarschijnlijk het grondbezit geheel vrij kunnen worden gegeven. Of er dan inzichten zullen heerschen die de nationale grond toch nog als iets anders zullen beschouwen dan het overige nationale bezit en toch een vervreemdingsverbod zullen willen handhaven, is niet te zeggen. Het wordt dan in ieder geval uitvloeisel van de wil van de volken zelve.

De politieke werking van het vervreemdingsverbod loopt geheel evenwijdig aan de sociale. Eerst als de nationale organisaties der samenstellende volken voltooid zijn, kan men zeggen dat de krachten aanwezig zijn om, zonder een agrarisch stelsel, de toestrooming van landbouwende vreemdelingen binnen de gewenschte grenzen te houden. Wellicht kan met der tijd eene verzachting van het vervreemdingsverbod plaats hebben door den grond voor alle Nederlandsche onderdanen vrij te geven, maar dit is geen zaak die thans om beschouwing vraagt. De regelingen nopens de woeste gronden eischen geen toelichtende beschouwingen. Die gronden zullen trouwens wel voor het grootste deel verdwenen zijn tegen den tijd dat de nationale organisaties der inheemsche volken voltooid zullen zijn.

VIJFDE HOOFDSTUK.

Voorwaarden tot doorvoering van de voorgestelde hervormingen.

1. Wijziging van de grondwet.

a. Naamswijzigingen — budgetrecht — ministerieele verantwoordelijkheid — voor-parlementaire commissie.

De goede werking van de voorgestelde hervormingen wordt bevoorwaard als zij steun vinden in de grondwet. Van formeelen aard is de wijziging in de naam. Het sentiment der bewoners van Indië en ook de geest der ontworpen hervormingen, laten niet goed meer toe dat van „koloniën en bezittingen” wordt gesproken. In de grondwet zal men daarom deze uitdrukkingen moeten vervangen door „deelen van het Rijk in andere werelddeelen”.

Een wijziging van meer beteekenis zou de grondwet moeten ondergaan als de waarborg voor het rijksverband, die in het budgetrecht van de Nederlandsche wetgevende macht ten aanzien van Indië is gelegen, in de grondwet werd geformuleerd. Wel is dit budgetrecht in de comptabiliteitswet vastgelegd, maar de tendensen in de verhouding tusschen het Nederlandsche volk en de volken van Indië wijzen er op dat een streven zal ontstaan de waarborgen voor het rijksverband, die voor allen bindend zullen zijn, aan den dagelijkschen wetgever voor het Nederlandsche volk te onttrekken. Die waarborgen behooren, zoolang geen afzonderlijke rijkswetgever bestaat, inderdaad in de grondwet thuis en daarom ware deze aan te vullen met de bepaling „de begrootingen van alle uitgaven van de deelen van het Rijk in andere werelddeelen, zoover die deelen niet worden beheerscht door het recht tot zelfbeschikking of als Nederlandsche gemeenten zijn georganiseerd, worden door de wet vastgesteld en de middelen tot dekking aangewezen”. Zoowel in het recht als in de plicht van de Nederlandsche wetgevende macht om het rijksbudget vast te stellen, ook voor de deelen van het Rijk buiten Europa, moet een der grootste waarborgen voor de hechtheid van het verband van het Rijk worden gezien. Meer nog dan de bepalingen omtrent het muntstelsel behoort deze waarborg in de grondwet thuis.

De ministerieele verantwoordelijkheid kan formeel geen wijziging ondergaan. Eene formeele ontheffing van die verantwoordelijkheid is niet mogelijk, zelfs niet gedeeltelijk. Practisch zal zij echter in hooge mate verminderen doordat de instelling van de autonomie der inheemsche volken de verantwoordelijkheid voor de meeste zaken, die die bevolking raken, op de eigen bestuursorganen van die bevolking legt. Ook de instelling der provinciën en der provinciale vertegenwoordiging, maakt dat vele zaken in Indië tot bevredigende regeling van alle partijen zullen worden gebracht. Maar wanneer in Indië, waar ook, toestanden zouden heerschen die aan het Nederlandsche volk of aan buitenlandsche mogend-

heden aanstoot zouden geven, dan treedt de ministerieele verantwoordelijkheid weer in volle functie, omdat met eene verwijzing naar het autonoom of naar het provinciale gezag, noch tegenover het Nederlandsche volk, noch tegenover het buitenland kan worden volstaan. De beperking van de ministerieele verantwoordelijkheid behoort uitsluitend het gevolg te zijn van een zelfbeperking van het Nederlandsche parlement in de specifiek Indische aangelegenheden, door het vertrouwen dat de zaken in Indië, door de goede staatsorganisatie en door superieure leiding, goed worden behandeld.

De grondwet zal voorts geen belemmering mogen bevatten om de in het derde hoofdstuk genoemde voor-parlementaire commissie in te stellen. Zij zal dus de voorbereiding tot de behandeling van rijksaangelegenheden in de Staten-Generaal mogelijk moeten maken door eene commissie die gedeeltelijk bestaat uit leden van het Nederlandsche parlement en gedeeltelijk uit afgevaardigden van de volken van de deelen van het Rijk buiten Europa.

b. Wetgeving door de Kroon.

De wetgeving door de Kroon is eigenlijk de belangrijkste, zij het ook niet de meest principieele wetgeving voor Indië. Naar hare historische ontwikkeling zou men die wetgeving als een overblijfsel van de absolute Koninklijke macht ten aanzien van Indië kunnen zien en als zoodanig op haar verval aandringen. Door de ministerieele verantwoordelijkheid; door het budgetrecht van de wetgevende macht en door het recht van de Staten-Generaal om elk onderwerp te regelen, zoo spoedig daaraan behoefte bestaat, heeft echter de wetgeving door de Kroon haar oorspronkelijk karakter geheel verloren en men kan zeggen dat het nu de Nederlandsche wetgeving voor Indië is, ten aanzien waarvan de Nederlandsche wetgevende macht passief is en slechts eene repressieve functie vervult, terwijl de Nederlandsche wetgevende macht actief en preventief werkzaam is op het terrein dat door de staatswetten wordt beheerscht. Er bestaat daarom geen behoefte de zg. wetgeving voor Indië bij Koninklijk besluit te doen vervallen. Integendeel is die wetgeving, als de soms wat trage gang wat wordt versneld, voor Indië onmisbaar. Wanneer aan het beginsel wordt vastgehouden van autonomie der inheemsche volken en van behandeling van de specifiek Indische aangelegenheden in de provinciale Regeeringen, dan zal de centrale Regeering in Indië niet veel behoefte hebben zelf eene uitgebreide wetgevende macht uit te oefenen. De verhouding tusschen de wetgeving door de Kroon en de wetgeving door de centrale Regeering in Indië, is eigenlijk eene interne aangelegenheid, een zaak van techniek die geenerlei principieel karakter draagt. De tendens is tegenwoordig dat de wetgevende taak van de Indische Regeering relatief in omvang toeneemt en die van de Kroon relatief vermindert, maar er kunnen tijden komen dat weer meer nadruk op de wetgeving door de

Kroon zal moeten worden gelegd. Het beste is geen wijziging in het bestaande met zijne langjarige traditie te brengen, daar de tegenwoordige regeling geen enkel beletsel biedt tot machtsverplaatsing als de loop der gebeurtenissen dit mocht noodig maken, zoowel naar de eene zijde als naar de andere. Zelfs is het niet uitgesloten dat de wetgeving door de Kroon, onder passieve contrôle der Nederlandsche wetgevende macht, op de Indische volken meer indruk zal maken; voor die volken meer innerlijk gezag zal hebben dan die door den Gouverneur-Generaal met een Raad. Vele nemen aan dat de Oostersche volken, veel meer nog dan de Westersche, behoefte hebben hunne staatkundige idealen in een persoon belichaamd te zien. En wanneer iemand van vreemden stam die belichaming moet geven, dan is het zeer waarschijnlijk dat de persoonlijkheid van het Hoofd van den Staat, vooral uit een oud vorstengeslacht, meer tot hen zal spreken dan een Gouverneur-Generaal, zij het ook bijgestaan door een Raad. Van den Gouverneur-Generaal zal men steeds meer gaan inzien dat zijn innerlijk karakter dat van intermediair is. Aan de wetgeving door de Kroon zal een belangrijke behoefte blijven bestaan, zoolang het Nederlandsche volk de hegemonie in het Rijk moet voeren. Wanneer de ontworpen staatkundige constructie wordt aanvaard en dus in Indië zelf geen wetgeving in de principieele zaken — de rijksaangelegenheden — zal plaats hebben, is de Kroon het aangewezen orgaan al dat geene te doen, wat niet door de Nederlandsche wetgevende macht wordt verricht. De steeds beter wordende verkeerstechniek maakt deze centrale functie voor de Kroon steeds meer mogelijk.

Het benoemingsrecht van de Kroon zal, in plaats van te verminderen, zich over meerdere ambten moeten gaan uitstrekken. De Directeuren van de departementen van algemeen bestuur; de provinciale Gouverneurs; de buitengewone leden van den Raad van Indië zullen door de Kroon moeten worden benoemd en in plaats van hierin eene achteruitgang te zien, zal men dit moeten beschouwen als eene scherpere markeering van de functie van intermediair van de Nederlandsche Regeering in Indië.

2. Wijziging van den Volksraad.

Naast wijziging van de grondwet is ook wijziging in het karakter van den Volksraad wenschelijk. Formeel een adviseerend college, is hij door zijne samenstelling onmiddellijk uit de inwoners; door zijne werkwijze die vrije critick op alles toelaat; door zijn eigen voorzitterschap waardoor hij zich in tegenstelling met de Regeering voelt; door zijn recht zich zelf saamteroepen en door zijn reeds verreikend begrootingsrecht, in werkelijkheid een lichaam dat een grootere macht heeft dan het was toegedacht en dat het vermogen heeft de volksmassa tot hefbloom te gebruiken. En nu moge een deel der leden en inwoners dat principieel op verzwakking van het rijksverband aanstuurt, eene uitbeiding van den Volksraad wenschen in de richting waarin nu zijne ten-

densen gaan; het is niet te ontkennen dat het Nederlandsche volk, dat dit instituut door zijne vertegenwoordiging met algemeene stemmen in het leven riep, geheel te goeder trouw beoogde een instituut te scheppen dat niet die tendensen had, maar dat aan eene vermeende zeer onmondige en onderdrukte bevolking gelegenheid zou geven zich te uiten; de openbare zaak in het openbaar te behandelen. Waar het Nederlandsche volk dit instituut zoo vol vertrouwen gaf, dat het zelfs de geleidelijkheid prijs gaf; geen uitbreiding van den Raad van Indië noodig oordeelde; geen voorzitterschap door Gouverneur-Generaal of Vice-president van den Raad van Indië verlangde, maar in eens een op zich zelf staand centraal vertegenwoordigend orgaan schiep; daar is het niet anders dan „fair” deze bedoeling te eerbiedigen en tot uitgangspunt te nemen. Want dat de Volksraad meer is geworden ligt niet aan de individueele bekwaamheid der leden, maar aan een verschijnsel dat niet in ons bestuursstelsel past en dat verklaard wordt uit de eigenaardige wijze waarop het Nederlandsche gezag in Indië tot stand kwam en zich handhaaft. Toen het Nederlandsche volk de Volksraad in het leven riep, niet onder politieke druk maar uit den vrijen wensch de staatkundige ontwikkeling van Indië te bevorderen, heeft het zich van dat verschijnsel geen rekenschap gegeven en vooraanstaande staatslieden voelen zich thans bezwaard over hunne medewerking, die zij kort te voren vol vertrouwen hadden gegeven. Dit is geen terugkomen op het streven de politieke ontwikkeling der Indische volken te bevorderen, geenszins, maar het is het besef dat de Volksraad in sterke mate een tendens gaat vertoonen die zij niet hebben voorzien en niet mogen bevorderen nl. verzwakking van het rijksverband. Waar het Nederlandsche volk zoo duidelijk den wensch heeft te kennen gegeven de politieke ontwikkeling van Indië te willen bevorderen, maar zonder het te willen een orgaan heeft geschapen dat tendensen vertoont, die slechts door een enkele zijn voorzien en die niet met de hechtheid van het rijksverband, noch met eene goede bestuursvoering zijn overeen te brengen, gebiedt politieke eerlijkheid en goede trouw, dat het Nederlandsche Parlement in staat worde gesteld zich opnieuw en onbevangen, thans met volledig inzicht, rekenschap te geven van hetgeen ten aanzien van Indië moet worden gedaan. Het zou aan de Indische volken en ook aan de koloniale Nederlanders weinig passen, gebruik te maken van deze, ter goeder trouw begane dwaling, om zich te verzetten tegen eene herziening van de staatsinrichting, waarbij zeer zeker niet minder aan essentiele behoeften van Indië zal worden voldaan, maar waarbij tevens ook de hechtheid van het rijksverband zal worden gewaarborgd.

De verandering die zal moeten plaats hebben om het rijksverband te waarborgen en toch ook de Nederlandsche regeringstaak in Indië onder medewerking der inwoners ten uitvoer te kunnen brengen, is dat de rivaliteit tusschen Parlement en Volksraad wordt opgeheven door de

Volksraad (dan Staten van Indië of Koloniale Raad te noemen), saam te stellen uit vertegenwoordigers van de provinciën en uit leden van het algemeene Nederlandsche bestuur in Indië; door voorts het karakter van zelfstandig college te doen vervallen door het voorzitterschap aan den Gouverneur-Generaal of diens vervanger op te dragen; door voorts het recht zich zelf saam te roepen te doen vervallen en door de begrooting voor geheel Indië wel aan zija beraadslaging te onderwerpen, maar het advies te doen uitbrengen aan den Gouverneur-Generaal en deze niet te verplichten de begrooting volgens dit advies vast te stellen, al zal Hij de adviezen van den raad aan den Minister behooren over te leggen. Aan het Nederlandsche Parlement blijve het recht en de plicht de algemeene Indische begrooting, als deel van de algemeene rijksbegrooting, te behandelen onder onverzwakte ministerieele verantwoordelijkheid.

Wanneer deze wijziging van bevoegdheid van den Volksraad, waardoor dit college zija politiek karakter verliest en in rechtstreeksche aanraking met den Gouverneur-Generaal kan zija, gepaard gaat met de instelling van uitgebreide raden in de provinciën en met de instelling van de regentschapsautonomie, wordt de vermindering in bevoegdheden van den Volksraad in zeer ruime mate overtroffen door de groote uitbreiding van invloed op alle ander terrein. Het verlies van het tweeslachtig karakter van dit college zal voor zijne beste leden niet anders dan een vooruitgang zija.

De wijziging van de tegenwoordige functie van den Volksraad is niet onvermijdelijk. Ook bij handhaving is eene provinciale ontwikkeling mogelijk, maar de Regeering zal worden gedwongen — niet uit machtsbegeerte, maar uit haar meest innerlijk karakter van instituut van intermediair — de Volksraad strikt binnen zijne tegenwoordige grenzen te houden, met als gevolg eene spanning en teleurstelling bij de Regeering en bij den Volksraad die voor geen der partijen en zeker niet voor de goede gang van zaken, nuttig kan zija.

V.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE Mr. W. C. BEUCKER ANDREAE.

De ondergeteekende die door afwezigheid buiten Nederlandsch-Indië niet heeft kunnen deelnemen aan dat gedeelte van den arbeid der commissie dat beslissend is geworden voor de beginselen in hare voorstellen thans neergelegd, treedt over die beginselen niet in beschouwingen.

Hij stelt voorop dat hij zich vereenigt met de zienswijze der commissie dat de regeling der inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië zooveel mogelijk aan de in Nederlandsch-Indië gevestigde overheidsorganen behoort overgelaten te worden.

Zoo zullen z. i. in normale gevallen wetgevende regelen vastgesteld moeten worden door de Regeering in samenwerking met den Volksraad die dan echter z. i. anders samengesteld moet zijn dan gelijk door de commissie is voorgesteld.

Eveneens gaat hij mede met de zienswijze der commissie dat het zwaartepunt der uitoefening van de regeering in Indië moet liggen en dat de moederlandsche Regeering aan de Indische Regeering zooveel mogelijk vrijheid moet laten in de uitoefening van het bewind.

In verscheidene opzichten echter kan hij zich met de voorstellen der commissie en de daarbij gegeven toelichting niet vereenigen. Zijne voornaamste bezwaren die voor hem het ontwerp onaannemelijk maken, gelden:

- 1e. de opvatting als zoude de Nederlandsche wetgever in de naaste toekomst bij het hanteeren van het vernietigingsrecht ten aanzien van door de Regeering in samenwerking met het vertegenwoordigend lichaam voor Nederlandsch-Indië tot stand gekomen verordeningen, van eenig gebied van wetgeving (nl. verordeningen betreffende de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië) kunnen worden uitgesloten;
- 2e. de door de commissie voorgestelde benoeming van een aantal leden van den nieuwen Raad van Indië op aanbeveling van het vertegenwoordigend lichaam.

