

BIBLIOTHEEK KITLV
0093 5351

831 160 330

11. 8.20

r
676

2
676

PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS VAN DE WET OP DE STAATSINRICHTING VAN NEDERLANDSCH-INDIË, 1925

KONINKLIJK INSTITUUT
VOOR
TAAL-LAND- & VOLKENKUNDE
VAN
NEDERLANDSCH-INDIË

4-12-38
2
676

Parlementaire Geschiedenis

van de

Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1925

(Indische Staatsregeling)

door

S. DE GRAAFF
OUD-MINISTER VAN KOLONIËN

'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1938

KONINKLIJK INSTITUUT
voor
TAAL- LAND- & VOLKENKUNDE
van
NEDERLANDSCH - INDIË

Copyright 1938 by Martinus Nijhoff, The Hague, Netherlands
All rights reserved, including the right to translate or to reproduce this book or parts thereof in any form

PRINTED IN THE NETHERLANDS

INHOUD

Blz.

VOORBERICHT XV

HOOFDSTUK I

INLEIDING

§ 1. BESPREKING VAN 1910 1
§ 2. FINANCIEELE RAAD 2
§ 3. KOLONIALE RAAD 4
§ 4. VOLKSRAAD 5
§ 5. INDISCHE HERZIENINGSCOMMISSIE 6
§ 6. STANDPUNT VAN HET OPPERBESTUUR 7

HOOFDSTUK II

VOORSTELLEN DER INDISCHE HERZIENINGS-COMMISSIE

§ 1. SAMENLOOP VAN GRONDWETSHERZIENING EN HERVORMING DER INDISCHE STAATSINRICHTING 9
§ 2. GEKOZEN GEDRAGSLIJN 11

HOOFDSTUK III

GRONDWETSHERZIENING MET BETREKKING TOT DE OVERZEESCHE GEBIEDSDEELEN

A. Schriftelijke behandeling

§ 1. STANDPUNT DER REGEERING IN VERBAND MET HET VERSLAG DER INDISCHE HERZIENINGSCOMMISSIE EN HET OVERLEG MET DEN VOLKSRAAD 14

Wetgevende bevoegdheid moederland 14. — Afgevaardigden uit Indië 15. — Aanduiding Staatsgebied (art. 1 G.W.) 16. — Benaming „Nederlandsch-Indië" 18. — Uitdrukking „koloniën" 18. — Artt. 61–62 G.W. 20. — Resultaten overleg met Indië 23.

Blz.

B. Openbare behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

§ 1. WIJZE VAN BEHANDELING 25

§ 2. NADERE NOTA VAN WIJZIGINGEN 25

Uitdrukking „koloniën" 26. — Raadpleging Volksraad over wetsontwerpen 26. — Aanduiding der overzeesche gebiedsdeelen 27. (Van Rijckevorsel, Gerretson, Scheurer, Marchant, Dresselhuys, Min. Binnenl. Zaken.). — Gouverneur-Generaal in Rade 29. (Marchant, Van Rijckevorsel, Dresselhuys, Min. Binnenl. Zaken.) — Opperbestuur, algemeen bestuur 35. (Dresselhuys, Marchant, Troelstra, Van Rijckevorsel, Min. Binnenl. Zaken.) — Bestuur in naam des Konings 38. (Marchant, Dresselhuys, Van Rijckevorsel, Schokking, Min. Binnenl. Zaken.) — Koloniaal Verslag 42. (Marchant, Van Rijckevorsel, Troelstra, Schokking, Min. Binnenl. Zaken.) — Aangenomen redactie van art. 61 G.W. 45. — Beteekenis van art. 62, 45. (Dresselhuys.). — Wijze van raadpleging van het vertegenwoordigend lichaam over wetsvoorstellen 46. (Marchant, Dresselhuys, Van Rijckevorsel, Scheurer, Rutgers.) — Wijziging van den vorm van art. 62, 55 (Van Rijckevorsel, Min. Binnenl. Zaken.) — Artikel 62, zooals het werd aangenomen 56 (Van Rijckevorsel, Gerretson, Scheurer.) — Artikel 62*bis* G.W. 57. — Afvaardiging van Volksraadsleden naar de Staten-Generaal 57. (Marchant, Dresselhuys, Gerretson, Scheurer, Van Rijckevorsel, Min. Binnenl. Zaken.)

C. Openbare behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Bosch van Oud-Amelisweerd 68. — Van Embden 68. — De Waal Malefijt 69. — Idenburg 70. — Minister van Binnenlandsche Zaken 78.

HOOFDSTUK IV

HERZIENING VAN HET REGEERINGSREGLEMENT VAN NED.-INDIË

A. Inleiding

§ 1. ALGEMEENE STEMMING TIJDENS DE VOORBEREIDING DER HERZIENING 81

§ 2. COMITÉ VOOR DE AUTONOMIE VAN INDIË 82

§ 3. INTERPELLATIE-MARCHANT 84

§ 4. EERSTE VOORBEREIDING DER VOORSTELLEN TOT HERZIENING VAN HET INDISCH REGEERINGSREGLEMENT . 88

Blz.

B. Vóórontwerp tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement

§ 1. ALGEMEENE BEGINSELEN 89
§ 2. VERTEGENWOORDIGEND LICHAAM 90
§ 3. BEVOEGDHEDEN VAN HET VERTEGENWOORDIGEND LICHAAM 92
§ 4. WETGEVING 93
§ 5. BEGROOTING 94
§ 6. SAMENSTELLING EN ZITTINGSDUUR VAN DE VERTEGENWOORDIGING 95
§ 7. WETGEVENDE RAAD 96
§ 8. CONFLICTEN-REGELING 97
§ 9. WETGEVENDE BEVOEGDHEID DER KROON 97
§ 10. INLANDSCHE GEMEENTE 97
§ 11. „PROEVE VAN EENE STAATSREGELING VOOR NEDERLANDSCH-INDIË" 98
§ 12. INHOUD DER „PROEVE" 100
§ 13. MEMORIE TER AANVULLING VAN DE „PROEVE" 103
§ 14. MEMORIE VAN ANTWOORD OP HET AFDEELINGSVERSLAG VAN DEN VOLKSRAAD BETREFFENDE HET VÓÓRONTWERP VAN WET TOT HERZIENING VAN HET REGEERINGSREGLEMENT VAN NED.-INDIË 105
Karakter Vóórontwerp 105. — Kiesrecht 105. — Partieele herziening 106. — Conflicten-regeling 107. — Collegiale Regeering 107. — Wetgevende Raad 107. — Opmerkingen van verschillenden aard 108.
§ 15. OPENBARE BEHANDELING IN DEN VOLKSRAAD 110
Algemeen verloop der behandeling 110. — Amendementen 110.

C. Wetsontwerpen tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement en de Indische Comptabiliteitswet

§ 1. VOORBEREIDING EN INDIENING DER DEFINITIEVE WETSVOORSTELLEN 116
§ 2. WETSONTWERP I 117
§ 3. VOORNAAMSTE ARTIKELEN VAN WETSONTWERP I . . . 119
Art. 1,119. — Art. 6, 120. — Art. 7*a*, 120. — Art. 19*b*, 121. Art. 20, 121. — Art. 21, 122. — Artt. 24–26, 123. — Art. 29, 123. — Art. 33, 124. — Artt. 34–35, 124. — Artt. 36–43, 126. — Art. 44, 127. — Artt. 45–46, 130. — Artt. 47–

Blz.

50, 132. — Art. 53, 132. — Art. 53*a*, 134. — Artt. 54–57, 135. — Artt. 62–63, 136. — Artt. 63*a*–63*j*, 136. — Artt. 63*k*–63*m*, 140. — Art. 63*n*, 141. — Slotbepalingen 141.

§ 4. WETSONTWERP II 143
§ 5. WETSONTWERP III 145

D. Schriftelijke behandeling in en met de Tweede Kamer

§ 1. ALGEMEENE BESCHOUWINGEN 145
§ 2. BENADEELING VAN NEDERLANDSCHE BELANGEN . . . 149
§ 3. GEMIS VAN GELEIDELIJKEN OPBOUW 149
§ 4. NUMERIEKE VERTEGENWOORDIGING DER BEVOLKINGSGROEPEN 150
§ 5. DENKBEELDEN-RITSEMA VAN ECK 150
§ 6. WIJZE VAN UITWERKING DER GRONDWETTELIJKE BEGINSELEN 153
§ 7. INWENDIGE AANGELEGENHEDEN 154
§ 8. OVERLEG MET DEN VOLKSRAAD 156
§ 9. ONVOLDOENDE RAADPLEGING NOPENS DE AANHANGIGE HERZIENING 157
§ 10. BEZWAREN TEGEN DE INSTELLING VAN DEN WETGEVENDEN RAAD 157
§ 11. WEERLEGGING DER BEZWAREN TEGEN DEN WETGEVENDEN RAAD 163
§ 12. POSITIE VAN DEN GOUVERNEUR-GENERAAL 167
§ 13. MACHTSMISBRUIK DOOR DEN MINISTER 172
§ 14. HOOFDEN DER DEPARTEMENTEN VAN ALGEMEEN BESTUUR 173
§ 15. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË 174
§ 16. SAMENSTELLING VAN DEN VOLKSRAAD 177
§ 17. REGELING VAN HET KIESRECHT 179
§ 18. ENQUÊTERECHT 184
§ 19. VERDEDIGING VAN INDIË 185
§ 20. VOORZITTER VAN DEN VOLKSRAAD 186
§ 21. INDIENING VAN WETSONTWERPEN 186
§ 22. BEGROOTING 187
§ 23. AANDRANG TOT MEERDERE ZELFSTANDIGHEID OP BEGROOTINGSGEBIED 189
§ 24. COMPTABILITEITSWET 192

Blz.

E. Mondeling overleg met de daartoe aangewezen Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer

§ 1. ALGEMEENE BEZWAREN 192
§ 2. VERHOUDING TUSSCHEN LANDVOOGD EN MINISTER . . 193
§ 3. DEELNEMING DOOR DEN LANDVOOGD AAN ONDERNEMINGEN A.A. IN NEDERLANDSCH-INDIË 195
§ 4. ALGEMEENE SECRETARIE 195
§ 5. RAAD VAN DEPARTEMENTSHOOFDEN 197
§ 6. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË 197
§ 7. NUMERIEK OVERWICHT IN DEN VOLKSRAAD VAN INLANDSCHE LEDEN 198
§ 8. RECHT VAN ENQUÊTE 198
§ 9. REGLEMENT VAN ORDE VAN DEN VOLKSRAAD 199
§ 10 .WIJZIGING VAN DOOR DEN VOLKSRAAD AANGENOMEN BEGROOTINGSAFDEELINGEN 199

F. Openbare behandeling der Wetsontwerpen in de Tweede Kamer

§ 1. ONTVANGST DER VOORSTELLEN IN EN BUITEN DE KAMER 200
§ 2. STEMMING IN DE VERSCHILLENDE KAMERFRACTIES . . 201
§ 3. AMENDEMENTEN VOORAFGAANDE AAN DE OPENBARE BEHANDELING 203
§ 4. VERGADERING VAN DINSDAG 17 FEBRUARI 1925 . . . 205
Mej. van Dorp 205. — Scheurer 210. — Albarda 212 — Gerritzen 217.
§ 5. VERGADERING VAN WOENSDAG 18 FEBRUARI 1925 . . 221
Rutgers van Rozenburg 221. — Dresselhuys 226. — Oud 230. — Van Ravesteyn 238.
§ 6. VERGADERING VAN DONDERDAG 19 FEBRUARI 1925 . . 240
Van Boetzelaer van Dubbeldam 240. — Feber 242. — Rutgers 251. — Van Rijckevorsel 254. — Minister van Koloniën 257.
§ 7. VERGADERING VAN VRIJDAG 20 FEBRUARI 1925 . . . 272
Minister van Koloniën 272. — Oud 294. — Albarda 297 — Mej. van Dorp 299. — Rutgers van Rozenburg 301. — Gerritzen 305. — Feber 306. Dresselhuys 307. —Minister van Koloniën 309.
§ 8. AMENDEMENTEN 313

Blz.

§ 9. HERVATTING DER OPENBARE BEHANDELING. VERGADERING VAN DONDERDAG 26 FEBRUARI 1925 316

Artikel 1, 317. — Rutgers van Rozenburg 317. — Minister van Koloniën 317. — Rutgers van Rozenburg 320. — Oud 321. — Vliegen 322. — Marchant 323. — Dresselhuys 324. — Minister van Koloniën 325. — Rutgers van Rozenburg 326. — Stemmingen 326. — *Artikel 3*, 327. — *Artikelen 5 en 6*, 327. — *Artikel 7a*, 327. — Vliegen 328. — Feber 329. — Albarda 330. — Minister van Koloniën 332. — Stemmingen 334. — *Artikelen 190–191*, 334. — Albarda 334. — Minister van Koloniën 335. — Stemming 335. — *Wetgevende Raad en Volksraad* 336. — *Artikel 36*, 336. — Albarda 336. — Feber 337. — Van Vuuren 338. — Gerritzen 340. — Van Boetzelaer van Dubbeldam 341. — Dresselhuys 343. — Scheurer 344. — Minister van Koloniën 345. — Albarda 349. — Stemmingen 351. — *Artikel 20b*, 352. — Scheurer 352. — Feber 352. — Mevrouw de Vries-Bruins 354. — Mej. Westerman 355. — Mevrouw Bakker-Nort 355. — Van Boetzelaer van Dubbeldam 356. — Minister van Koloniën 356. — Stemmingen 357.

§ 10. VERGADERING VAN VRIJDAG 27 FEBRUARI 1925 . . . 358

Artikelen 33–35, 358. — *Ontbinding van den Volksraad* 358. — Dresselhuys 359. — Albarda 361. — Oud 361. — Van Schaik 362. — Rutgers van Rozenburg 363. — Minister van Koloniën 365. — Dresselhuys 367. — Albarda 367. — Van Schaik 368. — Marchant 368. — Stemmingen 368. — *Derde Hoofdstuk* 368. — *Vierde en volgende hoofdstukken* 369. — *Overgangs- en slotbepalingen* 370. — *Wetsontwerpen II en III* 370.

§ 11. EINDSTEMMINGEN 371

G. Schriftelijke behandeling in en met de Eerste Kamer

§ 1. ALGEMEENE BESCHOUWINGEN 372

§ 2. VERHOUDING TUSSCHEN KROON EN LANDVOOGD . . . 375

§ 3. COLLEGE VAN GEDELEGEERDEN 380

§ 4. SAMENSTELLING VAN DEN VOLKSRAAD 384

§ 5. KIESRECHT 386

§ 6. BEGROOTING 389

§ 7. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË 392

§ 8. SLOTWOORD 394

H. Openbare behandeling der wetsontwerpen in de Eerste Kamer

De Muralt 394. — Slingenberg 397. — Cramer 400. — De Waal Malefijt 405. — Janssen 408. — Mendels 411. — Verkouteren 413. — Minister van Koloniën 414. — Stemmingen 425.

Blz.

HOOFDSTUK V

WERKING DER NIEUWE INSTELLINGEN

WERKING DER NIEUWE INSTELLINGEN 426

ZAAKREGISTER 429

BIJLAGE I. Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (artikelen, betrekking hebbende op de overzeesche gebiedsdeelen) 439

BIJLAGE II. Wet van den 23sten Juni 1925, houdende herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië 441

BIJLAGE III. Wet van den 23sten Juni 1925, houdende wijziging van de artikelen 8, 58, 67*b*, 67*c* en 71 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië 463

BIJLAGE IV. Wet van den 23sten Juni 1925, houdende nadere wijziging van de Indische Comptabiliteitswet . . 465

VOORBERICHT

Na de totstandkoming in 1925 van de „Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië" („Indische Staatsregeling") hebben omtrent de wording en de beteekenis van hare bepalingen voorstellingen ingang verkregen, strijdig met de werkelijke toedracht van zaken en met een juist begrip van de beginselen der wet. Die omstandigheid was het, welke mij besluiten deed tot de samenstelling van dit boekwerk.

In het algemeen stelde ik mij daarbij ten doel, na een korte uiteenzetting van het ontstaan en de eerste ontwikkeling der plannen tot hervorming van de voor Nederlandsch-Indië geldende fundamenteele regelen van wetgeving en bestuur, in beknopten vorm een overzicht te geven van de gedachtenwisseling, tot welke de daartoe strekkende voorstellen in de Staatsorganen van wetgeving hebben geleid. Een overzicht, dat naar de orde van zaken in de eerste plaats betreffen zou de Grondwetsherziening van 1922, voor zooveel deze betrekking had op de overzeesche gebiedsdeelen van het Rijk en als zoodanig de basis zou vormen van de tot stand te brengen hervorming, en voorts — als hoofdpunt van beschouwing — tot onderwerp zou hebben het parlementair overleg nopens de op dien grondslag bewerkte wetsvoorstellen tot herziening van het toenmalig Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië en de Indische Comptabiliteitswet. Voor zoover noodig zou tevens daarbij melding zijn te maken van de inzichten, van welke bij de beraadslagingen in Indië is blijk gegeven in den Volksraad, destijds nog adviseerend orgaan, nog niet orgaan van wetgeving.

Tijdens de samenstelling van dit werk zagen inmiddels het licht de „Handelingen" over de voormelde Grondwetsherziening en herziening van het Indisch Regeeringsreglement, bewerkt door Dr. A. J. R. Heynsius en Mr. W. W. Brouwer. De vraag lag voor de hand, of naast deze, dezelfde grondstof behandelende, omvangrijke publicatie reden van bestaan overbleef voor een boekwerk als het door mij gedachte. Het antwoord op die vraag moest, naar het mij voorkwam, bevestigend luiden. De beteekenis van de eerstbedoelde uitgave, zooals die in juiste

bewoordingen in het voorwoord in het Eerste Deel is omschreven, is die van een werk „waarin (zou) zijn samengevat hetgeen heeft geleid tot de Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië". Met andere woorden die van een — voor een beschouwing van het onderwerp op breederen grondslag inderdaad waardevolle — verzameling en ordening van die gegevens. Het door mij samengesteld boekwerk daarentegen geeft een bewerking in onderlingen samenhang, voorzien waar noodig van toelichtingen en aanteekeningen, van hetgeen in de parlementaire geschiedenis van de hierboven genoemde wet, de „Indische Staatsregeling", tot uiting is gekomen als de zienswijze van de Regeering en van de belangstellenden der onderscheiden staatkundige richtingen in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging .

De tekst der uit de voormelde gedachtenwisseling voortgesproten wijzigingen van de Grondwet, het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië en de Indische Comptabiliteitswet is weergegeven in de Bijlagen I–IV van dit werk.

's-Gravenhage, September 1938. *S. DE GRAAFF*

EERSTE HOOFDSTUK

INLEIDING

§ 1. BESPREKING VAN 1910

Bij besluit van de Indische Regeering van 16 Maart 1910 werd mij als Directeur van Binnenlandsch Bestuur verlof naar Europa verleend, met vergunning op 2 Juni mijne betrekking neer te leggen.

Kort te voren, onder dagteekening 20 November 1909, had ik aan de Indische Regeering eene gedrukte nota ingediend, houdende algemeene denkbeelden omtrent het reeds sinds 1902 bij het Opperbestuur in beschouwing gebracht vraagstuk eener hervorming van het bestuurswezen in Nederlandsch-Indië, dat sedert enkele jaren op een dood spoor was geraakt. Die nota, welke een nieuw tijdperk in de geschiedenis van dat vraagstuk geopend heeft, was tevens een der voornaamste redenen, waarom ik een tijdelijken terugkeer naar Nederland wenschte. Mijn aanwezigheid daar zou, naar ik verwachtte, van nuttigen invloed kunnen zijn, ter voorkoming dat opnieuw belemmering zou ontstaan in de behandeling in het moederland van die voor de toekomst van Indië zoo gewichtige aangelegenheid.

Weinig vermoedde ik, dat mijn verblijf in Nederland mij tevens in nauwe aanraking zou brengen met een koloniaal onderwerp, staatkundig en staatsrechtelijk van diepere beteekenis nog, dat tot dusver slechts in geringe mate mijne aandacht had gehad: herziening van het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, met de bedoeling, inzonderheid, om eene meer rechtstreeksche bemoeienis te verkrijgen van de geregeerden met het regeeringsbeleid aldaar.

In het einde van het jaar 1910, kort vóór ik om gezondheidsredenen naar het buitenland zou vertrekken, ontving ik van

den toenmaligen Minister van Koloniën, den Heer De Waal Malefijt, de uitnoodiging tot een onderhoud. Dit onderhoud bleek te betreffen het vraagstuk, dat reeds vorige beheerders van het Departement, o.a. de Ministers Fock en Idenburg, had bezig gehouden: het scheppen van meerdere zelfstandigheid van Nederlandsch-Indië in het algemeen Staatsverband, in het bijzonder op financieel gebied. De vraag, welke de Minister De Waal Malefijt bij bedoelde bespreking mij stelde, was deze, of ik bereid was en het mij mogelijk zou wezen hem behulpzaam te zijn bij de uitwerking van dat vraagstuk en het ontwerpen van de daarmede verband houdende wettelijke en organisatorische voorzieningen.

In de gegeven omstandigheden achtte ik mij niet den adviseur, dien de Regeering behoefde. Ik deelde dit aan den Minister mede en opperde de vraag, of hem niet een andere en betere hulpkracht ten dienste stond, van welke naar de stemming van het oogenblik practisch aannemelijke voorstellen verwacht mochten worden. De Heer De Waal Malefijt billijkte mijne bezwaren, met dien verstande dat wanneer hij vóór mijne terugkomst uit het buitenland niet naar wensch in de voorbereiding van de zaak geslaagd mocht zijn, hij zich voorbehield daarop terug te komen. Inmiddels zou hij in de eerste plaats zich wenden tot den Hoogleeraar Mr. van Vollenhoven te Leiden en voor den vereischten vóórarbeid op dezen een beroep doen.

Einde Februari 1911 in Nederland teruggekomen zijnde, meldde ik enkele dagen later mij opnieuw bij den Minister De Waal Malefijt aan. Ik vernam van dezen, dat de Heer Van Vollenhoven, zooals ik niet anders had verwacht, aanstonds tot medewerking bereid was bevonden en zoo ernstig zijne taak had opgevat, dat in korten tijd geheel uitgewerkte en van de noodige toelichtingen voorziene concepten van wetsvoorstellen van hem ontvangen waren. De daarbij aanbevolen oplossing evenwel was van dien aard, dat de Regeering die niet tot de Hare had kunnen maken en in dit verband hernieuwde de Heer De Waal Malefijt zijn beroep op mij, waaraan ik mij onder die omstandigheden niet langer mocht onttrekken.

§ 2. FINANCIEELE RAAD

Na bestudeering van het vraagstuk gedurende eenige weken

meende ik in breede trekken eene oplossing te kunnen ontwerpen, die in het algemeen zou strooken ook met de inzichten van Indische zijde, voor zooveel deze in de laatste jaren gebleken waren, en die mijns inziens aan Indië zou geven wat voor het oogenblik wenschelijk en uitvoerbaar zou zijn.

Na voorloopige bespreking op het Departement werkte ik die denkbeelden nader uit in een nota, welke in den loop der maand Juni aan den Minister ter hand werd gesteld.

Op den grondslag van rechtspersoonlijkheid van Nederlandsch-Indië en financieele scheiding tusschen Indië en Nederland — ongeveer een jaar later op voordracht van den Minister De Waal Malefijt bij wet van 29 Juni 1912 tot stand gekomen — behelsde die nota o.m. op het voetspoor ook van buitenlandsche koloniën het voorstel tot instelling, onder de benaming: *„Financieele Raad"*, van een afzonderlijk Regeeringsorgaan in Nederlandsch-Indië van min of meer vertegenwoordigend karakter, bestemd, voor het oogenblik, in hoofdzaak voor de behandeling van de Indische begrooting en hetgeen rechtstreeks daarmede verband hield, behoudens bevoegdheid van de Indische Regeering om in het algemeen nopens gewichtige aangelegenheden van wetgevenden aard het advies van den Raad in te winnen.

In de evenbedoelde nota is het uitgangspunt te zien van de wetsvoorstellen tot nadere wijziging van het toenmalig Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië en de Indische Comptabiliteitswet, welke in het jaar 1913, kort vóór zijn aftreden, door den Minister De Waal Malefijt aanhangig zijn gemaakt, nadat het voorafgaand overleg met de Indische Regeering alsnog tot wijzigingen had geleid, waaronder vervanging van den naam: „Financieele Raad" door de reeds meer ter sprake gekomen benaming: „Koloniale Raad". Beoogd werd bij die wetsvoorstellen o.m. vorming, voor de hiervóór omschreven bestemming, van een lichaam van den laatstvermelden naam, bestaande uit deels ambtelijke, deels niet-ambtelijke leden, van welke de eersten zitting zouden nemen ambtshalve of krachtens benoeming door den Gouverneur-Generaal, de tweeden eveneens krachtens zoodanige benoeming, dan wel krachtens verkiezing. Ambtshalve zouden in den Kolonialen Raad zitting nemen de Vice-President en de Leden van den Raad van Indië, terwijl de eerste tevens voorzitter van het college zou zijn.

§ 3. KOLONIALE RAAD

De parlementaire verkiezingen van het jaar 1913 brachten een ministerie van andere staatkundige richting aan het bewind, waarin Mr. Pleyte de portefeuille van Koloniën op zich nam. Deze nieuwe bewindsman verklaarde al spoedig, zich te kunnen vereenigen met het denkbeeld tot instelling van een Kolonialen Raad in Nederlandsch-Indië, zij het met zekere wijzigingen. Bij nadere overweging echter meende hij de voorkeur te moeten geven aan vervanging van de aanhangige wetsvoordracht door een ander ontwerp, waarvoor de grondslagen van het ontwerp-1913 niettemin in het algemeen door hem konden worden aanvaard. Met terzijdestelling van een onderscheiding tusschen ambtelijke en niet-ambtelijke leden nam de Minister Pleyte het standpunt in, dat voor de hoofdgroepen der bevolking een bepaald aantal zetels moesten worden aangewezen en aan den Gouverneur-Generaal de bevoegdheid moest worden toegekend, op voordracht van den Raad van Indië evenveel vertegenwoordigers aan te wijzen als het aantal dergenen, die aan verkiezing hun mandaat zouden ontleenen. Voor de vervulling van het voorzitterschap achtte hij een benoeming door de Kroon verkieslijk.

In dien zin luidde mitsdien de wetsvoordracht, welke bij Koninklijke Boodschap van 21 Mei 1915 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, tot instelling van een „*Koloniale(n) Raad*" van 39 leden, waaronder 14 Europeanen en 5 Inlanders of daarmede gelijkgestelden, te benoemen door den Gouverneur-Generaal, en 10 Inlanders of daarmede gelijkgestelden en 9 Europeanen, bij verkiezing aan te wijzen. De ontvangst van de voorstellen in de Tweede Kamer was aanvankelijk zeer verdeeld. Met eenige meer of minder belangrijke veranderingen, waaronder vervanging van de voorgestelde benaming van het vertegenwoordigend college door den naam: „*Volksraad*", werd niettemin het ontwerp tot wijziging van het Regeeringsreglement ten slotte door de Tweede en de Eerste Kamer aangenomen, terwijl het bijbehoorend ontwerp tot wijziging van de Indische Comptabiliteitswet zoo goed als onveranderd gelijktijdig werd aanvaard. Die regelingen werden daarop vastgesteld respectievelijk bij de wet van 16 December 1916, Ned. Staatsblad no. 535, Ind. Staatsblad 1917 no. 114, en bij die van denzelfden datum, Ned. Staatsblad 1916 no. 536, Ind. Staatsblad 1917 no. 115.

Op den grondslag van deze wetten werd in Indië de „Volksraad" ingesteld, die op 18 Mei 1918 met een redevoering van den Gouverneur-Generaal Graaf van Limburg Stirum werd geïnstalleerd.

§ 4. VOLKSRAAD

De schrikbeelden omtrent de werking van het nieuwe lichaam, waaraan het in vele kringen niet had ontbroken, bleken van den aanvang af bij goede leiding weinig gegrond. Gemis van politieke scholing en, mogelijk dientengevolge ook, zekere neiging om zich uit te putten in détails en in weinig vruchtbare critiek, waren aan de jonge instelling niet vreemd. Het bezwaar echter van rasverschil tusschen de leden onderling en van onvoldoende samenwerking uit dien hoofde bleek in groote mate denkbeeldig en wat belangstelling en toewijding aanging, viel van het begin af het beste te verwachten. Wèl was het spoedig — en dit lag zoozeer in het wezen der koloniale verhoudingen zelve, dat het geen bevreemding kon wekken — een streven naar vermeerdering van macht, naar uitbreiding van de strikt adviseerende, organiek voornamelijk tot het begrootingsbeheer begrensde taak, dat bij bepaalde elementen in den Raad uiting vond. Dit echter meer als desideratum voor de toekomst dan als grief tegen het pas verkregene en meer als individueele wensch dan als stelselmatige oppositie tegen de nauwelijks nog tot verwezenlijking gekomen grondslagen van het nieuwe instituut.

Dat niettemin enkele maanden slechts na het tot stand komen van den Volksraad van de zijde der Indische Regeering, niet van het vertegenwoordigend lichaam zelf, in die richting werd opgetreden, was een onverwacht feit.

Aan dit optreden was voorafgegaan de op zichzelf weinig reëele, in verband ook met den algemeenen toestand in Europa niettemin in breeden kring een ernstigen indruk makende politieke beweging, opgewekt in het najaar van 1918 door den leider der Sociaal-democratische partij in Nederland Mr. Troelstra. Zooals bij de door den toenmaligen oorlogstoestand allerwegen verstoorde telegrafische gemeenschap de berichten daarover Indië bereikten, waren zij van dien aard, dat aan revolutionnaire woelingen ook in Nederland te denken viel, eene voorstelling, die op dien afstand voor velen de schrilste vormen aannam.

§ 5. INDISCHE HERZIENINGSCOMMISSIE

Onder die omstandigheden was het, dat in de vergadering van den Volksraad van 18 November 1918 de Gouverneur-Generaal van Limburg Stirum door den gemachtigde der Regeering eene verklaring deed afleggen, bij welke ingrijpende hervormingen in het staatsbestuur van Nederlandsch-Indië in uitzicht werden gesteld. De uitwerking van die verklaring in het nog in het eerste stadium van wasdom verkeerend vertegenwoordigend college overtrof — het liet zich verwachten — de bedoelingen van de Regeering. Waren, gelijk zooeven medegedeeld, te voren af en toe stemmen opgegaan in de richting van zekere verruiming van bevoegdheden, nu de Regeering zelve den Raad verrast had met perspectieven van dien aard, namen de wenschen een veel wijderen omvang aan. Een aandrang tot hervorming van den Volksraad tot een lichaam met volledige wetgevende bevoegdheid, gepaard gaande met aanstelling van aan den Raad verantwoordelijke ministers en met definitieve vaststelling der Indische begrooting door de wetgevende macht in Indië, was het antwoord, waarmede het college op de Regeeringsverklaring reageerde. Gesteld tegenover zoodanige gevolgen, haastte de Landvoogd zich, in de vergadering van den Volksraad van 2 December door zijn gemachtigde eene nadere verklaring te doen uitspreken omtrent de wijze, waarop zijns inziens tot de noodige hervormingen in Indië moest worden gekomen en de bedoelingen, die ten aanzien van den Raad hem voor den geest hadden gestaan.

Waar eene eenigszins beduidende hervorming „niet denkbaar" was zonder aanzienlijke uitbreiding der bevoegdheid van den Volksraad, „zonder principieele wijziging van dat college, hetwelk van zuiver adviseerend lichaam zou moeten worden een integreerend deel van de Regeering met daadwerkelijke medezeggenschap in en de contrôle op het bestuur", deed de Gouverneur-Generaal er op wijzen, dat ernstige en zooveel mogelijk openbare voorbereiding noodig zou wezen, welke taak zijns inziens moest worden opgedragen aan een speciaal daarvoor in het leven te roepen commissie.

Overeenkomstig deze zienswijze werd door hem bij besluit van 17 December 1918 onder de benaming: „Commissie tot herzie-

ning van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië" eene commissie ingesteld, welke tot taak verkreeg, de Indische Regeering van raad te dienen omtrent aan het Opperbestuur in te 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 behoorden te ondergaan. Op 28 December werd dit in het spraakgebruik als de „Indische Herzieningscommissie" bekend lichaam, bestaande uit niet minder dan 28 leden, waaronder den Voorzitter Prof. Mr. J. H. Carpentier Alting, destijds President van het Hooggerechtshof, later Lid van den Raad van Nederlandsch-Indië, met eene uitvoerige rede van den Gouverneur-Generaal als zoodanig bevestigd.

§ 6. STANDPUNT VAN HET OPPERBESTUUR

De Regeeringsleiding in het Moederland was inmiddels weder in andere handen overgegaan. De verkiezingen van het jaar 1918 hadden het linksche Kabinet-Cort van der Linden doen plaats maken opnieuw voor een Kabinet van rechtsche richting, het eerste Ministerie-Ruys de Beerenbrouck, dat op 9 September zitting nam. Na dringende overreding was het de Heer Idenburg, in 1916 afgetreden uit de Indische Landvoogdij, welke hij gedurende een zestal jaren ten deele onder de verwikkelingen van den wereldoorlog had vervuld, die voor de derde maal de portefeuille van Koloniën op zich nam.

Enkele weken na zijn optreden werd het Kabinet verrast door de dreigende houding in de Tweede Kamer van sociaal-democratische zijde, waarvan hierboven melding is gemaakt, die te midden van de vertroebeling, welke op politiek gebied in de laatste periode van den oorlog zich deed gevoelen, niet naliet, zooals reeds gezegd, in vele kringen een ontsteltenis te verwekken, onevenredig aan hetgeen in het wezen der zaak de beteekenis was van het incident-Troelstra. Hoe dit laatste ook zij, de Regeering had met elke mogelijkheid rekening te houden en ter beveiliging van het gezag op verschillende plaatsen maatregelen te treffen.

Te midden van die beslommeringen had Zij zich rekenschap te geven van de beteekenis der aflegging in den Indischen Volksraad van de bovenstaande verklaringen van ingrijpende staatkundige

strekking. De feiten, zooals zij daar lagen, stelden het Opperbestuur voor de noodzakelijkheid eener bevestiging van de geopende vooruitzichten, met de consequentie, dat daarmede aan de gedane toezeggingen de sanctie van de Kroon werd gehecht.

Aldus de staat van zaken toen in Augustus van het volgende jaar de Minister Idenburg om gezondheidsredenen zich moest onttrekken aan het ambt, dat hij niet dan noode andermaal op zich had genomen. Op 9 Augustus 1919 nam de leider van het Kabinet Jhr. Mr Ruys de Beerenbrouck tijdelijk de portefeuille van Koloniën over.

De gebeurtenissen in en door den wereldkrijg hadden inmiddels ook in koloniale kringen de aandacht in groote mate in andere richtingen gevoerd en tallooze vraagstukken van politiek en economisch zelfbehoud in het leven geroepen, aan welke het Staatsgezag in de eerste plaats zijne zorgen had te wijden. Met de voltooiing der in April 1913 door den Minister De Waal Malefijt aan mij gedane opdracht tot voorbereiding in Nederlandsch-Indië van een hervorming van het bestuurswezen aldaar en de indiening, in 1914, aan diens opvolger Mr. Pleyte van mijn verslag en mijne voorstellen dienaangaande [1]) had mijn bemoeienis met het koloniaal bestuur voor het oogenblik een einde genomen, in verband waarmede ik ontslag uit 's Lands dienst had verzocht en verkregen.

Geheel onverwachts ontving ik op Vrijdag 7 November 1919 van den Heer Ruys de Beerenbrouck de schriftelijke uitnoodiging tot een bespreking in het Departementsgebouw van Binnenlandsche Zaken. Bij dit onderhoud stelde die Bewindsman mij de vraag, of ik bereid zou zijn de door het aftreden van den Heer Idenburg opengevallen plaats in het Kabinet te vervullen. Het daarop gevolgde overleg leidde enkele dagen later tot aanvaarding van het aanbod, waarbij ik mij verbond tot een spoedige behandeling van het Djambi-vraagstuk, dat naar de inzichten der Regeering binnen korten tijd tot een oplossing moest komen, terwijl van mijn kant medewerking van het Kabinet ten aanzien van de bestuurshervorming in Indië als voorwaarde werd gesteld.

Op 11 November vond mijn benoeming plaats tot Minister van Koloniën, met ingang van den 13den van die maand.

---

[1]) Verschenen 1914 ter Landsdrukkerij te Batavia.

TWEEDE HOOFDSTUK

VOORSTELLEN DER INDISCHE HERZIENINGSCOMMISSIE

§ 1. SAMENLOOP VAN GRONDWETSHERZIENING EN HERVORMING DER INDISCHE STAATSINRICHTING

Tot de vraagstukken van koloniale wetgeving, op welker behandeling ik mij had voor te bereiden en die, naar bij voorbaat te verwachten viel, in de Volksvertegenwoordiging tot groot verschil van inzichten aanleiding zouden geven en in verband daarmede tot heftigen parlementairen strijd, behoorde dat der herziening van de algemeene staatkundige verhoudingen tusschen Indië en het Moederland.

De toezeggingen van den Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum aan den Volksraad, van welker verloop in de vorige bladzijden een overzicht is gegeven, en de daarop gevolgde instelling van de Commissie-Carpentier Alting brachten bovendien uit anderen hoofde eigenaardige moeilijkheden mede.

Bij mijn optreden namelijk was hier te lande in overweging eene herziening van de Grondwet, waarbij als voornaamste onderwerpen in aanmerking zouden komen de bepalingen betreffende de troonopvolging, de Staten-Generaal en enkele andere destijds de algemeen aandacht hebbende zaken van staatkundigen aard, ter voorbereiding waarvan de Regeering bij Koninklijk besluit van 20 December 1918 eene Staatscommissie had ingesteld, onder voorzitterschap van den Minister van Binnenlandsche Zaken. Ten aanzien van de overzeesche gewesten lag daarbij slechts één enkele, practisch zeer weinig beduidende, wetswijziging in de bedoeling; aan verdere koloniale voorzieningen had men voor het oogenblik geen behoefte aanwezig geacht.

Weinige dagen nu vóór de bekrachtiging van het besluit tot

instelling van die Staatscommissie,toen alles daartoe in gereedheid was, vond het Opperbestuur zich gesteld voor de omstandigheid, dat met de in Indië aan den Volksraad gedane verklaringen de mogelijkheid geopend was van volstrekte urgentie tot andere en meer belangrijke Grondwetswijzigingen op koloniaal gebied. Sinds het oogenblik, dat het hoogste Staatsgezag die toezeggingen had aanvaard en in Indië een uitgebreide commissie was aangewezen om ter zake van raad te dienen, lag die mogelijkheid voor de hand. Aan den anderen kant evenwel viel, zoolang die commissie haar taak niet had volbracht en ook de Indische Regeering niet nader van hare inzichten had doen blijken, niet te bepalen, welken loop de zaak zou nemen.

Dat uit een dergelijken samenloop van omstandigheden eigenaardige verwikkelingen zouden kunnen voortvloeien, was niet te verhelen. Voor het oogenblik echter was alleen eene afwachtende houding practisch mogelijk.

Bij schrijven van 30 Juni 1920 no. 219 bood de Commissie-Carpentier Alting den Gouverneur-Generaal haar volledig verslag aan, omtrent eene herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië. Terwijl echter naar de bedoeling der Indische Regeering de taak der Commissie zich zou hebben te bepalen tot twee onderwerpen: de overweging van eventueele hervormingen in het instituut van den Volksraad en die van het vraagstuk der bestuurshervorming in engeren zin, had deze bij de vervulling harer opdracht zich vèr buiten die grenzen begeven, zich beroepend op de algemeene vergunning om ook andere onderwerpen binnen den kring harer beschouwingen te trekken. Aldus had zij, onder de benaming: „Wet op de Landsordening van Indië" niet minder dan een algeheele, in sommige opzichten tot het uiterste gaande, omwerking van het toenmalig Regeeringsreglement geleverd. Het verslag ging overigens vergezeld van een tiental minderheidsnota's, houdende bezwaren van leden of groepen van leden tegen bepaalde voorstellen, met het gevolg dat niet alleen van eene eigenlijke meerderheid in de Commissie bezwaarlijk gesproken kon worden maar bovendien een juist overzicht van zaken moeilijk te verkrijgen was.

Terwijl nu het overleg met den Gouverneur-Generaal over de voorstellen der Indische Herzieningscommissie nog gaande was, verscheen op 27 October het rapport van de Staatscommissie

voor de Grondwetsherziening, dat voor de overzeesche gebiedsdeelen van het Rijk niets anders behelsde dan de aanbeveling om uit de wettelijke aanduiding van die gebiedsdeelen als: „Koloniën en bezittingen" te doen vervallen de woorden: „en bezittingen", een uitdrukking, die inderdaad lang uit den tijd was, maar die practisch van geen den minsten invloed op de bestuursvoering was geweest. De tegenstelling van dit weinig beteekenend voorstel, hoe gemotiveerd ook op zichzelf, met de hier en daar de uiterste zelfstandigheid van Indië naderende voorstellen der Commissie-Carpentier Alting en dit een tijdsgewricht, waarin al meer in vooraanstaande kringen daar te lande het streven zich een weg baande naar meer actieve rechtstreeksche deelneming aan de regeling der Landsbelangen, waarvoor in de eerste plaats in de Grondwet waarborgen mochten worden gewenscht, die tegenstelling was van dien aard, dat ik niet mocht nalaten in de vergadering van den Ministerraad, in welke de arbeid van de Nederlandsche Staatscommissie aan de orde kwam, de aandacht te vestigen op de eigenaardige verwikkeling, die uit den hierboven omschreven samenloop van omstandigheden was voortgevloeid. Een verwikkeling, te meer nog bedenkelijk, omdat, zooals bij de beraadslagingen bleek, vertraging in de parlementaire behandeling der Grondwetsvoorstellen met 's Lands belang volstrekt onvereenigbaar werd geacht. Tegenover dit feit stond de moeilijkheid, dat de gedachtenwisseling tusschen Nederland en Indië over het verslag der Indische Herzieningscommissie nauwelijks nog gaande was en dat, naar het zich toen reeds liet aanzien, die gedachtenwisseling in vele opzichten tot geheel andere voorstellen dan die der Commissie zou voeren. Die voorstellen zouden bovendien nog aan het oordeel van den Volksraad onderworpen moeten worden, alvorens zij rijp zouden zijn voor invoeging, voor zooveel dit zou worden vereischt, in de voordracht tot wijziging van de Grondwet.

§ 2. GEKOZEN GEDRAGSLIJN

Waar uit een staatkundig oogpunt spoedige behandeling van die wetsvoordracht volstrekt gevorderd werd, bleef na rijp overleg geen andere uitweg over dan deze, dat, rekening houdend ook met een alsnog ontvangen voorloopig advies van den Gouverneur-

Generaal over het Verslag der Indische commissie, met den meesten spoed de wijzigingen en aanvullingen werden ontworpen, welke, vooruitloopend op de verdere uitwerking van het vraagstuk, met het oog op de voorgenomen herziening van het Indisch Regeeringsreglement in den tekst der koloniale artikelen van de Grondwet voorshands noodig toeschenen.

In afwachting van hetgeen het intusschen met den Volksraad en de Indische Regeering te plegen beraad nader zou opleveren, zouden alsdan die aanvullingen en wijzigingen bij voorbaat zijn op te nemen in de voorstellen tot herziening van de Grondwet, zij het onder voorbehoud van latere wijziging, wanneer het overleg met Indië dit medebracht.

Dat een vooruitloopen op die wijze, voor het grondwettelijk te regelen deel der Indische hervorming, op de ontwikkeling der hoofdmaterie: de herziening van het Regeeringsreglement, eigenaardige moeilijkheden zou kunnen veroorzaken, was niet te ontkennen. Dat gevolg echter moest ik op mij nemen, wilde ik, zonder dat in het verloop der Grondwetsherziening stagnatie zou ontstaan, ondanks de tijdroovende raadpleging van den Indischen Volksraad, die niet zou mogen ontbreken, alsnog de voor de overzeesche gebiedsdeelen gevorderde voorzieningen in de nieuwe Grondwet opgenomen zien.

Wanneer in Indië spoed werd betracht, was de verwachting niet ongemotiveerd, dat bij de indiening aan de Tweede Kamer van de Memorie van Antwoord betreffende de Grondwetsherziening de noodige gegevens aanwezig zouden zijn voor eene definitieve overweging van de constitutioneele koloniale bepalingen. Ook de bewerking van het verdere deel der materie zou inmiddels tot meerdere rijpheid gebracht kunnen zijn.

Aldus werd besloten, waarna alle zeilen moesten worden bijgezet om het vraagstuk der Indische Staatsinrichting in zijn geheel verder in studie te nemen en, na in algemeene trekken mijne inzichten omtrent de naar de omstandigheden van den tijd in de beginselen van koloniaal beleid aan te brengen hervorming voldoende te hebben bepaald, de voorzieningen te ontwerpen, welke, naar mijne meening, provisioneel in de Grondwetsvoorstellen zouden zijn op te nemen.

Een bijzondere omstandigheid, die aan een vlot verloop van zaken aanmerkelijk ten goede kwam, was deze, dat Mr. Fock,

die einde Februari 1921 naar Indië zou vertrekken als opvolger van den Gouverneur-Generaal Van Limburg-Stirum, zich nog hier bevond.

Voor den nieuwen Landvoogd bestond dientengevolge ten volle gelegenheid, om alsnog te voren zich op de hoogte te stellen van den herzieningsarbeid en dien met mij te bespreken, zoodat bij diens vertrek de noodige overeenstemming bereikt kon zijn omtrent de te aanvaarden gedragslijn en in het algemeen over hetgeen met betrekking tot de Koloniën in de voordracht tot Grondwetsherziening voorloopig zou worden opgenomen.

Zoodra bij Koninklijke Boodschap van 22 Maart 1921 de aldus aangevulde ontwerpen tot verandering van de Grondwet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal waren overgelegd, kon derhalve worden volstaan met overseining naar Indië van tekst en toelichting der provisioneel daarin opgenomen koloniale artikelen, met uitnoodiging aan den nieuw opgetreden Gouverneur-Generaal, om den Volksraad te hooren.

Aan het verzoek om van advies te dienen werd door dien Raad met voortvarendheid gevolg gegeven. Zooals te verwachten was, gingen niettemin bij de behandeling van meer dan een zijde stemmen op, die blijk gaven van een niet geheel begrijpen en dientengevolge van geringe waardeering der redenen, welke tot den eigenaardigen modus vivendi hadden genoopt van raadpleging van den Volksraad over voorstellen, die inmiddels reeds aan de Staten-Generaal waren voorgelegd. Hoe dit zij, de Indische bescheiden betreffende het alsnog aldaar plaats gehad hebbend overleg bereikten mij zoo tijdig, dat het inderdaad mogelijk was, zooals ik mij had voorgesteld, bij de Nota van Wijzigingen en de gewijzigde wetsontwerpen, welke te zamen met de Memorie van Antwoord door den Minister van Binnenlandsche Zaken bij brief van 9 September 1921 aan de Tweede Kamer werden ingezonden, voor zooveel wenschelijk rekening te houden met de in Indië uitgesproken inzichten.

DERDE HOOFDSTUK

GRONDWETSHERZIENING MET BETREKKING TOT DE OVERZEESCHE GEBIEDSDEELEN

A. Schriftelijke behandeling

§ 1. STANDPUNT DER REGEERING IN VERBAND MET HET VERSLAG DER INDISCHE HERZIENINGSCOMMISSIE EN HET OVERLEG MET DEN VOLKSRAAD

De in Deel VI van de Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië voorkomende, door mij samengestelde bijdrage betreffende den „Volksraad" bevat op blz. 492–495 een overzicht van de wording, de strekking en den inhoud der wijzigingen en aanvullingen, welke met betrekking tot de overzeesche gebiedsdeelen bij de onderhavige herziening zijn aangebracht in de Grondwet, zooals de tekst daarvan bekend is gemaakt ingevolge Koninklijk besluit van 27 December 1922 (Ned. Stb. 1922 no. 736, Ind. Stb. 1923 no. 259).

Wetgevende bevoegdheid moederland.

In die bijdrage werd aangeteekend, dat bij het ontwerpen van die veranderingen bij het Opperbestuur op den voorgrond stond het beginsel, dat aan den Wetgever in het moederland de bevoegdheid tot regeling van de naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking komende koloniale aangelegenheden verzekerd moest blijven en dat de Staten-Generaal een daadwerkelijk toezicht op het koloniaal bestuursbeleid moesten behouden.

Al dadelijk op dit punt kwam men in botsing met de voorstellen der Indische Herzieningscommissie, die zich op het standpunt had gesteld, dat elk onderwerp, waarbij alleen Indië betrokken was, in Indië zou worden geregeld, terwijl alleen dan de Nederlandsche wetgevende macht bevoegd zou zijn voor Indië regelen te geven, als het gold belangen, boven het Indische uitgaande.

Zooals de in dit verband ontworpen bepaling luidde: onderwerpen, waarbij „de belangen van het Koninkrijk" betrokken waren.

Vooreerst deed zich tegen eene dergelijke uitsluiting het bezwaar gelden, dat het niet mogelijk zou zijn een bruikbare grens aan te wijzen ter onderscheiding van onderwerpen, waarbij alleen Indië betrokken was, en hetgeen wijdere strekking had; een onderscheiding, die bovendien te allen tijde aan wisseling blootstond. Afgescheiden echter hiervan had de Commissie-Carpentier Alting uit het oog verloren, dat het Nederlandsch Staatsgezag nooit voor de buitenlandsche betrekkingen van Indië aansprakelijk zou kunnen zijn zonder zekere mate van zeggenschap te behouden ook in de overige aangelegenheden. Derhalve, dat de Rijkswetgever, het beginsel van autonomie voor Indië aanvaardend, zich steeds *moest* voorbehouden zoowel toezicht op de wijze van uitoefening als bevoegdheid om, desvereischt, de regeling van eenig onderwerp aan zich te trekken of aan de Kroon op te dragen. Wel zeer weinig verdedigbaar met dat voor het Souverein gezag onafwijsbaar voorbehoud, in groote mate ook met de grondgedachte van onbeperkte verantwoordelijkheid van den Minister aan de Staten-Generaal, waren te dien aanzien de voorstellen der Indische Herzieningscommissie, die ten overvloede vernietiging door de wet van in Indië vastgestelde algemeene wettelijke regelen alleen toegelaten wilde zien — behoudens ingeval van strijd met de Grondwet of de wet — bij een zich voordoen van strijd met het algemeen belang „van het Koninkrijk".

Afgevaardigden uit Indië.

Een ander denkbeeld van de Commissie, dat bij het Opperbestuur bezwaar ontmoette, was dat van toekenning bij de Grondwet, aan het algemeen vertegenwoordigend lichaam in Indië, van de bevoegdheid, om „het voordragen van de belangen van Indië" bij de Wetgevende Macht in Nederland en „de verdere behartiging" aldaar van zoodanige belangen op te dragen aan door bedoeld lichaam aan te wijzen afgevaardigden, die als zoodanig toegang zouden moeten hebben tot de vergaderingen van de Staten-Generaal en aldaar ter zake van die onderwerpen een raadgevende stem zouden uitbrengen.

Zulke afgevaardigden, die zoolang de Staten-Generaal nog eenige bemoeienis zouden hebben met de financieele politiek van Indië vrijwel het geheele jaar door in Nederland zouden moeten

verblijven, zouden al spoedig min of meer als vertegenwoordigers van Indië worden aangemerkt, zonder eenigen waarborg, dat zij inderdaad steeds spreken zouden namens een meerderheid daar te lande of in het vertegenwoordigend lichaam aldaar. Tegenover de Staten-Generaal zoowel als tegenover de Regeering zouden zij zich weldra in eene valsche positie bevinden. De ervaring met de „Resident-Commissioners" der Philippijnen in Amerika opgedaan, had aan de Indische Herzieningscommissie tot waarschuwend voorbeeld kunnen strekken.

Aanduiding Staatsgebied (art. 1 G.W.)

Vooropstellend het beperkt karakter van de Grondwetsherziening, werd mede geen gevolg gegeven aan voorstellen van die Commissie, welke een algeheele omwerking van de wettelijke verhoudingen beoogden.

Wel had, wat aanging artikel 1, bij de bewerking van Haar voordracht van 22 Maart 1921 tot herziening van de Grondwet van den aanvang af bij de Nederlandsche Regeering de bedoeling op den voorgrond gestaan, om verder te gaan dan alleen, zooals door de Staatscommissie was aangegeven, tot weglating van de woorden: „en bezittingen".

Zich plaatsend op het standpunt (Memorie van Toelichting, blz. 6), dat het om meer dan één reden aanbeveling verdiende, in de Grondwet zelve tot uitdrukking te brengen, wááruit onze Koloniën bestonden, werd het wenschelijk geoordeeld, den tekst van genoemd artikel te lezen als volgt: „Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao. Waar in de Grondwet van de Koloniën wordt gesproken, worden daaronder verstaan Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao" [1]).

De beteekenis van de aldus geredigeerde bepaling was uitsluitend van *territorialen* aard. Zij bedoelde niets meer dan de verklaring, dat het Staatsgebied in *geografischen* zin omvatte de territoren van die vier eenheden en zij *behoefde* ook niets meer te geven en had dit zelfs op het oogenblik bezwaarlijk *kunnen* doen, wijl de *staatsrechtelijke* positie der overzeesche gewesten eerst regeling zou vinden, voor zooveel noodig, bij de herziening der Regeerings-

---

[1]) Bij eene nadere herziening van de Grondwet zal, in aansluiting aan artikel 1, vervanging in artikel 2, eerste en tweede lid, van de op zichzelf al bedenkelijke uitdrukking: „het Rijk in Europa" door: „Nederland" overweging verdienen.

reglementen, die voor Nederlandsch-Indië nog in een stadium van overleg verkeerde en voor de twee andere gewesten later zou volgen.

In dit opzicht bestond weder principieel verschil met de voorstellen van de Indische Herzieningscommissie, waar deze het eerste lid van artikel 1 der Grondwet gelezen wilde zien (Verslag blz. 279): „Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit het Rijk in Europa, Indië, Suriname en Curaçao." Elke staatsrechtelijke afbakening, die men in een verklaring als deze kon zoeken en gezocht heeft, wilde juist de Regeering vermijden. Waar dan ook in het handboek „Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië" door Mr. Ph. Kleintjes (Vijfde uitgave, Eerste deel, blz. 33) de schrijver aan de bewoordingen der Regeeringsredactie, die voor het eerste lid ongewijzigd tot wet is geworden, de beteekenis verbond, als zou tevens daarbij beoogd zijn plaatsing van de laatstgenoemde drie gemeenschappen *naast*, niet *onder* het rijk, om aldus de onderlinge zelfstandigheid der vier deelen van den Staat wettelijk vast te stellen, overschreed zijne interpretatie de grenzen der werkelijkheid. Bedoeld werd niets minder, maar ook niets meer dan eene geografische omschrijving. Toen bij de openbare behandeling der grondwetsherziening in de Tweede Kamer de afgevaardigde Mr. Marchant ter vergadering van 1 November 1921 de bepaling in denzelfden zin meende te mogen lezen als dit in vermeld handboek is geschied en met het oog daarop het woord: „grondgebied" duidelijkheidshalve eveneens geschrapt wenschte te zien, vond hij derhalve terstond tegenover zich den Minister van Binnenlandsche Zaken Ruys de Beerenbrouck met de besliste verklaring [1]), dat de Regeering niet kon medegaan met zijne opvatting en met de door hem gewenschte wijziging, wijl Zij met het voorgesteld artikel niet anders bedoelde dan: „een geografische opsomming van de gebiedsdeelen van het Koninkrijk der Nederlanden".

Alle verder gaande interpretaties, ook de ministerieele verklaring ter zake in latere jaren, bij de verdediging van het wetsontwerp tot vaststelling van hoofdstuk XI der Rijksbegrooting van het dienstjaar 1935 [2]), dat, zooals allen wisten, de Grondwet van 1922 aan het Koninkrijk eene geheel andere structuur gaf, namelijk eene nevenschikking van de vier deelen van het Rijk,

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 278.
[2]) Handelingen Tweede Kamer 1934/1935, blz. 680.

welke „de werkelijke staatkundige verhoudingen van dit oogenblik precies weergeeft", misten elken wettelijk juisten grond.

Benaming „Nederlandsch-Indië".

In de hiervoren weergegeven, door de Indische Herzieningscommissie in haar Verslag aanbevolen Redactie van het eerste lid van artikel 1 der Grondwet trekt nog eene andere wijziging de aandacht, de vervanging namelijk van de historische benaming: „Nederlandsch-Indië" door: „Indië".

In haren ijver om vooral in het Indisch staatsrecht iedere gedachte aan suprematie van Nederland zooveel mogelijk op den achtergrond te schuiven, had de Commissie in een betoog, waaraan alle overtuigende kracht ontbrak (Verslag blz. 143–144), getracht die naamsverandering te motiveeren. Opmerkelijk was het, dat zij daarbij met geen enkel woord blijk gaf van het bewustzijn, dat Nederlandsch-Indië geheel met recht dien naam draagt, wijl het is een Nederlandsche schepping, die, wanneer het eilandenagglomeraat, dat die rechtseenheid vormt, aan zijn lot werd overgelaten, in korten tijd uiteengevallen, als eenheid te niet gegaan zou zijn.

Dat in de benaming van een zoodanig, in den loop der eeuwen onder Nederlandsch gezag opgebouwd, rechtsgebied, dat allerwegen den stempel draagt van dat gezag, dit feit tot uitdrukking komt, mag stellig niet misplaatst heeten.

Uitdrukking „koloniën".

Bleef het eerste lid van het door de Regeering voorgesteld artikel overigens onaangetast, aan het tweede: de bepaling, dat waar in de Grondwet van „de Koloniën" werd gesproken, daaronder verstaan werden Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, viel een andere ontvangst ten deel.

Behoud van de uitdrukking: „koloniën" had bij de Indische Herzieningscommissie bezwaar ontmoet. Zij wenschte vervanging door een betere, maar bleef in gebreke dat betere aan te wijzen. Indië was haars inziens (Verslag blz. 278) noch kolonie noch bezitting, tenzij men aan die termen geweld aandeed en zeker achtte zij het niet te veel verlangd, dat aan Indië zijne plaats zou worden aangewezen, waardoor het voortaan, evengoed als Nederland, niet enkel onderworpen zou zijn aan den Staatswil, doch ook als rechtssubject deel zou uitmaken van het Koninkrijk.

Of deze laatste argumentatie in dit verband gelukkig mocht

heeten, is zeer de vraag. Gebiedsdeelen, wettelijk als „koloniën" aangeduid en niettemin als rechtssubject deel uitmakend van het Rijk, zijn waarlijk niet zeldzaam. Ook de zienswijze, dat zonder het woord geweld aan te doen Indië niet een „kolonie" zou kunnen heeten, was alles behalve voor tegenspraak veilig. Niet zonder reden lokte zij de tegenwerping uit, dat niet slechts het dagelijksch maar ook het wetenschappelijk taalgebruik onder den term: „koloniën" begrijpt overzeesche gebiedsdeelen, die in een verhouding van staatsrechtelijke ongelijkheid staan, waarin Nederlandsch-Indië zou *blijven* verkeeren zelfs al werden de voorstellen der Indische Herzieningscommissie onveranderd aangenomen.

Hoe dit zij, in den Volksraad werd het tweede lid van artikel 1 met algemeene stemmen verworpen, hoezeer ook van verschillende zijden werd erkend, dat de verhouding tot het Moederland door weglating van het woord: „koloniën" niet zou veranderen. Men zag er alleen een gevoelskwestie in, maar ook de leden, die dit erkenden, wilden niettemin zich wel aansluiten bij de oppositie tegen het gebruik in de Grondwet van den verzamelnaam: „koloniën" voor de overzeesche gewesten van het Rijk, o.m. omdat de techniek der voorstellen daardoor niet zou lijden.

Het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer betreffende de onderwerpelijke wetsvoordracht maakte eveneens melding (blz. 5) van de meening van sommige leden, dat het woord: „koloniën" uit de Grondwet zou zijn te schrappen, minder omdat aan dit woord een vernederende beteekenis zou zijn te hechten dan wel omdat het niet in overeenstemming was met de zelfstandige rechtspositie, die aan Indië was toegekend en gaandeweg zou groeien. Zich aansluitend bij de andere leden, die dit gevoelen niet konden deelen, verklaarde de Minister Ruys de Beerenbrouck in zijn Memorie van Antwoord (blz. 3) zich vóór behoud van de gewraakte omschrijving, ten einde een verzamelwoord te hebben in al die gevallen, dat Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao gezamenlijk moesten worden aangeduid. Als zoodanig was het woord: „koloniën" onmisbaar en in niet mindere mate was dit het geval met het daarvan gevormd bijvoeglijk naamwoord, waaraan voor de administratie eveneens volstrekt behoefte bestond. Tevens ontkende die Bewindsman, dat uit behoud van den verzamelnaam eenig bezwaar zou kunnen voortvloeien bij de herziening

der wetgeving voor Indië in de richting van meerdere zelfstandigheid en wees hij terecht op het gebruik in ruimen zin van den term: „colonies" in de Engelsche wetgeving.

Artikelen 61-62 G.W.

Van meer daadwerkelijk belang voor het doel der Grondwetsherziening, voor zooveel de overzeesche gewesten daarbij betrokken waren, was het in het Regeeringsontwerp begrepen voorstel om de artikelen 61 en 62 van de Grondwet te lezen als volgt:

„Artikel 61. De Koning heeft het opperbestuur der koloniën. Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt het algemeen bestuur in de koloniën in naam des Konings uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den gouverneur-generaal en in Suriname en Curaçao door de gouverneurs, op de wijze door de wet te regelen. De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer der koloniën en van den staat, waarin zij zich bevinden."

„Artikel 62. De staatsinrichting van de koloniën wordt door de wet vastgesteld. De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen. Het muntstelsel wordt door de wet geregeld. Andere onderwerpen, de koloniën betreffende, worden door de wet geregeld zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Onverminderd het bepaalde in de vorige leden van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van de koloniën overgelaten aan aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen, die aangelegenheden betreffende, aan den Koning is voorbehouden."

In aansluiting hierbij werd voorgesteld, na artikel 62 der Grondwet in te voegen een artikel 62bis van den volgenden inhoud:

„Artikel 62bis. De verordeningen, vastgesteld door de in het laatste lid van het vorige artikel bedoelde organen, kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij de wet worden vernietigd. Zoodanige verordeningen kunnen door den Koning worden geschorst op de wijze bij de wet te bepalen."

De Memorie van Toelichting (blz. 5) stelde ten aanzien van deze artikelen de mededeeling voorop, dat van de Indische Regeering eerlang voorstellen te verwachten waren, gegrond op de overwe-

ging van het verslag der aldaar ingestelde Herzieningscommissie. Ofschoon de wijzigingen, welke na beëindiging van het overleg tusschen den Minister van Koloniën en den Gouverneur-Generaal en nadat de Volksraad geraadpleegd zou zijn eventueel alsnog wenschelijk zouden blijken, op het oogenblik nog niet in bijzonderheden konden worden aangegeven, diende niettemin de gelegenheid te worden aangegrepen om den tekst der meer bepaaldelijk op de koloniën betrekking hebbende bepalingen der Grondwet mede aan eene herziening te onderwerpen.

Het was onvermijdelijk — verklaarde verder de Memorie — zich daartoe bij voorbaat reeds een denkbeeld te vormen zoowel van de *richting* der hervormingen als van de *grenzen*, waarbinnen zij beperkt dienden te blijven. Wat aanging de *richting*, was de Regeering van oordeel, dat zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk moesten worden gelegd in handen van in Indië zelf zetelende lichamen en overheden en dat aan de aldaar gevestigde bevolking een zoo groot mogelijke invloed op en aandeel in de samenstelling dier lichamen moesten worden toegekend. Bij elken stap in deze richting zou de *grens* worden bepaald door de mogelijkheid om, hetzij in de ontwikkeling der in Indië aanwezige krachten hetzij in de werking van het toezicht vanuit Nederland, waarborgen te vinden voor een bestendig, aan moderne eischen voldoend regeeringsbeleid.

Die zienswijze bracht mede, dat voor het bij de Grondwetsherziening in het oog te vatten tijdperk aan den Rijkswetgever de bevoegdheid tot regeling van de naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking komende koloniale aangelegenheden verzekerd zou blijven en dat de Staten-Generaal een daadwerkelijk toezicht op het koloniaal bestuursbeleid behielden.

Het kwam der Regeering mitsdien noodig voor, zulk een waarborg in de Grondwet neer te leggen. Voorgesteld werden daarom de drie bovenstaande artikelen, waarbij:

1°. onderscheiden werd tusschen *wetgeving* en *bestuur*, bij de bestaande wetgeving (art. 61) beide begrepen onder den term „opperbestuur";

2°. de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië en de Gouverneurs van Suriname en Curaçao uitdrukkelijk werden belast met de uitoefening van het *„algemeen bestuur"*, voor zoover

niet bij de wet bepaalde bevoegdheden van dien aard aan den Koning zelf waren voorbehouden;

3°. bepaald werd, dat de regeling van inwendige aangelegenheden der koloniën door den Koning zou kunnen geschieden alleen voor zooveel betrof onderwerpen, door de *wet* daartoe aan te wijzen;

4°. met uitzondering van de aldus voor regeling door den Koning aangewezen onderwerpen en behoudens de algemeene bevoegdheid van den Rijkswetgever, welke onveranderd zou blijven, de regeling der inwendige aangelegenheden in de overzeesche gewesten werd overgelaten aan *aldaar* gevestigde organen;

5°. aan den Rijkswetgever de bevoegdheid werd gewaarborgd, om de door de evenvermelde organen vastgestelde verordeningen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang te vernietigen.

De hierboven onder 1° bedoelde onderscheiding zou een einde maken aan de verwarring, welke door het samenvatten onder den term „opperbestuur" van twee in het wezen der zaak verschillende machtsuitoefeningen uit een legislatief oogpunt in het op de overzeesche gebiedsdeelen betrekking hebbend staatsrecht bestond.

De onder 2° vermelde wettelijke omschrijving: *„algemeen bestuur"* voor de in beginsel aan den Landvoogd toekomende, in naam des Konings uit te oefenen, bestuurstaak vond in het Indisch staatsrecht reeds uitdrukking in de artikelen 64 en 65 van het destijds vigeerende Regeeringsreglement, handelende over de instelling van departementen van „algemeen bestuur", beheerd door directeuren, onder de bevelen en het oppertoezicht van den Gouverneur-Generaal. Die term zou derhalve thans *grondwettelijk* worden vastgelegd, als aanduidend de uit haren aard voor uitoefening door den Landvoogd — al dan niet daarin bijgestaan door departementschefs of andere autoriteiten — in aanmerking komende bestuursbevoegdheden, voor zooveel niet bepaalde onderwerpen van dien aard wettelijk voorbehouden zouden zijn aan den Koning, om naast het aan Dezen toekomend *„opperbestuur"*, door de Kroon als onderwerp van *„algemeen bestuur"* van het betrokken overzeesch gewest te worden behartigd.

In de gedachte staatsrechtelijke terminologie zou alsdan als derde in de reeks staan, beneden het *algemeen bestuur* van den

Landvoogd, het *gewestelijk-*, *regionaal-* of *locaal bestuur* in gewesten, gedeelten van gewesten of gemeenten, met welke drieledige onderscheiding een afgerond bestuursbeeld zou zijn verkregen.

De hierboven onder 3°, 4° en 5° omschreven voorzieningen bewogen zich op het terrein der wetgeving en wel bepaaldelijk op dat der regeling van de *„inwendige"* koloniale aangelegenheden, welke regeling zou worden overgelaten aan in het overzeesch gewest gevestigde organen, echter met een tweeledig voorbehoud. Een voorbehoud in de eerste plaats voor het geval, dat de regeling van eenige *bepaalde* inwendige aangelegenheid bij de *Grondwet* of de *wet* aan den Koning is opgedragen; in de tweede plaats voor het geval, dat de Wetgevende Macht in Nederland met betrekking tot eenige aangelegenheid van dien aard toepassing geeft aan hare *onbeperkte* regelingsbevoegdheid te dien aanzien, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Een en ander bovendien met dien verstande, dat de door de evenbedoelde in het overzeesch gebiedsdeel gevestigde organen vastgestelde verordeningen onderworpen zouden zijn aan de mogelijkheid van *vernietiging* bij de wet, op grond van strijd met Grondwet of wet dan wel met het algemeen belang, en voorts aan die van *schorsing* door de Kroon, op de bij de wet te bepalen wijze.

In het in deze voorstellen gelegen voorbehoud aan het overzeesch gebiedsdeel van de regelingsbevoegdheid in eigen inwendige aangelegenheden, met aanzienlijke inkrimping van de verordenende bevoegdheid van de Kroon, is terecht de belangrijkste wijziging gezien in de koloniale bepalingen der Grondwet. „In dit overlaten van eigen regeling aan organen in Indië zelf" — merkte voor dit gebiedsdeel de Hoogleeraar Mr. Kleintjes op in diens hiervóór reeds aangehaald handboek betreffende de Staatsinstellingen aldaar (Dl. I, blz. 311) — „en het terugdringen van de verordenende macht der Kroon ligt de zeer groote afwijking van den grondwettelijken toestand van voorheen".

Resultaten overleg met Indië.

Tot de hierboven besproken voorzieningen en het voorstel tot schrapping van het door de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening gewraakte, reeds lang verouderde, woord: „bezittingen" in de uitdrukking: „koloniën en bezittingen" ter aanduiding van de overzeesche gebiedsdeelen, bepaalden in hoofdzaak zich de wijzigingen met betrekking tot die gewesten in de wetsvoor-

dracht van 22 Maart 1921, in afwachting — gelijk reeds opgemerkt — van hetgeen de raadpleging van den Volksraad en het daaruit voortvloeiend nader advies van den Gouverneur-Generaal alsnog zouden opleveren.

De resultaten van een en ander, voor zooveel niet reeds terloops medegedeeld, zijn blijkens Hare mede bereids vermelde Memorie van Antwoord van 9 September 1921 en de daarbij aan de Tweede Kamer overgelegde Nota van Wijzigingen en gewijzigde wetsontwerpen voor de Regeering de volgende geweest:

1°. Weglating, uit het eerste lid van het voorgestelde artikel 62, van de regeling der wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen en van die van het muntstelsel, als onderwerpen, door de Grondwet bepaaldelijk voorbehouden aan regeling bij de wet. Alleen de vaststelling der *staatsinrichting* bleef als zoodanig voorbehouden, terwijl voor de beide evengenoemde onderwerpen zoo noodig de algemeene bepaling van toepassing zou kunnen zijn, dat *andere* onderwerpen, de onderhavige gebiedsdeelen betreffende, door de wet geregeld worden zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan;

2°. Invoeging, in het laatste lid van artikel 62, na de woorden: „voor bepaalde onderwerpen", van de zinsnede: *„of voor bepaalde gevallen"* als uitbreiding van de bevoegdheid van den Wetgever om de regeling van inwendige belangen der overzeesche gebiedsdeelen, bij wijze van uitzondering op de algemeene regelingsbevoegdheid der daartoe aangewezen organen in het gebiedsdeel zelf, op te dragen aan den Koning.

Wat aangaat de eerste verandering was bij de overweging in Indië van het oorspronkelijk Regeeringsontwerp in den Volksraad van meerdere zijden aangedrongen op eene zoodanige wijziging van artikel 62, dat de weg geopend zou worden voor eene toekomstige regeling van het beheer en de verantwoording der Indische geldmiddelen en van het muntstelsel door het voor de regeling der inwendige aangelegenheden aan te wijzen orgaan in het gebied zelf. Inzonderheid was het het lid van den Volksraad Mr. Galestin, die tot dat doel in de openbare vergaderingen van het College de weglating bepleitte van het tweede en derde lid van genoemd artikel, vermits, naar zijne meening, waar in 1912 de financieele scheiding tusschen Nederland en Indië ondubbelzinnig tot stand was gekomen, eene regeling van die onderwerpen bij de wet niet

langer te verdedigen was. Bij de eindstemmingen op 29 April 1921 vereenigde eene aanzienlijke meerderheid in den Raad zich met die zienswijze. Na overleg met den Gouverneur-Generaal Fock aanvaardde ook de Regeering de weglating van die twee leden, waarmede, gelijk reeds aangestipt, de bewuste onderwerpen gebracht werden in het algemeen aspect van regeling in het gebiedsdeel zelf, tenzij de Rijkswetgever mocht oordeelen dat aan regeling van zijne zijde behoefte was gebleken.

De tweede verandering: invoeging in het laatste lid van artikel 62 van de woorden: „of voor bepaalde gevallen" hield voornamelijk verband met de mogelijkheid van *conflicten van wetgeving* tusschen den Landvoogd en het koloniaal vertegenwoordigend lichaam, in welke gevallen naar het inzien der Regeering aan de Kroon de bevoegdheid tot regeling moest zijn voorbehouden.

B. Openbare behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

§ 1. WIJZE VAN BEHANDELING

Aldus gewijzigd en aangevuld werden de koloniale bepalingen der Grondwetsherziening bij de Tweede Kamer in openbare behandeling gebracht. Zooals gebruikelijk voor herzieningen van de Grondwet, was het uitsluitend de Minister van Binnenlandsche Zaken, door wien, hoezeer de onderwerpen op ander terrein lagen, de mondelinge verdediging geschiedde van de wetsvoorstellen. Ook uitsluitend te zijnen name waren die voorstellen schriftelijk toegelicht.

De beraadslagingen over het koloniale gedeelte der Grondwetsvoordracht, dat — geheel anders dan oorspronkelijk de opzet was — tot een zeer integreerend, zoo niet het voornaamste onderdeel was geworden, namen op Dinsdag 1 November 1921 een aanvang, om op 15, 16 en 17 November te worden voortgezet en op Dinsdag 6 December tot een einde te komen.

§ 2. NADERE NOTA VAN WIJZIGINGEN

De eerste besprekingen in de Kamer gaven — in verband ook met de in Indië gebleken inzichten — der Regeering aanleiding

tot inzending bij brief van 5 November van een nadere Nota van Wijzigingen.

Uitdrukking „koloniën."

De alsnog daarbij voorgedragen veranderingen in den tekst der voorstellen vloeiden bepaaldelijk voort in de eerste plaats uit de bereidverklaring van den kant der Regeering, tijdens de vergadering van 1 November, om naar aanleiding der van meerdere zijden uitgesproken, door enkelen veel te breed uitgemeten, bezwaren tegen behoud in de Grondwet van den naam: „koloniën", den tweeden zin van artikel I, luidende: „Waar in de Grondwet van de koloniën wordt gesproken, worden daaronder verstaan: Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao", te laten vervallen. Tegen die wijziging had de Regeering geene bedenking, nadat in de beschouwingen van verschillende afgevaardigden beslist te kennen was gegeven, dat daarmede in de actueele verhouding tot het moederland geene verandering werd bedoeld en dat in dit opzicht ook niets werd geprejudicieerd. Als gevolg daarvan moest in de verdere artikelen van de Grondwet, welke het woord: „koloniën" behelsden, eene andere omschrijving daarvoor in de plaats treden.

Die andere omschrijving meende, zooals blijkt uit de Toelichting der Nota van Wijzigingen, de Minister Ruys de Beerenbrouck het best te kunnen vinden in de uitdrukking: „deelen van het Koninkrijk buiten Europa".

Raadpleging Volksraad over wetsontwerpen.

In de tweede plaats nam, zooals in die Toelichting werd verklaard, genoemde Bewindsman de gelegenheid te baat, om aan artikel 62 een nieuw lid toe te voegen, waarbij werd voorgeschreven, dat, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, voorstellen van wet, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao betreffende, niet in behandeling zouden komen bij de Staten-Generaal, voordat aan aldaar gevestigde vertegenwoordigende lichamen gelegenheid was gegeven, ter zake van raad te dienen.

Reeds in het Verslag der Indische Herzieningscommissie was eene bepaling voorgesteld, luidens welke ontwerpen van wet, bestemd om voor Indië verbindend te zijn, in de Staten-Generaal niet in stemming gebracht zouden worden, alvorens zoowel de Gouverneur-Generaal als het vertegenwoordigend lichaam in Indië in de gelegenheid gesteld waren de belangen van dat gebiedsdeel schriftelijk bij de Staten-Generaal voor te dragen. Ook

in den Volksraad werd op eene voorziening van soortgelijke strekking aangedrongen.

In beginsel bestond bij de Regeering tegen voorafgaande raadpleging van het vertegenwoordigend orgaan in de overzeesche gewesten geen bezwaar. Al dadelijk evenwel zou rekening zijn te houden met het feit, dat in bepaalde gevallen, bijv. wanneer het gold vernietiging van eene koloniale verordening, het geen zin zou hebben en in andere gevallen om practische redenen bezwaarlijk mogelijk zou zijn, alsnog dat overleg te doen plaats vinden. Derhalve, dat voor bij de wet te bepalen uitzonderingsgevallen een voorbehoud zou moeten worden gemaakt. Verder achtte de Regeering het quaestieus of eene voorziening als deze, in stede van in de Grondwet, niet beter op hare plaats zou zijn in de wet op de Staatsinrichting, waar zij dan tevens tot algemeene maatregelen van bestuur zou kunnen worden uitgebreid. Bovendien was het, afgescheiden nog van de hierboven bedoelde gevallen, onvermijdelijk, dat onder bepaalde omstandigheden de arbeid der Staten-Generaal door een dergelijk voorschrift belemmering zou ondervinden. Het kwam der Regeering daarom beter voor, op dit punt vooraf de stemming van de Volksvertegenwoordiging zelve te peilen. Zij bepaalde zich dus aanvankelijk tot de verzekering, dat raadpleging van den Volksraad uiteraard bijna steeds zou geschieden, maar dat er gevallen waren, bijv. voor zaken van spoedeischenden aard, waarin dat niet mogelijk zou kunnen zijn.

De allengs inkomende amendementen deden weldra blijken, dat eene grondwettelijke voorziening van den voorschreven aard bij een aanzienlijk aantal leden der Kamer bijval zou vinden. Waar, gelijk zooeven vermeld, de Regeering in principe met de zaak accoord ging maar alleen aanvankelijk eene afwachtende houding had willen aannemen, besloot Zij derhalve thans tot de hiervóór weergegeven aanvulling van het voorgesteld artikel 62.

Aanduiding der overzeesche gebiedsdeelen.

Van Rijckevorsel.
Gerretson.
Scheurer.

Na de besprekingen in de Tweede Kamer van 1 November, welke wat aanging de koloniale artikelen geëindigd waren met aanneming van artikel 1, teruggebracht alleen tot het eerste, uitsluitend als territoriale omschrijving aan te merken, lid, werd de openbare behandeling van die artikelen hervat op den 15den van die maand, nadat nog enkele amendementen waren ingekomen op

Marchant. Dresselhuys. Minister Binnenl. Zaken.

de alsnu aan de orde komende artikelen 61, 62 en 62bis, zooals deze na de inmiddels aangebrachte wijzigingen en aanvullingen in de Regeeringsvoorstellen luidden.

Een breede vlucht hebben de besprekingen noch op dien dag, noch op de volgende aan het onderwerp gewijde dagen genomen. Voor een groot deel verloren de debatten zich in geschilpunten van voor de zaak zelve weinig beteekenenden aard.

De uitdrukking: „de deelen van het Koninkrijk der Nederlanden buiten Europa", als samenvattende omschrijving voor de overzeesche gebiedsdeelen, ontmoette aanstonds afkeuring. Door de Kamerleden Van Rijckevorsel, Gerretson en Scheurer was bij amendement voorgesteld, in plaats daarvan te lezen: „Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao". Ook de Heer Marchant verklaarde aan die lezing, als meer elegant, de voorkeur te geven boven die van de Regeering. De door hem en zijne medestanders bij amendement ad artikel 61 aangegeven aanduiding: „deze gebieden" of wilde men: „deze landen" was echter korter en op welken grond de Regeering — zooals bij de schriftelijke gedachtenwisseling en bij de bespreking van artikel 1 was geschied — gezegd had, dat de uitdrukking: „gebieden" taalkundig niet juist was, was dien afgevaardigde niet duidelijk. Bij zijne mondelinge toelichting van dit punt gaf de Heer Van Rijckevorsel ook namens de hierboven genoemde medevoorstellers van het door hem verdedigde amendement te kennen, dat zij den van Regeeringszijde gebezigden term eveneens „te lang en te onsierlijk" oordeelden, te „waterachtig" zou spreker haast zeggen. Zij meenden, dat het beter was en ten slotte nog korter, om telkens in de Grondwet de namen van de drie koloniën te noemen. Ook het Kamerlid Mr. Dresselhuys achtte die omschrijving een verbetering.

In zijne ter vergadering van 17 November gehouden rede bepaalde de Minister Ruys de Beerenbrouck ten aanzien van dit onderwerp zich tot een kort antwoord [1]).

„De wijze, waarop de deelen van het Koninkrijk, welke in dit artikel worden ter sprake gebracht, worden omschreven, acht ik van niet zoo groote beteekenis", merkte die Bewindsman op. Wilde men daarvoor kiezen de redactie, die de Heeren Van Rijckevorsel c.s. aan de hand deden, hem was het goed.

Inderdaad viel over de qualificaties „sierlijk" of: „onsierlijk",

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 502.

„waterachtig" of „niet waterachtig" bezwaarlijk te redetwisten, waar het om een zoo voor de hand liggende omschrijving ging als: „de deelen van het Koninkrijk der Nederlanden buiten Europa". Wel achtte de Minister Ruys de Beerenbrouck zich genoopt, met een enkel woord terug te komen op hetgeen hij in een vorige vergadering reeds gezegd had toen de Heer Marchant — die dit thans had herhaald — getoond had niet te begrijpen de bezwaren, welke tegen gebruik van het woord: „gebied" in den meervoudsvorm waren ingebracht. Het was het Groot Nederlandsch Woordenboek, dat der Regeering in deze den weg had gewezen. Luidens de daarin gegeven aanwijzing liet het woord: „gebied", als vertegenwoordigend een absoluut begrip, geen meervoud toe. De meervoudsvorm: „gebieden", zeide het Woordenboek, was taalkundig onbestaanbaar. Geheel ad rem herinnerde voorts genoemde Bewindsman het kamerlid Marchant er nog aan, dat deze bij de op 13 October door hem ingediende amendementen zelf in overweging had gegeven, in artikel 122 van de Grondwet in plaats van de zinsnede: „de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen" te lezen: „deelen van het Koninkrijk der Nederlanden buiten Europa", zooals thans bij Nota van Wijzigingen ook door de Regeering was voorgesteld.

Gouverneur-Generaal in Rade.

Marchant. Van Rijckevorsel. Dresselhuys. Minister Binnenl. Zaken.

De bepaling in het tweede lid van artikel 61, luidens welke — naar de bewoordingen der Regeering — het algemeen bestuur op de wijze, door de wet te regelen, in naam des Konings zou worden uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door den Gouverneur, voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning waren voorbehouden, gaf tot eene staatsrechtelijk meer essentieele bestrijding aanleiding.

In de eerste plaats weder ging de oppositie daarbij uit van den Heer Marchant, wiens voornaamste bezwaar tegen het Regeeringsvoorstel was [1]), dat het geen ruimte liet voor de ontwikkeling van het bestuur in Nederlandsch-Indië. Voorstelleu als aanbevolen door de Indische Herzieningscommissie bij voorbeeld, eischten een ruimere redactie van de Grondwet. Wat die commissie wilde, was in het algemeen, dat de Indische Regeering veel zelfstandiger zou komen te staan in haar verhouding tot de Kroon.

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 448.

Natuurlijk zou het opperbestuur in Nederland blijven. Het zou echter — zoo had de Herzieningscommissie zich uitgedrukt — „volkomen in strijd zijn met de aan Indië toegekende autonomie, indien nog van voortdurende leiding der Indische aangelegenheden van uit 's-Gravenhage gesproken worden kon."

De Gouverneur-Generaal stond, volgens den Heer Marchant, op het oogenblik voor „een onmogelijke taak". Hij moest „alles onderzoeken", „alles beslissen"; tot „de kleinste kleinigheden" werden ter beslissing gelegd in zijne handen, maar bovendien nog leefde hij veel te veel buiten de rechtstreeks voor de leiding van zaken verantwoordelijke mannen, de chefs van de departementen, met wie hij althans geene dagelijksche aanraking had. Aan die verhouding was het opgroeien te wijten van het hinderlijk instituut, de Algemeene Secretarie, die feitelijk de departementen overheerschte en de dagelijksche aanraking van den Gouverneur-Generaal met de departementschefs bemoeilijkte.

De Herzieningscommissie had daarom — betoogde spreker — de positie van den Gouverneur-Generaal willen veranderen. De Gouverneur-Generaal moest niet de taak hebben alles zelf te onderzoeken en te regelen, hij moest de opperleiding hebben, hij moest leiden, controleeren, richting geven aan het bestuur. Dit nu wenschte de Commissie te bereiken door „den Gouverneur-Generaal te plaatsen in een raad; door als besturend gezag te stellen, zooals het genoemd werd, den Gouverneur-Generaal in Rade, waarbij de leden van den Raad van Indië tevens werden de hoofden van de departementen van algemeen bestuur."

Aan den Gouverneur-Generaal zou dan de bevoegdheid blijven om „bij uitzondering" zelfstandig te beslissen tegen het besluit van den Raad in, omdat hem nu eenmaal niet een verantwoordelijkheid was op te dragen, die hij niet kon dragen.

De Gouverneur-Generaal in Rade was als besturend orgaan als één geheel gedacht. Men zou dus niet meer kunnen schrijven in de Grondwet, dat „het bestuur" wordt uitgeoefend, in naam des Konings, door den Gouverneur-Generaal.

Zoo zou van den Landvoogd afgewenteld worden de zorg om „alleen te beslissen en te regelen in alle vraagstukken." Hij zou die zorg deelen met anderen. Aan de leiders van de departementen zou de beslissing worden overgelaten „in alles, wat niet wordt beschouwd als het algemeen Regeeringsbeleid."

Als gevolg daarvan zou, vernam men van den Heer Marchant, de Algemeene Secretarie overbodig worden.

Ziedaar het systeem, dat de Herzieningscommissie had opgezet. Het was — verklaarde genoemde spreker — niet de vraag of men dit systeem voortreffelijk vond, maar of de Grondwet daarvoor ruimte moest laten en die vraag beantwoordde hij zonder eenige aarzeling bevestigend.

De voorstellen der Regeering, die, naar men aannam, geen plaats daarvoor zouden laten, moesten dus op dit punt wijziging ondergaan, waartoe de Heer Marchant, te zamen met eenige andere Kamerleden van de vrijzinnig-democratische fractie, een amendement had ingediend, luidens hetwelk het bestuur in inwendige aangelegenheden, voor zoover niet wettelijk voorbehouden aan den Koning, zou worden opgedragen niet aan den Gouverneur-Generaal, maar aan in Indië gevestigde „organen".

Ingeleid met deze voorstelling van de hoogste bestuursvoering in Indië werd het denkbeeld der herschepping in Indië van de gezagsfiguur van den Gouverneur-Generaal in Rade, waaraan in de vóórgaande bladzijden reeds een enkel woord is gewijd, aan de beoordeeling van de Tweede Kamer onderworpen. Het is waar, de Heer Marchant had te voren verklaard, van de Kamer niet te vragen een keuze vóór of tegen het voorstel van de Indische Herzieningscommissie. Practisch ware trouwens die vraag op dat oogenblik ook niet te stellen geweest. Even duidelijk echter was het, dat zij, die Indië behoeden wilden voor elk gevaar van verwezenlijking der gedachte, tot welke de Herzieningscommissie zich had laten verleiden: prijsgeving van het land aan een veelhoofdig uitvoerend bewind, aanstonds zich moesten verzetten ook tegen het scheppen van de mogelijkheid daartoe, tot welken stap genoemd Kamerlid en zijne partijgenooten voor het oogenblik zich wilden bepalen.

Zoo ook vatte de Kamer de zaak op, daarbij niet uit het oog verliezend, dat hoe eenvoudig het amendement was voorgedragen, inderdaad daaraan ten grondslag lag de door de Indische commissie gedachte constructie. Derhalve, dat het wel degelijk noodig was al dadelijk daaraan aandacht te geven.

Van de tegenstanders nu van het denkbeeld van den Gouverneur-Generaal in Rade was het vooral het Katholiek Kamerlid de Heer Van Rijckevorsel, die het vraagstuk in beschouwing nam.

„Hoezeer ik" — verklaarde die afgevaardigde [1]) — „met den Heer Marchant gevoel, dat wij de decisie over allerlei zaken naar Indië moeten verleggen en zooveel mogelijk de teugels moeten vieren, wij kunnen in de tegenwoordige omstandigheden en (bij) de huidige ontwikkeling van Indië en de West-Indische koloniën onmogelijk de verantwoordelijkheid van de koloniale regeeringen tegenover de Nederlandsche Regeering, de verantwoordelijkheid van de Nederlandsche Regeering tegenover het Parlement en dus de contrôle van het Parlement missen. Ik meen, dat de tweede alinea van artikel 61 ons juist die contrôle waarborgt. Want begrijp ik het goed, dan is juist het voorschrift van die tweede alinea gericht tegen de mogelijkheid, die de herzieningscommissie in Indië wilde openen en die ook de Heer Marchant wil openen, dat wij nl. niet zouden hebben den Gouverneur-Generaal alleen, maar den Gouverneur-Generaal in rade.

„Nu heeft de Herzieningscommissie in haar rapport gezegd, dat de Gouverneur-Generaal in rade [2]) toch ten slotte de beslissende stem zou hebben en dus toch verantwoordelijk zou zijn." „Mijnheer de Voorzitter" — zeide spreker — „in theorie is dat wel juist, maar dat zal dan toch een bevoegdheid zijn, die hij niet te dikwijls moet gebruiken. Het is een wapen, dat spoedig bot zou worden, wanneer het dikwijls gebruikt werd. Het is eene buitengewone bevoegdheid, die niet geregeld kan gebruikt worden en die niet zal voorkomen, dat de Gouverneur-Generaal in rade in vele gevallen iets zal doen, waarvoor hij de verantwoordelijkheid kan recuseeren, omdat hij kan zeggen: ik wilde het niet, maar de raad wilde het zoo. Daardoor is ook de Minister gedeeltelijk gedechargeerd en wordt de contrôle van het Parlement verzwakt. En dat wensch ik niet. Het systeem van den Gouverneur-Generaal in rade is trouwens niet nieuw. Het dagteekent al uit den ouden tijd, van vóór 1836. Toen waren er ook bezwaren aan verbonden, want toen had de Gouverneur-Generaal wel eens last met dien Raad doch gebruikte dan middelen, die toen minder ergernis wekten dan nu, om den Raad er aan te herinneren, dat de Gouverneur-Generaal de baas was."

„Zoo iets" — merkte de Heer Van Rijckevorsel op — „zal den heer Marchant wel niet voor den geest staan."

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 498.
[2]) Bedoeld was blijkbaar „in den raad."

Intusschen wilde spreker dat Kamerlid wel een eindweegs te gemoet komen door bij de aanstaande herziening van het Indisch Regeeringsreglement te overwegen eene hervorming van den Raad van Indië, die den Landvoogd in nauwer contact zou brengen met de hoofden der verschillende Departementen, wat de verantwoordelijkheid tegenover de Nederlandsche Regeering en dus de contrôle van het Parlement intact zou laten.

Verder zou spreker ook geenszins kunnen meegaan met het — hier verderop te bespreken — denkbeeld, door het liberaal Kamerlid Mr. Dresselhuys geopperd, om de tweede alinea van het door de Regeering voorgesteld artikel te doen vervallen.

„Ik vind" — betoogde Mr. Van Rijckevorsel — „die noodig om in de Grondwet den Gouverneur-Generaal in rade uit te sluiten; om verantwoordelijkheid tegenover de Regeering en dus ook de contrôle door het Parlement te waarborgen. Bovendien ligt het voor de hand, dat het geheele zelfbestuur in Indië in de Grondwet een weerslag vindt."

Niet gunstiger luidde ten slotte, ter vergadering van 17 November 1921, het oordeel van Regeeringszijde [1]).

„Ik kom thans" — zeide de Minister Ruys de Beerenbrouck — „tot het belangrijkste deel van het amendement van den heer Marchant. Deze wil in de Grondwet zelf vastleggen, dat het algemeen bestuur niet meer per se zal worden uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, maar door aldaar gevestigde organen. Blijkens de toelichting wil hij de deur openstellen voor de voorstellen der Herzieningscommissie, die tot het oude stelsel van den Gouverneur-Generaal in rade wil terugkeeren. Er is reeds door den Heer Van Rijckevorsel aan herinnerd, dat de ondervinding, tijdens de Oost-Indische Compagnie en in de eerste decennia van de vorige eeuw daarmede opgedaan, niet bijzonder pleit voor een zoodanig collegiaal bestuur".

„Men zal dan" — vervolgde spreker — „ook niet naar een herleving van een zoodanig collegiaal bestuur moeten verlangen. Afgezien nu van die ervaring is op zichzelf het stelsel volstrekt te verwerpen. In beginsel toch is het reeds een ongerijmdheid, beslissende macht toe te kennen aan een college, dat men op het voetspoor van de Indische Herzieningscommissie niet aansprakelijk wil stellen voor zijne beslissingen. Men wil evenals nu de

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 503.

verantwoordelijkheid uitsluitend doen dragen door den Landvoogd. Om deze principieele fout te vermijden, zou dus alleen het middel overblijven, de verantwoordelijkheid te doen deelen door den raad, waarmede de facto de geheele verantwoordelijkheid haar practische beteekenis zou verliezen. Men kan toch de aansprakelijkheid voor de daden van een niet mede-verantwoordelijk college niet opleggen aan den Landvoogd; indien men dit aanneemt, is de gedachte van een bestuur, door den Gouverneur-Generaal of den Gouverneur in Rade, veroordeeld. Ook al zou men den Landvoogd het recht toekennen om in zeer dringende gevallen van het gevoelen van den Raad af te wijken, met dit lapmiddel neemt men de onjuistheid en ongewenschte gevolgen van de constructie zelf niet weg. Aan den Landvoogd, die onverdeelde verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het algemeen bestuur behoort te dragen, behoort eveneens onverdeeld de beslissende macht te worden gelaten."

Aan deze principieele bedenkingen zou men — betoogde verder de Minister — andere kunnen toevoegen van meer practischen aard, namelijk het op onderling niet geringen afstand van elkander gevestigd zijn van de Departementen, waarvan de chefs in zoodanig college zitting zouden moeten nemen. Dit bezwaar zou alleen op den duur met zeer hooge kosten zijn op te heffen. De Regeering was dus van meening, dat het tegenwoordige stelsel moest worden gehandhaafd. Wel zouden misschien de Departementschefs in eene betere verhouding kunnen worden gebracht tot het hoogste gezag, bijv. door hen als buitengewone leden in den Raad van Nederlandsch-Indië op te nemen. Dit punt evenwel was op het oogenblik niet van actueel belang en zou bij de herziening van de Indische Staatsinstellingen ter sprake kunnen komen.

De Heer Marchant — merkte o.m. Minister Ruys de Beerenbrouck nog op — kon gerust zeggen, dat hij zich zijn oordeel over het bedoelde stelsel voorbehield, maar spreker zou toch willen vragen, of het brengen van een dergelijk blanco-artikel in de Grondwet niet beslist moest worden ontraden.

En in zijn repliek, nadat o.a. de Heer Marchant met een enkel woord op het onderwerp was teruggekomen, daarbij den Minister verwijtend dat hij, in tegenspraak met het te voren door hem ingenomen standpunt, dat de Grondwet zoo weinig mogelijk den

gewonen wetgever een belemmering moest zijn, op dit punt juist voor dien wetgever den weg tot vrije beweging afsloot, gaf die Bewindsman ten antwoord [1]), dat integendeel een instituut als dat van den Gouverneur-Generaal in Rade alles behalve geschikt was om een gemakkelijke en goede evolutie van Indië in de hand te werken. Wanneer men iets, dat de ervaring had aangetoond niet goed te zijn, bij de Grondwet of de gewone wetgeving tegenging, bestond voor het verwijt van „reactie" geen reden.

In ditzelfde verband had trouwens Mr. Van Rijckevorsel even te voren reeds op den voorgrond gesteld, dat het hier geene reactie betrof, maar eene principieele beslissing, die in de Grondwet thuis behoorde en niet in een wet.

Nadat eerst voormeld door Mr. Dresselhuys c.s. ingediend amendement, om het tweede lid van artikel 61 der Grondwet te doen vervallen, verworpen was, werd het amendement-Marchant in stemming gebracht. De verwerping ook van dit voorstel, met 53 tegen 26 stemmen, deed ten duidelijkste blijken, dat de Kamer in groote meerderheid de inzichten der Regeering deelde.

Opperbestuur, algemeen bestuur.
Dresselhuys.
Marchant.
Troelstra.
Van Rijckevorsel.
Minister Binnenl. Zaken.

Afgescheiden van het vorenstaande, was het de geheele rechtsfiguur, neergelegd in de eerste twee alinea's van artikel 61, die ter vergadering van 16 November verzet ontmoette bij het Kamerlid den Heer Dresselhuys [2]).

In de eerste plaats gold dit het woord: „opperbestuur". Ook in de bestaande Grondwet vond men dit woord, dat naar het inzien van dien afgevaardigde daar practisch beteekende, dat de Nederlandsche Regeering met haar organen de volledige regeermacht had, behoudens afwijkingen, door de wet aangegeven. Thans echter had de Regeering het geheele stelsel omgekeerd en zeide Zij, dat de regeermacht was aan den Koning, alleen voor zoover die bij de wet of de Grondwet was voorbehouden. Beteekende dit vroeg spreker, dat overal, waar de Grondwet een macht gaf aan den Koning, die eenigszins kruisen kon met het begrip: „algemeen bestuur" in de Koloniën, de bepalingen van de andere artikelen van de Grondwet prevaleerden boven dit artikel? Zoo ja, dan voorzag de Heer Dresselhuys — en hij staafde die zienswijze met enkele voorbeelden — voor de Regeering moeilijkheden.

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 509.
[2]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 485 vlg.

Nog meer en veel ernstiger onduidelijkheden zag dit Kamerlid in den term: „algemeen bestuur". De Heer Marchant had reeds gezegd, dat die uitdrukking in de geschiedenis van het Indisch Regeeringsontwerp tot allerlei interpretaties aanleiding gaf, omdat het gebruikt werd in verschillende beteekenis. Maar wat daarvan mocht zijn, de Heer Dresselhuys stelde de vraag: indien de Regeering met het woord „algemeen bestuur" iets anders bedoelde dan met het woord „opperbestuur" — en dit moest wel het geval zijn — wèlk verschil maakt Zij dan daartusschen? In het algemeen: wat was het mindere van algemeen bestuur tegenover opperbestuur? Wat bleef er na aftrek van het eene van het andere begrip over?

In verband ook met andere bezwaren, door hem tegen het tweede lid van artikel 61 ontwikkeld, luidde de conclusie van genoemd Kamerlid aldus, dat de Regeering verstandig zou doen en op de minst gevaarlijke wijze zou handelen door die alinea terug te nemen, te schrappen, zoodat alleen zou overblijven de bepaling van het eerste lid, ook in den bestaanden tekst der Grondwet aanwezig, dat het opperbestuur bij den Koning berust. De rest van artikel 61 zou dan naar het volgende artikel kunnen worden overgebracht.

Die conclusie, waarmede van sociaal-democratische zijde het Kamerlid Mr. Troelstra instemming betuigde, ondervond, met de daartoe geleid hebbende overwegingen, bij andere afgevaardigden ernstige tegenkanting.

Men vergete niet, betoogde de Heer Marchant, dat in het tweede lid van artikel 61 toch ook een belangrijk element zit, dat het van waarde doet zijn, waar het zegt, dat, tenzij de bestuursbevoegdheid uitdrukkelijk aan den Koning is voorbehouden, het bestuur daar ginds wordt uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal en door de Gouverneurs. Daar wordt dus als regel gesteld, dat het „algemeen bestuur" berust in handen van de vertegenwoordigers der Regeering ginds en niet in handen van het Departement van Koloniën.

„Tegen de woorden: „algemeen bestuur" — verklaarde spreker [1]) — „heb ik niet zoo overwegend bezwaar. Het Regeeringsreglement spreekt in artikel 1 ook van het algemeen bestuur. Wij hebben hier departementen van Algemeen Bestuur. Het past dus

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 494.

aan bij deze onderscheiding, dat een gedeelte van het bestuur over de koloniën berust hier, onder het opperbestuur van den Koning, bij het Departement van Koloniën, maar dat feitelijk het directe algemeen bestuur te Buitenzorg berust. Het gevaar, dat aan de uitdrukking een andere beteekenis zal worden gegeven, schijnt mij niet overwegend."

„Het zou mij spijten" — betuigde de Heer Marchant — „indien het tweede lid van het voorgestelde artikel 61 verdween".

Bij deze opvatting sloot het Kamerlid Van Rijckevorsel zich aan, in zooverre dat ook hij zich verwonderd had over al de bedenkelijke zaken, die de Heer Dresselhuys gemeend had in het artikel te ontdekken.

„Ik kan" — zeide die spreker [1]) — „al die vreeselijke dingen daar werkelijk niet in zien. De Heer Dresselhuys vond de terminologie „„opperbestuur" en „„algemeen bestuur" zoo bedenkelijk. Ik vind die volkomen duidelijk.

„„Opperbestuur" — vervolgde hij — „is een in de Grondwet zeer welbekende term, de hoogere macht van den Koning over Indië, ook over de Indische Regeering; „„algemeen bestuur" is ook een zeer welbekende term, niet in de Grondwet, dat geef ik toe, maar ik vind het niet erg dien daarin te introduceeren; wij spreken hier van Departementen van algemeen bestuur, de heer Marchant heeft het reeds gezegd, en die term is dus werkelijk niet iets angstwekkend nieuws.

„Opperbestuur is de macht van den Koning, algemeen bestuur die van den Gouverneur-Generaal, de Indische Regeering — behoudens voor zoover hier en daar iets bijzonders den Koning is voorbehouden —, in tegenstelling met het lagere bestuur: gewestelijke en plaatselijke autoriteiten, die er nog in Indië, Curaçao en Suriname bestaan".

De bestrijding door Mr. Dresselhuys deed, zooals diens Katholieke medeafgevaardigde even te voren had verklaard, dezen eenigszins denken aan wat men noemt: „chercher midi à quatorze heures", of in goed Hollandsch; „spijkers op laag water zoeken".

De redevoering van den Minister Ruys de Beerenbrouck op 17 November 1921 [2]) behelsde ten aanzien van de onderhavige ma-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 497.
[2]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 502 vlg.

terie in de eerste plaats eene verklaring van de uitdrukking: „algemeen bestuur", in zoover deze ter voorkoming moest strekken van de opvatting, dat in Indië alleen de Gouverneur-Generaal bestuur zou uitoefenen en daar dus geen plaats zou zijn voor gewestelijke en plaatselijke bestuursuitoefening. Verwijzend naar artikel 64 van het Indisch Regeeringsreglement, waarin ook van algemeen burgerlijk bestuur werd gesproken, deed die Bewindsman vervolgens uitkomen, hoe de uitdrukking: „algemeen bestuur" naar het oordeel der Regeering een einde maakte aan de verwarring, die in dat opzicht bestond, door in de logische gradatie: opperbestuur, algemeen bestuur en bestuur duidelijk weer te geven de onderlinge bestuursverhouding tusschen de Kroon, den Gouverneur-Generaal of in West-Indië den Gouverneur en de lagere bestuursorganen.

De verdere gedachtenwisseling te dezer zake leverde geene nieuwe gezichtspunten op. Met de verwerping van het tegen het tweede lid van artikel 61 gericht amendement-Dresselhuys wees de meerderheid der Kamer ook diens bezwaren af tegen de door de Regeering voorgestelde grondwettelijke onderscheiding in de uitoefening van bestuursbevoegdheden met betrekking tot de overzeesche gebiedsdeelen van het Rijk.

Bestuur in naam des Konings.
Marchant. Dresselhuys. Van Rijckevorsel. Schokking. Minister Binnenl. Zaken.

In nog meerdere mate verschafte de mede in genoemde alinea voorkomende qualificatie: „in naam des Konings", voor de uitoefening van het algemeen bestuur van den Landvoogd, stof tot ontwikkeling van staatsrechtelijke bedenkingen.

Nieuw was ook die aanduiding niet. Voor Nederlandsch-Indië bestond zij sinds lang in artikel 1 van het Regeeringsreglement, bepalende dat de „regeering" aldaar wordt uitgeoefend: „in naam des Konings" door den Gouverneur-Generaal. Voor Suriname en Curaçao vond men hetzelfde in artikel 29 van de Regeeringsreglementen voor die gewesten.

De Heer Marchant was het, die — ter vergadering van 15 November [1]) — de oppositie wederom inleidde. Op zichzelf vond hij het niet mooi, om de opdracht voor het bestuur aan den Landvoogd te geven „in naam des Konings". Wat beteekende dat? De spreker vatte het niet, tenzij het moest zijn, dat de bestuurders werden gedekt geacht door een bijzonder gezag van de Kroon, dat

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 448.

hier niet bestond. En zeker zou men uit die uitdrukking gaan halen, dat de Minister van Koloniën een onbeperkte bevoegdheid behield, om den Landvoogd van instructies en bevelen te voorzien. De practijk toch had geleerd, dat men in bepalingen der Grondwet gaarne steun zoekt voor een reactionnair beleid.

Geheel anders het liberaal Kamerlid Mr. Dresselhuys, die [1]) ter vergadering van den volgenden dag verklaarde, dat wanneer de lezing juist was, wat aangaat de bevoegdheid van den Minister om instructies te geven, hij integendeel dit op zichzelf zou toejuichen. Dit toch hoopte hij. Maar hij las volkomen het omgekeerde er uit. De woorden: „in naam van" beteekenden naar Hollandsch spraakgebruik, dat men handelt in volmacht van een ander. Wanneer men iets deed in naam van, daartoe gemachtigd bij de wet en bij de Grondwet, dan volgde daaruit een te voren vastgelegde volmacht, derhalve zekere graad van onafhankelijkheid, een zekere overdracht van souvereiniteit. Vandaar artikel 149 der Grondwet, luidende: „Er wordt in het Rijk recht gesproken in naam des Konings", wat beteekende, dat de rechterlijke macht die handelingen verricht op eigen gezag en met eigen verantwoordelijkheid. Onderwerpelijk zou dus de strekking deze zijn, dat de Landvoogden zouden hebben zekere onherroepelijke volmacht, welke hen zou maken tot souverein in hun gebied.

Wat de Heer Dresselhuys vreesde was, dat wanneer in de Grondwet geschreven werd, dat de Gouverneur-Generaal „in naam des Konings" het algemeen bestuur uitoefent, in de toekomst daaruit zou worden gelezen, dat de Gouverneur-Generaal handelt uit eigen gezag en, wat nog erger was, dat de Gouverneur-Generaal, dus niet verantwoordelijk zijnde voor zijne handelingen èn aan de Kroon èn aan den Minister van Koloniën, in zekeren zin buiten de critiek zou staan van het Parlement.

Een ander standpunt nam de Heer Van Rijckevorsel in. Het bezwaar van de woorden: „in naam des Konings" verklaarde hij niet te kunnen inzien. Hij achtte die uitdrukking niet meer dan een plechtigen term, die meer gebruikt werd. Zelfs een deurwaarder, die iets moet executeeren, deed dat in naam des Konings. De Gouverneur-Generaal was een hooge autoriteit, waarom zou hij niet in naam des Konings het gezag uitoefenen? Hij beschouwde die woorden als een versiering, meer niet.

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 486.

Het onderwerp vond bij den Minister Ruys de Beerenbrouck een eenigszins uitvoerige beantwoording [1]).

„De uitdrukking, dat het bestuur wordt uitgeoefend „„in naam des Konings" — luidde de verklaring van de Regeeringstafel — „beoogt, het tweede lid te doen aansluiten aan het eerste lid, handelende over het opperbestuur des Konings. Het tweede lid is, in tegenstelling met hetgeen de heer Dresselhuys heeft gezegd, in dit verband niet te missen. De woorden: „„in naam des Konings" geven aan de verhouding van de Landvoogden, den Gouverneur-Generaal en de Gouverneurs, tot de Kroon; zij geven aan de verhouding, welke die Landvoogden ten aanzien van het door hen uitgeoefend algemeen bestuur innemen; zij zijn verantwoordelijk voor dat bestuur". „De woorden: „„in naam des Konings" — zeide de Minister — „zijn zoo maar niet willekeurig genomen. Ik moge opmerken, dat zij voorkomen in de Regeeringsreglementen, zoowel in dat van Indië, waar het te vinden is in artikel 1, als in dat voor Suriname en Curaçao, artikel 29."

„Dat" — betoogde spreker — „de Minister van Koloniën aan de hoogstgeplaatsten in de koloniën — als ik dat in den ban gedane woord nog een oogenblik mag gebruiken — instructies mag geven, is, geloof ik, niet geheel te vermijden, want ik wil vragen: hoe zou hij anders op verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal aanspraak kunnen maken en die kunnen dragen? Gelijk het tot dusverre steeds is verstaan, zal de Minister bij het handhaven van zijne staatsrechtelijke positie tegenover de Landvoogden wel altijd met grooten tact moeten te werk gaan. In ieder geval, wanneer men de ministerieele verantwoordelijkheid ook wenscht voor het bestuur van onze overzeesche gewesten, is, geloof ik, een zoo zachte vingerwijzing niet misplaatst maar bepaald onvermijdelijk. Verre nu van met den heer Dresselhuys te onderstellen, dat dit deel van het artikel de ministerieele verantwoordelijkheid zou uitsluiten, verwacht ik daarvan de meest heilzame gevolgen. Immers als er staat, dat de Gouverneur-Generaal en de Gouverneurs het bestuur uitoefenen in naam des Konings, zal men hier toch wel het begrip Koning in den constitutioneelen zin moeten uitleggen".

„De vorige week" — zeide voornoemde Staatsman — „heb ik het verwijt moeten hooren, dat ik in een uiterst zeldzaam voorko-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 503.

mend geval een persoonlijke daad van den Koning in het geding heb gebracht. Daarvoor bestond echter goede reden. Maar hier, waar eenvoudig sprake is van Regeeringsbevoegdheden, spreekt het vanzelf, dat de Koning handelt door zijn verantwoordelijken Minister. Het doet mij leed het te moeten zeggen: ik begrijp niet, hoe de heer Dresselhuys een uitlegging als hij mogelijk acht zelfs maar een oogenblik kan vreezen. Integendeel, uit hoofde van het vorenaangehaalde kan ik aanneming van de Regeeringsbepaling ten zeerste aanbevelen."

Wie ook door deze uiteenzetting overtuigd was geworden, de evengenoemde afgevaardigde niet en het sociaal-democratisch Kamerlid Mr. Troelstra sloot zich andermaal aan bij diens afkeuring van de hierbedoelde woorden en verklaarde zich bereid, een eventueel amendement tot wegneming daarvan uit het Regeeringsvoorstel te steunen.

Ten slotte sprak het Christelijk-Historisch lid, voorzitter der Commissie van Rapporteurs, Mr. Schokking zijn oordeel uit over het veelbesproken onderwerp.

„Mijnheer de voorzitter" — zeide die afgevaardigde [1]) — „alvorens rapport uit te brengen over de amendementen, zou ik zelf nog een enkele opmerking willen maken. Ik zal mij niet in de discussie zelf mengen, ook omdat dit in tweeden termijn moeilijk gaat. Maar ik moet mij een enkel woord veroorloven naar aanleiding van hetgeen de heer Van Rijckevorsel ook nu in tweeden termijn over de woorden: „„in naam des Konings", in het Regeeringsvoorstel, heeft gezegd. Ik kan mij volkomen bij hem aansluiten in hetgeen hij over de verschillende amendementen heeft gezegd; dus ook wat zijn bestrijding aangaat van het amendement van den heer Dresselhuys, om het tweede lid van het voorgestelde artikel 63 (ten rechte 61) te doen vervallen.

„Maar wanneer hij in eersten termijn heeft gezegd, dat de daarin voorkomende woorden :„„in naam des Konings" als een franje zijn te beschouwen, een vorm, en ook zooeven zeide, dat die woorden evengoed konden worden weggelaten, dan kan ik mij daarmee niet vereenigen. De uitdrukking is noodig of niet; aan franje hebben wij in een Grondwetsartikel geen behoefte. Ook meen ik, dat de uitdrukking, waarover het gaat, zich allerminst leent voor franje, zooals ik ook meen, dat het tweede lid niet kan worden

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 508.

gemist om, gelijk het heet, plaats te maken voor een blanco-artikel. Uit hetgeen de heer Marchant heeft gezegd, is voldoende duidelijk gebleken, dat in het tweede lid in onderscheiding van het eerste een aanwijzing ligt, om aan de ontwikkeling van het zelfbestuur in Indië de noodige ruimte te geven. Dat neemt echter niet weg, dat dit zal moeten geschieden onder verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal tegenover de Regeering hier. En dit nu is m.i. de beteekenis van de woorden: „„in naam des Konings."

„Omtrent deze quaestie mag geen dubium blijven bestaan en daarom spreek ik het nadrukkelijk uit, dat bedoelde woorden geen franje zijn, maar uitdrukking geven aan de verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal tegenover de Regeering hier. Wij moeten gelegenheid hebben om den Minister van Koloniën ter verantwoording te roepen voor den gang van zaken in Indië. Dat wil niet zeggen, dat er niet met alle kracht zal worden gestreefd om Indië tot zelfbestuur te brengen, maar over de wijze, waarop dit geschiedt, moet de Gouverneur-Generaal over den Minister heen ter verantwoording kunnen worden geroepen.

„Dat is naar ons inzicht de eenige beteekenis van de invoeging der woorden: „„in naam des Konings.""

Bij deze uiteenzetting sloot, met terzijdestelling van de zienswijze van den Heer Van Rijckevorsel, de Minister Ruys de Beerenbrouck geheel zich aan.

De daarop gevolgde stemmingen brachten het behoud mede van de van linksche zijde met zoovele argumenten bestreden woorden, die o.m. nog tot de vraag hadden kunnen leiden, hoe tot bedenkingen van zoo ernstigen aard reden kon worden gevonden ten aanzien van eene omschrijving der beteekenis van de bestuursuitoefening der Landvoogden van de overzeesche gebiedsdeelen, die sinds jaar en dag wettelijk gegolden had, zonder ooit aanleiding te hebben gegeven tot de verschrikkingen, waarvan thans gewag was gemaakt.

Koloniaal Verslag.
Marchant.
Van Rijckevorsel.
Troelstra.
Schokking.
Minister Binnenl. Zaken.

Het laatste lid van het door de Regeering voorgedragen artikel 61 der Grondwet behelsde de opdracht aan den Koning, om jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag te doen geven van het beheer der overzeesche gewesten en van den staat, waarin zij zich bevinden. Het voorschrift derhalve van artikel 62 van de Grondwet in haren toenmaligen tekst.

De oude omschrijving van dit, in de wandeling kortweg als het

„Koloniaal Verslag" aangeduid, jaarlijksch rapport aan de Staten-Generaal bleek in de oogen van sommige leden geen genade meer te kunnen vinden.

Ook nu weer was het de Heer Marchant, die den aanval opende. De Regeering — merkte hij op [1]) — zou hem wel toegeven, dat het woord: „beheer" niet uitdrukte, hetgeen men uitdrukken wilde in de gewijzigde opvatting, die gehuldigd was door het vervallen van het woord: „koloniën". Het woord: „beheer" toch beteekende: „het besturen van een afhankelijk object." De Heer Van Rijckevorsel — zoo deelde spreker mede — had het woord bestuur reeds overgenomen in het door hem en anderen ingediende amendement op de laatste alinea. Inderdaad bepleitte ook die afgevaardigde vervanging door het woord: „bestuur", wijl het woord: „beheer" een „onaangenamen klank" zou hebben. De term: „bestuur" zou dan in ruimen zin opgevat moeten worden en aldus een „modern equivalent" zijn voor het in dit verband eenigszins verouderde woord: „beheer". Echter meende de Heer Van Rijckevorsel, dat het noodig was, dat het verslag niet alleen mededeeling deed over den toestand, beter den staat, der koloniën maar dat daarin ook moest worden medegedeeld, wat door de aangewezen autoriteiten aldaar verricht was om dien toestand gunstig te doen zijn. Een omstandig verslag van „bestuur en staat van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao", was mitsdien de door hem aanbevolen omschrijving.

Spreker erkende, dat de door hem en de zijnen gewenschte wijzigingen niet van buitengewoon gewicht waren, maar toch wel, meenden zij, waren zij van eenige beteekenis.

De taalkundige vrijmoedigheid van den Heer Marchant wat aanging diens interpretatie van het woord: „beheer", viel terecht in minder goede aarde bij den afgevaardigde Mr. Troelstra, die zeker op taalgebied geen onbevoegde mocht heeten. Tegen het denkbeeld om niet te spreken van „beheer", maar van „bestuur" wilde hij niettemin zich niet verzetten, al moest hij zich daarbij uitdrukkelijk losmaken van de toelichting van den Heer Marchant, dat beheer iets vernederends zou zijn en eigenlijk zou slaan op totaal afhankelijke gebieden [2]).

Klaarblijkelijk was vooral met deze miskenning van zijn taal-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 447.
[2]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 493.

kundig inzicht bij den Heer Marchant een gevoelig punt aangeroerd.

„Wij weten" — verklaarde dit Kamerlid — „dat de heer Troelstra is een Realpoliticus, maar dat hij het zoover zou brengen, dat hij bij voorbeeld tegen de uitdrukking: „„beheer van de koloniën" geen bezwaar heeft, dat hij niet inziet, waarom de deur moet worden geopend voor het doorvoeren van het zelfbestuur in Indië, dat hij het eindelijk niet noodig zou vinden dat de Volksraad wordt gehoord over alle wetsontwerpen betreffende Indië, welke hier in de Kamer behandeld worden, dat had ik niet gedacht."

„Nu het woord: „„beheer" verdwenen is" — ging spreker voort — „zal ik er niet over uitweiden, maar een enkel woord wil ik er nog van zeggen.

„Men kan, zeker, een ziekenhuis beheeren, een Departement, geldmiddelen, een bank van leening en alle andere dingen. Maar in al die uitdrukkingen is het voorwerp van beheer een afhankelijk object. Men beheert niet een provincie of een gemeente; men beheert een landgoed. Waarop het hier aankomt en waarom de uitdrukking ten aanzien van Indië niet kan worden gebruikt, is de verhouding, die het woord: „„beheer" aangeeft tusschen beheerder en het beheerde object."

Weer was het de Christelijk-Historische afgevaardigde Mr. Schokking, die de zaak juist trof door bij interruptie op te merken: „De geachte spreker doet weer precies als met de uitdrukking: „„koloniën". Eerst dringt hij een bepaalde beteekenis aan een uitdrukking op en dan gaat hij die bestrijden".

De redevoering van den Minister Ruys de Beerenbrouck op 17 November [1]) bracht in weinige woorden de practische beteekenis van de gedachtenwisseling tot haar waarde terug.

„In de eerste plaats" — zeide die Bewindsman — „ontmoet ik dan den heer Marchant, die bezwaar heeft geopperd tegen het gebruik van het woord: „„beheer", dat in het derde lid van het gewijzigd Regeeringsartikel 61 voorkomt.

„De heer Marchant wil, in strijd met hetgeen daar wordt voorgesteld, voorschrijven, dat de Koning aan de Staten-Generaal een verslag moet geven van den staat, waarin deze overzeesche deelen van het Koninkrijk zich bevinden. Of dit nu in wezen veel ver-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 502 vlg.

andering zal brengen in het verslag, veroorloof ik mij te betwijfelen. De heeren Van Rijckevorsel c.s. daarentegen willen lezen: „„een verslag van bestuur en staat". Naar mijne meening is dit vrijwel lood om oud ijzer; ik zou daarom aan de Kamer willen overlaten ten deze een keus te doen. Ik zie in het woord: „„beheer" niet zoozeer het bestuur van een afhankelijk object dan wel bestuur in het algemeen".

Het amendement van laatstgenoemden afgevaardigde en zijne mede-onderteekenaars werd ten slotte zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Aangenomen redactie van art. 61G .W.

Het geheele artikel 61 der Grondwet, dat alsnu gelezen werd als volgt:

„De Koning heeft het opperbestuur over Nederlandsch-Indië Suriname en Curaçao.

„Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt het algemeen bestuur in naam des Konings uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs, op de wijze door de wet te regelen.

„De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van bestuur en staat van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao",

werd vervolgens op verzoek van den heer Dresselhuys in stemming gebracht en met 46 tegen 33 stemmen aangenomen.

Beteekenis van art. 62. Dresselhuys.

Op dat artikel, waarin overeenkomstig de door de Regeering beoogde systematiseering van de koloniale bepalingen der Grondwet, de bestuursvoering in haar verschillende gradaties was behandeld, volgde artikel 62, dat uitsluitend de regelende macht, de wetgeving, in haar verschillende vormen tot onderwerp had.

Luidens het derde lid daarvan zou in het algemeen „de regeling van de inwendige aangelegenheden" in de overzeesche gebiedsdeelen worden overgelaten aan „aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen." De omschrijving: regeling van de inwendige aangelegenheden gaf den leider van de liberale Kamerfractie Mr. Dresselhuys stof tot een heropening van de debatten over de termen: „algemeen bestuur" en: „opperbestuur" in de

Regeeringsredactie van artikel 61 [1]). De eerste aanduiding: „algemeen bestuur" naast de tweede was voor hem een klank zonder inhoud en, wat nog erger was, iets dat aanleiding gaf tot de grootste verwarring. In artikel 61 las spreker de begrenzing van het bestuur, in het tweede die van de wetgeving. Hij zag dan in: „algemeen bestuur" een tegenstelling van hetgeen in artikel 62 stond: „regeling van de inwendige aangelegenheden." En zelfs vermoedde spreker, dat ook de Minister — die nog wel uitdrukkelijk eene volstrekte scheiding tusschen de in het eene en de in het andere artikel te behandelen materie op den voorgrond had gesteld — die tegenstelling had willen maken, namelijk dat de Regeering gedacht had „in art. 62 aan regentschappen, desaraden, gemeenschapsbesturen, terwijl in art. 61 bedoeld zou zijn onder: „algemeen bestuur", het „gezag over den geheelen Archipel."

En dan zou daartegenover staan in artikel 62 — het artikel, dat de Regeering bepaaldelijk voor de regeling van de wetgeving had bestemd — naar de meening van den Heer Dresselhuys: „het bestuur over bijzondere gebieden of het bestuur ten aanzien van bijzondere onderwerpen, hetwelk krachtens compromis wordt toegekend aan bepaalde lichamen in de kolonie zelf". Wel sprak artikel 62 ongetwijfeld van wetgeving, maar het bedoelde (!), behalve de wetgeving ook het bestuur te regelen. Immers — betoogde spreker — „de Regeeringsreglementen komen in artikel 62 voor" (ten rechte: de wijze van vaststelling der Regeeringsreglementen) „en zullen behalve de wetgeving ook wel een deel van het bestuur regelen."

Wat van dit alles nu zij, verklaarde de Heer Dresselhuys. „ik heb alleen willen opmerken, dat de uitdrukking „„algemeen bestuur" in art. 61 is een onduidelijke, verwarring gevende en daarom voor ons onbruikbare term."

Wijze van raadpleging van het vertegenwoordigend lichaam over wetsvoorstellen.

Het laatste lid van het door de Regeering voorgesteld artikel 62, inhoudend dat, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, voorstellen van wet betreffende de overzeesche gebiedsdeelen, niet in behandeling zouden komen bij de Staten-Generaal voordat aan de organen, bedoeld in het voorafgaande lid (d.w.z. de organen, aan welke de regeling van de in het regeeringscentrum te behartigen inwendige aangelegenheden van die gebiedsdeelen

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 486.

zou worden overgelaten), gelegenheid zou zijn gegeven om ter zake van raad te dienen, had den Heer Marchant met enkele zijner partijgenooten genoopt tot indiening van een amendement. Marchant. Dresselhuys. Van Rijckevorsel. Scheurer. Rutgers.

De daarbij aanbevolen redactie was de volgende: „Voorstellen van wet, deze gebieden betreffende, komen niet in beraadslaging bij de Staten-Generaal, voordat aan de aldaar gevestigde vertegenwoordigende organen gelegenheid is gegeven hun te dienen van raad. Het verzoek daartoe gaat uit van de Tweede Kamer."

De grondgedachte van dit voorstel was, zooals de Heer Marchant uiteenzette [1]), deze, dat daarmede zou worden weggenomen de ruimte, die de Regeeringsredactie zou laten voor een procedure, bij welke Zij opstelt een voorloopig ontwerp; daarover hoort, kortheidshalve gezegd, den Volksraad; dat de Volksraad daarover opmerkingen geeft, een advies uitbrengt; dat het ontwerp hetzij veranderd, hetzij niet veranderd de Staten-Generaal eerst daarna bereikt en dat dan de schriftelijke behandeling begint. Bovendien liet de Regeering in het midden of het advies van den Volksraad inderdaad aan de Kamer zou worden medegedeeld. De evenvermelde procedure nu, welke den onderteekenaars van het amendement blijkbaar bedenkelijk voorkwam, zou worden afgesneden door hun voorstel, waarbij voordat de mondelinge beraadslaging in de Staten-Generaal begint, advies van den Volksraad wordt ingewonnen. Het advies zou dan worden uitgebracht aan de Staten-Generaal en niet aan de Regeering.

Dit was de reden, waarom men de toevoeging noodzakelijk achtte. Het verzoek om advies zou daarbij uitgaan van de Tweede Kamer en betreffen het wetsontwerp, zooals het bij dit College ter tafel lag. Deed men dat niet dan kon het advies van den Volksraad gevraagd worden op een ontwerp, dat er geheel anders uitzag. Aan de redactie der Regeering zou voldaan zijn indien het advies van den Volksraad was ingewonnen, terwijl het advies gedeponeerd zou kunnen blijven op het Departement en dit was geenszins onaannemelijk, omdat men in de Kamer herhaaldelijk te vergeefs gevraagd had om mededeeling van stukken.

Een door de Heeren Dresselhuys c.s. op het amendement-Marchant ingediend sub-amendement, strekkende tot invoeging van de zinsnede: „tenzij in gevallen van spoedeischenden aard bij de wet voorzien", mocht bij den laatstgenoemde evenmin genade

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 482.

vinden. Hij zou van de Regeering wel voorbeelden willen vernemen, die het noodzakelijk konden doen zijn het voorbehoud op te nemen, dat ook Zij in dien geest had gemaakt. Geheel gerust was hij op de uitwerking daarvan niet en in dit verband wees hij op de Djambi-aardolieontwerpen, daarmede het niet hooren van den toenmaligen adviseerenden Volksraad in de zeer bijzondere omstandigheden, welke bij die zaak zich voordeden, in een minder juist daglicht stellend.

De Katholieke afgevaardigde Mr. Van Rijckevorsel bepaalde op dit punt zich voornamelijk tot de opmerking, dat in de Regeeringsredactie niet voldoende uitkwam, dat het advies der door Haar bedoelde organen in de overzeesche gewesten niet alleen van belang was voor de Staten-Generaal, maar in de eerste plaats voor de Regeering zelve. Waarom dit voor de hand liggend feit in de Grondwetsbepaling uitdrukking behoefde te vinden, werd niet nader verklaard. Volkomen terecht evenwel luidde sprekers diagnose omtrent de in deze zich voordoende procedure aldus, dat de betrokken lichamen hun advies hadden uit te brengen aan de Regeering van het overzeesche gebiedsdeel en dat deze vervolgens daarvan mededeeling had te doen aan de Nederlandsche Regeering, die van het advies vrucht kon trekken bij het indienen van Haar ontwerp, en dat voorts het advies natuurlijk ter kennis moest worden gebracht van de Staten-Generaal, die ook daarmee hun voordeel konden doen. Naar spreker meende, kwam dit beter tot zijn recht in de formuleering van het door hem met de Heeren Gerretson en Scheurer ingediend amendement, luidens hetwelk, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied zou worden gehoord op de wijze, bij de wet te regelen.

Eene tweede bedenking van dezelfde zijde betrof de aanduiding van de te raadplegen organen. De omschrijving: „aldaar (in Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao) gevestigde organen", aan welke „de regeling van de inwendige aangelegenheden van die deelen van het Koninkrijk wordt overgelaten", werd voor het doel ook van de Regeering te ruim geacht. Immers, men zou er over kunnen twisten of niet ook regentschapsraden en gemeenteraden moesten worden gehoord, want ook deze waren organen, in de Koloniën gevestigd, terwijl een deel van de autonomie aan hen

was toevertrouwd. Maar er was meer. Er was nog een lichaam, dat, in tegenstelling met de evengenoemde, zijn werkingssfeer over het geheele gebied uitstrekte en mede een aandeel had in de wetgeving, nl. de Raad van Indië. Ook deze zou naar de redactie der Regeering moeten worden gehoord over ontwerpen, die bij de Staten-Generaal aanhangig werden gemaakt. Natuurlijk was dit niet de bedoeling, maar in het algemeen moest men zoo weinig mogelijk dubia overlaten.

Om aan deze bezwaren te gemoet te komen, hadden spreker en zijne medestanders getracht een verzamelnaam te vinden voor de organen, die gehoord moesten worden. Als zoodanig hadden zij geen beteren naam kunnen vinden dan „vertegenwoordigende lichamen". „Volksvertegenwoordigingen" zou men den Volksraad, de Koloniale Staten en den Kolonialen Raad ongaarne willen noemen. Maar „vertegenwoordigende lichamen" was wat ruimer en in elk geval was met die instellingen bedoeld een begin van vertegenwoordiging der ingezetenen. Om eenigszins te gemoet te komen aan den Heer Marchant, wien het woord „gebied" zoo dierbaar was, dat hij er zelfs het taalkundig ontoelaatbaar meervoud van wilde gebruiken, had men bovendien gesproken van: „het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied".

Zich verheugend in de omstandigheid, dat de Volksraad zou worden geadieerd bij wijzigingen van het Regeeringsreglement zelf, verzocht de Heer Dresselhuys de aandacht der Kamer voor het feit [1]), dat terwijl hij wenschte, dat de Volksraad steeds zou worden gehoord wanneer het niet om spoedeischende redenen ondoenlijk was, de Regeering in het laatste lid van het door Haar ontworpen artikel 62 dit voorbehoud had uitgebreid in het algemeen tot: „bij de wet bepaalde uitzonderingen". Zooals het er nu stond, was een conservatief wetgever van de toekomst practisch volkomen bevoegd het hooren van den Volksraad geheel uit te sluiten. Van tweeën één: of het geval was spoedeischend en dan — luidde sprekers conclusie — kon het vallen onder de spoedeischende gevallen, die ook hij wilde uitsluiten, of het was niet spoedeischend en dan kon hij niet inzien, waarom het niet gewenscht zou zijn, door den Volksraad advies te doen uitbrengen.

Evenals de Heer Marchant zag spreker voorbij, dat er naast

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 487.

gevallen van spoedeischenden aard gevallen waren, bij de wet bepaaldelijk als zoodanig aan te wijzen, waarin uit den aard van het onderwerp zelf of in verband met de zich daarbij voordoende omstandigheden de ratio eener uitzondering voortvloeide, hoezeer het beginsel zelf in het algemeen daarbij intact bleef. De Heer Dresselhuys deponeerde echter op het bureau van den Voorzitter der Kamer alsnog een door hem en een tiental van zijne partijgenooten onderteekend amendement, strekkende tot invoeging in het Regeeringsvoorstel, na het woord: „uitzonderingen", van de woorden: „voor gevallen van spoedeischenden aard".

Een oogenblik stond genoemde afgevaardigde verder nog stil bij de door den Heer Van Rijckevorsel reeds in den breede besproken woorden: „organen, bedoeld in het vorige lid", waarin ook hij op dezelfde gronden ongeveer een leemte zag, die verduidelijking eischte. Overigens bestreed de Heer Dresselhuys terecht het voorstel van zijn medeafgevaardigde Marchant, om het verzoek in zake het hooren van den Volksraad te doen uitgaan van de Tweede Kamer. „Dat lijkt mij" — voerde hij aan — „een zeer besliste achteruitgang". „De Heer Marchant merkte op" — zeide spreker — „dat het zeer wel mogelijk is, dat, nadat de Volksraad over een zeker wetsontwerp is gehoord, de Regeering in Nederland aan de Kamer een wetsontwerp voorlegt, dat een geheel ander karakter heeft. Maar dat zal ook gebeuren wanneer de Regeering op het laatste oogenblik met een Nota van wijzigingen komt, of de Heer Marchant bij de openbare behandeling een zeer ingrijpend amendement indient. Het is hier evenals bij den Raad van State: het lichaam wordt in een zekere phase gehoord en wat daarna komt blijft buiten het verhoor. Er zou over zijn te praten om den Volksraad te hooren over ingrijpende wijzigingen, maar wanneer dat alleen zou kunnen geschieden op verzoek van de Tweede Kamer zou dit beteekenen, dat de Volksraad alleen werd gehoord indien de Tweede Kamer bij de openbare behandeling zijn advies wil vragen. Dan zou dus niet kunnen plaats hebben de gelukkige practijk van thans, dat wij de Staatsbegrooting voor Nederlandsch-Indië krijgen, nadat die in den Volksraad is behandeld". „Voor mij" — verklaarde spreker — „is de beteekenis van den Volksraad niet, dat wij in geval van twijfel ons kunnen wenden tot dit lichaam om advies, maar dat de Volksraad ons leert twijfelen; dat de Volksraad zelf de fouten aanwijst, zoodat wij,

als wij de zaak hier krijgen, de quaesties als quaesties voor ons zien".

„Dat is de beteekenis en de invloed van den Volksraad en juist daarom stel ik zijn advies op zoo hoogen prijs", — ging de Heer Dresselhuys voort. „Indien wij dat moesten opofferen voor een hooren van den Volksraad indien de Tweede Kamer bij de behandeling van een wetsontwerp daartoe besluit, dan zouden wij en zou ook de Volksraad zelf er op achteruitgaan. De Heer Marchant zegt: nonsens. Hij zal die vriendelijke uitdrukking straks nader duidelijk kunnen maken. Voorloopig vind ik zijn amendement volkomen nonsens, maar ik heb die uitdrukking niet gebruikt. Wanneer de Heer Marchant dat voorstelt, waarom moet dat verzoek dan alleen kunnen uitgaan van de Tweede Kamer en waarom moet dan aan de Eerste Kamer dat prerogatief worden onthouden? In den gedachtengang van den Heer Marchant is de Eerste Kamer er niet meer, maar in mijn gedachtengang, en in dit stadium van de Grondwetsherziening, is de Eerste Kamer er nog wel. Maar, hoe dit zij, een hooren van den Volksraad alleen te doen uitgaan van de Tweede Kamer, zou een achteruitgang zijn voor ons en voor den Volksraad en ook voor de Grondwet, zooals de Heer Van Rijckevorsel terecht opmerkt. De Heer Van Rijckevorsel zou die uitdrukking niet gebruiken, maar wij zouden dan in de Grondwet nonsens schrijven".

Weinig vriendelijker was de ontvangst van het denkbeeld van den Heer Marchant aan andere zijden.

De anti-revolutionnaire afgevaardigde Dr. Scheurer verklaarde niet zonder reden [1]), dat het hem niet duidelijk was, hoe in het stelsel-Marchant de zaak zou moeten loopen. „Moet" — vroeg hij o.m. — „wanneer een wetsontwerp in openbare behandeling komt, de Kamer eerst nog bij meerderheid van stemmen beslissen of advies gevraagd zal worden, ja dan neen, of gaat het vanzelf? Is er een besluit genomen, dat bij alle wetsontwerpen, die in de Kamer komen, direct door den Voorzitter advies wordt gevraagd namens de Kamer aan den Volksraad? Of, zooals ik reeds zeide, moet eerst bij meerderheid van stemmen uitgemaakt worden of advies gevraagd zal worden? Indien het laatste het geval is, kunnen er vreemde dingen gebeuren want het amendement zegt:

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 489.

„„Voorstellen van wet, deze gebieden betreffende, komen niet in beraadslaging bij de Staten-Generaal voordat aan de aldaar gevestigde vertegenwoordigende organen gelegenheid is gegeven hun te dienen van raad". Nu besluit de Kamer bij voorbeeld eens om dat advies niet in te winnen, dan mag natuurlijk dat ontwerp ook niet verder behandeld worden en gaat het natuurlijk weer terug naar het Departement. Ik kan mij niet voorstellen, dat de heer Marchant dat bedoeld heeft, maar heel duidelijk was hij niet, toen hij op dit punt het amendement toelichtte."

„Nu heeft" — ging de Heer Scheurer voort — „de heer Marchant dit amendement toegelicht en gezegd, dat dat verzoek van de Kamer noodzakelijk was, omdat de Kamer geen zekerheid had, dat, wanneer het den gewonen gang ging, gelijk de Regeering heeft voorgesteld, de Kamer in kennis zou worden gesteld met het advies".

„Mijnheer de Voorzitter" — vroeg spreker — „hoe stelt de heer Marchant zich de behandeling van een wetsontwerp in den Volksraad dan voor? Deze geschiedt toch in openbare behandeling, ook in den Volksraad. De geheele behandeling is dus opgeteekend in de Handelingen van den Volksraad en wij kunnen dus uit die stukken voldoende op de hoogte worden gesteld met alles, wat over het wetsontwerp in den Volksraad is gesproken. Dus de onderstelling, dat wij onkundig zouden blijven wanneer de Regeering advies vroeg van den Volksraad, is mij ten eenenmale een raadsel".

Was de Heer Marchant met zijne geheele oppositie tegen artikel 62 ver van gelukkig geweest, de wijze, waarop hij zich trachtte af te maken van zijne bestrijders, verzwakte zijn positie nog meer.

Na zijne sympathie te hebben uitgesproken met de in het amendement-Van Rijckevorsel c.s. voorgestelde gewijzigde lezing, gaf hij te kennen [1]), ter zake van het hooren van den Volksraad in Indië gaarne nadere inlichtingen te willen ontvangen van de Regeering en Haar bezwaren te willen vernemen tegen zijn amendement, immers de bezwaren, welke daartegen waren aangevoerd door de sprekers, die aan het woord waren geweest, kon hij „moeilijk ernstig opnemen". In de eerste plaats — vroeg spreker —

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 495.

waarom mocht de Volksraad niet adviseeren aan de Staten-Generaal, waarom mocht hij dat alleen aan de Regeering doen? En als de Staten-Generaal daartoe bevoegd werden verklaard dan moest gezegd worden, wèlke tak daarvan het verzoek moest overbrengen. Waar het wetsontwerp het eerst inkwam bij de Tweede Kamer, moest natuurlijk deze dat zijn. Zooals de Heer Marchant zich de zaak voorstelde, zou door den Voorzitter van dat lichaam in overweging moeten worden gegeven, om krachtens het desbetreffende voorschrift van de Grondwet daarover advies te vragen aan den Volksraad. Wat was daartegen?

Dat wel het een en ander hiertegen was, werd aanstonds duidelijk gemaakt. De antwoorden van den Heer Marchant gaven trouwens al te zeer blijk, dat ook hijzelf dit gevoelde. Aan het eind van zijn verweer beperkte hij zich tot de verklaring, dat hij de bezwaren, die tegen zijn amendement waren ingebracht, had weersproken. Hij wachtte nu alleen af, of de Regeering „concrete bedenkingen" in het midden zou brengen.

Alvorens echter de Regeering aan het woord zou komen, was het vooreerst de antirevolutionnaire afgevaardigde Dr. Rutgers, die van staatsrechtelijk en van practisch standpunt het onderwerp nader in beschouwing nam [1]).

Komende tot het voorstel-Marchant, om den Volksraad tot adviseur van de Staten-Generaal, niet van de Regeering te maken, verklaarde de Heer Rutgers, dat het in de eerste plaats hem onpractisch leek om dien weg op te gaan, omdat men dan, naast en na het hooren van den Volksraad door de Regeering, kreeg een afzonderlijk hooren door de Staten-Generaal.

„Dat lijkt mij" — vervolgde spreker — „ook niet in overeenstemming met de plaats van den Volksraad, zooals die in het Regeeringsreglement is geregeld. De Volksraad is in de eerste plaats een instituut, dat de Indische Regeering van advies moet dienen en uit die plaats vloeit niet voort het dienen van advies aan de Staten-Generaal in Nederland. Ook met de plaats van de Nederlandsche Staten-Generaal schijnt mij het vragen van dit advies niet in overeenstemming. Wanneer de Staten-Generaal een bepaald advies wenschen, kunnen zij den gewonen weg volgen en de Regeering verzoeken dat advies in te winnen en over te leggen.

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 496.

Het gebeurt herhaaldelijk, dat de behandeling van wetsontwerpen wordt uitgesteld totdat men kennis kan nemen van een of ander stuk. Het is zelfs gebeurd, dat voorgesteld werd een wetsontwerp aan te houden totdat de Volksraad in staat zou zijn geweest, daarvan kennis te nemen. De Kamer moet evenwel niet rechtstreeks naar buiten adviezen vragen. Het voorstel van de Regeering laat de algemeene constitutioneele plaats van Regeering, Kamer en Volksraad ongerept en daaraan geef ik de voorkeur boven het voorstel van den heer heer Marchant".

Bovendien zou — naar de Heer Rutgers nog opmerkte — het voorstel in tal van gevallen een niet onbelangrijke vertraging medebrengen, ook waar die niet wenschelijk was, waarbij zich nog aansloot een ander practisch bezwaar, nl. dat volgens het amendement-Marchant, ook in verband met diens mondelinge toelichting, de Volksraad moest zijn gehoord over het ontwerp in den vorm zooals de Regeering het zou aanbieden aan de Staten-Generaal. „De redactie der Regeering daarentegen" — betoogde spreker — „schrijft voor, dat de Volksraad ter zake moet zijn gehoord. Wanneer nu de Regeering den Volksraad over een ontwerp hoort en deze zich met het ontwerp niet vereenigt maar der Regeering een anderen vorm in overweging geeft en de Regeering daarna het ontwerp (wijzigt) in den zin van dat advies, dan is aan het Grondwettelijk voorschrift volgens de redactie der Regeering voldaan en dan is het inderdaad overbodig, den Volksraad nog eens te hooren.De uitdrukking der Regeering, dat de Volksraad ter zake moet zijn gehoord, doet aan de zaak volkomen recht wedervaren. In welk stadium en in welken vorm de voornemens der Regeering waren op het oogenblik, dat Zij den Volksraad hoorde, is niet essentieel. De zaak moet dus niet worden geregeld op de wijze van het amendement van den Heer Marchant".

De Katholieke afgevaardigde Mr. Van Rijckevorsel deed als zijn hoofdbezwaar alsnog kennen [1]), dat de Heer Marchant in een monument, als de Grondwet was, wilde introduceeren een rechtstreeksch advies aan de Staten-Generaal, hetgeen absoluut niet in harmonie was met het bestaande. Spreker liet niet na, inderdaad zijne verwondering uit te drukken over het feit, dat een architect van zoo groote ervaring iets dergelijks voorstelde. „Er zijn" — merkte hij op — „wel onervaren architecten, die zulke

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 498.

dingen aan monumenten doen, maar dat zijn menschen, die revolutiebouw maken. Ik geloof, dat de ervaren architect de Heer Marchant ditmaal geen gelukkige hand heeft gehad."

De mededeeling van den Voorzitter, aan het einde der vergadering van 16 November, dat de Heer Marchant ook namens zijne medevoorstellers het door hem ingediende amendement op paragraaf 24 (artikel 62) introk, bewees, dat die afgevaardigde er tevens van had afgezien, „concrete bedenkingen" van de Regeering af te wachten.

Wijziging van den vorm van art. 62. Van Rijckevorsel. Minister Binnenl. Zaken.

Dat het artikel, ofschoon in substantie onveranderd, ten slotte in eene gewijzigde rangschikking van de daarin vervatte bepalingen kracht van wet heeft verkregen, was het gevolg van het reeds vermeld amendement-Van Rijckevorsel c.s., dat door dien afgevaardigde in de vergadering der Tweede Kamer van 16 November was toegelicht [1]).

Terugkomend op de bij de bespreking van artikel 1 der Grondwet door hem en zijne medestanders aanbevolen, door de Kamer aanvaarde vervanging van andere aanduidingen der overzeesche gewesten door de opsomming van de drie namen Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, constateerde de Heer Van Rijckevorsel, dat in artikel 62 die enumeratie vier malen zou moeten voorkomen, wat zeker niet fraai zou zijn. Bij nadere bestudeering was men echter tot de conclusie gekomen, dat de volgorde der alinea's eigenlijk niet logisch was. Terwijl toch in de eerste twee alinea's de bevoegdheden van den Nederlandschen wetgever waren geregeld, kwam pas in de vierde alinea het voorschrift voor omtrent raadpleging van het vertegenwoordigend lichaam in de kolonie over bij dien wetgever in behandeling komende koloniale wetsontwerpen. Als derde alinea stond in de Regeeringsredactie daartusschen de bepaling, dat, onverminderd wat in de vorige leden was vastgesteld, de wetgeving overigens werd overgelaten aan aldaar gevestigde organen, een voorschrift dus, waarop de autonomie in de koloniën was gebaseerd. Het was duidelijk, meende spreker, dat omzetting van de alinea's 3 en 4 logischer was, waarmede bereikt zou worden, dat in hun amendement de opsomming van de namen slechts tweemaal voorkwam.

Inderdaad moest, zoo eenigszins mogelijk, een zoodanige vier-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 483.

malige opsomming van de namen der gebiedsdeelen vermeden worden, wat door de aanbevolen plaatswisseling op aannemelijke wijze kon geschieden. De opmerking evenwel, dat in het Regeeringsvoorstel een weinig logische volgorde der alinea's bestond, was niet onvoorwaardelijk te beamen. Bij de keuze van die volgorde had het op zichzelf niet minder juiste denkbeeld op den voorgrond gestaan, eerst de regeling der wetgeving zelve in haar geheel weer te geven en daarna te doen volgen het bijzondere wetsvoorschrift van de vierde alinea betreffende raadpleging van den Volksraad bij de toepassing van die regeling. Welke van de twee rangschikkingen men verkoos, was een kwestie van smaak; verdedigbaar waren zij beide, de laatste in beginsel misschien nog meer dan de eerste. Gegeven echter het feit, dat de Kamer enumeratieve omschrijving van de overzeesche gebiedsdeelen had aanvaard, was voor een behoorlijke redactie van het artikel de aangegeven omwerking bezwaarlijk te ontgaan.

Van de zijde der Regeering ontmoette het amendement Van Rijckevorsel c.s. dan ook geen bezwaar, zoomin wat betrof de verplaatsing der bepalingen van het artikel als wat aanging de in de bewoordingen van de bepalingen aangebrachte wijzigingen, zij het al dat, gelijk in de vorige bladzijden is opgemerkt, ook die wijzigingen niet alle zonder voorbehoud verbeteringen mochten heeten.

De Minister Ruys de Beerenbrouck verklaarde [1]) de beslissing gaarne aan de Kamer over te laten. Door de voorstellers zelve was trouwens erkend [2]), dat de door hen voorgedragen veranderingen redactie-wijzigingen waren, die niet strekten om geheel iets anders tot stand te brengen dan de Regeering wenschte.

Artikel 62, zooals het werd aangenomen.
Van Rijckevorsel. Gerretson. Scheurer.

Het amendement van de Heeren Van Rijckevorsel, Gerretson en Scheurer, ingevolge waarvan artikel 62 zou komen te luiden als volgt:

„De staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen wordt, op de wijze bij de wet te regelen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied gehoord.

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 504.
[2]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 498.

„Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao overgelaten aan aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden",

werd daarop zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Artikel 62bis G.W.

Zonder debat werd vervolgens op dezelfde wijze aangenomen artikel 62bis van het Regeeringsontwerp van den volgenden inhoud:

„De verordeningen, vastgesteld door de in het laatste lid van het vorige artikel bedoelde organen, kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij de wet worden vernietigd.

„Zoodanige verordeningen kunnen door den Koning worden geschorst op de wijze bij de wet te bepalen."

Afvaardiging van Volksraadsleden naar de Staten-Generaal.
Marchant.
Dresselhuys.
Gerretson.
Scheurer.
Van Rijckevorsel.
Minister Binnenl. Zaken.

De behandeling van de op de overzeesche gebiedsdeelen betrekking hebbende voorstellen tot wijziging der Grondwet zou hiermede ten einde zijn gekomen, ware het niet dat de Heer Marchant met enkele zijner partijgenooten — daarbij opnieuw zich plaatsend achter de Indische Herzieningscommissie — op 18 November een gewijzigd amendement hadden ingediend, strekkende tot toevoeging aan artikel 94 der Grondwet, betreffende de verhouding der hoofden van de ministerieele departementen tot de Kamers der Staten-Generaal, van het navolgende vierde lid:

„Het vertegenwoordigend lichaam in Nederlandsch-Indië, in Suriname en in Curaçao kan aan een of meer zijner leden opdragen, de belangen van het gebied voor te staan in de vergaderingen der Staten-Generaal bij de behandeling van onderwerpen rakende die belangen".

Op de gevaren van een zoodanige vertegenwoordiging bij de Wetgevende Macht in Nederland is in de vorige bladzijden, bij de algemeene bespreking van het Verslag der evenvermelde Commissie, bereids met een enkel woord gewezen. Na eene inleidende beschouwing omtrent de middelen, welke „aan het Indische volk invloed (konden) verzekeren op den gang van zaken in de Vergadering, waar de wetten, die zijn maatschappelijk leven beheer-

schen, worden behandeld", vestigde in de vergadering der Tweede Kamer van 6 December 1921, bij zijne toelichting van bovenstaand amendement, genoemde afgevaardigde de aandacht op het eenige middel, dat naar zijne meening daartoe overbleef: verleening aan den Volksraad van de bevoegdheid om, indien in de Kamer onderwerpen werden behandeld van overgroot belang voor Indië, tijdelijke afgevaardigden te zenden naar de Vergadering, die aldaar een adviseerende stem zouden hebben. Dan kon, „het Indische volk" zich daar laten hooren [1]).

Was dat nu overbodig — vroeg spreker — omdat in het ontwerp-Grondwet, voor zooveel reeds aangenomen, was nedergelegd, dat de organen van Indië zullen worden gehoord over wetsontwerpen, die bij de Kamer worden ingediend? Hij antwoordde ontkennend.

„Waar we hier behoefte aan hebben" — betoogde de Heer Marchant — „is, dat hier gehoord wordt de levende stem van degenen, over wier belangen wordt gehandeld. Men denke zich eens in den psychischen toestand van het Indische volk, dat hier in deze vergadering zijn belangen ziet behandelen, waarvan de levensbelangen worden beslist in deze Vergadering en dat niettemin datzelfde volk zich niet in deze Vergadering mag laten hooren, zelfs niet met een adviseerende stem! Men keere den toestand eens om en stelle zich eens voor, dat de belangen van Nederland zouden voorzien worden bij wetgevende maatregelen, die in Indië getroffen werden, zonder dat men daaraan kon medewerken. Het valt zoozeer in het oog" — verklaarde met zekere vrijmoedigheid de spreker — „hoe onrechtvaardig en onmogelijk dat zou zijn, dat ik hier de opmerking hoor, dat het geen vergelijking is".

Elke vergelijking gaat mank, zeide de Heer Marchant. „Maar de positie, waarin Nederland zou zijn, indien in Indië de Nederlandsche belangen bij de wet werden geregeld door een bevolking, waarmede wij niet in rechtstreeksch contact zouden zijn, zonder onze medewerking, zonder zelfs onze adviseerende stem te kunnen doen hooren, zou in de omgekeerde verhouding precies dezelfde zijn als waarin het Indische volk verkeert tegen deze Vergadering."

„De ervaring leert, men heeft dit telkens duidelijker ingezien", — verkondigde alsnog de woordvoerder der vrijzinnig-democra-

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 874.

tische fractie — „dat deze Vergadering meer en meer onbevoegd wordt om te oordeelen over de Indische belangen. Er is ten slotte niemand meer, die dat tegenspreekt".

Het was een zoo natuurlijk en begrijpelijk verlangen van het Indische volk, dat men „de levende stem" daarvan in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging zou hooren, dat de Heer Marchant zelfs niet zich kon voorstellen, dat de Vergadering zou weigeren aan dien wensch te voldoen.

„De heer Troelstra" — zeide hij — „maakt de opmerking, wat verstaat gij onder het Indische volk? Het spreekt vanzelf, dat wij te aanvaarden hebben het vertegenwoordigend lichaam zooals dat op het oogenblik is; iets anders is er niet. En nu is die Volksraad, zooals hij op het oogenblik wordt samengesteld, niet een lichaam, dat gevormd wordt op de wijze zooals wij „„naar onze democratische inzichten" dat het wenschelijkst zouden achten. Maar dit staat vast, dat de Volksraad het eenige vertegenwoordigende lichaam is; men moet dit wel bevoegd verklaren. Intusschen zal geleidelijk de samenstelling van dat lichaam zoodanig veranderen, dat het meer en meer een Volksvertegenwoordiging zal worden in den eigenlijken zin. Een ander middel om uit Indië menschen hier te doen hooren van hen, die het land kennen en meeleven met de bevolking, is er eenvoudig niet; men dient te accepteeren wat men heeft."

De tegenwerping zou voor de hand hebben gelegen, dat waar de leden van het vertegenwoordigend lichaam, hetwelk, naar de eigen verklaring van den Heer Marchant, men had te aanvaarden, dat het land kende en meeleefde met de bevolking en dat ten overvloede al meer aan werkelijk democratische inzichten zou beantwoorden, — dat waar de leden van een zoodanig lichaam in de gelegenheid waren, niet alleen om schriftelijk via den Volksraad hunne inzichten te openbaren, maar ook om in dien Raad in de ruimste mate hun „levende stem" te doen hooren, die in de gedrukte handelingen van den Raad allerwegen bekendheid krijgt, aan een maatregel, als door dien afgevaardigde bepleit, geen redelijke behoefte meer kon bestaan. Anders evenwel de gedachtengang van den spreker, die, mogelijk om die tegenwerping te ondervangen, deed volgen: „Men zou, indien men op dien grond mijn amendement wenschte af te wijzen, moeten zeggen: Omdat de Volksraad nog niet is de vertegenwoordiging, zooals wij die

zouden wenschen, geven wij het Indische volk niet de gelegenheid zich hier te laten hooren." Dat kon men toch niet bedoelen, merkte de Heer Marchant op.

Zou nu de aanvaarding van zijn voorstel ten gevolge hebben, dat men hier in de Kamer kreeg een zeker Indisch milieu, dat als het ware hier blijvend zou worden gevestigd? De Heer Marchant geloofde er niets van. Men kreeg toch, wanneer de Volksraad dit wenschte, een deputatie voor de enkele gelegenheid, dat een bepaald onderwerp hier in behandeling was en daarmede was het uit. En weliswaar waren er toevallig in den laatsten tijd nogal eenige belangrijke wetsontwerpen, Indië betreffend, in de Tweede Kamer ter sprake geweest. Maar de regel was — verklaarde die afgevaardigde, wien blijkbaar in het vuur zijner rede het feit van de jaarlijksche begrootingsbehandeling in de beide lichamen der Staten-Generaal ontging —, dat hier geene wetsontwerpen van dien aard in elk zittingsjaar behandeld werden. Het was dus best mogelijk, dat een jaar zou voorbijgaan, waarin men die Indische heeren hier niet zou zien verschijnen, maar dat men aan het Indische volk zou kunnen ontzeggen om zich in de Staten-Generaal te laten hooren, dat kon hij voorshands niet aannemen.

De leider der liberale fractie Mr. Dresselhuys schaarde in het wezen der zaak zich naast zijn vrijzinnig-democratischen ambtgenoot. Met verschillende zijner partijgenooten te zamen was door hem op het oorspronkelijke amendement van den Heer Marchant een subamendement voorgesteld, tot opneming strekkend van de zinsnede: „volgens regels bij de wet te stellen aan een of meer tijdelijke afgevaardigden." Daaruit bleek, dat zij, „dadelijk sympathiek stonden tegenover het voorstel als zoodanig".