Echter acht hij het noodzakelijk, dat bij overbrenging van het zwaartepunt der uitoefening van regeering en wetgeving naar Neder-

landsch-Indië de Kroon een of meer tot de inheemsche bevolking behorende personen tot lid van den door de commissie voorgestelden Raad van Indië benoemt;

- 3e. de voorgestelde samenstelling der vertegenwoordigende lichamen en der Landsstaten in het bijzonder. Hij acht het noodzakelijk bij de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen van verschillende orde met het bestaan der bevolkingsgroepen rekening te houden en voor hare vertegenwoordiging in die lichamen zorg te dragen. In het bijzonder acht hij dit noodig bij de samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam voor geheel Nederlandsch-Indië;
- 4e. de door de commissie voorgestelde kiesregeling, met name voor de Landsstaten z. i. zal een stelsel van getrappt kiesrecht moeten worden aangenomen;
- 5e. de verleening van een recht van enquête in de beteekenis die aan deze uitdrukking door het spraakgebruik is gehecht. De ondergeteekende acht het echter wel gewenscht dat georganiseerd worde het recht van het centrale vertegenwoordigende lichaam om in samenwerking met de Regeering en onder zekere beperkingen een onderzoek te kunnen instellen terzake van aangelegenheden te welker aanzien het vertegenwoordigend lichaam de wenschelijkheid van zoodanig onderzoek heeft uitgesproken.

W. C. BEUCKER ANDREAE.

VI.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE A. J. KNAAP.

Bij de onderteekening van het verslag van de Herzieningscommissie door den Voorzitter en den Secretaris namens de leden dier commissie, stelt ondergeteekende er prijs op te verklaren, dat hij daardoor niet geacht wil worden in te stemmen met de beschouwingen in afdeeling III en VII van het verslag gewijd aan de samenstelling der Regeering (artikel 30 van het ontwerp) en het kiesstelsel met de daarop gebouwde samenstelling van Lands- en Gouvernementsstaten, wijl bij opvolging van het stelsel der commissie naar zijne overtuiging de homogeniteit der Regeering in gevaar zal worden gebracht, en aan de inheemsche groepen der bevolking voornog een aan hare beteekenis onevenredige vertegenwoordiging in die autonome lichamen zal worden toegekend.

A. J. KNAAP.

VII.

NOTA VAN DE LEDEN DER COMMISSIE CRAMER, MAS ABDOERACHMAN, RADEN HASAN DJA- JADININGRAT, RADEN TOEMENGGOENG ARIO HARSONO, KOCH, VAN LITH, SALIM, TOPEE EN RADEN MAS ARIO WOERJANIN- GRAT.

In afwijking van het advies van de Commissie meenen ondergeteekenden het volgende omtrent de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen en het kiesrecht te moeten opmerken. Ter bekorting van deze nota zal slechts datgene worden vermeld, waarin aanmerkelijk afgeweken wordt van de inzichten der Commissie.

Evenals de Commissie stellen wij voorop, dat in de vertegenwoordigende lichamen, die mederegelend, tevens controleerend zullen zijn personen moeten zitting nemen „die geacht worden de juiste vertolkers te zijn van de door de bevolking in hare verschillende lagen gehuldige overtuigingen omtrent hetgeen het algemeen belang van het Land of van zijne onderdeelen eischt”. Van dit desideratum dient dan ook te worden uitgegaan bij de wijze van samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen en de wijze waarop het kiesrecht voor die lichamen zal worden geregeld. De bevolking zal door rechtstreeksche verkiezing, voor zoover zulks mogelijk is, haar vertrouwensmannen in hoogerbedoelde lichamen moeten afvaardigen.

Door ondergeteekenden wordt echter niet uit het oog verloren, dat in de eerste jaren van het kiesrecht wellicht niet het juiste gebruik zal worden gemaakt en dat bij een samenstelling der vertegenwoordigende lichamen, uitsluitend door verkiezing, daarin waarschijnlijk verschillende groote maatschappelijke belangen niet behoorlijk vertegenwoordigd zullen worden, vooral ook omdat, in verband met verscheidene gerezen moeilijkheden, van een evenredige vertegenwoordiging bij de samenstelling dier lichamen geen sprake zal kunnen zijn.

Een correctief zal ook n.o.m. voorloopig niet geheel achterwege kunnen blijven, maar het blijft gewenscht, in verband met het vooropgestelde desideratum, zoo min mogelijk correctieven aan te brengen.

In het beroep dat op het Nederlandsche Parlement kan worden gedaan ten aanzien van door de Landsstaten genomen beslissingen en in

het beroep op een hooger vertegenwoordigend lichaam ten aanzien van door een lager lichaam genomen beslissingen wordt reeds een waardevol correctief aangetroffen.

Ten opzichte van het hoogste college in deze landen achten ondergeteekenden, in verband met de groote belangen waaromtrent dat college zal moeten beslissen, dit correctief op dit oogenblik nog niet voldoende, maar wenschen zij daaraan nog één correctief te verbinden nl. dat van het benoemingsrecht van de Regeering. Maar daarmee dient ook te worden volstaan en zoeken men niet nog meerdere correctieven, zooals dit door de Commissie wordt gedaan bij de regeling van het kiesrecht, waarop nader zal worden teruggekomen.

Evenals de Commissie, alhoewel lang niet in zoo'n sterke mate, hebben ondergeteekenden bij de regeling van het kiesrecht rekening gehouden met de mate van geschiktheid der kiezers. In verband hiermede wordt ook door ons ten aanzien van de uitoefening van het kiesrecht onderscheid gemaakt tusschen alfabeten en analfabeten. Al wordt teñ volle erkend, dat de laatsten een groote mate van gezond verstand bezitten en vraagstukken, welke betrekking hebben op hunne naaste omgeving, even goed kunnen beoordeelen als de alfabeten, toch zullen zij zich uiteraard minder dan hen, die wel lezen en schrijven kunnen, op de hoogte kunnen stellen van hetgeen er in deze landen voorvalt en van wat er over belangrijke vraagstukken in kranten en tijdschriften wordt geschreven. Zoodra het dan ook dingen betreft buiten hun eigen omgeving en gezichtskring zullen de analfabeten noodwendig in hunne beoordeeling van de zaken ten achter staan bij de alfabeten. Het is ook rationeel en geenszins in strijd met een gezonde democratische opvatting om aan de laatstgenoemden meer invloed toe te kennen bij de uitoefening van het kiesrecht dan aan de analfabeten; alleen ten aanzien van de desa zal het kiesrecht volmaakt gelijk moeten zijn, omdat het daar belangen betreft, welke blijven binnen de perken van den eigen gezichtskring der desalieden. Bovendien zal het in de meeste gevallen -- in het oog houdende de uitgestrektheid van dit land en de moeilijkheden dikwijls nog verbonden aan het reizen in deze landstreken -- ondoenlijk zijn de analfabeten-kiezers door mondelinge propaganda bij te brengen wie de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen zijn, welke stroomingen zij vertegenwoordigen en wat dies meer zij.

Een andere practische reden, waarom het kiesrecht van den alfabeet van geringer omvang moet zijn dan van den alfabeet, is, zooals ook in het advies van de Commissie is vermeld, dat een deugdelijk stelsel van geheim rechtstreeksch kiesrecht voor analfabeten niet valt te construeeren. Laatstgenoemden zullen dus een getrappt kiesrecht uitoefenen, terwijl de alfabeten rechtstreeks zullen kiezen.

Volgens het schema van de Commissie zullen de analfabeten alleen kiesrecht uitoefenen in de gemeenten, terwijl zij in de steden geheel van

het kiesrecht zijn uitgesloten; „de Commissie durft de proef niet te wagen hun in de steden dat recht toe te kennen”. Dit komt ondergeteekenden onjuist en onbillijk voor.

Het is n.o.m. onjuist gezien van de Commissie om de analfabeten in de steden geheel anders te kwalificeeren dan die op het platteland. De Burgemeester van Semarang, de heer De Jongh, verklaarde in de Commissievergaderingen dat z.i. de ongeletterden in de steden behoorden tot de kern van de bevolking; immers de toekang (ambachtsman), de kleine handelaar, de neringhouder, zijn meestal lieden die lezen noch schrijven kunnen.

De omschrijving in het advies der Commissie van de analfabeten in de steden is dan ook volgens ondergeteekenden in strijd met de werkelijkheid. Eveneens is het onjuist en ook in strijd met de praktijk, dat de vraagstukken van stedelijke politiek hun geen belang zouden inboezemen of dat zij ze niét zouden kennen. Meer dan op het platteland is het den analfabeten in de steden mogelijk zich op de hoogte te stellen van wat er rond hen plaats grijpt en als regel zijn zij dan ook even goed op de hoogte van de vraagstukken van stedelijk belang als de ongeletterde desamen van die vraagstukken, welke betrekking hebben op de landelijke gemeente, op het regentschap.

Wanneer aan den analfabeet het kiesrecht wordt toegekend in de gemeenten zal hem dat zeer zeker niet mogen worden onthouden in de steden.

Eene toekenning van het kiesrecht aan de analfabeten voor de hoogere vertegenwoordigende lichamen nl. voor de Gouvernementsstaten en voor de Landsstaten achten ondergeteekenden minder gewenscht. De vraagstukken, welke in die lichamen als regel ter sprake zullen komen, vallen toch voor het meerendeel geheel buiten den gezichtskring van den gemiddelden analfabeet, terwijl deze zich, zooals hooger reeds werd opgemerkt, niet evenals de alfabeet op de hoogte kan stellen van wat over die vraagstukken geschreven is. De hoogergenoemde bezwaren tegen gelijke toekenning van invloed bij de uitoefening van het kiesrecht op de samenstelling van de gemeentelijke raden aan alfabeten en analafbeten, wegen uiteraard nog zwaarder, waar het bedoelde hoogere vertegenwoordigende lichamen betreft.

Welke invloed op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen aan de analfabeten, bij het voor deze categorie aangenomen stelsel van getrapd kiesrecht, ten slotte zal worden toegekend hangt af van de verhouding, die wordt aangenomen tusschen het aantal kiesmannen en de kiezers. Daarvoor is in ons schema aangenomen een verhouding van 1 op 100; een grootere verhouding van 1 op 50 bijv. waardoor de invloed van de analfabeten twee maal zoo groot zou worden, zou aanleiding geven tot verschillende bezwaren, in verband met den aan de kiesmannen gestelden eisch dat zij het Nederlandsch, het Maleisch

of de eigen landstaal kunnen lezen en schrijven en met het oog op het gering aantal alfabeten onder de Inlandsche bevolking, dat op Java niet meer dan gemiddeld 1.52% bedraagt.

Wanneer wij weten dat op Java nog steeds vele honderden desa's voorkomen, waar niemand lezen of schrijven kan, dan behoeft het geen betoog dat, bij de aannahme van een grootere verhouding tusschen het aantal kiesmannen en de kiezers, hoe gewenscht dit ook wordt geacht, het zeer de vraag zou zijn of men het benodigde aantal kiesmannen wel zou kunnen krijgen. Voorloopig zal dus de aangenomen verhouding van 1 op 100 moeten worden gehandhaafd, maar niets belet in den loop der jaren die verhouding ten gunste van de analfabetenkiezers te wijzigen. In verband met een noot voorkomende op blz. 127 van het advies der Commissie meenen wij te moeten opmerken dat o. i. het uitgesloten moet worden geacht den kiesman te verbieden ook uit eigen hoofde als kiezer op te treden, omdat op die wijze het aantal Inlandsche rechtstreeksche kiezers nog minder wordt dan het reeds is.

Een andere scheidingslijn, die door de Commissie wordt getrokken is die tusschen de kiezers (alfabeten) die de Nederlandsche taal machtig zijn en hen die slechts een der talen van den Archipel kunnen lezen en schrijven. Dit onderscheid tusschen de verschillende alfabeten wordt door de Commissie gemaakt „voornamelijk daar waar het betreft het door middel van het kiesrecht uitoefenen van invloed op de behandeling der zaken van het Land en van de steden”. Aan de het Nederlandsch machtig zijnde kiezers wenscht de Commissie bij de uitoefening van het kiesrecht een niet onaanzienlijken voorrang toe te kennen en zij baseert die in hoofdzaak hierop dat „nu eenmaal zonder kennis van het Nederlandsch erianging van genoegzaam oordeel over de politieke vragen onmogelijk is”.

Tegen een dergelijke onderscheiding meenen wij echter om de hieronder volgende redenen ernstig te moeten opkomen:

In de eerste plaats ontkennen ondergeteekenden, dat er zoodanig verschil bestaat tusschen de politieke ontwikkeling van de Inlandsche kiezers, die de Nederlandsche taal machtig zijn en hen die slechts een der talen van den Archipel kunnen lezen en schrijven, dat op grond daarvan een zoo onbillijk kiesstelsel als door de Commissie is ontworpen behoorlijk zou kunnen worden verdedigd.

De Commissie erkent in de inleiding van haar advies dat het verenigingsleven onder de Inlandsche bevolking zich steeds meer ontwikkelt en dat de „reeds tal van organen tellende Inlandsche en Indo-Chineesche pers” geregeld de voor het Inlandsche volk van belang zijnde vraagstukken behandelt en bespreekt.

Wie geregeld die Inlandsche en Indo-Chineesche pers volgt zal inderdaad ontwaren, dat vrijwel elk belangrijk vraagstuk, dat in Indië aan de orde komt, daarin uitvoerig besproken wordt, zij het ook niet

altijd op een doordachte wijze, wat echter ook van verschillende Europeesche bladen kan worden gezegd. Op tal van door Inlandsche vereenigingen belegde vergaderingen, op door duizenden bijgewoonde congressen worden belangrijke actueele economische en politieke vraagstukken in de landstaal besproken. Over het algemeen bestaat onder de Inlandsche bevolking — vooral onder hen die kunnen lezen en schrijven — groote belangstelling voor de vraagstukken, welke betrekking hebben op de Inlandsche samenleving. Wij achten het dan ook beslist onjuist om aan de het Nederlandsch machtig zijnde kiezers onder de bevolking een juister oordeel over bedoelde vraagstukken toe te kennen dan aan de slechts een landstaal b. v. Maleisch lezende en schrijvende kiezers.

Ook in Nederland bestaat er groot verschil in ontwikkeling tusschen den eenen en den anderen kiezer, maar men denkt er op dit oogenblik toch niet over om den meer ontwikkelden — daarbij dient dan nog onderscheid te worden gemaakt tusschen politieke ontwikkeling en ontwikkeling in een andere beteekenis — meer invloed te geven bij de uitoefening van het kiesrecht dan aan den onontwikkelden.

Een dergelijke onderscheiding als door de Commissie voorgesteld schept ook tegenstellingen in de Inlandsche kiezerswereld, die ongewenscht moeten worden geacht. Het moge waar zijn dat „zij, die het Nederlandsch machtig zijn, uit den aard der zaak het meest den band vormen, die Indië aan Nederland en de andere deelen van den Nederlandschen staat vasthecht” aan den anderen kant zal een dergelijke groepeerings van de alfabeten de ook door de Regeering toch gewenschte eenheid van het Inlandsche volk ernstig schaden. Aangenomen mag worden dat de huidige Regeering het in vroegere jaren toegepaste „verdeelen en heerschen” systeem evenals ondergeteekenden ten sterkste veroordeelt.

De Commissie is nog van oordeel dat het door haar in het ontworpen kiesstelsel aangegeven ontwikkelingscriterium in tegenstelling met een staatsrechtelijk ras-criterium, dat onoverbrugbare kloven tusschen rasgroepen doet ontstaan, toenadering tusschen de meest ontwikkelden der verschillende rassen kan uitlokken en bevorderen. Dit laatste moge gedeeltelijk juist zijn, maar evenzeer is, zooals hooger reeds werd opgemerkt, dan te verwachten dat er een verwijdering zal ontstaan tusschen de meest ontwikkelden van de Inlandsche bevolking en de groote massa, hetgeen niet in het belang van een rustige ontwikkeling van dit land zal zijn. De Inlandsche bevolking en hare leiders zien in het bevoorrecht van hen, die het Nederlandsch machtig zijn, niet een stellen van een ontwikkelingscriterium maar zij zien daarin een handhaving van het zoo gehate ras-criterium; die door haar gehuldigde opvatting is meermalen in den Volksraad gebleken o. a. tijdens de behandeling van de Inlandsche militievoorstellen in de Tweede gewone zitting 1919 (Januari 1920) van den Volksraad. In het door de Commissie ontworpen kiesstelsel zullen zij dan ook, n'en déplaise de beweringen van de Commissie, meer een hand-

having van het ras criterium zien. Ondergeteekenden deelen deze meening ten deele ook en verwachten bij een eventueele totstandkoming van het door de Commissie ontworpen kiesstelsel de ontbranding van een zeer fellen kiesrechtstrijd. Dat kiesstelsel zal in de groote massa van de Inlandsche bevolking groote verbittering opwekken en in plaats van eene toenadering der rassen zal een ernstige verwijdering daartusschen ontstaan.

De Commissie acht de toekenning van meer invloed aan hen, die het Nederlandsch machtig zijn, daarom nog een voordeel omdat het een prikkel zal zijn om Nederlandsch te leeren, hetgeen volgens de Commissie politiek, zoowel als maatschappelijk gesproken geacht moet worden van groote beteekenis te zijn.

Die prikkel is echter geheel overbodig doordat sociale en economische beweegredenen reeds voldoende aansporen tot het leeren van Nederlandsch. Reeds nu kan de Regeering onmogelijk in de behoefte aan Hollandsch-Inlandsche scholen voorzien.