„Vandaar" — zeide de Heer Dresselhuys, na een korte aanbeveling van de zaak [1]) — „dat het denkbeeld, dat leden van den Volksraad hier zouden komen, die de zaken kennen, die zelf aan de beraadslagingen in Indië hebben deelgenomen en die de ware beteekenis van de voorstellen van den Volksraad kennen, voor mij in hooge mate aantrekkelijk is".

Intusschen ontveinsde spreker zich de vrees niet, dat door degenen, die bezwaar hadden tegen het amendement, al aanstonds opmerkingen daartegen gemaakt zouden worden, die zijns inziens

[1]) Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 876.

moeilijk konden worden weerlegd. De wijze, waarop de afvaardiging zou plaats vinden, hoevele personen zouden worden afgevaardigd, hoe de afgevaardigden hier zouden verschijnen, of zij hier constant zouden zijn dan wel voor speciale onderwerpen, dat alles zeide het amendement niet. De Heer Marchant verwachtte, dat de Volksraad niet voortdurend van dat recht gebruik zou maken, maar terecht merkte de spreker op, dat die Raad zich ook op een ander standpunt zou kunnen stellen en zou kunnen wenschen hier permanent één of meer van zijne leden te hebben, om onderwerpen, het Indisch Regeeringsbeleid rakende, te behandelen. Zulke onderwerpen waren er dikwijls; er ging haast geen maand voorbij, dat men niet een of ander wetsontwerp kreeg, dat Indië betrof, al was het maar een suppletoire begrooting.

Bovendien — vervolgde de Heer Dresselhuys — rezen er tal van vragen. Wie, bij voorbeeld, zou het betalen? Zou het recht feitelijk onbeperkt zijn en op welke wijze zouden de leden van den Volksraad van het recht gebruik kunnen maken?

De onderteekenaars van het subamendement wenschten daarom thans alleen in beginsel beslist te zien, dat de afvaardiging zou kunnen geschieden maar daarbij de reserve willen maken, deze zaak later bij de wet uit te werken. Tot betere aansluiting aan het voorstel-Marchant brachten zij overigens een geringe wijziging in hun subamendement aan.

Met recht had men mogen vragen, of bij het hooren van het pleidooi van zijn liberalen bijstander aan den Heer Marchant niet de bede om bewaring tegen zijne vrienden te binnen moest zijn gekomen. Een veel ernstiger vraag evenwel ware deze geweest, hoe de Heer Dresselhuys en zijne medestanders zelfs maar in beginsel partij konden kiezen voor opneming, en dit nog wel in de Grondwet, van een instituut, waaraan zoovele en zoo groote bezwaren verbonden waren als waarvan hun leider zelf zich bewust bleek te zijn.

Met dien twijfelachtigen steun van liberale zijde eindigden ook de betuigingen van instemming.

De alsnu aan het woord komende afgevaardigde Dr. Gerretson begon met het beroep te wraken, dat de Heer Marchant, klaarblijkelijk om aan rechtsche zijde steun te vinden, alsnog gedaan had op den wijzen en grijzen voormaligen leider der Christelijk-

Historische staatkundige partij Jhr. Mr. de Savornin Lohman, van wiens bijval in deze hij zich overtuigd zou hebben geacht.

Met eene verwijzing naar hetgeen de laatste jaren ten aanzien van Indië en de belangstelling hier te lande in Indische aangelegenheden hadden opgeleverd, verklaarde spreker het begrijpelijk, dat men, hoe sympathiek ook staande tegenover de idee van het amendement-Marchant, om principieele en practische redenen haar niet kon aanvaarden.

Vooral viel te wijzen op het feit, dat men thans reeds in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging geen wet, Indië rakend, meer zou kunnen aannemen, zonder dat Indië was gehoord. In het licht van die grondwettelijke bepaling moest men de zaak bezien.

De kennismaking met de Indische adviezen en adviseurs in den Volksraad deed bovendien nog dien afgevaardigde met weinig instemming tegenover het voorstel staan.

„Wat ter wereld" — vroeg verder de Heer Gerretson — „hebben wij hier aan een vertegenwoordiging van „„een of meer leden"? Wij krijgen dan hier een herhaling van den strijd in het vertegenwoordigend lichaam in Indië. Minstens zouden wij zeker vier of vijf adviseurs moeten hebben. Wat nut ons dit nu? Zal het ons tot helderder inzicht brengen? Allerminst! Het zal eer velen onzer afhouden van meer ernstige eigen vóórstudie, om het dan op dien woordenstrijd hier te laten aankomen. Met allicht nog triester resultaat! Want bij gemis van eigen inzicht, gegrond op kalm overleg na lezing van wat de Volksraad en de Indische pers en de eigen pers ons bieden, zal allicht de handigste, de welsprekendste, de meest gevatte dier afgevaardigden hier het pleidooi ook voor dit Parlement winnen".

„Mijne nuchtere en practische vraag" — ging Dr. Gerretson voort — „is deze: hoe zullen die één of meer afgevaardigden van het Indische vertegenwoordigende lichaam hier de belangen van hun gebied voorstaan telkens bij de behandeling van onderwerpen, die belangen rakende? Ik begrijp niet, wat de heer Marchant daarover heeft gezegd: af en toe, wanneer hier belangrijke Indische onderwerpen aan de orde komen, zal de Volksraad enkele afgevaardigden daarvoor naar Holland zenden. Het belangrijkste punt, dat ieder jaar terugkomt echter, is de Indische begrooting. Die afgevaardigden zullen dus reeds bij het afdeelingsonderzoek

van die begrooting hier moeten zijn, want daarin is het zwaartepunt gelegen. Daar worden de eerste pleidooien gehouden, die worden neergelegd in het Voorloopig Verslag, waarop de Regeering moet antwoorden. Die afgevaardigden zullen dus een soort wandelleeraren moeten zijn, of er zullen er steeds vijf moeten zijn voor het afdeelingsonderzoek. Zij moeten dan wachten tot de Memorie van Antwoord is ingekomen en de behandeling in deze Kamer plaats heeft. Vervolgens moeten zij bijwonen het afdeelingsonderzoek van den Senaat en de openbare behandeling aldaar. Dat vordert vele weken ,ja maanden. Gaan ze dan terug, om bij een volgend onderwerp, Indië betreffende, dezelfde reis te doen, vice versa? Dan zal het wel zoo gaan — waarop in 1916 al is gewezen, maar waartegen de heer Marchant nu is opgekomen, — dat die Indische specialisten hier blijven wonen, maar dan verliezen zij het contact met Indië en zijn ze weldra even wijs als ieder hier te lande in of buiten het Parlement, die zich van hier uit op de hoogte blijft stellen. Maar wanneer zij hier moeten zijn bij de behandeling van de Indische begrooting, die soms wel eens pas in Februari of in Maart afgeloopen was, en zij vertrekken daarna, om weer terug te keeren bij de behandeling van een ander ontwerp, zooals bijv. het Djambi-ontwerp, dat voor Indië van veel belang is, dan zullen die afgevaardigden, steeds vice-versa reizende, te veel onderweg zijn om het Indische leven mee te blijven leven.

„Dus wanneer zij komen als deputatie uit Indië, zijn zij veel te lang uit Indië; blijven zij hier wonen dan verliezen zij het rapport met Indië."

„Mijnheer de Voorzitter", — met deze woorden besloot de Heer Gerretson zijn betoog — „dit alles overwegende, meen ik voorshands dat de ons in het amendement-Marchant aangewezen weg, hoe goed ook door dezen spreker bedoeld, weinig aanbevelenswaardig is en ter bereiking van het beoogde doel eer kwaad dan goed is te noemen".

Niet gunstiger was het oordeel van Dr. Scheurer, den woordvoerder der antirevolutionnaire Kamerfractie. Aan de geopperde bedenkingen voegde deze spreker o.m. het volgende toe [1]: „Begrijp ik de redeneering goed, dan wordt daarmee bedoeld een voorlichting overeenkomstig de inzichten van de meerderheid.

[1] Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 878.

Maar zelfs al zou men in den Indischen Volksraad een vertegenwoordigend lichaam van die absolute beteekenis mogen zien — en wel geen verstandig mensch zal zich aan die ongerijmdheid wagen — dan nog zal men mij moeten toegeven, dat het toch bijzonder vrijmoedig is, in den uitslag van de eindstemming, die vandaag in dezen, morgen in dien zin kan uitvallen, per se de stem te willen zien van het „Indië", waarmee de Herzieningscommissie in haar verslag zoo lustig schermt, wanneer dat in haar kraam te pas komt".

Met recht zouden de Staten-Generaal mogen vorderen, zeide spreker, van eenzijdigheid verschoond te blijven en zoowel het vóór als het tegen met het levende woord te hooren herhalen. Bovendien was de afstand van Indië tot Nederland groot en — de ondervinding leerde het aan bijna iederen Indischman — de toetsing aan Westersche toestanden en denkbeelden werkte in vele gevallen met verrassend effect. De ijverige kampvechter voor een beginsel of maatregel, die daar ginds met de meerderheid in den Volksraad hem voortreffelijk voorkwam, werd hier vaak in korten tijd in zijne overtuiging geschokt. De scherper afgeteekende maatschappelijke vormen en indrukken in het Westen verdrongen vaak al gauw wat in het Oosten onfeilbaar werd gedacht. „Zal nu" — vroeg de Heer Scheurer — „de afgevaardigde, die met volle instemming zee koos als vertegenwoordiger van de meerderheid, hier in de Staten-Generaal onder die omstandigheden tegen zijne nieuwe overtuiging in aan het Indische vaandel trouw moeten blijven? Zal hij, gedachtig aan zijn mandaat, in deze Vergadering moeten verkondigen en verdedigen wat hij zelf niet meer gelooft? De goede trouw tegenover zijne lastgevers zou het vorderen; de goede trouw tegenover de Staten-Generaal en tegenover zichzelf zou het verbieden".

Wijzende op hetgeen in dat opzicht bij zoo veelzijdige wetsvoorstellen als die der Indische begrooting zich jaarlijks zou kunnen voordoen en op de noodzakelijkheid, waartoe men ondanks de groote kosten al spoedig zou komen, om de deputatie steeds uit te breiden, terwijl inmiddels weer andere belangrijke voorstellen de vertegenwoordigende lichamen in Indië, Suriname en Curaçao zouden hebben gepasseerd, besloot Dr. Scheurer met de vraag, of het, welbeschouwd, dan maar niet beter zou zijn.... die lichamen te verplaatsen naar Den Haag. De verbinding met de Staten-

Generaal zou er haar volheid mee hebben bereikt; de algemeene verbijstering bij de Staten-Generaal, naar hij vreesde, ook.

„Mijnheer de Voorzitter", — verklaarde spreker — „wanneer ik hier ooit een bedenkelijk voorstel op koloniaal gebied de revue heb zien passeeren, is het wel dit. Wanneer de Indische Herzieningscommissie over de consequenties van het denkbeeld rijp had nagedacht, zou zij, ik ben er zeker van, de eerste zijn geweest om — de staatsrechtelijke bezwaren nog daargelaten — de practische onbruikbaarheid van haar voorstel in te zien."

Het Katholiek Kamerlid Mr. Van Rijckevorsel stelde voorop, dat als hij den geachten voorsteller van het amendement wèl had begrepen, deze niet wenschte een vaste deputatie, een deputatie van blijvend karakter. Nu zou de Heer Marchant na het klemmend betoog van Dr. Gerretson wel tot het inzicht zijn gekomen, dat het veiliger was het subamendement van den Heer Dresselhuys over te nemen, omdat de zaak dan verder bij de wet zou worden geregeld en de Heer Marchant er bij zou kunnen zijn om te voorkomen, dat het een vaste deputatie zou worden.

Intusschen, ook dàn zou spreker zijn stem niet aan het amendement kunnen geven. Bij artikel 62 van de Grondwet had de Heer Marchant een, door spreker bestreden, amendement voorgesteld, dat rechtstreeksche adviezen van den Volksraad aan de Staten-Generaal beoogde. Het thans aanhangig amendement paste, naar zijne meening, nog veel minder in het systeem van de bestaande Grondwet, die geen dergelijk rechtstreeksch contact tusschen vertegenwoordigende lichamen van verschillend karakter kende. Een beroep op het parlementair initiatief, waarbij het inderdaad voorkwam, dat een lid van de Tweede Kamer in de Eerste Kamer optreedt, verklaarde de Heer Van Rijckevorsel terecht misplaatst.

Van de Regeeringstafel luidde het oordeel niet gunstiger. De Minister Ruys de Beerenbrouck ving zijne beschouwingen aan met de mededeeling, dat, zooals de Heer Marchant reeds bij interruptie had doen blijken, hij door overneming van het sub-amendement van den Heer Dresselhuys zijn eigen amendement wilde wijzigen. Intusschen meende de Regeering ook tegen dat gewijzigd amendement overwegend bezwaar te moeten maken. Het was

immers niet te ontkennen, dat de door Indië, Suriname en Curaçao aangewezen leden hier zouden spreken zonder dat hun eigen Regeering de gelegenheid zou hebben tegenover hunne meening de hare te stellen. Voor eene dergelijke semi-officieele behartiging was, naar de meening van spreker, naast de Koloniale Regeering en de in de Koloniën gevestigde vertegenwoordigende lichamen geen plaats. Vertegenwoordiging in Nederland van een lichaam, dat een deel uitmaakt van het wetgevend apparaat in Indië, zou naar het oordeel der Regeering een hoogst zonderlinge staatsrechtelijke figuur zijn.

De Heer Ruys de Beerenbrouck vroeg zich af, of daardoor niet geheel onnoodig een allengs zich verscherpende tegenstelling zou worden gevormd tusschen de Koloniale Regeering en het vertegenwoordigend lichaam aldaar, waardoor in de eerste plaats de positie van die Regeering zou worden verzwakt. Het beginsel was — niet ten onrechte — vooropgesteld, dat de zaken van Indië zooveel mogelijk in Indië zelf moesten worden beslist; daaraan echter zou bij aanneming van het amendement afbreuk worden gedaan. Daarenboven mocht de vraag worden gesteld, of de invloed van den Volksraad zelven niet ernstig zou worden geschaad. Spreker veroorloofde zich die vraag bevestigend te beantwoorden; het lag voor de hand, dat wanneer afgevaardigden van den Volksraad hier kwamen, het zwaartepunt van Indië naar hier werd verplaatst, en dat zou juist de Heer Marchant niet gewenscht achten.

„Wie legt" — vroeg de Minister — „aan de Staten-Generaal de meening van de Koloniale vertegenwoordigende lichamen voor? Dat kan niemand anders zijn dan de Regeering, dan de Minister van Koloniën, die de meeningen van den Volksraad en van andere vertegenwoordigende lichamen zoo noodig van een uiteenzetting van eigen inzichten kan doen vergezeld gaan en naar aanleiding van de ontvangen voorstellen en rapporten een oplossing kan geven, waarbij misschien grootendeels wordt te gemoet gekomen aan de bezwaren van den Volksraad".

„Verschillende geachte afgevaardigden", — vervolgde de Heer Ruys de Beerenbrouck — „die het amendement hebben bestreden, hebben er op gewezen, dat de leden van den Volksraad permanent in Nederland zouden moeten verblijven, dat van heen en weer reizen naar Indië geen sprake zou kunnen zijn, zoodat die

vertegenwoordiging uit de Indische atmosfeer zou geraken en van de Indische toestanden min of meer zou vervreemden. Op den duur zouden bovendien die afgevaardigden zich gaan beschouwen als de vertegenwoordigers van Indië in ons land, een centraal punt als het ware, waar men alle klachten en grieven zal aanbrengen. En juist met het oog op den Volksraad vraag ik of het gewenscht is, hier als het ware een kleineren Volksraad in het leven te roepen, die in de Nederlandsche Staten-Generaal zal zijn geïncorporeerd ten nadeele van den Indischen Volksraad, die toch het orgaan moest zijn waarvan de Regeering de wenschen en verlangens der bevolking verneemt."

„Mijnheer de Voorzitter" — met deze woorden besloot de Minister zijne rede — „als laatste argument nog dit, waarbij ik mij aansluit bij den geachten afgevaardigde den Heer Van Rijckevorsel. De Regeering heeft haar oorspronkelijk standpunt gewijzigd. Tengevolge van het overleg tusschen Regeering en Staten-Generaal is het hooren van de vertegenwoordigende lichamen over voorstellen van wet, Indië betreffende, in de Grondwet vastgelegd. Voor mij is dat een reden te meer om te zeggen, dat het zenden van leden van den Volksraad als afgevaardigden naar deze Vergadering volmaakt overbodig en nadeelig is daarenboven. Ik sluit mij dus gaarne aan bij die geachte afgevaardigden, die het amendement en het subamendement hebben bestreden."

De behandeling in tweeden termijn leverde geene nieuwe gezichtspunten op.

De daarop gevolgde stemming leidde tot verwerping met 39 tegen 29 stemmen.

C. Openbare behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De gedachtenwisseling met de Tweede Kamer over de in de Grondwetsherziening begrepen koloniale artikelen was hiermede afgeloopen. Voor de Regeering, die in het wezen der zaak haar denkbeelden zonder uitzondering aangenomen zag, mocht de uitslag geheel bevredigend heeten.

De behandeling in de Eerste Kamer, waar de openbare beraadslagingen een aanvang namen op 5 April 1922, gaf, wat die

artikelen aanging, in het algemeen eveneens van instemming blijk met de staatkundige richtlijnen, welke daarin afgebakend waren.

Bosch van Oud-Amelisweerd.

De eerste spreker, die dat terrein betrad, was de Heer Bosch van Oud-Amelisweerd [1]), die aan de Regeering hulde bracht o.m. voor de nieuwe vergezichten, welke voor het bestuur over en in Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao geopend waren.

Van Embden.

De vrijzinnig-democratische afgevaardigde Mr. Van Embden vond in de gedachtenwisseling in de Tweede Kamer aanleiding tot het stellen van een vraag met betrekking tot artikel 62bis in verband met artikel 62. Het laatste lid van artikel 62 sprak van organen, aan welke de regeling der inwendige aangelegenheden zou worden overgelaten. Voor den omvang dier autonomie was het kennelijk van veel belang — betoogde spreker terecht [2]) — dat vaststond, wat met dat woord „organen" was bedoeld.

„Bij de bespreking hiervan in de Tweede Kamer" — merkte genoemde afgevaardigde op — „hebben verschillende leden, de Heer Dresselhuys en andere, het woord: „„organen" geïnterpreteerd op zeer ruime wijze. De Regeering heeft dat niet weersproken. Een deskundig schrijver als Prof. Van Vollenhoven heeft in het Koloniaal Tijdschrift van Januari van dit jaar eveneens aan het woord: „„organen" een zeer ruime interpretatie gegeven: locale raden, regentschapsraden, desaraden, waterschaps- en landschapsraden, lichamen dus zelfs, die ten deele nog in het leven moesten worden geroepen [3]).

„Ook naar mijn bescheiden meening" — zeide spreker — „is deze ruime interpretatie zeer wenschelijk; zij behoort te worden toegejuicht en gehandhaafd. Maar nu valt over haar een gevaarlijke schaduw door de inkleeding van art. 62bis, dat, handelende over het vernietigingsrecht van den Nederlandschen wetgever tegenover sommige in Indië genomen beslissingen, eveneens bezigt het woord organen, onder verwijzing nog wel naar de in het vorige artikel bedoelde.

„Nu is — merkte de Heer Van Embden op — „ten aanzien van

---

[1]) Handelingen Eerste Kamer 1921/1922, blz. 625.

[2]) Handelingen Eerste Kamer 1921/1922, blz. 631.

[3]) Beschouwd in het licht der hiervóór weergegeven parlementaire wordingsgeschiedenis van artikel 62 was die „ruime" interpretatie gezocht. Intusschen kon het niet anders dan nuttig zijn, de Regeering op dit gewichtige punt te allen overvloede tot een uitdrukkelijke verklaring te nopen.

vernietiging bij de wet een ruime interpretatie natuurlijk niet bruikbaar. Dat vernietiging van de besluiten van de desa- provinciale- of waterschapsraden uitsluitend door den Nederlandschen wetgever zou mogen geschieden, is geen aannemelijk stelsel. Vandaar dat de Minister, gevraagd naar de draagwijdte van art. 62bis, in de Memorie van Antwoord aan deze Kamer heeft wenschen te kennen te geven, dat het woord: „„organen" van art. 52bis zeer eng moest worden opgevat. Maar — ongelukkigerwijze — heeft hij, ingevolge het formeele verband der beide artikelen en ten behoeve van art. 62bis, het te kennen gegeven ten aanzien van art. 62: „„De Regeering kan geenszins toegeven, dat de wetgeving door provincies en lagere gemeenschappen in art. 62, tweede lid, zou zijn inbegrepen en daarom ook valt onder art. 62bis. "

„Om de onvoorzichtige ruime redactie van artikel 62bis te verhelpen heeft" — voerde de Heer Van Embden aan — „de Regeering het kwaad teweeggebracht van zeer beperkt te gaan interpreteeren art. 62, daarmede in gevaar brengende de breede, vrijzinnige toemeting der autonomie, die ook de Regeering aan Indië wenscht te brengen. Waar zulk een beperkte uitlegging van art. 62 in strijd is met de opvatting, door vele leden in de Tweede Kamer te kennen gegeven en toenmaals door de Regeering niet weersproken, zou ik er prijs op stellen, dat de Minister thans zijn uitspraak verduidelijkte en te kennen gaf, dat hij, voor wat art. 62 betreft, de ruime interpretatie blijft aanvaarden. Mocht hij onverhoopt meenen, aan dit verzoek niet te kunnen voldoen, dan zou ik Zijne Excellentie de vraag willen stellen, op welke gronden hij dan de enge interpretatie van art. 62 zou meenen te kunnen baseeren."

„Weet de Minister" — hiermede besloot spreker zijn pleidooi — „dat vele vrienden van Nederlandsch-Indië, die gaarne een vrijen en vrijzinnigen opbloei der Indische bestuursvormen zien zouden, door de woorden, die in de Memorie van Antwoord over deze zaak te lezen staan, zeer verontrust zijn? Ik hoop dan ook in het belang van Indië, dat de Minister zal terugkeeren tot de ruime interpretatie van dat woord: „„organen" in art. 62, welke niet gemist mag worden."

Van de twee leden der anti-revolutionnaire fractie in de Eerste Kamer, welke daarna in hunne redevoeringen zich op koloniaal

De Waal Malefijt.

gebied begaven, de Heeren De Waal Malefijt en Idenburg, beperkte de eerste zich tot een korte opmerking.

Zijn instemming uitsprekend met de wijze van aanduiding van de overzeesche gebiedsdeelen in artikel 1, voerde die afgevaardigde aan [1]), dat met die wijziging, welke hij nochtans niet van overwegend belang achtte, de naam: „Minister van Koloniën" nu ook zou moeten verdwijnen. De geachte spreker was nieuwsgierig, welken naam men dien Bewindsman voortaan had toegedacht een vraag, die inderdaad niet gemakkelijk te beantwoorden ware geweest, waar zelfs de vurigste ijveraars voor prijsgeving van het wettelijk verzamelwoord: „koloniën" zich niet hadden ontveinsd [2]), dat die term als gangbare uitdrukking in de administratie moeilijk gemist zou kunnen worden, en hunne bezwaren niet zoover wilden uitstrekken, dat de naam van het Departement van Koloniën zou worden veranderd en de leider van dat Departement nieuwe visitekaartjes zou moeten laten drukken.

Idenburg. Overigens bedoelde blijkbaar de Heer De Waal Malefijt de bespreking van het koloniale gedeelte der Grondwetsherziening over te laten aan zijn partijgenoot, den Oud-Gouverneur-Generaal Idenburg, die terstond na hem het woord verkreeg.

In de belangrijke politieke redevoering, welke die afgevaardigde aan het onderwerp wijdde [3]), gaf hij in de eerste plaats te kennen, de voorstellen op bedoeld gebied te willen bezien niet in het licht van de gebeurtenissen van 1918, welke naar zijne meening zeer weinig daarmede te maken hadden [4]), maar in het licht van de kentering, die de denkbeelden omtrent koloniaal beheer, de verhouding van moederland en koloniën, in den loop der eeuwen hadden ondergaan.

De ontwikkeling van die denkbeelden, sinds de zeventiende eeuw, op den voet volgend en daarbij niet nalatend het aandeel, dat zijne staatkundige partij in de laatste decennia in die evolutie had gehad, nadrukkelijk in het licht te stellen, deed de Heer Idenburg uitkomen, hoe o.m. de Regeeringsvoorstellen, kort geleden aangenomen, tot hervorming van het bestuurswezen in Neder-

[1]) Handelingen Eerste Kamer 1921/1922, blz. 639.
[2]) Zie o.a. Handelingen Tweede Kamer 1921/1922, blz. 270.
[3]) Handelingen Eerste Kamer 1921/1922, blz. 642–646.
[4]) Uit een *historisch* oogpunt beschouwd ware, zooals hiervóór in hoofdstuk II is gebleken, die zienswijze voor tegenspraak vatbaar geweest.

landsch-Indië mede een uiting waren van het allengs ontwaakt streven om tegemoet te komen aan de politieke bewustwording van de ingezetenen aldaar; een hervorming, die er op gericht was, aan die bevolking in belangrijke mate toe te kennen autonomie en medebestuur, en waarbij niet alleen op de ingezetenen in het algemeen, maar zeer speciaal op de Inlandsche bevolking in Indië was gelet.

Het toenemend nationaliteitsgevoel aldaar, door spreker geconstateerd, richtte, naar hij uiteenzette, niet slechts zich op het verkrijgen van medezeggenschap in de naastbijgelegen zaken maar ook op het verkrijgen van medezeggenschap in de groote en algemeene zaken, ook op de verhouding tot het moederland. Tusschen het verleden nu, het vroegere tijdperk van exploitatie van het koloniaal gebied gepaard met overheersching, en het tijdperk, dat in de toekomst daagde van hoofdzakelijk, naar men hoopte, een cultureelen, een organisch gegroeiden band, lag het heden, waarin de beweging gekomen was op een punt, waarop men zich met bewustheid rekenschap moest geven van hetgeen men wilde, van de richting, waarin men voortging, omdat de vraag, hoe de verhouding zou zijn tusschen Indië en Nederland, onafwijsbaar en onvermijdelijk om beantwoording vroeg.

„En daarvoor" — verklaarde de Heer Idenburg — „is, Mijnheer de Voorzitter, de Grondwetsherziening het aangewezen moment en ik ben er der Regeering dankbaar voor, dat zij deze gelegenheid niet heeft laten voorbijgaan, maar door haar wijzigingsvoorstellen werkelijk nieuwe richtlijnen in de Grondwet heeft willen leggen."

„Nu is de vraag waarvoor wij staan" — betoogde na enkele andere beschouwingen genoemde afgevaardigde — „een grondslag te vinden, waarop het gebouw kan worden opgebouwd, zóó dat het gebouw kan worden uitgebreid naar de mate van de wisselende omstandigheden. Het is de vraag, te vinden een staatsvorm, die in goede harmonie is met de overige factoren die het volksleven beheerschen, die past bij de werkelijke behoeften, die voldoet aan rechtmatige wenschen, bovenal die ingegeven wordt en gedragen wordt door een geest van wederzijdsch vertrouwen."

Voor zoover spreker zag, voldeed aan die eischen de Grondwetsherziening, door het Kabinet aanhangig gemaakt. Zij was zoo soepel, dat zij binnen hare grenzen groote mogelijkheden toe-

liet; aan den anderen kant was zij zoo bepaald, dat zij het losspringen van den band verhinderde.

Het duidelijkst kwam de geleidelijke verplaatsing van het zwaartepunt van Nederland naar Indië uit in de volgende, in de Memorie van Toelichting voorkomende, verklaring, welke spreker nog eens wenschte voor te lezen: „Wat de richting betreft, is de Regeering van oordeel, dat zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk moeten worden gelegd in handen van de in Indië zelf zetelende lichamen en overheden en dat aan de aldaar gevestigde bevolking een zoo groot mogelijke invloed op en aandeel in de samenstelling dier lichamen moet worden toegekend. Bij elken stap in deze richting zal de grens worden bepaald door de mogelijkheid om hetzij in de ontwikkeling der in Indië aanwezige krachten, hetzij in de werking van het toezicht van uit Nederland waarborgen te vinden voor een bestendig, aan moderne eischen voldoend regeeringsbeleid. Dit brengt mede, dat voor het bij deze Grondwetsherziening in het oog te vatten tijdperk aan den wetgever hier te lande de bevoegdheid tot regeling van de daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komende koloniale aangelegenheden verzekerd blijft en dat de Staten-Generaal een daadwerkelijk toezicht op het koloniaal bestuursbeleid behouden."

Dit standpunt achtte de Heer Idenburg juist en ten volle was hij overtuigd, dat de vraag of deze Grondwetsherziening in de practijk al of niet zou blijken een zegen te zijn voor Indië, uitsluitend afhing van de wijze, waarop daaraan uitvoering zou worden gegeven.

Wat in autonomie en medebestuur aan de provinciale of lagere gemeenschappen kon worden toevertrouwd, moest door Nederland gansch worden losgelaten; het toezicht op de gestie van die organen moest worden uitgeoefend in Indië.

Met de besturende en regelende bevoegdheden van de centrale regeering stond het anders. De Gouverneur-Generaal vond naast zich een Volksraad, die reeds een belangrijke plaats innam in de Indische staatsinrichting en in de toekomst steeds meer invloed op den gang van zaken zou verkrijgen. Nu was er echter tusschen den Volksraad eenerzijds en de provinciale en lagere raden anderzijds een groot verschil, waarmede bij deze materie wel degelijk moest worden gerekend.

Verantwoordelijkheid van den drager der autoriteit, den Gouverneur-Generaal, tegenover den Volksraad kon in langen tijd niet bestaan. De zuiver parlementaire regeeringsvorm was voor Indië in langen tijd niet denkbaar, dat waren allen, vèr vooruitstrevenden en minder vooruitstrevenden, met elkander eens en dat was ook de meening van de Herzieningscommissie. Spreker deelde die overtuiging geheel.

De Volksraad kon zijn een college van bekwame, ervaren en achtenswaardige mannen, dat uiting geeft aan hetgeen hier of daar en in deze of gene groep der bevolking leeft, maar niet een vertegenwoordiging van het Indische volk. Reeds vroeger had spreker gewezen op het heterogene der bevolking van Indië; zij was bovendien (niet) politiek geschoold en georganiseerd. Het parlementaire stelsel was voorts niet iets, dat los staat van andere cultuurfactoren. Er moest zijn harmonie tusschen intellectueele, economische en geestelijke ontwikkeling en Staatsinrichting.

Volgde uit sprekers opmerkingen niet, dat er geene krachtige medewerking kon zijn van den Volksraad of dat geene belangrijke bevoegdheden zouden kunnen worden verleend, wèl volgde daaruit, naar hij deed uitkomen, dat Nederland, en dan bedoelde spreker den Nederlandschen wetgever, de Regeering en de Volksvertegenwoordiging, zich niet mocht onttrekken aan de verantwoordelijkheid, niet mocht prijs geven het recht van contrôle, het recht van ingrijpen, het recht van leiden in Indische zaken.

Vóór alles, wat de interne aangelegenheden aanging, zou intusschen de regelende en besturende bevoegdheid met groote wijsheid en groote bescheidenheid moeten worden gehanteerd.

Dit waren, in verkorten vorm weergegeven, de algemeene beschouwingen, waartoe de koloniale voorstellen den oud-Gouverneur-Generaal Idenburg aanleiding gaven. Een oogenblik nog stilstaande bij de voorstellen zelve, zou hij in de eerste plaats de aandacht willen vestigen op het punt, dat ook door den vorigen spreker reeds was genoemd, nl. het vervallen uit de Grondwet van de woorden: „koloniën en bezittingen."

Het laatste woord had inderdaad een onaangenamen bijsmaak, het was een zeer sterke herinnering aan het vroegere exploitatiesysteem. Tegen het woord: „koloniën" had spreker persoonlijk nooit eenig bezwaar gehad. Het sloot volstrekt niet in zich het begrip van minderwaardigheid. Het eenige, wat men er van kon

zeggen, was, dat het onjuist was. Onze overzeesche gewesten waren in eigenlijken zin geen koloniën. Maar in de laatste jaren hadden velen in Indië zich ook aan dàt woord gestooten en alleen daarom al — afgezien nog van andere voordeelen — juichte spreker het toe, dat beide die woorden uit de Grondwet waren verdwenen.

Een grooter voordeel was de scherpe onderscheiding, in de artikelen 61 en 62 gemaakt tusschen „bestuur" en „regeling", en de vaststelling in artikel 61, dat het „bestuur" over Indië zou worden gevoerd in Indië door den Gouverneur-Generaal, voor zoover niet bij de wet aan den Koning bepaalde bevoegdheden zijn voorbehouden. Van dagelijksche leiding en regeling van kleinigheden van uit Nederland dus geene quaestie meer. Nog duidelijker stond in artikel 62 dat de „regeling" inzake inwendige aangelegenheden wordt overgelaten aan de aldaar, dus in Oost- en West-Indië, gevestigde organen.

Dit was — zeide spreker — het verzetten van den wissel op een zeer belangrijke manier. Wel had de Regeering in de Memorie van Toelichting opgemerkt, dat iets dergelijks met behoud van de bestaande bewoordingen der Grondwet ook wellicht mogelijk ware geweest, maar het was nog iets anders of men zekere gedragslijn uit een wetsvoorschrift moest „uitinterpreteeren" dan wel of zij uitdrukkelijk als richting voor het staatsbeleid in de constitutie was vastgelegd.

In dat artikel 61 kwam ook de uitdrukking voor, dat het algemeen bestuur gevoerd wordt „in naam des Konings". Die uitdrukking had in de Tweede Kamer tot verschillende belangrijke beschouwingen aanleiding gegeven. De Regeering had haar gevoelen gehandhaafd — een gevoelen, naar sprekers inzien volkomen juist, — dat door die uitdrukking het verband wordt gelegd tusschen den Gouverneur-Generaal, die het algemeen bestuur voert in Indië, en den Koning, die het opperbestuur heeft. Ook was de opmerking juist, dat op die wijze de parlementaire verantwoordelijkheid voor den gang van zaken op bestuursgebied in Indië wordt vastgelegd. Die beteekenis was ook bij hare toelichting op artikel 3 van haar wetsvoorstel op de landsordening van Indië aan die woorden gehecht door de Indische Herzieningscommissie. In de verhouding tusschen het Opperbestuur en het algemeen bestuur in Indië, die uitdrukking vond in de woorden: „in

naam des Konings", lag voor sprekers bewustzijn de eisch, dat ten opzichte van de groote lijnen van het koloniaal beleid homogeniteit zij tusschen den Vertegenwoordiger van de Kroon in Indië en den Raadsman van de Kroon in Nederland.

Ten aanzien van de kwestie, door den Heer Van Embden ter sprake gebracht betreffende de beteekenis van den term: „aldaar gevestigde organen" in het tweede lid van artikel 62, was ook de Heer Idenburg door de verklaring der Regeering in de Memorie van Antwoord zeer teleurgesteld. Ook hij had geen oogenblik er aan getwijfeld, of de verschillende raden, die er waren en zouden komen, behoorden tot de organen, waaraan een deel van de regeling der inwendige aangelegenheden wordt overgelaten. Nu zeide de Regeering: neen, ik heb alleen gesproken van organen, waaraan zal worden overgelaten de regeling van de inwendige aangelegenheden in den zin van de algemeene regelingen, die door den Gouverneur-Generaal worden uitgevaardigd.

„Dat heeft mij" — verklaarde de Heer Idenburg — „teleurgesteld, en ik was nog meer teleurgesteld toen ik begreep, dat de Regeering niet anders kon antwoorden."

Ook spreker erkende, dat artikel 62bis inderdaad alleen kon slaan op het vernietigingsrecht van verordeningen, die de handteekening dragen van den Gouverneur-Generaal. Alle andere moesten vernietigd kunnen worden in Indië en zoo begreep spreker, dat de Regeering geen ander antwoord had kunnen geven dan Zij gedaan had.

De verklaring van den Heer Van Embden, dat vele vrijzinnig gestemde vrienden van Nederlandsch-Indië door dat antwoord zeer verontrust waren, gaf den Heer Idenburg aanleiding de hoop uit te spreken, dat de Regeering zeer sterk zou doen uitkomen, dat hare interpretatie allerminst limitatief was; dat daarmede uitsluitend bedoeld werd den weg te banen voor artikel 62bis, maar dat daarnaast in ongeschokte kracht en ongebonden vrijheid bestonden al die organen van autonomie en zelfbestuur, die reeds in Indië waren en die onder de bestuurshervorming, naar men hoopte, in ruime mate daar zouden komen. Spreker twijfelde er niet aan, of dat was de bedoeling, want hij achtte — zeer terecht — het ondenkbaar, dat kort na de aanneming van de bestuurshervorming, waarbij dergelijke organen waren ingesteld,

een Grondwetsherziening zou worden aanhangig gemaakt, die gansch wat anders bedoelde.

„Het schijnt" — merkte verder genoemde afgevaardigde op — „de bedoeling te zijn van artikel 61, dat dat artikel zal uitsluiten een collegiaal bestuur over Indië, het bestuur door den Gouverneur-Generaal in Rade." Spreker was er niet zeker van of deze bedoeling was verwezenlijkt. Zeker wèl, wanneer men dacht aan een collegiaal bestuur, waarbij het college verantwoordelijk was; dit zou strijden met artikel 61 en dat juichte hij toe omdat het gansche toezicht van Nederland dan waardeloos zou zijn. Hij geloofde echter niet, dat artikel 61 onmogelijk maakte een inrichting van bestuur, waarbij de Gouverneur-Generaal bestuurt in samenwerking met andere ambtenaren, mits slechts de Gouverneur-Generaal de macht heeft om zijn wil door te zetten, anders kon de parlementaire verantwoordelijkheid niet worden gedragen.

Een collegiaal bestuur, waarbij elk lid verantwoordelijk zou zijn voor zijn eigen Departement, was alleen mogelijk bij een zuiver parlementairen Regeeringsvorm. Had men dien niet, dan moest één persoon verantwoordelijk blijven, wat evenwel niet uitsloot een samenwerking, een nauw contact tusschen den verantwoordelijken man en hen, die zijn wil, in overleg met hen vastgesteld, zouden helpen uitvoeren, noch ook dat er een overdracht van bevoegdheden kon plaats hebben uit het centrum op de medewerkers van den Gouverneur-Generaal [1]).

Voorts nog besprak de Heer Idenburg met een enkel woord de gedachte, welke door de Regeering niet was overgenomen maar die, zooals hem gebleken was, ook in de Eerste Kamer voorstanders had, het scheppen namelijk van de mogelijkheid, dat afgevaardigden van den Volksraad, van de koloniale vertegenwoordigingen in het algemeen, in de Staten-Generaal de inzichten en voorstellingen van hun vertegenwoordigend lichaam zouden kunnen toelichten.

Spreker achtte het mogelijk, dat dienaangaande een misverstand bestond.

Men was geïnspireerd door de voorstellen van de Herzieningscommissie, die steun hadden gevonden in den Volksraad. Als

---

[1]) Echter *zonder* overdracht van verantwoordelijkheid; m.a.w. dus een *administratieve* overdracht, zooals deze in velerlei richtingen te allen tijde in Indië op ruime schaal heeft plaats gevonden.

men nu zich rekenschap gaf van hetgeen de Herzieningscommissie en de Volksraad wilden, dan kon men voor dat denkbeeld misschien redelijke gronden vinden. Zij wilden eigenlijk — betoogde de Heer Idenburg — de bemoeienis van het Nederlandsche Parlement met den gang van zaken in Indië hoofdzakelijk beperken tot conflicten tusschen het koloniaal vertegenwoordigend lichaam en den Landvoogd. Nu lag het voor de hand, dat men in die gevallen, waarin de Nederlandsche Wetgever als een soort arbiter werd gedacht, ook voor het Nederlandsche Parlement zijne zienswijze wilde kunnen bepleiten.

Maar zoo beperkt — verklaarde spreker — is op het oogenblik door deze Grondwetsherziening de taak van het Nederlandsche Parlement niet gedacht. Daarom was aan het denkbeeld ook een deel van zijn grondslag ontvallen. Overigens geloofde hij, dat men zich zeer onvoldoende rekenschap had gegeven van de bezwaren, die daaraan verbonden waren.

In de eerste plaats was het denkbeeld alleen eenigermate rationeel, wanneer er een *conflict* was tusschen Volksraad en Regeering. Indien de meerderheid van den Volksraad *instemde* met wat de Regeering wilde, dan was natuurlijk de Minister de aangewezen persoon om de zaak hier te verdedigen en was er geen noodzaak, dat de Volksraad een afgevaardigde hier zond.

Gesteld echter, dat er een conflict was, moest dan alleen de meerderheid van den Volksraad gelegenheid ontvangen, om van haar gevoelen hier te doen blijken? En waarom niet de minderheid? Men kon dan niet volstaan met een deputatie, die één meening uitsprak. Men zou dan krijgen een mondeling debat van voorstanders en tegenstanders ten overstaan van de Staten-Generaal, waarbij de Minister in een zeer pijnlijke houding zou kunnen komen.

Er was reeds in de Tweede Kamer gezegd en ook door den Minister van Binnenlandsche Zaken met nadruk opgemerkt, dat het denkbeeld der afgevaardigden uit de overzeesche gewesten niet paste in ons staatsrecht; dit gevoelen had ook in het Voorloopig Verslag steun gevonden. Bovendien vreesde ook spreker zeer, dat indien men wist, dat afgevaardigden van den Volksraad de meening van dit lichaam hier mondeling zouden komen toelichten, de studie van de Volksraadsstukken en van de Regeeringsstukken in groote mate daaronder zou lijden.

Spreker geloofde daarom — hij zou er niet in den breede over uitweiden — dat terecht aan dat denkbeeld geen gevolg was gegeven.

Wanneer hij zijn oordeel over de koloniale herzieningsvoorstellen zou resumeeren, zou hij — naar de Heer Idenburg ten slotte verklaarde — willen zeggen, dat zij behelsden de juiste richtlijnen voor het koloniaal beleid, dat zij uitstekend aansloten bij de practijk van het koloniaal beleid van de laatste jaren, dat zij dus niet revolutionnair werkten maar krachtig evolutionnair en in de goede richting.

Minister van Binnenlandsche Zaken.

Op 19 April 1922 beantwoordde de Minister van Binnenlandsche Zaken Ruys de Beerenbrouck de op de koloniale artikelen der Grondwetsherziening betrekking hebbende beschouwingen van de Eerste Kamer [1]).

„Aan de wijzigingen, die zijn geformuleerd met betrekking tot de Grondwettelijke bepalingen in zake de koloniën, heeft" — merkte die Bewindsman op — „de geachte afgevaardigde de Heer Idenburg een rede gewijd.

„Die geachte afgevaardigde constateerde te recht, dat een collegiaal bewind met verantwoordelijkheid van het college door het tweede lid van artikel 61 wordt uitgesloten. Die bepaling verzet zich evenwel noch tegen het scheppen van een nauwer contact tusschen den verantwoordelijken Gouverneur-Generaal en zijne voornaamste medewerkers, door vereeniging van die medewerkers in een zuiver adviseerend college, waarmede de Landvoogd geregeld overleg pleegt, noch tegen overdracht van administratieve bevoegdheden aan de Departementshoofden en anderen, zooals dat reeds op vrij uitgebreide schaal geschiedt.

„Voorts heeft deze geachte afgevaardigde onderstreept het betoog van den heer Van Embden aangaande de beteekenis van het woord: „organen" in het tweede lid van artikel 62. Dat de Regeering met dat woord: „„organen" alleen de centrale vertegenwoordigende lichamen bedoelde, blijkt uit de Memorie van Toelichting. Immers, waar daarin gesproken wordt van een herziening van de voor de koloniale wetgeving geldende grondregelen en van een uitwerking in de wetten op de Staatsinrichting der overzeesche bezittingen van het te dien aanzien aanvaarde hoofdbe-

[1]) Handelingen Eerste Kamer 1921/1922, blz. 706.

ginsel — verplaatsing zooveel mogelijk van het zwaartepunt van het moederland naar de koloniën —, is het duidelijk" — verklaarde de Minister — „dat de Regeering niet het oog kon hebben op de door den heer Van Embden genoemde raden. Een deel daarvan, de locale raden, bestaan reeds jaren. Voor de overige was reeds tijdens het schrijven van de Memorie van Antwoord de wettelijke basis gelegd, nl. voor de waterschapsraden bij de wet van 24 Juli 1918 (Staatsblad no. 469), of voorbereid, nl. voor de regentschapsraden en dessaraden door het ontwerp betreffende de bestuursreorganisatie. Dit ontwerp is reeds vóór de voorstellen tot Grondwetsherziening ingediend. Trouwens voor zoover deze laatste lichamen betreft, bestaat er" — merkte spreker op — „geen reden een waarborg in de Grondwet neer te leggen, dat in de door de Regeering aangeduide nieuwe richting zal worden gestuurd. Hier was het volgen van een nieuwen koers een feit. Daarom zou ik, ook al bestond art. 62bis niet, onmogelijk de van mij verlangde verklaring kunnen afleggen, dat ik de ruime interpretatie van art. 62, tweede lid, aanvaard."

„De ongerustheid" — vervolgde spreker — „van vele vrienden van Nederlandsch-Indië, van welke de geachte afgevaardigde de heer Van Embden sprak, komt mij dan ook ietwat ongegrond, misschien wat onredelijk voor. Uit den aard der zaak loopt de „breede vrijzinnige toemeting der autonomie, die de Regeering aan Indië wenscht te brengen", niet het minste gevaar en denkt de Regeering er niet aan, den bedoelden raden de regelingsbevoegdheid te ontnemen of te onthouden. Bovendien zou noch het een noch het ander kunnen geschieden zonder medewerking van de wetgevende macht hier te lande".

„De heer De Waal Malefijt" — ging de Minister voort — „heeft ten aanzien van dit belangrijke onderdeel de vraag gesteld, of de naam van het Departement van Koloniën geen verandering behoeft, nu de naam: „„koloniën" uit de Grondwet is verdwenen. Aanvankelijk geloof ik, dat dit niet noodig is omdat de gebruikelijke benaming nu eenmaal burgerrecht heeft verkregen en de omstandigheid, dat de Grondwet de overzeesche gewesten anders aanduidt, nog niet van invloed behoeft te zijn op de nomenclatuur van het Departement, maar, zooals ik begon de vraag te beantwoorden, dit is aanvankelijk mijn meening, er kan natuurlijk van gedachten worden gewisseld en mogelijke argumenten van

ieder, die de zaak redelijk opvat, moeten kunnen overtuigen."

Hiermede besloot de Minister Ruys de Beerenbrouck zijne beantwoording van het koloniale gedeelte der Grondwetsdebatten in de Eerste Kamer.

Met de aanneming aldaar van de wetsvoordracht in hare eindredactie en de latere vaststelling in tweede lezing van de daarin vervatte herziening der Grondwet was de weg gebaand voor de alsnu tot stand te brengen, door de Regeering beoogde hervorming van de in de Regeeringsreglementen der overzeesche deelen van het Koninkrijk neergelegde beginselen van Staatsbeleid, betreffende bestuur en wetgeving en de daarmede verband houdende algemeene regelen van financieel beheer.

In den krachtens artikel XIII van de Additioneele Artikelen der Grondwet overeenkomstig de daarin vermelde aanwijzingen door den Koning bekend gemaakten tekst der herziene Grondwet (Ned. Staatsblad 1922 no. 736, Ind. Staatsblad 1923 no. 259) komen de koloniale artikelen 61, 62 en 62bis van de oorspronkelijke Regeeringsontwerpen voor achtereenvolgens als de artikelen 60, 61 en 62 [1]).

---

[1]) Zie Bijlage I hierachter.

VIERDE HOOFDSTUK

HERZIENING VAN HET REGEERINGSREGLEMENT VAN NED.-INDIË

A. Inleiding

§ 1. ALGEMEENE STEMMING TIJDENS DE VOORBEREIDING DER HERZIENING

Met de totstandkoming van de in het vorige hoofdstuk behandelde Grondwetsherziening was, gelijk aan het slot daarvan werd verklaard, de weg geopend tot de voorgenomen hervorming van het bestuurswezen en de regeling der wetgeving van de overzeesche gebiedsdeelen en van de daarmede verband houdende algemeene regelen van geldelijk beheer, welke organisaties voor Nederlandsch-Indië waren neergelegd in het toenmalig Regeeringsreglement van 1854 (Indisch Staatsblad 1855 no. 2) en de Indische Comptabiliteitswet van 1864 (Indisch Staatsblad no. 106), met de sedert in beide aangebrachte wijzigingen en aanvullingen.

Dat de totstandbrenging van die hervorming op den grondslag van de nieuwe constitutioneele beginselen met niet geringe moeilijkheden gepaard zou gaan, had zich al scherper afgeteekend.

Het feit, dat, met welke belangstelling ook van den omvangrijken arbeid der Indische Herzieningscommissie kennis was genomen, hare denkbeelden — eensdeels als gevolg der uitbreiding van hare voorstellen tot eene vernieuwing van het Regeeringsreglement in zijn geheel, anderdeels in verband met de strekking der door haar ontworpen bepalingen — niet dan in zeer beperkte mate in de Regeeringsvoorstellen waren overgenomen, ontketende al dadelijk in Indië, maar ook hier te lande in breeden kring ontstemming en misduiding van de bedoelingen der Regeering.

In het Moederland was het vooral in den Indologischen kring

van hoogleeraren aan de Leidsche universiteit, dat zich een kern van oppositie vormde tegen hetgeen in de meer omzichtige staatkunde der Regeering een beletsel werd geacht voor de hun voor oogen staande zelfstandige positie van Indië en de Indische bevolking.

Geleid als die oppositie werd door mannen van naam op koloniaal gebied als de hoogleeraren Dr. Snouck Hurgronje en Mr. Van Vollenhoven en door den inmiddels in dien kring teruggekeerden voormaligen voorzitter der Indische Herzieningscommissie Mr. Carpentier Alting was van die, door geen politieke verantwoordelijkheid gebonden, groep van tegenstanders, gesteund door een belangrijk deel der dagbladpers, de felste bestrijding te verwachten.

§ 2. COMITÉ VOOR DE AUTONOMIE VAN INDIË

Het eerste georganiseerde verschijnsel van die oppositie was, in Indië, in de maand December 1921, toen nauwelijks nog de Grondwetsherziening in de Tweede Kamer was aangenomen, de oprichting van een „Comité voor de autonomie van Indië", samengesteld uit Europeesche en Inheemsche ingezetenen, waaronder leden van den Volksraad, met als leider den toenmaligen Regent van Serang, lid van dien Raad, Raden Adipati Aria Achmad Djajadiningrat.

Het doel, dat het Comité zich had gesteld, was in het algemeen [1]): verwekking, door middel van allerwegen in Indië te beleggen openbare vergaderingen, door het zenden van eene deputatie naar Nederland en door het uitoefenen van invloed op de verkiezingen voor de Staten-Generaal, die aan de tweede lezing der Grondwetsherziening vooraf moesten gaan, van eene actieve propaganda tegen de bekrachtiging van de op de overzeesche gewesten betrekking hebbende voorstellen der Regeering, voor welke „als eerste stap ter tegemoetkoming aan de verlangens der bevolking", gelijk het Comité in eene aan de ingezetenen van Indië gerichte circulaire zijne actie voordroeg, eene algeheele verwezenlijking in de plaats moest treden van de beginselen, neerge-

---

[1]) Vgl. de in den aanvang van Hoofdstuk IV hiervoren aangehaalde bijdrage over den Volksraad in Dl. VI van den Tweeden druk der Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, blz. 495.

legd in de voorstellen der Indische Herzieningscommissie. Die actie voor eene strikte aanvaarding in Nederland van de voorstellen der evengenoemde Commissie betrof inzonderheid overlating zonder voorbehoud van de regeling der inwendige aangelegenheden van Indië aan daar gevestigde organen en verleening van „effectief medezeggenschap" aan Indië, door toelating van Indische afgevaardigden tot de Staten-Generaal bij de behandeling van aangelegenheden, die voor Indië belang hadden.

De niet-aanneming bij de behandeling der Grondwetsherziening van deze beide, in hoofdstuk III bereids uitvoerig ter sprake gekomen denkbeelden, welker formuleering door het Comité de wenschen van de Indische Herzieningscommissie nog in de schaduw stelde, was naar zijn verklaring het feit, waardoor de Grondwetsherziening voor Indië eene groote teleurstelling beteekende.

Van eenigen invloed op den loop van zaken is de actie van het „Comité voor de autonomie van Indië" niet geweest. Zij zaaide alleen, ook in Inlandsche kringen, verbittering, die bij velen bleef nawerken ook toen reeds lang gezaghebbende organen van de Indische dagbladpers tot het besef waren gekomen van het ongewenschte, ook voor Indië, van de verwekte beweging en hare oogmerken en de algemeene belangstelling daarvoor aanmerkelijk bekoeld was.

Het drijven van het Comité om door het beleggen van protestvergaderingen over geheel Java verzet op te wekken tegen de houding der Regeering, liep op een volslagen mislukking uit. Een van die vergaderingen echter, op 29 Januari 1922 te Bandoeng gehouden, heeft om bijzondere redenen tot opzienbarende gevolgen geleid.

In het „Comité voor de autonomie van Indië" hadden, naast vertegenwoordigers van uiterste richtingen op koloniaal-politiek gebied en anderen, mede zitting eenige hooggeplaatste Inlandsche bestuursambtenaren, waaronder een drietal Regenten van het eiland Java: de toenmalige bekleeders van dien rang te Serang, Bandoeng en Djapara. Bij de bewuste vergadering nu deed ten overvloede zich het feit voor, dat het de ambtswoning was van den Regent van Bandoeng, de „kaboepatèn" aldaar, in welke de samenkomst plaats vond.

Dat de indruk van dit feit naar buiten ongunstig was en het optreden der drie Regenten in Indische kringen, ook in Indische dag-

bladen, ernstig werd afgekeurd, was te verklaren. Niet minder was het verklaarbaar, dat de Gouverneur-Generaal Fock aanleiding daarin vond, om aan de Hoofden der betrokken gewesten op te dragen, aan genoemde Regenten duidelijk te maken wàt inderdaad ten aanzien van Indië de bedoeling was van de Grondwetsherziening en aldus hun de onjuistheid te doen inzien van de voorstellingen, waaraan zij gehoor hadden gegeven.

Het gevolg was, dat de drie Regenten uit het Comité traden, waarmede het gezag hiervan in de oogen der Inlandsche bevolking aanmerkelijk daalde.

§ 3. INTERPELLATIE-MARCHANT

Aan een naspel in Nederland van deze gebeurtenissen heeft het niet ontbroken. Weer was het de leider der Vrijzinnig-Democratische Partij Mr. Marchant, die zich daarbij op den voorgrond stelde.

In de vergadering der Tweede Kamer van 12 Mei 1922, toen ook in de Eerste Kamer de parlementaire bespreking van de herziening der koloniale artikelen van de Grondwet had plaats gevonden, werd na behandeling van eene interpellatie van het communistisch Kamerlid Wijnkoop over meer of minder recente zoogenaamde „politieke vervolgingen" in Indië, aan de orde gesteld die van een eveneens tot den Minister van Koloniën gerichte interpellatie van Mr. Marchant, aangaande „de bemoeiingen van de Indische Regeering omtrent het zitting nemen van drie regenten in het Comité voor de Autonomie van Indië [1]).

De voorstelling, aan de hand der berichten uit Indië, van het optreden van den Gouverneur-Generaal was, zooals de interpellatie vooropstelde, deze, dat door den Landvoogd „cursus" zou zijn gehouden in het Nederlandsch Staatsrecht; dat de drie tot het Comité behoorende Regenten daarna hadden ingezien dat zij inderdaad op den verkeerden weg waren met hun actie en dat zij, toen zij dit begrepen hadden, luidens een met goedvinden van den Gouverneur-Generaal opgesteld communiqué, „vrijwillig" uit het Comité waren getreden.

„Had" — zeide de Heer Marchant — „dit woord: „„vrijwillig" er niet bijgestaan, dan zou misschien nog iemand kunnen aanne-

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1921/1922, blz. 2760–2770.

men, dat hier inderdaad de waarheid stond. Maar wanneer de zaak zoo geloopen was, dat de regenten zelf overtuigd waren, dat zij dwaalden, dat zij deelnamen aan een actie, welke zij zelf niet wenschten, waarom zou men dan in zoo'n communiqué schrijven, dat zij vrijwillig waren uitgetreden? Dat zou niet noodig zijn geweest."

Dat „vrijwillig" beteekende, naar de verklaring van den interpellant, dat zij *niet* vrijwillig waren uitgetreden en dit werd bevestigd door verschillende omstandigheden, die hij straks nader wel van den Minister zou vernemen in antwoord op de door hem aan de Regeering gestelde vraag, welke als volgt luidde: „Heeft de Regeering aan de regenten, die waren toegetreden tot het Comité Indië Autonoom, te kennen gegeven, dat zij moesten uittreden? Zoo ja, welke redenen hebben de Regeering daartoe geleid?"

Vervolgens hield spreker de Kamer bezig met een voorlezing — afgewisseld door eigen opmerkingen — van den inhoud der door het Comité aan de ingezetenen van Indië gerichte circulaire en van de moties, welke op de aldaar te beleggen vergaderingen algemeen zouden worden voorgesteld, om, na op het naar zijn oordeel lofwaardige en gemotiveerde van die actie den nadruk te hebben gelegd, zijne ontstemming te doen blijken over de wijze van optreden van den Gouverneur-Generaal en den plotselingen ommekeer van de publieke opinie in Indië ten ongunste van het Comité.

Met belangstelling — verklaarde ten slotte de interpellant — zag hij na die toelichting er naar uit, wat nu eigenlijk het standpunt van de Nederlandsche Regeering „in deze zaak" zou zijn.

De politieke verhoudingen kennende, was het duidelijk, dat het bij de bedoelde „zaak" niet in hoofdzaak ging om het gebeurde met de drie regenten, eene kwestie die al lang „dood en begraven was", zooals ik in mijn antwoord zeide. De feitelijke beteekenis was klaarblijkelijk een heropening der debatten over de in de actie van het Indisch Comité op den voorgrond staande punten van koloniaal regeeringsbeleid, welke met de beslissing van den Nederlandschen Wetgever omtrent de Grondwetsherziening waren afgedaan, echter niet ten genoegen van den interpellant en zijne politieke vrienden waren afgedaan.

Waar het niet op mijn weg lag daartoe mede te werken, bepaalde ik in mijn beantwoording mij tot het eigenlijke onderwerp van

de interpellatie, in de eerste plaats mijn leedwezen uitsprekend, met het oog op de Inlandsche hoofdambtenaren, die daarbij betrokken waren, over het feit, dat men het gebeurde niet had laten rusten. Na mijne inzichten te hebben uiteengezet omtrent een optreden van Regenten op Java en Madoera en in het algemeen van Europeesche en Inlandsche bestuurders in Indië als propagandist op staatkundig terrein of deelnemer aan openbare politieke actiën en te hebben doen blijken, dat, ook naar de mij schriftelijk bekend gemaakte zienswijze van den Gouverneur-Generaal, de aldaar op touw gezette beweging geenszins zoo onschuldig was als de Heer Marchant dit had voorgesteld, gaf ik aan de hand van de mij ten dienste staande gegevens eene uiteenzetting van het juiste verloop der regenten-kwestie. O.m. deed ik, om aan te toonen dat inderdaad van den Gouverneur-Generaal geen dwingende invloed was uitgegaan, mededeeling van hetgeen een der betrokken Hoofden van gewestelijk bestuur bericht had omtrent de hem opgedragen bespreking van het geval met den in zijn ressort gevestigden Regent, die tot het Comité was toegetreden.

Hij — de Regent — vroeg mij toen, schreef bedoelde Resident, die te voren overeenkomstig de hem gegeven opdracht aan dien Inlandschen hoofdambtenaar de eigenlijke beteekenis had duidelijk gemaakt van de kort te voren in Nederland aangenomen Grondwetsherziening, „wat hem nu te doen stond, waarop ik mij van elken raad of wenk onthield, zeggende dat een ontvoogd regent van zijn ontwikkeling en opvoeding stellig wel zelf den juisten weg van handelen kon vinden". „Hij verklaarde daarop" — ging de Resident voort — „uit de commissie, voornoemd, te zullen treden, waarmede ons onderhoud afgeloopen was".

Het spreekt van zelf, dat dit alles geen koren was op den molen van den interpellant, die zich in een stroom van opmerkingen begaf omtrent het beleid der Regeering en van den Minister van Koloniën, die zich verbeeldde een krachtig „regent" te zijn, terwijl men — het logisch verband was minder sprekend — „er evengoed een bolsjewiek (kon) neerzetten", die precies hetzelfde zou bereiken.

Een motie van orde werd daarop door hem ingediend, luidens welke de Kamer, van oordeel dat ambtenaren vrij behooren te zijn om deel uit te maken van iedere geoorloofde staatkundige organisatie, er hare teleurstelling over uitsprak, dat de Regeering

gemeend had op de Regenten van Serang, Djapara en Bandoeng invloed te moeten uitoefenen tot uittreding uit het Comité „Autonomie voor Indië".

Besloten werd, op voorstel van den Voorzitter der Kamer, die motie aanstonds te behandelen te gelijk met de aan de orde zijnde interpellatie zelve.

De alsnu gevolgde bespreking gaf mij gelegenheid, nog eens uitdrukkelijk op de minder juiste begrippen te wijzen, die blijkbaar bij den Heer Marchant bestonden omtrent de ambtelijke verhoudingen in Indië in het algemeen en die van de Regenten aldaar in het bijzonder, ten aanzien van politieke manifestaties, zoomede omtrent de op dat punt door de Regeering te betrachten gedragslijn. Op grond hiervan ontried ik de Kamer zeer, haar instemming te betuigen met de door den interpellant voorgestelde verklaring.

Voor enkele oogenblikken nog het woord erlangend, kwam de Heer Marchant thans voor den dag met mededeelingen, hem gedaan door leden van het meerbesproken Comité, welke op het oogenblik in Nederland vertoefden, over toezeggingen, die aan de Regenten door een Europeesch bestuursambtenaar gedaan zouden zijn, ter bevestiging dat hun wel degelijk gelast was uit het Comité te treden. Het daarbij gedaan beroep op de vertrouwbaarheid van mededeelingen van leden van het Comité noopte mij ten slotte om, met toestemming van den Voorzitter der Kamer, voorlezing te doen van een brief van den Gouverneur-Generaal Fock over een onderhoud, dat deze te Buitenzorg had gehad met een tweetal leden van het „Comité voor de Autonomie van Indië". Dat onderhoud was gevolgd door eene verslaggeving van die zijde in de pers over de gehouden bespreking, welk verslag op de betrouwbaarheid van mededeelingen uit die bron een hoogst eigenaardig licht wierp.

Op een veel later uur dan de Kamer, voor welke dien dag het zomerreces een aanvang zou nemen, zich had voorgesteld, eindigden hiermede de debatten over de beide interpellatiën.

De motie van den Heer Marchant werd in den loop van den middag verworpen met 59 tegen 28 stemmen; de laatste van uiterst-linksche en van vrijzinnig-democratische zijde.

Wat aangaat het voornemen van het „Comité voor de autonomie van Indië", om eene actieve propaganda in Nederland te ver-

wekken door alsnog invloed uit te oefenen op de verkiezingen voor de Staten-Generaal, die aan de tweede lezing der Grondwetsherziening zouden voorafgaan, zij aangestipt, dat inderdaad ook in dien zin stappen zijn gedaan. In Nederland kwam het tot de vorming van een comité tot dit doel. Van zakelijk effect evenwel is overigens ook die actie niet geweest.

§ 4. EERSTE VOORBEREIDING DER VOORSTELLEN TOT HERZIENING VAN HET INDISCH REGEERINGSREGLEMENT

Intusschen was de Regeering niet in gebreke gebleven, zich aan den arbeid te zetten voor de verdere uitwerking van het vraagstuk der hervorming van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië ten einde aan de Nederlandsche onderdanen, ingezetenen van Indië, den weg te openen tot ruimere medewerking aan de behartiging der belangen van dat gebied.

Vooruitloopend op de parlementaire behandeling van de gewenschte nieuwe constitutioneele beginselen aangaande het Regeeringsbeleid in de overzeesche gewesten van het Rijk, was op de basis van die nog in overweging zijnde beginselen bereids door mij een aanvang gemaakt met de partieele omwerking van het Regeeringsreglement en van de Comptabiliteitswet, welke voor Indië de practische grondslagen moest leveren tot het beoogde doel.

Het aanvankelijke resultaat van dien arbeid was de samenstelling van een *Vóórontwerp* van wet tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement, ten einde de bepalingen daarvan in overeenstemming te brengen met de nieuwe koloniale artikelen der Grondwet. Nadat overleg met de Indische Regeering had plaats gevonden, werd dit vóórontwerp bij brief van den Gouverneur-Generaal Fock van 18 Juni 1922 met een ontwerp-Memorie van Toelichting den Volksraad aangeboden, met het verzoek om ter zake van zijn oordeel te doen blijken.

In stede van, zooals gebruikelijk, al dadelijk de voordracht in den vorm te brengen van een bepaald wetsontwerp, was het mij verkieslijk voorgekomen voor dit speciale geval, waar het gold een voor de toekomst van Indië zoo bij uitstek belangrijke hervorming, aan de medewerking van den Volksraad veeleer het karakter te geven van een gezamenlijken opbouw. Een vóórontwerp, openstaande in den ruimsten zin voor amendeering, leek, uit dit oogpunt beschouwd, mij de voorkeur te verdienen.

B. Vóórontwerp tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement

§ 1. ALGEMEENE BEGINSELEN

Met verwijzing naar de inmiddels langs den daartoe vereischten weg tot stand gekomen Grondwetsherziening, stelde de Memorie van Toelichting van het aan den Volksraad ter beoordeeling voorgelegd Vóórontwerp in de eerste plaats in het licht, hoe naar de bij die herziening vooropgestelde beginselen in het algemeen er naar gestreefd zou moeten worden, zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden van Indië zooveel mogelijk te leggen in handen van in Indië zelf zetelende lichamen en overheden en aan de aldaar gevestigde bevolking een zoo groot mogelijken invloed toe te kennen op en aandeel in de samenstelling van die lichamen. Ten aanzien van de snelheid, waarmede in deze richting zou kunnen worden voortgeschreden, zou — in aansluiting eveneens aan den algemeenen gedachtengang der Grondwetsherziening — bij elken stap de grens moeten worden bepaald door de mogelijkheid, om hetzij in de ontwikkeling der in Indië aanwezige krachten, hetzij in de werking van het toezicht uit Nederland waarborgen te vinden voor een bestendig, aan moderne eischen voldoend regeeringsbeleid.

Na voorts de overige in het vorige hoofdstuk van dit werk behandelde grondslagen van de nieuwe constitutioneele bepalingen in herinnering te hebben gebracht, verklaarde de Memorie van Toelichting, dat het deze voorschriften en beginselen waren, die tot richtsnoer moesten dienen bij de hervorming van het destijds geldend „Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië" tot een *„Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië"*, welke laatste omschrijving, in overeenstemming met de bewoordingen van het nieuwe artikel 62 der Grondwet, de eerste benaming zou vervangen. Tot zoodanige herschepping — m.a.w. tot de partieele herziening, welke voor de invoering van die nieuwe beginselen en voorschriften werd vereischt — bepaalde in hoofdzaak zich het ontwerp. Ter bevordering van eene spoedige totstandkoming der beoogde hervorming was het, gelijk in de Memorie werd opgemerkt, gewenscht dien partieelen vorm te kiezen in stede van — zooals de Indische Herzieningscommissie de zaak

had opgevat — voorstellen te doen tot een geheel nieuwe regeling, waarbij ongetwijfeld tal van vraagstukken ter sprake zouden komen, die tot uitvoerige gedachtenwisseling zouden leiden, zonder verband te houden met de thans allereerst noodige herziening der centrale organisatie van wetgeving en bestuur.

Dat de Herzieningscommissie in haar ijver of den ijver van sommige harer leden, om Indië met een geheel nieuwe staatsrechtelijke toerusting te verrijken, haar blikken verder had doen gaan, was tot zekere hoogte verklaarbaar. Had zij evenwel zich ten volle rekenschap gegeven van het feit, dat in eene algeheele herziening van het Indisch Regeeringsreglement onderwerpen begrepen zouden zijn als — om een paar voorbeelden te noemen — de grondslagen der agrarische wetgeving, de staatkundige positie der verschillende bevolkingselementen, de zoo uiterst epineuze kwestie der kerkelijke verhoudingen en zoovele andere, die vermoedelijk in Nederland tot de ernstigste meeningsverschillen en tot aanmerkelijke vertraging, zoo niet tot mislukking aanleiding zouden geven, dan was het de vraag geweest of ook zij niet in het belang van het staatkundig vraagstuk, waarom het allereerst ging, beperking zou hebben verkozen.

§ 2. VERTEGENWOORDIGEND LICHAAM

De belangrijkste taak, waarvoor de wetgever zich bij de herziening geplaatst zag, was, naar de Memorie van Toelichting deed uitkomen, de schepping van een zoodanig vertegenwoordigend lichaam, dat aan den Landvoogd in samenwerking met dit orgaan de regeling van de inwendige aangelegenheden met vertrouwen kon worden overgelaten, terwijl in verband daarmede de positie van den Raad van Nederlandsch-Indië ingrijpende wijziging diende te ondergaan. Voortbouwend op het bestaande zocht het wetsontwerp de oplossing daartoe in eene versterking van het vertegenwoordigend karakter van den Volksraad en de invoering van eene werkwijze voor de behandeling van regelingen van wetgevenden aard, die zoowel het vereischte medezeggenschap van dien raad als de geregelde afdoening van den wetgevenden arbeid waarborgde. Hoofdvorm van wetgeving zou zijn de verordening, door den Gouverneur-Generaal vastgesteld in overeenstemming met een in het openbaar vergaderend college van zooveel mogelijk vertegenwoordigend karakter.

Bij de uitwerking van deze grondgedachte kwam men voor een lastig dilemma te staan, voortvloeiend uit de eigenaardige verhoudingen in Indië. Zoowel door de groote afstanden aldaar als door de geheel bijzondere samenstelling der Indische maatschappij zou het practisch wel niet mogelijk zijn, steeds een voldoend aantal personen te vinden, bekwaam niet alleen om aan den wetgevenden arbeid een werkzaam aandeel te nemen, maar ook over den noodigen tijd beschikkend, om te allen tijde dit te doen zonder hunne overige belangen ernstig te benadeelen. In tegenstelling toch met den begrootingsarbeid, die jaarlijks slechts een beperkt aantal weken vergde, eischte een behoorlijke behandeling van de talrijke aangelegenheden van wetgevenden aard een zoo goed als onafgebroken werkzaamheid. De met den Volksraad in zijne aanvankelijke organisatie opgedane ervaring had reeds de op dit punt te duchten bezwaren aangetoond. In nog veel sterkere mate zouden die bezwaren zich doen gevoelen wanneer de zittingen zich over het geheele jaar uitstrekten. Het onvermijdelijke gevolg zou zijn, dat velen, wier aanwezigheid onmisbaar zou wezen om aan den Volksraad een werkelijk vertegenwoordigend karakter te geven, zich van het lidmaatschap zouden onthouden of slechts in naam lid zouden zijn, zonder naar den eisch aan den wetgevenden arbeid deel te nemen. In beide gevallen zou de hervorming als mislukt zijn te beschouwen.

Om die bezwaren te ontgaan, was in het vóórontwerp een stelsel aanvaard, waarbij:

a. de mogelijkheid werd geopend om den Volksraad nog eenigszins uit te breiden, ten einde aan de verschillende belangen en stroomingen een ruimere vertegenwoordiging te waarborgen;

b. de Volksraad in zijne volledige samenstelling belast zou blijven in hoofdzaak met de op het financieel beheer betrekking hebbende werkzaamheden, aan welke door een andere regeling van de taak der Wetgevende Macht van het Koninkrijk grootere beteekenis zou worden gegeven;

c. een door en uit den Volksraad te kiezen kleiner college, *„Wetgevende Raad"* te noemen, zou worden gevormd, welks medewerking zou strekken tot vaststelling van regelingen van wetgevenden aard en dat mede verschillende andere aan het vertegenwoordigend lichaam toegedachte functiën zou uitoefenen.

De leden van den „Wetgevende(n) Raad" zouden door toeken-

ning van een behoorlijk bedrag aan Landsinkomsten in staat worden gesteld om zich geheel te wijden aan hun taak als vertrouwensmannen van den Volksraad.

Werd verder een practische regeling getroffen voor de oplossing van het conflict, dat ontstaan zou wanneer omtrent een maatregel van wetgevenden aard geen overeenstemming was verkregen tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad (Wetgevende Raad), dan zou het mogelijk zijn op de meest vrijgevige wijze het zwaartepunt van de Indische wetgeving naar Indië over te brengen, den bestaanden vorm van regeling in Nederland bij „algemeenen maatregel van bestuur" te beperken tot eenige speciale gevallen en de „ordonnantie" te maken tot den normalen vorm van algemeene verordening.

§ 3. BEVOEGDHEDEN VAN HET VERTEGENWOORDIGEND LICHAAM

Hoezeer dus de hervorming zich aandienen zou als wijziging van het bestaande Regeeringsreglement, maakten de omvang en het ingrijpend karakter van de aan te brengen veranderingen niettemin een nieuwe indeeling van de materie noodig, ook in verband met de bij de Grondwetsherziening ingevoerde scheiding tusschen bestuur en wetgeving. Voorts in verband met de omstandigheid, dat in de gedachte nieuwe regeling de Raad van Indië in beginsel een zuiver *adviseerend* karakter zou krijgen en niet langer met den Gouverneur-Generaal wetgevende macht zou uitoefenen.

Aan den Volksraad zou de bevoegdheid worden toegekend, *vragen* tot de Regeering te richten, terwijl *voorafgaand overleg* met het College over ontwerpen van wetten en algemeene maatregelen van bestuur zou worden gevorderd, alvorens ter zake behandeling in Nederland zou plaats vinden. Van verleening echter van het recht van *enquête* onthield zich het ontwerp, aangezien een enquête onder in de in Indië bestaande omstandigheden en bij afwezigheid van het instituut der ministerieele verantwoordelijkheid niet zonder instemming en medewerking van de Regeering behoorde te worden ingesteld en het daarom noodig was, de daarvoor vereischte voorzieningen, voor zoover bestaande in maatregelen van wetgevenden aard, bij ordonnantie te treffen, waartoe de Volksraad desgewenscht het initiatief zou kunnen nemen.

§ 4. WETGEVING

De wetgevende macht zou worden uitgeoefend:

1e. door den Gouverneur-Generaal bij *„regeeringsverordening"*, na verplichte *raadpleging* van den Raad van Nederlandsch-Indië. Bij zoodanige verordening zouden die onderwerpen kunnen worden geregeld, waarvan de nadere regeling bij wetten, algemeene maatregelen van bestuur of ordonnanties zou zijn opgedragen aan den Gouverneur-Generaal;

2e. door den Gouverneur-Generaal bij *„ordonnantie"*, na verplichte *raadpleging* eveneens van den Raad van Nederlandsch-Indië en — behoudens de na te noemen uitzondering — *in overeenstemming* met den Volksraad.

Hierbij zouden geregeld kunnen worden:

a. de onderwerpen, welke de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffen, voor zoover de regeling daarvan niet in de Grondwet, in de wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië of in andere wetten aan andere organen zou zijn opgedragen of wel door deze krachtens de hun toekomende bevoegdheden ter hand zou zijn genomen;

b. andere onderwerpen dan de onder *a* bedoelde, derhalve die, welke niet of niet uitsluitend de inwendige aangelegenheden van Indië betreffen, indien regeling bij ordonnantie zou zijn voorgeschreven of toegelaten bij de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur;

c. in dringende omstandigheden onderwerpen, waarvan de regeling door de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur zou moeten geschieden, zoolang die regeling niet zou hebben plaats gehad.

Aan overeenstemming met den Volksraad zou de Gouverneur-Generaal alleen dàn niet gebonden zijn, wanneer bij verschil van inzicht of bij gebreke van een uitspraak van den Volksraad binnen den door den Landvoogd bepaalden termijn, dringende omstandigheden zouden beletten, de beslissing van de Kroon af te wachten;

3e. door den Koning bij *„algemeene(n) maatregel van bestuur."*

Hierbij zouden regeling kunnen vinden:

a. de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië in de gevallen, waarin de wet bepaaldelijk de regeling aan den Koning zou hebben voorbehouden;

b. bepaalde onderwerpen, betreffende de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië, welke door de wet voor regeling bij algemeenen maatregel van bestuur aangewezen zouden zijn;

4e. door den algemeenen wetgever in Nederland bij „*wet*".

Bij wet zouden worden geregeld:

a. het onderwerp, uitdrukkelijk in de Grondwet genoemd, namelijk: de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië;

b. andere onderwerpen Nederlandsch-Indië betreffende, zoodra de behoefte aan regeling bij wet zou blijken te bestaan.

§ 5. BEGROOTING

De vaststelling van de jaarlijksche begrooting van Nederlandsch-Indië en van aanvullingsbegrootingen was als volgt gedacht.

De Gouverneur-Generaal zou, na raadpleging van den Raad van Nederlandsch-Indië, de ontwerpen van de afdeelingen, waaruit de begrooting zou moeten bestaan, bij den Volksraad indienen. Iedere begrootingsafdeeling zou daarbij zooveel mogelijk gesplitst zijn in vier hoofdstukken, t.w. de uitgaven in Indië, de uitgaven in Nederland, de middelen in Indië en die in Nederland. Na de behandeling door het College zou de begrooting *afdeelingsgewijze* door den Gouverneur-Generaal, *in overeenstemming* met den Volksraad, bij *besluit* worden vastgesteld. Werd omtrent eenige afdeeling in haar geheel *geene* overeenstemming verkregen dan wel omtrent één of meer hoofdstukken van zoodanige afdeeling, dan zouden alleen de afdeelingen of de hoofdstukken van de afdeeling, waaromtrent eenstemmigheid was verkregen, door den Landvoogd in overeenstemming met den Volksraad bij besluit worden vastgesteld. Vaststelling bij ordonnantie kwam in het algemeen minder juist voor, aangezien het hier niet zuiver een daad van wetgeving betrof.

De afdeelingen of hoofdstukken, waaromtrent de vereischte overeenstemming *niet* was verkregen, zouden bij *wet* worden vastgesteld. Vaststelling bij *wet* zou eveneens plaats vinden indien de Volksraad zijne uitspraak niet binnen den daarvoor gestelden termijn zou hebben genomen.