Even dient nog te worden gewezen op een moeijelijkheid, die zich bij het stelsel van de Commissie in de praktijk zal kunnen voordoen; deze is dat men omtrent het kennen van het Nederlandsch zeer verschillend kan denken, wat natuurlijk weer aanleiding kan geven tot veel strijd.

Wanneer men de cijfers naslaat van de Nederlandsch lezende en schrijvende Inlanders en die vergelijkt met het aantal Europeesche kiezers dan blijkt daaruit duidelijk dat het door de Commissie ontworpen kiesstelsel ten slotte neerkomt op een zeer aanzienlijke bevoorrechtiging van de groep Nederlanders in deze landen, waarmede het ras criterium weer wordt binnengehaald.

Vertrouwbare cijfers omtrent de het Nederlandsch kennenden onder de alfabeten van de tegenwoordige bevolkingsgroepen zijn, zooals ook door de Commissie wordt opgemerkt, bij gebreke aan een behoorlijke statistiek momenteel niet te leveren en zal de aanstaande volkstelling vermoedelijk eerst de gewenschte cijfers kunnen produceeren. Maar ten einde eenigszins de gevolgen te kunnen beoordeelen, welke het door de Commissie ontworpen kiesstelsel zal hebben, werd door den eersten ondergeteekende aan den heer A. Mühlendorf, secretaris van de residentie Pasoeroean en voordien gedurende eenige jaren ambtenaar voor de volkstelling, verzocht om eenige cijfers met betrekking tot het hoogergenoemde doel te verstrekken. Aan dat verzoek werd door den heer Mühlendorf gevolg gegeven onder mededeeling dat het door hem verzamelde materiaal niet meer te zijner beschikking stond en dat de door hem verstrekte cijfers als globaal moesten worden beschouwd. Waar bekend was dat de Commissie niet over andere cijfers beschikte werd met de door den heer Mühlendorf verstrekte cijfers volstaan, omdat het toch wel wenschelijk werd geacht enig inzicht — zij het ook een globaal — in de consequenties van het kiesstelsel van de Commissie te verkrijgen.

Volgens den heer Mühlensfeld bedraagt het aantal Nederlandsch lezende en schrijvende volwassen Inlanders op Java en Madoera in geen geval meer dan 15.000 en, met inbegrip van de Minahassa, is dit aantal in de Buitengewesten ongeveer evenveel. Rekent men alleen de alfabeten boven de 25 jaar dan bedragen die aantallen respectievelijk 10.000 en 12 à 13.000.

Daartegenover staat, dat Java en Madoera en de Buitengewesten respectievelijk ± 60.000 en 15.000 volwassen Europeanen tellen, die Nederlandsch lezen en schrijven kunnen. Vreemde Oosterlingen, die Nederlandsch lezen en schrijven kunnen, zijn er op Java hoogstens 4000 en in de Buitengewesten niet meer dan 1000. Deze cijfers leeren ons, al zijn ze ook niet volkomen juist, toch wel dat vooral op Java de Europeanen onder de Nederlandsch kennende alfabeten-kiezers ver de overhand hebben.

De Commissie moge dan verklaren dat het ras-criterium in haar kiesstelsel is vervallen praktisch komt het toch daarop neer, dat de Europeesche kiezer — vooral op Java — heel wat meer invloed heeft, door de uitoefening van het kiesrecht op de samenstelling van met name de Landsstaten dan de Inlandsche kiezer. Nu is de Commissie van meening dat „gezien de cijfers omtrent de aantallen leerlingen der scholen op welke het Nederlandsch de voertaal is” binnen zeer weinige jaren de verhouding anders wezen zal. Wij meenen echter, dat uit die cijfers blijkt dat de Europeanen toch nog jaren lang in vrij belangrijke mate de overhand zullen hebben.

Welke gevolgen het door de Commissie ontworpen kiesstelsel op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen zal hebben, zal zoo straks worden nagegaan. Eerst wenschen wij met een enkel woord de door de Commissie geschapen bevoorrechtiging van de steden boven het platteland, bij het uitoefenen van invloed op de samenstelling der Landsstaten en der staten van de Gouvernemenen, te bespreken. Een dergelijke bevoorrechtiging zou in Indië, speciaal bij de wijze waarop de Commissie zich het kiesstelsel gedacht heeft, weer neerkomen op een nog grootere bevoorrechtiging van de groep Europeanen in dit land. In de steden treden de zuiver Europeesche belangen meer op den voorgrond dan in het binnenland wat ook door de Commissie wordt erkend waar zij op blz. 128 schrijft: „De groote steden oriënteren zich in haar leven en streven op Europa, op het buitenland enz. enz.”. Op grond daarvan achten wij het niet wenschelijk de steden voor de samenstelling van de staten der gouvernemenen en van de Landsstaten een grooteren invloed toe te kennen; o.i. zal in deze tusschen stad en platteland geen onderscheid moeten worden gemaakt. Vermoedelijk zullen toch tal van stedelingen door de landelijke gemeenten worden gekozen en komen de gedachtenstroomingen, welke in de steden heerschen, op die wijze meer dan voldoende tot haar recht.

Wanneer wij het bovenstaande in het kort samenvatten dan zien wij, dat de door ons voorgestane beginselen ten aanzien van het actief kiesrecht in hoofdzaak hierin van die welke door de Commissie zijn aangenomen (vgl. de conclusies op blz. 129 van het advies der Commissie), verschillen, dat bij ons kiesstelsel:

- 1e. aan analfabeten ook voor de stedelijke raden kiesrecht wordt toegekend;
- 2e. voor de stedelijke raden, de staten en de Landsstaten aan de Nederlandsch kennenden geen grooter invloed wordt toegekend dan aan de andere alfabeten;
- 3e. bij de samenstelling der Landsstaten en der staten van de gouvernementen aan de steden geen relatief meer invloed wordt toegekend dan aan het platteland.

Ten aanzien van den eersten grondslag voor de toekenning van het kiesrecht (vgl. blz. 132 van het advies) zij uitdrukkelijk wellicht ten overvloede, door ondergeteekenden verklaard, dat censuskiesrecht in welken vorm ook door ons niet kan worden aanvaard. Omtrent den tweeden grondslag (vgl. blz. 133 van het advies): belangstelling, bestaat bij ondergeteekenden eenig verschil van meening. Verscheidenen onder ons achten den eisch van eigen aangifte voor de kiezers minder gewenscht maar zijn over hun bezwaren heengestapt ter wille van de hoofdzaken, waaromtrent wel eenstemmigheid bestaat. Dit zelfde geldt eveneens ten aanzien van den leeftijd; enkelen onder ons hadden den voor den kiezer vereischten leeftijd gaarne lager gesteld gezien.

Het advies der Commissie op den voet volgende valt, na hetgeen hiervoren reeds werd opgemerkt omtrent de benoeming van leden in de Landsstaten, nog een enkel woord hierover te zeggen. Ondergeteekenden achten een dergelijk correctief alleen voor het hoogste college in den Lande nl. de Landsstaten noodig. Naast dit correctief, dat om hooger en ook in het advies der Commissie vermelde redenen voorloopig nog noodig zal blijken, houde men het kiesstelsel verder zoo zuiver mogelijk en zoeke daarin geen meerdere correctieven.

Bij eene eventueele aanvaarding van het door ons voor te stellen kiesstelsel zou onzerzijds, indien gevreesd werd dat daardoor groote belangen niet in de Landsstaten vertegenwoordigd zouden worden, desnoods geen bezwaren bestaan tegen eene uitbreiding van het aantal benoemde leden tot b.v. een derde inplaats van een vierde van het aantal gekozen leden. Hierbij moet ook niet uit het ook worden verloren, dat de invloed van de macht van economisch sterke groepen op het denken en voelen der breede massa zoo groot is, dat niet gevreesd behoeft te worden, dat deze invloed zich in den uitslag der verkiezingen niet zal laten gelden. Ten slotte wenschen wij nog te stipuleeren, dat de Commissie unaniem van meening was dat van het benoemings-

recht door de Regeering nimmer gebruik zou mogen worden gemaakt om voor haar een gunstig gestemde meerderheid in de Staten te verkrijgen.

De Commissie was er zoo van overtuigd, dat de Regeering dat ook nimmer zou doen, dat een voorstel om artikel 40 van de beginselenwet zoodanig aan te vullen, dat het doel van het benoemingsrecht, d. i. een voldoende vertegenwoordiging te verzekeren aan belangrijke bevolkingsgroepeerings- en aan gebiedsdeelen, waarin verkiezingen niet mogelijk zijn, daarin duidelijk tot uitdrukking zou komen werd verworpen.

Omtrent het passief kiesrecht valt naast hetgeen hierover in het advies van de Commissie wordt vermeld, weinig meer te zeggen.

Ondergeteekenden achten het echter niet noodzakelijk voor het lidmaatschap van de stedelijke raden kennis van het Nederlandsch te vereischen, evenmin als dat door de Commissie noodig wordt geacht voor de gemeenteraden en de staten der gouvernementen.

Het stellen van dien eisch ten aanzien van het lidmaatschap van de Landsstaten wordt door ondergeteekenden evenmin noodzakelijk geacht omdat verwacht mag worden dat de kiezers wel uit zich zelf slechts personen, die het Nederlandsch kennen, naar de Landsstaten zullen afvaardigen; die eisch wordt dus overbodig geacht.

Wat den leeftijd betreft was oorspronkelijk de eisch gesteld, dat men om lid der Landsstaten en der Gouvernementsstaten te kunnen zijn men den leeftijd van 25 jaar moest hebben bereikt. Later is die leeftijd op 30 jaar gesteld; ondergeteekenden geven echter de voorkeur aan den oorspronkelijken eisch van 25 jaar.

Uit het hoogermedegedeelde volgt wel dat een indeeling in kiesdistricten als door de Commissie voorgesteld niet geheel de instemming heeft van ondergeteekenden, die aan de groote steden geen grooter invloed willen zien toegekend dan aan de landelijke districten. Overigens zal het vermoedelijk, waar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging veel practische bezwaren met zich meebrengt, wel de meest aangewezen weg zijn om het land in kiesdistricten te verdeelen. Hoe de grenzen dier kiesdistricten ten slotte zullen moeten loopen en op welke wijze die verdeeling zal moeten geschieden zal door de eerlang in te stellen kiesrechtcommissie moeten worden nagegaan. Zooveel mogelijk zal het land verdeeld moeten worden in kiesdistricten met ongeveer gelijk zielen aantal; elk district kiest dan één afgevaardigde.

We komen nu tot het door de Commissie opgestelde schema voor de samenstelling van de verschillende vertegenwoordigende lichamen (vergl. blz. 136 en volgende van het advies der Commissie).

Er worden dan door de Commissie drie kiezersgroepen onderscheiden, waartegen onzerzijds, zooals hooger reeds uitvoerig werd uiteengezet, ernstige bezwaren bestaan. De groepen A en B wenschen wij geheel te doen samenvallen, terwijl verder in het door ons gedachte kiesstelsel

bij de verkiezing voor de gemeenten en steden de door de analfabeten gekozen kiesmannen gezamenlijk met de alfabeten-kiezers rechtstreeks de leden van den Raad kiezen. Het groote bezwaar tegen de door de Commissie voorgestelde groepeerings van de kiezers is dat daardoor aan de Europeesche kiezers een onevenredig aan hun klein aantal groote invloed wordt gegeven op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen, wat niet alleen hoogst onbillijk maar ook niet in het belang van dit land wordt geacht. Die minder gewenschte te groote invloed der Europeesche kiezers zal in de groote steden minder tot onbillijkheden en ongewenschte toestanden aanleiding geven dan bijv. in de Landsstaten, omdat in bedoelde groote steden het aantal Europeanen zeer groot is en daardoor hunne belangen ook zwaar wegen.

Het is in het bijzonder ten aanzien van de Landsstaten dat wij vreezen dat het door de Commissie gedachte kiesstelsel aanleiding zal geven tot onbillijkheden en ongewenschte toestanden. En juist omdat het hier het hoogste college geldt, waar een beslissing zal moeten worden genomen omtrent de vitale belangen van land en volk, worden deze bezwaren tegen het kiesstelsel van de Commissie des te ernstiger.

Hoe zullen toch de Landsstaten volgens den opzet van de Commissie er ongeveer uitzien?

In het door de Commissie gegeven voorbeeld (vgl. blz. 137 en 138 van het rapport) nemen voor Java en Madoera 48 gekozen leden zitting in de Landsstaten. Van dit aantal worden er 14 door de groote steden gekozen en wel door de zg. A kiezers, dat zijn zij die het Nederlandsch lezen en schrijven. Zooals wij hooger zagen bestaan die A kiezers op Java voor het allergrootste deel uit Europeanen en kan dus verwacht worden dat bedoelde 14 gekozenen in hoofdzaak Europeesche belangen zullen behartigen. De overige 34 voor Java en Madoera zitting nemende leden worden door het, om zoo maar uit te drukken, platteland gekozen.

Bij het stelsel van de Commissie mag men aannemen, dat van dat aantal zeker de helft of 17 leden weer de vertegenwoordigers van de Europeesche belangen zullen zijn. Voor de buitengewesten wordt het iets anders; daar is het aantal Nederlandsch kennende alfabeten onder de Inlandsche bevolking, zooals wij gezien hebben, ongeveer even groot als het aantal volwassen Europeanen die Nederlandsch lezen en schrijven kunnen. In de groep van A kiezers hebben de Europeesche kiezers dus slechts een betrekkelijk klein overwicht. We nemen nu voor de buitengewesten aan dat de door de groote steden (Padang, Medan en Makasser) gekozen 6 leden in hoofdzaak Europeesche belangen zullen behartigen; de overige 13 leden van de buitengewesten worden dan geacht vertegenwoordigers van de Inlandsche bevolking te zijn, welke veronderstelling vermoedelijk te gunstig zal zijn, omdat de Europeesche kiezers bij de verkiezing van bedoelde 13 leden nog een zeer grooten invloed hebben.

Van de 67 gekozenen zullen dus minstens $14 + 17 + 6 = 37$ de

Europeesche belangen vertegenwoordigen. In het voorbeeld der Commissie zullen dan nog 23 leden door de Regeering worden benoemd. Omtrent deze leden verkeert men uiteraard altijd in het onzekere. Gaan wij van de o. i. g u n s t i g e veronderstelling uit dat van bedoelde 23 te benoemen leden 12 de Europeesche belangen en 11 de Inlandsche bevolking vertegenwoordigen, dan zullen van de 90 leden, waaruit de Landsstaten in het voorbeeld der Commissie bestaan, 49 vertegenwoordigers van de Europeesche belangen zijn; zij vormen dus de meerderheid in dit hoogste college.

Wanneer wij dan daarbij nog in aanmerking nemen het overwicht dat in vele gevallen de Europeesche leden op de Inlandsche hebben dan behoeft het geen betoog dat er veel gevaar bestaat dat, bij een dusdanige samenstelling van meergenoemd college, de belangen van de bevolking, als het er op aankomt, d. w. z. als die komen te staan tegenover die van de Europeesche maatschappij alhier, maar al te dikwijls in het gedrang komen. Hoogergenoemde cijfers zijn uiteraard eenigszins globaal, — alhoewel een en ander o. i. niet te ongunstig ten opzichte van de Inlandsche bevolking is voorgesteld —, maar zulks doet tot het eigenlijke betoog niet af, dat bij aanvaarding van het kiesstelsel en het schema der Commissie met vrij groote zekerheid mag worden verwacht, dat de Landsstaten zoodanig samengesteld zullen zijn dat er gevaar bestaat dat de belangen van land en volk daardoor in het gedrang geraken, wat nimmer de bedoeling kan zijn van de herziening van de staatsinrichting van Indië.

De opmerking zou kunnen worden gemaakt, dat door ondergetoekenden van zelf het ras criterium naar voren wordt gebracht, maar dit is niet de bedoeling. Al wordt echter ook het staatsrechtelijk ras criterium vrij algemeen verworpen en staat dit op het punt van te verdwijnen, niet ontkend kan worden dat op dit oogenblik de belangen van de Inlandsche bevolking in vele gevallen tegenover die van de Europeesche maatschappij in dit land staan. Men moge dit betreuren, maar de werkelijkheid is zoo. Vandaar dat wij in het hoogerstaande betoog steeds de Europeesche belangen vertegenwoordigers (hetzij die behartigd worden door Europeanen dan wel door lieden die behooren tot een andere bevolkingsgroep, hetgeen ook voor de andere groep van vertegenwoordigers in de Landsstaten geldt) gesteld hebben tegenover de vertegenwoordigers van de belangen der Inlandsche bevolking.

Een dergelijke overheersching van de belangen van de Inlandsche bevolking, waarvoor, bij het stelsel der Commissie, zooals hooger uitvoerig is uiteengezet, door ons wordt gevreesd, achten wij in zeer hooge mate ongewenscht en een gevaar voor de ontwikkeling van dit land.

Het kiesrechtstelsel en de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen raken de kern van de kwestie, zij zijn het middelpunt waaromheen alles draait, zij zijn van meer belang dan al het andere, dat wordt voorgesteld. De Landsstaten zullen toch in de toekomst in hoofdzaak

aangeven in welke richting Indië zal worden bestuurd. Daarom is de wijze waarop dit vertegenwoordigend lichaam wordt gekozen en samengesteld van het hoogste belang en moet dit eerst vaststaan alvorens verder over de herzieningsvoorstellen zal kunnen worden geoordeeld en dit is ook de reden waarom wij in het bijzonder omtrent deze aangelegenheid onze van die der Commissie verschillende denkbeelden in deze nota hebben uiteengezet.