De door den Landvoogd, in overeenstemming met den Volks-

raad, genomen besluiten tot vaststelling van afdeelingen of hoofdstukken dan wel van suppletoire begrootingen zouden, alvorens te kunnen werken, bij *wet* moeten worden *goedgekeurd*. Werd die goedkeuring niet verkregen, dan zou op nader voorstel *vaststelling* moeten geschieden bij *wet*.

De *vaststelling* der begrooting zou dus zooveel mogelijk worden gelegd in handen van Indië, terwijl de medewerking van de Wetgevende Macht in Nederland in het algemeen zich zou bepalen tot *goedkeuring* van de door den Landvoogd in overeenstemming met den Volksraad genomen besluiten.

§ 6. SAMENSTELLING EN ZITTINGSDUUR VAN DE VERTEGENWOORDIGING

Bij bespreking van de artikelen van het vóórontwerp werd voorshands ook de samenstelling, in het nieuwe stelsel, van den Volksraad in de Memorie van Toelichting nader behandeld.

Betoogd werd, dat het de voorkeur verdiende, in de wet vast te leggen het minimum- en het maximum-aantal der leden, in plaats van, zooals tot dusver, alleen het minimum-aantal. Binnen die grenzen zou dan door den Koning het juiste aantal worden vastgesteld. Om voor een passende deelneming van Inlandsche zijde krachtens verkiezing zorg te dragen, zou voorts bepaald worden, dat een, eveneens door den Koning aan te wijzen, gedeelte van de *verkozen* leden, hetwelk minstens de *helft* zou moeten bedragen, tot de *inheemsche* bevolking zou behooren.

Behalve de bezoldiging van den Voorzitter zou ook diens pensioen door den Koning worden geregeld. De mogelijkheid was overwogen om voor te schrijven, dat de Voorzitter steeds uit de leden moest worden benoemd. Om practische redenen echter was van een zoodanige beperking der keuze afgezien. Ook de vraag, of het wenschelijk was, een aanbeveling door den Volksraad voor te schrijven, was om practische overwegingen ontkennend beantwoord, wat uit den aard der zaak niet behoefde te beletten, dat, gelijk reeds gebruikelijk was, bij eene tusschentijdsche vacature de Raad eigener beweging een aanbeveling zou kunnen doen.

In navolging van de Grondwet, die niet langer alleen mannen verkiesbaar verklaarde als lid van de Kamers der Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de Gemeenteraden, was de in het

toenmalige Regeeringsreglement voorkomende restrictie van die strekking in het voorstel weggelaten.

Wat aanging den zittingstijd van de Volksraadsleden was de bestaande periode van drie jaren vervangen door eene *vierjarige*, overeenkomstig de regeling voor de leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal. De werkzaamheid van de leden werd geacht daardoor beter tot haar recht te zullen komen.

De *maximum-duur* van de twee *gewone* jaarlijksche zittingen van den Volksraad zou wettelijk worden vastgesteld, wat in verband met het instituut van den Wetgevenden Raad mogelijk en noodig werd geoordeeld. Uitsluitend aan den Gouverneur-Generaal zou voorts het recht zijn voorbehouden, om den Volksraad in *buitengewone* zitting bijeen te roepen, behoudens het geval, dat zulks ingevolge de wet noodig zou zijn ter verkiezing van leden van den Wetgevenden Raad.

§ 7. WETGEVENDE RAAD

Met betrekking tot den Wetgevenden Raad werd in de Memorie van Toelichting o.m. nog in het licht gesteld, dat dit College, wanneer de Volksraad niet in pleno bijeen zou zijn, tevens enkele andere aan dien Raad toegekende rechten zou uitoefenen, nl. het recht, om de belangen van Indië bij het hoogste Gezag daar en in Nederland en bij de Staten-Generaal voor te staan, en dat, om den Gouverneur-Generaal uit te noodigen, den Volksraad inlichtingen te geven nopens zaken, Indië betreffende.

Daarnaast zou de Wetgevende Raad enkele bevoegdheden uitoefenen, die althans in het aanvangstijdperk der staatkundige ontwikkeling van Indië beter konden worden opgedragen aan een College met een beperkt aantal leden. Voor zoover die bevoegdheden zich op het gebied der wetgeving bewogen, vorderden zij bovendien een college, dat nagenoeg het geheele jaar bijeen was. Aan den Wetgevenden Raad evenwel zou de bevoegdheid zijn voorbehouden te beslissen, dat een hem voorgelegde aangelegenheid in verband met den aard of de beteekenis van het onderwerp door den Volksraad in pleno zou worden behandeld.

De Wetgevende Raad, van welken uit den aard der zaak de Voorzitter van den Volksraad eveneens voorzitter zou zijn, zou vooral aanvankelijk uit een niet te groot aantal leden bestaan; dit

aantal zou niettemin voldoende moeten wezen, om althans aan de belangrijkste stroomingen, welke in den Volksraad vertegenwoordigd waren, gelegenheid te geven tot uiting van gedachten in het beperkte orgaan. Als zoodanig was aan een college van achttien leden gedacht.

De wijze van verkiezing der leden zou bij ordonnantie worden geregeld. Zij zouden gedurende een gelijk tijdperk zitting moeten hebben als de leden van den Volksraad, wier vertrouwensmannen zij zouden zijn en die hen in de eerste vergadering van het vierjarig zittingstijdperk zouden verkiezen.

§ 8. CONFLICTEN-REGELING

Van de verder in de Memorie van Toelichting besproken voorzieningen zij hier nog gewag gemaakt van de in het Vóórontwerp voorkomende oplossing voor het geval, dat tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad geene overeenstemming werd verkregen omtrent de vaststelling van eene ordonnantie of dat de Volksraad niet binnen den gestelden termijn adviseerde. In die gevallen zou de regeling door de *Kroon* bij *algemeenen maatregel van bestuur* geschieden, behoudens een speciale voorziening voor aangelegenheden van dringenden aard.

§ 9. WETGEVENDE BEVOEGDHEID DER KROON

Wat de wetgevende bevoegdheid van de Kroon ten aanzien van de inwendige aangelegenheden van Indië betrof, zou de Koning regelend kunnen optreden met betrekking tot die aangelegenheden, waarbij ook de belangen van den Staat als geheel betrokken waren.

§ 10. INLANDSCHE GEMEENTE

Aandacht verdient voorts nog, dat tevens eene voorziening werd voorgesteld in de behoefte der Inlandsche gemeente aan een wettelijken grondslag voor het recht van belastingheffing, zij het al dat toepassing eerst mogelijk zou zijn zoodra de inrichting van het bestuur der gemeente zoodanige verbetering zou hebben ondergaan, dat voor een behoorlijke uitoefening van het recht de noodige waarborgen aanwezig zouden zijn.

§ 11. PROEVE VAN EENE STAATSREGELING VOOR NEDERLANDSCH-INDIË

Aldus in hoofdtrekken het bij schrijven van 18 Juni 1922 aan den Volksraad voorgelegd Vóórontwerp van wet. Inmiddels had ook in Nederland de na de vaststelling der nieuwe grondwettelijke voorschriften tot stand te brengen herziening van de Indische staatsinrichting zekere actie verwekt. Onder dagteekening 22 Mei 1922 verscheen te Leiden [1]) eene gedrukte: „Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië", vrucht van den arbeid eener Commissie, welke tot dat doel zich had gevormd. Die Commissie bestond uit de Hoogleeraren Dr. Snouck Hurgronje, Mr. van Vollenhoven en Mr. Ph. Kleintjes, de eerste twee te Leiden, de laatste te Amsterdam, voorts uit den inmiddels hier teruggekeerden voormaligen Voorzitter van de Indische Herzieningscommissie Mr. J. H. Carpentier Alting, te voren eveneens Hoogleeraar te Leiden. Als voorzitter was verder tot de Commissie toegetreden het Lid van den Raad van State, eertijds mede Hoogleeraar aldaar, Mr. J. Oppenheim, terwijl een te Leiden kortelings zijne studiën voltooid hebbend Inlandsch jurist, Mr. Oerip Kartodirdjo, de Commissie als Secretaris bijstond. Het zwaartepunt in de formatie der Commissie lag derhalve in de koloniaal-staatsrechtelijke sfeer te Leiden, van welke reeds bij de behandeling der Grondwettelijke bepalingen een sterke invloed in oppositioneele richting was uitgegaan.

Luidens het Voorbericht der „Proeve" stelde de Commissie bij haren arbeid voorop de zienswijze, dat het niet aannemelijk of gewenscht was, dat de aanpassing aan de nieuwe grondwettelijke beginselen van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië zou geschieden door wijziging en aanvulling van het geldend regeeringsreglement, maar waarschijnlijk en geraden, dat eene *„volledig nieuwe"* wet uitvoering zou geven aan het voorschrift van den eersten zin van het eerste lid van artikel 62 der Grondwet. Met andere woorden dus het standpunt, waarop de Indische Herzieningscommissie zich had gesteld. *Waarom* die „volledig nieuwe" wet „waarschijnlijk en geraden" was en *waarom* niet een, uit

---

[1]) N.V. Boekhandel en Drukkerij voorheen E. J. Brill, Leiden 1922.

een oogpunt van practische wetgeving voor de hand liggende, *gedeeltelijke* omwerking van het vigeerend regeeringsreglement, beantwoordend aan de daadwerkelijke behoefte van het oogenblik, aannemelijk of gewenscht was, vond geene toelichting.

Tusschen de onderteekenaars was — zoo zeide het Voorbericht — in de laatste maanden herhaaldelijk van gedachten gewisseld over het onderwerp, aan die gedachtenwisseling ten grondslag liggend; dezelfde gedachte als belichaamd in de nieuwe artikelen 61, 62 en 62*bis* der Grondwet. Van geen andere gedachte trouwens, verklaarde de Commissie — haar verklaring was niet dan met voorbehoud juist — was de, door haar bij uitstek belangrijk geachte, arbeid van de Indische Herzieningscommissie doortrokken, welke haar tot leidraad had gestrekt.

Naarmate de samensprekingen vorderden, kwam echter — aldus de toelichting — al meer aan den dag, dat ondanks de groote waardeering der onderteekenaars voor den arbeid van deze Commissie, hun inzicht op tal van punten toch een ander was. Uiteraard waren zij niet over elk onderdeel eenstemmig, maar toch was een „volkomen overeenstemming" bereikbaar gebleken omtrent geest en strekking van de te ontwerpen wet en omtrent „al" hare hoofdzaken. Zoo hadden zij besloten hunne inzichten en wenschen neer te leggen in eene zelfstandige „Proeve", die aanvankelijk bedoeld en opgesteld was tot eigen oriënteering. Bij nadere overweging evenwel hadden zij het wenschelijk geoordeeld, die „Proeve" met eene korte memorie van toelichting openbaar te maken.

Zij meenden daardoor de algemeene belangstelling voor de ontvoogding van Indië te kunnen aanwakkeren. Zij achtten het echter ook niet uitgesloten, dat hun arbeid van nut zou kunnen zijn voor de Regeering als deze — mocht het zijn „met den meest mogelijken spoed" — aan het ontwerpen zich zette van de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, „in artikel 62 der Grondwet bevolen."

Wáár in dit nieuwe artikel der Grondwet (thans artikel 61) zoodanig „bevel" voorkwam, bleef de Commissie weder in gebreke aan te toonen. Dat artikel (eerste lid) behelsde niets anders dan in het algemeen de bepaling, dat de staatsinrichting der koloniale gebiedsdeelen door de wet, m.a.w. niet bij legislatieve voorziening van lagere orde, wordt vastgesteld; overblijfsel van de bepaling van verdere strekking van het oude artikel 61 der Grondwet.

Wanneer voorts in aanmerking wordt genomen, dat nog geen maand na de dagteekening van het Voorbericht der „Proeve", immers op 18 Juni 1922, aan den Volksraad werd voorgelegd het in de vorige bladzijden besproken, tot dat doel naar Indië gezonden, Vóórontwerp van wet tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement, met Memorie van Toelichting, is het duidelijk dat in deze geen aansporing tot spoed werd vereischt.

§ 12. INHOUD DER „PROEVE"

Het past niet in het kader van dit werk, in uitvoerige beschouwingen te treden over den inhoud der „Proeve". Het gezag op algemeen of koloniaal staatsrechtelijk terrein van de meesten harer onderteekenaars en de stempel, daardoor op hun gezamenlijken arbeid gezet, billijken niettemin een eenigszins ruimere bespreking dan overigens ten deel zal vallen aan de tallooze verhandelingen en brochures, dagbladartikelen en andere geschriften, welke ten gunste of ten ongunste van de voorstellen der Regeering hier en in Indië het licht hebben gezien.

Kenmerkend inzonderheid voor den geest der in de „Proeve" uitgewerkte „Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië' was de daarbij gedachte constructie van het Centraal Gezag.

„Onverminderd het in deze wet bepaalde" — luidde artikel 43 daarvan — „kan bij landswet [1]) de bijstand van den Raad van Indië worden voorgeschreven voor de uitoefening van bevoegdheden door den Gouverneur-Generaal."

Hierbij aansluitend behelsde artikel 44 het volgende samenstel van bepalingen:

„1. Waar bijstand van den Raad van Indië wordt gevorderd wordt het besluit genomen in eene vergadering van den Raad. Bij staking van stemmen heeft de Gouverneur-Generaal de beslissende stem.

„2. Is de Gouverneur-Generaal niet tegenwoordig, dan heeft de vice-president of diens wettelijke vervanger de beslissende stem.

„3. De Gouverneur-Generaal is bevoegd staande de vergadering te besluiten in afwijking van de genomen beslissing; hij doet

[1]) Onder de benaming: „landswet" zouden te verstaan zijn de regelingen, vastgesteld door den Gouverneur-Generaal gezamenlijk met den Volksraad.

daarvan op verlangen van den Raad mededeeling aan den Volksraad onder opgaaf van redenen.

„4. Was de Gouverneur-Generaal niet tegenwoordig, dan heeft hij de bevoegdheid de uitvoering van de beslissing op te schorten. In de eerstvolgende vergadering van den Raad heeft een nieuwe behandeling plaats. Kan de Gouverneur-Generaal in deze vergadering niet tegenwoordig zijn, dan wordt zijne in het derde lid genoemde bevoegdheid uitgeoefend door den vice-president en diens wettelijken vervanger.

„5. In gevallen van dringenden aard is de Gouverneur-Generaal bevoegd te besluiten zonder den bijstand van den Raad van Indië. Het besluit wordt den Raad in zijne eerstvolgende vergadering ter goedkeuring aangeboden. Onthoudt de Raad zijne goedkeuring en handhaaft de Gouverneur-Generaal zijn besluit, dan doet hij daarvan op verlangen van den Raad mededeeling aan den Volksraad onder opgaaf van redenen."

Hoe de Commissie er toe had kunnen besluiten om, met negatie van de volstrekte afwijzing, bij de parlementaire behandeling der Grondwetsherziening, van een meerhoofdig centraal bewind in de overzeesche gebiedsdeelen, in hare voorstellen een zoodanige rechtsfiguur op te nemen, mocht onverklaarbaar heeten. De aanteekening in de aan de voorstellen toegevoegde Toelichting (blz. 48), dat artikel 44 moest strekken om, „in overeenstemming met den eisch der Grondwet, den Landvoogd te maken tot den voor het algemeen bestuur in Indië verantwoordelijken persoon," was weinig geschikt om dien indruk weg te nemen. In hare hierna te vermelden Memorie ter aanvulling van de „Proeve" (blz. 12) zag de Commissie door de inmiddels uitgeoefende critiek op het „binnensmokkelen" in dien halfslachtigen vorm van de rechtsfiguur van den Gouverneur-Generaal in Rade, zich tot nadere opheldering genoopt. Juist zulk een soort van samenwerking als de „Proeve" voorslaat — voerde zij aan — was op 6 April 1922 in de Eerste Kamer bepleit door den Heer Idenburg en op 19 April door de Regeering niet afgewezen.

Inderdaad had — naar in het vorige hoofdstuk is gebleken — genoemd lid in de bedoelde vergadering der Eerste Kamer terloops opgemerkt, dat hij niet geloofde, dat artikel 61 der Grondwet (thans artikel 60) onmogelijk zou maken een inrichting van bestuur, waarbij de Gouverneur-Generaal bestuurde in samen-

werking met andere ambtenaren, mits slechts de Landvoogd de macht had om zijn wil door te zetten, omdat anders de parlementaire verantwoordelijkheid niet kon worden gedragen. Wat die afgevaardigde in werkelijkheid daarmede bedoelde, bleek duidelijk toen het sociaal-democratisch Kamerlid Mr. Mendels hem de vraag stelde, in hoever in zulk een stelsel zelfstandigheid zou zijn toegekend aan de Departementshoofden. Het antwoord van den Heer Idenburg was, dat hij niet diep daarop zou ingaan; hij had het stelsel niet aanbevolen. Hij had alleen de vraag besproken, wat artikel 61 al dan niet uitsloot. Een collegiale samenwerking evenwel, die zich met dat artikel zou verdragen, zou naar zijn oordeel geen werkelijke ontlasting voor den Gouverneur-Generaal kunnen zijn, omdat deze verantwoordelijk moest blijven. Misschien echter zou er wel eenig voordeel aan verbonden kunnen zijn, wanneer men geregeld overlegde en de zaken besprak en wanneer in het Regeeringsreglement de mogelijkheid werd gesteld voor overbrenging van tal van administratieve bevoegdheden op de Departementschefs, „zooals" — zeide de Heer Idenburg, daarmede de strekking van zijne opmerking scherp in het licht stellend — „op het oogenblik reeds op groote schaal gebeurt".

Met andere woorden: genoemde afgevaardigde was niet afkeerig van geregeld overleg tusschen den Landvoogd en diens ambtelijke helpers. Daartoe echter werden geene nadere wettelijke voorschriften vereischt. Evenmin ook was dit noodig voor overbrenging, blijkbaar bedoeld als meerdere overbrenging, van bevoegdheden op de Hoofden der Indische departementen of andere autoriteiten met *onverminderde* aansprakelijkheid van den Gouverneur-Generaal, zooals sinds jaar en dag in Indië gebruikelijk was geweest. Ook hiertoe, tot zoodanige ruimere administratieve delegatie — op dit punt had de Heer Idenburg zich niet geheel duidelijk uitgesproken — werd geene voorziening in het Regeeringsreglement gevorderd. Alleen dàn zou dit het geval zijn geweest, wanneer staatsrechtelijke verantwoordelijkheid zou worden verplaatst.

Het behoeft geen betoog, dat het daarbij geheel iets anders betrof dan bij de wetsconstructie in de „Proeve", die feitelijk niets anders beoogde dan langs een zijweg alsnog in te voeren een begin van een collegiaal bestuur over Indië, in het rapport van de Indi-

sche Herzieningscommissie bepleit maar door den Rijkswetgever afgewezen.

Een in hare gevolgen voor het Staatsbeleid in Indië niet minder ingrijpende innovatie werd door de Commissie voorgebracht, waar zij in artikel 46 van haar wetsontwerp den Gouverneur-Generaal voor zijn beleid verantwoordelijk gesteld wilde zien aan den *Volksraad*, voor zoover dat beleid niet betrof de uitvoering van wetten of algemeene maatregelen van bestuur.

Als toelichting van deze, principieel uit eene gansch andere gezagsopvatting voortspruitende, bepaling moest dienen de opmerking („Proeve", blz. 48), dat die verantwoordelijkheid zich nimmer zou oplossen in eene bevoegdheid van den Volksraad om zich ongezind te verklaren tot verdere samenwerking met den Landvoogd. Het college kon „niet meer" doen — zooals lid 3 van het artikel deed uitkomen — dan den Koning om het ontslag van den Gouverneur-Generaal verzoeken. Van welken aard bij niet-inwilliging van een zoodanig verzoek de verdere samenwerking zou zijn en welke gevolgen de daarmede geschapen verhouding voor de belangen van Indië zou kunnen medebrengen, had blijkbaar de aandacht der Commissie niet gehad. Even weinig hielden hare beschouwingen zich bezig met de vraag òf en in hoever wederom zij ook met dit voorstel binnen de perken bleef van de nieuwe constitutioneele beginselen, op welke zij in haar Voorbericht zoo nadrukkelijk een beroep had gedaan en die toch stellig in de volle beteekenis, door de Volksvertegenwoordiging daarin neergelegd, toepassing zouden moeten vinden in de wet op de Indische Staatsinrichting.

§ 13. MEMORIE TER AANVULLING VAN DE „PROEVE"

Alleen het voorgaande reeds, om van andere punten geene melding te maken, sloot den arbeid der Commissie uit als richtsnoer voor de nadere uitwerking van het vraagstuk. Nog zwakker werd het vertrouwen in dien arbeid, toen, weinige maanden reeds na de verschijning der „Proeve", de Commissie door de ontvangst, welke na de publicatie daarvan aan haar geschrift en de daarin vervatte denkbeelden ten deel was gevallen, zich gedrongen gevoelde om in een terzelfder plaatse in druk verschenen, „Memorie

ter aanvulling van de „„Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië"" haar eigen werk aan een uitgebreide revisie te onderwerpen.

Voor de Regeering meer aannemelijk werd ook in het algemeen de „Proeve" door die revisie niet. Juist op de hoofdpunten van de materie bleef het geheel onbevredigend.

De Commissie onthield zich overigens van critische opmerkingen over het „Vóórontwerp eener wet op de Indische staatsinrichting", dat de Regeering inmiddels aan den Volksraad had doen voorleggen. Intusschen verzweeg zij niet, dat naar de inzichten van de onderteekenaars der „Proeve", dat vóórontwerp de Indische wetgeving slechts in schijn en het Indisch bestuur in het geheel niet „in handen" legde van „in Indië zelf zetelende overheden en lichamen". Dit echter daargelaten kon, huns inziens, de raadpleging van Juni 1922 in geen geval gelden als uitvoering van den nieuwen grondwetsplicht tot het hooren van het vertegenwoordigend lichaam van het overzeesch gebied: vooreerst al niet omdat in Juni 1922 de herziene Grondwet nog niet was aangenomen, doch ook niet omdat de Grondwet naar hunne overtuiging zag op het hooren van den Volksraad over in staat van wijzen gebrachte voorstellen van wet, zóó als die voorstellen met hunne memorie van toelichting aan de Kroon werden aangeboden en geschikt waren ter toezending aan den Raad van State, maar geenszins op het hooren van den Volksraad over een of ander ministerieel avant-projet, hetwelk niet als één afgerond stuk aan de Kroon voorgelegd was geworden.

De bedoeling van dit betoog lag voor de hand. Minder begrijpelijk waren de gronden, waarop de Commissie zich beriep. Het kortelings vastgesteld artikel 61 der Grondwet immers, hetwelk in het eerste lid voorschreef, dat, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, het vertegenwoordigend lichaam van het overzeesch gebiedsdeel moest worden gehoord, op de wijze bij de wet te regelen, op ontwerpen van wet, het gebiedsdeel betreffend, had uit den aard der zaak betrekking op het in het tweede lid bedoelde nieuwe lichaam van geheel ander karakter, niet op den toen bestaanden Volksraad, hoezeer ook om voor de hand liggende redenen was voorgesteld het nieuwe orgaan dienzelfden naam te doen dragen. Met den *bestaanden* Volksraad hield de Grondwet zich niet bezig. Wat in de toekomst, in verband met de aangehaalde bepa-

ling, ten aanzien van den *nieuwen* Volksraad eene juiste tegenwerping zou zijn geweest, had geen den minsten grond ten aanzien van het *bestaande* lichaam van dien naam, waarvoor die bepaling niet geschreven was en dat zonder eenig wettelijk bezwaar kon worden gehoord op voorstellen in elk stadium van bewerking, ook dus op ministerieele vóórontwerpen.

§ 14. MEMORIE VAN ANTWOORD OP HET AFDEELINGSVERSLAG VAN DEN VOLKSRAAD BETREFFENDE HET VÓÓRONTWERP VAN WET TOT HERZIENING VAN HET REGEERINGSREGLEMENT VAN NED.-INDIË

Terugkeerend tot de behandeling in den Volksraad van het aan dit College voorgelegd „Vóórontwerp van wet tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement", moet ter verkrijging van een nauwkeurig inzicht in het verloop der zaak een oogenblik worden stilgestaan bij de Memorie van Antwoord der Indische Regeering op het over dat ontwerp van den Raad ontvangen Afdeelingsverslag.

Karakter Vóórontwerp.

In die Memorie werd vooreerst de blijkbaar ook door sommige leden van den Raad gedeelde oppositie tegen het karakter van het aan zijn oordeel onderworpen ontwerp in duidelijke woorden weerlegd en in tegenstelling met de in het Verslag geopperde bedenkingen te kennen gegeven, dat naar de inzichten der Indische Regeering de gevolgde weg niet alleen als in harmonie met de bepalingen maar ook als de meest wenschelijke was te beschouwen.

Kiesrecht.

Wat aangaat het bezwaar van vele leden, dat het vóórontwerp met een afbakening van het kiesrecht voor den Volksraad gepaard had behooren te gaan, wijl tusschen de aan een vertegenwoordigend lichaam op te dragen bevoegdheden en de wijze van zijne samenstelling een onverbrekelijk verband bestond, verklaarde de Indische Regeering het bestaan van een zoodanig verband gereedelijk toe te geven. Zij zag dit verband echter anders dan de bedoelde Volksraadsleden. Uitgangspunt der herziening van de Staatsinrichting was het grondwettelijk voorschrift, dat aan Nederlandsch-Indië meerdere zelfstandigheid zou worden gegeven. Hoe nu ook de kiesrechtregeling, die als gevolg daarvan uiteraard eveneens verandering zou moeten ondergaan, zou mogen uitval-

len, van de uitvoering van die grondwettelijke opdracht zou de wetgever door geene enkele overweging zich mogen laten afhouden. Eerst dus zou wettelijk moeten vaststaan, welke nieuwe bevoegdheden aan Indië zouden worden verleend en aan welke organen die bevoegdheden zouden worden toevertrouwd, alvorens men, met inachtneming van de zwaarte der verantwoordelijkheid, die op een zoodanig orgaan komt te rusten, een kiesrechtregeling voor de samenstelling daarvan met vrucht in behandeling zou kunnen nemen.

Tegen eene samenkoppeling van beide onderwerpen verzette zich, naar betoogd werd, ook het feit, dat de herziene staatsinrichting ‚neergelegd als zij was in een *wetsontwerp*, een veel langeren weg te doorloopen had dan een in een algemeenen maatregel op te nemen kiesrechtregeling. Tegen opneming van de grondbeginselen van het kiesrecht in het wetsontwerp — gelijk door andere leden in overweging was gegeven — bestonden ernstige bezwaren. Het liet zich, luidde de verklaring, bij de snelle evolutie, die Indië doormaakte, voorzien, dat in elke kiesrechtregeling, die men zou ontwerpen, al spoedig ingrijpende wijzigingen zouden moeten worden aangebracht.

Partieele herziening.

De keuze van een partieele in plaats van een algeheele herziening van het Regeeringsreglement werd ook in de Memorie van Antwoord der Indische Regeering krachtig gemotiveerd. Als voorbeelden van onderwerpen, die in het tweede geval de beraadslagingen zouden rekken en verwarrend zouden kunnen werken op de eindbeslissing, werd, behalve op de grondrechten en de verhouding van Kerk en Staat, nog gewezen op de verhouding tusschen wetgeving en adatrecht en de indeeling van de bevolkingsgroepen. De bij eene partieele herziening aan de orde komende punten waren waarlijk al veelomvattend en ingewikkeld genoeg om voor het oogenblik de besprekingen daartoe te bepalen.

Beperking tot eene partieele herziening — merkte de Indische Regeering op — was ook geheel in overeenstemming met den geest van de nieuwe grondwetsartikelen. „Overigens" — verklaarde Zij — „blijft de Volksraad uiteraard vrij, om los van het voorgedragen wetsontwerp te kennen te geven, welke wijzigingen hij in het Regeeringsreglement bovendien nog noodig mocht achten."

Wat aanging de verleening aan Indië van autonomie, deed de Memorie van Antwoord o.m. uitkomen, hoe de bepaling van het ontwerp, dat indien omtrent eenig onderwerp van regeling geen overeenstemming met den Volksraad werd verkregen, de regeling door den Koning bij algemeenen maatregel van bestuur zou kunnen geschieden, geenszins aan het autonomie-beginsel afbreuk zou doen. Integendeel was dit de eenige weg, om zoowel aan de betrokken belangen als aan de positie, in het nieuwe stelsel, van den Volksraad recht te doen wedervaren. Het denkbeeld om niet de Kroon, maar de Wetgevende Macht in Nederland in zoodanig geval te doen optreden, was verworpen, omdat dit optreden niet alleen uiterst omslachtig zou zijn, maar bovendien zoo tijdroovend, dat de betrokken belangen ernstig benadeeld zouden kunnen worden. Dank zij de ministerieele verantwoordelijkheid hadden bovendien de Staten-Generaal een in het openbaar uitgeoefend recht van contrôle, wat meer in den geest van de nieuwe grondwetsartikelen lag. Conflictenregeling.

Krachtig ook werd in het antwoord der Indische Regeering stelling genomen tegenover de leden van den Volksraad, die bij de schriftelijke behandeling zich gekeerd hadden tegen de in het vóórontwerp afgebakende positie van den Raad van Indië en de Departementshoofden en in navolging van de Indische Herzieningscommissie gepleit hadden voor een collegiale Regeering over Indië. Wèl daarentegen scheen het Haar mogelijk toe, het contact tusschen den Raad van Indië en de Departementshoofden te vergemakkelijken door deze laatsten tot buitengewoon lid van den Raad te maken en hun daardoor recht te geven op mondelinge toelichting van hunne voorstellen, voor zoover de Raad daarover moest adviseeren. In dien zin dan ook was eene wijziging aangebracht, nadat de Gouverneur-Generaal omtrent dit punt en andere in het Verslag van den Volksraad tot uiting gekomen denkbeelden telegrafisch met den Minister overleg had gepleegd. Collegiale Regeering.

Zooals te voorzien was, had de instelling van een door en uit de leden van den Volksraad te vormen kleiner College, den „Wetgevende(n) Raad", in het Verslag in verscheidene opzichten bestrijding gevonden. In de Memorie van Antwoord bleef de Indische Regeering niet in gebreke die bedenkingen te weerleggen en Wetgevende Raad.

opnieuw de onvermijdelijkheid, in het nieuwe stelsel, van een zoodanige oplossing nadrukkelijk in het licht te stellen.

Inzonderheid dit instituut ook had in de inmiddels tusschen den Gouverneur-Generaal Fock en mij gevoerde gedachtenwisseling een belangrijke plaats ingenomen.

Een zoodanige instelling, hoe noodzakelijk ook in dit geval, kon voor velen niet anders dan een met schroom te aanvaarden novum zijn. Al dadelijk in den Volksraad — ik ontgaf het mij niet — zou zich die stemming afteekenen en ook later, in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging, waar bovendien de practische urgentie voor velen minder zou spreken, viel ernstige tegenkanting te voorzien. Het kwam mij niettemin voor, dat tegenover den Volksraad uit een tactisch oogpunt vooralsnog op dit punt een strakke houding raadzaam was, welke aan de Regeering in ruime mate mogelijkheid zou laten tot tegemoetkomingen, zonder dat daarmede de kern der zaak behoefde te worden aangetast.

Op één punt nochtans werd in overleg met de Indische Regeering bij voorbaat door mij besloten tot een wijziging, die principieel het voorstel veeleer versterken zou, echter een deel van den aanvankelijken tegenstand zou ondervangen. De bepaling in het ontwerp, luidens welke de Wetgevende Raad zou kunnen beslissen, dat een zaak door den Volksraad zelf zou worden behandeld — zoo deelde de Memorie van Antwoord aan het slot van de hier bedoelde paragraaf mede — kwam ook der Regeering bij nadere overweging minder gelukkig voor. Inderdaad achtte Zij het daarom beter, overeenkomstig den wensch van sommige leden de bevoegdheden van de beide colleges scherp van elkaar te scheiden en alleen aan den Wetgevenden Raad medewetgeving op te dragen.

Opmerkingen van verschillenden aard.

Naast eenige wijzigingen van ondergeschikte beteekenis, welke alsnog naar aanleiding van opmerkingen in het Verslag hier en daar in de artikelen werden aangebracht, werd met betrekking tot de min of meer epineuze kwestie der financieele tegemoetkoming, welke verbonden zou moeten worden aan het lidmaatschap van den Wetgevenden Raad, dat een bestendig beschikbaar zijn te Batavia voor wetgevenden arbeid zou vorderen, eene nieuwe regeling aangegeven. Grondgedachte was daarbij deze, dat aan hem, die tot lid van den Wetgevenden Raad werd gekozen, hetzij ambtenaar, hetzij particulier, binnen zekere grenzen zijne laatstge-

noten inkomsten zouden worden gewaarborgd. In dien trant, met inachtneming tevens van enkele bijkomstige tegemoetkomingen, zou naar het inzien van de Regeering eene passende regeling bij ordonnantie zijn te verkrijgen, met het oog waarop de bewoordingen der bepalingen in het Vóórontwerp eenigszins herzien werden.

Verder verklaarde de Indische Regeering, zich te kunnen vereenigen met het denkbeeld om bij de verkiezing der leden van den Wetgevenden Raad al dadelijk, met het oog op voorziening in vacatures, plaatsvervangende leden te doen aanwijzen.

Op het voetspoor van de „Proeve", die van sommige zijden in het rapport van den Volksraad te berde was gebracht, was door enkele leden de zienswijze geopperd, dat duidelijk zou zijn aangetoond, dat het recht van enquête kon worden toegekend ook waar niet in strikten zin een parlementair stelsel bestond. In hare Memorie van Antwoord verklaarde de Indische Regeering die zienswijze niet te deelen. Veeleer viel in het oog te houden, dat het instellen van een enquête directe gevolgen voor de houding van een deel der bevolking ten opzichte van bepaalde overheden kan hebben, voor welke gevolgen de verantwoordelijkheid alleen kan worden gedragen door het Staatshoofd of door een vertegenwoordigend lichaam, dat voor den geheelen gang der Staatszaken verantwoordelijk is.

Aan het slot der Memorie van Antwoord werd nog aangeteekend, dat wanneer dit de wensch van den Volksraad mocht blijken te zijn, de Indische Regeering bereid was het Opperbestuur in overweging te geven, de wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië niet in werking te doen treden alvorens de nieuwe regeling van het kiesrecht voor den Volksraad haar beslag zou hebben gekregen.

Onder de bescheiden, welke aan de Memorie waren toegevoegd, kwam o.m. voor een uitgewerkt schema van een stelsel van verkiezing van den Wetgevenden Raad, alsmede een nieuwe tekst der wet op de Staatsinrichting, zooals deze zou luiden na het aanbrengen van de alsnog wenschelijk geoordeelde aanvullingen en veranderingen.

§ 15. OPENBARE BEHANDELING IN DEN VOLKSRAAD

De openbare behandeling van het aldus op bepaalde punten gewijzigd Vóórontwerp ving in den Volksraad op Dinsdag 7 November 1922 aan en nam met onderbrekingen een tiental dagen in beslag, om op Dinsdag 5 December ten einde te worden gebracht.

Algemeen verloop der behandeling.

De beraadslagingen, welke onder de leiding van den toenmaligen Voorzitter van den Raad Mr. Dr. Schumann plaats vonden, kenmerkten zich door ernstige belangstelling voor het onderwerp. Zooals de ingekomen amendementen, afkomstig vooral van op koloniaal gebied uiterst linksche zijden, hadden doen vermoeden, ontbrak het daarbij niet aan een op sommige punten met heftigheid gevoerde bestrijding.

Als Regeeringsgemachtigde tot toelichting en verdediging van de voorstellen trad op de latere Directeur van Justitie in Indië Mr. J. J. Schriecke, wiens uiteenzetting van zaken in groote mate tot het welslagen der behandeling heeft bijgedragen.

Het practische resultaat van de gevoerde debatten is geweest, dat in de slotvergadering van 5 December 1922 het ontwerp van wet op de herziening der Staatsinrichting van Indië door den Volksraad werd aangenomen met 27 stemmen vóór en 14 stemmen tegen, nadat vooraf enkele amendementen met grootere of kleinere meerderheid waren aanvaard.

Amendementen.

Die amendementen waren in hoofdzaak de volgende:

1e. In het eerste lid van artikel 1 werd aanvulling noodig geacht met de bepaling: „Bij algemeenen maatregel van bestuur wordt eene instructie voor den Gouverneur-Generaal vastgesteld." Aan dit voorstel is geen gevolg gegeven bij de samenstelling der definitieve wetsontwerpen, daar in het voortbestaan van een instructie, zooals bij Koninklijk besluit in 1855 voor den Landvoogd was vastgesteld, in den tegenwoordigen tijd, met de geheel gewijzigde verbindingsmiddelen, geen overwegend nut meer werd gezien;

2e. De eerste drie leden van artikel 7 zouden aldus moeten worden gelezen, dat — met terzijdestelling van het denkbeeld van aanwijzing van de hoofden der departementen van algemeen bestuur tot buitengewoon lid van den Raad van Indië — de be-

woordingen, strekkende tot regeling der leiding van de vergaderingen van den Raad, zekere verduidelijking zouden ondergaan. Ook aan dit voorstel, waarvan de practische urgentie eveneens gering was, is geen gevolg gegeven;

3e. Na artikel 7 werd gewenscht inlassching van een nieuw artikel 7*a*, luidende als volgt:

„1. Aan vergaderingen van den Raad van Nederlandsch-Indië, voorgezeten door den Gouverneur-Generaal, nemen de hoofden der departementen van algemeen bestuur deel, tenzij de Gouverneur-Generaal om bijzondere redenen anders besluit. De hoofden der departementen van algemeen bestuur hebben alsdan raadgevende stem.

„2. Op de vergaderingen bijgewoond door de hoofden der departementen van algemeen bestuur worden behandeld:

a. de door den Gouverneur-Generaal aangewezen onderwerpen;

b. de hiertoe door den raad aangeboden onderwerpen;

c. de voorstellen betreffende onderwerpen, waarbij meer dan één departement van algemeen bestuur betrokken is of waaromtrent verschillende departementshoofden van advies hebben gediend."

Bij de aan de Volksvertegenwoordiging in Nederland voorgelegde definitieve wetsontwerpen is eveneens niet ingegaan op het reeds bij de behandeling der Grondwetsherziening terloops aangeroerd denkbeeld, om de departementshoofden in Indië als buitengewone leden op te nemen in den Raad van Indië. Hoezeer ook de beteekenis van het ambt eene zoodanige regeling had kunnen billijken, bestond daaraan geene werkelijke behoefte. De werkkring van de hierbedoelde hoofdambtenaren is bovendien zoo veel omvattend, dat toch van een veelvuldig deelnemen aan vergaderingen van den Raad zonder schade voor het eigenlijke ambt geen sprake had kunnen wezen. Deze laatste omstandigheid verzette eveneens zich tegen de hierboven in het tweede lid onder *c* omschreven bepaling, terwijl die onder *a* en *b* overbodig waren. In verband ook met de bij meer dan één gelegenheid van Regeeringszijde uitgesproken bereidwilligheid, om aan de positie der Departementshoofden in Indië, de dagelijksche medewerkers van den Gouverneur-Generaal, zooveel mogelijk relief te geven, is daarentegen in de latere voorstellen een bepaling opgenomen, beantwoordend aan het eerste lid van het voorstel van den Volks-

raad. In een daaropvolgende alinea werd hieraan een voorschrift verbonden, ontleend aan de bij den Volksraad behandelde herziene voorstellen, luidens hetwelk de Indische Departementshoofden in de gelegenheid zouden worden gesteld om met *adviseerende* stem desgewenscht deel te nemen aan de beraadslagingen in vergaderingen van den Raad van Indië, niet voorgezeten door den Gouverneur-Generaal, omtrent voorstellen, behoorende tot den werkkring van hun departement.

Aan een amendement van den Volksraad, betrekking hebbende op de in artikel 17 van het toenmalig Regeeringsreglement omschreven maatregelen voor het geval van vermoedelijke krankzinnigheid van den Landvoogd is geen gevolg gegeven. Het onderwerp werd geacht buiten het kader te liggen van de beoogde partieele herziening van de Indische Staatsinrichting.

4e. Na levendige gedachtenwisseling over de — gelijk hiervóór aangestipt — in het belang der zaak zoo strak mogelijk gehouden voorstellen aangaande de taakverdeeling op wetgevend gebied tusschen den Volksraad in pleno en den Wetgevenden Raad, werd ten slotte eene overwegende meerderheid verkregen voor eene door de Heeren Engelenberg, Bergmeyer, Soselisa, Sosrohadiwidjojo en Kan ingediend, bij nader overleg eenigszins gewijzigd, amendement, luidende aldus:

„1. De in de art. 43, 44, 46, 48, 49, 50, 53, 55 en 56 vermelde bevoegdheden van den Volksraad worden uitgeoefend door een college uit den Raad, Wetgevende Raad genaamd, tenzij de Volksraad zich de behandeling van een ontwerp heeft voorbehouden.

„2. In het laatste geval is een behandeling door den Wetgevenden Raad alleen dan mogelijk indien de afdoening zoo dringend is, dat niet op het bijeenkomen van den Volksraad kan gewacht worden, zulks ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal in overleg met den Wetgevenden Raad.

„3. De Wetgevende Raad is belast, tenzij de Volksraad anders beslist, met het verrichten van voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van de aangelegenheden, welker behandeling de Volksraad zich voorbehouden heeft; hij maakt daarbij, waar noodig, gebruik van de in lid 1 bedoelde bevoegdheden. Is de Volksraad niet bijeen dan kan de Wetgevende Raad ook de in art. 41 en 42 vermelde bevoegdheden uitoefenen."

Het principieele onderscheid met de redactie van het herziene vóórontwerp bestond hierin, dat terwijl in het systeem van dit ontwerp de *Wetgevende Raad* in beginsel het wetgevend orgaan zou zijn, in de hierboven weergegeven redactie als zoodanig vooropgesteld werd de *Volksraad in pleno*, die — gevallen van spoedeischenden aard daargelaten — zich steeds zou kunnen voorbehouden de behandeling van eenig bepaald onderwerp.

Dat de naam: „Wetgevende Raad" daarbij in groote mate in het gedrang kwam, heeft bij de latere behandeling in Nederland van de definitieve wetsvoorstellen een punt van beschouwing uitgemaakt.

Het initiatief tot een oplossing in den door den Volksraad beaamden trant was in werkelijkheid niet van dezen uitgegaan.

In de dagen, voorafgaande aan de beantwoording in eersten termijn van de sprekers in den Volksraad, ontving ik van den Gouverneur-Generaal langs telegrafischen weg eene uiteenzetting van den stand van zaken. Een van de gewichtigste punten was daarbij het onderwerpelijke. Voor den Volksraad immers in zijn nieuwe bestemming was ongetwijfeld eene principieel en practisch aannemelijke oplossing voor het instituut van den Wetgevenden Raad eene levenskwestie. De stemming in den Volksraad was in hooge mate verdeeld en onzeker. Onder de leden, die over het onderwerp het woord hadden gevoerd, was het, evenals op andere punten, inzonderheid Mr. 's Jacob geweest, die de zaak klaar en helder in beschouwing had genomen en ofschoon hij ten slotte zijn voorkeur uitsprak voor het in het wetsvoorstel gehuldigd stelsel, omdat het competentie-zekerheid verschafte, niet naliet op de zwakke zijden daarvan te wijzen. Een voorstel van Mr. Buffart, waarbij de epineuze punten in de regeling van het vraagstuk naar het gebied van eene ordonnantie werden verwezen, kon om verklaarbare redenen nog minder bevrediging geven. Zooals de kwestie zich liet aanzien, viel het te vreezen, dat zonder een bemiddelenden stap van Regeeringszijde ook bij de latere behandeling in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging de zaak in gevaar zou komen.

Het telegram der Indische Regeering gaf duidelijk blijk van behoefte aan eene oplossing, welke eenerzijds aan den Volksraad in pleno ook op het gebied der Indische wetgeving bevrediging zou geven, maar waarbij nochtans in een vorm, die zekerheid van be-

voegdheid aanbood, voor den Wetgevenden Raad een weg werd gebaand, die, zonder tot het uiterste te gaan, aan dit college als wetgevend orgaan eene plaats verschafte, waarmede in voldoende mate aan de eischen der practijk tegemoet zou worden gekomen.

Die oplossing was, naar het mij voorkwam, hierin te vinden, dat — feitelijk met verruiming nog van hetgeen in de wenschen van den Volksraad lag — aan *dezen* in beginsel de *onbeperkte* bevoegdheid werd gelaten om, wanneer het niet een spoedgeval betrof, behandeling van een bepaalde zaak door den Raad in pleno te doen geschieden. De algemeene aansprakelijkheid van het lichaam voor een goeden loop van zaken en het voorbehoud, dat in spoedeischende omstandigheden de behandeling te allen tijde aan den Wetgevenden Raad zou kunnen worden opgedragen, schenen mij in de practijk voldoende waarborgen voor eene doelmatige werking van het geheel.

Aan dit denkbeeld werd door den Regeeringsgemachtigde Mr. Schriecke uiting gegeven in zijne redevoering in den Volksraad van Maandag 27 November.

Uitgaande van eene verklaring van het Inlandsch lid den Heer Moelia, die, zooals de Heer Schriecke in herinnering bracht, hetgeen beoogd werd op een eenvoudige wijze aldus had uitgedrukt, dat zoodra belangrijke wetsontwerpen aan de orde kwamen, de Volksraad in pleno ook moest kunnen beslissen, gaf de spreker te kennen dat de Regeering zich afvroeg, of dit doel niet kon worden bereikt door op de thans in het gewijzigd ontwerp voorkomende competentie-regeling van den Wetgevenden Raad eene uitzondering toe te laten voor die onderwerpen, welke de Volksraad aan zich wilde houden en welker spoedeischende aard zich niet daartegen verzette.

De bepaling ter zake zou dan, meende de Indische Regeering, als volgt kunnen luiden: „De in de art. 43, 44, 46, 48, 49, 50 en 55 vermelde bevoegdheden van den Volksraad worden uitgeoefend door de commissie uit dien Raad, Wetgevende Raad genoemd, tenzij de Volksraad zich de behandeling van een onderwerp heeft voorbehouden en deze kan wachten op het bijeenkomen van dit college."

Op de Regeering zou dan de taak rusten, den Volksraad zooveel mogelijk op de hoogte te houden van de aan de orde komende onderwerpen.

Het kwam — verklaarde Mr. Schriecke — der Regeering voor, dat langs dezen weg aan billijke verlangens werd tegemoet gekomen. Zij bracht dus deze wijziging aan en wenschte het oordeel van den Volksraad daarover te hooren.

In het door den Raad ten slotte aangenomen, hierboven vermeld, amendement-Engelenberg c.s. van 30 November d.a.v. was hetzelfde denkbeeld verwerkt.

5e. Een andere kwestie van groote beteekenis, welke in den Volksraad tot scherp verschil van inzichten aanleiding gaf, was die der regeling van conflicten van wetgeving tusschen den Raad en de Regeering. Artikel 53 van het ontwerp behelsde de bepaling, dat indien geene overeenstemming met den Volksraad was verkregen omtrent eenige ontwerp-ordonnantie of de Raad in gebreke bleef, zijn besluit binnen den door den Gouverneur-Generaal gestelden termijn ter kennis van dezen te brengen, de regeling door den Koning kon geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur, behoudens bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal om in dringende omstandigheden, in afwachting van de beslissing des Konings, de ordonnantie vast te stellen.

Ondanks de aansporingen van den Regeeringsgemachtigde, om ingeval van niet-overeenstemming op wetgevend gebied tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad in het algemeen belang de oplossing te zoeken bij de Kroon en niet bij de Wetgevende Macht in Nederland, vereenigde bij de eindstemmingen de Volksraad in meerderheid zich met een amendement-Van Gennep c.s., hetwelk na eenige wijziging, den volgenden inhoud had:

„1. Indien de Volksraad in gebreke blijft zijn besluit binnen den gestelden termijn ter kennis van den Gouverneur-Generaal te brengen, kan de Gouverneur-Generaal na overleg met den Raad van Nederlandsch-Indië de ordonnantie vaststellen, waarvan hij op de wijze van art. 52, lid 2*a* aan den Volksraad kennis geeft.

„2. Dezelfde bevoegdheid komt aan den Gouverneur-Generaal toe in het geval, dat er geen overeenstemming met den Volksraad is verkregen, behoudens het recht van den Volksraad om, indien de Gouverneur-Generaal van deze bevoegdheid gebruik maakt, binnen twee maanden na den datum van afkondiging der ordonnantie zich tot den Koning te wenden met verzoek de ordonnantie aan de wetgevende macht ter bekrachtiging voor te leggen.

„3. Wordt deze door den wetgever geweigerd, dan wel komt zij

niet binnen één jaar na den datum van afkondiging tot stand, dan wordt de ordonnantie door den Gouverneur-Generaal ingetrokken."

6e. Ten opzichte van de begrooting werd een amendement aangenomen, strekkende tot splitsing in twee deelen, respectievelijk betreffende de *gewone* en de *buitengewone* uitgaven. Daar eene zoodanige splitsing vooruit zou loopen op de totstandkoming van een nog steeds in overweging zijnde bedrijvenwet, maakte de Regeering bezwaar tegen het voorstel, dat vooralsnog Haar plichten zou opleggen, waarvan het onzeker was òf en wanneer zij te vervullen zouden zijn. Mede is geen gevolg gegeven aan enkele andere voorstellen van ondergeschikte beteekenis betreffende de wijze van vaststelling der Indische begrootingen en het beheer van de Algemeene Rekenkamer, noch ook aan een amendement op Wetsontwerp II, strekkende om de Inlandsche gemeente te machtigen, tegen overtreding van hare verordeningen straf te bedreigen.

Nadat nog enkele moties van verschillenden aard in stemming waren gekomen, werd de behandeling van het belangrijk onderwerp der herziening van de Indische Staatsinrichting op Dinsdag 5 December 1922 besloten met een betuiging van dank aan den Voorzitter en het personeel van den Volksraad voor de uitnemende wijze, waarop de taak voor de leden gemakkelijk was gemaakt. Een dankbetuiging aan den Vertegenwoordiger der Regeering voor diens niet minder uitnemende voorlichting van de Vergadering ware evenzeer gerechtvaardigd geweest.

C. Wetsontwerpen tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement en de Indische Comptabiliteitswet

§ 1. VOORBEREIDING EN INDIENING DER DEFINITIEVE WETSVOORSTELLEN

In den aanvang der maand Maart 1923 bereikten mij de adviezen van den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië nopens de amendementen en moties van den Volksraad op het vóórontwerp tot herziening van het Indisch Regeeringsreglement, nadat de Landvoogd in de eerste dagen van de maand de strekking van die adviezen telegrafisch in hoofdzaak had medegedeeld.

De inmiddels in Nederland aangevangen voorbereiding van de

eigenlijke wetsvoordracht, de definitieve voorstellen tot vaststelling van de „Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië", zooals in overeenstemming met de bewoordingen van het nieuwe artikel 61 der Grondwet de benaming zou moeten luiden, en van de bijbehoorende bescheiden kon daarna regelmatig worden voortgezet. Nadat de vereischte gedachtenwisseling met den Raad van State had plaats gevonden, volgde bij Koninklijke Boodschap van 20 September de aanbieding aan de Staten-Generaal van een drietal ontwerpen van wet, genummerd I, II en III, met toelichtende memorie en bijlagen.

Die wetsontwerpen strekten respectievelijk:

1e. tot herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, ten einde de bepalingen daarvan in overeenstemming te brengen met de nieuwe koloniale artikelen van de Grondwet;

2e. tot wijziging van een vijftal artikelen van genoemd Reglement, voor welke, zij het niet als rechtstreeksch gevolg van den nieuwen tekst der evenbedoelde artikelen van de Grondwet, in indirect verband daarmede of los daarvan gelijktijdige herziening noodig of wenschelijk was gebleken;

3e. tot wijziging van de Indische Comptabiliteitswet in verband met de herziening van voornoemd Reglement.

Aan de voordracht van de onder 1e en de onder 2e bedoelde wetsvoorstellen in den vorm van twee van elkander gescheiden ontwerpen lag o.m. de bedoeling ten grondslag, het lot van die voorstellen niet onderling te verbinden doch met name de wetsvoordracht onder 1e geheel zelfstandig een onderwerp van parlementaire beoordeeling en beslissing te doen uitmaken.

§ 2. WETSONTWERP I.

Als algemeen doel der in het Wetsontwerp I vervatte voorstellen werd in de Memorie van Toelichting vooropgesteld het zetten van eene nieuwe schrede in de richting van vorming eener eigen machtsfeer van Indië, welk streven een aanvang had genomen met de decentralisatiewetgeving van 1903 en voortgezet was met de wettelijke erkenning der financieele afscheiding van Nederland in 1912, de instelling van den Volksraad in 1916 en de op mijn voorstel in 1922 tot stand gekomen „bestuurshervorming",

tot reorganisatie van het gewestelijk en plaatselijk bestuur in Indië.

Het wetsontwerp zocht de oplossing in versterking van het vertegenwoordigend karakter van den Volksraad en invoering van een werkwijze voor de behandeling van regelingen van wetgevenden aard, die zoowel medezeggenschap van dien Raad — niet enkel meer adviseerend college — als een geregelde afdoening van den wetgevenden arbeid zou waarborgen. Bedoeld werd in de eerste plaats tegemoetkoming, zooveel mogelijk, aan den in belangrijke kringen der bevolking van Indië gekoesterden wensch naar meerdere zelfstandigheid. In het algemeen zou op dit punt de beoogde oplossing aansluiten aan de hoofdgedachte van het verslag der Indische Herzieningscommissie. Hoofdvorm van wetgeving immers zou ook daarbij zijn de verordening, vastgesteld door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met een in het openbaar vergaderend college van zooveel mogelijk vertegenwoordigend karakter.

In verband evenwel met de hiervóór reeds besproken bijzondere omstandigheden, welke in het nieuwe stelsel in ernstige mate tot bezwaren aanleiding dreigden te geven, zou een door en uit den Volksraad te kiezen college „Wetgevende Raad" genaamd, tot bijstand moeten strekken in de vervulling der taak van den Volksraad, wat aanging de totstandbrenging van regelingen van wetgevenden aard en de uitoefening van verschillende andere aan den Volksraad toegedachte bevoegdheden.

De leden van den Wetgevenden Raad zouden door toekenning van een behoorlijke geldelijke tegemoetkoning in nader vast te stellen vorm in staat moeten worden gesteld, zich geheel te wijden aan hun taak van vertrouwensman van den Volksraad voor de hun opgedragen functiën, welke taak een bestendig beschikbaar zijn voor den arbeid zou vorderen. Zij zouden in het algemeen de in den Volksraad heerschende richtingen ook bij de vervulling van dien arbeid tot uiting moeten brengen.

Werd verder een practische voorziening getroffen voor het geval van conflicten, wanneer geene overeenstemming tusschen den Landvoogd en het vertegenwoordigend lichaam was te verkrijgen, dan zou, naar de inzichten der Regeering, met het vorenstaande op passende wijze uitvoering zijn gegeven aan de gedachte, om het zwaartepunt van de wetgeving voor Indië naar In-

dië zelf over te brengen, met beperking van regeling door de Kroon, bij algemeenen maatregel van bestuur, tot niet meer dan zekere onderwerpen en gevallen.

Ofschoon, naar de algemeene bedoeling, de hervorming zich bepalen zou tot een wijziging van het bestaande Regeeringsreglement, maakten de omvang en het ingrijpend karakter der aan te brengen veranderingen het niettemin moeilijk de in dat Reglement gevolgde indeeling te behouden, te meer daar deze vooral sedert de toevoeging van het hoofdstuk over den Volksraad reeds niet logisch en overzichtelijk meer was.

In hoofdzaak met deze algemeene opmerkingen werd — m.m. in overeenstemming met de te voren aan den Volksraad voorgelegde denkbeelden — het onderhavig wetsontwerp in de daarbij behoorende Memorie van Toelichting bij de Staten-Generaal voorgebracht.

§ 3. VOORNAAMSTE ARTIKELEN VAN WETSONTWERP I

Voor zoover — na hetgeen in de vorige hoofdstukken vermelding heeft gevonden — de voornaamste onderdeelen van het wetsontwerp alsnog bespreking zullen vorderen aan de hand der Memorie van Toelichting, zij in de eerste plaats opgemerkt, dat de vraag, of in het nieuwe stelsel behoud van den Raad van Nederlandsch-Indië noodig was, nu het karakter van den Volksraad ingrijpende wijziging zou ondergaan en de bemoeienis met de wetgeving voor den Raad van Indië niet meer dan van adviseerenden aard zou zijn, zonder eenig voorbehoud bevestigend beantwoord werd. Naar de overtuiging der Regeering zou de Gouverneur-Generaal dat lichaam, dat op wetgevend gebied veeleer de plaats zou innemen van den Raad van State in Nederland, als adviseerend college niet kunnen missen.

Artikel 1.

Het eerste lid van artikel 1 behelsde, overeenkomstig den nieuwen tekst der Grondwet, de bepaling, dat „het algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië in naam des Konings (wordt) uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal."

Het tweede lid bevatte, in logische aansluiting daarbij en bij het in het algemeen staatsverband onmisbare beginsel van verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën voor de bestuurs-

voering in de overzeesche gebiedsdeelen, de volgende voorschriften: „De Gouverneur-Generaal is wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning. Hij verstrekt te dier zake aan den Minister van Koloniën alle verlangde inlichtingen."

In verband met een en ander en met hetgeen op dit punt hiervóór is aangeteekend werd handhaving van den eisch eener afzonderlijke instructie voor den Gouverneur-Generaal onnoodig geoordeeld.

Artikel 6. De in artikel 6 voorgestelde voorzieningen, luidens welke de Gouverneur-Generaal den bij zijn optreden gebruikelijken eed (verklaring en belofte) zoo niet in handen des Konings, krachtens Diens machtiging aflegt in eene openbare vergadering van den Volksraad en in eene zoodanige vergadering zijne waardigheid aanvaardt, strekten ter erkenning van de nieuwe plaats, welke dat college in het Staatsbestuur zou innemen.

Artikel 7*a*. Bij de behandeling van de gedachtenwisseling in den Volksraad is bereids medegedeeld, welk standpunt van Regeeringszijde was ingenomen ten aanzien van den in Indië uitgesproken wensch, om aan de Hoofden der departementen van algemeen bestuur aldaar een aandeel in de besprekingen in den Raad van Indië en een plaats als buitengewoon lid in dat college te verschaffen.

In artikel 7*a* van het aan de Staten-Generaal ingediend wetsontwerp werd als slotsom van de overwegingen het volgende voorgesteld:

„1. De hoofden der departementen van algemeen bestuur worden opgeroepen tot bijwoning van de vergaderingen van den Raad van Nederlandsch-Indië, voorgezeten door den Gouverneur-Generaal, tenzij deze om bijzondere redenen anders beslist.

„2. Zij worden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de behandeling ter vergadering van den Raad van voorstellen, behoorende tot den werkkring van het departement, aan het hoofd waarvan zij staan, indien zij tijdig aan den vice-president den wensch daartoe kenbaar maken.

„3. In beide gevallen hebben zij alleen eene raadgevende stem."

Van verdere uitbreiding der voorziening was om practische overwegingen afgezien.

In artikel 19*b* werd, om voor de hand liggende redenen, de verplichting van den Gouverneur-Generaal om het advies in te winnen van den Raad van Nederlandsch-Indië uitgebreid o.m. tot de voorstellen van wetgeving, die in het nieuwe stelsel eventueel zouden uitgaan van den Volksraad, zoomede ten aanzien van „regeeringsverordeningen" en van ordonnanties, welke in nader te bespreken bijzondere gevallen door den Landvoogd op eigen gezag en verantwoordelijkheid zouden worden vastgesteld. Artikel 19*b*.

„Het verdient aanbeveling" — luidde het betoog onder § 12, 1, der Memorie van Toelichting — „om in de wet vast te leggen het minimum- en het maximum-aantal leden, waaruit de Volksraad zal bestaan, in stede van, gelijk thans in het eerste lid van artikel 132 van het bestaande Regeeringsreglement is geschied, in de wet enkel het minimum aan te geven." Met verhooging van het vroegere minimum van 39 leden, overeenkomstig het hiervóór vermeld desideratum van versterking van het representatief vermogen van het college, behelsde mitsdien, naar de strekking van het aan den Volksraad voorgelegd Vóórontwerp, het eerste lid van artikel 20 de bepaling: „Er is een Volksraad, bestaande uit een bij algemeenen maatregel van bestuur te bepalen aantal leden. Dit aantal bedraagt, het lid tevens voorzitter niet medegerekend, minstens achtenveertig en ten hoogste vierenzeventig." Artikel 20.

Luidens de volgende twee alinea's zou van deze leden een bij algemeenen maatregel van bestuur te bepalen aantal, minstens de helft bedragende, worden *verkozen* en zouden de overige leden na raadpleging van den Raad van Indië door den Gouverneur-Generaal worden *benoemd*. Ten einde te waarborgen, dat een voldoend aantal onderdanen-niet Nederlanders, van *inheemschen* oorsprong, zou worden verkozen, schreef voorts het vierde lid voor, dat van de verkozen leden een bij algemeenen maatregel van bestuur te bepalen aantal, minstens de helft bedragende, zou moeten behooren tot de evenbedoelde bevolkingsgroep.

Bijzondere vermelding vereischte nog het vijfde lid van het artikel.

„De mogelijkheid bestaat" — verklaarde de Memorie van Toelichting — „dat met de verkiezingen niet het beoogde resultaat wordt bereikt." Het geval immers was practisch niet uitgesloten, dat hetzij door toevallige omstandigheden (zooals sedert

in een der Buitengewesten zich heeft voorgedaan) hetzij onder ongunstige invloeden, gelijk elders, in naburige koloniale landen, meer dan eens is voorgekomen, het daarvoor aangewezen aantal zetels in eenig kiesressort niet of niet ten volle door de aldaar gehouden verkiezing zou worden vervuld. Voor dergelijke gevallen achtte ik alsnog de voorziening noodig, neergelegd in het vijfde lid van artikel 20, dat het alsdan de Gouverneur-Generaal is, die, in overleg wederom met den Raad van Indië, door *benoeming* voor de vervulling van die zetels zorg draagt, terwijl voor de toepassing van het vierde lid, betreffende de sterkte van het inheemsche bevolkingselement in den Raad, de betrokken zetels dan zouden worden aangemerkt als door *verkiezing* te zijn vervuld. Schadelijke gevolgen van verrassingen van bedoelden aard zouden daarmede uitgesloten zijn.

Wat aangaat de in het daaropvolgende lid voorkomende regeling van de benoeming, de bezoldiging en het pensioen van het lid, tevens voorzitter, van den Volksraad, werd in de Memorie van Toelichting opgemerkt, dat de mogelijkheid overwogen was om voor te schrijven, dat de voorzitter uit de leden moest worden benoemd. Het gevaar evenwel, dat bij tusschentijdsch aftreden van een uit de gekozen leden benoemd voorzitter of in eenig ander geval van dien aard geen lid van de vereischte hoedanigheden in het college te vinden zou zijn, had van eene zoodanige beperking der keuze tot het ambt van voorzitter doen afzien. In het algemeen trouwens kon noch het Landsbelang noch het belang van den Volksraad zelven geacht worden, door eene dergelijke beperking te worden gebaat. Ook de vraag, of het wenschelijk zou zijn den Volksraad in de gelegenheid te stellen eene aanbeveling voor het voorzitterschap te doen, werd in de Toelichting ontkennend beantwoord, aangezien de voorzitter dan niet vóór de opening der zitting benoemd kon zijn. Intusschen zou niets den Volksraad beletten om bij eene tusschentijdsche vacature eene aanbeveling te doen, zooals in vorige jaren reeds was geschied.

Artikel 21. De mogelijkheid, dat vrouwelijke ingezetenen benoemd of verkozen zouden worden tot lid van den Volksraad, werd in de wetsvoordracht aan de Staten-Generaal behouden. In navolging van de Grondwet, welke niet langer enkel mannen als lid der Volksvertegenwoordiging, de Provinciale Staten en de Gemeente-

raden verkiesbaar verklaart, was de bestaande uitsluiting geschrapt.

Met voorbijgang van eenige in het wetsontwerp voorgestelde bepalingen van bijkomstigen aard zij alsnog aangestipt, dat gehandhaafd werd het denkbeeld om den duur van het lidmaatschap te verlengen tot een tijdperk van vier jaar, met gelijktijdige aftreding, ook voor de tusschentijds benoemde of gekozen leden, bij het einde van het vierjarig zittingstijdperk. Art. 24–26.

Bij de regeling, in artikel 26, van de vergaderingen van den Volksraad in het nieuwe stelsel was vooreerst rekening gehouden met de mogelijkheid, dat tijdsomstandigheden het noodzakelijk zouden maken elders dan te Batavia te vergaderen. Bepaald zou voorts o.m. worden, dat jaarlijks, zonder voorafgaande oproeping, twee *gewone* zittingen zouden worden gehouden. De eerste zitting zou worden geopend op den derden Dinsdag der maand Mei door den Gouverneur-Generaal of diens wettelijken vervanger en ten hoogste drie maanden duren. De tweede zitting zou aanvangen op den derden Dinsdag der maand October en ten hoogste zes weken duren. Wanneer de Gouverneur-Generaal het noodig zou oordeelen of minstens een derde der leden, het lid tevens voorzitter niet medegerekend, daartoe den wensch te kennen zouden geven, zouden verder *buitengewone* zittingen worden gehouden, in welke echter geene andere onderwerpen behandeld zouden worden dan die in de oproeping waren vermeld.

Het stellen van een maximumduur voor de twee gewone zittingen werd mogelijk en noodig geacht. Het laatste o.m. ten einde de medewerking te kunnen verkrijgen van personen, op wier lidmaatschap van den Volksraad bij uitstek prijs zou zijn te stellen doch die slechts in beperkte mate zich aan de behartiging van de openbare zaak zouden kunnen geven.

De bepaling, dat in spoedeischende gevallen de oproeping tot bijwoning van een buitengewone zitting van den Volksraad zich kon beperken tot alleen de op Java en Madoera metterwoon gevestigde leden, werd in artikel 29 van het wetsontwerp behouden. In verband echter met de instelling van den Wetgevenden Raad werd de mogelijkheid tot samenroeping van het aldus beperkte college, den zoogenaamden *„Java-raad"*, uitsluitend nog voorge- Artikel 29.

steld met het oog op onverwijld vereischte behandeling van ontwerpen van *aanvullingsbegrootingen*, wat buiten de bemoeienis van eerstgenoemd college zou liggen. Het al of niet aanwezig zijn van een spoedeischend geval van dien aard werd afhankelijk gesteld van het oordeel van den Gouverneur-Generaal.

Artikel 33. Artikel 33 van het wetsontwerp behelsde toekenning aan den Volksraad van de bevoegdheid, den Landvoogd uit te noodigen om nopens zaken, Nederlandsch-Indië betreffende, inlichtingen aan den raad te verstrekken, aan welke uitnoodiging de Gouverneur-Generaal gevolg zou geven wanneer dit naar zijne meening zou kunnen geschieden zonder schade voor de hem toevertrouwde belangen.

In tegenstelling met Suriname en Curaçao ontbrak voor Indië nog steeds eene zoodanige wettelijke voorziening. In de practijk was niettemin ook daar reeds het gebruik ontstaan, dat de Volksraad aan den Gouverneur-Generaal inlichtingen vroeg. Het recht daartoe zou thans in de wet worden vastgelegd. Of de beantwoording mondeling of schriftelijk zou geschieden, werd aan den Landvoogd overgelaten.

Art. 34–35. Bij de bespreking, in hoofdstuk III van deze aanteekeningen, van de gedachtenwisseling in en met de Staten-Generaal over de herziening van de koloniale artikelen der grondwet is in ruime mate aandacht geschonken aan de zich daarbij voorgedaan hebbende beschouwingen nopens voorafgaande raadpleging van het vertegenwoordigend lichaam in het overzeesch gebiedsdeel omtrent bij de bevoegde macht in Nederland aanhangig te maken voorstellen van *wetten* of voorstellen van *algemeene maatregelen van bestuur*. Wat de eerste aangaat, leidde die gedachtenwisseling tot het resultaat, dat in lid 1 van artikel 61 der herziene Grondwet na de bepaling, dat de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao door de wet wordt vastgesteld en andere onderwerpen door de wet worden geregeld zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan, werd opgenomen het voorschrift, dat, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied ter zake wordt gehoord. Wat aangaat voorstellen tot algemeene maatregelen van bestuur deed de Regeering de toezegging, den Volksraad eveneens

in de gelegenheid te zullen stellen, om, behoudens in bepaalde wettelijk aan te wijzen gevallen, ter zake van raad te dienen.

Aan een en ander werd voor Nederlandsch-Indië in de wetsvoordracht tot herziening van de Staatsinrichting uiting gegeven in de artikelen 34 en 35.

In eerstgenoemd artikel werd voorgesteld, dat behoudens in gevallen van spoedeischenden aard, ter beoordeeling van den Koning, en behoudens ten aanzien van algemeene maatregelen van bestuur, waarbij eene regeling zou worden getroffen, welke bij ordonnantie had behooren te geschieden doch waaromtrent geene overeenstemming was verkregen met den Volksraad — in welk geval het geen zin zou hebben dien Raad andermaal te hooren — dit lichaam in de gelegenheid wordt gesteld, zoo noodig binnen een door den Gouverneur-Generaal te bepalen termijn nopens de ontwerpen van maatregelen van bestuur, uitsluitend Nederlandsch-Indië betreffend, van raad te dienen, vóórdat tot vaststelling wordt overgegaan. Voorts, dat aan het hoofd der verordening melding zou worden gemaakt, dat de Volksraad is gehoord dan wel van de reden, waarom zulks niet is geschied.

Voor wetsontwerpen behelsde artikel 35 de bepaling, dat behoudens weder in gevallen van spoedeischenden aard, ter beoordeeling van den Koning, of indien het voorstellen van wet betrof, welke krachtens artikel 117 der Grondwet door de Staten-Generaal aan den Koning waren gedaan, ter beoordeeling van den voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Volksraad in de gelegenheid wordt gesteld, op gelijke wijze als hiervoren omschreven van advies te dienen. „Het ingevolge het vorige lid uitgebrachte advies" — bepaalde de tweede alinea — „wordt bij de toezending van het wetsontwerp of, wanneer het een ingevolge art. 117 der Grondwet ingediend voorstel van wet betreft, zoo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer medegedeeld."

Alinea 3 deed hierop volgen: „Indien het advies niet binnen den bepaalden tijd is uitgebracht, wordt hiervan bij de toezending van het wetsontwerp of wanneer het een ingevolge art. 117 der Grondwet ingediend voorstel van wet betreft zoo spoedig mogelijk, kennis gegeven aan de Tweede Kamer."

Of een spoedeischend geval aanwezig was, zou dus in het algemeen voor het een zoowel als voor het ander ten slotte door de Kroon worden beslist, terwijl steeds door den Gouverneur-Gene-

raal een termijn zou kunnen worden bepaald, binnen welken de Volksraad zijn advies zou moeten uitbrengen, zoodat niet door vertraging de totstandkoming zou kunnen worden belemmerd of belet.

Art. 36–43. Artikel 36 van het wetsontwerp bevatte het uit een parlementair oogpunt voor velerlei tegenwerpingen vatbaar, echter uit een practisch oogpunt voor Indië noodzakelijk voorstel tot instelling van het instituut van den „Wetgevende(n) Raad."

In de eerste vergadering van het vierjarig zittingstijdperk van den Volksraad zou deze — aldus de voorziening in het eerste lid van genoemd artikel — voor den duur van dat tijdperk uit zijn midden benoemen een college, Wetgevende Raad genaamd. „De Wetgevende Raad" — deed het tweede lid hierop volgen — „bestaat uit den voorzitter van den Volksraad als lid tevens voorzitter, benevens achttien leden." De secretaris van den Volksraad zou, luidens het derde lid, tevens secretaris zijn van den Wetgevenden Raad.

De artikelen 37 tot en met 44 van het wetsontwerp strekten tot verdere regeling van de samenstelling, de attributen en de werking van de nieuwe instelling, daarbij, behoudens zekere afwijkingen, zich richtend naar het bij den Volksraad behandeld Vóórontwerp.

Eerstgenoemd artikel hield de bepaling in, dat de Wetgevende Raad in zijne eerste vergadering voor den duur van het vierjarig zittingstijdperk één zijner leden zou benoemen tot plaatsvervangend voorzitter, terwijl ingeval tusschentijds de bediening openviel, de benoeming van den opvolger voor den verderen duur van dat tijdperk zou geschieden.

De verkiezing van de leden van den Wetgevenden Raad en de vervulling van tusschentijds opengevallen plaatsen zouden, luidens het eerste lid van artikel 38, plaats vinden op de wijze bij ordonnantie te regelen. Het tweede lid verklaarde, dat de leden van den Wetgevenden Raad te gelijk zouden aftreden.

De regeling der inkomsten, aan het lidmaatschap verbonden, en die van de gevolgen van aanvaarding van het lidmaatschap door een landsdienaar werden bij het volgende artikel eveneens aan den ordonnantie-wetgever opgedragen.

Artikel 40 bepaalde voorts, dat het lidmaatschap van den Wet-

gevenden Raad zou ophouden door het eindigen van dat van den Volksraad, echter dat de leden te allen tijde bevoegd zouden zijn ontslag te nemen, waarvan zij schriftelijk kennis zouden moeten geven aan den Voorzitter van den Volksraad.

In plaats van de vroeger bedoelde jaarlijksche benoemingen der leden van den Wetgevenden Raad was, zooals hierboven bleek, thans gesteld eene benoeming voor het geheele zittingstijdperk van den Volksraad, wat in elk opzicht eene verbetering mocht heeten. Voorts was van benoeming van plaatsvervangende leden van den Wetgevenden Raad eenvoudigheidshalve afgezien.

De vaststelling van de plaats van vergadering en van de wijze van behandeling van zaken maakte, m.m. overeenkomstig de voorschriften voor den Volksraad in pleno, het onderwerp uit van artikel 41, waarna in het volgende artikel bijwoning der vergaderingen door den Gouverneur-Generaal en door gemachtigden der Regeering mogelijk werd gesteld, eveneens weder op het voetspoor van den Volksraad in pleno, van welken immers in beginsel de Wetgevende Raad als vertegenwoordigend orgaan in verkleinden vorm was gedacht.

Het Reglement van Orde van den Wetgevenden Raad zou, evenals dat van den Volksraad, naar de toenmalige zienswijze bij ordonnantie worden vastgesteld.

Artikel 44.

De kenmerkende bepalingen voor het instituut van den Wetgevenden Raad maakten den inhoud uit van artikel 44, luidende als volgt:

„1. De Wetgevende Raad oefent de in de artikelen 46, 48, 49, 50, 55 en 56 bedoelde bevoegdheden van den Volksraad uit, behoudens ten aanzien van ontwerpen, welker behandeling de Volksraad zich heeft voorbehouden.

„2. Wanneer de afdoening van eenig ontwerp, waarvan de Volksraad zich de behandeling heeft voorbehouden, zoozeer spoedeischend is,dat niet op het bijeenkomen van dien Raad kan worden gewacht, zulks ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal, den Wetgevenden Raad gehoord, geschiedt de behandeling door den Wetgevenden Raad.

„3. De Wetgevende Raad is, tenzij de Volksraad anders beslist, belast met het verrichten van voorbereidende werkzaamheden

ten aanzien van de ontwerpen, welker behandeling de Volksraad zich heeft voorbehouden.

„4. Is de Volksraad niet bijeen, dan worden ook de in de artikelen 32 en 33 vermelde bevoegdheden door den Wetgevenden Raad uitgeoefend."

Bij de bespreking onder **B** hiervoren van de openbare behandeling van het vóórontwerp in den Volksraad, is mededeeling gedaan van de oplossing, welke na telegrafische gedachtenwisseling tusschen den Gouverneur-Generaal Fock en mij op Maandag 27 November 1922 door den Regeeringsgemachtigde Mr. Schriecke aan den Raad werd voorgedragen en gevolgd werd door een amendement in gelijken geest van het Raadslid Engelenberg c.s., waaraan de meerderheid hare goedkeuring hechtte. Bij vergelijking van de in den Volksraad aanbevolen redactie met die van het aan de Staten-Generaal ingediend wetsontwerp trekt voornamelijk de aandacht de weglating, in de enumeratie der aan den Wetgevenden Raad te verleenen bevoegdheden, van de artikelen 43 en 44 van het vóórontwerp, handelende over voorafgaande raadpleging van den Volksraad nopens voorstellen van wet en van algemeene maatregelen van bestuur.

Dat zich gevallen zouden voordoen, waarin het wel degelijk nuttig zou zijn en bevorderlijk aan eene gereede afdoening van zaken, den Wetgevenden Raad als vertegenwoordiger van den Volksraad in pleno te hooren omtrent ontwerpen van den evenbedoelden aard, in plaats van de volgende bijeenkomst af te wachten van den voltalligen raad of noodgedwongen de exceptie voor spoedeischende gevallen te baat te nemen, was niet twijfelachtig.

Zooals de stemming in het moederland meer en meer zich afteekende, liet het zich echter aanzien, dat het voorstel omtrent den Wetgevenden Raad ook dáár een zwaren strijd te gemoet ging en dat, wilde men aan dat, uit een practisch oogpunt onmisbare, instituut een plaats in het Indisch Staatsrecht verschaffen, het raadzaam zou zijn voor het oogenblik in dat voorstel zooveel mogelijk alles te vermijden, wat in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging met groote kans op succes als ernstig bezwaar aangegrepen zou kunnen worden. Die gedragslijn te betrachten, met opoffering desnoods van op zich zelf te begeeren voorzieningen, was in afwachting van gunstiger conjuncturen een daad van voorzichtigheid.

Tot die gevaarlijke punten behoorde voor het oogenblik aanwijzing van den Wetgevenden Raad voor de uitoefening ook van de in de artikelen 43 en 44 van het vóórontwerp gelegen bevoegdheden. De voorstelling van een stelselmatigen opzet om den Volksraad op den achtergrond te schuiven en dit zelfs, waar het betreffen zou de inwinning der in die artikelen bedoelde adviezen, waarover in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging zooveel te doen was geweest, lag als wapen om van den Wetgevenden Raad een schrikbeeld te maken, al te zeer voor de hand. Schrapping uit de aan het college toe te kennen bevoegdheden werd mitsdien voor het oogenblik raadzaam geoordeeld.