Ondergeteekenden zijn in verband met de hoogerstaande beschouwingen tot het volgende van dat van de Commissie afwijkende schema gekomen:

SCHEMA.

I.

(L a n d e l i j k e) G e m e e n t e n e n S t e d e n.

Kiesrecht hebben alle Nederlandsche onderdanen, ingezetenen van het betreffende ressort die den leeftijd van 25 jaren hebben bereikt: *a.* zij die het Nederlandsch of het Maleisch dan wel een in eenig deel van den Archipel inheemsche taal lezen en schrijven; *b.* analfabeten. De laatsten stemmen in kiesdistricten ter verkiezing van kiesmannen in dier voege, dan één kiesman wordt gekozen op 100 kiezers. Als ontwikkelings-eisch voor de kiesmannen wordt aangenomen het kunnen lezen en schrijven van het Nederlandsch, het Maleisch of de eigen landstaal. Deze kiesmannen kiezen gezamenlijk met de eerstgenoemde kiezers (alfabeten) rechtsreeks, zoo noodig in kiesdistricten, de leden van den raad.

Voor kiesmannen en alfabeten is eigen aangifte als kiezer noodig.

Vereischte voor het passief kiesrecht is kennis van het Nederlandsch, het Maleisch of de landstaal.

II.

L a n d s s t a t e n e n G o u v e r n e m e n t s s t a t e n.

Gerechtigd zijn tot het verkiezen voor de leden der Landsstaten en der Gouvernementsstaten alle Nederlandsche onderdanen ingezetenen van Indië of van het betreffende Gouvernement, die den leeftijd van 25 jaren hebben bereikt, het Nederlandsch of het Maleisch dan wel een in eenig deel van den Archipel inheemsche taal lezen en schrijven.

Lid der Landsstaten en der Gouvernementsstaten kunnen alleen zijn Nederlandsche onderdanen, ingezetenen des Lands of van het Gouvernement, die het Nederlandsch lezen en schrijven, den leeftijd van 30 jaar hebben bereikt en niet van het kiesrecht of van de uitoefening daarvan zijn uitgesloten.

Het aantal gekozen leden der Landsstaten bedraagt tachtig.

Het aantal benoemde leden bedraagt ten hoogste het een vierde van het aantal gekozen leden inbegrepen een bij landswet te bepalen aantal vertegenwoordigers van die gebiedsdeelen waar de plaatselijke toestanden het instellen van verkiezingen niet toelaten.

De verkiezing der leden zal geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging indien dit praktisch uitvoerbaar is (1).

Indien dit niet mogelijk is wordt het land verdeeld in kiesdistricten met ongeveer gelijk zielenaantal; elk district kiest één afgevaardigde (1). Aan de groote steden wordt geen grooter invloed toegekend dan aan de landelijke districten.

Omtrent dit schema valt nog het volgende op te merken:

Dit schema komt in hoofdzaak neer op hetgeen in de 2e reeks van plenaire vergaderingen te Bandoeng door de meerderheid van de Commissie omtrent de verschillende hier hooger genoemde punten met betrekking tot het kiesstelsel en de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen na langdurige besprekingen werd vastgesteld. Daarvan is echter later om verschillende redenen door de Technische Commissie bij de uitwerking van een en ander belangrijk afgeweken. Wat de Landsstaten betreft kwam ons oorspronkelijk schema, dat eenigszins afweek van het hierbij gaande, waarover straks een enkel woord, zelfs geheel overeen met wat te Bandoeng met groote meerderheid was aangenomen.

Te Soekaboemi tijdens de 3de reeks van plenaire vergaderingen werd door eerstondergeteekende ter beoordeeling van de vergadering een schema overgelegd, dat zooals zoo juist reeds werd opgemerkt in hoofdzaken overeenkwam met hetgeen te Bandoeng besloten was en dat slechts weinig afweek van het thans overgelegde. Omtrent laatstbedoelde afwijkingen zij alleen vermeld dat bij amendementen te Soekaboemi werd besloten voor het passief kiesrecht van de Landsstaten en de Gouvernementsstaten te eischen een leeftijd van 30 jaar in stede van 25 jaar, zooals te Bandoeng was besloten, en verder kennis van de Nederlandsche taal, wat oorspronkelijk overbodig werd geacht. Ten slotte werd het aantal gekozen leden der Landsstaten, dat oorspronkelijk op honderd was gesteld, in zestig veranderd maar later nam de Com-

(1) Na te gaan door de in te stellen kiesrecht-commissie.

missie een cijfer van tachtig hiervoor aan, welk cijfer dan ook door ons is aangehouden.

Ondergeteekenden achten bovenbedoelde te Soekaboemi aangebrachte veranderingen geen verbeteringen maar daar het hierbijgaande schema — met een enkel klein verschil, nl. ten aanzien van het aantal gekozen leden der Landsstaten, hetgeen hooger reeds werd opgemerkt — te Soekaboemi tegenover dat van de Commissie is gesteld, werd het voor de juistheid van de beoordeeling beter geoordeeld het te Soekaboemi in stemming gebrachte schema van eerstondergeteekende aan te houden, vooral omdat die aangebrachte wijzigingen niet de hoofdzaken van het door ons voorgestane kiesstelsel aantasten.

Omtrent de Gouvernementsstaten zij nog vermeld, dat de meerderheid van ondergeteekenden geen voorstander is van de instelling van Gouvernementsen, maar dat van wege de regelmatigheid door ons is aangegeven op welke wijze wij ons de verkiezing en de samenstelling dier Gouvernementsen, als die er eenmaal komen, denken.

Nog dient te worden opgemerkt dat door de Commissie ten slotte besloten is (vgl. blz. 137 van het advies der Commissie) dat voor het passief kiesrecht van de Gouvernementsstaten geen kennis van het Nederlandsch vereischt is.

Ons schema werd op de vergadering te Soekaboemi tegenover dat van de Commissie gesteld maar werd toen verworpen met 10 stemmen voor en 12 stemmen tegen. Een der tegenstemmers verklaarde aan ons direct na de stemming, dat hij zich bij het uitbrengen van zijn stem vergist had en dat hij aan ons schema ten slotte de voorkeur gaf boven dat van de Commissie. De vergadering, waarop die stemming plaats had, was niet volledig, vijf leden ontbraken. Nu doet zich het feit voor dat van die vijf afwezigen er vier vóór ons schema zouden hebben gestemd, indien zij aanwezig waren geweest; drie er van hebben deze nota mede onderteekend terwijl de vierde ons verklaard heeft vóór ons schema te zijn maar toch eenig bezwaar te hebben deze nota te onderteekenen. De vijfde afwezige zou vrij zeker zijn stem aan het stelsel der Commissie hebben gegeven.

Indien de vergadering te Soekaboemi dus volledig was geweest was het schema der Commissie verworpen met 14 stemmen tegen en 13 stemmen voor, en indien we in rekening brengen dat één der voorstemmers zich vergist heeft, met 15 stemmen tegen en 12 stemmen voor.

Aangenomen mag dus worden, mede in verband met hetgeen op de vergaderingen te Bandoeng gebleken was, dat de meerderheid der Commissie — zij het ook dat niet voor alle tegenstanders dezelfde motieven gelden — zich niet kan vereenigen met het schema dat voorkomt in het advies der Commissie maar aan ons schema de voorkeur geeft. Door toevallige omstandigheden zijn wij echter te Soekaboemi in de minderheid gebleven. Het bovenvermelde gaf ons daarom te meer reden om

onze inzichten omtrent het kiesrecht en de samenstelling der vertegenwoordigende lichamen in een afzonderlijke nota uiteen te zetten.

Voorts zij nog onder de aandacht gebracht, dat uit de stemming over ons schema en uit de onderteekening van deze nota blijkt, dat de vertegenwoordigers van de Inlandsche bevolking en van de politieke stroomingen daaronder, welke in de Commissie zitting hebben, vrijwel unaniem tegen het schema van de Commissie en vóór het hierbij gaande schema zijn, wat een veel beteekenend feit is.

Op grond van het bovenstaande meenen ondergeteekenden dan ook de aanvaarding van het stelsel der Commissie ten stelligste te moeten ontraden. In de plaats daarvan ware dan het hierbij gaande door ons ontworpen stelsel te stellen.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat bij eventueele aanvaarding van ons stelsel, de op het kiesrecht en de samenstelling van de Landsstaten betrekking hebbende artikelen in de beginselenwet uiteraard in verband daarmee gewijzigd dienen te worden. Uit het bovenstaande volgt wel vanzelf welke wijzigingen daarin alsdan dienen te worden gebracht.

Ch. G. CRAMER.
MAS ABDOERACHMAN.
RADEN HASSAN DJAJADININGRAT.
RADEN TOEMENGGOENG ARIO HARSONO.
D. M. G. KOCH.
F. G. J. M. VAN LITH.
AUGUST SALIM.
G. L. TOPEE.
RADEN MAS ARIO WOERJANINGRAT.

VIII.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE Mr. H. 's JACOB.

1. Ondergeteekende sluit zich aan bij hen, die van oordeel zijn, dat het bestaande stelsel van bestuur van Nederlandsch-Indië ouderdomsgebreken vertoont en de tijd is aangebroken om de grondslagen daarvan te herzien. Als voornaamste gebreken worden algemeen — en ook door ondergeteekende — erkend de trage gang in de afdoening van zaken, de overbelasting van het centrale regeeringsorgaan en het gemis van waarborgen, dat de wenschen der inheemsche bevolking in het bestel harer huishouding tot hun recht komen. Daarmede zijn als bakens ter oriëntering bij de hervorming, waarvoor de tijd rijp is, aangegeven: afdoening van de zaken, de inwendige huishouding van Indië betreffende, in Indië zelf, overbrenging van bestuursbevoegdheden naar andere organen en deelname van de inheemsche bevolking aan de leiding harer huishouding. Dit bestek leidt naar decentralisatie van Indië ten opzichte van Nederland en decentralisatie in de huishouding van Indië op den voet van zelfbestuur.

2. De overbrenging van het grootste deel der verantwoordelijkheid voor het welzijn der Indische huishouding op de schouders dier huishouding zelf zou echter geene verbetering zijn, zoo zij niet eenerzijds met de draagkracht dier schouders en anderzijds met de uit die taak voortvloeiende plichten rekening hield. De gedachte aan Indië's welzijn is niet af te scheiden van die aan een beleid in het bestel der huishouding, dat in- en uitwendig vertrouwen inboezemt, ook aan Nederland, aan het buitenland en aan de maatschappelijke, economische en cultuurbelangen, welke in den boezem dier huishouding tot ontplooiing zijn gekomen. Het is niet alleen een eisch van recht en billijkheid maar ook een eisch van elementair belang dier huishouding, dat bij den overgang van hare leiding in andere handen de nakoming van den plicht tot handhaving van orde, rust, veiligheid en rechtszekerheid in gelijke mate als thans verzekerd blijft. Bij de behoefte aan kapitaal van buiten, aan een vreedzaam verkeer met en aanvoer van personeele en intellectueele krachten uit het buitenland als deze huishouding tot hare instandhouding en ontwikkeling in zulk een hooge mate noodig heeft, is het voor haar een levensbelang, dat hare kredietwaardigheid en hare bestaande goede

betrekkingen tot het buitenland ongeschokt stand houden. De praktische beteekenis dezer eischen is, dat bij de reorganisatie van het bestuur der Indische huishouding ook zij medewerken om de maat aan te geven en dat deze reorganisatie zich niet enkel aan nationale maar ook aan internationale opvattingen omtrent het beleid en de verzekering van den gang van zaken der huishouding aanpast. Hoewel dit standpunt vermoedelijk wel geen ernstige tegenspraak zal ontmoeten, schijnt het niet overbodig tegenover het stilzwijgen van het commissoriale verslag hierover op deze zienswijs het licht te laten vallen.

3. Deze zienswijs heeft niet de bedoeling om nationale eischen aan internationale op te offeren. Zij maakt slechts aanspraak op de waarde eener ontleding van het belang, dat Indië bij eene reorganisatie zijner huishouding heeft, in een nationaal en een internationaal element en op die van de bepaling van de verantwoordelijkheid voor het welzijn der gereorganiseerde Indische huishouding als eene verzorging van beide deze belangenbestanddeelen als één geheel zonder verwaarloozing van een van beide voor het andere.

4. De gevolgen dezer zienswijs spelen eene rol bij de bepaling der verhouding van de Indische huishouding tot Nederland en de vorming harer hogere organen. Bij het eerste punt wordt hier niet stil gestaan omdat daarvoor in eene van het commissoriale ontwerp afwijkende opvatting geen grond gevonden wordt. Slechts het tweede punt geeft aanleiding tot deze afzonderlijke uiteenzetting van denkbeelden.

5. In het stelsel van het commissoriale ontwerp wordt de regeerfunctie opgedragen aan een college, samengesteld uit den Gouverneur-Generaal en de Raden van Indië, Hoofden van departementen van algemeen bestuur, allen door de Kroon benoemd, en de controleerende functie aan een college, de Landsstaten, gevormd deels door verkiezing, deels door benoeming door Gouverneur-Generaal in Rade, terwijl de wetgevende functie aan beide deze organen te zamen wordt opgedragen. Ter bevordering van eene vlotte samenwerking van beide organen is voorts een recht van aanbeveling van een deel van den Raad van Indië voor de Landsstaten ontworpen. In deze formatie is voor de voorbereiding van wettelijke regelen slechts plaats bij het eerstgenoemde orgaan, dat echter, collegiaal en commissoriaal arbeidende en tengevolge van de werking der aanbeveling vermoedelijk veelal niet een homogeen karakter bezittende, de voor de vervulling eener zoodanige taak vereischte eigenschappen en scholing niet altijd in de eerste plaats zal vertoonen. De gedachte ligt niet ver verwijderd, dat dientengevolge in de voorbereiding van wetten naast de departementen van algemeen bestuur de secretarie van den Gouverneur-Generaal in Rade in mindere of meerdere mate eene belangrijke rol zal spelen en dat daarin de tegenwoordige Algemeene Secretarie tot een zekere hoogte zal herleven. Wil men voorkomen, dat bij de collegiale en commissoriale behandeling van zaken in de behoefte aan

geschoolden arbeid ter voorbereiding van wetten door de secretarie van het regeercollege wordt voorzien, zoo schijnt het naar het gevoelen van ondergeteekenden gewenscht de vervulling dezer behoefte te zoeken in een afzonderlijk adviseerend college, bekleed met de functie van den Nederlandschen Raad van State, als waarborg voor eene objectieve vervulling dezer taak.

6. Aan het controleerend en mede-wetgevend orgaan is in het commissoriale ontwerp terecht de eisch gesteld van geschiktheid voor zijne taak. Tegelijkertijd stelt het aan het kiesrecht, dat dit vertegenwoordigend orgaan moet helpen voortbrengen, den eisch, dat het niet gegrond mag zijn op rasonderscheid, en verwerpt het het tweekamersstelsel. Met de verwerping van het rasonderscheid als grondslag voor het kiesstelsel voor het vertegenwoordigend orgaan en van het tweekamersstelsel voert het o. i. evenwel een twijfel aan de geschiktheid van het product in. De maat van geschiktheid van het vertegenwoordigend lichaam zal moeten worden gegeven door zijn vermogen om de in het volk in al zijne geleidingen zich bewegende gedachtenstromingen weer te geven en de in de maatschappij levende geestelijke en economische krachten en waarden te laten uitkomen.

7. De Indische maatschappij ontleent haar karakter eenerzijds aan de verscheidenheid in hare samenleving en anderzijds aan de groepeerings- en ordening dezer onderscheidene samenstellende bestanddeelen onder den invloed van werkkring en verkeer. Een beeld van wat in deze maatschappij omgaat zal, wil het gelijkend zijn, deze beide karaktertrekken moeten vertoonen. Het zal zoowel de tegenstellingen in de maatschappij, die uit de verscheidenheid van samenstellende bestanddeelen voortkomen, als de syntheses, die door de groepeerings worden te weeg gebracht, moeten te zien geven.

8. Tegenstellingen en samenvoegingen in de Indische maatschappij worden beiden nog voor een goed deel, zoo niet hoofdzakelijk, door het verschil in landaard beheerscht. Het is een niet te loochenen feit, dat eenerzijds de tegenstellingen grootendeels geboren wordt uit eene reactie op het zoogenaamde rasonderscheid en dat anderzijds de groepeerings in de Indische maatschappij grootendeels samenvallen met de daarin aanwezige landaarden. Dit is een begrijpelijk gevolg van de natuurlijke neiging der inheemsche bevolking en der inwonende niet-inheemsche groepen om zich zelf te blijven en zich niet op te lossen of te encadreeren in eene andere groep. Men moge dit anders wenschen, het verschijnsel, dat met den naam van rasverschil wordt aangeduid, is vooralsnog eene levende, overheerschende werkelijkheid in de Indische maatschappij. Het houdt verband met de menschelijke natuur en heeft ontegenzeggelijk ook zijn nut, daar het ontwikkelend werkt op het zelfgevoel en de persoonlijkheid.

9. Het commissoriale ontwerp betwist het bestaan van het verschijnsel niet, maar ontzegt het in naam van het associatie-beginsel zijn

reden van bestaan als norm in het publieke recht. Dit beginsel verbiedt volgens het commissoriale ontwerp het publieke recht op het onderscheid naar landaard te vestigen. Aan dit beginsel, dat ook door ondergeteekenden hoog wordt gehouden, wordt echter in hun oogen geen onrecht of afbreuk gedaan door het verschil in landaard ook in het publieke recht, waar daartoe aanleiding bestaat, als norm te aanvaarden. Het sluit niet uit, dat voor de onderscheiden landaarden onderscheid in het privaatrecht en b. v. ook in het leerplan der scholen gemaakt wordt en blijft evenzeer in zijn geheel, wanneer daarnaar onderscheid gemaakt wordt voor de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan en voor de uitoefening van het kiesrecht. Het zou eene verwarring van het begrip associatie met het begrip unificatie zijn aan zoodanig onderscheid reden van bestaan te ontzeggen, een verwarring van begrippen, die juist tegen de eischen van het associatie-beginsel zou indruischen. Deze begripsvermenging toch zou tengevolge kunnen hebben, dat de vertegenwoordiging der landaarden en der daarmede overeenkomende maatschappelijke belangen in het vertegenwoordigend lichaam niet of onvoldoende tot haar recht kwam, in welk geval het aan het begrip van associatie ten grondslag liggende beginsel van wederkeerigheid te zoek zou zijn geraakt. Het is bij den bestaanden bouw der Indische maatschappij een eisch van het associatiebeginsel, dat de distributie van de vertegenwoordigende functie over de verschillende landaarden naar de mate hunner beteekenis voor de maatschappij geschiedt en indien men in het associatiebeginsel het hoogste recht ziet, zal men zich aan dezen eisch niet kunnen onttrekken. Het commissoriale ontwerp aanvaardt als correctie op de mogelijke gevolgen van een geunificeerd kiesrecht de benoeming van leden in het vertegenwoordigend lichaam en daarmede derhalve tevens de behoefte aan het onderscheid van landaard als maatstaf van geschiktheid van het vertegenwoordigend orgaan. Het komt ondergeteekende als een tegenstrijdigheid met dit standpunt voor het doel, distributie der vertegenwoordigende functie over de landaarden, wel te willen bereiken langs den weg van benoeming van leden in de vertegenwoordiging doch niet langs den weg van maar landaard gescheiden kiezerscorpsen. Hij acht de keus van dezen laatsten weg meer gerechtvaardigd omdat deze meer waarborgen geeft, dat het beoogde doel bereikt wordt.

10. Hierboven is opgemerkt, dat de Indische maatschappij zich kenmerkt niet alleen door de verscheidenheid harer samenstellende bestanddeelen maar ook door de groepeeringsen, welke daarin onder den invloed van werkkring en verkeer zijn ontstaan. De beoefening van ambt, handel, landbouw, bedrijf, wetenschap enz. typeert in meerdere of mindere mate de geestelijke atmosfeer van hen, die gezamenlijk aan die beoefening deel nemen en vormt bindende krachten, bevorderlijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van geestelijke waarden en economische inspanning. De vertegenwoordiging, welke aan deze bindende

krachten in de maatschappij een plaats verzekert, zal, naar ondergeteekende meent, het meest aan den eisch van geschiktheid beantwoorden. In hunne voorstelling is een tweekamersstelsel geroepen om dezen eisch te verwezenlijken, wanneer de eene kamer is samengesteld naar vrije keus en de andere, evenals in Nederland, uit personen, te nemen uit hen, die in organiek aan te wijzen functies in het maatschappelijk bedrijf werkzaam zijn of geweest zijn. Vermoedelijk zal dan de eene kamer meer de maatschappelijke tegenstellingen en de andere meer de bindende krachten in de maatschappij naar voren brengen en zodoende een juister beeld van het karakter der maatschappij getroffen worden. Het actieve kiesrecht zal voor twee kamers verschillend moeten zijn. Het ware te splitsen in een rechtstreeksch algemeen kiesrecht voor de eene en een kiesrecht, uitgeoefend door de vertegenwoordigende organen in de in te stellen gouvernementen, voor de andere.

11. De waarde van een tweekamersstelsel wordt in de toelichting van het commissoriale ontwerp ontkend met een beroep op de bezwaren, welke daartegen tot uiting zijn gekozen. Daartegenover staat de waarde, die gelegen is een rustiger meer bezonken behandeling der zaken bij twee kamers, en de ervaring, dat in de landen, waar het vertegenwoordigend stelsel tot ontwikkeling is gekomen, door de meerderheid op het behoud van twee kamers nog prijs gesteld wordt. Zelfs is nog onlangs bij het leggen der grondslagen voor de autonomie der Filippijnsche gemeenebest door de wetgevende macht der Vereenigde Staten van Noord-Amerika het tweekamersstelsel eveneens aanvaard. Indien het een belang is voor Indië zich bij de reorganisatie van het bestuur zijner huishouding te oriënteren op de opvattingen, waarin de beschaafde wereld over het algemeen voor zich een waarborg eener deugelijke organisatie ziet, zal het naar het oordeel van ondergeteekende zeer zeker in dit opzicht alle redenen hebben het voorbeeld van het buitenland te volgen.

Het lid der Commissie,

H. 's JACOB.

IX.

NOTA VAN DE LEDEN DER COMMISSIE CRAMER EN KOCH.

Wil men het vraagstuk van den vorm, dien de Regeering van Nederlandsch-Indië zal moeten hebben, scherp en zuiver stellen, zoo dient in het oog te worden gehouden, dat, in den grond der zaak, twee onderling volstrekt strijdige beginselen tegenover elkaar staan, maar òf het een, òf het ander dezer beginselen in de samenstelling der Regeering zal moeten overwegen.

Die beginselen zijn:

- a.* Indië als kolonie (wingewest) van Nederland, d. w. z. wordt door Nederland en van Nederland uit geëxploiteerd en geregeerd;
- b.* Indië is onafhankelijk.

Elke regeeringsvorm in welken niet een dezer beginselen scherp en onverbloemd tot uiting komt, steunt op een compromis tusschen beide, is resultaat van een politiek van schipperen, waarbij men er tegenop zag, het eene volledig te aanvaarden, en het andere niet durfde loochenen. Zoolang de regeering in wezen op een dergelijk compromis steunt, hinkt zij op twee gedachten en staat zij naar de eene zoowel als naar de andere zijde bloot aan eene critiek, die weliswaar in het algemeen betrekkelijk goedkoop is, maar ook juist, doordat een op twee onderling strijdige beginselen steunend regeeringsstelsel uit den aard der zaak geen compleet en compact geheel kan zijn en zijn bestrijding niet eischt dat een ander geheel er-tegenover gesteld wordt, maar de innerlijke kracht ervan, vooral in een periode van overgang, gering, en door critisch gepeuter aan de onderdeelen ondermijning van geheel het systeem mogelijk is.

Terwille van de kracht van het bewind over Nederlandsch-Indië dat door de Herzieningscommissie voor de naaste toekomst wordt voorgesteld, is volstrekt noodzakelijk, dat één der boven genoemde beginselen als de aldoor leidende gedachte in het oog gehouden wordt en getracht wordt om, voorzoover de omstandigheden, de van binnen-uit en de van buiten-af zich gelden doende factoren, het toelaten, den nieuwen staatsvorm de consequente belichaming van dat beginsel te doen zijn.

In verband daarmee zijn derhalve allereerst de volgende vragen te stellen: Welke betekenis heeft Indië voor Nederland? Welke is de

feitelijke verhouding tusschen Indië en Nederland? Zal die verhouding zich in de naaste toekomst wijzigen, en, zoo ja, in welken zin?

Omtrent de motieven, welke Nederland er toe bewegen, het bewind over Indië aan zich te houden, behoeven wij ons geen illusies te maken. Nederland bestuurt deze rijke gewesten niet „poer les beaux yeux” der hier inheemschen, maar terwille van eigen belang, dat niet langer het belang der Nederlandsche schatkist is, maar dat van de brandkast der Nederlandsche kapitaalbezitters, die winstgevende belegging zoeken in een land met rijke natuurlijke hulpbronnen, waar de arbeidskracht goedkoop is en dientengevolge de winstvoet hoog. De behartiging van dit belang eischt een politiek van overheersching, door welke ongestoorde exploitatie van de schatten des lands gewaarborg wordt. M. a. w. het Nederlandsche belang primeert, ook in den vorm van het bewind over dit land; waar Indische en Nederlandsche belangen met elkaar in botsing komen, moeten eerstgenoemde wijken.

Tal van feiten en verschijnselen van nog betrekkelijk jongen datum, van welke een opsomming hier overbodig voorkomt, wezen er met afdoende duidelijkheid op, hoezeer de verhouding tusschen Indië en Nederland in wezen nog is zooals zij hier in ruwe trekken werd geschetst.

Intusschen ondergaat de samenleving hier te lande in den loop dezer periode van exploitatie een proces van verandering, dat, wel-beschouwd, blijkt te zijn een proces van groei in een richting, volslagen tegengesteld aan die in welke duurzame behartiging van de belangen der Nederlandsche (in het algemeen westersche) kapitaalbezitters gezocht zou moeten worden. De economische, en daardoor politieke, overmacht hier te lande van dat westersche kapitaal steunt op de behoefte, op de noodzakelijkheid, der ontwikkeling van de Indische samenleving tot eene homogene modern-westersche sociale eenheid. Het buitenlandsche kapitaal heeft, zijn eigen belangen behartigende, deze noodzakelijkheid ondanks zichzelf geschapen, door aanleiding te geven tot een sterke vermeerdering van de bevolkingsdichtheid, die bij gemis van modern-westersche bedrijven met hun betrekkelijk uitgebreide goldhuishouding, onmiddellijk tot overbevolking en fellen hongersnood voeren zou.

Eischt derhalve het belang der bevolking van Indië eenerzijds het voortbestaan der westersche bedrijven, en zelfs de uitbreiding van hun arbeidsveld, aan den anderen kant wordt dat belang evenwel ernstig ondergraven door de omstandigheid dat de buitenlandsche kapitaalbezitters, die eigenaars van ondernemingen zijn, uit den aard der zaak de winst buiten Indië verteren of deze teneedele besteden voor nieuwe beleggingen hier te lande, waardoor, in stede van het kapitaal, de behoefte aan kapitaal accumuleert. Voor Indië is de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen des lands in modern-westerschen zin op zichzelf niet van belang. Zij zou van belang zijn, indien de winsten, door die kapitalistische exploitatie gemaakt, Indië ten goede kwamen,

d. w. z. indien de accumulatie van kapitaal hier plaats vond in stede van in West-Europa, indien de winsten hier werden verteerd en hier in voldoende mate belastingobject zouden vormen. Maar dit is juist niet het geval. Die winsten worden aan het land onttrokken of komen, voor een deel, in den vorm van nieuwe beleggingen terug met de bedoeling, nog gróóter winsten aan Indië te onttrekken. Indië blijft niet slechts arm, maar wordt voortdurend armer, doordat de door de modern-westersche exploitatie geschapen behoefte aan geldmiddelen ten bate van uitbreiding en intensivering van bestuur en rechtspraak, voor verbetering van het verkeer enz. noodzakelijk, veel sneller groeit dan die middelen zelf. Het tekort aan geld ter voldoende bewerking van deze arbeidsgebieden — een taak, die krachtens haar aard der Regeering toevalt — wordt voortdurend nijpender.

Niet alieen voor maatregelen van die strekking ontbreken de noodige middelen, — ook voor andere, in de eerste plaats die ten bate van de ontwikkeling der Inlandsche maatschappij hier te lande, beschikt de Regeering niet over de vereischte sommen. De beteekenis van dit feit mag, in verband met den aard der door de kapitalistische exploitatie ontstane verhoudingen, niet worden onderschat. Nu die exploitatie eenmaal geleid heeft tot snelle en sterke stijging van het zielental der Inlandsche bevolking, terwijl, na den sprong in de eerste jaren van oprichting, op groote schaal, van westersche bedrijven hier te lande de daardoor geschapen verruiming van levensvoorwaarden dier bevolking — directe oorzaak van stijging van het zielental — in voortdurend langzamer tempo plaats heeft, — zal het uit dezen loop van zaken dreigende onheil afgewend moeten worden door snelle ontwikkeling van de Inlandsche maatschappij zelf. Hoezeer de behoefte aan ontwikkeling zich gelden laat, blijkt uit den snellen groei der z.g. Inlandsche beweging, die in wezen is: de opstand der productiekrachten van die samenleving, die om ruimte tot ontwikkeling vragen, tegen het hier belegde buitenlandsche kapitaal, dat, na de noodzakelijkheid van socialen groei in de Indische wereld te hebben opgeroepen, dien groei-zelf belemmert.

Inderdaad eischt de toekomst van Indië dat aan de economische en politieke overheersching door het buitenlandsch kapitaal een einde komt. Deze loop der dingen is maatschappelijk noodzakelijk. En doordat hij maatschappelijk noodzakelijk is, openbaart hij zich in een actie van de zijde der Inlandsche samenleving, die, met elementaire kracht ondernomen, niet te keeren is en eene geweldige verandering in de machtsverhoudingen voorspelt door welke reeds thans het bewustzijn ook dergenen die de huidige staatsrechtelijke verhoudingen in wezen gehandhaafd wenschen te zien, wordt beïnvloed. Deze invloed wordt, in het algemeen, niet ondergaan met klaar besef van de beteekenis en de kracht ervan, maar onbewust. En zoo worden dan idealen en leuzen geboren, die als een stralende Meizon opkomen en ondergaan en niets achterlaten dan de herinnering aan

een groote bekoring. Men weet niet, en vraagt zich ook niet af, waar ze vandaan komen en wat ervan worden moet; men heeft en koestert ze en is er gelukkig mee, zoolang het duurt!

De eerlijkheid der belijdenis maakt op zichzelf die idealen en leuzen nog niet eerbiedwaardig. Nagenoeg alles wat wij op dit punt in het optreden van Indische „specialiteiten” en politici, in de beweringen van publicisten over Indische aangelegenheden hebben waargenomen, was uiting van die neiging tot hinken op twee gedachten door welke de periode waarin een tot dusver overheerschend beginsel zijn beteekenis gaat verliezen en een nieuw principe tot vollen wasdom van kracht en geldigheid belooft te komen, gekenmerkt wordt.

In een periode van dien aard, een overgangstijdperk, verkeert thans Nederlandsch-Indië; en kenmerk daarvan vormt nagenoeg al wat door publicisten en politici die naar de eene noch naar de andere zijde tot de extremisten gerekend mogen worden, aan maatregelen ter vernieuwing en verbetering van de staatsrechtelijke verhoudingen voorgeslagen wordt. Kenmerk daarvan vormen ook de voorstellen, namens de meerderheid der leden van de Herzieningscommissie zijner Excellentie den Gouverneur-Generaal aangeboden.

Politieke overheersching van een land als Indië door een rijk als Nederland heeft zin en is onvermijdelijk als uitdrukking van de onvermijdelijkheid van economische overheersching. Naarmate echter deze economische overheersching ondermijnd wordt door een haar bedreigende macht die snel blijkt te groeien, weerspiegelt dit verschijnsel zich in het bewustzijn van steeds méér mensen als het besef dat iets toegegeven zal moeten worden, opdat dan maar buigen zal wat niet breken zal. Maar het beteekent niet, dat overstag wordt gegaan. Het wil niet zeggen, dat het ten grondslag liggende beginsel, dat der rechtmatigheid van de politieke overheersching, prijs gegeven wordt en de evidentie van het principe der onafhankelijkheid wordt erkend. Dat in den grond der zaak slechts het een òf het ander mogelijk is, wordt over het hoofd gezien; en terwijl politieke overheersching vooralsnog onontbeerlijk heet, wordt getracht, met handhaving van dit beginsel, aan de wenschen der onafhankelijkheidspartijen min of meer tegemoet te komen.

Dit nu is niet dan in zeer geringe, en steeds onvoldoende, mate mogelijk. Waar het eene principe vasten voet wint, verliest het andere terrein. En waar het eene hoog gehouden wordt, daar komt tegemoetkoming aan het andere in den grond der zaak neer op eene inconsequentie, die alleen dáárdoor verklaarbaar en vergeeflijk is, dat in deze geesteshouding zich de politieke intuïtie veeleer dan de logische politieke gedachte openbaart.

Deze tweeledigheid van ten grondslag liggende beginselen komt, als gezegd, in de voorstellen van de meerderheid der leden van de Herzieningscommissie tot uiting; en zulks nergens duidelijker dan in de daarin uitge-

sproken denkbeelden omtrent den vorm der Regeering en de positie van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van de Regeering in Nederland eener-, ten aanzien van de Landsstaten anderzijds, en in die omtrent het kiesrecht, waarover in de desbetreffende minderheidsnota eene breedvoerige beschouwing geleverd wordt.