De daarna voor den Wetgevenden Raad overblijvende taak zou voornamelijk zijn, voor zooveel niet de Volksraad voor het bepaalde onderwerp zich behandeling door den Raad in pleno zou voorbehouden, die tot medewerking tot de vaststelling van ordonnanties (artt. 46, 55 en 56) en tot uitoefening daarbij van het recht van amendement (art. 49), in welke twee bevoegdheden feitelijk het hoofddoel van de instelling gelegen was. Voorts het recht van initiatief, de bevoegdheid tot indiening aan den Gouverneur-Generaal van ontwerp-ordonnanties, en het recht tot terugneming van door den Raad ingediende ontwerp-ordonnanties (artt. 48 en 50). Wanneer overigens de Volksraad voor eenig ontwerp zich behandeling in den voltalligen raad zou hebben voorbehouden en de afdoening zoozeer spoedeischend mocht zijn, dat niet op het bijeenkomen daarvan kon worden gewacht, zulks ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal, den Wetgevenden Raad gehoord, zou luidens het tweede lid van het voorgesteld artikel 44 de behandeling mede alsnog door het kleinere college kunnen plaats vinden.

Tot de taak van den Wetgevenden Raad zou verder, ingevolge het derde lid, behooren, tenzij de Volksraad anders mocht beslissen, het verrichten van voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van de ontwerpen van ordonnanties, welke voor behandeling door het college in pleno bestemd zouden zijn.

Het laatste lid van artikel 44 van het wetsontwerp bepaalde voorts nog, dat, wanneer de Volksraad niet bijeen was, door den Wetgevenden Raad mede zouden worden uitgeoefend de in de artikel 32 en 33 vermelde bevoegdheden, namelijk die om de belangen van Nederlandsch-Indië bij de Staten-Generaal en bij den

Gouverneur-Generaal voor te staan en het recht om den Gouverneur-Generaal uit te noodigen om nopens zaken, Indië betreffende, aan den Raad inlichtingen te geven.

Artikelen 45–46.

Terwijl sinds 1916 de toen als adviseerend lichaam ingestelde Volksraad in het Regeeringsreglement in een aan den tekst toegevoegd nieuw hoofdstuk — het Tiende — regeling had gevonden, waren in het thans samengesteld ontwerp der Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië het daarbij voorgesteld orgaan van gelijken naam en het daaruit voortkomend college: de Wetgevende Raad tot onderwerp gemaakt van het Tweede Hoofdstuk, getiteld: „Van den Volksraad", nadat in het Eerste hoofdstuk onder het opschrift: „Van den Gouverneur-Generaal en den Raad van Nederlandsch-Indië" de bepalingen betreffende de staatkundige positie en de onderlinge staatsrechtelijke verhoudingen als anderszins van den Landvoogd en dat College waren samengevoegd.

Het Derde hoofdstuk van het wetsontwerp, getiteld: „Van de Wetgeving", regelde in de eerste twee artikelen — de artikelen 45 en 46 — de algemeene wetgevende bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal.

„1. De Gouverneur-Generaal" — luidde eerstgenoemd artikel — „stelt regeeringsverordeningen vast, houdende algemeene regelen tot uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur en ordonnanties, voor zoover die vaststelling daarbij aan hem is opgedragen.

„2. In de regeeringsverordeningen kan op de overtreding van hare voorschriften straf worden gesteld. De grenzen van de te bepalen straffen worden bij ordonnantie geregeld."

Alleen raadpleging van den Raad van Nederlandsch-Indië was omtrent deze uitvoeringsverordeningen verplichtend gesteld (art. 19*b*, sub *i*, van het wetsontwerp).

Artikel 46 deed hierop de onderstaande bepalingen volgen tot regeling van den algemeenen vorm van wetgeving ten aanzien hoofdzakelijk van inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië:

„Art. 46. De Gouverneur-Generaal stelt, behoudens het bepaalde bij het eerste lid van art. 53*a* in overeenstemming met den Volksraad, ordonnanties vast tot regeling van:

a. onderwerpen, uitsluitend de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffende, ten aanzien waarvan in de Grondwet, in deze wet of in andere wetten niet anders is bepaald;

b. andere onderwerpen, waarvan de regeling ingevolge eene wet of een algemeenen maatregel van bestuur bij ordonnantie moet geschieden."

De algemeene wetgeving in Indië zou derhalve van tweeërlei vorm zijn, namelijk uitdrukking vinden in de *„regeeringsverordening"*, uitgaande, behoudens raadpleging van den Volksraad, *uitsluitend* van den Landvoogd en beperkt tot maatregelen van uitvoering, en voorts in de *„ordonnantie"*, vastgesteld eveneens door den Gouverneur-Generaal, echter, behalve in bepaalde gevallen, in *overeenstemming* met den Volksraad. Bij dezen laatsten vorm van wetgeving zouden, luidens het nader te bespreken artikel 55 van het wetsontwerp, *in dringende omstandigheden* tevens geregeld kunnen worden onderwerpen, waarvan overigens de regeling door de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur zou moeten geschieden, zoolang die regeling niet heeft plaats gevonden. Nevens deze vormen van wetgeving in Indië zelf zou met betrekking tot dat gebiedsdeel staan in Nederland de wetgeving door den Koning, bij *„algemeenen maatregel van bestuur"*, en door den Rijkswetgever aldaar, bij *„wet"*.

Bij algemeenen maatregel van bestuur zouden, ingevolge de Grondwet in haren nieuwen vorm (art. 61), kunnen worden geregeld inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië in de gevallen, waarvoor de wet bepaaldelijk aan den Koning de regeling heeft voorbehouden of het betrokken onderwerp bepaaldelijk daartoe heeft aangewezen. Bij wet zouden, eveneens luidens de Grondwet, regeling vinden vooreerst de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en voorts andere onderwerpen, Nederlandsch-Indië betreffende, zoodra de behoefte aan regeling bij de wet blijkt te bestaan.

Ofschoon verder de verzamelnaam: „algemeene verordeningen" voor de verschillende vormen van wetgeving gehandhaafd zou blijven, werd in verband met de nieuwe beginselen der Grondwet vooropgesteld de gedragslijn, om steeds in de wettelijke regelingen zooveel mogelijk uitdrukkelijk aan te geven, welke vorm in het betrokken geval werd vereischt.

Artikelen 47–50. „De Gouverneur-Generaal" — verklaarde artikel 47 van het ontwerp — „zendt zijne ontwerpen van ordonnanties aan den Volksraad." In hetzelfde artikel kwam, ter verzekering van een regelmatigen gang van zaken in de uitoefening in Indië van den wetgevenden arbeid, als tweede lid de bepaling voor, dat de Landvoogd te allen tijde een termijn kan aanwijzen, binnen welken de Volksraad hem zijn besluit moet mededeelen.

De artikelen 48, 49 en 50 behelsden achtereenvolgens toekenning aan den Volksraad van het *initiatief-recht* tot indiening aan den Gouverneur-Generaal, in bepaalden vorm, van ontwerpen van ordonnanties, voorts van het recht van *amendement*, tot het maken van wijzigingen in eene door den Gouverneur-Generaal aan den Raad toegezonden ontwerpordonnantie, en verder van het recht tot *terugneming* van ontwerp-ordonnanties, zoolang daaromtrent door den Volksraad of door den Gouverneur-Generaal nog niet is beslist.

Artikel 53. Eene voor de beteekenis van het overleg van den Gouverneur-Generaal met den Volksraad kenmerkende voorziening was die van artikel 53, luidende als volgt:

„1. Indien omtrent eene door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad gezonden ontwerp-ordonnantie geen overeenstemming met den Raad is verkregen, neemt de Raad, op uitnoodiging van den Gouverneur-Generaal, de ontwerp-ordonnantie opnieuw in behandeling binnen zes maanden nadat door den Raad besloten werd tot niet-aannemen van het ontwerp of van den Gouverneur-Generaal de kennisgeving werd ontvangen, dat hij bezwaar had tegen vaststelling van het ontwerp, zooals het door den Raad was gewijzigd.

„2. Voor de tweede behandeling gelden dezelfde bepalingen als voor de eerste.

„3. Wordt andermaal geene overeenstemming verkregen, dan kan de regeling geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur.

„4. De bij algemeenen maatregel van bestuur vastgestelde regeling kan te allen tijde bij ordonnantie worden gewijzigd, aangevuld, ingetrokken of door eene andere vervangen."

Tot het uiterste was bij deze bepalingen er naar gestreefd, conflicten van wetgeving tusschen Landvoogd en Volksraad te ontgaan of te vereffenen. Indien de Volksraad niet instemde met een

hem door den Gouverneur-Generaal aangeboden ontwerpordonnantie of de Gouverneur-Generaal zich niet kon vereenigen met amendeeringen door den Raad, zou binnen zes maanden alsnog op gelijke wijze de weg openstaan tot een tweede behandeling van het ontwerp, hetzij in ongewijzigden, hetzij in door den Gouverneur-Generaal gewijzigden vorm [1]). Eerst wanneer ook dit tweede overleg niet tot de vereischte overeenstemming mocht voeren, zou op verzoek van den Gouverneur-Generaal regeling door de Kroon kunnen geschieden. Ook daarna echter zou nog, wanneer ter zake naderhand overeenstemming werd bereikt, te allen tijde wijziging of vervanging door een regeling van den ordonnantiewetgever toegelaten zijn.

Voor het geval, dat de Gouverneur-Generaal zich niet zou kunnen vereenigen met initiatief-voorstellen van den Volksraad, werden geene bijzondere voorzieningen ontworpen. In het algemeen systeem van wetgeving, dat aan den Landvoogd de volle verantwoordelijkheid voor den gang van zaken wilde laten, werden voorschriften van dien aard niet passend geacht, terwijl overigens krachtens artikel 32 van het wetsontwerp voor den Volksraad steeds de weg zou openstaan, om het betrokken belang voor te brengen bij den Koning, Die, dit noodig oordeelend, Zich daarover met den Gouverneur-Generaal zou kunnen verstaan.

Voor het geval, dat over een van den Landvoogd uitgegaan ontwerp eener ordonnantie geen overeenstemming met den Volksraad werd verkregen, was, naar reeds is medegedeeld, bij een door dien Raad aangenomen, door het lid Mr. van Gennep en een zestal andere leden ingediend amendement de oplossing aanbevolen, dat het den Gouverneur-Generaal alsdan zou vrijstaan de ordonnantie vast te stellen, behoudens verplichting om haar in te trekken, wanneer de Raad binnen twee maanden na den datum der afkondiging zich tot den Koning had gewend met het verzoek om de ordonnantie aan de Wetgevende Macht in Nederland ter bekrachtiging voor te leggen en die bekrachtiging gewei-

---

[1]) Ofschoon de bepaling niet uitdrukkelijk gewag maakte van mogelijkheid eener wederindiening in *gewijzigden* vorm, was het duidelijk dat dit geheel in de bedoeling der regeling lag. Een herziene, echter in elk opzicht door denzelfden gedachtengang beheerschte, redactie vindt men in de bij mijn aftreden in 1933 aan mijn ambtsopvolger overgedragen wetsontwerpen betreffende de Staatsinrichting van Suriname en Curaçao, welke ontwerpen zonder belangrijke wijziging in 1936 tot wet zijn geworden.

gerd was of wel niet binnen een jaar na de afkondiging was verkregen.

Vooreerst zou de rechtsfiguur, waarbij, ondanks het bestaan van het conflict met het medewetgevend orgaan, de Gouverneur-Generaal voorshands zijn gang zou gaan en de ordonnantie niettemin zou vaststellen, voor het aanzien van den Volksraad minder bevorderlijk zijn geweest. Afgescheiden echter hiervan bestond tegen overneming van het amendement bezwaar uit hoofde van het feit, dat bij de behandeling van artikel 61 der Grondwet in het tweede lid de woorden: *„of voor bepaalde gevallen"* waren ingelascht bepaaldelijk met de bedoeling, waartegen geen verzet was gerezen, dat bij een conflict op wetgevend gebied tusschen Landvoogd en Volksraad de beslissing berusten zou *niet* bij de Wetgevende Macht, maar bij de *Kroon*.

Alleen voor dringende omstandigheden, wanneer naar het oordeel van den Gouverneur-Generaal 's Lands belang geen uitstel gedoogde, werd in het wetsontwerp eene uitzondering voorgesteld, die hieronder bespreking zal vinden.

Artikel 53*a*. Artikel 53*a* van het wetsvoorstel hield de volgende bepalingen in:

„1. De Gouverneur-Generaal kan eene door hem aan den Volksraad gezonden ontwerp-ordonnantie op eigen gezag en verantwoordelijkheid vaststellen, wanneer:

1e. de Raad in gebreke is gebleven, binnen den gestelden termijn mede te deelen, of hij zich al dan niet met het ontwerp vereenigt;

2e. overeenstemming met den Raad niet is verkregen doch dringende omstandigheden eene onverwijlde voorziening vorderen.

„2. Van de vaststelling wordt aan den Volksraad kennis gegeven op de wijze, voorgeschreven in art. 52, tweede lid, onder *a*.

„3. In het geval, bedoeld onder 2e van het eerste lid, kan de regeling nader geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur, indien de Volksraad binnen twee maanden na den dag der inwerkingtreding van de ordonnantie daartoe het verzoek doet. Het bepaalde bij het laatste lid van het vorige artikel is alsdan van toepassing.

De bepaling onder 1e van het eerste lid lag voor de hand. „Is de

aan den Volksraad gegeven termijn niet in acht genomen, zoo heeft deze zijn aanspraak op medezeggenschap verbeurd", verklaarden de onderteekenaars van het bij de bespreking van het vorige artikel vermelde amendement van dien Raad. Wat de bepaling onder 2e aangaat, valt op te merken, dat hetgeen hierboven een minder wenschelijke rechtsfiguur werd geacht wanneer de *gewone* oplossing van conflicten van wetgeving daarin zou worden gezocht: vaststelling namelijk op eigen gezag door den Gouverneur, Generaal van de door het medewetgevend orgaan, den Volksraad, niet goedgekeurde ontwerp-ordonnantie, ingeval van *dringende omstandigheden* niettemin de oplossing moest zijn. Echter zou — in den geest, in zekeren zin, van evenbedoeld amendement — voor den Volksraad dan steeds een termijn van twee maanden openstaan om ook voor dit geval regeling bij algemeenen maatregel van bestuur te verzoeken. Ook voor de eventueel ingevolge een zoodanig verzoek door de Kroon getroffen regeling zou bovendien weder de tegemoetkoming gelden, dat zij te allen tijde bij ordonnantie zou kunnen worden gewijzigd, aangevuld, ingetrokken of door eene andere vervangen.

Artikelen 54–57.

Onverminderd de in het eerste lid van artikel 54 aangeduide gevallen, beoogde dat artikel toekenning aan de *Kroon* van de bevoegdheid om bij algemeenen maatregel van bestuur te regelen al hetgeen betrof de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten en de uit het volkenrecht voortvloeiende rechten en verplichtingen in het algemeen, alsmede de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië. Ofschoon het daarbij maatregelen betrof, welke alleen voor Indië, niet ook voor andere deelen van het Koninkrijk bestemd zouden zijn, behoorde, naar het mij voorkwam, de Kroon steeds de bevoegdheid te hebben, om desgewenscht in te grijpen in de regeling der genoemde aangelegenheden, met het oog op het daarbij betrokken Staatsbelang.

De voorzieningen in de volgende drie artikelen van het wetsontwerp, aangaande de mogelijkheid om in dringende omstandigheden onder nadere hoogere bekrachtiging ordonnanties vast te stellen omtrent onderwerpen, waarvan de regeling bij de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur zou moeten geschieden, zoomede om in zoodanige omstandigheden onder hetzelfde voor-

behoud wetten of algemeene maatregelen van bestuur geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen of te wijzigen — zooals met het oog op de behoeften der practijk daaraan werd toegevoegd —, waren in het algemeen aan de bestaande wetgeving ontleend.

Artikelen 62–63.

Artikel 62 strekte tot uitvoering van het gelijknamige artikel der Grondwet, inhoudende de bepaling, dat de verordeningen, vastgesteld door in de koloniale gebiedsdeelen gevestigde organen van wetgeving, op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij wet vernietigd konden worden en door den Koning konden worden geschorst op de wijze, bij de wet te bepalen.

De nadere regeling van dit onderwerp vond uitwerking in voornoemd artikel van het wetsvoorstel wat aangaat „ordonnanties" en in artikel 63 ten aanzien van „regeeringsverordeningen". De formuleering van die bepalingen geschiedde m.m. in den geest van de artikelen 153 tot en met 160 van de Gemeentewet en 166 tot en met 174 der Provinciale Wet. Het stellen evenwel van een bepaalden termijn voor den duur der schorsing werd om practische redenen niet raadzaam geoordeeld. Vaststelling van een termijn, waarbinnen het wetsontwerp tot vernietiging van de geschorste verordening aan de Staten-Generaal moest zijn ingediend, werd voldoende geacht.

Artikelen 63*a*–63*j*.

Het vierde hoofdstuk: „Van de begrooting en van geldleeningen" bevatte de vereischte bepalingen omtrent vaststelling van de jaarlijksche algemeene begrooting en van de aanvullingsbegrootingen, omtrent vaststelling van het slot der rekening en regeling van de bestemming van het voordeelig en de dekking van het nadeelig slot der rekening, alsmede omtrent het aangaan van geldleeningen ten laste van Indië. In de bestaande wetgeving kwamen deze onderwerpen voor in het Tiende hoofdstuk van het Regeeringsreglement en in de Indische Comptabiliteitswet.

De algemeene beginselen, welke bij het ontwerpen der bedoelde bepalingen op den voorgrond hadden gestaan, werden in de Memorie van Toelichting aldus weergegeven, dat „in overeenstemming met de hoofdgedachte, welke aan de nieuwe artikelen der Grondwet ten grondslag (lag), de vaststelling der begrooting zooveel mogelijk (werd) gelegd in handen van den Gouver-

neur-Generaal en den Volksraad. De medewerking van de wetgevende macht hier te lande (zou) zich als regel bepalen tot contrôle op de hoofdlijnen van het financieel beleid, bij wege van al- of niet-goedkeuring bij de wet van de door den Landvoogd in overeenstemming met den Volksraad genomen besluiten."

„Er bestaat" — ging de toelichting voort — „bezwaar tegen overneming van (het) door den Volksraad aangenomen amendement, strekkende om evenbedoelde goedkeuring achterwege te laten en alleen ten aanzien van begrootingsposten, waaromtrent tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad geen overeenstemming is verkregen, de beslissing aan de wetgevende macht hier te lande op te dragen. Waar in de Memorie van Toelichting nopens de Grondwetsherziening op den voorgrond is gesteld, dat, zoolang de in Indië aanwezige krachten niet tot volle ontwikkeling zijn gekomen, toezicht vanuit Nederland op de koloniale bestuursvorming behouden dient te blijven, ten einde de bestendiging van een aan moderne eischen voldoend regeeringsbeleid te waarborgen, zal voorshands, hoewel ook ten aanzien van de vaststelling van de begrooting het zwaartepunt naar Indië wordt verlegd, contrôle door de Nederlandsche staatsmachten op het financieel beleid in Indië niet kunnen worden gemist. Bovendien laten de internationale verhoudingen en het crediet van Indië niet toe, dat bemoeienis van de Kroon en de Staten-Generaal te dezen reeds thans geheel zou worden uitgeschakeld."

Met inachtneming van deze beginselen werd de volgende regeling voorgesteld.

De Gouverneur-Generaal zou, na raadpleging van den Raad van Indië, de ontwerpen van de afdeelingen, waaruit de begrooting zou moeten bestaan, bij den Volksraad indienen. Iedere begrootingsafdeeling zou daarbij voor zooveel noodig gesplitst zijn in vier hoofdstukken, nl. de uitgaven in Nederland, die in Indië, de middelen in Nederland en die in Indië.

De jaarlijksche algemeene begrooting en de aanvullingsbegrootingen zouden na behandeling in den Volksraad en voor zoover daarbij overeenstemming met dit college was verkregen, door den Gouverneur-Generaal worden *vastgesteld* bij *besluiten*, elk niet meer dan één afdeeling omvattend. Werd ten aanzien van eenige afdeeling *geen* overeenstemming verkregen nopens alle hoofdstukken of nopens alle posten, dan zouden in het besluit van den

Gouverneur-Generaal betreffende die afdeeling alleen de hoofdstukken of de posten worden vastgesteld,waaromtrent wèl overeenstemming was verkregen.

De besluiten van den Gouverneur-Generaal tot vaststelling zouden, om te kunnen werken, alsnog *goedkeuring* behoeven bij de wet.

Voor zoover geene overeenstemming was bereikt of de wetgever in Nederland zijne goedkeuring aan de besluiten van den Landvoogd mocht onthouden, werd de oplossing aanbevolen, dat indien het gemis van overeenstemming eene *geheele* afdeeling betrof, die afdeeling bij de *wet* zou worden vastgesteld. Immers lag het voor de hand, dat geen van de afdeelingen uit de jaarlijksche begrooting zou kunnen worden gemist. Vaststelling bij de *wet* zou evenzeer worden vereischt, indien de Volksraad in gebreke was gebleven om binnen den daarvoor bepaalden termijn de begrootingsontwerpen onder mededeeling van zijn gevoelen aan den Gouverneur-Generaal terug te zenden.

„Een dwingend voorschrift" — luidde het verder in de Memorie van Toelichting — „wordt daarentegen niet noodig geacht bij conflicten betreffende *onderdeelen* van afdeelingen, dus bijv. wanneer het verschil van meening loopt over het al of niet opnemen van bepaalde begrootingsposten of over de raming van zoodanige onderdeelen." Konden dergelijke onderdeelen wegens gemis van overeenstemming met den Volksraad door den Gouverneur-Generaal niet in zijne besluiten tot vaststelling worden opgenomen, dan was vaststelling bij de wet *alleen* noodig, wanneer naar het oordeel van de wetgevende macht in Nederland behoefte daaraan bestond. Bij de aanbieding van de begrootingsbescheiden aan de Staten-Generaal zou uiteraard de Minister zijn oordeel dienaangaande mededeelen en, wanneer hij voorziening noodig achtte, tegelijk een daartoe strekkend voorstel van wet indienen, terwijl in het tegenovergesteld geval door middel van een initiatiefvoorstel van de zijde der Kamer een uitspraak zou kunnen worden uitgelokt.

Evenmin kon, zooals de Memorie van Toelichting deed uitkomen, bij voorbaat worden aangenomen, dat vaststelling bij de wet noodzakelijk zou zijn, indien besluiten van den Gouverneur-Generaal nopens *aanvullingsbegrootingen* uit eenigen hoofde niet bij de wet waren goedgekeurd. In niet urgente gevallen zou voor

den Landvoogd en den Volksraad de gelegenheid bestaan, om bij eene nieuwe aanvullingsbegrooting of bij de eerstvolgende algemeene begrooting op de zaak terug te komen, rekening houdend met de bezwaren, die tot de niet-goedkeuring in Nederland hadden geleid. Alleen wanneer ter zake onverwijld eene voorziening werd vereischt, zou de wetgever in het Moederland tot dat doel aanstonds een begrootingsaanvulling moeten vaststellen.

In overeenstemming met het vorenstaande werd in de bepalingen van het Vierde hoofdstuk duidelijkheidshalve onderscheiden tusschen de *algemeene begrooting* en *aanvullingsbegrootingen*. De ontwerpen der algemeene begrooting zouden, ingevolge artikel 63*b* van het wetsvoorstel, jaarlijks bij de opening van de eerste gewone zitting door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad moeten worden aangeboden. Zij zouden door den Raad, onder mededeeling van zijn gevoelen, binnen tien weken aan den Gouverneur-Generaal moeten worden teruggezonden. Ten aanzien van aanvullingsbegrootingen zou de termijn van terugzending telkens door den Gouverneur-Generaal worden bepaald. De bij een amendement van den Volksraad aanbevolen verlenging van den voor de algemeene begrooting voorgestelden termijn tot drie maanden werd ongewenscht geacht, daar de behandeling in de Staten-Generaal dan niet in normale omstandigheden vóór de intrede van het nieuwe dienstjaar afgeloopen zou kunnen zijn.

Artikel 63*c* bepaalde, dat voor zoover de Gouverneur-Generaal zich met het gevoelen van den Volksraad vereenigde, hij de algemeene en de aanvullingsbegrootingen zou vaststellen bij besluiten, elk niet meer dan ééne afdeeling omvattend, welke besluiten uiterlijk binnen twee weken na afloop van de hierboven bedoelde termijnen in de Javasche Courant openbaar zouden worden gemaakt.

De wetsontwerpen tot *al-* of *niet-goedkeuring* van de besluiten betreffende de algemeene begrooting zouden, luidens artikel 63*d*, uiterlijk op 16 October van het jaar, voorafgaande aan dat, waarop de begrooting betrekking zou hebben, en die betreffende aanvullingsbegrootingen zoo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Artikel 63*e* behelsde, in den geest van artikel 10 der Indische Comptabiliteitswet in haren toenmaligen tekst, de onmisbare be-

paling, dat wanneer een uitgaaf zóó dringend noodzakelijk was, dat daarmede niet kon worden gewacht op goedkeuring bij de wet van het besluit van den Gouverneur-Generaal, waarin op de uitgaaf gerekend was, de Landvoogd bevoegd was om haar, in afwachting van de goedkeuring, te bevelen bij een met redenen omkleed besluit, waarvan aan den Volksraad en aan de Algemeene Rekenkamer mededeeling zou worden gedaan.

Was, ingeval van plotseling opkomende noodzakelijkheid eener uitgaaf, daarop niet gerekend bij een reeds vastgesteld begrootingsbesluit, dan zou, gelijk de Memorie van Toelichting opmerkte, indien de Volksraad niet bijeen was met toepassing van het nieuwe artikel 29 eene buitengewone zitting van den Volksraad kunnen worden gehouden, tot bijwoning waarvan zoo noodig alleen de op Java en Madoera metterwoon gevestigde leden konden worden opgeroepen (de z.g. „Java-raad"). Het vereischte besluit tot vaststelling van eene aanvullingsbegrooting zou dan binnen vier etmalen tot stand kunnen komen.

Gelijk reeds werd aangestipt, was het bepaaldelijk met het oog op gevallen van dien aard, voor welke het instituut van den Wetgevenden Raad in verband met den daaraan toegedachten werkkring geen oplossing zou aanbieden, dat artikel 29, betreffende samenroeping van den z.g. „Java-raad", in de nieuwe voorstellen was overgenomen.

Artikelen 63*k*–63*m*.

Het slot der rekening van Nederlandsch-Indië zou, ingevolge artikel 63*k* van het wetsontwerp, in overeenstemming met den Volksraad over elk dienstjaar afzonderlijk door den Gouverneur-Generaal bij besluit worden vastgesteld. Op dezelfde wijze zou beslist worden over de bestemming van de voordeelige en de dekking van de nadeelige sloten der rekening, telkenmale over tijdvakken van ten hoogste tien jaren. De besluiten zouden worden openbaar gemaakt in de Javasche Courant. Zij zouden, om te kunnen werken, goedkeuring behoeven bij de wet. Ingeval van gemis van overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad of niet-goedkeuring der besluiten in Nederland, zou, luidens het volgende artikel, wederom de wetgevende macht aldaar vaststellend optreden.

Terwijl bij de bestaande regeling de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal niet verder reikte dan tot voorloopige vaststel-

ling en definitieve vaststelling aan de wet was voorbehouden, zou derhalve ook op die punten wederom in Indië zelf de definitieve vaststelling plaats vinden en de bemoeienis in Nederland in beginsel zich bepalen tot al- of niet-goedkeuring der beslissingen van den Gouverneur-Generaal, in overeenstemming met den Volksraad.

Artikel 63*n*.

Ten aanzien van geldleeningen eindelijk bepaalde artikel 63*n*, het laatste van het hoofdstuk, dat leeningen ten laste van Nederlandsch-Indië niet konden worden aangegaan of gewaarborgd dan uit kracht van de wet of van een door den Gouverneur-Generaal, in overeenstemming met den Volksraad, genomen besluit, goedgekeurd bij de wet.

Om redenen van financieelen en politieken aard zou, naar de Memorie van Toelichting deed uitkomen (blz. 20), zoolang de verhouding tusschen Nederland en Indië in dit opzicht bleef gelijk deze was, de medewerking van den Nederlandschen wetgever niet ontbeerd kunnen worden voor het aangaan van geldleeningen ten laste van Indië.

Bij het onderwerpelijk artikel werd tevens met betrekking tot de uitgifte van Nederlandsch-Indische schatkistbiljetten of schatkistpromessen bepaald, dat de bevoegdheid daartoe zou berusten bij den Gouverneur-Generaal, met inachtneming van bij ordonnantie te stellen regelen. Vaststelling van de vereischte regelen bij algemeenen maatregel van bestuur, gelijk gevorderd bij artikel 18 van de Indische Comptabiliteitswet in hare toenmalige samenstelling, zou daarmede vervallen.

Slotbepalingen.

Te zamen met het Vijfde hoofdstuk: „Van de Departementen van algemeen bestuur en de Algemeene Rekenkamer", omvattende een drietal artikelen, welke hier geene bespreking vorderen, en met eenige andere bepalingen, welke eveneens hier buiten beschouwing kunnen blijven, vormden de hiervóór behandelde hoofdstukken het onderwerp van „ARTIKEL 1" van de onderhavige wetsvoordracht tot herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, welke wet, luidens het onder het opschrift: „Slotbepaling" ingevoegd nieuwe artikel 146, met verkorting van den titel: „*Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*", zou kunnen worden aangehaald als: „*Indische Staatsregeling.*"

De „ARTIKELEN 2, 3 en 4", betroffen achtereenvolgens enkele overgangsbepalingen, de bekendmaking van de wet en het tijdstip van inwerkingtreding.

De overgangsbepalingen van „ARTIKEL 2" hadden in hoofdzaak de volgende strekking:

I. Alle op het tijdstip der inwerkingtreding van de wet verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten zouden van kracht blijven totdat zij door andere, overeenkomstig de voorschriften van de onderhavige wet, vervangen zouden zijn;

II. Alle bepalingen nopens onderwerpen, uitsluitend de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffende, ook die, voorkomende in wetten en algemeene maatregelen van bestuur, zouden bij ordonnantie gewijzigd, aangevuld, ingetrokken of door andere vervangen kunnen worden, met uitzondering van die, vermeld onder de letters *a* tot en met *g* van het artikel;

III. De wijze van verkiezing van de leden van den Volksraad en die van de leden van den Wetgevenden Raad zouden voor de eerste maal worden geregeld bij algemeenen maatregel van bestuur; op de ontwerpen daarvan zou de bij de inwerkingtreding van de onderhavige wet zitting hebbende Volksraad gehoord moeten zijn;

IV. Op een door den Koning te bepalen tijdstip zou de evenbedoelde Volksraad worden vervangen door een Volksraad, samengesteld volgens de nieuwe bepalingen.

V. De bepalingen van het derde hoofdstuk der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en de tweede dezer overgangsbepalingen zouden buiten werking blijven totdat de Wetgevende Raad zou zijn gekozen door een volgens de nieuwe bepalingen samengestelden Volksraad. Tot zoolang zouden, behoudens wijziging van enkele woorden, zekere, bepaaldelijk genoemde, oude artikelen of deelen van artikelen van het Regeeringsreglement ongewijzigd van kracht blijven.

„ARTIKEL 3" van het wetsontwerp hield de bepaling in, dat de tekst der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië door den Koning zou worden bekend gemaakt in eene doorloopend genummerde reeks van artikelen, met nummering voor zooveel noodig van de leden der artikelen, wijziging voor zooveel noodig van de aanhaling van artikelen en leden van artikelen hetzij in genoemde wet, hetzij in andere wetten, en met inachtneming van

de spelling, gevolgd in de van regeeringswege uitgaande stukken.

Bij „ARTIKEL 4" werd voorgesteld, dat het tijdstip van de inwerkingtreding der wet door den Koning zou worden bepaald.

§ 4. WETSONTWERP II

Het „Wetsontwerp II", dat gelijktijdig met het hiervóór behandelde bij Koninklijke Boodschap van 20 September 1923 aan de Staten-Generaal werd voorgelegd, betrof, zooals bereids in deze aanteekeningen is medegedeeld, wijzigingen van een vijftal artikelen van het Regeeringsreglement, welke, ten deele in indirect verband met, ten deele los van den nieuwen tekst der Grondwet, alsnog noodig of wenschelijk waren gebleken.

De scheiding van deze voorstellen van die in het wetsontwerp I had, gelijk ter vermelder plaatse mede is opgemerkt, o.m. ten doel het lot van dit ontwerp niet aan dat van die voorstellen te binden. Maar bovendien zou opneming in het hoofdontwerp van dergelijke bepalingen in de Staten-Generaal den weg geopend hebben tot andere voorstellen van velerlei aard, welke in dat geval bezwaarlijk met een beroep op het karakter van eene partieele herziening van bepaalde strekking af te wijzen zouden zijn geweest.

In de eerste plaats werd het wenschelijk geacht de mogelijkheid te openen, om ook Inlanders of andere Nederlandsche onderdanen, die geen Nederlander zijn, tot Vice-President of Lid van den Raad van Nederlandsch-Indië te benoemen, waartoe eene wijziging van artikel 8 van het Regeeringsreglement werd vereischt.

Twee der overige wijzigingen hielden verband met het wezen der Inlandsche gemeente in Indië.

Ter voorkoming van willekeur of andere misbruiken bij eventueele vordering van belastingen door Inlandsche gemeenten van hare ingezetenen was, naar de Memorie van Toelichting van ontwerp II in herinnering bracht, bij de Inlandsche gemeente-ordonnantie in Indisch Staatsblad 1906 no. 83 voor Java en Madoera en, op het voetspoor daarvan, ook voor dergelijke gemeenten in enkele streken van de Buitengewesten de bevoegdheid daartoe met zekere waarborgen omgeven. Waar intusschen ingevolge artikel 56 van het Regeeringsreglement in Nederlandsch-

Indië geene belastingen mochten worden geheven dan die, welke bij algemeene verordening waren bepaald, en dat wetsartikel op dezen regel alleen een uitzondering toeliet voor belastingen, opgelegd bij verordeningen van locale raden en van publiekrechtelijke waterschappen, en dus van dwangmaatregelen ten aanzien van niet-nakoming door ingezetenen eener Inlandsche gemeente van een belastingregeling, welke op de voorgeschreven wijze aldaar tot stand was gekomen, geen sprake kon zijn, werd ter voorziening in die leemte eene aanvulling van voornoemd artikel aanbevolen.

Voorgesteld werd voorts, van die gelegenheid tevens gebruik te maken om artikel 71 van het toenmalig Regeeringsreglement enkele noodzakelijke verbeteringen van redactioneelen aard te doen ondergaan.

Tevens, om dat artikel aan te vullen op twee punten en wel vooreerst om te doen uitkomen, dat de Inlandsche gemeenten binnen de bij ordonnantie te bepalen grenzen op overtreding van hare verordeningen straf kunnen stellen en in de tweede plaats om te voldoen aan den in den Volksraad bij motie uitgesproken wensch, dat de mogelijkheid zou worden geopend om in die gevallen, waarin de ordonnantie-wetgever zulks noodig zou achten, de hoofden en bestuurders der Inlandsche gemeenten te benoemen in plaats van te doen verkiezen.

Een vierde voorstel hield verband met een ter zake van de kortelings tot stand gekomen herziening van het Regeeringsreglement ten behoeve der hervorming van de grondslagen van het gewestelijk en het plaatselijk bestuur in Indië aan de Eerste Kamer gedane toezegging, tot aanvulling van het eerste lid van artikel 67*b* met eene beperkende zinsnede.

Ten slotte was het artikel 67*c* van het Regeeringsreglement, waarvoor bij het Wetsontwerp II eene gewijzigde lezing van het vijfde lid in overweging werd gegeven, daartoe strekkende dat de besluiten van zelfstandige plaatselijke gemeenschappen, die met de wet of het algemeen belang strijdig waren, op de bij ordonnantie te regelen wijze konden worden geschorst of vernietigd. Bedoeld werd, met deze wijziging den weg te openen tot toekenning van de bevoegdheid tot schorsing of vernietiging aan de provinciale besturen.

§ 5. WETSONTWERP III

Het derde bij dezelfde Koninklijke Boodschap aan de Staten-Generaal aangeboden wetsontwerp („Wetsontwerp III") had, gelijk mede reeds vermelding vond, de strekking om in de Indische Comptabiliteitswet, voor zoover de bepalingen daarvan niet naar Wetsontwerp I waren overgebracht, de wijzigingen aan te brengen, welke noodzakelijk waren als gevolg van de bij laatstbedoeld ontwerp voorgedragen bepalingen nopens de begrooting en de rekening en hetgeen daarmede samenhangt. Waar het daarbij uitsluitend consequenties van de bereids toegelichte nieuwe beginselen van financieel beheer betrof, is nadere bespreking daarvan hier niet noodig.

D. Schriftelijke behandeling in en met de Tweede Kamer

§ 1. ALGEMEENE BESCHOUWINGEN

De wetsontwerpen werden den 28sten November 1923 in de afdeelingen der Tweede Kamer onderzocht. Het naar aanleiding van dit onderzoek opgemaakt Verslag werd op 7 Februari 1924 aan de Regeering gezonden.

Intusschen hadden vóór- en tegenstanders van het politiek standpunt der Regeering niet nagelaten, in woord en geschrift — het is in de vorige bladzijden reeds gebleken — hun licht over het vraagstuk te doen schijnen.

In het verslag der Kamer teekenden de verschillende stroomingen en inzichten zich duidelijk af.

Al dadelijk was het de „Leidsche School", zooals zij in ambtelijke en niet-ambtelijke geschriften is genoemd — de kring, waaruit de „Proeve" en andere schrifturen van soortgelijke richting waren voortgesproten — die weerklank vond in de verklaring, dat verscheidene leden met de voorgestelde herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië zich niet konden vereenigen. Zij betreurden het, dat de Regeering niets anders dan eene partieele herziening had voorgesteld. De Minister van Koloniën had zich gehouden aan de blijkbaar steeds door hem gevolgde opvatting, dat na de vooruitstrevende politiek van den Gouverneur-Generaal Van Limburg Sti-

rum een langzamer tempo moest worden gevolgd. Zoowel de Commissie-Carpentier Alting als de Commissie-Oppenheim hadden een geheel nieuwe staatsregeling ontworpen, nl. een grondwet voor Nederlandsch-Indië, waarin de principieele aangelegenheden stelselmatig geregeld werden en andere onderwerpen achterwege waren gelaten, en alleen de totstandkoming van een dergelijke wet zou de waardige en juiste wijze zijn geweest om aan den aanhef van artikel 61 der Grondwet uitvoering te geven.

Dat de door de Regeering voorgestelde regeling in Indië — naar zij verkondigden — over het algemeen bittere teleurstelling en ontgoocheling had teweeggebracht, achtten de hier aan het woord zijnde leden zeer begrijpelijk. De aanneming door den Volksraad van het door dien Raad geamendeerde ministerieele Vóórontwerp kon ook niet ter aanbeveling van het aanhangige wetsontwerp worden aangevoerd, aangezien dit laatste stuk van de door den Raad aangenomen voorstellen in verscheidene opzichten belangrijk afweek. Het thans ingediend wetsontwerp zou door den Volksraad vermoedelijk zijn verworpen. Het was, zoo betoogden die leden, een schijnhervorming, waarbij Indië slechts bevoegdheden kreeg voor zooveel het deed wat de Regeering in Nederland wilde. Al zou een parlementair stelsel in den vollen zin van het woord daar nog niet kunnen bestaan, toch had men aan Indië veel meer zeggenschap over eigen aangelegenheden kunnen en moeten geven. Zoo maakte bijv. — verklaarden deze leden — de instelling van den Wetgevenden Raad den invloed van het Indische volk en zijne gekozenen uiterst gering. Zelfs het budgetrecht werd veel meer beperkt dan noodig en gewenscht was.

Andere leden daarentegen juichten het toe, dat de Regeering bij de uitwerking van de beginselen, door de laatste herziening in de Grondwet aangebracht, niet verder was gegaan. Zij achtten een verder gaande overbrenging van bestuur en wetgeving voor het oogenblik niet slechts ongewenscht maar ook overbodig, daar het voorgestelde wetsontwerp die overbrenging bewerkstelligde voor zoover zulks op het oogenblik nuttig en noodzakelijk was en voldoende mogelijkheid voor verdere geleidelijke overbrenging van bevoegdheden opende. Dat de herziening een schijnhervorming zou brengen, konden zij ook niet toegeven. De voorgestelde reorganisatie moest beschouwd worden in verband met de historische ontwikkeling van het Staatsbestuur in Indië, sinds in 1903

in beginsel gebroken was met het dualistisch stelsel van regeeren en met de in dat jaar tot stand gekomen decentralisatie-wetgeving een eerste schrede werd gezet in de richting van vorming eener eigen machtssfeer in Indië. Thans moest in de eerste plaats er voor gezorgd worden, dat de instellingen van gewestelijk en plaatselijk bestuur zich krachtig ontwikkelden en dat de ontwikkeling van het centrale gezag, van den Volksraad namelijk, geleidelijk tot stand kwam. Een dergelijke ontwikkeling was, zoo betoogden de hier bedoelde leden, in het wetsontwerp inderdaad aanwezig. Een belangrijke verschuiving van bevoegdheden van het Moederland naar Indië deed zich daarin voor.

Waarom het noodig zou zijn het bestaande Regeeringsreglement te vervangen door een nieuwe regeling van de Staatsinrichting, konden deze leden ook niet inzien. Het beroep op het voorschrift van artikel 1, lid 1, van de Grondwet achtten zij gezocht en onjuist. Ook de bedenking, dat „een beginselmatige regeling betreffende de grondrechten der ingezetenen" in het ontwerp ontbrak, konden zij niet onderschrijven. Het beroep op de „Proeve eener Staatsinrichting voor Indië", aan de samenstelling waarvan eenige hoogleeraren aan de Leidsche hoogeschool hadden medegewerkt, oordeelden de leden, hier aan het woord, niet voldoende om een zoo omvangrijke reorganisatie te motiveeren. Zij zagen daarin een uiting van denzelfden geest, die zich ook openbaarde in den invloed op de aan die hoogeschool studeerende aanstaande Indische ambtenaren en die ten gevolge had, dat dezen zich bij de uitoefening van hun ambt lieten leiden door opvattingen, welke voor de harmonische en geleidelijke ontwikkeling van Indië niet bevorderlijk waren.

Ook van andere zijde werd die invloed verderfelijk geacht, omdat het gevaar bestond, dat die opvattingen onder de inwerking van de ervaring in de Indische practijk bij menigeen in het tegendeel zouden omslaan, waardoor een geest van reactie wakker zou worden, die voor de ontwikkeling van Indië evenmin gunstig was.

De Memorie van Antwoord, welke op 10 Mei 1924 door mij werd ingezonden, wierp, in aansluiting aan hetgeen door de hierboven in de tweede plaats bedoelde leden op dat punt was aangevoerd, andermaal het licht op de bedenkelijke gevolgen, welke voor Indië te duchten zouden zijn geweest, wanneer de Regeering had toegegeven aan den aandrang naar een algeheele herziening van het

Regeeringsreglement. Zij wees opnieuw op de netelige quaesties van codificatie en adatrecht, indeeling der bevolkingsgroepen, rechten op den grond, verhouding van Kerk en Staat, openbaar en bijzonder onderwijs, die alsdan tot de meest ongewenschte verwikkelingen hadden kunnen leiden. Trouwens, de beperkte opzet van het wetsvoorstel was — gelijk werd opgemerkt — noch met den geest der nieuwe grondwettelijke voorschriften, noch met de bedoeling van den Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum in strijd. Blijkens zijn rede tot installatie van de Commissie-Carpentier Alting, uit welke de ter zake betrekkelijke, in hoofdstuk I van deze aanteekeningen weergegeven zinsneden in de Memorie van Antwoord nadrukkelijk werden aangehaald, had ook genoemde Landvoogd zelf alleen gedacht aan eene gedeeltelijke herziening van het Regeeringsreglement, waarbij voorop zouden staan de samenstelling van den Volksraad en de regeling der aan dit lichaam toe te kennen bevoegdheid, terwijl verder door hem te kennen was gegeven de wensch, dat de gedachten der Commissie zich mede zouden richten op de verschuivingen van bevoegdheden, voortvloeiend uit wijziging der inrichting van het bestuur en de wetgevende taak der in te stellen gouvernementen of provincies, die daarom in gelijke mate de aandacht verdienden.

Vergeleek men nu — verklaarde de Memorie van Antwoord — den ter hand genomen hervormingsarbeid, daarbij inbegrepen de inmiddels door den Volksraad reeds aangenomen ontwerpen van provincie- en regentschapsordonnanties en het mede door den Volksraad inmiddels aanvaard schema eener nieuwe wijze van samenstelling van dat College, met het door den heer Van Limburg Stirum uitgezet bestek, dan bleek het, dat beide geheel hetzelfde terrein besloegen.

„De bewering" — ging de Memorie voort — „dat het onderhavige wetsontwerp getuigenis zou afleggen van reactie en van de opvatting van den ondergeteekende, „„dat na de vooruitstrevende politiek van den Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum een langzamer tempo (moest) worden gevolgd", is hiermede weerlegd."

„De ondergeteekende behoudt zich voor" — deed ik o.m. daarop volgen — „op het betoog, dat de voorgestelde hervorming slechts een schijnhervorming is, hieronder nader terug te komen. Al aanstonds echter teekent hij ernstig protest aan tegen de gedachte aan gemis van goede trouw, welke in dat betoog ligt opgesloten."

§ 2. BENADEELING VAN NEDERLANDSCHE BELANGEN

Eenige leden — zoo werd in het Verslag verder medegedeeld — waren van oordeel, dat het wetsontwerp reeds te vèr ging. Zij vreesden, dat eene herziening van den voorgestelden omvang er toe zou leiden, dat binnen afzienbaren tijd de band tusschen Nederland en Indië zou worden verbroken. Niet alleen zou, naar hunne meening, Indië zelf daarbij niet gebaat zijn, maar ook zou daardoor groote schade worden toegebracht aan de rechtmatige Nederlandsche belangen. Zij wezen op de milliarden Nederlandsch geld, in Indië belegd, en op de aanzienlijke indirecte Nederlandsche belangen, daarbij denkend aan de nationale industrie en de Nederlandsche handelsvloot.

In de Memorie van Antwoord verklaarde ik, die vrees niet te deelen. Van gevaar, in dit verband, zou m.i. alleen dan sprake kunnen zijn, wanneer het wetsontwerp geene afdoende waarborgen behelsde voor het voortduren van eene harmonische ineenschakeling van de centrale gezagsorganen in Nederland en in Indië. Dat ook bij de voorgestelde verhoudingen die waarborgen niet zouden ontbreken, bleek o.a. uit de artikelen 1, 2de lid, 62, 1ste lid, en 63*d*, 1ste lid, van het wetsontwerp.

De van reactionnaire gezindheid niet vrij te pleiten opvatting van enkele leden, in het Verslag vermeld, dat met de overbrenging van bestuur en wetgeving naar in Indië gevestigde organen en met deelneming daaraan van de ingezetenen veel verder zou kunnen worden gegaan, wanneer de oplossing gezocht werd in het vroegere denkbeeld van uitbreiding van den Raad van Indië en opneming daarin ook van anderen dan ambtenaren en militairen, werd door mij beantwoord met de opmerking, dat na de ontwikkeling, welke het instituut van den Volksraad in de practijk had ondergaan, eene zoodanige oplossing niet meer in de orde van den tijd zou passen.

§ 3. GEMIS VAN GELEIDELIJKEN OPBOUW

Eene andere beschouwing van zaken, al te vaak nog verkondigd als de hoogste wijsheid op het gebied der practische staatkunde in omstandigheden als de onderwerpelijke, was het in het Verslag weergegeven betoog van sommige leden, dat onvoldoende

rekening was gehouden met de wenschelijkheid om de herziening van de Staatsinrichting, door de Grondwet gevorderd, van onderen af te beginnen. Het verschil in karakter en staatkundige bestemming der onderscheiden publieke organen voorbijziende en geen rekenschap houdend met het verschil in behoefte aan deelneming aan de openbare zaak en in bekwaamheid daartoe in de onderscheiden lagen der Indische maatschappij, wezen zij op het groote nut van regentschapsraden, zoowel als bestuurslichamen als in den zin van oefenplaatsen voor bestuur en wetgeving.

In aansluiting aan het mede in het Verslag der Kamer weergegeven oordeel van andere leden,dat met toekenning van ruimere bevoegdheden niet behoefde te worden gewacht totdat zoodanige vóóroefening in lagere organen zou hebben plaats gevonden, werd alsnog in de Memorie van Antwoord opgemerkt, dat retrospectieve beschouwingen van dien aard weinig nut konden opleveren, nu de Volksraad er eenmaal was. Intusschen bracht ik in herinnering, hoe ik mij steeds gekant had tegen de stroomingen in en buiten de Volksvertegenwoordiging, die de behandeling der reorganisatie van het bestuursstelsel in Indië wilden doen uitstellen totdat de Grondwetsherziening en de hervorming van het centrale bestuur tot stand zouden zijn gekomen.

§ 4. NUMERIEKE VERTEGENWOORDIGING DER BEVOLKINGSGROEPEN

De zienswijze van eenige leden, dat vooral in de samenstelling van den Volksraad en den Wetgevenden Raad, in het bijzonder wat aanging de verhouding der numerieke vertegenwoordiging van de verschillende bevolkingsgroepen, de elasticiteit was te vinden, welke het mogelijk zou maken de geleidelijke overbrenging van bestuur en wetgeving, bedoeld in de Grondwet, te doen geschieden, werd van mijne zijde beaamd. Herinnerd werd daarbij aan hetgeen in dezelfde lijn reeds in de Memorie van Toelichting op de Grondwetsherziening, blz. 5, als richtlijn voor de toekomst was aangewezen, daarbij denkend, in de eerste plaats, aan de inheemsche bevolking.

§ 5. DENKBEELDEN-RITSEMA VAN ECK

„Enkele leden" — luidde het daarop in het Verslag — „vestigden de aandacht op de denkbeelden, ontwikkeld door den Heer

Ritsema van Eck, welke hierop neerkwamen, dat aan elke bevolkingsgroep zooveel mogelijk de behartiging van eigen belangen zou worden toevertrouwd. Andere leden, hoewel alle waardeering hebbend voor inhoud en vorm der bedoelde beschouwingen, merkten daarentegen op, dat de verschillende groepen en groepsbelangen der Indische samenleving te zeer ineengeschakeld waren dan dat eene scheiding op het punt van verzorging en behartiging, als door den Heer Ritsema van Eck voorgestaan, uitvoerbaar zou zijn. Zij vestigden er de aandacht op, dat weliswaar de schrijver beschouwingen van mogelijk groote theoretische en academische waarde had ontwikkeld, maar dat hij nog steeds in gebreke was gebleven, zijne denkbeelden in een concreten vorm van staatsinrichting neer te leggen.

De Memorie van Antwoord erkende, dat de grondfout van den Heer Ritsema van Eck juist was weergegeven. Inderdaad kon hem hetzelfde verweten worden wat hij zijnerzijds tegenstanders van zijne denkbeelden verweet, nl. het doen „domineeren van de staatsrechtelijke theorie boven de staatkundige realiteit." Immers, zijn stelsel stond of viel met het aannemen of verwerpen van de volgens hem bestaande en te handhaven scheiding van de belangensferen der beide hoofdgroepen van de bevolking van Indië. Nu was echter de werkelijkheid — de feiten spraken het duidelijkst in de uit een economisch oogpunt belangrijke deelen van Indië — deze, dat die sferen ten deele reeds waren ineengegroeid en steeds meer ineengroeiden. Het behoefde geen betoog, dat onder die omstandigheden van eene splitsing in een Nederlandsche gezags- en eene Indische autonome sfeer evenmin sprake kon zijn als van het onvermengd houden der beide sferen.

Vervolgens werden in de Memorie van Toelichting enkele beschouwingen gewijd aan de door het Kamerlid Mejuffrouw Dr. E. C. van Dorp, voorstandster van de denkbeelden-Ritsema van Eck, in eene afzonderlijke nota tegen de hoofdstrekking van het wetsontwerp ontwikkelde bezwaren. Die bezwaren waren tweeledig. Eenerzijds kwam het ontwerp haars inziens niet te gemoet aan de hoofddoelstelling: vervulling van den wensch tot zelfbeschikking, in zoover het niet zeker was, dat het vertegenwoordigend lichaam overwegend door verkiezing uit de Indische bevolking zou worden gevormd; anderzijds nam het ten aanzien van deze hoofdzaak zelfs geene beslissing, door vooreerst in het mid-

den te laten, of al dan niet de meerderheid der leden van het vertegenwoordigend lichaam verkozen dan wel benoemd zou worden en voorts de wijze van verkiezing in het midden te laten.

Inderdaad vertoonden de voorschriften van het wetsontwerp op dit punt leemten en in de Memorie van Antwoord verklaarde ik mij daarvan ten volle bewust. De aanvulling evenwel van die leemten zou een tijdroovend overleg met de Indische Regeering vorderen, waarop de opening van de gedachtenwisseling met de Staten-Generaal niet mocht wachten. Het was daarom, dat ik gemeend had te moeten volstaan met, in hoofdzaak overeenkomstig het bestaande, aanvankelijk ter zake niet meer dan voorloopige voorzieningen in het wetsontwerp op te nemen, daarbij te rade gaande ook met de in den Volksraad gebleken inzichten. Wanneer dan het reeds aangevangen beraad met de Indische autoriteiten tot een einde zou zijn gebracht en ik na kennisneming daarvan het door mij in te nemen standpunt zou hebben bepaald, zou, naar ik mij had voorgenomen, de wetsvoordracht tijdens den loop der Kamerbehandeling op dit punt worden herzien. Op die wijze zou een aanzienlijk tijdverlies voorkomen worden, zonder wezenlijke schade voor het belang der zaak.

„Nu de aanvulling van die leemte mogelijk is geworden in verband met de inmiddels ter zake in Indië gevoerde gedachtenwisselingen" — deelde ik verder in de Memorie van Antwoord mede — „is thans, voor zooveel noodig daarin voorzien. Bij deze aanvulling is aan den drang der inheemsche bevolking van Indië naar zelfbeschikking te gemoet gekomen in de mate, die de bestaande omstandigheden toelaten." Zoolang het te kort schieten van die bevolking in politieke kracht, waarop ook Mejuffrouw Van Dorp had gewezen, zich verzette tegen invoering van het parlementarisme, zou, merkte ik op, in de nadeelen van het tegenwoordige stelsel dienen te worden berust. Overweging van de gedachte, om den Volksraad te vervangen door „iets anders, iets meer doordachts", opgetrokken op het door den Heer Ritsema van Eck gelegde theoretische fundament, verklaarde ik nutteloos, evenmin als ik kon ingaan op de uitvoerige beschouwingen, door Mejuffrouw Van Dorp gewijd aan de overige voordeelen, welke een staatsrechtelijke hervorming in den geest der denkbeelden van die zijde naar hare overtuiging zou medebrengen.

§ 6. WIJZE VAN UITWERKING DER GRONDWETTELIJKE BEGINSELEN

Het in het Kamerverslag weergegeven betoog van verscheidene leden, dat de beginselen, bij de laatste herziening in de Grondwet opgenomen, in het wetsontwerp niet voldoende tot uitdrukking zouden zijn gekomen, met name de aan den Koning voorbehouden bestuursbevoegdheden niet genoegzaam zouden zijn aangewezen, werd in de Memorie van Antwoord zakelijk weerlegd. Daarentegen werd de juistheid erkend van de door bedoelde leden geopperde bedenking, dat in het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp, luidende: „Het algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië wordt in naam des Konings uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal" het beginsel, neergelegd in het tweede lid der Grondwet, niet geheel zuiver was weergegeven. Bij nadere overweging kwam het, naar ik verklaarde, mij voor, dat in het kader van het ontwerp de volgende lezing de voorkeur verdiende: „De uitoefening, in naam des Konings, van het bij het tweede lid van artikel 60 der Grondwet aan den Gouverneur-Generaal opgedragen algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië geschiedt overeenkomstig de in deze wet gestelde regelen."

Ook het beginsel, uitgesproken in het tweede lid van artikel 61 der Grondwet, dat, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië wordt overgelaten aan aldaar gevestigde organen op de wijze, bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning was voorbehouden, kwam, naar men van sommige zijden meende, in het wetsontwerp niet tot uitdrukking. Immers — luidde het bezwaar — indien Volksraad en Gouverneur-Generaal omtrent een ontwerp-ordonnantie niet tot overeenstemming kwamen, kon de regeling geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur. Zoodra dus de Volksraad van gevoelen verschilde met den Gouverneur-Generaal, die in naam des Konings optrad, en de Gouverneur-Generaal zich niet naar den wensch van den Volksraad voegen wilde of voegen mocht wegens van den Minister van Koloniën ontvangen instructie, zou het in Indië gevestigde orgaan worden uitgeschakeld en de Kroon de inwendige aangelegenheden regelen. Beslissing door de Wetgevende Macht in het moederland werd daarom verkozen en men betreurde het, dat de Regee-

ring niet het daartoe strekkend amendement van het lid van den Volksraad Mr. van Gennep c.s. had overgenomen. Inzonderheid wraakten de hierbedoelde leden het beroep van den Minister op het feit, dat noch in de Tweede, noch in de Eerste Kamer der Staten-Generaal verzet was gebleken tegen de uitgesproken bedoeling van artikel 61, lid 2, der Grondwet.

Andere leden waren tegen het betoog opgekomen, dat artikel 53 van het ontwerp een onjuiste uitwerking zou geven aan de Grondwet. De voorstelling, alsof een Minister en een Gouverneur-Generaal met opzet zouden trachten de medezeggenschap van den Volksraad op het gebied van wetgeving in Indië tot niets te reduceeren, achtten zij ongerijmd. Wanneer aan bepaalde autoriteiten bevoegdheden werden verleend, ging het niet aan te onderstellen, dat daarvan te kwader trouw misbruik zou worden gemaakt. Practisch zou het niet voorkomen, dat een Gouverneur-Generaal zich verzette tegen de inzichten van den Volksraad, al zouden deze, naar zijne meening, niet strooken met het Landsbelang.

In de Memorie van Antwoord gaf ik de zienswijze te kennen, dat niet nader behoefde te worden ingegaan op een gevolgtrekking, gebaseerd op de veronderstelling, dat zoowel de Landvoogd als de Kroon er toe zouden medewerken om eene Grondwetsbepaling in strijd met letter en geest uit te voeren en — dit voegde ik nog daaraan toe — dat de Staten-Generaal zulks zouden gedoogen. Van overneming van het amendement-Van Gennep c.s. — verklaarde ik — kon geen sprake zijn omdat de strekking lijnrecht indruischte tegen de uitgesproken bedoeling, waarmede de Regeering de woorden: „of voor bepaalde gevallen" tijdens de schriftelijke behandeling van artikel 61 der Grondwet in het tweede lid van dat artikel had ingevoegd. De wraking van het beroep op het feit, dat noch in de Tweede, noch in de Eerste Kamer gebleken was van verzet tegen die bedoeling, zou alleen dan als gegrond kunnen worden erkend, wanneer het door de Regeering ingenomen standpunt in strijd was met de duidelijke bewoordingen van het uit te voeren Grondwetsvoorschrift, hetgeen niet het geval was.

§ 7. INWENDIGE AANGELEGENHEDEN

Zooals het Verslag deed blijken, hadden voorts de daarbij aan het woord zijnde leden aangevoerd, dat in het wetsontwerp eene

duidelijke omschrijving werd gemist van hetgeen onder: „inwendige aangelegenheden" moest worden verstaan. Zij zouden alsnog gaarne een duidelijke definitie daarvan opgenomen zien en achtten dit te meer noodig omdat, naar hun oordeel, bij de meeste zoogenaamde inwendige aangelegenheden ook Nederlandsche belangen betrokken waren. Toch was niet aangegeven, welke autoriteit in geval van twijfel beslissen zou, of een onderwerp tot de inwendige aangelegenheden behoorde. Een juiste omschrijving was vooral van belang, omdat de Regeering in de Memorie van Toelichting op de wijziging der Grondwet had opgemerkt, dat ten aanzien van onderwerpen, die niet uitsluitend op de inwendige aangelegenheden betrekking hadden, de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeene maatregelen van bestuur onaangetast bleef, wat echter onjuist was, wijl de bevoegdheid daartoe volgens artikel 61, lid 2, der Grondwet bij de wet aan de Kroon moest zijn verleend.

In mijn antwoord op dit voor de toepassing van de wet inderdaad zeer belangrijke punt stelde ik op den voorgrond, dat eene omschrijving van hetgeen onder „inwendige aangelegenheden" moest worden verstaan, noodig noch mogelijk was. De strekking van die woorden was naar mijne opvatting deze, dat behoudens de onderwerpen, welke uit de Grondwet, de Wet op de Staatsinrichting of andere wetten konden worden gekend, voor welke de regeling aan een hoogeren wetgever was voorbehouden, de Indische wetgever elk onderwerp, waarbij Indië belang had, zou kunnen regelen zoolang niet de wetgever in het moederland of in de gevallen, bedoeld in artikel 54 onder *a* en *b* van het wetsontwerp, de Kroon, de regeling aan zich had getrokken.

In zoover evenwel verklaarde ik bij nadere overweging het wenschelijk, in de redactie eene verruiming aan te brengen, die haar meer in overeenstemming met de bedoeling zou doen zijn, dat ik het woord, „*uitsluitend*" in de omschrijving onder *a* van artikel 46 („onderwerpen, uitsluitend de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffende") wenschte te doen vervallen en hetzelfde wilde doen plaats vinden in de tweede overgangsbepaling, voorkomende in „ARTIKEL 2" aan het slot van de wetsvoordracht.

Overigens werd in herinnering gebracht, dat de regelingen van den Indischen wetgever bij uitzondering ook buiten Indië kunnen

werken. Eischten de omstandigheden, dat voor eenig onderwerp eene uniforme regeling werd getroffen voor het geheele staatsgebied of voor Indië en eenig ander deel of eenige andere deelen van het staatsgebied, dan zou daardoor wel de macht van den Indischen wetgever worden beperkt, maar het autonomie-beginsel niet worden geschonden. Regelingen van dien aard vielen dan ook niet onder het tweede lid van artikel 61, doch onder de artikelen 55 en 123 der Grondwet.

§ 8. OVERLEG MET DEN VOLKSRAAD

De leden, hierboven bedoeld, hadden, naar in het Verslag was aangeteekend, voorts nog betoogd, dat de bepaling van het eerste lid van artikel 61 der Grondwet niet volledig in het wetsontwerp was overgenomen. Immers het hooren van het vertegenwoordigend lichaam werd in artikel 35 van het onderhavige wetsontwerp beperkt tot de ontwerpen van wet, uitsluitend Nederlandsch-Indië betreffende. Dit was niet in overeenstemming met den geest der Grondwetsbepaling.

In mijne beantwoording deed ik uitkomen, in welke beschouwingen bij de parlementaire behandeling van de Grondwetsherziening de gewraakte beperking haar oorsprong had gevonden. Zooals ik verklaarde, kwam het niettemin bij nadere overweging ook mij voor, dat eene aldus gestelde beperking te ver zou gaan. Ook naar mijn oordeel bracht de geest der Grondwetsbepaling mede, dat de Volksraad evenzeer zou worden gehoord op wetsvoorstellen, bij welke de belangen van Indië, zij het niet uitsluitend, in groote mate betrokken waren. Diensvolgens zouden in artikel 35, eerste lid, van het wetsontwerp achter: „uitsluitend" zijn in te voegen de woorden: „of in belangrijke mate." In dien gedachtengang sprak het van zelf, dat over wetsontwerpen als door de voormelde leden aangehaald: de ontwerp-Vlootwet, een ontwerp-wet betreffende de exploitatie vanIndische bodemschatten, waarin ook de Nederlandsche Staat met kapitaal deelneemt, en dergelijke ook in de toekomst het advies van den Volksraad diende te worden gevraagd. De hierboven aangeduide aanvulling zou, uit den aard der zaak, ook in artikel 34, eerste lid, van het ontwerp moeten worden aangebracht.

§ 9. ONVOLDOENDE RAADPLEGING NOPENS DE AANHANGIGE HERZIENING

In verband met het vorenstaande was de opmerking gemaakt, dat de voorbereiding der wetsontwerpen evenmin in overeenstemming was geweest met artikel 61 der Grondwet. De Ontwerpen, gemerkt II en III, waren in het geheel niet aan het oordeel van den Volksraad onderworpen geworden. Van het andere ontwerp was slechts een ministerieel vóórontwerp bij den Volksraad in behandeling gekomen.

In de Memorie van Antwoord werd er op gewezen, dat eene voorbereiding van wetsontwerpen, geheel in overeenstemming met de bedoelde Grondwetsbepaling, uiteraard niet wel mogelijk was zoolang de wet, welke in die bepaling werd vermeld, nog niet bestond .Hetzelfde antwoord dus, dat bij de bespreking, onder **B** van dit hoofdstuk, van de na de verschijning der „Proeve" van de Commissie-Oppenheim door haar in het licht gezonden „Memorie ter aanvulling" van dat eerste geschrift, in anderen vorm is gegeven tot weerlegging van de soortgelijke opmerking, welke door die Commissie ter zake was gemaakt.

Wat aangaat de Wetsontwerpen II en III meende ik voorts de aandacht te moeten vestigen op het feit, dat formeele raadpleging, alsnog, van den toenmaligen Volksraad de behandeling van het hoofdontwerp zou hebben vertraagd zonder evenredig nut, wijl, zooals in bijzonderheden werd uiteengezet, dat lichaam ten deele zich reeds bij andere gelegenheden had uitgesproken over de in Ontwerp II vervatte bepalingen, anderdeels die bepalingen slechts een verduidelijking van redactie beoogden, terwijl Ontwerp III in hoofdzaak geene andere strekking had dan om in de Indische Comptabiliteitswet de wijzigingen aan te brengen, welke vereischt werden als gevolg van de bij Ontwerp I voorgestelde bepalingen nopens de begrooting en de rekening en hetgeen daarmede samenhangt.

§ 10. BEZWAREN TEGEN DE INSTELLING VAN DEN WETGEVENDEN RAAD

Een onderwerp van meer zakelijke beteekenis werd vervolgens in het Voorloopig Verslag der Kamer aan de orde gesteld.

Verscheidene leden hadden ernstig bezwaar tegen de instelling

van een Wetgevenden Raad. In de eerste plaats merkten zij op, dat het lichaam, dat met den naam van: „Wetgevende(n) Raad" werd aangeduid, dien naam in geenen deele verdiende. Het wetsontwerp maakte onderscheid tusschen wetten en ordonnanties. De Wetgevende Raad echter stelde die ordonnanties niet vast en had daarbij ook niet een overeenkomstige taak en invloed als een wetgevende vergadering. Hij werd namelijk uitgeschakeld, zoodra de Gouverneur-Generaal zich met 's Raads wenschen of opvattingen niet kon vereenigen. De naam: „Wetgevende Raad" was dan ook ten eenenmale misleidend.

In mijn beantwoording bracht ik in hoofdzaak hiertegen in, dat, vermits de ordonnantie de hoofdvorm van wetgeving zou worden en de Wetgevende Raad in het actueele stadium der politieke ontwikkeling van Indië in den regel bij de vaststelling van ordonnanties de medewetgevende macht zou uitoefenen, de naam „Wetgevende Raad", in onderscheiding met den „Volksraad", wiens bemoeienis verder reikte, mij verdedigbaar toescheen, althans dat van eene „ten eenenmale misleidende" benaming geen sprake kon zijn.

„Doch ook al zou aan den Wetgevenden Raad een andere naam worden gegeven" — ging het Verslag voort — „waardoor zijn positie met juistheid zou zijn geteekend, dan nog zouden de hier aan het woord zijnde leden de instelling daarvan allerminst kunnen goedkeuren". Immers — merkten zij op — door de instelling van dien Raad worden aan den Volksraad de belangrijkste bemoeiingen onttrokken. Wel zou de Volksraad volgens artikel 44 zich de behandeling van elk ontwerp kunnen voorbehouden, maar de organisatie was zoodanig, dat van die bevoegdheid slechts bij uitzondering gebruik zou worden gemaakt. Een ruim gebruik zou met de bedoeling van het wetsontwerp niet overeenkomen. De kans was dan ook groot, dat de Volksraad door den Wetgevenden Raad op den achtergrond zou worden gedrongen.

Ook kon, naar uitvoerig werd betoogd, de Wetgevende Raad niet als een vertegenwoordigend lichaam worden beschouwd. Het was eene uit den Volksraad afgeleide commissie. Al werd voor de verkiezing uit en door dien Raad een nog zoo vernuftig stelsel van evenredige vertegenwoordiging gekozen, dan zou toch de samenstelling van den Wetgevenden Raad nooit een weerspiegeling in verkleinde verhoudingen van den Volksraad kunnen zijn. Min-

derheden zouden niet of slechts onvoldoende vertegenwoordigd kunnen zijn. Bovendien was de invloed van den Wetgevenden Raad denkbeeldig. Hij moest zich schikken naar den wil van den Gouverneur-Generaal, wilde hij niet op zij worden geschoven.

Indien de positie — bedoeld werd de geldelijke positie — van de leden van den Volksraad slechts op gelijke wijze geregeld werd als voor den Wetgevenden Raad in de bedoeling lag, zou de Volksraad evengoed de taak van het eerste college kunnen verrichten. De moeilijkheden, die gevreesd werden van langdurige bijeenroeping, bij het zoeken van geschikte leden, zouden ook voor den Wetgevenden Raad zich voordoen. Indien de tegenwoordige leden van den Volksraad zich niet voldoende aan hun arbeid konden geven, zouden anderen te vinden zijn, die wel daartoe in staat zouden wezen. Uit het beroep in de Memorie van Toelichting op de lange afstanden in Indië zou volgen, dat de Wetgevende Raad als een blijvende instelling werd beschouwd en niet, zooals de voorstelling luidde, als een overgang om geleidelijk tot het betere te komen. Ook vrees voor naijver en conflicten tusschen de beide lichamen, in verband met het verschil in geldelijke tegemoetkoming, werd door de hierbedoelde leden uitgesproken.

Sommige leden hadden, naar verder het Verslag deed blijken, opgemerkt, dat de Wetgevende Raad, als voortgekomen uit een trapsgewijze verkiezing, nog minder dan de Volksraad zou weergeven wat in de Indische samenleving omging en welke belangenverhoudingen in werkelijkheid zich daarin voordeden. Bij voorkeur zouden leden worden gekozen, die technische vaardigheid in en ervaring van wetgeving hadden en dit achtten zij des te bedenkelijker omdat als gevolg van de taak van het college de invloed op den gang van bestuur en wetgeving zeer aanzienlijk zou zijn.

Eenige leden vestigden de aandacht er op, dat toekenning van medezeggenschap op het gebied van wetgeving, voor zoover het inwendige aangelegenheden betrof, aan den „Wetgevenden Raad" (in werkelijkheid: den „Volksraad") een der belangrijkste onderdeelen was van het onderhavige wetsontwerp, waarvan op blz. 2 der Memorie van Toelichting was gezegd, dat deze oplossing tegemoet zou komen aan den in belangrijke kringen der bevolking van Indië gekoesterden wensch naar meer zelfstandigheid.

In een breed uitgesponnen betoog trachtten zij uiteen te zetten,

dat die motiveering niet juist was. In de eerste plaats kon van zelfstandigheid van een gebied alleen sprake zijn indien dat gebied althans grootendeels zelf kon voorzien in zijne behoeften aan intellectueele werkkrachten en kapitaal. Noch tot het een, noch tot het ander was Indië binnen afzienbaren tijd in staat. Onder die omstandigheden miste noodwendig iedere kunstmatig in het leven geroepen zelfstandigheid een reëelen grondslag. De hier aan het woord zijnde leden konden dan ook niet inzien, hoe het mogelijk was een grootere zelfstandigheid in het leven te roepen voor de vele eilanden, die te zamen Nederlandsch-Indië vormen, door de medezeggenschap op het gebied van wetgeving over te brengen van den Raad van Indië naar een door den Volksraad uit zijn midden gekozen Wetgevenden Raad. Van een dergelijke overbrenging vreesden zij groot nadeel zoowel voor de Nederlandsche als voor de Indische belangen, omdat het gevaar bestond, dat „de Wetgevende Raad zich ontijdig tot een parlementaire macht (zou) ontwikkelen." Aangezien de Wetgevende Raad evenredig uit den Volksraad zou worden gekozen, zou ook daarin het uitheemsch-Europeesche element in de minderheid zijn, hetgeen niet in overeenstemming zou wezen met de economische belangen en de economische beteekenis van de verschillende bevolkingsgroepen, noch met hunne geschiktheid voor wetgeving en bestuur.

Wat moet er — vroegen die leden — van Indië terechtkomen, indien de inheemsche elementen, die uit zooveel verschillende nationaliteiten bestaan, in het bestuur van het land den toon aangeven? Op het gebied van de agrarische wetgeving, van belastingwetgeving en financieel beleid in het algemeen waren daarvan noodlottige gevolgen te wachten. Reeds de Volksraad bleek geen oog te hebben voor de belangen van het Europeesche kapitaal, zooals zij met een verwijzing naar zijne houding ten aanzien der aardoliebedrijven verklaarden. Wat echter zou dat kapitaal te wachten staan, wanneer de invloed van de inheemsche groepen grooter werd? Een verkeerd beleid van het vertegenwoordigend lichaam kon zelfs tot ernstige moeilijkheden met andere mogendheden aanleiding geven.

Maar ook het financieel beleid in het algemeen zou bij de bestaande ontwrichting van Indië's financiën bij den Wetgevenden Raad niet in veilige handen zijn. De ervaring van de laatste tien-

tallen jaren had voldoende geleerd, dat de parlementen op financieel gebied, in plaats van, zooals oorspronkelijk de bedoeling was, voorstellen, die te hooge uitgaven met zich brengen, streng te controleeren en zoo noodig af te wijzen, voortdurend bij de Regeeringen aandringen op maatregelen, die de financieele kracht der verschillende landen te boven gaan. Op welke gronden nu meende de Regeering, dat de uiterst moeilijke taak van terugbrenging van 's Lands uitgaven op aanmerkelijk lager peil en het herstel van het financieel evenwicht in Nederlandsch-Indië beter dan aan den Raad van Indië kon worden toevertrouwd aan den Wetgevenden Raad [1])?

Dat niet alle leden de zaak zoo donker inzagen en dat het voorstel ook voor meerdere waardeering ruimte liet, deed het Verslag uit de verdere mededeelingen blijken.

Andere leden — klonk het in de nu volgende regels — konden met de bezwaren, tegen de voorgestelde regeling van de wetgevenden macht aangevoerd, zich geenszins vereenigen. Zij waren van oordeel, dat deze de voorkeur verdiende boven andere oplossingen omdat zij spoedig tot stand kon komen en daardoor eene spoedige uitwerking van de grondwettelijke bepalingen verzekerde. De toestanden moesten zich geleidelijk ontwikkelen; men moest niet met te groote sprongen vooruit willen gaan. De politieke ontwikkeling in Indië — merkten zij op — was er de laatste jaren toch reeds zeer vlug gegaan. Een tiental jaren vóór de instelling van den Volksraad werd het zelfs door de meest vooruitstrevende elementen nauwelijks mogelijk geacht, dat binnen afzienbaren tijd in Indië iets tot stand zou komen, dat op een volksvertegenwoordiging geleek en nu, terwijl de Volksraad nog slechts een zevental jaren had bestaan, gingen er reeds stemmen op, om aan dat lichaam de bevoegdheden van een volledig parlement te geven. De Regeering deed, naar het oordeel van deze leden, verstandig, daaraan niet het oor te leenen, maar van de bevoegdheden, door de Grondwet verleend, gebruik te maken om op den weg der geleidelijke ontwikkeling verder te gaan.

De instelling van den Wetgevenden Raad achtten die leden

[1]) Dat medewerking tot dit alles in het ontworpen stelsel de taak zou zijn niet speciaal van den Wetgevenden Raad maar in beginsel van den Volksraad in zijn geheel, werd door de leden, hier aan het woord, uit het oog verloren. In het algemeen trouwens was het de facto niet de instelling van den Wetgevenden Raad doch die van den Volksraad zelven, waartegen hun betoog zich in hoofdzaak richtte.

niet in strijd met de Grondwet, aangezien in artikel 61, lid 2, was verklaard, dat het overlaten van de regeling der inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië aan aldaar gevestigde organen zou geschieden op de wijze, bij de wet vast te stellen. De wetgever was dus bevoegd een Wetgevenden Raad in het leven te roepen, die, zooals was voorgesteld, zonder inmenging van anderen door den Volksraad kon worden gekozen. Deze leden achtten dit practisch de eenige oplossing. Bij de groote afstanden in Indië kon men de leden van den Volksraad niet zoolang uit hun bedrijf houden als noodig zou zijn wanneer de wetgevende macht in haar vollen omvang aan dit lichaam werd toevertrouwd. De opkomst in den Raad zou vaak zeer slecht zijn en men zou aan allerlei verrassingen blootstaan. De voorgestelde regeling kwam overeen met hetgeen men hier te lande vond bij het provinciaal en het gemeentelijk bestuur: een dagelijksch bestuur door het vertegenwoordigend lichaam gekozen, dat zijn volle kracht aan zijn taak kon geven [1]). Stond de Volksraad in zijn geheel voor die taak, dan zouden slechts personen te Batavia of in de omgeving daarvan lid kunnen zijn. In de practijk zou het college dan bestaan uit personen, onbekend met de andere deelen van den Archipel. Bij het voorstel der Regeering daarentegen zouden een klein aantal personen van verschillende richting een college van een meer sedentair karakter vormen, waardoor tevens voorkomen zou worden, dat de Volksraad in zijn geheel dat karakter zou moeten verkrijgen. In Nederland, bij de zooveel kleinere afstanden, deed zich bij de leden der Staten-Generaal reeds een steeds grooter wordende neiging daartoe voor en ook bij de vertegenwoordigende organen in Suriname en Curaçao vertoonde op bescheiden schaal zich hetzelfde verschijnsel. De hier aan het woord zijnde leden zagen daarom in den voorgestelden Wetgevenden Raad een gelukkige oplossing van de vele moeilijkheden. Vertrouwd mocht worden, dat de Volksraad steeds de meest geschikten uit zijn midden daartoe zou kiezen.