In die voorstellen toch wordt uitgegaan van het denkbeeld van handhaving van de politiek van overheersching van Indië door Nederland. In verband daarmee kan men zich den Gouverneur-Generaal niet anders denken dan als vertegenwoordiger en drager van het Koninklijk gezag. Hij bestuurt in naam des Konings, op hem rust de verantwoordelijkheid voor den gang van zaken. In dezen gedachtengang past, en past uitsluitend, het denkbeeld van een ongebroken, in één persoon geconcentreerde verantwoordelijkheid. De omvang der regeeringswerkzaamheden is evenwel dermate toegenomen, dat één man ze niet langer beheerschen kan en het dus ook niet billijk kan voorkomen, hem met de volle verantwoordelijkheid te belasten. De Commissie past er een mouw aan door den Gouverneur-Generaal het bewind te doen deelen met den Raad van Indië. Dat dreigt echter toch te leiden tot een over eenige hoofden verdeelde verantwoordelijkheid, die den Gouverneur-Generaal zou beletten, als drager en vertegenwoordiger van het gezag des Konings op te treden. En daarom wordt hem toegedacht het recht „to overrule the Council”, waarmee de Raad van Indië teruggebracht wordt tot een in wezen adviseerend college en met de eene hand teruggenomen wordt wat met de andere werd gegeven.

Waar de onbillijkheid beseft wordt van het laden van geheel de verantwoordelijkheid op de schouders van één man, zou de consequentie eischen, hem naar de andere zijde te ontlasten, nl. door den Gouverneur-Generaal de positie van onderkoning te geven en van de departementschefs ministers te maken, die verantwoording schuldig zijn aan de Landsstaten. Hierdoor echter zou het accent vallen op het andere beginsel, dat der onafhankelijkheid van Indië, welks verwezenlijking men niet sneller naderen wil dan in verband met de zich wijzigende sociale machtsverhoudingen onvermijdelijk zal blijken te zijn. En zoo kwam de Commissie tot de in den grond onlogische constructie welke door haar werd voorgesteld.

Hierbij zij het volgende in het oog gehouden.

Bepleit is o.m. het denkbeeld, den Gouverneur-Generaal bij de wet een soortgelijke vrijheid te waarborgen als de burgemeester op gemeentelijk terrein geniet; zoodat de Kroon zich er toe bepalen zou, door de benoeming invloed uit te oefenen op de algemeene richting, doch dan verder haar vertrouwensman zijn gang moet laten gaan. De Gouverneur-Generaal zou dan niet gehouden zijn, de bevelen van den Minister van Koloniën op te volgen in zaken, die behooren tot hetgeen in dat geval de „autonomie” van Indië heet.

Een positie van den Landvoogd, overeenkomende met die van den burgemeester, laat zich echter niet denken. Een gemeente vormt organisch een noodzakelijk onderdeel van den staat, behartiging van het belang der gemeente beteekent behartiging van het algemeen belang. En wat de gemeente aan kwaad ondervindt, geschiedt per slot van rekening ten nadeele van geheel de gemeenschap.

Indië vormt echter niet een organisch onderdeel van den Nederlandschen staat, maar een toevoegsel. Wat Indië voor Nederland, voor West-Europa in het algemeen aan voordeelen biedt, is voor de sociale eenheid ginds wat men zou kunnen noemen: een toevallige bate. Ook zonder Indië kan de maatschappij ginds een homogeen, gezond sociaal organisme vormen; en niet alleen behoeft wat ten nadeele van de ontwikkeling van Indië strekt niet ook een nadeel voor West-Europa te beteekenen, maar bovendien kan in het algemeen gezegd worden dat de winsten van gindsche kapitaalbezitters de vrucht vormen van een niet bewust gewilde, doch niettemin stelselmatige verarming, dus grove benadeeling, van Indië.

In den grond der zaak bestaan er dan ook geene uit organische vergroeiing en wederzijdsche onmisbaarheid geboren gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indië. Indië is voor zijn voortbestaan en ontwikkeling volstrekt niet op een duurzamen band met Nederland aangewezen; Nederland kan het, als zelfstandige productie- en verkeerseenheid, desnoods zeer goed zonder Indië stellen. De bestaande band is dan ook teeken niet van een noodzakelijkheid en (economische) onvermijdelijkheid, maar een van de kracht van den wensch der Nederlandsche kapitaalbezitters om Indië als exploitatiegebied te behouden. Die band is dan ook een zeer eenzijdige; de betrekking tusschen Nederland en Indië steunt op een systeem van politieke overheersching.

Kan en zal Nederland, gegeven deze verhouding, aan Indië een taak in zelfbestuur of in autonomie opdragen in goed vertrouwen dat behartiging van belangen van Nederland en Indië geschieden zal door behartiging van Indische belangen door Indië-zelf? Er is geen sprake van. Het belang van Indië is, in het algemeen, niet het belang van Nederland, en waar zelfbestuur of autonomie door Nederland aan Indië zou worden toegestaan, daar zouden de zaken hier beredderd worden op juist de wijze op welke dit door een onafhankelijk Indië geschieden zou. De Nederlandsche staat kan zijn gemeenten een taak in autonomie opdragen; maar wil hij ten aanzien van Indië op gelijke wijze te werk gaan, dan schenkt hij, feitelijk, aan dit land de onafhankelijkheid. Want het zou beteekenen, dat het instrument der overheersching buiten werking gesteld werd.

In de vergaderingen der Herzieningscommissie, vooral in die te Bandoeng, werd klaarblijkelijk, min of meer intuïtief, wel gevoeld voor welke consequenties men zou komen te staan door den Gouverneur-

Generaal een vrijheid van handelen te geven, overeenkomende met die van den burgemeester op gemeentelijk terein. Opgemerkt werd, dat de Gouverneur-Generaal medewetgever is en blijft, deze macht uitoefent namens de Kroon, en dat zijn aandeel in de autonomie onvermijdelijk de functie van den Minister raakt. Op papier kan den laatsie wel verboden worden, zich met deze taak van den Landvoogd in te laten, practisch is dit onmogelijk door te voeren. De Gouverneur-Generaal zal te allen tijde ondergeschikt moeten blijven aan den Minister; en van verantwoordelijkheid van den Landvoogd aan de Landsstaten zal niets kunnen komen.

Dit was volkomen juist, voor wie op den voorgrond stelt dat van onafhankelijkheid van Indië in afzienbare toekomst niets zal kunnen komen. Wie terugschrikt van een staatsrechtelijke constructie in welke het beginsel der onafhankelijkheid — zij het na een periode van overgang — verwezenlijking vindt, komt vanzelf tot het ontwerpen van een regeeringsvorm die op handhaving van het overheerschingsprincipe gebaseerd is. Op de vergaderingen te Soekaboemi, waar het op de samenstelling van het gebouw zelf en niet langer op bespiegelingen over het meest wenschelijke ontwerp aankwam, viel dan ook eene merkwaardige toenadering-tegen-wil-en-dank te constateeren tot de denkbeelden van den heer S. Ritsema van Eck, den meest consequenten verdediger van het beginsel der duurzame overheersching van Indië door Nederland.

In de algemeene beschouwingen (hoofdstuk I) van het ontwerp der technische commissie wordt de fictie der gemeenschappelijkheid van belangen van Indië en Nederland in theorie gehandhaafd, doch in de practijk d.w.z. in de voorstellen en eischen, slag op slag verloochend, en het beginsel der noodzakelijkheid van blijvende overheersching telkens opnieuw op den voorgrond geschoven. Waar b.v. een schets ontworpen wordt van de centrale organen in Nederlandsch-Indië, daar wil de technische commissie, dat aan Indië volledig zeggensrecht over de eigen aangelegenheden wordt verleend, maar onder voorwaarde dat waarborgen worden geschapen, dat de belangen van den staat der Nederlanden in zijn geheel niet in gevaar zullen worden gebracht, en het noodige toezicht op de behartiging van het belang van Indië zooveel mogelijk in het land zelf uitgeoefend worde.

„Zooveel mogelijk”!.

Het is op het eerste gezicht duidelijk, dat door verwezenlijking van de door de technische commissie gestelde voorwaarden alles ongedaan zou worden gemaakt wat door toekenning aan Indië van „volledig zeggensrecht over de eigen aangelegenheden” dit land aan recht geschieden zou.

Er bestáán geen „belangen van den staat der Nederlanden in zijn geheel”, indien daaronder belangen van Nederland en Indië verstaan

moeten worden. De belangen van Nederland, dat zijn: de belangen der Nederlandsche kapitaalbezitters, zouden, zoodra Indië het recht kreeg tot eigen bereddering van de eigen zaken, van stonde af geducht in het gedrang komen. Voorzoover van gemeenschappelijkheid van belangen gesproken mag worden, betreft het belangen van zoo ondergeschikten en toevalligen aard, dat ze niet in aanmerking kunnen worden gebracht. En voor het overige geldt slechts de vraag: of men de belangen van Nederland dan wel die van Indië den voorrang geven wil. In het eerste geval zegt men: zal zelf-bereddering van Indië's eigen zaken tot schade strekken van de belangen van Nederland, het zij zoo: Indië's belangen gaan vóór. Maar in het andere geval wordt dit standpunt ingenomen: eerst de belangen van Nederland en daarna die van Indië; daarom geen autonomie voor Indië zonder afdoende waarborgen tegen benadeeling, daardoor, van Nederlandsche belangen.

Dit laatste is ook het standpunt der technische commissie en, blijkens den uitslag der stemming te Soekaboemi, dat van de meerderheid der leden van de Herzieningscommissie, waarmee overigens niet gezegd wil zijn dat de hier onverbloemd uitgesproken grondliggende opvatting in dezen scherpen vorm in het bewustzijn dier leden leeft. Integendeel! De suggestieve invloed der bestaande machtsverhoudingen is echter dermate sterk, dat het overheerschingsbeginsel ook rondspookt in het onderbewustzijn dergenen die voor het denkbeeld, het begrip der bewuste handhaving van de overheersching in volle oprechtheid terugschrieken. En waar dan getracht wordt, een regeervorm voor de naaste toekomst te ontwerpen, daar doet dat beginsel zich gelden; het laat zich in woorden verloochenen doch dringt zich op met elementaire kracht en spreekt zich in het ontwerp uit.

De meerderheid gaat dan in hare algemeene beschouwingen voort als volgt:

„Met inachtneming van deze beginselen moet Indië dus erkend worden als een zelfstandig, autonoom deel van het Koninkrijk, zoo na mogelijk in beteekenis gelijkstaande met de andere deelen daarvan.

„De bevoegdheid om over eigen zaken zelf te beschikken behoort te worden gelegd in handen van overheden, zooveel mogelijk voortgekomen uit de bevolking van Indië zelf en althans in Indië zetelende. Met de voortschrijding van de ontwikkeling zal aan de bevolking in meer volledige mate autonomie moeten worden toegekend, behoudens een in het staatsbelang uit te oefenen toezicht.

„Noodzakelijk is een vervorming van den Volksraad, thans hoofdzakelijk raadgevend lichaam, tot een mederegelend lichaam, waarin tevens opgesloten ligt de noodzakelijkheid van een nieuwe benaming welke dit karakter beter uitdrukt (Landsstaten).

„Aan de samenstelling van dit mederegelend lichaam behoort de bevolking zelve in al hare lagen zooveel mogelijk deel te nemen, naarmate haar ontwikkeling dit toelaat. In allen gevalle moeten in dit lichaam haar essentiële belangen op behoorlijke wijze vertegenwoordigd zijn”.

Opvallend, en merkwaardig, is in deze opsomming van wenschelijkheden het telkens herhaald gebruik van de uitdrukking „zooveel mogelijk”. Indië moet, heet het, in beteekenis „zooveel mogelijk” gelijk staan met de andere deelen van het Koninkrijk; de overheden behooren „zooveel mogelijk” voort te komen uit de bevolking van Indië zelf; de bevolking behoort zelve in al hare lagen „zooveel mogelijk” deel te nemen aan de samenstelling van de Landsstaten.

Waardoor wordt de mate dier „mogelijkheid” bepaald?

Door de „ontwikkeling” der bevolking, zegt de Commissie, waar zij spreekt over de medewerking der bevolking tot samenstelling van de Landsstaten. Wat zij als ontwikkeling beschouwt, valt te leeren uit het nogal gekunstelde ontwerp-kiesstelsel; daar wordt aan hen die Nederlandsch kunnen lezen en schrijven, en practisch in het bijzonder aan de Europeanen, een groote voorsprong toegestaan. Toch lijdt het geen twijfel, dat noch in kennis van Nederlandsch, noch zelfs in kennis van lezen en schrijven „überhaupt” een criterium mag worden gezien dat, bij toekenning van het kiesrecht toegepast, billijke resultaten waarborgt in dien zin, dat inderdaad tot medewerking aan de samenstelling van de Landsstaten geroepen worden wie krachtens ruimte van inzicht in zaken van meer algemeen sociale strekking, daarvoor in aanmerking komen. De omstandigheid dat de Commissie een weinig verder verklaart, dat „tusschen de macht en bevoegdheid van dit vertegenwoordigend lichaam en die in onafhankelijke op democratischen grondslag bestuurde landen een belangrijk verschil bestaan (blijft), voortvloeiende uit den band met het Koninkrijk”, het feit derhalve dat deze band hier dermate op den voorgrond geschoven wordt, geeft te vermoeden, dat de Commissie zich door de gedachte daaraan ook, zij het onbewust, liet leiden toen zij het voorgestelde kiesstelsel ontwierp. En inderdaad is dit kiesstelsel er een, dat in de practijk de kloof tusschen de westersche en de Inlandsche samenleving hier te lande, indien al niet verdiept en verbreedt, zoo in elk geval niet voor ook maar een klein deel overbrugt. Wordt het gehanteerd, zoo zal het veeleer een waarborg blijken te zijn voor afvaardiging van vertegenwoordigers en verdedigers van westersche kapitaalbelangen dan voor die van woordvoerders van zuiver-Indische, met name Inlandsche belangengroepen. M. a. w. het zal zich een instrument toonen ter behartiging van de overheersching.

Bedenkingen als deze rijzen bij lezing van het voorstel der Commissie slag op slag. Als zij schrijft, dat de overheden zooveel mogelijk zullen moeten voortkomen uit de bevolking van Indië zelf, en dat autonomie in

steeds meer volledige mate moet worden toegekend, behoudens een in het staatsbelang uit te oefenen toezicht", dan voelt men hier weer dezelfde onbewuste „Hintergedanke". Die „mogelijkheid" vindt haar einde waar het gevaar voor de duurzaamheid der overheersching begint; en in stede van „staatsbelang" worde gelezen: het belang van Nederland, het belang der buitenlandsche kapitaalbezitters.

Het gebied der politiek wordt in laatste instantie niet door wellindheden en gunsten, en ook niet door overwegingen van billijkheid beheerscht, maar door machtsverhoudingen. De voorstellen der Commissie zijn gedrenkt van het zelfbedrog dergenen, die den enormen invloed dier machtsverhoudingen op het voelen en denken van groote groepen van personen niet zien en daardoor ook niet de noodzakelijkheid beseffen, zich er-tegen te wapenen. Daardoor is de waarde dier voorstellen uit een oogpunt van waarlijk radicalen vooruitgang gering. Er is geen criterium aan te geven, dat dienstig zou kunnen zijn ter bepaling van de mate van „mogelijkheid", van geschiktheid, „rijpheid", door de Commissie geëischt als waarborg voor richtige hanteering van politieke rechten. De eenige maatstaf is: de macht. De Inlandsche bevolking, over welker geschiktheid tot zelf-regeering de Commissie zich het hoofd breekt, bezit die geschiktheid naarmate zij door machtsvorming het recht op mede- of zelf-regeering weet af te dwingen. Door naar criteria te zoeken verliest men zich in een doolhof van spitsvondigheden, zonder uitweg. De machtsverhoudingen bepalen den vorm der regeering en de mate van mede-regeeren van elk der maatschappelijke klassen; maar zij bepalen ook de wederzijdsche beoordeelingen en opvattingen, de denkbeelden der politiek machtigste groep omtrent de geschiktheid der andere tot deelname aan het bewind. Deze denkbeelden vormen derhalve een a a n w i j z i n g voor de machtsverhoudingen; maar in o b j e c t i e v e n zin zijn ze waardeloos. Gehanteerd als criteria laten zij elken waarborg voor juistheid van de beoordeeling ontbreken.

Wat de Commissie dan verder zegt over de verantwoordelijkheid der regeeringsorganen aan het vertegenwoordigend lichaam, die „niet zoover (kan) gaan dat bij conflict tusschen beide noodzakelijk de eersten zouden moeten wijken en tot aftreding zouden kunnen worden gedwongen", steunt op dezelfde principiële denkfout en mist feitelijk elke objectieve argumenteering.

Bij de uiterste groepen in het maatschappelijk leven bestaat de zeer verklaarbare neiging om de sociale machtsverhoudingen onjuist, d. i. naar de eene of de andere zijde overdreven, te zien. De kapitalistische ondernemer, zich van de onmisbaarheid zijner klasse tenvolle bewust, zal die klasse allicht onwillekeurig een grooter overmacht toeschrijven dan zij bezit en met dienovereenkomstig stuitende minachting neerzien op den arbeider. Deze laatste zal geneigd zijn, de macht der eigen klasse ten

aanzien van die der ondernemers te overschatten. Juister besef van den waren aard der machtsverhoudingen vindt men over het geheel bij de groep der beoefenaren van de z.g. vrije beroepen, die van het terrein van den socialen strijd verder verwijderd staan en aan den invloed dier machtsverhoudingen veel minder sterk onderhevig zijn. Toch ondergaan zij dien invloed sterk genoeg om zich als maatschappelijke groep in geheel hun gevoelsleven aan de zijde der ondernemersklasse te scharen. Vergeliken bij den ondernemer is de „intellectual” veelal lichtelijk vooruitstrevend, in dien zin dat hij, niet onmiddellijk geketend aan scherp-uitgesproken klassebelangen, zijn blik ruimer en vrijer kan weten te houden en beseft, hoezeer de ondernemersbelangen gebaat worden bij een liberale, breede politiek ten aanzien van de arbeiders, die de relatieve macht der ondernemersklasse belooft te vergrooten door haar op de medewerking van een meer veerkrachtige arbeidersklasse te doen steunen.

Daar de maatschappij nu eenmaal een zich ontwikkelend organisme is, slaat de balans van het historisch recht door naar de zijde der arbeidersklasse, wier eischen tendeele niet in overeenstemming mogen zijn met den bestaanden toestand, in zooveer zij op de groeiende machtsverhoudingen vooruit loopen, doch wier streven op de toekomst is gericht en daardoor een element van waarheid en gerechtvaardigheid bevat, dat ze uit sociaal-evolutionistisch oogpunt de voorkeur doet verdienen.

Ditzelfde geldt hier te lande ten aanzien van de eischen van groepen die op het terrein der politiek aan de linkerzijde staan. Men kan, onder de onbewuste impressie der bestaande machtsverhoudingen, zeggen dat haar eischen voor het heden overdreven en onmatig zijn, maar heeft rekening te houden met de richting en het naastbij-liggende doel der maatschappelijke ontwikkeling. Een nieuwe staatsinrichting is bestemd, langer dan een vijftal jaren van kracht te zijn; en wie haar ontwerpt, is verplicht, met richting en doel van dien groei rekening te houden.

Die groei nu gaat in de richting der onafhankelijkheid van Indië. Er is geen enkel redelijk argument aan te voeren voor de meening dat de band met Nederland behouden moet en zal blijven en het beginsel der duurzaamheid van deze betrekking in den aard der voor afzienbare toekomst te ontwerpen staatsrechtelijke instellingen en verhoudingen tot uitdrukking komen moet. Zoolang de Nederlandsche kapitaalbezitters onverminderd over de hier-voor aangeduide economische overmacht beschikken, zal de politieke macht hun niet anders dan gewelddadig ontnomen kunnen worden. Maar een staatsinrichting, door welke die politieke macht nader bevestigd wordt — en dit zal het door de technische Commissie ontworpen en door de meerderheid der leden van de Herzieningscommissie goedgekeurde stelsel eventueel in de practijk doen — werkt ertoe mede, het conflict op te roepen. Want de overwinning is tenslotte, goed- of kwaadschiks, aan de partij der dragers van de onafhankelijkheids-

gedachte. De onafhankelijkheid is voor Indië, reeds nu, economisch noodzakelijk geworden, en zij zal op de heerschers-van-nu bevochten worden, zoo ontwijfelbaar als „die Weltgeschichte ist das Weltgericht“.

Er is geen waarlijk vooruitstrevend, soepel hervormingsontwerp denkbaar, dat hiermee geen rekening houdt. De staatsinrichting zal, nu een verandering ervan voor de deur staat, zoodanig moeten worden, dat erkenning van de onafhankelijkheid tenslotte niet beteekent, dat het eene beginsel plotseling voor het andere ingeruild wordt, maar wel: dat een leidende gedachte, van welke de nieuwe staatsrechtelijke instellingen en verhoudingen doortrokken zijn, tot vollen wasdom is gekomen, haar volle geldigheid gekregen heeft, ook op het terrein der practische politiek. Zij zal hebben voor te bereiden het oogenblik, waarop de kolonie zich, als de natuurlijkste zaak ter wereld, van de overheersching ontdoet, „als een rijp geworden vrucht die van den boom valt“. En dit is slechts te bereiken door uit te gaan van het denkbeeld, dat Indië recht op volledige onafhankelijkheid heeft, en waarborgen tegen een te plotselinge overgang van de verhoudingen der overheersching naar die der onafhankelijkheid, indien noodig, te scheppen zijn met het oog vóór alles gericht op de belangen van Indië-zelf.

De hiertoe vereischte staatsrechtelijke constructie werd hier-voor reeds genoemd: de Gouverneur-Generaal krijgde de positie van onderkoning en de departementschefs die van ministers, met verantwoordelijkheid tegenover de Landsstaten. Laatstgenoemd lichaam zij een volwaardig parlement.

Ondergeteekenden ontkennen, dat dit laatste bij gebreke van voldoende krachten niet mogelijk zou zijn. Er is tegen het denkbeeld van uitbreiding van het aantal leden van den Volksraad tot 100 aangevoerd, dat uitvoering van het voornemen tot uitbreiding van het ledental tot 60 al de grootste moeilijkheden opleverde, doordat de geschikte personen vrijwel niet te vinden waren. Op gezag dergenen, die dit feit, na eigen ervaring, releveerden, worde het onbezien als juist aanvaard. Maar het merkwaardige in de redeneering dergenen die het als argument bezigen is, dat zij zonder nader onderzoeken, zonder verder nadenken, de schuld zoeken bij die dan niet-geschikte personen, terwijl de niet-geschiktheid juist voor uitoefening van het lidmaatschap van den Volksraad toch aanleiding genoeg zou moeten zijn om ook eens na te gaan, in hoeverre aard en bevoegdheden van dit vertegenwoordigend college voor het verschijnsel verantwoordelijk zijn.

Wordt afgezien van de noodzakelijkheid van zekere politieke geschooldheid, die overigens in betrekkelijk korten tijd te verwerven is, dan is ondenkbaar dat onder de ruim honderdduizend Europeanen hier te lande, de honderdduizend Chineezzen en vreemde Oosterlingen en de millioenen Inlanders niet honderd personen te vinden zouden zijn, in

staat en bereid tot vervulling van de taak van den Indischen volksvertegenwoordiger. De bewering dat dit niet mogelijk zou zijn, is op het eerste gezicht al terstond dermate dwaas, dat zij onmiddellijk twijfel wekt aan de juistheid van den weg op welchen de Regeering zich door instelling van den Volksraad, met de bevoegdheden, die dit college geschonken, en zonder die, welke het onthouden werden, begaf.

De Volksraad heeft met een werkelijk vertegenwoordigend, mee-regeerend orgaan niets gemeen. Hij is eenvoudig als een nieuw, tot dusver hier nog onbekend element tusschen de organen van het bureaucratisch regeersysteem ingeschoven, vermeerderde den omvang der taak van de centrale Regeering, maar liet het wezen van het bewind over deze gewesten volkomen ongerept. Het is een instelling, waar aan eenige leiders van partijen en woordvoerders van richtingen gelegenheid gegeven wordt, zich over regeeringszaken uit te spreken. Zij mogen advies geven, maar van mee-besturen is geen sprake. In wezen is er dan ook door instelling van den Volksraad niets veranderd. En het ligt voor de hand, dat men niet dan met de grootste moeite personen vindt, bereid om zich in een pseudo-parlement te vergenoegen met de imitatie van een taak, die in een volwaardig parlement, een werkelijke volksvertegenwoordiging, verheffend is en welker vervulling daár voldoening geeft.

De technische commissie keert de zaak echter om: dat voor uitbreiding van dézen Volksraad zoo moeilijk geschikte personen te vinden zijn, wordt geweten aan de individuën. En dan volgt onvermijdelijk de conclusie, dat uitbreiding tot een nog grooter aantal leden, laat staan veyorming van den Volksraad tot een orgaan met alle bevoegdheden van het volwaardig parlement, al geheel uitgesloten moet worden geacht.

Het is weer de suggestieve invloed der bestaande machtsverhoudingen, die hier parten speelt.

Ondergeteekenden zijn er van overtuigd, dat, evengoed als een van zijn overheersching bevrijd Indië vrij plotseling sociale capaciteiten te zien zal geven die den waarnemer met verbazing slaan, de vorming van een volwaardig Indisch parlement, dat de begrooting vaststellen, wetgevende bevoegdheid, het recht van enquête en dat van initiatief bezitten zou, en samengesteld zou zijn door verkiezing volgens het in de desbetreffende minderheidsnota aangegeven stelsel, de bewering omtrent de onvindbaarheid der noodige geschikte afgevaardigden onmiddellijk naar het rijk der sprookjes verwijzen zou. De matte toon, door welchen na den aanloop in het eerste zittingsjaar, de besprekingen zich kenmerkten, geeft te dezen aanzien te denken. Nergens ter wereld behoefde van wenschelijk geachte uitbreiding van het aantal parlamentsleden te worden afgezien met het oog op een tekort aan geschikte woordvoerders; overal bleek het aanbod veeleer de vraag te overtreffen, — mits de volksvertegenwoordiging inderdaad een volwaardig parlement was en

niet een in wezen met het begrip van parlement niets te maken hebbende caricatuur ervan, — zooals de Volksraad.

Wie de hier nitgesproken verwachting speculatief noemt, moge bedenken, dat getracht wordt eene verklaring te geven voor een verschijnsel, dat zich reeds op het eerste gezicht, zonder aarzeling of twijfel, als eene ongerijmdheid doet kennen en niettemin over het algemeen als feit aanvaard wordt als ware er niets wonderlijks aan te ontdekken. Het element van speculatie, dat in de op deze zonder critiek tot axioma verheven ongerijmdheid gefundeerde, uit den aard der zaak niterst oppervlakkige meening omtrent de onvindbaarheid van het noodige aantal geschikte volksvertegenwoordigers schuilt, wint het dan toch stellig van dat in de verwachting, dat na instelling van een volwaardig Indisch parlement de noodige krachten wel aanwezig zullen blijken te zijn, — en doet hen die laatstgenoemde meening zijn toegedaan, aan den uit een oogpunt van logica en waarschijnlijkheid meest veiligen kant blijven.

Is een volwaardig parlement reeds in naaste toekomst voor Indië denkbaar, dan is ook het instituut der ministerieele verantwoordelijkheid aan die volksvertegenwoordiging mogelijk. En dan kan de positie van den Gouverneur-Generaal zijn die van een onderkoning, dien voor den duur der periode zijner benoeming onschendbaarheid gewaarborgd is.

Dat wil dus zeggen, dat de Landvoogd, zoolang hij Landvoogd is, geene macht boven zich heeft, al is hij dan verantwoording schuldig voor de wijze op welke hij die plichten volbrengt. Hier zou dus gelden wat Buys over de onschendbaarheid des Konings schreef („De Grondwet”, I blz. 190).

„De Engelschen zijn van oudsher gewoon het beginsel der koninklijke onschendbaarheid uit de drukken in het bekende adagium: „the King can do no wrong”. Zij bedoelen met dit adagium de zuivere leer te huldigen, dat de macht den Koning in het belang van zijn volk gegeven niet door hem ten nadeele van dat volk kan worden uitgeoefend Mandataris van eene corporatie, louter ingesteld met het doel om goed te doen, kan het recht om kwaad te doen nooit aan haar mandaat ontleend zijn. De persoon des Konings moge het feitelijk bedrijven, de instelling, het koningschap, kan het niet, om de eenvoudige reden dat het aan hare attributen geheel vreemd is”. De Koning kan niet wegens het gebruik dat hij van de koninklijke macht maakt ter verantwoording geroepen worden. Elke andere regeling zou met het wezen van het koningschap onbestaanbaar zijn.

Onmiddellijk en in één adem behoort hier het instituut der ministerieele verantwoordelijkheid aan te worden vastgeknoopt. Dit waarborgt eerbiediging van de regelen betreffende de beperking van de koninklijke macht. Het veronderstelt, dat elke daad van koninklijk gezag, om als zoodanig te kunnen gelden, moet zijn de daad van twee personen, den onschendbaren Koning en den verantwoordelijken Minister. Hierdoor

wordt het zelfstandig gezag van het koningschap geëerbiedigd en tegelijk aan de geregeerden de waarborg gegeven voor een deugdelijk gebruik van de aan het koningschap verbonden rechten. Uitvoering van een koninklijk besluit door een Minister beteekent dus dat hij er mee instemt en er de verantwoordelijkheid voor durft dragen. Door dit instituut zijn de Ministers dus niet louter werktuigen van eene hoogere macht, maar zelfstandige raadslieden, die de besluiten welke zij uitvoeren als eigen werk hebben te beschouwen.

Ondergeteekenden wenschen voor de Indische Regeering eene overeenkomstige constructie. Zij ontkennen, dat dit nog ondenkbaar zou zijn, en dan ondenkbaar in zoodanige mate, dat het beginsel der politieke overheersching door Nederland als leidende gedachte hooggehouden zou moeten worden. Zij zijn van oordeel, dat de tot dusver hier te lande opgedane ervaring volstrekt geen steun biedt aan de meening, dat toekenning aan de bevolking van Indië van de politieke rechten der ingezetenen van een modernen, parlementair geregeerden staat tot onheilen voeren zou. Die ervaring zegt ten aanzien van dit vraagstuk niets, doordat zij geput is uit de practijk van een regeerbeleid dat steunt op een gansch ander beginsel dan dat hetwelk, naar de overtuiging van ondergeteekenden, thans voor de toekomst moet worden aanvaard; uit de practijk, met name, van het overheerschingsbewind, dat verlaten zal moeten worden opdat geleidelijke, ongestoorde ontwikkeling der Indische samenleving tot een modern-Westersch, homogeen maatschappelijk organisme gewaarborgd zij.

De beteekenis van het vraagstuk der „geschiktheid” van de bevolking dezer gewesten voor den modernen regeeringsvorm wordt door ondergeteekenden niet volkomen ontkend, maar heel wat minder hoog aangeslagen dan door hen die er een argument voor behoud, in wezen, van het bestaande bestuursstelsel in zien. In dit verband kan gelden, dat een volk, dat niet onder den druk van overheersching leeft, den regeeringsvorm heeft dien het verdient. Ook al moge waar zijn dat de Inlandsche bevolking hier te lande over het geheel nog niet den graad van politieke „rijpheid” bereikt heeft, noodig voor hanteering van de politieke rechten van den modernen staat, zoo valt toch met zekerheid te verwachten, dat zij, onder den drang der noodzakelijkheid van snelle ontwikkeling der Indische maatschappij tot modern-Westersch plan, zich die geschiktheid spoedig volledig eigen maken zou. Zoolang zij haar nog niet bezit, zou het bewind, ondanks moderne staatsrechtelijke instellingen, wellicht min of meer autocratisch zijn. Maar wat is hier-tegen, indien zulks voorloopig met de meer of minder bewuste wenschen en behoeften, met het gevoels- en gedachtenleven der massa in overeenstemming is? Dat sentiment zal zich snel wijzigen en dan is er niets, dat de hanteering van de moderne rechten belemmert zoodra de noodige „rijpheid” bereikt zal zijn.

De ontwerpers van eene nieuwe staatsinrichting voor Indië hebben zich volkomen los te maken van het denkbeeld, dat politieke overheersing van deze gewesten door Nederland, in welken vorm en in welke mate ook, in den grond der zaak anders dan volmaakt irrationeel zou zijn en in afzienbare toekomst in het belang van Indië geboden of ook maar wenschelijk zou wezen. Het belang van dit land wordt voortaan nog uitsluitend gebaat door de staatsrechtelijke instellingen en verhoudingen van een in wezen onafhankelijken staat.

D. M. G. KOCH.

Ch. G. CRAMER.

X.

NOTA VAN HET LID DER COMMISSIE D. DE IONG Wzn.

§ 1.

Het doel van elke bestuurshervorming moet zijn:

I. De bestuursvoering zooveel mogelijk te brengen in overeenstemming met de wenschen der bestuurden;

II. De bestuursvoering doelmatig en doeltreffend te doen zijn (efficiënt).

Het doel onder I genoemd, staat vooraan; doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur mogen nimmer worden nagestreefd door een bestuursvoering, welke tegen de wenschen der bestuurden in gaat; een goede bestuurstechniek wordt dan te duur gekocht, het doel voorbij gestreefd. Het dus omschreven doel wordt hier niet nader gemotiveerd, het wordt als zoodanig gesteld.

§ 2.

Teneinde de wenschen der bestuurden met betrekking tot de bestuursvoering te leeren kennen is noodig een vertegenwoordiging der bestuurden, welke in het openbaar beraadslaagt, onder den invloed staat der openbare meening en op deze vormend terugwerkt. Door de vertegenwoordiging der bestuurden op zoo breed mogelijken grondslag te plaatsen, verkrijgt men den besten waarborg, dat de wenschen der bestuurden volledig en in de juiste krachtsverhouding tot uiting komen, terwijl de samenhang met de openbare meening daardoor eveneens het best verzekerd wordt.

Het doel onder I genoemd, wordt dus benaderd door de vorming van eene volksvertegenwoordiging op breedten grondslag.

§ 3.

Teneinde een doelmatig en doeltreffend bestuur te verkrijgen is het noodig, dat het uitvoerend gezag een vaste en gesloten eenheid vormt.

In de volksvertegenwoordiging en in andere bestuursorganen is strijd tusschen verschillende meeningen en richtingen op zijn plaats; het uitvoerend gezag in engeren zin behoort te zijn bezielde door één geest, be-

hoort te werken in één richting, zoodat de gezamentlijke krachtsontwikkeling nadert tot de som der afzonderlijke krachtsontwikkelingen.