Dat de Volksraad door den Wetgevenden Raad op den achtergrond zou worden gedrongen, achtten bedoelde leden ook niet waarschijnlijk, daar de Volksraad ingevolge artikel 44 steeds de bevoegdheid zou hebben om zich de behandeling van bepaalde ontwerpen voor te behouden. Evenmin ook konden zij inzien, dat

[1]) De vergelijking met de bedoelde colleges hier te lande was alleen mutatis mutandis te aanvaarden.

van den arbeid van den Wetgevenden Raad zoo nadeelige gevolgen ten aanzien van de belastingheffing en het financieel beleid in het algemeen waren te duchten als eenige leden vreesden. Zij betoogden, dat de Volksraad in vele opzichten de verwachtingen verre overtroffen had en waren van oordeel, dat ook de arbeid van den Wetgevenden Raad met vertrouwen kon worden te gemoet gezien.

Verscheidene leden evenwel, die de in de Memorie van Toelichting uitgesproken meening onderschreven, dat het door de eigenaardige samenstelling van de Indische maatschappij zeer bezwaarlijk zou zijn, personen te vinden, geschikt en bereid om aan den wetgevenden arbeid een werkzaam aandeel te nemen, achtten, naar in het Verslag alsnog was aangeteekend, het beter het aantal leden van den Volksraad te beperken en aan allen een gelijke bevoegdheid toe te kennen dan een grooten Volksraad in te stellen, waarvan de leden verschillende bevoegdheden hadden.

§ 11. WEERLEGGING DER BEZWAREN TEGEN DEN WETGEVENDEN RAAD

Aan veelheid van beschouwingen en bedenkingen ontbrak het op het onderwerpelijk punt stellig niet. Al dadelijk echter trok het de aandacht, hoe, als het ware onwillekeurig, de gedachten daarbij telkens afdwaalden van het concrete terrein der schepping in Indië van, om die uitdrukking te bezigen, een „dagelijksch college van wetgeving", vertrouwensmannen van den Volksraad, naar het algemeene vraagstuk van deelneming in Indië door een vertegenwoordigend lichaam aan het bewind van zaken in het Regeeringscentrum. Voorts, hoe de politieke stroomingen in de Staten-Generaal, beter nog in de koloniale sfeer in het moederland, in het voorstel van den Wetgevenden Raad het aangrijpingspunt hadden gezocht voor een gedachtenwisseling, die in werkelijkheid veel dieper ging en een veel breeder veld besloeg.

Wanneer één feit zich afteekende, was het intusschen wel dit, dat bij de openbare behandeling in de Kamer van het denkbeeld van den Wetgevenden Raad een zware strijd te strijden zou zijn.

Mijne erkentelijkheid uitsprekend voor den steun der leden, die de instelling van dien Raad verdedigd hadden, meende ik in de Memorie van Antwoord voorop te moeten stellen, dat bedoeld instituut niet wortelen zou in een *beginsel*, maar enkel en alleen in

het leven zou worden geroepen, omdat *eischen van de practijk* daartoe dwongen.

Uit den aard der zaak — zoo merkte ik op — was de normale toestand deze, dat het vertegenwoordigend lichaam in zijn geheel aan de wetgeving medewerkte. Nu echter, om redenen van practischen aard, voorshands althans in Indië daarvan wel geen sprake zou kunnen zijn en zelfs een stelsel van wetgeving, opgebouwd geheel naar dien grondslag, de gansche hervorming ernstig in gevaar zou brengen, scheen aanwijzing door den Volksraad van een college van vertrouwensmannen uit zijn midden, dat in zaken van wetgeving zijn wettelijken vertegenwoordiger vormde, voor zoover niet de Raad zich de behandeling van het ontwerp had voorbehouden, mij steeds nog de beste oplossing toe van de moeilijkheid, waarvoor men zich geplaatst vond. De beste oplossing, zoolang niet de omstandigheden van dien aard waren, dat, blijkens de inmiddels opgedane ervaring, op den Volksraad in pleno als dagelijksch medewetgever onvoorwaardelijk te rekenen viel. Erkend zou moeten worden, dat de oplossing ook het dichtst aan den norm nabijkwam.

Of de door de tegenstanders gevreesde bezwaren inderdaad in de practijk zich zouden voordoen, zou, naar ik meende, moeten worden afgewacht. Intusschen werd reeds aanstonds in de Memorie van Antwoord opgemerkt, dat indien de Volksraad door den Wetgevenden Raad op den achtergrond mocht worden gedrongen, het college dit aan zichzelf zou hebben te wijten. Immers de behandeling van de begrooting, waarbij het Regeeringsbeleid in zijn ganschen omvang ter sprake kon worden gebracht; het recht van minstens een derde der leden, om eene buitengewone zitting te doen houden; de bevoegdheid om ten aanzien van elk ontwerp de medewetgevende taak aan zich te trekken, waren alle even zoovele waarborgen, dat de Volksraad zich steeds op de eerste plaats zou kunnen handhaven. En de onderstelling, dat een ruim gebruik door dien Raad van de laatstvermelde bevoegdheid met de bedoeling van het wetsontwerp in strijd zou zijn, miste elken grond. Het tegendeel was waar, maar dan was het ook de Volksraad zelf, die ingeval van overschatting van zijne capaciteit de verantwoordelijkheid voor de gevolgen had te dragen.

Voor de beduchtheid van sommige leden, dat van den Wetgevenden Raad een meer overwegende invloed zou uitgaan op den

gang van zaken in de Indische landhuishouding dan van den Volksraad, bestond eveneens geen reden. De uitsluiting van bemoeienis met het geldelijk beheer was op zichzelf reeds een afdoende waarborg tegen ongewenschte verhoudingen van dien aard.

Wat aanging het karakter van het instituut was, zooals ik in de Memorie van Antwoord deed uitkomen, de Wetgevende Raad eenvoudig te beschouwen als de wettelijke representant, desvereischt, in zaken van wetgeving, van het eigenlijke vertegenwoordigende lichaam.

De stelling, dat een Wetgevende Raad, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging, nimmer een weerspiegeling in verkleinde verhoudingen van den Volksraad zou kunnen zijn, werd bepaaldelijk door mij weersproken. Wel bestond de mogelijkheid, dat bij verdere politieke verbrokkeling in den Volksraad dwergpartijtjes van welken aard ook zouden ontstaan, die in den Wetgevenden Raad niet vertegenwoordigd zouden kunnen worden. Waar echter bij de beoogde numerieke verhoudingen kleine groepeeringen zelfs van niet meer dan een drietal of viertal personen in den Wetgevenden Raad vertegenwoordiging konden vinden, zou m.i. moeten worden toegegeven, dat in werkelijkheid ook die mogelijkheid gering was en dat het dan nog daarbij minderheden zou betreffen van zóó ondergeschikte beteekenis, dat ook in den Volksraad zelven daarvan weinig of geen invloed zou kunnen uitgaan.

In de lijn van hetgeen dienaangaande door de daarbij aan het woord zijnde leden in het voorloopig verslag was betoogd, werd overigens terloops aangestipt, dat wanneer niet *wettelijk* een instelling als de Wetgevende Raad werd gevormd, de *practijk*, naar het zich liet aanzien, er een zou vormen, waarbij — zoolang de omstandigheden overigens dezelfde nog waren — de medewetgeving in handen zou komen niet van een college, dat, gelijk de Wetgevende Raad, in zijne samenstelling zooveel mogelijk een afspiegeling zou zijn van den Volksraad, doch hoofdzakelijk van een min of meer wisselend aantal Volksraadsleden, die ter hoofdplaats Batavia of in de nabijheid daarvan woonachtig waren en daardoor beter dan anderen in de gelegenheid zouden zijn tot bijwoning der vergaderingen, maar die te zamen niet meer dan een groep van toevallige samenstelling zouden uitmaken.

Regeling van de financieele positie der leden van den Volksraad in het algemeen op zoodanigen voet, dat zij in of nabij Batavia zich metterwoon zouden kunnen vestigen, zou, dit werd door mij toegegeven, de kans verhoogen op dagelijksche aanwezigheid van een grooter aantal leden. Zoolang echter de sociale toestanden in Indië niet zoodanig zich gewijzigd hadden, dat evenals in Westersche landen ook dáár zich allengs gevormd had een uitgebreide kern van ingezetenen van verschillende richting en maatschappelijken staat, bekwaam tot de wetgevende taak en bereid om zich geheel of in hoofdzaak aan staatkundigen arbeid te geven, zou ook met die financieele voorziening elke regeling van den onderwerpelijken aard, waarbij het welslagen afhankelijk zou zijn van de voortdurende samenwerking van een betrekkelijk aanzienlijk aantal personen, groot gevaar van mislukking opleveren. In dit feit lag, naar ik verklaarde, mijns inziens wel de ernstigste aanwijzing om veiligheidshalve, in het belang van een rustige ontwikkeling en daarmede van het welslagen der beoogde organisatie, voor het oogenblik, ten behoeve inzonderheid van de *wetgeving*, aan het instituut van den Volksraad te verbinden een uit den Raad te vormen kleiner orgaan van vertrouwensmannen, die reeds door het enkele feit, dat zij voor de keuze daartoe zich beschikbaar wilden stellen, blijk zouden geven dat de aan den aard van het ambt verbonden bezwaren voor hen geen beletsel zouden zijn.

Wat aanging de regeling van de financieele tegemoetkomingen ten behoeve der leden van den Wetgevenden Raad, deed ik in de Memorie van Antwoord mijn persoonlijke voorkeur uitkomen voor een schadeloosstelling in den vorm van zittinggelden, evenals voor de Volksraadsleden, niet-leden van den Wetgevenden Raad, echter tot een hooger bedrag, ten einde ook op die wijze tot een passende vergoeding te komen. Aan den Indischen wetgever evenwel zou, luidens artikel 39 van het ontwerp, de beslissing dienaangaande overgelaten zijn. Om niet te prejudicieeren in de eene of in de andere richting, werd in de Memorie alleen voorgesteld de uitdrukking: „inkomsten" in genoemd artikel, waaruit te zeer nog bij voorbaat de gedachte sprak aan een vergoeding in vasten vorm, te doen plaats maken voor de meer algemeene aanduiding: „tegemoetkoming".

Indien overigens — werd alsnog aangevoerd — de bedoeling

der leden, die zich kantten tegen overbrenging van het medezeggenschap op het gebied der wetgeving van den Raad van Indië naar den „Wetgevenden Raad" — gedacht was blijkbaar in het algemeen daarbij aan den „Volksraad" — juist was verstaan, kwam hun betoog neer op een napleiten over een bij de jongste Grondwetsherziening gevallen beslissing. De strekking immers van de wijzigingen, welke de koloniale artikelen bij die gelegenheid hadden ondergaan, was niet alleen, dat zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk zouden worden gelegd in handen van in Indië zetelende lichamen en overheden, doch ook dat aan de aldaar gevestigde bevolking een zoo groot mogelijke invloed op en een zoo groot mogelijk aandeel in de samenstelling dier lichamen zou worden toegekend. Handhaving van den door de Kroon benoemden Raad van Indië als medewetgever was daarmede evenzeer uitgesloten als voorbehouding aan dat college van de taak, om het evenwicht tusschen 's Lands inkomsten en uitgaven in Indië te herstellen. Waar nader gelegenheid zou bestaan om de verhouding, wat de getalsterkte betrof, tusschen inheemsche en uitheemsche bevolkingsgroepen in Volksraad en Wetgevenden Raad te bespreken, achtte ik het verder niet noodig, in het onderwerpelijk verband in te gaan op de opmerkingen en de vragen van de hier bedoelde leden. Alleen werd, naar aanleiding van de door hen uitgesproken vrees, dat het nieuwe regime ongewenschte gevolgen zou dragen voor de economische belangen inzonderheid van het uitheemsch-Europeesche element, gewezen op het bestaan in Indië van een daadwerkelijk toezicht op den gang van zaken en op de mogelijkheid van een ingrijpen, met afdoende middelen, vanuit Nederland.

Tegen beperking van het aantal leden van den Volksraad bestond, zooals ten slotte in het licht werd gesteld, het bezwaar, dat zij den waarborg zou verminderen, dat de belangen en stroomingen in de Indische maatschappij, die op vertegenwoordiging in den Volksraad in redelijkheid aanspraak konden maken, inderdaad ook in dat college vertegenwoordigd zouden worden.

§ 12. POSITIE VAN DEN GOUVERNEUR-GENERAAL

In het Verslag was vervolgens melding gemaakt van de zienswijze van verscheidene leden, dat de positie van den Gouverneur-

Generaal in het wetsontwerp niet duidelijk was geteekend. Het bleek niet — luidde het bezwaar — welke de bevoegdheden van den Landvoogd tegenover het Opperbestuur zouden zijn; in hoeverre en in welke aangelegenheden hij zou hebben te handelen naar bevelen van den Minister van Koloniën en in hoeverre hij zelfstandigheid zou bezitten. Zij betreurden het dan ook, dat de Regeering niet het amendement-Cramer c.s. van den Volksraad had overgenomen, om te bepalen, dat bij algemeenen maatregel van bestuur een instructie voor den Gouverneur-Generaal moest worden vastgesteld. Door de openbaarmaking daarvan in het Indisch Staatsblad zou de onzekerheid omtrent de positie van den Gouverneur-Generaal zijn opgeheven. Men zou dan kunnen weten in hoeverre men te doen had met zelfstandig bestuursbeleid van den Landvoogd of met handelingen van den Gouverneur-Generaal in opdracht van de Kroon of van den Minister van Koloniën. Ook zou in de instructie kunnen uitkomen, in hoeverre van verantwoordelijkheid tegenover den Volksraad sprake zou kunnen zijn. Door wijziging van de instructie zou dan ook zoo noodig geleidelijk vermeerdering van de autonomie van Indië tot stand kunnen komen.

De Memorie van Antwoord behandelde deze uitingen omtrent de noodzakelijkheid van eene ambtelijke instructie voor den Gouverneur-Generaal in enkele weinige regels.

De bevoegdheden van den Gouverneur-Generaal — luidde het daar — en zijne plichten jegens de Kroon en den Minister van Koloniën zijn omschreven in de Grondwet en in het onderhavige wetsontwerp. Daarmede was de mate zijner zelfstandigheid bepaald. Eene verdere uitwerking van de onderlinge verhoudingen in een instructie, vast te stellen bij algemeenen maatregel van bestuur, dus bij een verordening van lageren rang, was uitgesloten. Evenmin kon er sprake van zijn, dat buiten de wet om parlementaire verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal tegenover den Volksraad werd ingevoerd of de autonomie zou worden uitgebreid.

Met deze weinige woorden was de onjuistheid in het licht gesteld van het denkbeeld, om in eene ambtelijke instructie te willen zoeken wat alleen de wetgever kon verschaffen. Waar dat denkbeeld voortsproot eensdeels uit vrees voor een tegen de beangen van het grootkapitaal gericht staatkundig beleid van den

Gouverneur-Generaal, anderdeels uit den wensch, om de positie van den Gouverneur-Generaal te verzwakken, in het bijzonder tegenover den Volksraad, was het intusschen te verwachten, dat ook dit punt bij de mondelinge debatten een rol zou spelen.

In het Voorloopig Verslag der Kamer trouwens was het reeds niet bij de vorenstaande beschouwingen gebleven. Sommige leden — was verder daarin gezegd — hadden hun bezorgdheid er over uitgesproken, dat aan den Gouverneur-Generaal een te groote macht zou worden verleend. Van eene instructie voor den Landvoogd wilde de Regeering niets weten en voor bevelen van de Regeering aan den Gouverneur-Generaal zou, volgens de Memorie van Toelichting, geene plaats meer zijn. Hoe kon dan, zoo vroegen deze leden, de Minister van Koloniën tegenover de Staten-Generaal de verantwoordelijkheid voor de handelingen van den Gouverneur-Generaal dragen? En indien de Minister die verantwoordelijkheid niet kon aanvaarden, wie zou dan door de Staten-Generaal ter verantwoording kunnen worden geroepen? Verondersteld werd overeenstemming tusschen Minister en Gouverneur-Generaal. Maar wanneer de Minister vervangen werd door een ander, die misschien geheel verschillende opvattingen had, hield die overeenstemming op te bestaan.

Blijkbaar, zoo merkten de hier aan het woord zijnde leden op, was het de bedoeling, dat de verhouding ongeveer gelijk zou zijn aan die tusschen den Minister en een Burgemeester hier te lande. De Minister van Binnenlandsche Zaken kon echter ook niet voor het bestuursbeleid van een Burgemeester verantwoordelijk worden gesteld. Men had tegen een dergelijke zelfstandige positie van den Gouverneur-Generaal bezwaar en wenschte dezen onderworpen te doen blijven aan de bevelen der Regeering.

Andere leden waren van gevoelen, dat de bezwaren meer de interpretatie der bepalingen van het wetsontwerp in de Memorie van Toelichting golden. Volgens die bepalingen regeerde de Gouverneur-Generaal in naam des Konings; hij legde den eed van gehoorzaamheid en trouw aan den Koning af en werd ingevolge artikel 19*g* met gevangenisstraf bedreigd, indien hij opzettelijk naliet uitvoering te geven aan Koninklijke besluiten of beschikkingen. Hoe kon nu de Minister in de Memorie van Toelichting verklaren, dat aan de Kroon voortaan ten aanzien van al hetgeen Haar niet bij Grondwet of wet was voorbehouden slechts een *con-*

troleerende macht toekwam en dat *besturen*, zij het door middel van bevelen aan den Gouverneur-Generaal, door het tweede lid van het nieuwe artikel 60 der Grondwet was uitgesloten? De autonomie van Indië werd hier in een verkeerde richting gezocht. Hieruit behoefde niet te volgen, merkte men op, dat de curateele van den Minister van Koloniën over den Gouverneur-Generaal, die bestond en zoowel in Oost- als in West-Indië wel eens als zeer drukkend werd gevoeld, gehandhaafd moest blijven. Die curateele vloeide niet voort uit de regeling van de verhouding van den Gouverneur-Generaal tot de Kroon, maar was een gevolg van de onjuiste wijze, waarop toepassing werd gegeven aan die contrôle, die niet anders dan hoofdzaken moest betreffen. Was echter verschil van meening tusschen het Opperbestuur en de Regeering in Indië gebleken, dan moesten wel degelijk door het Opperbestuur de noodige bevelen worden gegeven. Aan de beschouwingen van den Minister — verklaarde men — ontbrak de juiste basis van vrijheid en vertrouwen, maar daarnaast eveneens die van gezag, waarvoor ook een Gouverneur-Generaal te buigen had.

De Memorie van Antwoord opperde in de eerste plaats de onderstelling, dat de groepen van leden, in deze aan het woord, zich niet ten volle rekenschap hadden gegeven van de beteekenis van het nieuwe artikel 60, tweede lid, der Grondwet, waarbij, voor zooveel niet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zouden zijn voorbehouden, het algemeen bestuur over Indië opgedragen werd aan den Gouverneur-Generaal.

„De verhouding tusschen het Opperbestuur en het Koloniaal bestuur" — had de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer betreffende de Grondwetsherziening verklaard — „is thans niet door de wet geregeld en derhalve geheel overgelaten aan het goedvinden van de Kroon. De leidende gedachte, welke de tegenwoordige Regeeringsbevoegdheden beheerscht, is dan ook, dat alle bestuursbevoegdheden, bij die reglementen aan de Landvoogden opgedragen, hun alleen verleend zijn om daarvan gebruik te maken overeenkomstig de instructiën van de Kroon. Met deze gedachte wordt in de voorgestelde bepaling gebroken. Ten aanzien van al hetgeen op bestuursterrein niet bij Grondwet of wet aan Haar is voorbehouden, zal de Kroon voortaan slechts een controleerende macht uitoefenen." Het niet meer betwist *beginsel van Staatsbeleid*, dat het

Opperbestuur zich *zooveel mogelijk* van inmenging in koloniale aangelegenheden zou hebben te onthouden, omdat, behoudens die beperking, het bestuur niet hier te lande doch in de kolonie door den Landvoogd behoorde te worden gevoerd, zou *voorschrift van staatsrecht* worden. „Het behoeft geen betoog" — was verder ter bedoelder plaatse aangevoerd — „dat hierdoor de positie der Landvoogden aanmerkelijk zal worden versterkt. Uit den aard der zaak echter zal hun grootere zelfstandigheid niet te kort mogen doen aan den eisch, dat het bestuur over de kolonie in zijne hoofdlijnen gevoerd worde overeenkomstig de inzichten van Regeering en Parlement hier te lande."

Gedachtig aan het „donner et retenir ne vaut", sprak ik de meening uit, dat het niet zou aangaan, de aan den Gouverneur-Generaal door de Grondwet verleende meerdere zelfstandigheid bij het onderhavig wetsontwerp terug te nemen, door den Landvoogd in bestuurszaken „onderworpen te doen blijven aan de bevelen der Regeering." Hiermede evenwel was geenszins gezegd, dat bij de nieuwe orde van zaken bevelen van de Kroon aan den Landvoogd geheel uitgesloten zouden zijn. Vooreerst was een zoodanig bevel denkbaar, wanneer de Gouverneur-Generaal geen gevolg zou geven aan den aandrang van het Opperbestuur, om een bestuursbeslissing, waartegen bij het Opperbestuur overwegend bezwaar bestond, in te trekken. Er was dan geen sprake van incidenteele beperking van de door de Grondwet aan den Landvoogd verleende bestuursbevoegdheid doch slechts van uitoefening van het recht van contrôle, voortvloeiende uit het aan de Kroon bij artikel 60, eerste lid, der Grondwet opgedragen Opperbestuur. Voorts zouden bevelen van de Kroon aan den Gouverneur-Generaal mogelijk blijven met betrekking tot bestuursbevoegdheden, door Grondwet of wet aan den Koning voorbehouden, en tot de uitvoering zoowel van op Indië toepasselijke tractaten als van wetten of algemeene maatregelen van bestuur, die niet alleen voor Indië, doch ook voor het overige staatsgebied of een deel daarvan verbindend zijn.

De curateele van den Minister van Koloniën, die, naar de verklaring der bovenbedoelde leden, thans in sommige opzichten werd uitgeoefend en, zoowel in Oost- als in West-Indië, wel eens als zeer drukkend werd gevoeld, stond in zooverre buiten de quaestie, dat opheffing daarvan, indien inderdaad vereischt,

evenzeer mogelijk zou zijn geweest wanneer de oude orde van zaken gehandhaafd ware. De nieuwe positie van den Gouverneur-Generaal was eerder te vergelijken met die van den Burgemeester dan met die van den Commissaris der Koningin in een provincie. De Commissaris immers was door de Grondwet (art. 141, eerste lid) uitdrukkelijk met de uitvoering van 's Konings bevelen belast, terwijl een analoge bepaling ten aanzien van den Burgemeester ontbrak.

De verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën jegens de Staten-Generaal strekte — gelijk in de Memorie van Antwoord te kennen werd gegeven — zich niet verder uit dan tot de benoeming en de handhaving van den Gouverneur-Generaal en de uitoefening van toezicht op diens bestuur. Trad de Minister, die den Gouverneur-Generaal had voorgedragen, af en werd hij vervangen door een bewindsman, die geheel andere opvattingen was toegedaan, dan zou de Landvoogd, indien hij zich met die opvattingen niet kon vereenigen, zijn ontslag moeten nemen. De geregelde schriftelijke gedachtenwisseling tusschen Gouverneur-Generaal en Minister van Koloniën kon mede van groote beteekenis zijn. De ervaring leerde, dat zij in vele gevallen kon leiden tot oplossing van een dreigend conflict. Uiteraard was het verleenen van ontslag aan den Gouverneur-Generaal een ultimum remedium. De berichten, welke langs tal van kanalen hier geregeld uit Indië worden ontvangen en de uitmuntende telegrafische gemeenschap waarborgden, dat wel zelden veel kwaads kon zijn gesticht vóór het zoover kwam.

Door het bovenstaande vertrouwde ik te hebben aangetoond, dat aan mijne beschouwingen in de Memorie van Toelichting noch de juiste basis van vrijheid en vertrouwen ontbrak, noch die van gezag, waarvoor ook een Gouverneur-Generaal heeft te buigen.

§ 13. MACHTSMISBRUIK DOOR DEN MINISTER

Eenige leden — zoo deelde het Kamerverslag mede — zagen er juist een gevaar in, dat Indië zou blijven onder het „algemeen bestuur" van den Minister van Koloniën en vreesden, dat de Gouverneur-Generaal de ledepop van den Minister zou worden. Zij waren in die vrees gesterkt door de uitlating van den Minister van Koloniën op 15 Maart 1923 in de Eerste Kamer, dat naar

zijne meening de opdracht aan den Gouverneur-Generaal om het algemeen bestuur uit te oefenen in naam des Konings niets minder zou beteekenen dan de plicht om te besturen, zooals men uit feiten en woorden weet of meent te moeten opmaken, dat de Kroon zou handelen, wanneer Zij zelf voor de te nemen beslissingen stond. Aan de macht, in deze aan den Gouverneur-Generaal gegeven, wenschten zij dan ook in geen enkel opzicht te zien getornd. Zij vreesden echter, dat de gedachten van den Minister in een andere richting gingen en meenden dit o.a. te moeten opmaken uit het ontbreken van een regeling omtrent schorsing en vernietiging van Indische bestuursbesluiten.

Dat Indië integendeel niet zou blijven onder „het algemeen bestuur van den Minister van Koloniën" was, naar ik den hier bedoelden leden in de Memorie van Antwoord onder het oog bracht, reeds gezegd. Bij het uitspreken van de door hen aangehaalde woorden was gedacht aan de hoofdlijnen van bestuur, welker richting in overeenstemming zou moeten zijn met de inzichten niet alleen van de Kroon, doch ook van de Volksveretgenwoordiging in het moederland. Voor de reden van het ontbreken eener regeling omtrent schorsing en vernietiging van Indische besluiten werd door mij verwezen naar bladzijde 8 der Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer nopens de Grondwetsherziening, waar ter plaatse opgemerkt werd, dat voor vernietiging van bestuursbeslissingen hetzij bij de wet, hetzij bij Koninklijk besluit geen plaats was, vermits de verhouding tusschen Kroon, Parlement en Landvoogd medebracht, dat deze laatste een bestuursdaad, waartegen bij het Opperbestuur overwegend bezwaar blijkt te bestaan, intrekt en dat het Parlement ter zake invloed uitoefent door de gewone parlementaire middelen.

§ 14. HOOFDEN DER DEPARTEMENTEN VAN ALGEMEEN BESTUUR

Verscheidene leden juichten het toe, dat de Hoofden der departementen van algemeen bestuur meer in de gelegenheid zouden komen om van hunne zienswijze tot in hoogste instantie te doen blijken. Sommige leden daarentegen waren van oordeel, dat de positie van die hoofdambtenaren in het nieuwe artikel 7*a* niet voldoende tot uiting kwam. Zij behoorden, als zij in den Raad van Indië werden geroepen, daar evenzeer een beslissende en niet een

adviseerende stem te hebben. Ook wenschte men den Raad van Departementshoofden te zien geregeld zooals in het ontwerp-Carpentier Alting en de Proeve-Oppenheim was voorgesteld.

Geantwoord werd, dat tegen toekenning van een beslissende stem zich het feit verzette dat de Departementshoofden geen deel uitmaakten van het college, dat het advies aan den Landvoogd uitbrengt. Opdracht, voorts, van het algemeen bestuur aan den Gouverneur-Generaal te zamen met de — tot Departementshoofden gemaakte — leden van den Raad van Indië, gelijk in de voorstellen der Indische Herzieningscommissie en in de „Proeve" in overweging gegeven, zou in strijd zijn met de bepaling van artikel 60, tweede lid, der Grondwet, die, ook blijkens hare geschiedenis, terugkeer tot het oude instituut van den „Gouverneur-Generaal in Rade" uitsloot.

§ 15. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË

Verscheidene leden waren, blijkens het Voorloopig Verslag, de meening toegedaan, dat de Raad van Nederlandsch-Indië kon worden gemist. Nu het karakter van den Volksraad eene ingrijpende wijziging zou ondergaan, zou de Raad van Indië meer een adviseerend college worden, overeenkomende met den Raad van State hier te lande. In den Volksraad waren dan ook tegen behoud van dat college verscheidene stemmen opgegaan en de opmerking van den Minister in de Memorie van Toelichting, dat de Gouverneur-Generaal den Raad als adviseerend college niet kon missen, was al te sober. Aangezien de Raad in den regel bijna geheel was samengesteld uit ambtenaren of officieren, mocht worden aangenomen, dat de Gouverneur-Generaal van den Raad slechts een soortgelijk advies vernam als reeds vervat was in de rapporten van de andere hooge ambtenaren, die de zaken aanbrachten en inleidden en soms het voordeel hadden, beter vertrouwd te zijn met de te beoordeelen aangelegenheden dan de leden van den Raad van Indië, die reeds eenigen tijd aan de practijk onttrokken waren. Bovendien kon de Gouverneur-Generaal ook van andere ambtenaren en particuliere deskundigen raad inwinnen. Voor afschaffing zou naar het gevoelen van deze leden te meer nog reden bestaan, indien de Raad van Departementshoofden werd geregeld zooals van sommige zijden was bepleit.

In de Memorie van Antwoord verklaarde ik niet te kunnen instemmen met de zienswijze, dat de Raad van Nederlandsch-Indië kon worden gemist. Al werd aan den Raad de medewetgevende bevoegdheid ontnomen, de aan het college blijvende adviseerende taak was van zoodanige beteekenis, dat handhaving alleszins te rechtvaardigen was. Ik betuigde integendeel mijne instemming met de meening der Indische Regeering, uitgesproken in de Memorie van Antwoord op het Verslag van den Volksraad over het onderwerpelijk vraagstuk, dat „juist bij het naar voren komen van den Volksraad het toezicht van een ervaren, onpartijdig college noodig was om af te wegen of de ontworpen voorstellen voldoende doordacht zijn, voorts of eenerzijds aan ambtelijke voorstellen, anderzijds aan wat in den Volksraad tot uiting komt wel voldoende recht wedervaart en eindelijk of een voorstel niet al te zeer uitvloeisel is van partijpolitiek en met de rechten van minderheden wellicht te weinig rekening houdt." De voorstelling voorts, als zouden de leden van den Raad reeds eenigen tijd aan de practijk onttrokken zijn, kwam, zooals ik opmerkte, niet overeen met den feitelijken toestand. De Raadsleden, die hunne functie veelal slechts enkele jaren vervullen, werden gekozen uit de bekwaamste landsdienaren van verschillende der voornaamste takken van dienst, die daarin eene leidende positie bekleeden. Het college beschikte dientengevolge over een veelzijdige ambtelijke ervaring, terwijl het tevens in staat was om het gebied der administratie in zijn geheelen omvang te overzien. Aan een en ander ontleenden 's Raads adviezen hunne bijzondere waarde in tegenstelling met de adviezen, uit een bepaalden dienstkring voortkomend, welke uiteraard niet steeds vrij waren van eenzijdigheid.

Mocht dus het bestaan van den Raad van Indië beschouwd worden als een niet te onderschatten waarborg voor de bezonnenheid en beradenheid der besluiten van den Gouverneur-Generaal, bovendien zou aan het college, evenals aan den Raad van State hier te lande, te zijner tijd eene zekere mate van administratieve rechtspraak kunnen worden opgedragen.

Ten slotte stipte ik nog aan, dat ook indien de Raad van Departementshoofden ware te regelen zooals sommige leden dit zouden wenschen — een denkbeeld, waarvan de onvereenigbaarheid met de Grondwet reeds was aangetoond — van „afschaffing"

van den Raad van Nederlandsch-Indië bezwaarlijk nog gesproken zou kunnen worden. De Raad zou in dat geval niet verdwijnen doch samengesmolten worden met den Raad van Departementshoofden.

Een nog meer geprononceerd afkeurend oordeel over den Raad van Indië vond in het Kamerverslag uiting. Sommige leden gingen zoover, dat zij dat college niet alleen overbodig, maar ook nadeelig achtten. De verplichting van den Gouverneur-Generaal tot raadpleging van den Raad over de voorstellen, welke bij den Volksraad aanhangig gemaakt zouden worden, en over gewichtige mededeelingen, welke aan den Volksraad zouden worden gedaan, zou het overleg met dit laatste lichaam menigmaal ernstig kunnen bemoeilijken. De regeeringsgemachtigden zouden niet vrijuit kunnen spreken over de voornemens der Regeering; zij zouden gedurende de beraadslagingen over eenig onderwerp geene regeeringswijzigingen kunnen indienen noch wijzigingen, door den Volksraad gewenscht, kunnen overnemen.

Mijnerzijds werd tegen deze voorstelling van zaken in de Memorie van Antwoord ingebracht, dat het advies van den Raad van Indië steeds wordt ingewonnen vóórdat de aangelegenheid bij den Volksraad aanhangig wordt gemaakt en dat, hoezeer het den Gouverneur-Generaal uiteraard vrijstond, gedurende het daaropvolgende overleg met den Volksraad nader advies van den Raad van Indië te vragen, deze bevoegdheid in de practijk geen toepassing vond, evenmin als dit placht te geschieden in Nederland ten aanzien van den Raad van State.

Bij de zienswijze van andere leden, dat de Raad van Indië een gezond correctief kan zijn, verklaarde ik mij te kunnen aansluiten. Het betoog voorts van verscheidene leden, dat indien de Raad als adviseerend college bleef voortbestaan, eene bepaling als die van artikel 19*d*, den Raad van Indië het recht gevend alle landsdienaren te hooren, met dat adviseerend karakter in strijd zou zijn, werd in de Memorie van Antwoord gerefuteerd met eene verwijzing naar artikel 31 van de „Wet houdende regeling der samenstelling en bevoegdheid van den Raad van State." Evenzeer als aan dit lichaam de bevoegdheid was toegekend, om allerwegen in ambtelijke kringen zich inlichtingen te verschaffen omtrent aanhangige aangelegenheden — zij het om bijzondere redenen door tusschenkomst van de Hoofden der Ministerieele Departemen-

ten —, diende ook aan den Raad van Indië in het belang van eene goede vervulling zijner taak die mogelijkheid voorbehouden te blijven.

De door dezelfde leden gewraakte bepaling in het eerste lid van het wetsontwerp, krachtens welke de Raad van Nederlandsch-Indië het recht zou hebben aan den Gouverneur-Generaal voorstellen te doen, was geheel analoog aan artikel 25 van de zooeven aangehaalde wet. Beide maatregelen konden in hunne werking niet anders dan nuttig zijn. Waar de voorstellen in geen enkel opzicht van bindend gevolg waren, kon naar mijne meening in de bevoegdheid ook niets worden gezien, dat met het adviseerend karakter van het college strijdig zou wezen.

§ 16. SAMENSTELLING VAN DEN VOLKSRAAD

Sommige leden — luidde het vervolgens in het Verslag — hadden bezwaar tegen de samenstelling van den Volksraad, zooals deze in het onderhavige ontwerp geregeld was. Waar, gelijk zij uitvoerig betoogden, het Nederlandsche element in de Indische maatschappij het cement was, dat die maatschappij bijeen houdt, zonder welk element de Indische maatschappij, zooals zij is. niet kon bestaan, gelijk ook erkend was in het verslag der inmiddels door de Indische Regeering benoemde Kiesrechtcommissie, was men van oordeel, dat aan het Nederlandsche element een overwegende positie ook in den Volksraad moest worden gegeven. Dit was echter in het wetsontwerp niet het geval. Artikel 20 bepaalde namelijk niet, hoeveel leden van den Volksraad Nederlanders moesten zijn. Deze lacune moest noodzakelijk worden aangevuld, vooral nu de Indische Regeering, blijkens haar schema voor een nieuwe samenstelling van den Volksraad, van meening scheen te zijn, dat slechts 5/12 van de leden Nederlanders zouden moeten wezen. Dit was veel te gering met het oog op de positie, die de Nederlanders in Indië innamen.

De Memorie van Antwoord stelde opnieuw in het licht, dat de bedoeling der wijzigingen, welke de koloniale artikelen bij de jongste Grondwetsherziening hadden ondergaan, niet alleen was, wetgeving en bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk in handen van in Indië zetelende lichamen en overheden te leggen, doch ook om aan de aldaar gevestigde be-

volking een zoo groot mogelijken invloed op en een zoo groot mogelijk aandeel in de samenstelling van die lichamen toe te kennen. Het zou dus in strijd zijn met de bedoeling, indien integendeel de invloed van het inheemsche element in den Volksraad verminderd werd. Waar nu in den in 1921 gevormden Volksraad het aantal door inheemschen ingenomen zetels reeds de helft bereikte en in het college volgens zijne jongste samenstelling dit aantal de helft zoo dicht mogelijk naderde, kon bij de vaststelling van nieuwe regelen aan het inheemsche element bezwaarlijk minder dan de helft van het aantal zetels (den Voorzitter niet medegerekend) worden toegewezen. Waar voorts een beperkt aantal plaatsen diende te worden voorbehouden aan vertegenwoordigers van het economisch belangrijk deel der ingezetenen, dat noch tot de inheemschen noch tot de Nederlanders behoort, bleef voor de Nederlanders slechts een aantal plaatsen beschikbaar, minder dan de helft bedragend.

Dat indien slechts 5/12 der Volksraadsleden Nederlanders waren, het aantal door deze bevolkingsgroep bezette zetels veel te gering zou zijn met het oog op de positie, die zij in Indië inneemt, mocht in zekeren zin zijn staande te houden, de invloed, die daarnaast aan het Nederlandsch gezag was voorbehouden en, in het belang ook van een krachtige ontwikkeling van het land, aan dat gezag voorbehouden moest blijven, legde ten slotte, naar ik in het midden bracht, in deze meer gewicht in de schaal dan een geringe numerieke meerderheid in den Volksraad van het Nederlandsche element, verdeeld als dit bovendien nog steeds zou zijn door allerlei, aan het Nederlandsche bewind ten deele weinig tot steun strekkende, politieke stroomingen.

In verband met een ter zake door sommige leden aangevoerde beschouwing werd verder in de Memorie van Antwoord verklaard, dat het door die leden ingenomen standpunt, dat, wilde de Inlandsche bevolking rijp worden voor eene economische en staatkundige zelfbeschikking, de ontwikkeling van Indië in de eerste plaats van cultureelen aard moest zijn en moest steunen op het Christendom, ook naar het gevoelen der Regeering op een richtlijn wees, die niet uit het oog mocht worden verloren. Voor vrees evenwel, dat dit te duchten zou zijn bij eene samenstelling van den Volksraad, waarbij 5/12 van het aantal zetels door Nederlanders werd ingenomen, werd geen grond aanwezig geacht.

De van sommige zijden in het Verslag uitgesproken twijfel aan de urgentie van openstelling der mogelijkheid, dat ook vrouwen lid van den Volksraad zouden kunnen worden, werd aldus beantwoord, dat hoewel ook naar mijne meening die stap geenszins urgent mocht heeten, het mij minder juist zou voorkomen, die mogelijkheid te willen uitsluiten.

§ 17. REGELING VAN HET KIESRECHT

Vele leden — werd in het Verslag medegedeeld — beschouwden het als een ernstige leemte, dat in het wetsontwerp niet de regeling van het kiesrecht of de grondslagen daarvoor waren opgenomen. In een wet op de Staatsinrichting konden dergelijke bepalingen niet worden gemist. Naar hunne meening was bovendien de waarde van de voorgestelde hervorming niet te beoordeelen, wanneer niet bekend was op welke grondslagen het kiesrecht gevestigd zou worden. Andere leden stemden er mede in, dat het kiesrecht niet bij het onderhavig wetsontwerp werd geregeld, Het kiesrecht was een plantje, dat spoedig kon groeien; daartoe kreeg het bij de voorgestelde regeling de gelegenheid.

In de Memorie van Antwoord verklaarde ik opnieuw dat ook bij mij het besef bestond, dat aan het gemis, in het wetsontwerp, van bepalingen omtrent de grondslagen van het kiesrecht zooveel mogelijk moest worden te gemoetgekomen.

Nu dan ook inmiddels de gegevens verkregen waren, waardoor die leemte kon worden aangevuld, behoorde hierin te worden voorzien. Die voorziening, betoogde ik, zou zijn aan te brengen door de artikelen 20 en 21 der ontworpen wet op de Staatsinrichting te vervangen door de in de nota van wijzigingen opgenomen artikelen 20, 20*bis*, 20*ter* en 21, met aanbrenging van eene gewijzigde lezing der derde overgangsbepaling in „ARTIKEL 2" van het wetsontwerp.

De bedoelde artikelen behelsden, na herziening op enkele punten, in hoofdzaak de volgende voorstellen:

a. bepaling van het aantal leden van den Volksraad op *zestig* benevens een lid, tevens voorzitter;

b. benoeming van het lid, tevens voorzitter, door den Koning, voor het vierjarig zittingstijdperk en bij tusschentijdsche benoe-

ming voor den verderen duur van dat tijdperk; vaststelling van bezoldiging en pensioen eveneens door den Koning;

c. bepaling van het aantal leden, behoorende tot de inheemsche onderdanen-niet Nederlanders, op *dertig*, van dat der onderdanen-Nederlanders op ten minste *vijf en twintig* en van dat der uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders op ten hoogste *vijf*.

d. aanwijzing, voor deze drie groepen, voor vervulling door *verkiezing* van respectievelijk *twintig*, *vijftien* en *drie* plaatsen; vervulling van de overige plaatsen door *benoeming* door den Gouverneur-Generaal, na raadpleging van den Raad van Nederlandsch-Indië, die voor elke te vervullen plaats eene aanbeveling doet van twee personen;

e. afvaardiging van de te verkiezen *twintig* inheemsche onderdanen-niet Nederlanders door de bij ordonnantie in te stellen kieskringen, tot het voor elken kieskring bij ordonnantie te bepalen aantal. Behoudens afwijkende regeling, voor zooveel noodig, voor gebiedsdeelen onder niet-rechtstreeksch bestuur, zouden in bedoelde kieskringen kiezers zijn de inheemsche onderdanen-niet Nederlanders, die lid zijn van locale raden of andere bestuursraden van zelfstandige gemeenschappen, uitgenomen de provinciale raden;

f. verkiezing van de onder *d* bedoelde *vijftien* onderdanen-Nederlanders en *drie* uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders onderscheidenlijk door de tot hun eigen groep behoorende leden van locale raden of bestuursraden van andere zelfstandige gemeenschappen, uitgenomen de provinciale raden, welke leden daartoe te zamen één kiezerscorps zouden vormen;

g. verkiezing in kieskringen, welke meer dan één lid afvaardigen, en van de leden van den Volksraad, die onderdanen-Nederlanders of uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders zijn, op den grondslag van *evenredige* vertegenwoordiging en in kieskringen, welke één lid afvaardigen, volgens het stelsel der *volstrekte* meerderheid;

h. beperking der benoembaarheid of verkiesbaarheid tot lid van den Volksraad tot hen, die den ouderdom van vijf en twintig jaren hebben vervuld, den staat van Nederlandsch onderdaan bezitten, niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen missen dan wel in staat van faillissement verkeeren, voorts niet bij onherroepelijke

rechterlijke uitspraak van de verkiesbaarheid zijn ontzet of veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van meer dan één jaar en niet op niet-eervolle wijze zijn ontslagen uit 's Lands dienst.

i. regeling bij ordonnantie van alles, wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft;

j. bepaling, dat voor zooveel het daarvoor aangewezen aantal zetels in den Volksraad niet door verkiezing vervuld zou zijn, de Gouverneur-Generaal door *benoeming* in de vervulling ook van die plaatsen voorziet, na raadpleging als voren van den Raad van Nederlandsch-Indië en met dien verstande, dat vervulling in dier voege ten aanzien van de eischen van samenstelling van den Volksraad wordt aangemerkt als door *verkiezing* te zijn geschied;

k. machtiging van den Volksraad tot benoeming en ontslag van zijn secretaris, die geen lid van het college is.

In hoofdzaak was de inhoud der vorenstaande regeling ontleend aan het inmiddels tot stand gekomen gewijzigd schema voor eene nieuwe wijze van samenstelling van den Volksraad (Volksraadsstukken, Eerste gewone zitting 1923, onderwerp 6). Daar de kring van kiezers voorshands nog beperkt zou moeten blijven, lag het, naar ik opmerkte, voor de hand, het actief kiesrecht niet verder uit te strekken dan tot degenen, die beschouwd konden worden als de vertrouwensmannen van een min of meer uitgebreiden kring van ingezetenen en die tevens, doordat zij reeds deelgenomen hadden aan de behartiging der openbare zaak, in dit opzicht eenige ervaring hadden verworven. Aan die beide eischen werd voor het oogenblik nog slechts voldaan door de leden der locale raden. De aanwijzing van deze leden tot kiezers voor den Volksraad legde bovendien een natuurlijk verband tusschen het kiesrecht en de politieke ontwikkeling der bevolking, wijl het bestaan van een localen raad het uiterlijk teeken was van zekeren door de bevolking van het ressort bereikten graad van staatkundige rijpheid. Met de vooral als gevolg van de in te voeren bestuurshervorming te verwachten uitbreiding van het aantal raden zou de kring van kiezers zich allengs in groote mate verruimen.

Waar het, blijkens de inmiddels voor de provincie West-Java bij ordonnantie van 23 Februari 1924 (Indisch Staatsblad no. 80) vastgestelde kiesregeling, in de bedoeling lag, de aanwijzing van

de leden der provinciale raden, voor zoover zij verkozen werden, te doen plaats hebben door de leden der raden van binnen de provincie gelegen zelfstandige gemeenschappen als bedoeld in de artikelen 67*c*, tweede lid, en 68*b*, tweede lid, van het Regeeringsreglement, scheen het, naar in de Memorie van Antwoord werd medegedeeld, rationeel toe, het kiesrecht voor den Volksraad toe te kennen uitsluitend aan de leden der raden van de laatstvermelde gemeenschappen en niet aan de leden van de provinciale raden, op welker samenstelling de eerstbedoelden reeds in min of meer belangrijke mate invloed hadden doen gelden. Aan de leden van desaraden op Java en Madoera en daarmede overeenkomende instellingen in de Buitengewesten kon het kiesrecht voor den Volksraad in verband met het staatkundig peil dier lichamen, waarin zich het primitief karakter der door hen beheerde Inlandsche gemeenschappen afspiegelde, voorshands bezwaarlijk worden toegekend.

De practijk — luidde het verder in de Memorie — leerde, dat de wijze, waarop het kiesrecht tot dusver geregeld was, er toe geleid had, dat het gekozen deel van den Volksraad nagenoeg uitsluitend was aangewezen door de kiezers, die op Java gevestigd waren, en in overwegende mate door het Europeesche gedeelte daarvan. Ten aanzien van de niet-inheemschen — Nederlanders en andere uitheemschen — welke groepen in het algemeen een veel grooter homogeniteit en samenhang vertoonden en wier verspreiding over den Archipel zich bovendien tot eene andere regeling slecht zou leenen, kon de tot nog toe gevolgde wijze van uitoefening van het kiesrecht bestendigd worden. Met betrekking evenwel tot de inheemschen behoorde, wanneer men dat recht voor deze belangrijke groep van staatsburgers in geheel Nederlandsch-Indië zoodanig tot gelding wilde brengen, dat voortaan beter rekening werd gehouden met billijke aanspraken, een andere weg te worden ingeslagen. De heterogeniteit bij deze groep was van dien aard, dat splitsing noodzakelijk was om aan de rechtmatige aanspraken op een eigen vertegenwoordiging in den Volksraad van elk der verschillende nationaal-geografische eenheden, waaruit zij is samengesteld, recht te doen wedervaren. Daarom was instelling van kieskringen voor deze bevolkingsgroep onontbeerlijk.

Wat het te bezigen kiesstelsel aanging, zou het toen geldende

evenredigheidsstelsel in overeenstemming met de daaromtrent door de in Indië ingestelde Kiesrechtcommissie ontvouwde en door de Indische Regeering en den Volksraad gehuldigde inzichten moeten worden bestendigd, behalve in kieskringen, welke slechts één lid afvaardigden, waar uiteraard het stelsel der volstrekte meerderheid zou moeten gelden.

Voor de verkiezing in den kieskring „Vorstenlanden" — merkte ik nog op — eischten de plaatselijke toestanden bereids eene afzonderlijke regeling. Rekening behoorde te worden gehouden met de mogelijkheid, dat in de toekomst ook in andere zelfbesturende landschappen zich dezelfde omstandigheden zouden voordoen.

Het Voorloopig Verslag maakte ten opzichte van de regeling van het kiesrecht nog melding van het feit, dat verscheidene leden in geenen deele zich konden vereenigen met regeling, voor de eerste maal, bij *algemeenen maatregel van bestuur*. Een kiesrechtregeling behoorde naar hunne meening door de *wet* te worden vastgesteld. Het kiesrecht mocht niet eenzijdig door de Regeering worden bepaald.

De Memorie van Antwoord bevatte, in verband met de inmiddels mogelijk geworden nieuwe behandeling van het onderwerp, op dit punt de verklaring, dat indien, zooals thans was voorgesteld, de grondslagen van het kiesrecht in de wet op de Staatsinrichting werden vastgelegd, er geen sprake meer van kon zijn, dat dit recht eenzijdig door de Regeering zou worden bepaald. De regeling, voor de eerste maal, bij algemeenen maatregel van bestuur betrof dan slechts de *uitwerking* van die grondslagen, ter zake waarvan verwezen werd naar de hiervóór vermelde wijziging van de derde overgangsbepaling in „ARTIKEL 2" van het wetsontwerp, voor welke bepaling de volgende lezing was voorgesteld: „De instelling van kieskringen, als bedoeld in artikel 20*b*, vierde lid, van de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, en de bepaling van het door elken kieskring af te vaardigen aantal leden van den Volksraad, alsmede de verdere voorzieningen betreffende het kiesrecht voor en de wijze van verkiezing van dien Raad, geschieden voor de eerste maal bij algemeenen maatregel van bestuur. De wijze van verkiezing der leden van den Wetgevenden Raad wordt voor de eerste maal bij algemeenen maatregel van bestuur geregeld. Op de ontwerpen der algemeene maatregelen

van bestuur moet de bij de inwerkingtreding van deze wet zitting hebbende Volksraad zijn gehoord."

§ 18. ENQUÊTERECHT

Verscheidene leden hadden, blijkens het Verslag, betoogd, dat de Minister zich al te huiverig betoonde om aan den Volksraad te veel vrijheden toe te staan. Naar hunne meening zouden de bevoegdheden van den Volksraad nog wel eenigszins kunnen worden uitgebreid. Hoe grooter kansen aan den Volksraad werden gegeven om tot een parlement uit te groeien, des te beter zou hij kunnen toonen wat hij kon. Zoo betreurden deze leden het, dat niet het recht van enquête zou worden toegekend. Op blz. 8 der Memorie van Toelichting had de Minister de onthouding van dat recht gemotiveerd met een beroep op de in Indië bestaande omstandigheden en het gemis van ministerieele verantwoordelijkheid. De hier aan het woord zijnde leden waren daardoor geenszins overtuigd. Enkelen hunner vroegen, of althans niet een beperkt enquêterecht zou kunnen worden verleend, dat bijv. afhankelijk zou kunnen worden gesteld van de goedkeuring van den Gouverneur-Generaal. Andere leden daarentegen achtten toekenning van het recht van enquête niet noodig, te minder omdat, naar zij meenden, de Volksraad zelf niet daarop had aangedrongen.

In mijne beantwoording wees ik op het feit, dat ondanks de uitgebreide bevoegdheden, welke ten aanzien van de wetgeving, het geldelijk beheer en de verhouding tot het uitvoerend gezag aan den Volksraad waren of zouden worden verleend, het college geen Parlement was in den veelal aan dat begrip gehechten zin van uitoefening van eene beslissende contrôle op het uitvoerend gezag en het dragen van de verantwoordelijkheid voor die uitoefening van toezicht door eventueele overneming van het bewind. Zoolang aan den Raad die bevoegdheid ontbrak, zou, naar ik te kennen gaf, toekenning van het recht van enquête, welks uitoefening zich kan richten tegen de voor den gang der Staatszaken in den vollen omvang verantwoordelijk blijvende Regeering, weinig in overeenstemming zijn met de plaats, welke de Volksraad in het Indische Staatsorganisme inneemt.

Mocht voorts in bepaalde gevallen de wenschelijkheid blijken om een onderzoek vanwege den Volksraad te doen instellen, dan

konden voor die gevallen bijzondere commissies in het leven worden geroepen, te wier behoeve zoo noodig bij ordonnantie regelingen konden worden gemaakt, waarin bepalingen werden opgenomen, overeenstemmende met de voornaamste voorschriften der wet tot regeling van het recht van enquête in Nederland. Als voorbeelden werden in herinnering gebracht de in het jaar 1919 getroffen regelingen voor de in Indië ingestelde Suikerenquêtecommissie en Arbeidscommissie. Op die wijze zouden door den Volksraad wenschelijk geachte enquêtes kunnen plaats vinden, indien de Indische Regeering hare goedkeuring daaraan hechtte. Met het oog hierop zou het ook weinig zin hebben, den Raad een beperkt enquêterecht te verschaffen, afhankelijk van de goedkeuring van den Gouverneur-Generaal, hetgeen in zijne toepassing volkomen gelijk zou staan met toepassing van eene regeling ad hoc, vastgesteld bij ordonnantie.

§ 19. VERDEDIGING VAN INDIË

Het had voorts — zoo deelde het Voorloopig Verslag mede — de aandacht van sommige leden getrokken, dat in artikel 54 de regeling van al hetgeen de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië betrof aan de Kroon werd voorbehouden. Men achtte die bepaling bedenkelijk en vroeg, of dit zou medebrengen, dat regelingen betreffende dienstplicht, vlootbouw en vele andere defensieaangelegenheden buiten den Volksraad om bij algemeenen maatregel van bestuur konden worden tot stand gebracht. Ook vroeg men, of die bepaling beteekende, dat de begrootingen van Oorlog en van Marine bij algemeenen maatregel van bestuur konden worden vastgesteld.

In de eerste plaats werd in de Memorie van Antwoord opgemerkt, dat niet kon worden toegegeven, dat in genoemd artikel van het wetsontwerp een zoodanig voorbehoud aan de Kroon opgesloten lag, anders dan in dezen zin, dat de Kroon in de bedoelde materie regelend *kon* optreden. Dat in deze geene sprake was van een uitsluitende bevoegdheid der Kroon, bleek ook uit het eerste lid van artikel 113, waarin te allen overvloede naar artikel 54, onder *b*, werd verwezen. Regelingen, als door de hier aan het woord zijnde leden bedoeld, zouden mitsdien bij algemeenen maatregel van bestuur tot stand *kunnen* worden gebracht,

doch, behoudens in gevallen van spoedeischenden aard, niet buiten den Volksraad om. Vlootbouw, legerformaties, vestingbouw en dergelijke behoorden tot de onwerpen, waaromtrent beslist wordt bij de begrooting.

Naar aanleiding van de vraag, of de bepaling van artikel 54, onder *b*, beteekende dat de begrootingen van Oorlog en Marine zouden kunnen worden vastgesteld bij algemeenen maatregel van bestuur, werd in mijn antwoord verwezen naar de artikelen 63*a*, 63*e*, eerste alinea, en 63*i*, eerste alinea, van het wetsontwerp, blijkens welke de begrootingen der bedoelde departementen van algemeen bestuur afdeelingen zouden uitmaken van de algemeene begrooting en als zoodanig zouden worden vastgesteld hetzij bij besluit van den Gouverneur-Generaal, hetzij bij de wet.

§ 20. VOORZITTER VAN DEN VOLKSRAAD

Met de voorgestelde regeling der benoeming van den voorzitter van den Volksraad konden verschillende leden zich niet vereenigen. Zij zouden den voorzitter benoemd willen zien op overeenkomstige wijze als de voorzitter van de Tweede Kamer, namelijk door den Gouverneur-Generaal uit de leden van den Volksraad, op een voordracht van dat college zelf.

Geantwoord werd, dat tegen eene zoodanige regeling van de benoeming behalve de reeds in de Memorie van Toelichting geopperde bedenkingen nog dit bezwaar bestond, dat dan de mogelijkheid uitgesloten zou worden om iemand tot voorzitter te benoemen, die buiten de actieve politiek staat. Door de benoembaarheid niet te binden aan het lidmaatschap van den Volksraad en aan een voordracht van het college, werd de keuze voor het ambt ruimer, wat met het oog op de bijzondere eischen, waaraan in verband met de eigenaardige maatschappelijke verhoudingen in Indië de functionaris moet voldoen, ten zeerste wenschelijk zou kunnen zijn.

§ 21. INDIENING VAN WETSONTWERPEN

Sommige leden — blijkbaar geïnspireerd door de Leidsche „Proeve" — achtten eene regeling gewenscht, waardoor zekerheid zou worden verkregen, dat de Volksraad gehoord wordt over wetsontwerpen, zooals de Regeering *zich voorstelt* die bij de Staten-Generaal in te dienen, niet over ministerieele vóórontwerpen. De

Regeering zou te gelijk het wetsontwerp aan den Volksraad en aan de Tweede Kamer moeten indienen. De Kamer zou met de behandeling moeten wachten tot de Volksraad zijn advies had uitgebracht. Dit advies zou dan der Regeering aanleiding kunnen geven tot wijziging of intrekking. In ieder geval, zoo betoogden deze leden, behoorde de Kamer steeds een afschrift te ontvangen van het ontwerp in den vorm, waarin het bij den Volksraad is ingediend.

Het was mij niet duidelijk, verklaarde ik in de Memorie van Antwoord, welk nut de voorgestelde procedure zou kunnen opleveren. Zou het advies van den Volksraad *geen* aanleiding geven tot wijziging of intrekking, dan had de indiening aan de Tweede Kamer evengoed, gelijk gebruikelijk, *na* de ontvangst der Indische adviezen kunnen plaats vinden. Gaf het daarentegen *wèl* aanleidingtot wijziging van het oorspronkelijk ontwerp, dan zou geheel nutteloos de omslachtige weg moeten worden gevolgd van indiening van een gewijzigd voorstel of terugneming van het eerste en indiening van een nieuw ontwerp, in stede van den normalen, waarbij in het na overleg met Indië aan de Staten-Generaal aangeboden ontwerp al dadelijk rekening wordt gehouden met de Indische adviezen.

Evenzeer vroeg ik mij vergeefs af, om welke reden de Kamer steeds een afschrift zou behooren te ontvangen van het ontwerp, in den vorm, waarin het bij den Volksraad werd ingediend. De Volksraadstukken waren hier te lande in druk verkrijgbaar. Zij werden bovendien in groot aantal aan de Staten-Generaal verstrekt.

§ 22. BEGROOTING

Verscheidene leden — aldus het Verslag — hadden met bevreemding kennis genomen van de voorgestelde regeling ten aanzien van de vaststelling der begrooting. Zij vestigden er de aandacht op, dat deze ten gevolge kon hebben, dat verschillende deelen van dezelfde begrooting door verschillende autoriteiten werden vastgesteld, namelijk een aantal afdeelingen door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Volksraad, onder goedkeuring van de wet, en andere afdeelingen volgens artikel 63*h* bij de wet. Deze leden achtten zulks ontoelaatbaar, als zijnde in strijd met alle budgetrecht en budgettechniek. Een begrooting

vormde een samenhangend geheel en moest als zoodanig door één autoriteit worden vastgesteld. Dat, ingeval over een geheele afdeeling geen overeenstemming tusschen den Landvoogd en den Volksraad was verkregen, de wetgevende macht hier te lande slechts die eene afdeeling mocht vaststellen, was ongewenscht. Immers eventueele verhooging of verlaging van posten, in die afdeeling begrepen, kon aanleiding geven tot verlaging of verhooging van posten in andere afdeelingen, waarover de wetgevende macht geen zeggenschap had en waarop de Kamer het recht van amendement niet kan toepassen. Een richtige behandeling van de begrooting werd daardoor onmogelijk gemaakt. Daarom moest in het geval, bedoeld in artikel 63*h*, de geheele begrooting bij de wet worden vastgesteld.

In de vorenstaande beschouwing was, zooals ik in de Memorie van Antwoord deed uitkomen, naar mijn inzien te veel beteekenis gehecht aan het daarbij vooropgesteld desideratum, dat de geheele begrooting door één autoriteit zou worden vastgesteld. Als regel lag dit desideratum in den aard der zaak. Echter had het niet eene zoodanige intrinsieke waarde, dat daaraan onder alle omstandigheden zou moeten worden vastgehouden, ook al waren er gegronde redenen van overwegenden aard om daarvan af te wijken.

De afwijking nu, waartegen in het Verslag werd opgekomen, namelijk de uit artikel 63*h* voortvloeiende mogelijkheid, dat verschillende afdeelingen van dezelfde begrooting door verschillende autoriteiten werden vastgesteld, vond hare rechtvaardiging in de, naar ik meende te mogen aannemen, algemeen erkende wenschelijkheid, om de beslissingen van de in Indië zetelende macht, in wier handen de bevoegdheid zou worden gelegd om de begrooting vast te stellen, zooveel mogelijk te eerbiedigen. Die wenschelijkheid bracht als vanzelf den eisch mede, dat, wanneer de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid ten aanzien van eenig onderdeel van de begrooting geen resultaat had opgeleverd, zoodat de Nederlandsche wetgever, die zich als regel zou bepalen tot goedkeuring van hetgeen in Indië werd vastgesteld, noodgedwongen zelf tot vaststelling moest overgaan, er voor gewaakt behoorde te worden, dat die vaststelling zich niet verder uitstrekte dan bepaald noodzakelijk was. Naar mijn inzien werd op die wijze een juiste afbakening van bevoegdheden verkregen, zoodat tegen

zoodanige regeling uit een oogpunt van budgetrecht geen bezwaar kon bestaan.

Evenmin kon worden toegegeven, dat eischen van budgettechniek zich tegen zoodanige regeling zouden verzetten. Ongetwijfeld vormde de begrooting een samenhangend geheel, doch die samenhang was niet van dien aard, dat daarin aanleiding zou moeten worden gevonden om van de voorgenomen regeling af te zien en de in het Verslag in overweging gegeven vèr strekkende conclusie te aanvaarden, dat de vaststelling van de geheele begrooting in het bedoelde geval aan den wetgever diende te worden opgedragen. Het was natuurlijk niet te ontkennen, dat het voorkwam, dat posten in de eene afdeeling in nauw verband stonden met posten in eene andere afdeeling. Dergelijke posten waren echter een uitzondering en mocht het inderdaad voorkomen, dat wijziging van een post in eene door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Volksraad vastgestelde afdeeling bepaald noodig was, als gevolg van verhooging of verlaging van een anderen door de wet vast te stellen post, dan kon dat geen bezwaar opleveren. Immers, dan zou zich het geval voordoen, voorzien in artikel 63*i*, namelijk dat het besluit tot vaststelling van de eerstbedoelde afdeeling niet kon worden goedgekeurd, zoodat ook daarvoor vaststelling bij de wet zou moeten volgen.

Op grond van het vorenstaande meende ik de voorgestelde regeling te moeten handhaven.

§ 23. AANDRANG TOT MEERDERE ZELFSTANDIGHEID OP BEGROOTINGSGEBIED

Sommige leden waren teleurgesteld, dat bij de vaststelling der begrooting niet meer zelfstandigheid aan Indië werd geschonken. Feitelijk bleef de bestaande toestand gehandhaafd, behoudens dat de Tweede Kamer ten aanzien van de afdeelingen, waaromtrent overeenstemming was verkregen tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad, het recht van amendement miste. Naar de meening dezer leden zou ten opzichte van die afdeelingen de eisch van goedkeuring bij de wet achterwege moeten blijven. Zij vereenigden zich dan ook met het hiervóór reeds vermeld, door den Volksraad aangenomen amendement-Van Gennep c.s. Eene dergelijke regeling zou bovendien een prikkel zijn voor den Volks-

raad en den Gouverneur-Generaal om zooveel mogelijk naar overeenstemming te streven. Eenige van de hierbij aan het woord zijnde leden waren voorts van meening, dat de zelfstandigheid van Indië op het gebied van de begrootingswetgeving nog meer in het gedrang zou komen dan men bij oppervlakkige beschouwing zou meenen. Immers, wèl werd in artikel 63*h* de vaststelling van een afdeeling bij de wet slechts voorgeschreven indien het gemis van overeenstemming in Indië de geheele afdeeling betrof, maar een verschil over een enkelen post zou meestal een verschil in het eindcijfer medebrengen en derhalve tengevolge hebben, dat de geheele afdeeling bij de wet moest worden vastgesteld. Mocht dit niet de bedoeling zijn, dan moest de redactie van artikel 63*h* worden verduidelijkt.

Andere leden daarentegen waren de zienswijze toegedaan, in aansluiting aan de daarop betrekking hebbende beschouwing in de Memorie van Toelichting, dat een regeling, als in vermeld amendement vervat, zou kunnen leiden tot ondermijning van het Indische crediet.

De hierboven weergegeven meening van sommige leden aangaande de beteekenis der begrootingsvoorstellen berustte, zooals in de Memorie van Antwoord hun onder het oog werd gebracht, op een misvatting. Daar die misvatting de kern van de regeling raakte, werd het niet overbodig geacht in eene nadere verduidelijking te treden van hetgeen op dit punt in de Memorie van Toelichting voorkwam.

Bij het ontwerpen van de onderhavige voorstellen hadden, ook ten aanzien van de begrooting, als richtsnoer gegolden de beginselen, welke bij de jongste Grondwetsherziening ten opzichte van de wetgeving en het bestuur in de Koloniën op den voorgrond waren gesteld, n.l. dat die taak ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk in handen van in Indië zelf zetelende lichamen en organen zou worden gelegd en voorts, dat bij elken stap in die richting de grens zou worden bepaald door de mogelijkheid om, hetzij in de ontwikkeling van de in Indië aanwezige krachten, hetzij in de werking van *het toezicht van uit Nederland*, waarborgen te vinden voor een bestendig, aan de hùidige eischen voldoend Regeeringsbeleid. Dit bracht mede, dat de Staten-Generaal o.m. *een daadwerkelijk toezicht* op het koloniaal bestuursbeleid behielden.

Dienovereenkomstig was voor normale gevallen de vaststelling van de begrooting, d.w.z. de eigenlijke regeling, tot in bijzonderheden verlegd van den Nederlandschen wetgever naar in Indië zetelende organen, terwijl daarnevens het „daadwerkelijk toezicht" van de Staten-Generaal mogelijk werd gemaakt door het vereischte van goedkeuring bij de wet.

Dat door dit vereischte de beteekenis van eerstgenoemden maatregel niet illusoir werd gemaakt, volgde reeds uit de van de bestaande „definitieve vaststelling" der begrooting ten eenenmale verschillende functie, welke met het woord „goedkeuren" werd aangeduid. De geest der nieuwe Grondwetsbepalingen vorderde, dat dit recht van goedkeuring in dier voege werd toegepast, dat zoowel de Kroon als de Staten-Generaal zich als regel onthouden van inmenging ten aanzien van de afdeelingen der begrooting, waaromtrent overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad is verkregen. De verandering, welke de wijze van totstandkoming der begrooting zou ondergaan, was derhalve van zoo ingrijpenden aard, dat in geen geval, zelfs niet onder reserve, van handhaving van den bestaanden toestand kon worden gesproken.

Anderzijds was het niet mogelijk verder te gaan en, overeenkomstig het amendement-Van Gennep, de goedkeuring bij de wet achterwege te laten. Daardoor zou, daargelaten den mogelijken invloed op het Indisch krediet, worden te kort gedaan aan genoemd vereischte van „daadwerkelijk toezicht" van de Staten-Generaal, welk bezwaar te meer klemde, wijl het bij het voorgedragen artikel 62 ten aanzien van ordonnantiën aan den wetgever voorbehouden recht van vernietiging niet op de begrooting kon worden toegepast.

Naar aanleiding van hetgeen in het Verslag werd aangevoerd ter adstructie van de zienswijze van eenige leden, dat de zelfstandigheid van Indië op het gebied van de begrootingswetgeving nog meer in het gedrang zou komen dan men bij oppervlakkige beschouwing zou meenen, werd alsnog het volgende aangeteekend.

De conclusie, dat inlassching bij de wet van een enkelen post in een door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Volksraad vastgestelde afdeeling, als zijnde van invloed op het eindcijfer der afdeeling, er toe zou moeten leiden, dat de geheele afdeeling nader bij de wet werd vastgesteld, was bezwaarlijk

juist te achten. Zij strookte niet met het stelsel van het wetsontwerp. Dat stelsel bracht mede, dat in bedoeld geval de afdeeling zooals zij in Indië was vastgesteld aan de goedkeuring van de wet werd onderworpen (art. 63*d*, lid 1) en dat daarnevens een wetsontwerp tot inlassching van den betrokken post werd ingediend (art. 63*h*, lid 2). De verhooging van het eindcijfer der afdeeling, welke van inlassching van een post meestal het gevolg zal zijn, vormde geen beletsel tegen die wijze van handelen. Daar immers de inlassching niets anders was dan eene aanvulling van eene reeds vastgestelde afdeeling, lag het voor de hand het daartoe strekkende voorstel te belichamen in den vorm van een aanvullingsontwerp.

§ 24. COMPTABILITEITSWET

De redactie der artikelen van het wetsontwerp had voorts nog tot enkele, in het Voorloopig Verslag vermelde, opmerkingen aanleiding gegeven, welke in de Memorie van Antwoord ten deele werden weerlegd, ten deele beaming vonden en tot wijzigingen of aanvullingen van ondergeschikte beteekenis leidden.

Met betrekking tot de Comptabiliteitswet werd ten slotte in de Memorie van Antwoord op de wenschelijkheid gewezen om, in het belang eener gemakkelijke hanteering van de wet, na de totstandkoming van de in „WETSONTWERP III" voorgestelde wijzigingen ook den tekst van genoemde wet opnieuw openbaar te maken. Aanvulling van het wetsontwerp met een derde artikel van die strekking werd derhalve door mij in overweging gegeven.

E. Mondeling overleg met de daartoe aangewezen Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer

§ 1. ALGEMEENE BEZWAREN

Na kennisneming van de beantwoording van het nopens het onderzoek in de Tweede Kamer uitgebracht Verslag werd door deze, ter verdere gereedmaking voor de openbare behandeling, de wensch te kennen gegeven tot een nader mondeling overleg van den Minister van Koloniën met een door de Kamer daartoe aangewezen Commissie van Voorbereiding, als welker voorzitter zou

optreden het antirevolutionnair Kamerlid Dr. Scheurer.

Dit overleg, waarbij de Raad-Adviseur bij het Departement van Koloniën Mr. H. G. Hagen mij vergezelde, vond plaats op 5, 17 en 20 Juni 1924. De besprekingen, welke op vlotte wijze werden gevoerd, gaven opnieuw tot enkele wijzigingen aanleiding.

Zooals te verwachten was, lieten sommige leden der Commissie weder niet na, hunne teleurstelling te kennen te geven over den beperkten opzet van het herzieningsontwerp. Nadat andermaal de practische bezwaren waren aangetoond van een algemeene herziening, als door de Indische Herzieningscommissie aanbevolen, werd niettemin erkend, dat in het huidige stadium een zoodanige bewerking inderdaad te groote vertraging zou geven en meende men dan ook, dat voorshands genoegen moest worden genomen met de op aandrang der Commissie door mij gedane toezegging te zullen bevorderen, dat na de totstandkoming van de voorgenomen hervorming de Wet op de Staatsinrichting in haar geheelen omvang aan een nadere herziening zou worden onderworpen, behoudens dat inmiddels vereischte gedeeltelijke herzieningen niet uitgesloten zouden mogen zijn. Na mijn aftreden in 1925 is in den loop der jaren de wensch tot eene algeheele herziening op den achtergrond geraakt.

Ook de aanbrenging alsnog van wijzigingen in enkele andere artikelen werd opnieuw door mij afgewezen op grond van de overweging, dat die artikelen buiten het kader van de herziening lagen. Zooals ik voorzien had en ten deele door splitsing der materie in de Ontwerpen I, II en III had ondervangen, liet men intusschen niet na te betoogen, dat ook de Minister in zijne voorstellen zich niet geheel beperkt had tot de wijzigingen, die noodzakelijk waren geworden door de laatste Grondwetsherziening. In antwoord hierop wees ik o.m. op de omstandigheid, dat voor zoover de door mij voorgestelde wijzigingen niet een rechtstreeksch uitvloeisel van die herziening waren, zij in het algemeen artikelen betroffen, die niettemin in verband met de herziening veranderingen van meerdere of mindere beteekenis dienden te ondergaan.

§ 2. VERHOUDING TUSSCHEN LANDVOOGD EN MINISTER

Een der volgende punten van overleg met de Commissie van Voorbereiding betrof de verhouding van den Gouverneur-Gene-

raal tot den Minister van Koloniën. Ook na hetgeen dienaangaande in de Memorie van Antwoord was opgemerkt, achtte de Commissie die verhouding nog niet geheel duidelijk. In de eerste plaats werd de vraag gesteld, wat verstaan moest worden onder de uitdrukking: „algemeen bestuur", welk bestuur bij het tweede lid van artikel 60 der Grondwet, behoudens de aldaar vermelde uitzonderingen, aan den Gouverneur-Generaal was opgedragen, in verband met het „opperbestuur", dat volgens het eerste lid van dat artikel bij de Kroon zou berusten. De vraag was voorts gerezen, in hoeverre de Minister verantwoordelijk zou zijn voor de daden van den Gouverneur-Generaal. De verantwoordelijkheid van den Minister kon nooit verder gaan dan diens bevoegdheid reikte. Aangezien nu de bevoegdheid van den Minister in deze zich slechts kon uiten in het al of niet handhaven van den Gouverneur-Generaal en het ontslag van den Landvoogd zelden door een Minister zou worden uitgelokt, kon dus de verantwoordelijkheid van den Minister voor de handelingen van den Gouverneur-Generaal ook slechts van beperkten aard zijn. Aan den anderen kant werd opgemerkt, dat de Gouverneur-Generaal tegenover de organen in Nederlandsch-Indië niet voor zijne daden verantwoordelijk is. Wilde er dus van verantwoordelijkheid zijnerzijds jegens eenige autoriteit sprake zijn, dan zou dit slechts kunnen zijn tegenover den Minister hier te lande.

Het vorenstaande gaf mij aanleiding tot de opmerking, dat het begrip „algemeen bestuur" niet gesteld moest worden tegenover „opperbestuur", maar tegenover „plaatselijk bestuur". Het algemeen bestuur, voor zoover niet wettelijk aan den Koning voorbehouden, berustte bij den Gouverneur-Generaal; het opperbestuur bij de Kroon. De bevoegdheid van de Kroon, voortvloeiende uit de uitoefening van het Opperbestuur, was van controleerenden aard. Verwezen werd naar het te dien aanzien medegedeelde in de Memorie van Antwoord. Overigens, zoo merkte ik op, was de verhouding tusschen den Gouverneur-Generaal en den Minister, als verantwoordelijk raadsman van de Kroon, in hoofdzaak een quaestie van wederzijdsch beleid. Als regel zou de Minister zich van ingrijpen onthouden. Wanneer van de groote lijnen van bestuursvoering werd afgeweken, moest de Minister niettemin voor zooveel noodig daartegen opkomen en wanneer geen overeenstemming kon worden verkregen, zou de Gouver-

neur-Generaal moeten wijken. Ingeval van een zoodanig conflict zou de Minister het ontslag van den Gouverneur-Generaal moeten uitlokken. Dit was wel is waar een uiterst middel, dat zelden zou worden toegepast, maar als zoodanig behield het zijne waarde en de mogelijkheid daartoe kon den Minister steun geven bij zijn optreden.

§ 3. DEELNEMING DOOR DEN LANDVOOGD AAN ONDERNEMINGEN A.A. IN NEDERLANDSCH-INDIË

Bij het verdere overleg met de Commissie werd van die zijde herhaald, dat het feit, dat de Minister zich zoo afkeerig betoonde van iedere wijziging, vallende buiten het gestelde kader, de instemming der Commissie niet kon verwerven. Zij hoopte, dat de Minister alsnog bereid zou zijn het wetsontwerp aan te vullen met die wijzigingen, welke naar het algemeen oordeel urgent waren en waaromtrent vermoedelijk weinig verschil van gevoelen zou bestaan. Als zoodanig noemde de Commissie een bepaling, die den Gouverneur-Generaal zou verbieden, na zijn aftreden betrekkingen of commissariaten aan te nemen bij ondernemingen, die met de Indische Regeering overeenkomsten hebben aangegaan, van de Regeering concessies hebben verkregen of subsidies uit 's Lands kas genieten.

Aanvankelijk bracht ik tegen eene zoodanige bepaling de bedenking in het midden, dat daarin een blijk van wantrouwen tegen den actueelen titularis zou kunnen worden gezien. De Commissie verklaarde echter uitdrukkelijk, dat het denkbeeld haar geenszins werd ingegeven door een gevoel van wantrouwen tegen een der Gouverneurs-Generaal uit de laatste jaren, doch door de overweging, dat de uitoefening van het ambt boven iedere bedenking behoorde te blijven en dat zelfs de schijn van begunstiging van de bedoelde ondernemingen behoorde te worden vermeden. Ik verklaarde mij daarop bereid alsnog eene dergelijke voorziening in het wetsontwerp op te nemen, die inderdaad in zoover geacht kon worden binnen den opzet van de voorstellen te liggen, dat in het algemeen daarmede bedoeld werd, de zelfstandigheid van den Landvoogd te vergrooten.

§ 4. ALGEMEENE SECRETARIE

Voorts vestigde de Commissie de aandacht op het denkbeeld

eener opheffing van de Algemeene Secretarie. Ofschoon zij den Minister moest toegeven, dat dit instituut als zoodanig niet in het Regeeringsreglement werd genoemd, merkte zij op, dat de Algemeene Secretaris wel was vermeld. Deze vermelding zou in ieder geval kunnen vervallen, ten einde de opheffing voor te bereiden. Het brengen van de Algemeene Secretarie in de positie van het Kabinet der Koningin hier te lande zou tevens de positie van de Departementshoofden verheffen.

Mijn antwoord op deze, in den loop der jaren telkens zich herhalende, voornamelijk uit onbekendheid met de verhoudingen in het Indisch regeeringscentrum voortspruitende opmerkingen was, dat ik, afgescheiden van het feit, dat de Algemeene Secretarie niet in het Regeeringsreglement was genoemd, bezwaarlijk zou kunnen ingaan op de gedachte tot opheffing van die instelling. De positie van het Kabinet der Koningin kon niet als voorbeeld strekken voor die van de Algemeene Secretarie. Immers — zoo betoogde ik — de Kroon is niet verantwoordelijk; de daden der Kroon worden gedekt door de verantwoordelijkheid der Ministers. De Gouverneur-Generaal daarentegen draagt zelf de verantwoordelijkheid voor zijne daden; de Directeuren van Algemeen Bestuur hebben slechts eene ambtelijke verantwoordelijkheid tegenover den Gouverneur-Generaal, niet tegenover de Staten-Generaal of den Volksraad. Wilde men — met terzijdestelling van staatkundige bezwaren — hen in eene andere positie brengen, dan zou tot invoering van het parlementaire stelsel moeten worden overgegaan en, daargelaten nog de evenbedoelde bezwaren, was Indië daarvoor niet rijp. Daarom was het onvermijdelijk, dat de Gouverneur-Generaal een eigen wèltoegerust bureau had, dat de voorstellen van de hoofden der departementen uit een staatsrechtelijk en administratief oogpunt nader onderzoekt en den Gouverneur-Generaal voor misgrepen behoedt. De Algemeene Secretarie — merkte ik op — verdient meer waardeering dan haar gewoonlijk ten deel valt. In dit verband wees ik op het feit, dat verschillende Gouverneurs-Generaal, die hun ambt aanvaardden met het vaste voornemen tot inperking van de Algemeene Secretarie, niet alleen bij nadere ervaring daarvan afzagen, maar zelfs herhaaldelijk zich genoopt hadden gevoeld tot uitbreiding over te gaan.

§ 5. RAAD VAN DEPARTEMENTSHOOFDEN

De vraag van sommige leden der Commissie, of het niet mogelijk zou zijn, door instelling van een Raad van Departementshoofden, overeenkomende met den Raad van Ministers hier te lande, de kiem te leggen voor de ontwikkeling van een parlementair stelsel in de toekomst, gaf mij aanleiding tot de opmerking, dat die daad geen zin zou hebben zoolang niet de Departementshoofden de Regeeringsverantwoordelijkheid droegen doch die aansprakelijkheid berustte bij den Gouverneur-Generaal.

De omstandigheid, dat de Departementshoofden niet alle te Batavia, maar ten deele op grooten afstand daarvan gevestigd waren, zou voorts een practisch bezwaar opleveren, dat alleen ten koste van millioenen op te heffen zou zijn. Overigens was een Raad van Departementshoofden, in administratieven zin, krachtens artikel 65 van het Regeeringsreglement reeds aanwezig.

§ 6. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË

Enkele leden meenden nog steeds te moeten betwijfelen, of de Raad van Nederlandsch-Indië nog reden van bestaan had. Anderen brachten opnieuw het denkbeeld ter sprake van vervanging van den Raad van Indië door een Raad van Departementshoofden. Tegen het een zoowel als tegen het ander herhaalde ik mijne bezwaren. Aan de adviezen van den Raad van Indië — zeide ik voorts — werd veel waarde gehecht. Het bestaan van een zoodanig college van door de Kroon benoemde adviseurs zou ook in het nieuwe stelsel tot eene zelfstandige beoordeeling van zaken voor den Landvoogd van groote beteekenis blijven. Voor een zoo gezette overweging der voordrachten van wetgevenden aard en daden van bestuur was een Raad van Departementshoofden ongeschikt. Dezen misten den tijd om de zaken, die niet hun eigen departement betreffen, grondig te bestudeeren. Afschaffing van den Raad van Indië of vervanging door een Raad van Departementshoofden zou voorts de positie van de Algemeene Secretarie onvermijdelijk versterken. Hoezeer in het nieuwe stelsel de Raad van Indië als medewetgevend orgaan was uitgeschakeld, verklaarde ik in verband met een en ander behoud van het college noodzakelijk.

§ 7. NUMERIEK OVERWICHT IN DEN VOLKSRAAD VAN INLANDSCHE LEDEN

Eenige leden der Commissie vestigden de aandacht er op, dat de Inlanders in het particuliere leven als het ware onder de bescherming en de curateele van de Europeesche bevolking staan. Daaraan beantwoordde niet de bepaling, dat minstens de helft van het aantal leden van den Volksraad Inlanders moesten zijn.

Het antwoord luidde, dat het uiteraard niet doenlijk was, in de regeling van de verhouding tusschen het aantal Inlandsche en het aantal niet-Inlandsche leden van den Volksraad de beteekenis en de belangen van elke groep nauwkeurig tegen elkander af te wegen. De belangen echter van de inheemsche millioenen-bevolking waren ongetwijfeld van zoo groot gewicht, dat die bevolking alleszins aanspraak had op het haar toegedacht aantal zetels. Door het recht van veto van den Gouverneur-Generaal werd bovendien voldoende tegen willekeurige benadeeling van Europeesche belangen gewaakt.

§ 8. RECHT VAN ENQUÊTE

Van enkele zijden ging in de Commissie nogmaals aandrang uit tot toekenning aan den Volksraad van het recht van enquête. Dat de Volksraad geen Parlement zou zijn, zooals in de Memorie van Antwoord was betoogd, konden zij niet toegeven. Al zou in Indië geen parlementair stelsel in toepassing zijn te brengen, dit nam niet weg, dat de Volksraad als een Parlement was te beschouwen, evenals de Staten-Generaal in ons land vóór 1848. Waar de Regeering geen bezwaar had gezien tegen het recht van interpellatie, kon het bezwaar tegen het recht van enquête moeilijk worden volgehouden. Bij de regeling daarvan, bij ordonnantie, behoefde de hier te lande geldende enquête-wet niet te worden gevolgd. Een parlementaire enquête zou in Indië kalmeerend kunnen werken en meer vertrouwen wekken dan een enquête door een commissie ad hoc.

Andere leden waren huiverig voor toekenning van het recht van enquête. Bij ons te lande maakte het Parlement van dat recht een zeer spaarzaam gebruik, doch waarborg voor een bedachtzame toepassing had men ten aanzien van den Volksraad

niet. De Volksraad moest eerst parlementaire ervaring verkrijgen, alvorens men hem dit recht met vertrouwen kon toekennen.

Bij deze leden sloot ik mij aan. In tegenstelling met het recht van interpellatie, dat in het wezen der zaak niets anders bedoelt dan het verkrijgen, van Regeeringszijde, van inlichtingen, zou, naar ik deed uitkomen, in vele gevallen in een land als Indië uitoefening van het recht van enquête niets minder beteekenen dan een ondergraven van het gezag door een groep in den Volksraad, die niet — het eerste vereischte voor de uitoefening van dat recht — de verantwoordelijkheid voor de staatkundige en maatschappelijke gevolgen zou dragen. Ik verklaarde daarom ook bij nadere overweging mij niet genegen, een daartoe strekkende bepaling in het wetsontwerp aan te brengen.

§ 9. REGLEMENT VAN ORDE VAN DEN VOLKSRAAD

Van de verdere beschouwingen van de Commissie uit de Tweede Kamer worde hier nog melding gemaakt van het door haar gevoerd betoog voor vaststelling van het Reglement van Orde van den Volksraad door dien Raad zelven. Indien gevreesd wordt — merkte zij op — dat de Volksraad in zijn Reglement bepalingen opneemt, die de positie der Regeeringsgemachtigden bemoeilijken, kan dit worden voorkomen door in de wet op de Staatsinrichting regelen te stellen die aan de Regeeringsgemachtigden de hun toekomende positie verzekeren.

In mijne beantwoording deed ik uitkomen, dat voor mij niet de volstrekte zekerheid bestond, dat de geopperde bedenking op die wijze geheel zou zijn weg te nemen. Bij nader overleg was ik niettemin bereid aan den wensch der Commissie gehoor te geven en te bevorderen dat de gewenschte bevoegdheid aan den Volksraad zou komen, tot welk doel de noodige voorzieningen in het wetsontwerp zouden worden aangebracht.

§ 10. WIJZIGING VAN DOOR DEN VOLKSRAAD AANGENOMEN BEGROOTINGSAFDEELINGEN

De vraag der Commissie, of de Gouverneur-Generaal bevoegd zou zijn, bij de vaststelling van een door den Volksraad aangenomen afdeeling der begrooting wijziging daarin te brengen, leidde

mij tot de opmerking, dat in het algemeen de Gouverneur-Generaal het initiatief kon nemen tot aanbrenging van veranderingen.

Terwijl ik echter aanvankelijk niet ongenegen was, op het denkbeeld in te gaan om die mogelijkheid in artikel 63*c* van het wetsontwerp te verduidelijken, bracht nadere overweging der zaak mij tot de zienswijze, dat daaraan geene behoefte bestond. Immers sprak het vanzelf, dat men in het gestelde geval eenvoudig te doen had met eene aanvulling of herziening van het begrootingsontwerp, waarvoor de gewone behandeling, in overleg v.z.n. met den Volksraad, de aangewezene was en waartoe dus geene bijzondere wenken werden vereischt.

F. Openbare behandeling der Wetsontwerpen in de Tweede Kamer

§ 1. ONTVANGST DER VOORSTELLEN IN EN BUITEN DE KAMER

Wie zich voor de taak gesteld had gezien, aan de onderhavige wetsvoordracht haar horoscoop te trekken, wat aangaat het lot, dat haar in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging te wachten stond, zou voor een lastig geval geplaatst zijn geworden.

Te rade gaande met toon en inhoud der bescheiden en met het verloop der besprekingen in de Commissie van Voorbereiding, liet de zaak zich niet volstrekt ongunstig aanzien. Op verscheidene, waaronder belangrijke, punten was ernstig verschil van inzichten bij de openbare behandeling der wetsontwerpen te verwachten. De rustige, zakelijke vorm, in welken over het algemeen de bestrijding tot nog toe was gehouden, gaf niettemin den indruk, dat een tot elkander komen bij de mondelinge gedachtenwisseling met de Kamer in verscheidene opzichten niet uitgesloten behoefde te zijn.

Die bevredigende voorteekenen werden niet bevestigd door den algemeenen loop van zaken wat aanging de verdere behandeling van de wetsvoordracht. Het feit, dat na de voltooiïng, op 20 Juni 1924, van het overleg met de Commissie van Voorbereiding omstreeks acht maanden verliepen vóór met de mondelinge beraadslagingen een aanvang werd gemaakt, wettigde op zichzelf reeds de gedachte aan invloeden, die voorshands van uitstel

trachtten te komen tot afstel; tot een op de lange baan schuiven, zoo noodig langs den weg van instelling eener Staatscommissie, van de verdere behandeling, in afwachting van het aftreden van het zittend kabinet, in den loop van het jaar '25.

Niet minder dreigend waren de wolken, die over de hervorming zich samenpakten in de gedaante van publicatiën van allerlei aard en inhoud, van openbare voordrachten enz. ter verwekking in parlementaire en andere kringen van een algemeene stemming ten ongunste van de Regeeringsvoorstellen.

Vóóraan in de rij der opposanten stond het voormalig Kamerlid de oud-Minister Treub, Voorzitter van den Indischen Ondernemingsraad, die in 1924 onder den titel „Indië's Toekomst" een brochure het licht deed zien, waarin niet alleen van het aanhangig hervormingsplan de grootste ellende voor Nederland en voor Indië werd voorspeld, maar o.m. ten aanzien van Indië een politieke gedragslijn werd gepredikt, die, met verkrachting van de zoo duidelijk uitgesproken bedoeling van het nieuwe artikel 61 der Grondwet, aan het daarin neergelegd beginsel van koloniaal bewind een toepassing zou hebben gegeven, in welke nauwelijks een zweem van de door den Rijkswetgever in uitzicht gestelde staatkundige reorganisatie te herkennen ware geweest. Vooral in kapitalistische kringen ontbrak het niet aan bewonderaars, in woord en geschrift, van die met de bekende stilistische vaardigheid van den schrijver samengestelde brochure. Diens naam en het feit, dat zijn woord voor velen, wier belangen hun nauw verbonden toeschenen met een ongewijzigd voortbestaan van Indië in het tegenwoordig verband tot den Nederlandschen Staat, als een noodkreet moest klinken, als een verweer van de nuchtere werkelijkheid tegen noodlottige hersenschimmen der Regeering, maakten het niettemin wel zeker, dat ook bij de Kamerdebatten de weerklank daarvan niet zou uitblijven.

§ 2. STEMMING IN DE VERSCHILLENDE KAMERFRACTIES

Zooals van een Regeeringsstandpunt de staat van zaken zich liet aanzien, was de stemming der Tweede Kamer, in hare verschillende groepeeringen, als volgt weer te geven.

In de antirevolutionnaire Kamerfractie viel over het geheel een neiging te constateeren om zich aan te sluiten bij de hoofdtrekken

van de voorstellen. De steun van den afgevaardigde Dr. Scheurer, reeds genoemd als voorzitter der Commissie van Voorbereiding uit de Kamer, en die van het vroegere Kamerlid van die politieke richting, inmiddels benoemd tot Lid van den Raad van State, den oud-Gouverneur-Generaal Idenburg, waren daarbij van groote waarde.

In de Christelijk-Historische Kamerfractie had het denkbeeld van een nadere overweging van het vraagstuk, waarbij instelling van een Staatscommissie, met het gevaar van uitstel der zaak voor langen tijd, wel niet te ontgaan ware geweest, al aanstonds zekeren aanhang gevonden, die mede aan de liberale zijde niet ontbrak.

Gegeven de omstandigheid, dat in de toenmalige configuratie van de Kamer het overwicht bij volledige opkomst met niet meer dan een paar stemmen aan den rechtschen kant lag, was voor het lot van de voorstellen van het allergrootste belang de houding van de numeriek aan de spits staande Roomsch-Katholieke partij. Dank zij inzonderheid de doelbewuste leiding van het hoofd der fractie Dr. Nolens en de in het algemeen gesproken gunstige stemming van enkele leden, waaronder de voornaamste woordvoerder der partij op koloniaal terrein de Heer Feber, liet de staat van zaken zich hier bemoedigend aanzien. Toch heeft dit niet weggenomen, dat tijdens den loop der openbare beraadslagingen ook van die zijde zich afwijkende stroomingen hebben voorgedaan.

Tusschen rechtsch en uiterst linksch stonden de numeriek minder belangrijke Vrijheidsbond — de liberale fractie onder leiding van Mr. Dresselhuys — en de Vrijzinnig-Democratische Kamerfractie, met aan het hoofd Mr. Marchant.

De houding van laatstgenoemd Kamerlid bij de debatten over de Grondwetsherziening en bij de door hem gevoerde interpellatie over het „Comité voor de autonomie van Indië" waarborgde bij voorbaat van de Vrijzinnig-Democratische fractie, innig verknocht als zij bovendien was aan de politieke groep der „Leidsche School", niets anders dan scherpe oppositie.

Met den Vrijheidsbond stond het anders. Een artikel van Mr. Dresselhuys in het blad „De Vrijheid" gaf den indruk, dat een samengaan met de Regeering ten slotte niet volstrekt uitgesloten behoefde te wezen, al zouden daartoe ernstige verschilpunten te

vereffenen zijn. Veilig echter was ook hier de staat van zaken allerminst.

Bij de uiterst linksche partijen overigens kon uit den aard der zaak de stemming niet anders dan afwijzend zijn. Wanneer bij de openbare behandeling zich een stelselmatige toeleg van andere zijden mocht afteekenen, om de zaak van de baan te werken, was het mogelijk, dat de Sociaal-Democratische fractie zich daartegenover zou stellen en in zekeren zin een compromis zou trachten uit te lokken. Een onder zoodanige auspiciën verkregen overwinning echter zou voor de Regeering niet anders dan een Pyrrhus-overwinning kunnen zijn, die haar positie op koloniaal gebied verder onhoudbaar zou maken.

Alles te zamen genomen was derhalve, voor zoover het zoowel voor Nederland als voor Indië hoogst gewichtig vraagstuk de openbare belangstelling had, niet zonder reden de verwachting in breede kringen deze, dat, na al het gebeurde in het lange tijdperk van beraad, de kans van slagen zwak stond. Ook de Regeering zelve ontgaf zich dit niet.

§ 3. Amendementen, voorafgaande aan de openbare behandeling

Op Dinsdag 17 Februari 1925 maakte, op krachtigen aandrang van de Regeering, de Tweede Kamer een begin met de mondelinge gedachtenwisseling over de ontwerpen van wet tot herziening van het Regeeringsreglement en de Comptabiliteitswet van Nederlandsch-Indië, welke bij Koninklijke Boodschap van 20 September 1923, derhalve ongeveer anderhalf jaar te voren, aan de Staten-Generaal waren toegezonden.

Intusschen was een drietal amendementen bij de Kamer ingediend.

Vooreerst, op 12 Februari, een voorstel van het anti-revolutionnair Kamerlid Dr. Scheurer om voor het lidmaatschap van den Volksraad ook het passief vrouwenkiesrecht uit te sluiten.

Voorts, op denzelfden dag, een amendement van den leider van den Vrijheidsbond Mr. Dresselhuys tot toekenning, aan den Koning, van het recht om den Volksraad te ontbinden, en tot regeling van de hanteering van dat recht en de gevolgen daarvan.

Vervolgens, op 13 Februari, een uitvoerig amendement van

den leider der Sociaal-Democratische partij, den heer Albarda, en een vijftal zijner partijgenooten, strekkende in de eerste plaats tot hervorming van den Raad van Indië door uitbreiding van het aantal leden en opdracht aan elk der leden van het beheer van een of meer departementen van algemeen bestuur. Voorgesteld werd verder eene hervorming van den Volksraad o.m. in dier voege, dat de benoeming van den Voorzitter zou geschieden niet door den Koning maar door den Gouverneur-Generaal, uit een door den Raad aangeboden opgave van drie leden, terwijl de verkiezing van inheemsche onderdanen-niet Nederlanders, van onderdanen-Nederlanders en van uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders tot lid van den Volksraad zou plaats vinden niet uitsluitend door de tot de betrokken bevolkingsgroep behoorende leden van de daartoe aangewezen regionale en plaatselijke raden, maar door de gezamenlijke leden van die raden. Aan den Volksraad zou worden toegekend het recht van onderzoek (enquête), te regelen door de wet; voorts zou in plaats van den voorgestelden „Wetgevenden Raad" worden ingesteld een „College van Voorbereiding", strekkende om aan den Volksraad advies uit te brengen nopens de ontwerpen en voorstellen, die daartoe door den Volksraad of in spoedeischende gevallen door den Voorzitter van den Volksraad in handen van het College zouden worden gesteld. Overigens nog behelsde het amendement het denkbeeld, dat conflicten van wetgeving tusschen den Landvoogd en den Volksraad tot oplossing zouden worden gebracht in den trant van het meerbesproken, door den Volksraad aangenomen, amendement van het lid van dit lichaam Mr. van Gennep c.s. en dat — om verder van minder kenmerkende voorstellen hier geen gewag te maken — binnen twee jaren na de opening der eerste zitting van den nieuwen Volksraad een nieuw ontwerp van wet tot regeling der verkiezingen aan dien Raad zou worden voorgelegd op den grondslag van rechtstreeksche verkiezing.

Het amendement-Albarda c.s. werd op 17 Februari door de inzenders alsnog schriftelijk eenigszins gewijzigd, wat aanging het aantal leden van den Raad van Nederlandsch-Indië. Verder werd door den heer Albarda op dien dag ingezonden een subamendement op het hiervóór besproken amendement-Dresselhuys, betreffende ontbinding van den Volksraad.

§ 4. Vergadering van dinsdag 17 februari 1925

De algemeene beraadslaging werd op 17 Februari geopend met een rede van Mejuffrouw Dr. van Dorp [1]).

Mej. van Dorp.

Vooropstellend de groote beteekenis van het onderwerp, dat de Kamer bezighield, bracht de spreekster o.m. de zienswijze naar voren, dat het ontwerp tot herziening van het Regeeringsreglement terecht zich op het standpunt stelde, dat de Indische volken nog niet in staat waren, hunne burgerschapsrechten tegenover hunne hoofden te doen gelden en dat zij onder zelfbestuur minder dan thans in staat zouden zijn, het hoofd te bieden aan de gevaren, waaraan zij door de ligging van de door hen bewoonde eilanden zijn blootgesteld.

Terecht ook, naar haar oordeel, nam het ontwerp het standpunt in, dat het de historische taak is van het Nederlandsche volk, de Indische volken te leiden op den weg naar het volle staatsburgerschap en aldus te waken tegen eene ontijdige verbreking van den band tusschen beide volken.

Naast een krachtig gezag en trapsgewijze toekenning van autonomie, naarmate van den politieken ontwikkelingsgraad der bevolking, was daartoe noodig schepping van zoodanige eenheden dat niet het eene deel van den zelfbesturenden staat het andere zou beheerschen. Nu was het niet te ontkennen — spreekster beriep zich ten bewijze van dit overbekende feit op verklaringen van den Minister Colijn, den Heer Ritsema van Eck en den oud-Minister Treub, in het teeken van wier beschouwingen haar redevoering stond, — dat er geen „Indisch volk" was maar dat er „Indische volken" waren, waaruit volgde, dat Indië, werd het in zijn geheel of ten deele rijp voor „zelfbestuur", uiteen zou moeten vallen in verschillende staten. Daarom behoorde in de richting niet van een *unitarischen* maar in die van een *federalistischen* staat te worden gestuurd [2]).

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer, blz. 1456/1461.

[2]) Ook spreekster maakte in hare beschouwingen zich schuldig aan een verwarrend gebruik van termen als de bovenstaande, door niet nauwkeurig zich rekenschap te geven van de beteekenis en de practische consequenties van die staatkundige begrippen. Inzonderheid het toepassen van de woorden: „federalisme", federaliseering" enz., in den wetenschappelijk onjuisten zin, dien het spraakgebruik al te vaak daaraan hecht, waar inderdaad bedoeld wordt: „coördinatie, in zekeren vorm, van afzonderlijke gebiedsdeelen onder unitarisch staatsgezag", heeft met betrekking tot het onderhavig vraagstuk van koloniaal staatsbeleid en de onderwerpelijke regeeringsvoorstellen tot einde-

Aan de voormelde eischen nu voldeden de voorstellen der Regeering niet. Dat Zij in de lagere sferen: regentschappen, gewesten en provincies, nergens „volledig" autonoom gezag gaf, hing samen met het feit, dat men tot eene verdeeling van het hoogste gezag trachtte te komen, waardoor men het oppergezag, gelijk van zelf sprak, verzwakte, terwijl ten slotte de versterking van het aandeel van Indië, als eenheid gedacht, in dat centrale gezag een stap verder beteekende op den weg naar unificatie en het moeilijker, zoo niet onmogelijk maakte, terug te keeren tot de federatiepolitiek en ooit tot een federatieven staat te komen. Geen autonomie dus, verzwakking van ons gezag en unificatie bracht het ontwerp.

Gezag — verkondigde de spreekster — is nu eenmaal uit zijn aard een en ondeelbaar. Daarom kon het wel autonomie in aan zichzelf ondergeschikte sferen afstaan: het bleef dan zelf daarboven staan; maar zoodra men „het hoogste gezag zelf" ging verdeelen, bestond het niet meer, had het geabdiceerd, immers ieder overgebleven deel er van had een even souverein gezag tegenover zich. En zooals het was met het allerhoogste gezag, zoo was het hier ook weer met het gezag in de lagere sferen, ook dat kon zich niet verdeelen.

Toch had men dit — meende spreekster — op deze wijze tot nu toe getracht te doen en deed men nu weer een poging in dezelfde richting. Men had niet gezegd tot de Inlanders: dat terrein is voor u; op dat gebied zijt ge autonoom; daarboven, voor zoover het noodig is, staat ons gezag. Maar men had „alle bestuurslichamen" opgedeeld tusschen Nederlanders en Inlanders en de abnormale categorie der Vreemde Oosterlingen en daarmede kwam men te staan voor het onoplosbaar raadsel, in welke verhouding dat gezag verdeeld zou worden, hoe de lichamen, die de autonomie zouden uitoefenen, zouden worden samengesteld.

---

loos misverstand en misplaatste bestrijding aanleiding gegeven. In het artikel „Bestuurswezen" van mijne hand, opgenomen in Deel V der Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië (Tweede druk, blz. 455 vlg.), vestigde ik in eene aanteekening aan den voet (blz. 456) reeds de aandacht op dit feit. Niet alleen van de beschouwingen der door bovengenoemde afgevaardigde aangehaalde schrijvers, maar ook van hare eigen redevoering ware een groot deel achterwege gebleven wanneer men die fout vermeden had en niet tegen de denkbeelden der Regeering een strijd en vaak een fellen strijd ontketend had, die, welbeschouwd, een strijd tegen windmolens was. Een strijd voor een „federalistischen" staatsvorm van Indië, die naar de ware beteekenis der woorden niet werd bedoeld; niet door de Regeering en ook niet door hare bestrijders.

Zoo hinkten de regelingen voortdurend op twee gedachten en nu kon men wel daartegen aanvoeren, dat overal staketsels waren opgebouwd, waardoor de verkregen macht binnen de perken zou blijven, waardoor er toch een hooger en oppergezag zou blijven bestaan in den Gouverneur-Generaal en de Moederlandsche Regeering, maar aangezien de Minister in de Memorie van Antwoord had verklaard, dat ook naar zijne meening niet nader behoefde te worden ingegaan op gevolgtrekkingen, gemaakt uit de veronderstelling, dat zoowel Landvoogd als Kroon er toe zouden medewerken om een Grondwetsbepaling in strijd met letter en geest uit te voeren, had de Minister letter en geest van de Grondwet meenen te moeten opvatten en uitwerken in dien zin — de conclusie was eene verrassing — dat „reeds nu het hoogste gezag uit handen (was) gegeven."

Op gezag van de brochure „Staatkundige hervormingen in Nederlandsch-Indië" van den Heer Colijn en van een passage in de brochure „Indië's Toekomst" van den Heer Treub kwam Mejuffrouw Van Dorp vervolgens, kort samengevat, tot de stelling, dat „in een door een vreemde natie bestuurden Staat de Regeering (d.w.z. het gezag dier vreemde natie) niet verantwoordelijk (kon) zijn aan de Volksvertegenwoordiging van den beheerschten Staat". En met de wetgevende en budgetrecht bezittende macht van den, niet in parlementairen zin verantwoordelijken, Volksraad had men den Indischen volken een instrument in handen gegeven, dat zij nog niet wisten te hanteeren en waarmede zij zichzelf en anderen verwonden zouden. Spreekster had zich afgevraagd, hoe het mogelijk was, dat men uit den boezem van een Regeering, waarin de Heer Colijn zitting had, met een voorstel kwam als hetgeen thans voor de Kamer lag [1]).

Moest men dan den Volksraad weer afschaffen? Neen, dit moest en kon men niet. Maar wat men wèl kon, was, een zoodanige staatsinrichting geven, dat de Volksraad daardoor zelf een andere plaats innam, mits men dan ook waarlijk gaf, wat men nu zou geven: autonomie. Werkelijke autonomie kon men

[1]) Op het tijdstip der uitgaaf van dit werk heeft de Volksraad in zijn medewetgevenden vorm meer dan een tiental jaren gewerkt zonder zichzelf en anderen te verwonden en zonder dat een der alarmeerende feiten, in de aangehaalde en andere geschriften breed uitgemeten, zich heeft vertoond. Zich uitputtend in doctrinaire schrikbeelden had men de practische waarborgen uit het oog verloren, die het voorgedragen stelsel in alleszins voldoende mate tegen de gevreesde onheilen bood.

echter alleen geven, om feitelijke en staatsrechtelijke redenen, in de grootere en kleinere plaatselijke gemeenschappen.

Het was deze eisch van werkelijke, volledige autonomie in steeds ruimer zin, die eigenlijk de kern uitmaakte van de denkbeelden van den Heer Ritsema van Eck, want daarvoor was noodig het scherp onderscheiden tusschen twee sferen: de Inlandsche autonome en de Nederlandsch-Koloniale gezagssfeer. De Minister had die denkbeelden zeer kort bestreden, eigenlijk maar met één argument: een dergelijke scheiding zou in strijd zijn met de realiteit. Het stelsel-Ritsema van Eck zou staan of vallen met het aannemen of verwerpen van een scheiding der belangensferen van de beide hoofdgroepen van de bevolking van Indië. En deze sferen zouden reeds ten deele ineengegroeid zijn en steeds meer ineengroeien. Beide onderdeelen van deze stelling zou spreekster ten stelligste durven weerspreken. Maar naar hare meening kwam een groot deel van den tegenstand tegen die denkbeelden voort uit het misverstand, als zou genoemde heer twee autonome rechtssferen naast elkaar willen scheppen, eene Inlandsche en eene Nederlandsche. Hij had steeds onderscheiden een Indisch-autonome en een Nederlandsch-Koloniale gezagssfeer. De eerste zou het geheele gebied moeten bestrijken, waarvoor zij was ingesteld, en ook de Europeaan zou daaraan onderworpen zijn. Haar gezag zou slechts eindigen, waar het zou stuiten op het hoogere gezag van den Nederlandsch-Kolonialen wetgever. Voor de groote gemeenten zou een uitzonderingstoestand te scheppen zijn. Daar zou de autonomie moeten wegvallen en maar één oplossing mogelijk zijn: een regeering, emaneerend van het centraal gezag onder bijstand van een vertegenwoordiging der verschillende belanghebbenden.

Het deed wellicht vreemd aan, zich den Nederlander te denken als onderworpen aan de Indische autonomie. Toch was dit in het gebied der desa reeds het geval. Alles zou precies blijven zooals het was, alleen zou de autonomie der *desa* worden „uitgebreid" tot het regentschap [1]).

Verder opnieuw zich verdiepend in „federalistische" beschouwingen ontwierp spreekster o.m. het beeld van een vijftal eilanden-provinciën Java, Sumatra, Borneo, Celebes en de Moluk-

---

1) Alleen reeds deze conclusie had tot voorzichtigheid kunnen stemmen.

ken, samengebonden tot eene „federatie" — in waarheid eene coördinatie — waarvan het centraal gezag te Batavia zetelde, terwijl de toekomstige ontwikkeling dan moest gaan in deze richting, dat het uiteindelijke ideaal was een Nederlandsch Rijk waarvan Nederland en de Indische provinciën gelijkwaardige onderdeelen waren. Deze „federatieve" inrichting zou een verdere oplossing van het decentralisatieprobleem geven. Voor het centrale, te Batavia zetelende, gezagslichaam zou niet veel werk overblijven en het zou vanzelfsprekend zijn, dat ook de Volksraad in die omstandigheden een veel kleiner werkkring zou krijgen.

Zoo zou men komen tot een lichaam, dat vrijwel op den indertijd door Minister De Waal Malefijt voorgestelden Kolonialen Raad, die een schepping was van Minister De Graaff zelf, zou gelijken als de eene druppel water op den anderen(?). Waarom keerde de Minister niet terug tot zijn eigen oorspronkelijke gedachte? Het antwoord was duidelijk: omdat hij dan èn de autonomie èn de eiland-provincies zou moeten aanvaarden [1]).

Men had in het Voorloopig Verslag den Heer Ritsema van Eck verweten, dat hij zijne denkbeelden tot dusverre niet in een concreten vorm van staatsinrichting had nedergelegd. Spreekster hield zich overtuigd, dat dit werk in korten tijd zou kunnen worden volbracht. Maar in dit verband zou zij willen vragen, mede in verband met een door de Kamer aangenomen conclusie betreffende het ontslag van dien ambtenaar uit den Indischen dienst en de instemming, die ook bij den overleden Gouverneur-Generaal Van Heutsz voor diens denkbeelden had bestaan, waarom de Minister het niet de moeite waard had gevonden, den Heer Ritsema van Eck zijn ontwerp op het Departement te laten uitwerken [2]).

Na alsnog enkele bijkomstige punten te hebben aangeroerd, eindigde Mejuffrouw Van Dorp hare redevoering o.m. met de verklaring, dat zij, indien het ontwerp in de oogen der beide Kamers genade mocht vinden, met groote bezorgdheid de toe-

---

[1]) Zooals inmiddels metterdaad is gebleken, lag noch het een — de toekenning van autonome rechten — noch het ander — de vorming van eilandprovincies — buiten het stelsel der Regeering.

[2]) In de laatste maanden van diens verblijf in Indië is den Heer Ritsema van Eck ten volle gelegenheid gegeven, zijne denkbeelden in concreten vorm uit te werken. Dit echter zonder practisch resultaat.

komst van Indië tegemoet zag. Nog konden wij ons niet voorstellen — luidde de sombere waarschuwing der spreekster — wat het voor ons beteekenen zou, welke rampen het wellicht voor de geheele beschaafde wereld en zeker over Indië zou brengen, wanneer deze landen zich afscheurden van het Moederland. Ook ditmaal moesten wij onze politiek richten naar het oude devies: „ik zal handhaven."

Scheurer. Meer in zakelijken vorm gehouden waren de beschouwingen van den volgenden spreker, het lid der anti-revolutionnaire Kamerfractie Dr. Scheurer [1]).

Ook deze woordvoerder ving zijne rede aan met de groote beteekenis van het wetsontwerp aan het licht te stellen. Na eene beknopte behandeling van het sinds 1903 in gang zijnde ontwikkelingsproces op staatkundig gebied, waarbij spreker inzonderheid nadruk legde op de in 1922 tot stand gekomen „bestuurshervorming", sprak hij de zienswijze uit, dat de thans voorgestelde regeling, strekkende tot uitvoering van het nieuwe Grondwetsartikel 61, aan den eenen kant de bestaande organen belastte met meerdere bevoegdheden, terwijl daarbij aan den anderen kant was zorg gedragen, dat het Nederlandsch bestuursgezag niet werd verwaarloosd. Twee zaken, waartoe de wetgever verplicht was, wilde hij niet in botsing komen met de Grondwet en met de meerdere ontwikkeling tot autonomie en zelfbestuur in Indië, welke feitelijk in beginsel bij de bevolking reeds in haar eigen desabestuur aanwezig was.

Wijzend op de dreigende wereldbewegingen, die nochtans de Regeering niet mochten weerhouden van de vervulling harer roeping in Indië tegenover land en volk, maande spreker tot wijsheid en voorzichtigheid, welke naar zijn inzien bij de aanhangige voorstellen betracht waren, zoodat hij in deze aan de Regeering zijn steun niet kon onthouden.

Intusschen wilde dit niet zeggen, dat hij het in allen deele met den Minister eens was. Vooreerst betrof dit den Volksraad, voor welken een uitbreiding was voorgesteld, die, naar spreker meende, verband hield met de beoogde instelling van den Wetgevenden Raad. Waar hij nu voorshands nog geen ijverig voor-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1461–1464.

stander van deze instelling was, bestond ook tegen die uitbreiding bij spreker bezwaar, gegeven ook de moeilijkheid, reeds bij de bestaande formatie van den Volksraad, om geschikte personen daarvoor aan te wijzen.

Wat aanging den Wetgevenden Raad sprak de Heer Scheurer de vrees uit, dat, waar de werkzaamheden voor het grootste gedeelte — zooals hij zich de zaak voorstelde — aan dat college zouden worden opgedragen, de Raad in pleno al meer aan invloed zou verliezen en de belangstelling der leden voor hunne taak eveneens daardoor verloren zou gaan. De Wetgevende Raad, met zijne vast bezoldigde leden, zou groot gevaar loopen een bureaucratisch lichaam te worden, waardoor de noodzakelijke eenheid van den Volksraad in het gedrang zou komen, wat spreker ten zeerste zou betreuren. Hij hoopte derhalve, dat de Minister op de voorgestelde uitbreiding zou terugkomen of de reden zou aangeven, waarom zij noodzakelijk was.

De in de wetsvoorstellen begrepen uitbreiding van bevoegdheden kon moeilijkheden doen ontstaan tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad, maar ook dit mocht geen reden zijn om zich daartegen te verzetten. Wel moest een rem worden aangelegd en die rem wilde spreker zoeken in verleening van een ontbindingsrecht aan de Kroon. Dit recht moest de Gouverneur-Generaal bezitten om te voorkomen, dat een onwillige Volksraad stoornis zou brengen in den normalen loop der landsregeering. Gaarne zou spreker vernemen of de Minister bezwaar had, alsnog dat recht in de wet op te nemen.

Meende men in den Wetgevenden Raad een ongewenscht instituut te moeten zien, dan was het noodig, gelijk de voormalige Vice-President van den Raad van Indië, Professor Moresco het had uitgedrukt, de voorstellen van ordonnanties in aantal en omvang te verminderen. Kon dit gevonden worden — en spreker vermeldde op gezag van den Heer Moresco een paar voorbeelden — dan zou als vanzelf de reden vervallen tot instelling van een zoodanig lichaam. In dringende omstandigheden zou ook de Gouverneur-Generaal met den z.g. „Java-raad" ordonnanties kunnen vaststellen.

Ten slotte verklaarde de Heer Scheurer, dat hij, ofschoon de ontworpen regeling van de behandeling der begrooting hem niet geheel bevredigen kon, in de gegeven omstandigheden eveneens geene andere oplossing daarvoor zag.

Albarda. De nu volgende spreker was de leider der sociaal-democratische partij de Heer Albarda [1]), die er op wees, dat noch in Indië noch in Nederland geestdrift voor de voorstellen bestond. Zoo stond de Minister, waar hij het wetsontwerp verdedigen moest, naar sprekers meening wel in een weinig benijdenswaardige positie. Rekende de Minister, na de redevoering van den Heer Scheurer, nog op de anti-revolutionnaire fractie dan zou ook dit geheel in strijd zijn met de beginselen van den Heer Colijn, die in 1918 in zijne bekende, in de debatten reeds aangehaalde brochure betoogd had, dat de staatsregeling van Indië moest berusten op federalistischen grondslag en die in December 1924 in de academisch-Indische week te Utrecht opnieuw zich in dien geest had uitgesproken. Voor de Christelijk Historische-fractie zag spreker den staat van zaken al niet gunstiger in, noch ook wat aanging den Vrijheidsbond. De Heer Gerritzen kon met het wetsontwerp niet ingenomen zijn, blijkens de publicatie, die in den Ondernemersraad daarover was uitgebracht. In de brochure van den Heer Treub over „Indië's Toekomst" had men voorts kunnen lezen, hoe „in de kringen van de moderne Oost-Indische Compagnie" het wetsontwerp eigenlijk beschouwd werd als een revolutionnair geschrift, waartegen men niet genoeg op zijn hoede kon zijn.

Van Vrijzinnig-Democratische zijde en van de fractie, waartoe spreker behoorde, zou de Minister krachtigen en hartelijken steun ook niet verwachten en zelfs Mejuffrouw Van Dorp, die zich tot tolk had gesteld van de overtuiging en de wenschen van den Heer Ritsema van Eck, stond eigenlijk tegenover den Minister. Zoo was de positie van den Minister, wanneer hij de Kamer rondzag, op een oogenblik als dit niet een zeer aangename. Hoe kwam dat? Het antwoord moest zijn: dat was het gevolg van de halfslachtigheid, waarvan het wetsontwerp getuigde. Het ontwerp was noch een kloeke stap ter bevordering van de ontwikkeling van het zelfbestuur van Nederlandsch-Indië, noch een forsch verzet tegen die ontwikkeling. De Grondwetsherziening van 1922 was, naar de Heer Albarda meende, op dit punt zelf al een zeer verzwakte nawerking van de stemming, waarin de eerste beloften tot ingrijpende wijziging van de Nederlandsch-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1464–1469.

Indische staatsinrichting gegeven waren. De woorden van 1918 waren al spoedig uitgelegd op een wijze, die ze bijna onherkenbaar maakte. Als de Grondwetsherziening van 1922 nog tot stand moest komen, zou het bittere beetje, toen voor Indië verkregen, waarschijnlijk niet eens meer kunnen slagen. De Ondernemersraad had thans de leiding der reactie en de Communistische uitspattingen wakkerden haar aan.

De Minister had getracht het midden te houden en had nu niemand bevredigd. Staatsmanskunst was dat niet. Staatsmanskunst zou geweest zijn een kloeke daad, die zich de sympathie verzekerd had van de eene of de andere zijde. Nu was alles bij het wetsontwerp even duf en even onduidelijk van karakter. De Grondwetsherziening had moeten beteekenen een stap op den weg naar de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van Indië. Zoo hadden de Commissies–Carpentier Alting en -Oppenheim het gezien, dat de nieuwe gedachte moest worden neergelegd in een geheel nieuw, afgesloten wetsontwerp; dat er moest komen een geheel nieuwe wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië. In plaats daarvan had men ontvangen niets meer en niets beters dan een partieele herziening van het Regeeringsreglement van 1854, dat voor geheel andere verhoudingen geschreven was.

Spreker meende het vermoeden te mogen uitspreken, dat de Minister bang was geweest voor eene algeheele herziening, omdat hij dan zou ontmoeten allerlei quaesties, die hij liever niet wilde ontmoeten, zooals b.v. artikel 123, waarin sprake was van zending en dat immers een twistpunt was tusschen de partijen, op wier eenheid de Regeering heette te steunen, maar wier verdeeldheid in godsdienstige aangelegenheden bij de behandeling daarvan de voosheid der coalitie al te duidelijk zou doen blijken.

Aan de te dien aanzien reeds geopperde bezwaren was de Minister eenigermate te gemoet gekomen door toe te zeggen, dat als dit wetsontwerp zou zijn afgehandeld, hij bevorderen wilde de voorbereiding van een herziening van de overige artikelen en dus eene algemeene herziening. De Heer Albarda zou echter nog gaarne vernemen, hoe de Minister zich dit voorstelde; of daartoe eene commissie in het leven zou worden geroepen en of de Minister niet met spreker van oordeel was, dat dit in Indië zou moeten geschieden.

Ook het stelsel van het wetsontwerp was onbevredigend. Zeker spreker gaf toe, dat voor een parlementairen regeeringsvorm in den West-Europeeschen zin de tijd in Indië nog niet rijp was, maar men had dan toch bij deze gelegenheid den weg moeten vrij maken voor eene ontwikkeling in de richting van een democratisch-parlementairen Regeeringsvorm. Integendeel werd die weg op meer dan één plaats gebarricadeerd. Feitelijk bleef het geheele bestuur over Nederlandsch-Indië in handen van Nederland en dat over de binnenlandsche aangelegenheden voornamelijk in handen van de Nederlandsche Regeering.

Het was haast onbegrijpelijk hoe naar aanleiding van een wetsontwerp als dit de Heer Treub kon schrijven, zooals hij in zijne brochure over de toekomst van Indië deed, over de ontzaglijke gevaren, waarmede het ontwerp Nederland en Indië zou bedreigen. Het wetsontwerp was — verklaarde de Heer Albarda — voor degenen, die zich op het standpunt van den Heer Treub stelden, volkomen ongevaarlijk. De Nederlandsche Regeering hield, wanneer het wetsontwerp tot stand kwam, alle touwtjes in handen.

Was het, vroeg spreker, om den Ondernemersraad nog eens gerust te stellen, dat de Minister bij Nota van Wijzigingen in artikel 1 opnam de bepaling, dat de Gouverneur-Generaal wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk was aan den Koning? Spreker bedoelde niet, dat die verhouding op zichzelf niet aanvaardbaar zou zijn. Maar, voerde hij aan — zooals nader zal blijken, moest de heer Albarda later de onjuistheid van zijne tegenwerping erkennen — in het Regeeringsreglement van 1854 kwam die uitdrukkelijke bepaling niet voor. Waarom haar dan thans te stellen, nu het juist heette, dat aan Indië eenige grootere zeggingsschap en eenige zelfstandigheid zou worden gegeven?

Wat dit laatste aanging, wanneer men het wetsontwerp las dan bemerkte men, dat eigenlijk slechts de behandeling van die binnenlandsche aangelegenheden aan de in Indië gevestigde organen zou worden gelaten, waaromtrent tusschen Volksraad en Gouverneur-Generaal eenstemmigheid bestond.

Zoo weinig vertrouwde men den Volksraad, die nog slechts voor een deel gekozen zou worden op den voet van een zeer beperkt kiesrecht. Ook de regeling van het begrootingsrecht was

een bewijs van gering vertrouwen. Ook op dat punt was de bevoegdheid van den Volksraad feitelijk niets anders dan een adviseerende.

Het ontwerp had moeten brengen voor den Indischen Volksraad eene vergrooting van beteekenis. Daarvoor ware noodig geweest, dat de Volksraad niet was gebleven een vergadering, die een paar keeren per jaar slechts gedurende beperkten tijd — te zamen ten hoogste vier en een halve maand [1]) — bijeenkomt, maar was geworden een vergadering, die, evenals de Tweede Kamer der Staten-Generaal, feitelijk gedurende het geheele jaar bijeenkomen kan. Omdat nu in die twee korte zittingstijden de behandeling van alle ordonnantiën niet kon worden tot stand gebracht, had het wetsontwerp gezocht naar een oplossing en gemeend die te hebben gevonden in de instelling van een Wetgevenden Raad, eene commissie uit den Volksraad. Tegen deze instelling waren ernstige bezwaren ingebracht, die de Regeering gemeend had te kunnen ontzenuwen door er op te wijzen, dat de Wetgevende Raad niet meer bevoegdheden zou hebben dan de Volksraad zelf hem wilde geven. Strikt genomen was dit juist, maar aan den Volksraad waren slechts een paar korte zittingen toegestaan [1]), zoodat hij wel genoodzaakt zou zijn om de ontwerp-ordonnantiën in grooten getale aan den Wetgevenden Raad te zenden. Of dit lichaam zich met de bepalingen der Grondwet liet verdragen, mocht betwijfeld worden, maar het ernstige bezwaar was, dat de Volksraad daardoor werd een orgaan van ondergeschikte beteekenis. Daarbij zou de Wetgevende Raad in dubbele mate zijn een product van indirecte verkiezingen en van het volk verwijderd staan. Kleine groepen zouden voorts de kans op een plaats in het college verliezen. Zoo zouden zeer belangrijke stroomingen in de Inheemsche wereld uitgesloten kunnen zijn.

Een tweede hoofdzaak uit het ontwerp, waarvoor de Heer Albarda de aandacht wilde vragen, was de Raad van Indië, die opnieuw een bloot adviseerend lichaam zou worden. Kon nu dit lichaam niet worden opgeruimd? Een verwijzing naar den Raad van State in Nederland, waaraan hij, met uitzondering van de afdeeling „Geschillen van Bestuur", eveneens geene buitenge-

[1]) De Heer Albarda hield alleen rekening met de twee gewone jaarlijksche zittingen, niet met de onbeperkte mogelijkheid tot het houden van buitengewone zittingen.

woon groote waarde toekende, scheen hem in dit opzicht geen krachtig argument.

Het lichaam, waarmede de Gouverneur-Generaal overleg had te plegen, was in de eerste plaats de Raad van Departementshoofden. Men had onder den naam „Raad van Indië" den Raad van Departementshoofden moeten hervormen; dit zou voor de ontwikkeling der verhoudingen in Indië veel beter zijn. De Volksraad zou ook in positie daardoor verbeteren. De voornaamste adviseurs van den Gouverneur-Generaal bleven nu buiten schot; zij konden niet in den Volksraad verschijnen en ter verantwoording worden geroepen.

Er moest ook — vond de Heer Albarda — in Nederlandsch-Indië een begin komen van verantwoordelijkheid der Regeering tegenover den Volksraad, waartoe in een zijner amendementen een poging was gedaan door het voorstel om den Volksraad het recht te geven, om, als de inlichtingen der Regeering bij eene interpellatie den Raad niet bevredigen, de Kroon daarvan mededeeling te doen en de Staten-Generaal daarmede in kennis te stellen. Men had dan een soort sanctie op de verantwoordelijkheid van het Indische bestuur tegenover den Volksraad.

Ook vond spreker het een groote vreesachtigheid, dat de Regeering aan den Volksraad niet het recht van enquête durfde toekennen. Het verschil tusschen het recht van interpellatie en dat van enquête was, dat men bij het tweede de gelegenheid kreeg zich gegevens te verschaffen ook buiten de Regeering om. Het was „slechts" een andere methode van onderzoek, maar geen verschil in wezen. Men had gezegd, dat verleening van het recht van enquête kon leiden tot ondermijning van de positie der dragers van het Nederlandsch gezag, maar dat hing geheel af van de wijze, waarop de uitoefening van het enquêterecht geregeld werd en dit kon geschieden bij een aparte wet.

Groot bezwaar had spreker nog tegen de bepaling, waarbij voor de verkiezingen voor den Volksraad een onderscheid werd gemaakt en een tegenstelling in het leven werd geroepen tusschen de rassen, namelijk werd voorgesteld, dat de verkiezing van de inheemsche leden zou gebeuren alleen door de inheemsche leden van de locale raden, die van de Nederlandsche leden van den Volksraad alleen door de Nederlandsche leden van de locale raden en die van de Vreemde Oosterlingen alleen door de Vreemde

Oosterlingen. Die scheiding scheen spreker verkeerd toe en zelfs noodlottig voor de ontwikkeling van Indië. Men maakte van den verkiezingsstrijd een rassenstrijd.

Nog wijdde spreker een enkel woord aan de exorbitante rechten. Indien aan die rechten behoefte bestond, moest de bevoegdheid tot uitoefening daarvan worden toegekend aan de rechterlijke macht.

Ten slotte kwam spreker tot de vraag, die den Minister misschien het meest zou interessseeren, of het wetsontwerp al dan niet moest worden aangenomen. Voor hem en zijne fractiegenooten wilde hij wel antwoorden, dat het ontwerp, zooals het daar lag, naar hunne meening niet behoefde te worden aangenomen. Wanneer de Minister een beroep zou doen op de aanneming in den Volksraad, zou spreker dat beroep moeten wraken. Het ontwerp zag er op menig punt toen geheel anders uit. Spreker achtte het volstrekt niet uitgesloten, dat het in den huidigen vorm door den Volksraad verworpen zou zijn.

De Heer Albarda wilde evenwel op het oogenblik nog niet zeggen, hoe hij, wanneer men tot de eindstemming werd geroepen, zijn stem zou uitbrengen en dit niet omdat hij een geheim daarvan wilde maken, maar omdat hij het nog niet kon zeggen. Dit zou afhangen van den inhoud, dien het wetsontwerp dan zou bezitten, na de behandeling in de Kamer. Anderzijds zou men — de verklaring kenschetste in groote mate de houding der partij — zich ook rekenschap geven van de beteekenis, die een stemming over het wetsontwerp ten slotte zou hebben. „Mocht" — verklaarde de woordvoerder der sociaal-democratische Kamerfractie — „bij de stemming over het wetsontwerp worden gestreefd naar een uitslag, die zou kunnen worden uitgelegd of moeten worden opgevat als een aanwijzing om Indië te onthalen op nog minder dan dit wetsontwerp brengt, dan zouden wij ons wel bedenken om aan dat streven onzen steun te geven. Degenen, die dit wetsontwerp van den reactionnairen kant uit wenschen te bestrijden, moeten zich dus niet blij maken met te rekenen op onzen steun."

Gerritzen.

Het lid van den Vrijheidsbond Mr. J. Gerritzen, door veeljarig verblijf in Indië en de uitoefening van belangrijke ambten aldaar alleszins geroepen tot deelneming aan de gedachtenwisseling,

trad vervolgens als spreker op [1]). Het wetsontwerp betreffende de herziening van het Indisch Regeeringsreglement had, naar hij vooropstelde, vooral in den laatsten tijd nogal sterk de publieke aandacht getrokken en veel critiek uitgelokt. Men kon de critici in twee kampen verdeelen: aan de eene zijde degenen, die het ingediende ontwerp volstrekt afkeurden, aan den anderen kant zij, die het ontwerp wel acceptabel vonden, mits op enkele punten wijzingen werden aangebracht. Die gewenscht geachte wijzigingen betroffen voornamelijk de samenstelling van den Volksraad en het instituut van den Wetgevenden Raad.

Bij het lezen van de bij vele zijden op het wetsontwerp uitgeoefende critiek was spreker sterk getroffen door het gemis van bijval en dit verschijnsel schreef hij toe aan het ontbreken van een leidend beginsel. De Memorie van Toelichting was z.i. uitermate poover wat aanging de uiteenzetting van de strekking van het ontwerp. De zinsnede: „Door deze herziening zal een nieuwe schrede worden gezet in de richting van vorming eener eigen machtssfeer van Indië" mocht aanleiding geven tot de gevolgtrekking, dat de vorming van een eigen machtssfeer van Indië door de Regeering wenschelijk werd geacht, dat zij daarnaar streefde. Maar bij dit belangrijke punt rezen al dadelijk de vragen: hoe stelt de Regeering zich die vorming voor en in welke richting meende zij het streven naar een eigen machtssfeer te moeten bevorderen? Over deze vragen bewaarde de Memorie van Toelichting een volkomen stilzwijgen.

Toch was het van eminent belang te weten, hoe de Regeering daarover dacht. De feitelijke toestand was deze, dat de talrijke Inlandsche volken in Indië worden samengehouden uitsluitend door het Nederlandsch gezag. Wanneer men nu sprak over vorming van een eigen machtssfeer van Nederlandsch-Indië, dan was de eerste vraag die rees, wèlke positie bij die ontwikkeling van een eigen machtssfeer het Nederlandsch gezag diende in te nemen. En verder, of dat streven al dan niet gepaard moest gaan met een geleidelijke vermindering van het Nederlandsch gezag. Mochten bedoeld zijn verzwakking van dat gezag en een geleidelijk streven naar een geheel losmaken van dien band dan zou dit — betoogde spreker — in strijd zijn met de artikelen 1

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1469–1472.

en 60, lid 1, van de Grondwet, welke van de gedachte uitgingen, dat de band tusschen Nederland en Indië een blijvende zou zijn. Het streven naar een eigen machtssfeer voor Indië mocht dus niet daarop gericht zijn.

Nu zweeg de Memorie van Toelichting daarover in alle talen en dit zwijgen had in verschillende kringen groote ongerustheid verwekt, te meer omdat verscheidene bepalingen verzwakking van den band tot Nederland tengevolge moesten hebben.

De Heer Gerritzen betwijfelde overigens of de herziening van het Regeeringsreglement tot de vorming in Indië van een eigen machtssfeer zou kunnen bijdragen. Wilde Indië die hebben, dan moest het haar verwerven uit eigen kracht. Gesteld eens, dat Nederland er toe mocht besluiten, zijne handen van Indië af te trekken, dan zouden de volken daar uiteenvallen en ook het economisch peil zou dalen omdat Indië buitenlandsch kapitaal en buitenlandsche werkkrachten strikt noodig had, zelfs voor de instandhouding van het bestaande. Een terugtrekken van het Nederlandsch Gezag zou beteekenen, dat een andere mogendheid de plaats daarvan zou innemen.

Zonder vreemd gezag kon Indië in afzienbaren tijd het niet stellen en met het oog op de zeer vele goede resultaten van onze gezagsuitoefening bestond er geen reden voor vervanging door een ander vreemd gezag.

Zeker echter zou voortdurend gestreefd moeten worden naar bevordering van de economische onafhankelijkheid van Nederlandsch-Indië. Daartoe evenwel kon het onderhavige wetsontwerp niets bijdragen en hieruit verklaarde spreker het, dat ook zij, die geen scherp afwijzende houding daartegenover aannamen, er zoo onverschillig tegenover stonden. Wilde men de millioenen tellende volken van Indië geleidelijk leeren op eigen beenen te staan, dan zou men ons bestuursstelsel moeten wijzigen. Met de in uitvoering zijnde bestuurshervorming alleen kwam men er niet en daarom voelde spreker veel voor het in de pers van verschillende zijden tot uiting gekomen denkbeeld tot benoeming van een Staatscommissie, die advies zou uitbrengen over de wijze, waarop voor Indië de bestuurshervorming zou moeten worden tot stand gebracht.

Nog even terugkomend op de bezwaren, die naar het inzien van den spreker in het wetsontwerp gelegen waren en die betrek-

king hadden op de banden, die Indië aan Nederland verbonden, bracht hij in herinnering hoe de Heer Albarda had gewezen op artikel 61, lid 2, der Grondwet, dat voorschreef: de inwendige belangen worden ter regeling overgelaten aan de in Indië gevestigde organen. Hoewel hij absoluut voorstander was van eene royale en loyale toepassing van dat artikel, viel het niet te ontkennen, dat het begrip: „inwendige aangelegenheden" uiterst moeilijk te definieeren viel. En nu waren door de eeuwenlange aanraking de belangen van Nederland en van Indië in vele gevallen ineengevloeid. Ook raakte de regeling van zoogenaamde inwendige zaken dikwijls ook buitenlandsche belangen. Het was om die reden, dat bij de regeling der inwendige aangelegenheden, die volgens het wetsontwerp overgelaten zouden worden aan den Gouverneur-Generaal en den Volksraad, althans een der factoren van wetgeving, de Gouverneur-Generaal, in alle opzichten de vertegenwoordiger behoorde te zijn van de Nederlandsche Regeering. Nu was de verhouding van den Gouverneur-Generaal tot de Kroon vrij vaag in het ontwerp geregeld. Een verduidelijking daarvan was in het wetsvoorstel absoluut noodig. Op dit punt zou spreker echter niet verder ingaan omdat, als hij goed ingelicht was, een van zijne collega's het nader zou toelichten.

Een volgend onderwerp betrof de samenstelling van den Volksraad. Terwijl in het Voorloopig Verslag er reeds op gewezen was en het ook niet was tegengesproken, dat het Nederlandsche element in Indië eigenlijk het cement was, dat alles bijeenhoudt, had het verschillenden en ook spreker getroffen, dat de plaats, daaraan toegekend in den Volksraad, niet een overwegende was, namelijk vijf twaalfde van het aantal zetels. Dit was een anomalie. Op de opmerkingen dienaangaande had de Regeering niet anders geantwoord dan dat op het oogenblik de Volksraad reeds voor bijna de helft uit inheemschen bestond en men hun aantal dus moeilijk kon terugbrengen. Spreker achtte met het oog op de vergroote bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college dit zeer wel mogelijk. Zelfs oordeelde hij het tegenover de Inheemschen niet billijk hun een taak op de schouders te leggen, waarvoor zij vooralsnog zeker niet berekend waren.

Thans komend op den Wetgevenden Raad, achtte hij die instelling geen gelukkige vinding. Men splitste daardoor de leden van den Volksraad in een eerste en een tweede klasse. Maar boven-

dien, wie zou men krijgen als leden van den Wetgevenden Raad? Zooals de Heer Hulshoff Pol, Oud-lid van den Raad van Indië, terecht had opgemerkt, mindere krachten, die voor hun eigenlijk ambt gemist konden worden. Dit was het groote bezwaar tegen het denkbeeld.

Ook de wijze van behandeling van de begrooting had sprekers sympathie niet, omdat zij er toe zou leiden, dat de belangstelling van het Nederlandsche Parlement in de Indische zaken hoe langer hoe minder zou worden. Verder kreeg men de anomalie, dat wanneer er verschillen rezen tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad omtrent de vaststelling van de begrooting, de Staten-Generaal als arbiter werden geroepen, die men eerst kunstmatig van de Indische zaken verre hield. Spreker vroeg zich af: waarom deze wijze van behandeling?" De behandeling zooals die tot dusver geschiedt" — verklaarde spreker, daarbij een duidelijken blik gevend in zijne algemeene stemming ten aanzien van de herziening der Indische Staatsinrichting — „heeft nooit het minste bezwaar opgeleverd. Er is hier in de Tweede Kamer heusch geen overbodig gebruik gemaakt van het recht van amendement; slechts een enkele maal kwam dat voor. Wat is er dan tegen, diezelfde wijze van behandeling te behouden?"

„Ik geloof dus, Mijnheer de Voorzitter" — luidde de conclusie, waarmede de Heer Gerritzen zijne rede besloot — dat het wetsontwerp, zooals het hier ligt, wel acceptabel is, mits belangrijke wijzigingen worden aangebracht in die bepalingen, welke speciaal betreffen de verhouding van den Gouverneur-Generaal tot de Kroon, de samenstelling van den Volksraad en de wijze van behandeling der begrooting."

§ 5. VERGADERING VAN WOENSDAG 18 FEBRUARI 1925

Rutgers van Rozenburg.

De algemeene beraadslagingen van den volgenden dag werden geopend door eene beschouwing van het Kamerlid der Christelijk-Historische fractie Dr. Rutger van Rozenburg [1]) nopens de grondgedachte der wetsvoorstellen. „Met dit wetsontwerp" — betoogde die afgevaardigde — „bevinden wij ons op een tweesprong". De gewijzigde Grondwetsartikelen eischten toekenning

[1]) Handelingen a.v., blz. 1475–1478.

van autonomie en zelfbestuur aan Indië. Zou dit nu geschieden langs de historische lijn, van onder op, door opvoeding van de Indische bevolking tot het Staatsburgerschap, door politieke scholing in de kleinere publiekrechtelijke gemeenschappen om aldus in de toekomst misschien te komen tot een federatieve gemeenschap, of zou men van boven af een politieke eenheid aan Indië opleggen naar een schema, dat voor Europeesche verhoudingen geschikt was?

Met miskenning van de waarheid, dat in de trias: politieke, economische en cultureele eenheid, de politieke eenheid de resultante was van de beide andere termen, begon men met den Volksraad te maken tot het machtscentrum van Indië en daaraan toe te kennen, in beginsel althans, wetgeving en budgetrecht. Zag spreker juist, dan had de Minister ontkend, dat, met het oog op de Grondwet, het mogelijk was een anderen weg in te slaan.

Nu de Volksraad er eenmaal was, kon hij natuurlijk niet meer worden afgeschaft. Dit beteekende, volgens spreker, echter niet, dat men dien weg nu ook tot het einde toe moest bewandelen. Integendeel moest de Volksraad ook in de toekomst een adviseerend college blijven en dit „volgens artikel 61 van de Grondwet", — hetzelfde artikel, dat juist als uitgangspunt tot het omgekeerde werd aangemerkt. De eerste alinea van dat artikel eischte — aldus sprekers zienswijze — dat over de wetsontwerpen de Volksraad werd gehoord en alinea 2 eischte overlating van de regeling van inwendige aangelegenheden aan in Indië gevestigde organen. Het feit echter, dat, in tegenstelling met het eerste lid, het tweede lid niet van „vertegenwoordigende" organen sprak [1]), dat feit zou, naar de interpretatie van het Kamerlid, veeleer aanleiding geven tot de tegenovergestelde opvatting, nl. dat de Grondwet met het overlaten van de inwendige aangelegenheden aan in Indië gevestigde organen een andere uitwerking bedoelde.

Ook met 's Ministers uitlegging van artikel 60, alinea 2, dat de verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën, wat aanging de uitoefening in Indië van het „algemeen bestuur", zich in het algemeen niet verder uitstrekte dan tot het uitoefenen

---

[1]) De woordvoerder verloor uit het oog, dat men, uitsluitend bij Nederlandsch-Indië blijvend, in het tweede lid te doen had, naast den Volksraad, met den Gouverneur-Generaal, die kwalijk als een „vertegenwoordigend" orgaan was aan te merken.

van „toezicht" op het bestuur van den Landvoogd, kon spreker zich niet vereenigen.

De Minister vergeleek voorts de positie van den Gouverneur-Generaal met die van een Burgemeester en zeide, dat wanneer de Landvoogd in de groote bestuurslijnen afweek van die, welke de Regeering noodig achtte, de Minister daartegen moest opkomen en wanneer geen overeenstemming werd bereikt, eventueel het ontslag van den Gouverneur-Generaal zou moeten uitlokken. Men moest zich de beteekenis van zulk een ontslag goed indenken. Daargelaten nu, of de vergelijking met de positie van een Burgemeester juist was, vroeg spreker zich af, welke storm in ons land zou opsteken wanneer een Minister, op grond dat hij het oneens was met het beleid van een Burgemeester, zeg van Amsterdam, dien Burgemeester ontsloeg. En de positie van den Gouverneur-Generaal was toch nog wel een andere.

Zich verder verdiepend in de mogelijkheid, in een zoodanig geval, van scherpe conflicten met Indië, die tot noodlottige gevolgen zouden kunnen leiden, concludeerde spreker, dat zulk een ontslag practisch onmogelijk was en betoogde hij, dat „wil men dus de Rijksgedachte, die is neergelegd in art. 1 van de Grondwet waarborgen, het eisch van Staatsbeleid was om te trachten, bij de ontwikkeling van de verhoudingen tusschen Nederland en Indië tusschen het Nederlandsche gezag en de inlandsche(?) auto iteiten conflicten zooveel mogelijk te voorkomen of zooveel mogelijk uit te sluiten. „In plaats echter van dien wenk te betrachten, zouden volgens spreker „uit dit ontwerp steeds conflicten komen, werden in sommige gevallen conflicten als het ware uitgelokt."

Om conflicten te voorkomen, was het derhalve noodzakelijk het beleid van den Gouverneur-Generaal „te binden" aan de bevelen van den Opperbestuurder, in wiens naam hij het algemeen bestuur uitoefent. De Minister evenwel — verklaarde spreker — had de zienswijze uitgesproken, dat ten aanzien van al hetgeen op bestuursterrein niet bij Grondwet of wet aan de Kroon was voorbehouden, door Deze voortaan slechts een controleerende macht kon worden uitgeoefend en dat besturen door het middel van bevelen daardoor te dien aanzien was uitgesloten. De verklaring evenwel in het tweede lid van artikel 60 der Grondwet, dat het algemeen bestuur door den Gouverneur-Generaal

„in naam des Konings" wordt uitgeoefend, beteekende „zeer zeker" een aanwijzing aan den Koning om in dat bestuur niet onnoodig in te grijpen. Dat echter die alinea zou beteekenen „dat de Gouverneur-Generaal, zoolang hij in functie is, volkomen onafhankelijk is van de Kroon", was een zoo krasse interpretatie, dat zij eenig nader bewijs behoefde.

Steeds verder zich verdiepend in de staatsrechtelijke puzzle, die spreker noodeloos had opgezet, wees hij alsnog er op, dat de Minister in zijn ontwerp zelf ook eenigszins in strijd kwam met zijn eigen interpretatie. Anders kon spreker niet verklaren de beteekenis van artikel 5 van het ontwerp, waar de Gouverneur-Generaal zweert, dat hij den Koning gehoorzaam en trouw zal zijn, terwijl in artikel 19 *f* de Gouverneur-Generaal bedreigd werd met straf, wanneer hij nalaat uitvoering te geven aan de Koninklijke besluiten en beschikkingen.

De Grondwet dwong naar sprekers inzien niet tot de interpretatie van den Minister, maar was soepel genoeg en liet den wetgever vrij, zelfbestuur en autonomie te regelen op de wijze, die hem goeddacht. Een Grondwettelijk bezwaar tegen het inslaan van een anderen weg bestond beslist niet. Na voorts opnieuw zich te hebben gekeerd tegen het feit, dat bij blijvend verschil met het Opperbestuur omtrent cardinale punten van bestuur, in het uiterste geval alleen het middel van ontslag van den Landvoogd een oplossing kan brengen, wees de Heer Rutgers van Rozenburg — die ook nu weer naliet een andere afdoende sanctie aan te wijzen, eene sanctie, die, naar hij wenschte, bovendien elke mogelijkheid van verdere conflicten uitsloot — alsnog op het bezwaar, dat de parlementaire verantwoordelijkheid van den Minister tamelijk wel uitgeschakeld werd. Wanneer in het Parlement geïnterpelleerd werd over de lijnen van het bestuursbeleid in Indië, kon de Minister zeggen: „de Gouverneur-Generaal heeft zich niet aan mijne instructies en bevelen gestoord, ik kan er niets aan doen; ik kan alleen mijn toevlucht nemen tot het ultimum remedium van ontslag en uit den aard der zaak is dat een middel, dat niet gemakkelijk kan worden toegepast."

Hoe de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging op zulk een antwoord zou reageeren en welke andere oplossing dan terugroeping, wanneer de ernst der zaak tot handelen dwong, aan die Vertegenwoordiging voor oogen zou kunnen staan, was een vraag,

die spreker wederom buiten den kring zijner beschouwingen liet.

Een tweede „inbreuk op de Rijkseenheid" werd gemaakt, naar zijn oordeel, door de wijze, waarop aan den Volksraad wetgevende macht werd toegekend.

Volgens de Grondwet moest de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië aan aldaar gevestigde organen worden overgelaten. Daartegen kon op zichzelf geen bezwaar bestaan, maar zooals de voorgestelde bepalingen, speciaal artikel 54, luidden. kon de Volksraad aïle onderwerpen, ook die, welke van imperialen aard waren, aan zich trekken. Nu waren wel allerlei remmen aangelegd in den vorm van een recht van veto van den Gouverneur-Generaal, van een recht van schorsing door de Kroon en een recht van vernietiging van ordonnanties door de wetgevende macht. Maar het schrikbeeld voor spreker: het gevaar voor conflicten en voor ontstemming tegen Nederland en de Rijkseenheid, deed ook dan weer zich voor en de eerste eisch, dien men aan de wet op de Staatsinrichting van Indië mocht stellen, was, conflicten zooveel mogelijk te voorkomen of uit te sluiten. Ook in het aan den Volksraad toegekende budgetrecht zocht het wetsontwerp de kracht van het Nederlandsch gezag uitsluitend in repressie in plaats van in preventie.

Het behoefde geen betoog — verklaarde spreker — dat zulk een gezag op zijn laatste beenen liep. Werd het ontwerp wet, dan zou de strijd voor de staatkundige ontwikkeling van Indië in de toekomst uitsluitend bestaan in een strijd om uitbreiding van het kiesrecht voor den Volksraad en uitbreiding der bevoegdheden van dien Raad.

Naar welken kant men ook zag, overal stuitte men op ontevredenheid en scherpe kritiek. Ook het denkbeeld van den Wetgevenden Raad werd van alle kanten veroordeeld en wanneer de voorteekenen spreker niet bedrogen, bestond er groote kans dat die instelling uit het ontwerp zou worden gelicht. Maar dan was, volgens de eigen woorden van den Minister, de hervorming als mislukt te beschouwen en zou voor dezen niet veel anders overblijven dan het wetsontwerp in te trekken. Spreker zou met groote belangstelling de verdere beschouwingen en het antwoord van den Minister afwachten, maar met den Heer Albarda kon hij, zij het niet op dezelfde gronden, verklaren, dat het ontwerp, zooals het daar lag, voor hem onaannemelijk was, terwijl het

vermoedelijk als de Heer Albarda bevredigd werd, voor hem nog meer onaannemelijk zou zijn.

Dresselhuys. De leider van den Vrijheidsbond, Mr. Dresselhuys, die elders reeds critiek had uitgeoefend, verklaarde zich meer te zullen bewegen op het terrein van den opzet en de staatkundige gevolgen van het wetsontwerp [1]). Met beloften, die in 1918 zouden zijn gedaan, liet hij zich niet in. Men had het ontwerp te bezien uit het oogpunt van wat in deze het algemeen belang was, zooals men dit thans kon beoordeelen. En nu stond het voor spreker vast, dat de Grondwetgever aan den wetgever bepaalde plichten had opgelegd. De Grondwetgever was tot de overtuiging gekomen, dat Indië meer rijp was geworden voor autonomie en zelfbestuur en de wetgever zou zich geheel daarnaar hebben te gedragen. Of echter het ontwerp dit deed op de juiste wijze en of het Rijksbelang niet daardoor zou worden geschaad, zou uit den aard der zaak eerst kunnen worden beoordeeld bij de behandeling van de artikelen en de ingediende amendementen.

Eenigermate in aansluiting aan de rede van den vorigen spreker zou de Heer Dresselhuys het ontwerp nog even willen bezien van de wetstechnische zijde en dan zou hij willen verklaren, dat hij als proeve van wezenlijk organische wetgeving het ontwerp niet bewonderen kon. Er zat z.i. niet een genoegzaam logische bouw in, om, zooals de Thorbeckiaansche wetten indertijd deden, eenige ijzeren beginselen vast te stellen, waardoor vanzelf de lijnen voor het oplossen van komende conflicten werden getrokken [2]).

Na een beroep op de bij de behandeling van de Grondwetsherziening door hem geopperde bedenkingen aangaande de be-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1478–1483.

[2]) Met zoovele andere beoordeelaars van de voorstellen verloor de Heer Dresselhuys uit het oog, dat het hier niet, als bij de bedoelde Thorbeckiaansche wetten, betrof een effen veld, voor het trekken van zuivere lijnen aanstonds zich leenend. Vergelijkingen met hetgeen in dit opzicht voor Nederland mogelijk was en tot stand gebracht is, stuiten in alle richtingen op het niet te verhelen feit der koloniale verhouding, die den regelaar van de Indische Staatsinrichting allerlei hinderpalen van politieken en anderen aard in den weg legt, welke tot schikkingen en tot afwijking van de zuivere lijn dwingen. Aan de hinderlijke consequenties van dat feit zouden, hadden zij zich op Indisch terrein bewogen, ook Thorbecke niet, noch welke andere sommiteit op wetgevend gebied zijn ontkomen. Die belemmeringen vinden hun oorsprong in den onzuiveren gezagsvorm zelven, die zuiverheid van lijnen in regelingen als deze in velerlei opzichten onbestaanbaar maakt.

grippen: „opperbestuur" en: „algemeen bestuur" en een niet geheel juist uitgewerkte beschouwing ten aanzien van de begrootingswetgeving, verklaarde de Heer Dresselhuys zijn stem over het wetsontwerp niet te kunnen bepalen, indien hij niet omtrent de hoofdvragen een duidelijk antwoord had gekregen.

Allereerst kwam spreker dan aan het punt, ook reeds door den Heer Rutgers van Rozenburg besproken: de verhouding tusschen Gouverneur-Generaal en Kroon en Minister, of liever, de verhouding tusschen het Indisch bestuursbeleid eenerzijds, via den Minister van Koloniën, tegenover het critiekrecht der Tweede Kamer in het licht der ministerieele verantwoordelijkheid. Bleef men daaromtrent in twijfel, dan zou voor uitstel en hiermede behandeling hetzij wederom in den vorm van afdeelingsonderzoek, hetzij wellicht zelfs door een Staatscommissie veel te zeggen zijn.

Op grond van uitspraken ter zake in de gedrukte bescheiden concludeerde spreker, dat de Minister afwijzend stond ten aanzien van verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal jegens de Kroon. Hiertegenover stelde hij de verklaring van den Minister van Binnenlandsche Zaken bij de behandeling der Grondwet, luidens welke die Staatsman de zienswijze was toegedaan, dat het wel niet geheel te vermijden zou zijn, dat de Minister van Koloniën aan de hooggeplaatsten in de koloniën instructies mag geven. „Hoe toch" — zeide de Minister Ruys de Beerenbrouck — „zou hij anders op verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal aanspraak kunnen maken en die kunnen dragen? Gelijk het tot dusverre steeds is verstaan, zal de Minister bij het handhaven van zijne staatsrechtelijke positie tegenover de Landvoogden wel altijd met grooten tact moeten te werk gaan. In ieder geval, wanneer men de ministeriëele verantwoordelijkheid ook wenscht voor het bestuur van onze overzeesche gewesten, is, geloof ik, een zoo zachte vingerwijzing niet misplaatst; niet alleen niet misplaatst, maar bepaald onvermijdelijk".

Hoe kon nu de verklaring worden gegeven — vroeg de Heer Dresselhuys — dat er geen sprake van was, dat de Minister bevelen kon geven aan den Gouverneur-Generaal en dat de verantwoordelijkheid van den Minister jegens de Staten-Generaal zich niet verder uitstrekte dan tot het latere repressieve toezicht

en de benoeming en handhaving van den Gouverneur-Generaal?

Opperbestuur, algemeen bestuur en bestuur waren drie koepels, als het ware boven elkaar, maar waarvan iedere koepel het geheele terrein overwelfde. De Kroon had, op klein en groot gebied, voor kleine en groote vragen, krachtens Haar recht van opperbestuur de bevoegdheid van ingrijpen. Had men dat niet, dan was het geheele opperbestuur waardeloos, zinledig en zonder beteekenis.

Niet alleen op grond van de historie en van de artikelen van Grondwet en wet zeide spreker, dat de Kroon de bevoegdheid moest hebben instructies, bevelen te geven aan den Gouverneur-Generaal. Als men die opvatting niet had, kon er eigenlijk van eenheid des Rijks geen sprake meer zijn noch ook, dat de Staten-Generaal, zooals de Grondwet eischte, een recht van medezeggenschap zouden hebben in het grootste deel des Rijks, in de Indische aangelegenheden.

Was de Gouverneur-Generaal wettelijk bekleed met de uiteindelijke regeermacht, zonder plicht tot verantwoordelijkheid, dan werd daarmede een absoluut Koningsschap bevestigd. „Stel eens" — voerde o.m. de Heer Dresselhuys aan in een meer in het bijzonder tegen den Heer Albarda gericht betoog — „dat de uitlegging van den Minister juist is, en dat.... de Minister zou antwoorden bij een interpellatie: Heeren, ik ben het met U eens, maar het is zoo ongelukkig, ik kan tegen den Gouverneur-Generaal niets doen; ik kan hem wel afzetten, maar er zijn vandaag nog geen termen voor. Verder heb ik alleen repressief toezicht, dus ik kan er mij niet mee bezighouden hoe hij handelen zal of niet."

Terecht elke gedachte verwerpend aan „verantwoordingsplicht" van den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad, stelde spreker intusschen het voorbehoud, dat natuurlijk te praten viel over de gedachten, besproken in 1921 en later, dat de band tusschen Nederland en Indië in zooverre vergemakkelijkt moest worden, dat men niet meer in Indië geregeerd werd van Den Haag uit, zooals vroeger de klacht was. Het stond vast, dat men steeds verder dien kant moest uitgaan en dat het de plicht van den Minister moest zijn, zooals deze zelf erkende, om met grooten tact meer en meer „het dagelijksch werk" te verplaatsen naar Indië.

De machtssfeer van den Gouverneur-Generaal moest automatisch, door verplaatsing der wetgeving naar Indië, zeer vergroot worden en dan sprak het vanzelf, dat de eigen competentie van den Landvoogd won. Maar daaruit te concludeeren, dat de Gouverneur-Generaal zou zijn „een losloopend orgaan, niet verantwoordelijk aan de Kroon en dus veilig voor de pijlen, die de Kamer hier op de Indische Regeering, op den Minister van Koloniën, zou kunnen afschieten", dat was een ander standpunt.