Bij het uitvoerend gezag in engeren zin is geen verdeeldheid op zijn plaats, geene twijfel omtrent de te volgen richting. Deze behoort van boven af duidelijk, zonder omwegen en zonder terughouding te worden aangegeven; het volgen van de aangegeven richting moet van de uitvoerende ambtenaren zonder voorbehoud gevegd worden; daarentegen moet bij die ambtenaren de overtuiging worden gevestigd, dat men ter hoogster plaatse ten volle de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de aangewezen richting, deze nimmer naar beneden afwentelt.

Aan de boven gestelde eischen kan alleen worden voldaan bij een krachtig toegeruste éénhoofdige leiding van het uitvoerend gezag in engeren zin.

Ter plaatse, waar men beraadslaagt en beslist, moge de beslissing vallen bij meerderheid van stemmen, bij de eigenlijke uitvoering gebiede de enkeling.

Alleen zoo is een krachtig en doeltreffend bestuur mogelijk.

Het doel onder II genoemd, veeft dus de vorming van een krachtig, éénhoofdig uitvoerend gezag, dat als een vastgesloten geheel optreedt.

§ 4.

Een bestuurshervorming voor Nederlandsch-Indië behoort tot grondslag aan te nemen:

- a. dat het land geheel eigen belangen heeft, welke niet samenvallen met die van het Moederland, zoodat zij afzonderlijke behartiging vereischen;
- b. dat de inheemsche bevolking nog niet in staat is de maatschappelijke ontwikkeling te handhaven op het bereikte peil; leiding, bevoogding van buitenaf is daarvoor voerlsnog onmisbaar.

De grondslag, onder *a* genoemd, is van grooter belang dan de tweede. Verwaarloozing van den eersten grondslag zou grooter nadeel toebrengen aan de landsbelangen, dan zou ontstaan uit een verlaging van het peil van maatschappelijke ontwikkeling.

De bovengenoemde grondslagen worden hier niet nader gemotiveerd, zij worden als uitgangspunt aangenomen.

§ 5.

De grondslag onder *a* genoemd, leidt tot den eisch, dat het bestuur over Indië hier te lande wordt gevoerd door personen, die in de Indische maatschappij leven, daarvan de nooden en behoeften, de wenschen en eischen kennen, die met de verschillende maatschappelijke stroomingen

in direkte aanraking zijn. Niet koele onbevangenheid, maar hartelijk meelevens met de bestuurden is de eerste eisch, die aan een bestuur moet worden gesteld.

§ 6.

De grondslag, onder *b* genoemd, rechtvaardigt een algemeen toezicht vanwege het moederland.

Dit toezicht brengt in de eerste plaats mede benoeming van den Gouverneur-Generaal door de Kroon. Door de groote macht, aan den Gouverneur-Generaal toe te kennen, waarover nader, is dit toezicht geheel verzekerd.

De voogdijschap van het Moederland uite zich overigens door een repressieve, niet door een belemmerende en hinderlijke preventieve controle, vrijheid van handelen voor het Indische bestuur sta' voorop.

In zaken, die gemeenschappelijke belangen van gewicht raken, beslisse voorloopig nog het Moederland.

§ 7.

Aan den, volgens de meening van ondergeteekende, voor Indië meest gewenschten bestuursvorm ligt nog een derde inzicht ten grondslag, n. l. dit, dat voor het oogenblik invoering van den parlementairen regeeringsvorm in Indië niet mogelijk is en dat ook voor de toekomst daarnaar niet moet worden gestreefd.

De parlementaire regeeringsvorm met politieke ministers als hoofden der departementen van algemeen bestuur, getrokken uit de politieke meerderheidspartijen, is een wezenlijk onderdeel van de liberale maatschappijbeschouwing en met die maatschappijbeschouwing in verval en uit den tijd.

De parlementaire regeeringsvorm brengt, meest voor korten tijd, aan het hoofd der departementen van algemeen bestuur personen, die daarvoor worden aangewezen in de eerste plaats om hun politieke richting en eerst in de tweede plaats om hun deskundigheid op het hun toegewezen bestuursgebied. Dit bezwaar woog niet ernstig bij een maatschappijbeschouwing, die principieel staatsonthouding voorschreef en de bemoeiing van den staat wenschte te beperken tot het stellen van de meest noodzakelijke algemeene regelen.

De korte duur van het ministerieele leven maakt het niet mogelijk, dat de minister zich ernstig wijdt aan de organisatie van zijn departement als arbeidswerktuig; hij zou daardoor zijn politieke roeping missen. Ministeries zijn dan ook in alle landen spreekwoordelijk bekend als voorbeelden van weinig intensieven arbeid.

De voortdurende wisseling van ministers, bij voorkeur van alle minis-

ters tegelijk, doet verkregen ervaring periodiek te loor gaan en verbreekt de continuïteit.

Dit alles telde niet zwaar, zoolang de werkzaamheden der Regeering beperkt waren en zich bepaalden tot het stellen van algemeene rechtsregelen.

De moderne staat eischt echter regeling en organisatie van het geheele maatschappelijk leven, diep ingrijpende maatregelen van zuiver zakelijken aard; staatsonthouding is niet meer het leidende beginsel. De staatsbedrijven breiden zich in aantal en omvang sterk uit en eischen dringend deskundige opperleiding.

In deze omstandigheden kan het parlementaire stelsel niet meer voldoen. Tijdens en na den grooten oorlog is dit zeer duidelijk gebleken.

De moderne staat eischt deskundige, ervaren en zakelijke leiding van den openbaren dienst.

In het parlementaire stelsel is het uitvoerend gezag nevensgeschikt aan het regelgevend gezag, zij het, dat bij botsing uiteindelijk het uitvoerend gezag wijkt. Het stellen der portefeuillekwestie is echter steeds een werkzaam dwangmiddel tegenover de volksvertegenwoordiging.

Voor de toekomst moet men denken aan een volkomen ondergeschiktheid van het uitvoerend gezag aan het regelgevend gezag. De hoofden der departementen van algemeen bestuur zullen hebben te besturen met de hun toegewezen middelen in de hun aangewezen richting, zoo goed mogelijk. Zij zullen op hun post moeten blijven, zoolang men vertrouwen stelt in hun persoonlijke bekwaamheid en werkkraft; zij zullen den staat moeten dienen zoolang men hun diensten verlangt; zij moeten dus zijn ambtenaren, uitvoerders.

§ 8.

Het wegvallen van politieke ministers laat een leemte achter, doordat daarmede tevens verdwijnt een politieke vertegenwoordiging van het regelgevend gezag in het dagelijksch bestuur.

Die vertegenwoordiging kan niet gemist worden, aangezien in den modernen gecompliceerden staat zeer veel aan het dagelijksch bestuur zal zijn over te laten. In die leemte is te voorzien door de instelling van een bestuursorgaan, ter regeling van het dagelijksch bestuur, op welks samenstelling de volksvertegenwoordiging overwegenden invloed behoort te hebben. In Indië kan de Raad van Indië worden bestemd tot dat college uit te groeien.

§ 9.

De geschetste denkbeelden leiden bij toepassing voor Indië tot den volgende bestuursvorm.

a. Het regelgevend gezag wordt uitgeoefend door het vertegenwoordigend lichaam met den Gouverneur-Generaal in Rade. Bij conflict beslist de moederlandsche volksvertegenwoordiging, die eveneens het vernietigingsrecht heeft en het recht om onderwerpen te regelen, waarvan de regeling in Indië niet tot stand komt, doch niettemin noodzakelijk wordt geacht.

b. Het nemen der secundaire beslissingen, voortvloeiend uit de toepassing der gestelde regelen, het dagelijksch bestuur dus, wordt opgedragen aan den Gouverneur-Generaal met den Raad van Indië, aan den Gouverneur-Generaal in Rade.

De Gouverneur-Generaal heeft het recht van overstemming.

c. Het uitvoerend gezag in engeren zin berust bij den Gouverneur-Generaal alleen.

§ 10.

Praktisch denkt ondergeteekende zich den gang van zaken volgens bovenstaand schema als volgt:

De hoofden der departementen van algemeen bestuur zijn geen lid van den Raad van Indië, doch uitsluitend ondergeschikt aan den Gouverneur-Generaal, onder wiens bevelen zij de uitvoerende macht uitoefenen.

De Regeering wordt gevormd en het regeeringsbeleid vastgesteld door den Gouverneur-Generaal in Rade; deze dient dus de voorstellen in bij de vertegenwoordiging; deze voorstellen worden verdedigd door leden der Regeering.

Het spreekt vanzelf, dat hierbij een vaste arbeidsverdeeling zal ontstaan; de collegialiteit der Regeering zal daardoor niet behoeven te lijden, omdat de leden der Regeering niet zijn belast met zaken van feitelijke uitvoering, zoodat zij vrij blijven van beslommeringen. Op deze wijze zal het best worden gewaakt tegen het uiteenvallen der collegiale Regeering in een aantal éénhoofdige onderdeelen, welke min of meer los naast elkaar komen te staan, doordat de hoofden, overkropt met werk, hun eigen departement betreffende, daarin geheel zullen opgaan en inmenging daarin euvel zullen gaan duiden.

In de vergaderingen van den Raad van Indië zal de Gouverneur-Generaal zich in den regel doen bijstaan door de hoofden der departementen van algemeen bestuur, waardoor de noodige aanraking zal worden verkregen tusschen de Regeering in haar geheel en de uitvoerende diensten.

§ 11.

Toetst men het stelsel der Commissie aan de boven omschreven denkbeelden, dan is er afwijking op drie punten.

1. Bij de toekenning van het kiesrecht.
2. Bij de samenstelling van den Raad van Indië.
3. Bij de regeling van het uitvoerend gezag.

§ 12.

De Commissie heeft zeer sterke waarborgen voorgesteld tegen een verkeerd gebruik van het recht van zelfbestuur. Naar de meening van ondergeteekende terecht; de uitoefening van zelfbestuur zal in den eersten tijd tot op zekere hoogte zijn een oefening in zelfbestuur. In dien tijd mag men niet van het vertegenwoordigend lichaam verwachten, dat het leiding zal geven, zal besturen; het zal zich in hoofdzaak bepalen tot het aangeven van hetgeen in den bestaanden toestand als onaangenaam en hinderlijk wordt ondervonden; het oefenen van contrôle en kritiek zal voorshands hoofdzaak en ook voldoende zijn.

Gegeven echter de voorgestelde sterke waarborgen is er geen bezwaar tegen een belangrijk uitgebreider kiesrecht dan de Commissie voorstelt.

Met name acht ondergeteekende ongewenscht het praktisch uitschakelen der analfabeten, terwijl hij eveneens verkeerd acht de zeer groote invloed, toegekend aan hen, die Nederlandsch kennen. Het meest zelfstandig denkende deel der inheemsche bevolking wordt dusdoende van het kiesrecht uitgesloten.

§ 13.

De voorgestelde waarborgen tegen een verkeerd gebruik der toe te kennen politieke rechten laten eveneens toe verder te gaan dan de Commissie doet bij het toekennen van invloed aan het vertegenwoordigend lichaam op de samenstelling van den Raad van Indië. Ondergeteekende vereenigt zich gaarne met het warm gestelde pleidooi voor het toekennen van invloed aan het vertegenwoordigend lichaam op de samenstelling van den Raad van Indië, voorkomende op de blz. 90, 91 en 92 eerste helft van het commissoriale rapport, maar meent, dat dit pleidooi leidt tot het opmaken van eene aanbeveling voor de benoeming van leden in den Raad van Indië, aan welke aanbeveling de Kroon niet gebonden is.

Ondergeteekende meent, dat reeds dadelijk aan het vertegenwoordigend lichaam zal kunnen worden toegekend het recht om een belangrijk deel aan te wijzen van de leden van den Raad van Indië.

§ 14.

De bezwaren, die ondergeteekende heeft tegen de voorstellen der Commissie ten aanzien van het kiesrecht en de samenstelling van den Raad van Indië, zijn niet overwegend en zouden hem niet hebben geleid

tot het kenbaar maken van een afwijkende meening; de voorstellen der Commissie geven ten opzichte van den bestaanden toestand reeds een aanzienlijke verbetering; verdere ontwikkeling in de voor ondergeteekende gewenschte richting wordt door die voorstellen open gehouden.

Geheel anders is het gesteld met de regeling van het uitvoerend gezag, terzake waarvan ondergeteekende principeel niet met de voorstellen der Commissie kan medegaan.

In het stelsel der Commissie worden de leiding en het beheer der departementen van algemeen bestuur opgedragen aan leden van den Raad van Indië.

Aangezien deze leden evenals de Gouverneur-Generaal door de Kroon worden benoemd, zullen zij zich min of meer onafhankelijk gevoelen van den Gouverneur-Generaal. In stede van het bedoelde collegiale bewind zal men krijgen een veelhoofdig bewind met alle bezwaren daaraan verbonden, groote inwendige wrijving, los verband, onzekerheid van richting en beleid. Er zal een natuurlijke tegenstelling ontstaan tusschen de leden, die niet en die wél belast zijn met het beheer van een departement van algemeen bestuur; de eersten zullen zich, en vermoedelijk terecht, op het tweede plan gedrongen voelen.

Bij de uitoefening van het uitvoerend gezag zullen zich de bezwaren nog sterker doen gevoelen. Dit gezag zal te kort schieten in zekerheid en besluitvaardigheid; de zoo noodige eenheid van opvatting zal ontbreken. Wisseling van inzicht, tegenstrijdigheid, zullen de uitvoerende ambtenaren verwarren en in twijfel brengen.

Deze bezwaren, overal belangrijk, tellen bijzonder zwaar in een land in wording, waar juist zoo bijzonder veel aankomt op snelheid en zekerheid van handelen bij het uitvoerend gezag. Waarom dezerzijds een streng éénhoofdig uitvoerend gezag noodig wordt geacht is in § 3 uiteengezet. Het stelsel der Commissie wordt voorts uitdrukkelijk aangegeven als een overgang naar het parlementaire stelsel.

Ook daarom acht ondergeteekende het verwerpelijk op de gronden in § 7 vermeld.

§ 15.

Tegen het stelsel, door ondergeteekende ontwikkeld, zal ongetwijfeld het bezwaar rijzen, dat daarin de Gouverneur-Generaal overbelast wordt. Inderdaad vervult de Gouverneur-Generaal in dat stelsel een buitengewoon belangrijke positie; deze is gelegen op het kruispunt van alle belangrijke verbindingen, van die tusschen Nederland en Indië met die tusschen vertegenwoordigend lichaam en uitvoerend gezag. Al deze verbindingen zal de Gouverneur-Generaal moeten gangbaar houden en vergemakkelijken door zijn beleid en persoonlijk gezag.

Voor hen, die daaraan twijfelden, moet echter de ondervinding, gedurende den wereldoorlog opgedaan, het bewijs hebben geleverd, dat

geen taak voor één man te zwaar is, wanneer slechts een goede organisatie daaraan ten grondslag ligt.

Er behoeft dan ook geen twijfel aan te bestaan, dat Nederland in staat zal zijn steeds een man beschikbaar te stellen, die de vereischte eigenschappen bezit. De Kroon zal dien man dan echter moeten beschouwen, niet als haar dienaar, maar als haar vertegenwoordiger, in wien algeheel vertrouwen wordt gesteld.

De verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën tegenover de Nederlandsche Staten-Generaal zal dan ook moeten worden beperkt tot de zaken van gemeenschappelijk belang voor Nederland en Indië en met betrekking tot het Indisch inwendig bestuur, tot de benoeming en de handhaving van den Gouverneur-Generaal.

De organisatie in Indië zal vooreerst geografisch verbeterd moeten worden. Er zijn thans departementen van algemeen bestuur gevestigd te Batavia, Buitenzorg en Bandoeng, de Raad van Indië zetelt te Batavia, de Gouverneur-Generaal in den regel te Buitenzorg, de Volksraad vergadert weer te Batavia.

Aan deze geografische verspreiding, meer dan aan het ontbreken van wettelijke regeling, is toe te schrijven het thans bestaande onvolkomen verband tusschen Gouverneur-Generaal, Raad van Indië en departementshoofden.

Het samenbrengen van alle samenstellende deelen van het landsbestuur op één plaats, is gebiedend noodzakelijk.

In het door ondergeteekende voorgeslagen stelsel is het verband van het vertegenwoordigend lichaam via den Raad van Indië, waarin door dat lichaam aangewezen leden zitting hebben, met den Gouverneur-Generaal en daarmee met het uitvoerend gezag, stevig gelegd. De Gouverneur-Generaal zal de hem toegedachte positie echter niet kunnen innemen, indien niet de hoofden der departementen van algemeen bestuur rechtstreeks en uitsluitend aan hem ondergeschikt zijn. Deze departementshoofden behooren volkomen het vertrouwen te hebben van den Gouverneur-Generaal en daaraan hunne benoeming te danken te hebben. Het moet uitgesloten zijn, dat een departementshoofd aanblijft, indien niet meer de vertrouwensband bestaat met den Gouverneur-Generaal, aangezien deze zijn verantwoordelijkheid niet zal kunnen dragen zonder medewerkers, die hem volkomen begrijpen en gaarne volgen.

§ 16.

Voorzoover in het voorgaande niet uitdrukkelijk gebleken is van een afwijkende meening, stemt ondergeteekende in met de voorstellen der Commissie en met de daarop gegeven toelichting.

Het lid der Commissie.

D. DE IONG Wzn.