Dit was het hoofdpunt van hetgeen de Heer Dresselhuys wilde zeggen. Een ander begrip van beteekenis was ook voor hem de quaestie: wat beduidde de regelingsbevoegdheid der Indische organen ten aanzien van de „inwendige aangelegenheden"? Naar een zeer gezond begrip waren destijds hier bedoeld met inwendige aangelegenheden die aangelegenheden, die geen Rijksbelang betroffen. Dat onderscheid had de Minister echter verlaten; hij zeide: inwendige aangelegenheden zijn alle aangelegenheden, met uitzondering van die, welke de hoogere wetgever tot zich trekt [1]).

Had nu de Minister door die enkele verklaring een rechtsbegrip kunnen scheppen? Stond daardoor het begrip voortaan vast en zou de rechter hierover later kunnen oordeelen? Welke zou de competente toetsingsmacht zijn of ontbrak die geheel? In elk geval betreurde spreker dit en hij wees op enkele punten, die stellig Rijksbelangen waren en vroeg of de ordonnantie-wetgever die vrijelijk zou kunnen regelen. Ook hier scheen verbetering van de techniek hem een juiste eisch.

Ten slotte, als laatste vraag, zou spreker willen aandringen op een meer klaren wijn in het uiteraard nog hinkende parlementaire stelsel, dat door het wetsontwerp zou worden ingevoerd. Dat men voor Indië nog geen Parlement zoude hebben en zou mogen hebben, was duidelijk. Toch werden zeer gewichtige parlementaire rechten gegeven. In theorie was door het wetsvoorstel reeds een eigenlijk Parlement benaderd. Men kon wel zeggen: de Gouverneur-Generaal heeft het uiteindelijk recht om alles te casseeren, hij behoeft niet mede te werken. Maar dat kon in de toe-

---

[1]) Inderdaad had de Minister dit niet gezegd. De Minister had voor de practijk der zaak zich geheel gehouden aan de gedragslijn ,die door den Nederlandschen wetgever sinds lang met betrekking tot de provinciën en de gemeenten aldaar ten aanzien van het begrip: „huishoudelijke aangelegenheden" was aanvaard.

komst wel theorie blijken. Immers in Nederland had de Kroon hetzelfde recht, maar de ontwikkeling van het parlementaire stelsel hier had het mogelijk gemaakt, dat de Kroon die rechten alleen in zeer stringente gevallen zou kunnen uitoefenen. Daarom scheen het spreker noodzakelijk, dat aan den anderen kant die behoorlijke contrôlemiddelen werden gegeven, welke bij de uitoefening van parlementaire rechten noodig zijn. Hij zou over dit punt niet verder spreken, omdat het uiteraard ter sprake zou komen bij een door hem ingediend amendement op artikel 35bis. Alleen zou ook hij willen vragen, of het op dit moment niet gewenscht was, de positie van de Departementshoofden in Indië te versterken en dezen meer als buffers te plaatsen tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad. Nu kwam het spreker aanvankelijk voor, dat de Minister juist het omgekeerde bedoelde. Wanneer hij las, dat op het oogenblik de Koning de taak bepaalde van de Departementshoofden, terwijl het ontwerp dit alles wilde overlaten aan eene instructie van den Gouverneur-Generaal, dan vroeg spreker of dit niet een terugtred was.

Ook hij verklaarde ten slotte zijn stem over het wetsontwerp voorloopig nog niet te kunnen bepalen en zich volmaakt te kunnen verplaatsen in de gedachte van den Heer Albarda, die zeide, dat de vraag of het wetsontwerp voor hem aannemelijk was, afhankelijk zou zijn van het lot der amendementen. Maar boven elk amendement moest het voor den Heer Dresselhuys vaststaan, dat men niet zou verliezen het recht van contrôle op den Minister van Koloniën en via dezen op de Indische Regeering.

Oud. De daarop volgende spreker was het vrijzinnig-democratisch Kamerlid Mr. Oud [1]), die met enkele opmerkingen wenschte te beginnen omtrent den vorm, waarin de herziening aan de Kamer was voorgelegd. Spreker kon dit betrekkelijk kort doen, omdat de Heer Albarda reeds het een en ander daarover had gezegd en hij zich in het algemeen daarbij kon aansluiten. Hij betreurde het met genoemd Kamerlid, dat niet een voorstel tot een nieuwe wet op de Indische Staatsinrichting was aangeboden en durfde wel zoo ver te gaan met te zeggen, dat wat men vóór zich had liggen niet alleen met den geest, maar ook met de letter van de

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1483–1489.

nieuwe Grondwettelijke bepaling in strijd was, die wenschte, „dat bij de wet (werd) geregeld de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië maar dat overigens de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië werden overgelaten aan de aldaar gevestigde organisaties, behalve wanneer de wetgever bepaalde onderwerpen aan zich (had) getrokken". Nu kwamen uit den aard der zaak in het Regeeringsreglement van 1854 allerlei zaken voor, die in een „Staatsinrichting" niet thuis behoorden. Dit was geheel begrijpelijk, want dat „Regeeringsreglement" was eenvoudig een regeling van het beleid der Regeering in Nederland, gemaakt in een tijd toen men aan zelfbestuur in Indië nog niet dacht. Dientengevolge kwamen allerlei zaken in dat reglement voor, die betrekking hadden op inwendige aangelegenheden en nu geregeld zouden moeten worden door de organen in Indië zelf en al deze bepalingen zouden thans uit de nieuwe wet op de Staatsinrichting gelicht moeten worden, want anders kon men die bepalingen niet wijzigen; dan behoorden zij tot de regelingen, die de Nederlandsche wetgever aan zich had getrokken [1]).

Wat de herziening zelve betrof, zou het den Minister in sterke mate hebben getroffen, dat men van alle zijden over de voorgestelde herziening onbevredigd was.

Onder duidelijk herkenbaren invloed van de zijde, die in het onderwerpelijk vraagstuk van den aanvang af inzonderheid in de vrijzinnig-democratische partij en hare organen steun had gevonden, trad de Heer Oud vervolgens in een breed opgezette bestrijding van een artikel van een der aanstaande hoogleeraren aan de destijds te openen Indologische opleiding aan de Rijksuniversiteit te Utrecht in de „Economisch Statistische Berichten", met, daaraan gepaard, een pleidooi tegen zekere, uit de Kamer zelve voortgekomen, beschouwingen met betrekking tot den geest van de Leidsche hoogeschool en tegen de kapitalistische oogmerken op Indisch terrein van enkele zijner medeleden.

---

[1]) Voorzoover dergelijke bepalingen in de voorgestelde herziening behouden waren, was dit inderdaad het geval. Dit echter niet in strijd met, maar overeenkomstig artikel 61 der Grondwet. De tegenstelling, door den Heer Oud gemaakt tusschen het Regeeringsreglement van 1854 en de nieuwe Wet op de Staatsinrichting van Indië, was in haar geheel minder reëel, evenals die tusschen het begrip: „Staatsinrichting" en het begrip: „inwendige aangelegenheden." Overigens ligt het voor de hand, dat wanneer bedoeld wordt een of meer der aangelegenheden van dien aard aan nadere regeling in Indië over te laten, de Wet op de Staatsinrichting met dit voornemen in overeenstemming moet worden gebracht.

Vervolgens wenschte spreker een paar opmerkingen te maken over een belangrijk punt, ook reeds door den Heer Dresselhuys besproken, en wel over de beteekenis van het woord: „opperbestuur" in de Grondwet. Hij wilde daarbij uitsluitend rekening houden met hetgeen, waarover in de Kamer was gestemd, namelijk den tekst van de artikelen.

Spreker was van meening, dat men de beteekenis van dat woord in artikel 60 der Grondwet moest vinden uit de tegenstelling tusschen de eerste en de tweede alinea van dat artikel, door vergelijking tusschen: „opperbestuur" en: „algemeen bestuur". Opperbestuur had de Koning, algemeen bestuur de Gouverneur-Generaal, tenzij bepaalde bevoegdheden aan den Koning waren voorbehouden. Hieruit volgde, dat wanneer de Koning algemeen bestuur uitoefende, hij dit alleen kon doen krachtens bepaalde bevoegdheden, die hem waren voorbehouden. De Grondwet onderstelde dus — terecht sprak de Heer Oud die gevolgtrekking uit — de mogelijkheid, dat de Koning te gelijk uitoefent opperbestuur in het algemeen en dat Hij daarnaast uitoefent algemeen bestuur ten aanzien van bepaalde aangelegenheden. Deze twee begrippen zoo tegenover elkander vergelijkend, kon voor spreker opperbestuur inderdaad niet hebben de beteekenis van besturen in den gewonen zin van het woord en had, naar zijne meening, de Heer Dresselhuys het dus niet bij het rechte eind, toen hij het min of meer belachelijk maakte, dat in „opperbestuur" niet het eigenlijke besturen zou zijn gelegen.

Misschien ware het — merkte spreker op — beter geweest wanneer men had gesproken van *„oppertoezicht"*, zooals bij het artikel over den Waterstaat in de Grondwet, maar uit de tegenstelling met het tweede lid bleek, dat niets anders bedoeld kon zijn dan het oppertoezicht. In dit opzicht ging spreker met den Minister accoord.

Wat volgde hieruit ten aanzien van de verhouding tusschen Minister en Gouverneur-Generaal? Daaruit volgde, dat inderdaad van het geven van bevelen aan den Gouverneur-Generaal in het nieuwe Grondwettelijke stelsel geen sprake kon zijn. Het algemeen bestuur zou dan niet meer berusten bij den Landvoogd; deze zou dan niets anders zijn dan mandataris van den Koning. Dat kon alleen voor enkele bepaalde bevoegdheden van

algemeen bestuur, als zoodanig aan den Koning voorbehouden. Men kon in de wet zetten: die en die bevoegdheden behoudt de Koning zich voor, maar men mocht niet gaan werken, zooals de Heer Dresselhuys wilde, met bevelen over de geheele linie, want dan ging men lijnrecht in tegen de woorden van de Grondwet.

Nu kwam echter het zonderlinge, dat bevelen toch mogelijk zouden zijn, wanneer de Gouverneur-Generaal weigerde om bestuursbeslissingen, die de Regeering in Nederland niet juist vond, in te trekken. Daarmede ging dan volgens spreker de Regeering zitten op den stoel van het algemeen bestuur en had men dus te doen met een door de Grondwet niet toegelaten vorm [1]).

Men had dit punt, naar het spreker voorkwam, anders moeten opzetten. Toen in het Voorloopig Verslag opmerkingen waren gemaakt over de positie van den Gouverneur-Generaal en er leden waren geweest, die dezen hadden vergeleken bij een Commissaris des Konings in eene provincie, had de Minister dit afgewezen en geantwoord, dat de positie van den Gouverneur-Generaal veel meer te vergelijken was met die van den Burgemeester van een Nederlandsche gemeente. Die opvatting achtte spreker volkomen juist, maar daarom bevreemdde het hem des te meer, dat de Minister daaruit niet getrokken had de ware conclusie, welke was, dat, evenals bij den Burgemeester in Nederland, de Regeering alleen bevelen kan geven op het stuk van het zoogenaamde „zelfbestuur" in den engeren zin van het woord, derhalve wanneer de Burgemeester geroepen wordt wetten en algemeene maatregelen van bestuur uit te voeren, terwijl op het stuk van de „autonomie" het geven van bevelen uitgesloten was.

Waarom liep deze zaak in Nederland goed? Om de eenvoudige reden, dat men had het correctief van het vernietigingsrecht, dat zich over de geheele linie uitstrekte zoowel ten aanzien van de algemeene verordeningen als van de gewone bijzondere besluiten. Waarom nu, was de vraag, die spreker bezig hield, had men voor

---

[1]) De voorafgegane uiteenzetting van de voorgestelde machtsverhoudingen had deze opmerking niet doen verwachten. Inderdaad had men — naar de zienswijze der Regeering — in het gesteld geval te doen met de logische consequentie van een *actief oppertoezicht* der Kroon. Een oppertoezicht, zonder macht tot feitelijk ingrijpen wanneer de omstandigheden dit eischen, zou in het stelsel geen zin hebben. Het eene was als zoodanig inhaerent aan, geenszins strijdig met, het andere, noch ook een inbreuk op het grondbegrip der machtsverdeeling.

Indië dat vernietigingsrecht beperkt tot ordonnantiën en de Regeeringsverordeningen en het niet uitgebreid ook tot de bestuursbesluiten. Naar sprekers meening had juist dit vernietigingsrecht het correctief moeten zijn, dat het mogelijk maakte de bevelen te missen [1]).

Ten aanzien van de positie van den Gouverneur-Generaal trad de Heer Oud daarna in eene bestrijding van den Heer Albarda die — in de dwaling verkeerend dat hij daarbij met een novum te doen had — zich gekeerd had tegen de bepaling, dat de Gouverneur-Generaal verantwoording schuldig is aan den Koning. Spreker betoogde de juistheid van die bepaling, in den zin van rekenschap geven van de daden, die de Gouverneur-Generaal zelfstandig heeft verricht, echter niet in dien van verantwoordelijkheid in de beteekenis van ondergeschiktheid.

De verhouding tusschen de Regeering en den Gouverneur-Generaal in het nieuwe stelsel zag hij het liefst zooals die van den Minister tot de Volksvertegenwoordiging, die wel het recht heeft 's Ministers beleid af te keuren en verdere samenwerking onmogelijk te verklaren, maar onder wier bevelen de Minister niet staat. Het element der gehoorzaamheid moest daarom ook uit den ambtseed van den Gouverneur-Generaal verdwijnen. In verband met een en ander kondigde spreker de indiening aan van amendementen, om aan den eenen kant te introduceeren de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van bestuursbesluiten en aan den anderen kant te schrappen de woorden: „en gehoorzaamheid" uit het eedsformulier.

Men behoefde dan ook niet in moeilijkheden te komen met den beruchten term: „in naam des Konings" in het artikel van de Grondwet. Want het was volgens spreker volkomen juist, wat de Heer Oppenheim en de zijnen in de „Proeve" zeiden, dat men in de practijk aan die woorden niets had, omdat men die ook in andere artikelen der Grondwet niet kon verklaren uit den tekst van de Grondwet zelf, maar omdat de verklaring lag in de geschiedenis der totstandkoming [2]).

[1]) Het gevaar van vergelijkingen, wanneer men niet ten volle zich rekenschap geeft van de verhoudingen, bleek ook in dit geval. Wat voor Nederland en de Nederlandsche gemeente zonder bezwaar of overwegend bezwaar toepassing kan vinden, zou voor de overzeesche gewesten in verband met de omstandigheden van bijzonderen aard en den aan toepassing aldaar van het vernietigingsrecht verbonden omslag tot ernstige verwikkelingen aanleiding kunnen geven.

[2]) Dat de meerderheid der Volksvertegenwoordiging over dit punt geheel anders

Overgaande tot de wetgevende bevoegdheid, de regeling van de inwendige aangelegenheden, bracht spreker in herinnering, dat de Heer Dresselhuys had gezegd: De Minister weet eigenlijk zelf niet wat inwendige aangelegenheden zijn, en dat die afgevaardigde de meening had uitgesproken, dat men verkeerd had gedaan met in de Grondwet dat begrip niet nauwkeuriger te omschrijven. Spreker zette het den Heer Dresselhuys dat te probeeren en het verwonderde hem te meer, dat deze dat verwijt had geuit, omdat die afgevaardigde in een ander verband van zijne rede een lofrede had gehouden op de wetgeving van Thorbecke, als een monumentaal stuk werk met ijzeren beginsels, terwijl men juist in die wetgeving ten aanzien van de bevoegdheden van gemeentebesturen en provinciën een soortgelijke uitspraak vond. Ook Professor Oppenheim, in zijn bekend werk over het Nederlandsche gemeenterecht, zette uiteen, dat er drie machtssferen waren boven elkaar: het Rijk, de provinciën en de gemeente, en dat ieder van de drie had zijn eigen terrein. Nu zeide hij: men kan niet zeggen, waar de grens ligt tusschen die verschillende bevoegdheden maar, voegde hij er aan toe, iemand moet het zeggen als het nijpt en degene, die het moet zeggen als het nijpt, is tegenover de gemeente en de provincie de Kroon, die ten slotte bepaalt, wànneer een provincie of een gemeente is gegaan buiten hare bevoegdheid.

Zoo zag spreker het ook voor Indië met de inwendige aangelegenheden en zoo liep de zaak eenvoudig, terwijl men, als men probeerde de inwendige aangelegenheden te omschrijven, er nooit kwam.

Iets anders echter was de wijze, waarop de regeling van de inwendige aangelegenheden aan de zelfstandige organen in Indië was overgelaten. Dit was een der punten van het wetsvoorstel, waartegen de Heer Oud het ernstigste bezwaar had, omdat bij gemis van overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad omtrent de vaststelling eener ordonnantie de eindbeslissing aan de Regeering in Nederland zou komen. Men kreeg nu de positie, dat de Minister aan den Gouverneur-Generaal opdraagt de indiening aan den Volksraad van eene bepaalde regeling en dat, wanneer de Volksraad niet wil medewerken, de

dacht dan de schrijvers der „Proeve", is hiervóór bij de bespreking van de openbare behandeling der Grondwetsherziening gebleken.

vaststelling in Nederland bij algemeenen maatregel van bestuur geschiedt. De Indische Herzieningscommissie daarentegen en de bewerkers van de „Proeve" hadden de oplossing gezocht in eene beslissing door den Nederlandschen wetgever en dit was naar sprekers meening vèr te verkiezen.

Het bezwaar van den Minister, dat die oplossing onpractisch zou zijn omdat dan allerlei kleinigheden bij de Staten-Generaal zouden komen, begreep spreker niet en het andere argument van den Minister, dat de Grondwet, sprekende in artikel 61, alinea 2, van: „bepaalde gevallen", in welke de regeling van inwendige aangelegenheden aan den Koning is voorbehouden, bepaaldelijk de bedoelde conflicten van wetgeving op het oog had, zoodat de zaak bereids grondwettelijk was uitgemaakt, aanvaardde spreker niet. In de Grondwet was regeling door den Nederlandschen wetgever voor die conflicten niet verboden. Kon men het daarbij niet zonder regeling doen, dan had men zeer nadrukkelijk het geval van het eerste lid van bovengenoemd artikel en was het op grond van het bestaan van die behoefte aan regeling integendeel juist de Rijkswetgever, aan wien de beslissing toekwam [1]).

Het volgende punt betrof den Volksraad. Over den Wetgevenden Raad zou de Heer Oud niet veel behoeven te zeggen: als hij goed had geluisterd, had nog niemand het daarvoor opgenomen. Alleen zou hij de bezwaren nog op één punt willen aanvullen. De Regeering had gezegd: de Volksraad kan de regeling aan zich houden, wanneer hij dat wil. Maar dat aan zich houden was maar in betrekkelijken zin juist, want, betoogde spreker, wien de voorgestelde gang van zaken blijkbaar niet geheel voor oogen stond, „ieder inkomend wetsontwerp gaat eerst naar den Wetgevenden Raad, een permanent college, en als de Volksraad niet in zitting bijeen is, is hij niet in de gelegenheid de regeling aan zich te houden."

Bij de besprekingen over den Wetgevenden Raad was verder de vraag opgekomen, wat men in de plaats daarvan zou moeten stellen om de bezwaren te ondervangen, voortkomende uit het

---

[1]) De practische zijde van de zaak liet spreker buiten beschouwing. Juist deze echter was het, die de oplossing had doen zoeken in invoeging, in het tweede lid van artikel 61, van de woorden: „voor bepaalde gevallen", welker bijzondere strekking uitdrukkelijk was bekend gesteld.

feit, dat men den Volksraad niet kon maken tot een permanent college. Spreker nu — pleitend wederom voor de denkbeelden van de Indische Herzieningscommissie en van de Commissie-Oppenheim — zou er op willen wijzen, dat deze de oplossing hadden gevonden voor spoedeischende gevallen in noodverordeningen, die naderhand aan den Volksraad ter goedkeuring zouden zijn voorgelegd, en voorts in een zich bepalen van den Volksraad tot regeling van de groote beginselen, met overlating van de uitwerking aan besluiten van het bestuur. Eene dergelijke regeling was heel wat beter dan de instelling van een Wetgevenden Raad, waaraan bovendien het gevaar verbonden was, dat het lidmaatschap daarvan een beroep zou zijn.

Wat aanging de samenstelling van den Volksraad had de Heer Gerritzen geklaagd over een te grooten invloed van de inheemsche elementen. Die klacht vond men terug in het Verslag der Kamer, waarin dien Raad van allerlei werd aangewreven. De Volksraad had geen oog voor de belangen van het Europeesch kapitaal. Een verkeerd beleid van het vertegenwoordigend lichaam kon zelfs tot ernstige moeilijkheden met andere mogendheden aanleiding geven. Maar, zeide spreker, die heele voorstelling van zaken miskende weer den inhoud van het wetsontwerp. Zijn grief was juist, dat de Volksraad niets te vertellen had. De Heer Gerritzen had verder gezegd, dat Indië alleen zelfstandig kon zijn, wanneer het zelf de intellectueele krachten en het kapitaal leverde. Maar werd daardoor niet miskend, wat het wetsontwerp wilde?

Met een enkel woord nog het kiesrecht voor den Volksraad aanroerend, verklaarde spreker zich een voorstander van geleidelijke uitbreiding van het kiezerskorps. Hij betreurde evenwel de splitsing van de kiezers in drie categorieën, wat hij een achteruitgang achtte. Ook hier beriep hij zich op het rapport der Herzieningscommissie.

Naar aanleiding van een door den Heer Dresselhuys ingediend amendement omtrent de mogelijkheid van ontbinding van den Volksraad, trad spreker verder in eene uitvoerige bestrijding, voor Indië, van het denkbeeld van een zoodanig recht.

Eindelijk was het de begrooting, die spreker nog een oogenblik bezig hield. Het leek hem een te vèr doorgevoerde inmenging van Nederland, wanneer de begrooting, vastgesteld door Gouver-

neur-Generaal en Volksraad in onderlinge overeenstemming, onder alle omstandigheden zou moeten ontvangen de goedkeuring van de wetgevende macht. Spreker vroeg zich af, waarom niet kon worden volstaan met een repressief toezicht en waarom men niet de Regeering de bevoegdheid zou kunnen geven, om bij de Kamer te komen met een wetsontwerp tot vernietiging van de vastgestelde begrooting, ingeval men dit noodig achtte. De Regeering had daartegen aangevoerd, dat artikel 62 van het voorgestelde wetsontwerp de vernietiging van de begrooting niet toestond, maar dit was toch het zonderlingste argument, dat spreker ooit had gehoord, Men was immers juist bezig met de behandeling van dat wetsontwerp en kon dus artikel 62 veranderen [1]).

Spreker vertrouwde, dat de Minister bereid zou zijn, op belangrijke punten aan zijne verlangens te gemoet te komen. Verder wachtte hij de behandeling van het wetsontwerp uit dat oogpunt met vertrouwen af en hoopte hij dat deze zoo zou zijn, dat er bij de eindstemming voor hem en zijne partijgenooten geen enkele aanleiding zou behoeven te bestaan om hun steun aan het wetsontwerp te onthouden.

Van Ravesteijn.

Laatste woordvoerder van den dag was het lid der communistische partij, Dr. van Ravesteijn [2]), die een enkel woord wilde spreken over de werkelijke sociale beteekenis van het wetsontwerp. Bij dat ontwerp ging het, volgens de meening van hen, communisten, om de voor de bezittende klasse buitengewoon moeilijke quaestie: hoe een regeling te scheppen, die voor de naaste toekomst de bestendiging waarborgde van de imperialistische overheersching van de bourgeoisie over de groote wingewesten, die zij in Indonesië bezit. Die bourgeoisie had in de gegeven omstandigheden zich genoodzaakt gezien, te trachten een Staatsregeling in het leven te roepen, die eenigermate te gemoet kwam aan de wenschen van Indonesische kringen naar iet wat meer zelfbestuur. In de wijze, waarop de wetsvoorstellen ontvangen waren, in de daarbij waargenomen aarzeling, open-

---

1) Inderdaad zou het argument der Regeering hoogst zonderling zijn geweest als het betrekking had gehad op artikel 62 van het in behandeling zijnde wetsvoorstel. Het hield evenwel verband met het gelijknamige artikel van de *Grondwet*, dat vernietiging niet anders kent dan voor verordeningen van *wetgeving*, waartoe de begrooting niet behoort.

2) Handelingen a.v., blz. 1489–1493.

baarde zich duidelijk de groote moeilijkheid, de puzzle, waarvoor men gesteld was.

Er was geen maatregel te denken, waardoor de drang naar emancipatie van de Indische massa's voor afzienbaren tijd kon worden bevredigd. Maar het probleem was bovendien nog moeilijker, omdat men in Indië te maken had met een buitengewoon sterken invloed van niet-Nederlandsch of vreemd kapitaal.

Waarom kwam men één voor één verklaren, dat het vanzelf sprak, dat men Indië geen parlement kon geven? Het sprak van zelf voor ieder, die niet kapitalistisch aangelegd was en de zaak onbevangen kon aanzien, dat een Javaansche boer precies evenveel competentie had om het algemeene geheime en gelijke kiesrecht uit te oefenen als de een of andere boer op de Veluwe of in Giethoorn.

De Volksraad was een soort surrogaat van een Parlement. In Britsch-Indië was men er niet in geslaagd een Parlement in het leven te roepen en spreker was er van overtuigd, dat men er nog veel minder in zou slagen in Nederlandsch-Indië.

Als men nu het wetsontwerp zag, dan moest men tot de conclusie komen, dat van de zijde der Regeering zelfs geen poging werd gedaan om dat schijnparlement, den Volksraad, wat op te poetsen; integendeel scheen men het nog in zijne rechten te willen beknotten. De communistische partij wenschte — aldus sprekers verklaring — in geen enkel opzicht mee te doen aan de poging om de Inlandsche intellectueelen en bezittende klasse door schijnhervormingen eenigermate te bevredigen.

Na alsnog op allerlei gebied zich uitgeput te hebben in grieven tegen het bestuursbeleid in Indië, besloot de Heer van Ravesteijn zijne rede met een beroep op het artikel van Prof. Snouck Hurgronje, getiteld „Vergeten Jubilés", in de Gids van October 1924, waarin deze hooggeleerde schrijver ten slotte tot de conclusie was gekomen, dat er in het bestuur van Nederland en van Indië in den tijd, verloopen sinds de feiten, waarover hij het had, sinds den opstand in „Banteng", in dat bestuur essentieël nog geen enkele wijziging was gekomen. Zoo stond het fundamenteel met de overheersching en met de Regeering in Indië geschapen en het onderhavig wetsontwerp, dat hoogstens een uiting was van een politiek van vrees voor hetgeen in de naaste toekomst in de door de bezittende klasse overheerschte deelen van Azië

zich zou voordoen, bracht in dat opzicht geen enkele verandering en kon dit ook niet doen.

§ 6. VERGADERING VAN DONDERDAG 19 FEBRUARI 1925

Van Boetzelaer van Dubbeldam.

Bij de voortzetting der algemeene beschouwingen op Donderdag 19 Februari kwam, als tweede spreker van de Christelijk-Historische partij, het eerst aan het woord, Dr. van Boetzelaer van Dubbeldam [1]).

Wijzende op de moeilijkheden van het vraagstuk, deelde deze afgevaardigde mede, dat zijne bezwaren in de eerste plaats golden de wijze, waarop de herziening aanhangig was gemaakt, nl. niet in den vorm van een nieuwe wetgeving maar in dien van een pasklaar maken van het oude Regeeringsreglement voor de nieuwe verhoudingen door wijziging alleen in zooverre als dat Reglement in strijd zou komen met de nieuwe Grondwetsartikelen [2]).

Wat volgens spreker vóór alle dingen noodig was, was een duidelijke afteekening van de lijn, langs welke de Regeering zich de verdere ontwikkeling van de verhouding Nederland-Indië dacht en daaromtrent liet de toelichting van het ontwerp den lezer geheel in het duister.

Dikwijls had men waardeering kunnen uitspreken voor het beleid van dezen Minister en voor hetgeen hij voor Indië had bereikt, maar voor de wijze, waarop hij deze uiterst moeilijke aangelegenheid tot eene oplossing wilde brengen, kon spreker geene bewondering hebben.

Wat den inhoud betrof, moest de kern van de voorgestelde wijzigingen naar zijn gevoelen gezocht worden in het brengen van medezeggenschap op wetgevend gebied van den Raad van Indië naar den Volksraad en meer in het bijzonder naar den Wetgevenden Raad. Spreker ontkende geenszins, dat ook andere hoogst belangrijke vraagstukken daarbij aan de orde waren, maar waar een van zijne partijgenooten en anderen daarbij uitvoerig hadden stilgestaan, meende hij die stilzwijgend te kunnen

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1495–1497.

[2]) De voorstelling was minder juist. Inderdaad was het de *Grondwet*, die gewijzigd was geworden om in de nieuwe wet op de Staatsinrichting van Indië te kunnen opnemen eene organisatie, als voor dat gebiedsdeel wenschelijk werd geoordeeld.

voorbijgaan en wilde hij dus zich beperken tot de wetgevende bevoegdheid van den Volksraad of den Wetgevenden Raad.

Aan den eenen kant was het denkbeeld van den Wetgevenden Raad zeker een trouvaille, want wanneer men nu eenmaal aan den Volksraad wetgevende bevoegdheid wilde toekennen, was dit vrijwel de eenige oplossing. Spreker vreesde, dat wanneer de volle Volksraad die bevoegdheid zou moeten uitoefenen, er niet veel van terecht zou komen, tenzij misschien een uitweg was te vinden door eene commissie uit den Volksraad als permanente commissie van voorbereiding te doen optreden, die de voorstellen zoo gereedmaakte, dat aan den Volksraad alleen de beslissing zou zijn. Wanneer men echter den omvang van de Indische Staatsbladen en de wijze van behandeling in den Volksraad naging, meende spreker wel te kunnen voorspellen, dat al was die Raad nagenoeg het gansche jaar bijeen, wat practisch natuurlijk uitgesloten was, dit lichaam met zijn wetgevenden arbeid in de verste verte niet gereed zou komen.

De Heer Scheurer had met een beroep op Professor Moresco willen aantoonen, hoe de Indische wetgevingsmachine en hare producten belangrijk vereenvoudigd konden worden. Aan dit „kunnen" twijfelde spreker geen oogenblik, maar toch achtte hij het zeer onwaarschijnlijk dat daarvan iets terecht zou komen.

Men stond nu voor de vraag: is er geen andere keuze dan tusschen Wetgevenden Raad of wetgevende bevoegdheid aan den Volksraad in pleno? Die was er volgens spreker zeer zeker en nog wel een zeer eenvoudige, namelijk aan den Volksraad in den tegenwoordigen vorm geen wetgevende bevoegdheid toe te kennen, maar aan andere meer plaatselijke organen, met name aan de besturen der provinciën, naarmate deze gevormd zouden worden.

Met eene verwijzing inzonderheid naar een dagbladartikel van buitenlandsche zijde en eene beschouwing over de instelling in Indië van een algemeen vertegenwoordigend lichaam, betoogde de Heer van Boetzelaer van Dubbeldam o.m., dat hoezeer hij met Dr. Scheurer het geheel eens was, dat men zooveel mogelijk moest blijven in de historische lijn, die zienswijze hem juist dreef tot niet-aanvaarding van de voorstellen. Hij toch achtte de historische lijn door de invoering van den Volksraad op bedenkelijke wijze gebroken en wanneer men op een gebroken lijn

doorging, raakte men hoe langer hoe meer van de historische grondslagen af.

Spreker kon zich de toekomstige ontwikkeling van Indië met één Volksraad niet denken. Hij zou zich hoogstens kunnen voorstellen, dat men daar had een nuttig werkzamen Java-Raad en daarnaast een Sumatra-Raad en later een Celebes- en een Borneo-Raad, een Molukken-Raad en in een zeer verwijderd verschiet een Nieuw-Guinea-Raad. Hij kon zulke denkbeelden nu natuurlijk niet uitwerken, maar het was onvermijdelijk, dat al zulke vragen weder opkwamen wanneer men zich voor een ontwerp geplaatst zag, dat nieuwe beginselen voor den opbouw van Nederlandsch-Indië wilde geven. Wat was daarom natuurlijker dan dat velen in deze omstandigheden zich afvroegen, of niet een grondig onderzoek naar de nieuwe beginselen en lijnen van ontwikkeling aan een voorstel als dit noodzakelijk moest voorafgaan.

Dat dit uitstel zou beteekenen van enkele zeer gewenschte verbeteringen en in Indië teleurstelling zou wekken, achtte ook spreker te betreuren. Toch kon hij niet aannemen, dat die teleurstelling nu zooveel grooter zou zijn dan de zeer geringe geestdrift, waarmede het ontwerp in Indië was ontvangen. Daarom had spreker tot het laatst gehoopt, dat de Minister zelf zou komen met een voorstel, om deze plannen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Nu hij dit niet gedaan had, stond men hier voor zeer moeilijke beslissingen. Ging de Kamer met de behandeling van deze voorstellen door, dan moest getracht worden door het indienen van amendementen, zooals trouwens reeds geschied was, nog te redden wat te redden viel, maar hoe meer geamendeerd werd des te minder zou er van de bekoorlijkheden van het toch al niet schoone geheel overblijven.

Feber. Het Roomsch-Katholieke Kamerlid de Heer Feber verkreeg vervolgens het woord [1]). Bij het begin van de algemeene beschouwingen, die hij zich voorstelde aan het wetsontwerp te wijden, wilde deze spreker nog eens zich goed rekenschap geven van de vraag, voor welke opgave de wetgever zich hier gesteld zag. En dan meende hij die opgave te kunnen omschrijven als het geven

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1497–1503.

van eene staatsrechtelijke consolidatie aan de Indische beweging, aan den Indischen ontwikkelingsgang, voor zoover die zich in de staatkundige sfeer had voltrokken of in die sfeer weerslag had gevonden.

Maar bovendien meende hij, dat het tot de taak van den wetgever behoorde, eene constructie te ontwerpen, waarin de staatkundige ontwikkelingsgang voor een niet al te beperkte toekomst kon worden opgevangen.

Daarom leek het hem niet overbodig, zich nog eens rekenschap te geven van hetgeen die Indische ontwikkelingsgang meer in het bijzonder was en vooral van datgene, wat die Indische beweging niet was. Alsnu Indië en den Inlander van een kwart eeuw geleden vergelijkend met Indië en den Inlander van het oogenblik, kwam de Heer Feber tot de erkentenis, dat er iets veranderd was in de onderlinge verhouding tusschen de hoofdgroepen der bevolking, omdat de Inlander zich anders gevoelde en er zich van bewust was, dat oude gezagsverhoudingen voorgoed voorbij waren. Maar aan den anderen kant moest men erkennen, dat die verandering van mentaliteit bij de Inlandsche massa slechts zeer vaag was en daarom ook kon spreker den Heer Albarda niet toegeven, dat het aanhangige wetsontwerp door de Inlandsche bevolking zou zijn gevoeld als het verbreken van een gedane belofte. Spreker ontkende trouwens zeer bepaald tegenover genoemd Kamerlid dat in deze eenige bindende belofte zou zijn gedaan vóórdat de nieuwe Grondwet tot stand kwam.

Die Grondwetsherziening vormde hier het punt van uitgang. Echter liet deze de wijze, waarop, en de mate, waarin het Regeeringsreglement herzien zou moeten worden, in het midden. In verband met dit alles wilde spreker ook opmerken tegenover hen, die zeiden, dat de voorgestelde herziening veel minder vèr ging dan aanvankelijk beloofd was, dat het toch meer gebeurt dat moeilijke vraagstukken in voorbereidende commissies of in studieclubs met verbluffend gemak worden opgelost, maar dat, wanneer diezelfde vraagstukken worden gebracht in de sfeer van de concrete wetgeving en worden onderworpen aan het oordeel van meer verantwoordelijke personen of colleges, het herhaaldelijk dringend noodzakelijk blijkt, om van die radicale oplossing de scherpe kanten af te vijlen en daarop gedeeltelijk terug te komen.

Maar dan kon er ook geen sprake zijn van eene teleurstelling van de bevolking van Indië als gevolg van de indiening van dit wetsontwerp.

„Wat" — merkte zeer terecht de Heer Feber op — „is hier dan wel de realiteit? Er bestaat een ideeëngang bij eenige inlandsche intellectueelen en bij eenige niet-inlandsche Nederlandsche intellectueelen — laat ik er bijvoegen, van algemeen erkende wetenschappelijke standing — en die intellectueelen hebben dien ideeëngang gepubliceerd en voorgesteld als zijnde de ideeëngang van de meerderheid der Indische volksmassa. De werkelijkheid is, dat naar aanleiding van de indiening van dit wetsontwerp een agitatie is gewekt, een z.g. autonomiebeweging is ontketend, doch dat die agitatie en die beweging ontketend zijn hoofdzakelijk door niet-Inlanders, door Europeanen".

De eenige belofte, welke gedaan was, was gelegen in de Grondwetsartikelen, die betrekking hebben op de overzeesche deelen des Rijks, en die belofte beperkte zich binnen de staatkundige sfeer. Dit had ook de Gouverneur-Generaal van Limburg Stirum begrepen toen hij de door hem te zijnen particulieren gebruike ingestelde Herzieningscommissie opdroeg, om ook te bestudeeren die herzieningen, welke in het Regeeringsreglement als gevolg van eene herziening der Staatsstructuur noodzakelijk zouden zijn. Daarmede toch gaf hij te kennen, dat naar zijne stellige verwachting het Regeeringsreglement althans als geheel behouden zou blijven, voorloopig ten minste, en dat slechts onderdeelen, in verband met hetgeen zou gebeuren, herzien zouden moeten worden.

„Dus zelfs de Heer Van Limburg Stirum" — luidde sprekers conclusie — „veronderstelde niet a priori de noodzakelijkheid van een geheel nieuwe wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, en het wil" — voegde hij daaraan toe — „ook mij niet logisch voorkomen om thans die wet onverzettelijk te eischen". Ook naar sprekers meening zou dit bovendien niet practisch zijn. Men zou dan niet kunnen ontkomen aan een zeer langdurig uitstel van de behandeling der materie, wat niet zou nalaten in Indië spanning en onrust te verwekken.

Niettemin kon spreker zich wel aansluiten bij hen. die na de totstandkoming van deze wet een begin gemaakt wilden zien met eene geheele nieuwe bewerking.

Wat het scheppen van een eigen machtssfeer in Indië betrof, de uitdrukking „machtssfeer" kon den Heer Feber maar matig aantrekken; een machtssfeer leek hem iets, dat niet voor schepping vatbaar was. Waar een Indische machtssfeer moest worden gevormd, moest toch ook eigen Indische kracht aanwezig zijn. Tusschen die twee zou altijd zekere evenredigheid moeten bestaan en dan vroeg spreker zich af: hoe staat het met die Indische kracht geschapen in cultureel, in economisch en in staatkundig opzicht?

Cultureel schatte hij die Indische kracht zeer hoog wat aanging de geestelijke rust, de neiging tot ingekeerdheid, het evenwicht, de gelijkmoedigheid van den Inlander; de eigenschappen, waardoor de Inlander boven de meeste Westerlingen van tegenwoordig uitblonk. Maar hij moest er dadelijk bijvoegen, dat de Inlander anderzijds te kort schoot in die bijzondere eigenschappen, welke juist noodzakelijk zijn om een staatkundige, economische en sociale orde op te bouwen en te handhaven.

Spreker kon niet nalaten, hierbij even te verwijzen naar hetgeen door de Heeren Moresco en Nieuwenhuys omtrent de Philippijnen was opgemerkt, namelijk dat de drie eeuwen doorgaande en doorwerkende Christianiseering aan de bevolking aldaar juist die cultureele factoren heeft verschaft, welke het mogelijk maakten, haar een staatsinrichting te geven, waarvoor Indië nog niet rijp was. Waar dit laatste het geval was, kon spreker niet anders dan toegeven, dat in het wetsontwerp zekere mate van voorzichtigheid was betracht, al was die, naar zijne overtuiging, nog geenszins voldoende.

Maar wat betrof de economische en de staatkundige kracht, deelde hij de zienswijze van den Heer Gerritzen. Met alle appreciatie van het streven naar autonomie, wilde het spreker voorkomen, dat die kracht op zeer losse schroeven stond.

Gelukkig had de Regeering, tot zekere hoogte althans, bij de samenstelling van het wetsontwerp rekening gehouden met het feit, dat de Indische samenleving een gemengde samenleving was en dat, in het algemeen gesproken, de wetgevende en bestuurlijke capaciteiten van de verschillende groepen van die samenleving nog maar zeer matig waren. Echter had de Regeering naar sprekers gevoelen minder juist rekening gehouden met het feit der verdeeling van de cultureele en economische krach-

ten over de verschillende groepen van die samenleving. Met den Heer Gerritzen en verschillende andere sprekers betwijfelde hij, of een Volksraad van de voorgestelde samenstelling behoorlijk weergaf de krachten, welke over die verschillende groepen verdeeld waren, en geacht mocht worden op de werkelijkheid gefundeerd te zijn, en ook of bij een zoodanigen Volksraad niet te wachten stond, dat, veel meer dan gewenscht was, de instanties hier te lande, die van den Nederlandschen wetgever en de Kroon, in werking zouden moeten worden gesteld.

Sprekende over de Indische machtssfeer en daarmede vergelijkende de Indische krachtssfeer, kwam de Heer Feber tot hetgeen Mejuffrouw Van Dorp in het midden had gebracht op het voetspoor van den Heer Ritsema van Eck.

Deze laatste had, als spreker hem wel begreep, bedoeld een autonome Indische landseigen sfeer, een sfeer die zoover mogelijk in haar autonomie wordt uitgezet tot zij oploopt tegen de noodzakelijk geachte gezagssfeer. Daarnaast zou staan de niet-Indische sfeer zonder eenige autonomie. Spreker oordeelde het a priori niet onmogelijk om deze algemeene constructie in wettelijke regelen vast te leggen, maar — en hierin zat voor hem het onoverkomelijke bezwaar tegen dezen algemeenen opzet van het Indisch Staatsbestel — de zaak had twee kanten: de wetgevende en de bestuurlijke zijde. Spreker geloofde, dat in de practijk van de bestuurlijke sfeer de constructie haar ondeugdelijkheid zou bewijzen. En dit, omdat niet te ontkennen viel, dat de belangen van de beide sferen, van de beide hoofdgroepen, waarin de Heer Ritsema van Eck niet ten onrechte de Indische samenleving gesplitst had gezien, zóó nauw en innig verweven waren, dat èn het algemeen belang èn de bijzondere belangen van de niet-Indische elementen in het gedrang zouden komen door de mindere bestuurlijke geschiktheid der Indiërs in hun eigen autonome sfeer.

Mejuffrouw Van Dorp had aangevoerd, dat wanneer men beide sferen niet scheidde, men onontkoombaar kwam te staan voor het bijna onoplosbare vraagstuk, in welke verhouding van getalsterkte de beide hoofdgroepen vertegenwoordigd moesten zijn. Spreker nu gaf toe, dat van het geven van exacte normen voor die verhouding geen sprake kon zijn. Maar ieder zou toch erkennen, dat men hier met kans op succes, op het verkrijgen van

vruchtbaar werk in de vertegenwoordigende colleges, in het algemeen benaderenderwijze te werk kan gaan.

Het had spreker verbaasd van Mejuffrouw Van Dorp te hooren, dat aangezien de Nederlanders in getalsterkte zeer ten achter stonden, zij, naar hare meening, ook niet op een sterke vertegenwoordiging in de gemengde colleges aanspraak zouden kunnen maken. Het was spreker niet bekend, dat zij, peinzende over den opbouw van vertegenwoordigende colleges, een zoo bijzondere waarde hechtte aan de factoren: massa en getal.

Zoowel door haar als door andere sprekers was opgemerkt, dat de gansche constructie van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië van onder af behoorde te beginnen, omdat wanneer een volksmassa niet in staat is, om in het klein, locaal, zichzelf te besturen, zij nog veel minder daartoe in staat is in het groot, in centrale organen van vertegenwoordiging.

Het wilde spreker voorkomen, dat dit vaak aangevoerde bezwaar niet klemde. Want hij zou toch aan deze tegenstanders van het wetsontwerp willen vragen, of zij wel voldoende rekening hielden met de zeer eigenaardige samenstelling van de Indische samenleving; met het feit, dat die samenstelling zeer in het bijzonder het beeld vertoont van een breede, onontwikkelde benedenlaag en van een betrekkelijk kleinen, spits oploopenden, in aanzet smallen top van intellectueelen. Het gevolg van die samenstelling was dat, al mocht die breede benedenlaag in de dessa misschien niet of slechts in onvoldoende mate in staat zijn om eigen huishouding te besturen, hetzelfde land toch in staat kan zijn om de intellectueele krachten te leveren, die noodig zijn voor het algemeen landsbestuur. Deze tegenstanders verloren bovendien te zeer uit het oog, dat reeds lagere organen in de desa en in het regentschap gecreëerd waren of nog gevormd werden en dat daarin de oefenschool wordt geboden voor eene breedere werkzaamheid in de toekomst in centrale organen van bestuur en wetgeving. Men zag het wetsontwerp te weinig in verband met de bestuurshervorming, de decentralisatiewetgeving en de desa-ordonnanties [1]).

[1]) Aan deze beschouwing, die tevens op een van de ernstigste gebreken wees in vele der geschriften over de staatkundige hervorming in Indië, waar deze de voortreffelijkheid bepleitten van hetgeen zij als de „historische" lijn van staatkundige ontwikkeling aanduidden, had de Heer Feber de opmerking kunnen toevoegen, dat van de intellectueele krachten, door hem bedoeld, niet anders verwacht mag worden

„Ook wordt" — ging de Heer Feber voort — „van dezelfde zijde dikwijls het bezwaar geopperd, dat dit wetsontwerp onherroepelijk zou beslissen over de keuze tusschen een eenheidsstaat en een federatie, en men voert dan aan, o.a. ook op het voetspoor van den Heer Colijn in zijn bekende brochure, overgedrukt uit „Schild en Pijl", dat een Indische eenheidsstaat een fictie is, omdat wij hier te maken hebben met een conglomeraat van uitermate ongelijksoortige bevolkingsgroepen.

„Voor zoover ik het kan overzien" — merkte spreker op — „kan men op dit oogenblik zelfs niet beslissen in den zin van een federatie, want onder een federatie versta ik een constructie, welke vooronderstelt het bestaan van autonome elementen [1]), die eigenmachtig, door vrije wilsbeschikking, tot een federatieverband toetreden. En zoodanige elementen zijn er in Indië alsnog niet; hierover althans zijn wij het eens".

In tegenstelling met den Heer Albarda, die in het wetsontwerp in algemeenen zin het handhaven van hoogere instanties van wetgeving en bestuur in Nederland had gewraakt, oordeelde spreker voor het oogenblik die instanties noodig en nuttig en in zooverre in het ontwerp instanties werden gecreëerd, achtte hij dit tot op zekere hoogte juist. Maar wel schaarde hij zich aan de zijde van hen, die van oordeel waren, dat van die instanties niet dan uiterst gematigd gebruik zou behooren te worden gemaakt.

Ook de kritiek van den Heer Albarda op de voorgestelde regeling van het begrootingsrecht werd door spreker bestreden. Alleen het standpunt, dat bij verkregen overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad ten aanzien van eene begrootingsafdeeling de Kamer practisch uitgeschakeld zou zijn, kon geen bijval bij hem vinden. Het leek hem beter voorshands aan de Kamer het recht te laten, om ook dan bij wijze van amendement wijzigingen aan te brengen.

---

dan dat zij, waar, zooals in Indië, hun groep van voldoende beteekenis is geworden, *aanspraken* doen gelden op actieve deelneming aan het algemeen landsbestuur in de hoogere geledingen daarvan, *onafhankelijk* van den staat van ontwikkeling in de lagere organen.

[1]) Wanneer spreker in plaats van de woorden: „autonome elementen" de uitdrukking: „souvereine elementen" had gebezigd, zou de vinger geheel op de zwakke plek zijn gelegd. Aanwezigheid, in de samenstellende deelen van het landsgebied, van *souvereine* rechten, in meer of minder breeden zin, karakteriseert de federatie, in de ware beteekenis van dit begrip, de tegenstelling van het unitarisch staatsbegrip. *Niet* die van autonome bevoegdheden, welke in den unitarischen staat evenzeer passen.

Overgaande tot een ander onderwerp: de positie van den Gouverneur-Generaal, moest spreker de bekentenis van het hart, dat de stukken op dit uiterst belangrijke punt hem geen helderheid hadden gebracht. De mogelijkheid moest onverkort openblijven, dat de Staten-Generaal den Minister van Koloniën voor het koloniaal beleid kunnen aanspreken en hem ter verantwoording kunnen roepen. In de gewisselde stukken nu werd gesproken over een toekomst, waarin het regeeren door middel van bevelen aan den Gouverneur-Generaal niet meer op zijn plaats zou zijn. In die stukken werd gesproken van een „controleerende macht", die het opperbestuur alsnog zou resten, en al hetgeen daarin ter zake gezegd was wekte bij spreker den indruk, dat hier hoogstens slechts sprake zou blijven van een zoodanige macht en van een *repressief* toezicht, terwijl juist, wat het groote beleid aanging, het niet zou worden *voorkoming* van verkeerde daden.

De vraag, waarom het in deze ging en waarvoor men getracht had een oplossing te vinden in een amendement, was deze: heeft de Gouverneur-Generaal de bevelen van de Kroon op te volgen, ja of neen?

Wanneer dan de Gouverneur-Generaal, zooals het behoorde, regeerde overeenkomstig de bevelen, hem door het Opperbestuur gegeven, kon er geen sprake van zijn, dat hij ingeval van een conflict met den Volksraad voor dezen wijken zou. Dacht men zich nu het geval van een voortdurend en voortgezet conflict, dan zag spreker op het oogenblik maar één uitweg: ontbinding van den Volksraad. Nu kon men met den Heer Oud zeggen: ontbinding past niet in het stelsel van het wetsontwerp, omdat dit niet het karakter heeft van een volledig parlementair stelsel. Spreker erkende dadelijk, dat het ontbindingsrecht, zooals men dit hier te lande had, het parlementaire stelsel eigenlijk maakt tot datgene, wat het is; dat men daarvan zou kunnen zeggen, dat het de sluitsteen is van dat stelsel. Maar dit sloot voor spreker niet uit, dat diezelfde sluitsteen in eenigszins gewijzigden vorm niet zou kunnen passen in het systeem van het wetsontwerp. De toepassing zou dan deze zijn, dat de Volksraad naar huis wordt gezonden en een gedeelte daarvan wederom samengesteld wordt door een verkiezing, waarin de meening der ingezetenen van Indië min of meer tot uiting kan komen. Het bezwaar, dat mogelijk dezelfde personen weder gekozen zouden

worden, werd door spreker weerlegd o.m. door te wijzen op het element der benoemde leden, waarin alsdan het correctief te zoeken zou zijn.

De Wetgevende Raad werd vervolgens door den Heer Feber in beschouwing genomen. Ook hij kon dat instituut niet bewonderen ofschoon hij daartegen niet het bezwaar had van den Heer Albarda, nl. dat het in strijd zou zijn met den geest van de Grondwet. Immers het gold hier niet alleen een lichaam, dat door den Volksraad zelven zou worden geconstrueerd door verkiezingen uit eigen midden, maar bovendien zou de Volksraad de gelegenheid hebben om geheel die materie aan zich te houden, die hij aan zich te houden wenscht.

Een bezwaar echter voor spreker was de omstandigheid, dat terwijl het vertegenwoordigend karakter van den Volksraad reeds zoo aanvechtbaar was, men langs den weg van getrapte verkiezingen nog eens een nieuw college van waarschijnlijk belangrijken invloed daaruit ging samenstellen. Het wilde hem voorkomen, dat op die manier de laatste schijn van zelfbestuur voor Indië verloren zou gaan. Voorts achtte spreker het zoo goed als onmogelijk om de noodige functionnarissen voor den Wetgevenden Raad te verkrijgen, zoolang men redelijke eischen aan hen stelde.

Dacht men zich nu het instituut van den Wetgevenden Raad uit het wetsvoorstel weg, dan zou de numerieke samenstelling van den Volksraad onmiddellijk kunnen worden ingekrompen omdat het dan niet noodig was over een grooter aantal leden te beschikken, om daaruit de selectie voor den Wetgevenden Raad te doen geschieden, en omgekeerd, wanneer men den Volksraad kleiner maakte klemde ook niet het argument van den Minister, dat men een Wetgevenden Raad noodig zou hebben omdat van een zoo grooten Volksraad niet het geheele jaar het quorum te bereiken zou zijn [1]).

„Wanneer ik mijn eindoordeel over dit wetsontwerp samenvat" — met deze woorden besloot de Heer Feber zijne rede — „erken

---

[1]) Bij deze opmerkingen bestond zeker misverstand omtrent de overweging, die aan de bepaling der numerieke sterkte van den Volksraad ten grondslag lag. In werkelijkheid had het denkbeeld tot instelling van den Wetgevenden Raad daarin geen zoodanig aandeel gehad. Grondslag was geweest de wensch, om aan de velerlei belangen in de verschillende gebiedsdeelen van den Archipel zooveel mogelijk in de samenstelling van den Volksraad uitdrukking te kunnen geven, wat bij de bestaande formatie niet in voldoende mate het geval werd geacht.

ik, dat het blijk geeft zoowel van een zekere mate van voorzichtigheid als van een redelijke vooruitstrevendheid; dat ik die voorzichtigheid wel toejuich, maar dat zij m.i. nog niet groot genoeg is en dat het wetsontwerp, zooals ook gebleken is uit de daarop ingediende amendementen, naar mijne meening nog een belangrijke verbetering behoeft."

Als tweede spreker van antirevolutionnaire zijde nam vervolgens Dr. Rutgers aan de algemeene beschouwingen deel [1]). Rutgers.

Zijne rede behandelde in de eerste plaats den aard van den arbeid, waarmede de Kamer zich bezig hield: het maken van eene constitutie voor Indië, voldoende aan de eischen van de Grondwet, dit echter niet door opbouw uit de overblijfselen van vroegere politieke regimes, met het gevolg dat de arbeid voor een groot deel het karakter droeg van het voorbereiden eener proefneming, waarbij de verdere ontwikkeling nog niet te voorzien was.

Bij het daartoe strekkende wetsontwerp ging het in de eerste plaats over de verhouding van de verschillende organen van het Staatsbestuur en het bepalen van ieders bevoegdheid, waaromtrent spreker als inleidende opmerking wilde zeggen, dat men aan deze bepaling van die verhouding en bevoegdheden wel eens te groot gewicht kon hechten. Hoe de toestanden zich zouden ontwikkelen, was niet alleen afhankelijk van de artikelen, die in een wet of regeling werden geschreven. Eigenaardig was het, dat de Nederlandsche Grondwet ook niet in bijzonderheden aangeeft, hoe constitutioneele conflicten opgelost moeten worden. Wanneer constitutioneele bevoegdheden geregeld worden uitgeput — zeide spreker terecht — wanneer geregeld conflicten op de spits gedreven worden, dan is tegen zulke permanente spanning geen enkele constitutie bestand.

De vraag zou niet alleen zijn, wat op het oogenblik in het Regeeringsreglement geschreven werd, maar ook hoe in de practijk de verschillende organen zich zouden houden. Alle nadruk moest hier vallen op het zedelijk karakter van het gezag in het algemeen en van ons gezag in Indië in het bijzonder.

Ons gezag in Indië moest, om te blijven bestaan, zich legiti-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1503–1506.

meeren door zijn onmisbaarheid en zijn doelmatigheid. Hieruit bleek ook reeds de groote beteekenis, die het enkele instellen van den Volksraad en het daar in behandeling brengen van ontwerpen van ordonnantiën had, omdat daardoor de gelegenheid en de noodzakelijkheid werden geschapen om de politiek van het Gouvernement te onderwerpen aan critiek, ook buiten den Volksraad, en voor het Gouvernement om zijne voornemens en zijne houding toe te lichten en te verdedigen.

Aan de andere zijde moest ook gelet worden op het zedelijk karakter, op de zedelijke waarde van volksinvloed. Wanneer in den Volksraad phraseologie, gekrakeel, criticasterij, incompetentie den boventoon voerden, zou die Volksraad niet de plaats kunnen innemen, die men op grond van de voorgestelde wet zou mogen verwachten.

In dit verband wees de Heer Rutgers o.m. op de in Europa bestaande crisis van het parlementarisme en op de mogelijkheid van mislukking ook van het voor Indië voorgestelde, wanneer gemis van overeenstemming tusschen Volksraad en Indisch Bestuur anders dan tot de uitzonderingsgevallen mocht gaan behooren.

Sprekende over de beteekenis van het vertegenwoordigend stelsel merkte de Heer Rutgers op, dat over het vertegenwoordigend karakter van den Volksraad in verschillenden zin kon worden geoordeeld, omdat aan die woorden verschillende beteekenis kon worden gehecht. In Indië stond men tegenover velerlei aspiraties van Inlanders en een intellectueele bovenlaag met somtijds eigen opvattingen. Er was verband tusschen het optreden van die politieke opvattingen, hoe onrijp zij mochten zijn, en de algemeene beweging, die in de laatste tientallen van jaren in Oost-Azië en in de Islamistische wereld te zien was geweest, en gelijk de tijdsomstandigheden destijds drongen om den Volksraad in te stellen, zoo was thans na de Grondwetsherziening het oogenblik gekomen voor het geven van ruimere gelegenheid aan het vertegenwoordigende lichaam — vertegenwoordigend in zoover dat in Indië mogelijk was — om op het Staatsbestuur invloed te hebben.

Spreker wenschte daarbij nog een enkele opmerking te maken omtrent de bijzondere verhoudingen tusschen de Indische organen en de Nederlandsche. In het algemeen, ook uit practisch

Indisch oogpunt bezien, meende hij dat niet kon worden gezegd, dat het gewenscht was hoe langer hoe meer bevoegdheden naar Indië over te brengen. Met name doelde hij op de vraag, in verband met artikel 60 der Grondwet, of de Gouverneur-Generaal behoorde te staan onder de bevelen der Nederlandsche Regeering. Met den Heer Dresselhuys was spreker het eens, dat met emancipeering, zooveel mogelijk, van den Gouverneur-Generaal niet gediend werd wat men wel noemde een democratisch belang. Wanneer men den Landvoogd losmaakte van de Nederlandsche Regeering, wat was bovendien dan zijn zedelijke autoriteit, wat zijn waarde als Staatsorgaan? De Gouverneur-Generaal moest zijn en blijven de man van de Regeering.

Spreker twijfelde er niet aan, dat ook na aanneming van het ontwerp dat het geval zou zijn. Er kon iets voor te zeggen zijn om uitdrukkelijk in het reglement op te nemen, dat de Gouverneur-Generaal staat onder de bevelen van de Nederlandsche Regeering, maar dit vloeide, naar sprekers inzien, voort uit den aard der verhoudingen. Het liet zich niet denken — verklaarde de Heer Rutgers — dat op belangrijke punten of eenigszins blijvend een Gouverneur-Generaal een politiek zou voeren, ingaande tegen de wenschen en inzichten van het Gouvernement. Daarvoor waren formeele bevelen nauwelijks en misschien in het geheel niet noodig. Overigens achtte spreker bevelen van het Opperbestuur aan den Gouverneur-Generaal in geen enkel opzicht in strijd met artikel 60 der Grondwet.

Die verhouding was bijzonder belangrijk, ook omdat daarmede samenhing de verantwoordelijkheid van den Minister aan de Staten-Generaal, die alleen kon zijn een verantwoordelijkheid voor eigen daden of eigen nalatigheden. Wanneer nu de Minister niet de bevoegdheid had den Gouverneur-Generaal bevelen te geven, zou men hem misschien ter verantwoording kunnen roepen over de vraag, waarom hij den Gouverneur-Generaal niet voor ontslag had voorgedragen. Men kon hem ook vragen, welke adviezen hij den Gouverneur-Generaal gegeven had, welken aandrang hij op dezen had uitgeoefend, maar zijne verantwoordelijkheid zou uit den aard der zaak zich niet uitstrekken over hetgeen de Gouverneur-Generaal had verricht.

Het terugdringen van den Minister en het naar voren dringen van den Gouverneur-Generaal beteekende — naar de Heer Rut-

gers alsnog uiteenzette — te gelijker tijd terugdringing van de Staten-Generaal, wat ook ten aanzien van de begrooting het geval zou zijn, behoudens dat, tengevolge van de verdeeling in bij afzonderlijke wetten vast te stellen hoofdstukken, de Eerste Kamer zou winnen.

Ten slotte wijdde spreker nog eenige woorden aan het onderwerp der conflicten van wetgeving tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad, waaromtrent hij het laatste woord in het ontwerp nog niet gezegd achtte. In Indië bestond niet de mogelijkheid, dat de verantwoordelijke personen van het Gouvernement — dat immers geacht moest worden de politiek van het Nederlandsch Oppergezag voor te staan — voor den Volksraad zouden wijken. Maar spreker zag niet in, waarom het noodzakelijk zou zijn om den anderen weg, die in Nederland bestond om tot herstel van gemeen overleg te komen, gesloten te houden en niet ook voor Indië in te voeren het recht van ontbinding van den Volksraad. Invoering van dat recht verhoogde, naar het hem voorkwam, de kans van slagen van de proef, die men ging nemen, omdat aan het slagen daarvan niets zoozeer in den weg stond als een Volksraad, die zich in voortdurende conflicten met het Indische Gouvernement begeeft. Bovendien zou de mogelijkheid van ontbinding van den Volksraad er toe medewerken, om bij de vergroote parlementaire taak, voor welke de leden zich gesteld zouden zien, het gevoel van zelfbeheersching, dat voor het volvoeren van die taak onmisbaar vereischte was, niet te doen ontbreken.

Van Rijckevorsel.

Als laatste spreker in eersten termijn trad bij de algemeene beschouwingen op het Roomsch-Katholiek Kamerlid Mr. van Rijckevorsel, die aan een driestar in „De Standaard" de verklaring ontleende, dat het onderhavige wetsontwerp in zekeren zin nog belangrijker was dan een Grondwetsherziening, Spreker achtte dit juist, omdat inderdaad fouten, daarbij gemaakt, in hare gevolgen ernstiger konden zijn dan fouten bij een Grondwetsherziening.

In een inaugureele oratie, bij de besprekingen reeds aangehaald, oordeelde Professor Moresco als volgt: „Mislukking zou dan ook een bewijs van onvermogen zijn in de Koloniale politiek, die leiding behoort te geven aan den strijd om het bestaan, ook der

Koloniale volken; een aanduiding, dat die leiding niet meer bij ons in de beste handen zou berusten".

Dit oordeel kon spreker niet onderschrijven; die sanctie op mislukking achtte hij te zwaar. Nog geen enkele andere Koloniale Mogendheid had, zooals hij uitvoerig toelichtte, voor het vraagstuk, waarvoor Nederland thans gesteld was, een oplossing gevonden, die reeds den toets der practijk had doorstaan.

Wat, naar zijne meening, bij het volgen der methode van den Heer Albarda en zijne medestanders wèl kon worden bereikt, was een spoedige verbreking van alle staatkundige banden tusschen Nederland en Nederlandsch-Indië en dit was sprekers doel niet en zou zeker niet in het belang van Indië zijn.

Overigens moest men voortbouwen op het bestaande, dus ook op den Volksraad en zelfs meende spreker, dat men, zoo eenigszins mogelijk, moest voortbouwen op den grondslag van het aan de Kamer voorgelegde wetsontwerp, dat een zekere voorkeur verdiende, omdat het er nu eenmaal was na jarenlange voorbereiding. Bij nader inzien was de Heer Van Rijckevorsel geneigd, in tegenstelling met zijn politieken vriend den Heer Feber, de juistheid te erkennen van de grief, dat slechts partieele wijziging van het Regeeringsreglement was voorgesteld. De toezegging van den Minister, onmiddellijk na aanneming van het aanhangige wetsontwerp aan een algemeene herziening te beginnen, achtte hij geen fraaie oplossing. Maar al was de critiek z.i. wel gegrond, toch meende spreker, dat zij geen voldoende reden was om het gebodene, nu het dit stadium had bereikt, van de hand te wijzen.

Een ander voornaam bezwaar, eveneens door de Heeren Albarda en Oud te berde gebracht, was, dat het wetsontwerp slechts in schijn autonomie gaf. Als de Gouverneur-Generaal het niet met den Volksraad eens was, besliste de Kroon. Spreker zou willen vragen, of dit bezwaar houdbaar was. Die bevoegdheid van de Kroon was een uitzonderingsbevoegdheid, geen normaal middel en ook als zoodanig niet te gebruiken. Met de bevoegdheid, die het wetsontwerp aan den Volksraad toekende, kon, dit was spreker met de Heeren Dresselhuys en Rutgers eens, dat lichaam een grooten invloed krijgen, mits het zijne bevoegdheid verstandig gebruikte. Men kon wel bevoegdheden toekennen, maar geen invloed; dit laatste hing af van dengene, die de bevoegdheden krijgt.

Maar het verwijt, dat dit wetsontwerp geen loyale uitvoering van de Grondwet zou zijn, dat het — zooals de Heer Oud zeide — in strijd zou zijn niet alleen met den geest, maar ook met de letter van de laatste Grondwetsherziening, was naar sprekers inzien niet houdbaar.

Voorts nog de bezwaren ter sprake brengend, die reeds te berde waren gebracht, behandelde de Heer Van Rijckevorsel in de eerste plaats de quaestie van de verhouding tusschen Kroon en Gouverneur-Generaal. Spreker achtte niet de minste aanwijzing in de stukken aanwezig, dat bij de jongste Grondwetsherziening aan den term „opperbestuur" eene geheel andere beteekenis zou zijn gegeven. Anders ook zou die term vervangen zijn door een ander woord. „Oppertoezicht" was een term, die sedert lang in de Grondwet voorkwam, o.a. in het hoofdstuk van den Waterstaat. Als de Grondwetherziener in een zoo belangrijke aangelegenheid deze cardinale wijziging had willen brengen, had hij het woord: „opperbestuur" daardoor moeten vervangen, maar de vrije vertaling van dat woord in: „oppertoezicht" was een ontoelaatbare wetsinterpretatie.

De Heer Oud was daartoe gekomen, omdat hij anders geen weg wist met den term: „algemeen bestuur" in alinea 2 van hetzelfde artikel 60 der Grondwet, waarvan die afgevaardigde had gezegd, dat het eigenlijk hetzelfde was als: „opperbestuur", maar daarmede liep men hier vast. Ongezocht was het woord: „algemeen bestuur" te verklaren als het geheel Nederlandsch-Indië omvattend bestuur, in tegenstelling met gewestelijk en plaatselijk bestuur.

Aan den Heer Oud, die bij interruptie in het midden bracht, dat hij ten aanzien van het buitenlandsch bestuur en de geldmiddelen dat had gezegd, bracht spreker onder het oog, dat er geen enkele grond was om aan te nemen, dat het opperbestuur des Konings beperkt zou zijn tot bedoelde bijzondere aangelegenheden. Integendeel behelsde de Handleiding van Professor De Louter over het Indisch staats- en administratief recht eene geheele opsomming van dien aard.

In al die gevallen kon de Koning buiten den Gouverneur-Generaal om handelen. Overigens handelde Hij door tusschenkomst van den Gouverneur-Generaal. Uit den tekst der Grondwet was niet af te leiden, dat sedert de jongste herziening daarin

verandering was gekomen. Integendeel de Gouverneur-Generaal was gebleven, zooals hij naar sprekers meening moest blijven, de algemeene mandataris van den Koning, wien natuurlijk eene groote mate van zelfstandigheid moest worden gelaten, maar toch met deze beperking, dat de Ministerieële verantwoordelijkheid ook voor den Gouverneur-Genraal een levende werkelijkheid kon blijven.

Aanvankelijk had spreker zich ook voorgesteld, dat een duidelijke verklaring van den Minister in het debat tot herstel van de onduidelijkheden in de stukken voldoende zou zijn, maar na de ter zake geleverde beschouwingen was hij van meening, dat gevaar voor uiteenloopende interpretatie op die wijze niet meer was te voorkomen. Een duidelijke bepaling in de wet zelf was dringend noodig.

Ook deelde de Heer Van Rijckevorsel de bezwaren, aangevoerd tegen den Wetgevenden Raad, dien hij om practische redenen niet noodig achtte op grond o.m. van hetgeen het Kamerlid Dr. Scheurer op dit punt had aangevoerd.

Een derde bezwaar betrof de behandeling van de begrooting in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, voor welke ook spreker het recht van amendement onverkort behouden wilde zien.

Verder nog bepleitte ook hij aanvulling van de voorstellen met het recht van ontbinding van den Volksraad; een veiligheidsklep, die niet mocht ontbreken, omdat anders de spanning wel eens te hoog zou kunnen worden.

Minister van Koloniën.

Het woord was daarna aan den Minister van Koloniën, wiens uitvoerige rede de vergadering van 19 Februari verder in beslag nam en eerst den volgenden dag ten einde werd gebracht [1]).

[Historische inleiding].

Aan een meer concrete beschouwing van de voorgestelde herziening van de Indische Staatsinrichting deed ik daarbij voorafgaan eene historische uiteenzetting van de wording en de geleidelijke ontwikkeling van het vraagstuk, Zooals ik deed uitkomen [2]), scheen mij dit niet overbodig toe, alleen reeds wijl in de laatste jaren een zóó snelle opeenvolging van gedachtenwisselingen en regelingen op het terrein van het Indisch Staatsbestuur had plaats gevonden, dat het ook voor meer ingewijden

[1]) Handelingen a.v., blz. 1509–1515 en 1518–1525.
[2]) Handelingen a.b., blz. 1510.

op dat gebied groote moeite kostte om den onderlingen samenhang te volgen en het vraagstuk in alle vertakkingen te overzien.

Inzonderheid evenwel achtte ik een zoodanige historische inleiding noodig, omdat daarbij in het oog sprong, hoe men bij de onderwerpelijke wetsvoordracht tot herziening van de Indische Staatsinrichting te doen had niet met een op zichzelf staande reeks van voorstellen, die — zooals in sommige geschriften de zaak was voorgesteld — eenvoudig met een afwijzend gebaar van de baan zou zijn te schuiven, maar met een uit de jongste herziening van de Grondwet rechtstreeks en noodzakelijk voortvloeiende wetsvoordracht, waarvan wel in de eerste plaats de strekking was: toekenning aan den Volksraad in Indië van een mede-regelende taak met betrekking tot de aangelegenheden van inwendig belang voor het land.

[„Organen" (art. 61 G. W.)]

Van sommige zijden — merkte ik op — had men getracht dat rechtstreeksch causaal verband tot de Grondwetsherziening uit te schakelen, met de bedoeling om zich van de consequenties met betrekking tot verleening van een gematigd zelfbestuur aan Indië vrij te maken. Verkrachting van de letter der Grondwet — werd daarbij aangevoerd — is gelukkig daartoe niet noodig. Wel werd in artikel 61 van in Indië gevestigde „organen" gesproken, waaraan de regeling van de inwendige aangelegenheden moest worden overgelaten, maar de Volksraad was daarbij niet met name genoemd. Dit laatste — zeide ik — was volkomen waar, maar even waar was het, dat zeer duidelijk bij de behandeling der Grondwetsherziening in de beide Kamers van de Staten-Generaal was geconstateerd, dat in genoemd artikel onder de daar vermelde „organen" verstaan werden de centrale vertegenwoordigende organen van de drie koloniën, voor Nederlandsch-Indië dus de Volksraad. In dit verband viel te wijzen o.a. op de nadrukkelijke verklaring van de Regeering in haar Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, maar vooral op het zeer stellige antwoord, dat de Minister-President op 19 April 1922 bij de mondelinge debatten in die Kamer had gegeven aan hen, die in het woord „organen" een wijdere strekking wilden leggen [1]).

Dat tegenover dergelijke pertinente verklaringen van de Re-

---

[1]) Zie hoofdstuk III hiervoren, blz. 78–79.

geering zelve met geen excepties, als het niet met name genoemd zijn van den Volksraad, aan de eischen van de Grondwet te ontkomen viel, behoefde nauwelijks gezegd te worden. Het niet met name vermeld zijn van den Indischen Volksraad in een bepaling, die de *drie* koloniën betrof, lag trouwens voor de hand. Wie bovendien het tweede lid van artikel 61 en het oude lid van artikel 62 der Grondwet in onderling verband las, vond alleen daarin reeds een besliste aanwijzing omtrent den aard van de met de interne wetgeving te belasten organen, vermeld in artikel 61, aangezien wel niemand de stelling zou opperen, dat vernietiging in Nederland van in Indië vastgestelde verordeningen iets anders zou kunnen betreffen dan, zooals het toenmalig lid van de Eerste Kamer de Heer Idenburg het had uitgedrukt, verordeningen, die de handteekening dragen van den Gouverneur-Generaal.

Aan de noodzakelijkheid om aan den Volksraad te geven wat de Grondwet voor den Volksraad opeischt, ontkomt men — verklaarde ik — al evenmin door, zooals mede was aangevoerd, voor zichzelf geen vrede te hebben met de qualificatie van den Volksraad als „vertegenwoordigend orgaan." En even weinig ook kon men zich, waar de bedoeling van de Grondwet zoo boven elken twijfel verheven was, resultaat voorstellen van pogingen als die, om onder de uitdrukking: „organen" mede te verstaan den Raad van Indië. Die uitlegging miste elken goeden grond; integendeel zou zij rechtstreeks ingaan tegen de algemeene lijn van de Grondwetsherziening, die juist aan de ambtelijke figuur van wetgeving: Raad van Indië en Gouverneur-Generaal, een einde wilde maken.

Van eenige vrijheid tot eene andere interpretatie dan deze, dat het de Volksraad was, aan welken de bedoelde regelende bevoegdheid ten aanzien van de interne aangelegenheden van Indië was te verleenen, kon dus geen sprake zijn.

[Wetgevende bevoegdheid Volksraad.]

Aan dien niet te ontkennen Grondwettelijken eisch werd gevolg gegeven in de aanhangige wetsvoordracht.

De vraag, of daarmede de juiste lijnen waren betracht wat aanging de afbakening van de wederzijdsche verhoudingen tusschen Nederland en Indië, was uit den aard der zaak al dadelijk in groote mate aan subjectieve inzichten onderhevig.

Wie — merkte ik op — ondanks alles, wat gebeurd en toege-

zegd is, stilstand en zelfs reactie als de juiste staatkundige gedragslijn aanprijst, zal, het spreekt wel vanzelf, elken stap in de richting van meerdere zelfstandigheid van Indië uit den booze achten. Hij kan zich voegen bij hen, die aan den Volksraad den rug toekeeren tot een onbestemd tijdstip in een onbestemde toekomst en die de aandacht trachten te verplaatsen in de richting van gewestelijke en plaatselijke organen, waaraan zij met milde hand autonomie en allerlei andere voorrechten toedenken, vergetend, dat sinds de bekrachtiging van de bestuurshervorming van het jaar 1922 dat proces al in volle ontwikkeling is, maar dat het voor de zaak, die ons hier bezig houdt, niet dáárom gaat.

Wie in een ontwijkende houding van dien aard zijn heil meent te kunnen vinden — ging ik voort — zal bovendien wel in de eerste plaats zichzelf als den schuldige hebben aan te wijzen, wanneer aan het Nederlandsch gezag het verwijt toegeslingerd wordt, dat zelfs de meest stellige Grondwettelijke belofte voor dat gezag niet voldoende was gebleken, om aan Indië te geven wat het, waarlijk niet op losse gronden, mocht verwachten en wat inderdaad ook in redelijkheid te geven ware geweest.

[Spoedige totstandkoming.] Op de gevolgen wijzend van een zoodanige ontzegging van goede trouw aan het Nederlandsch gezag, achtte ik het niet misplaatst het feit onder de aandacht der Kamer te brengen, dat kort geleden de Gouverneur-Generaal Fock de verklaring had uitgesproken, dat spoedige totstandkoming van de beoogde voorzieningen ten zeerste noodig was, daar langer uitstel in verschillende kringen ontevredenheid zou wekken; een verklaring, die wel heel anders klonk dan de van verschillende zijden uitgesproken meening, dat Indië onverschillig daartegenover stond. „En zeker" — deed ik volgen — „was het niet zonder goeden grond, dat in een van de best uitgewerkte geschriften over die wetsvoorstellen de meening werd uitgesproken, dat wel geen zekerder middel, om Indië van Nederland te vervreemden, denkbaar was dan een verzaking van hetgeen bij de jongste herziening van de Grondwet aan Indië in uitzicht (was) gesteld."

Intusschen sprak ik de overtuiging uit, dat zeer weinigen in de Vergadering dien weg van onthouding, van reactie, zouden willen inslaan, waarbij zij de Regeering zeker niet op hun pad zouden vinden.

Overigens stelde ik in het licht, dat men, wat aanging de beoordeeling van de voorstellen, al dadelijk zich geplaatst vond voor de scherpste tegenstellingen. Aan de eene zijde zij, die in de door de Regeering voorgedragen oplossing het uiterste, zoo niet meer dan het uiterste zagen van hetgeen door Nederland uit een oogpunt van zelfbehoud mocht worden verleend. Aan den anderen kant zij, voor wie een herziening van de Staatsinrichting als de voorgestelde elk gevoel van vooruitstrevendheid onbevredigd liet.

Ik wees er op, hoe het bij velen de aandacht had getrokken, dat in ongeveer denzelfden tijd twee geschriften het licht zagen: de brochure „Indië's Toekomst" van den oud-Hoogleeraar Treub, waarin de gemoederen al dadelijk in onrust werden gebracht door de waarschuwing, dat, wanneer het ontwerp mocht worden aangenomen, te voorzien stond, dat „Indië binnen een menschenleeftijd van Nederland (zou) zijn afgescheurd", en — onder het motto: „donner et retenir ne vaut" — een tijdschriftartikel van den, op Indisch gebied toch minstens even bevoegden, voormaligen voorzitter van de Indische Herzieningscommissie, den oud-Hoogleeraar Carpentier Alting, die op niets minder wees dan integendeel op de geneigdheid der Regeering, om in haar voorstellen niet alleen te weinig te geven, maar — wat haast nog erger was — om bovendien nog terug te nemen wat aarzelend eenmaal gegeven was, althans — voegde de schrijver er schamper aan toe — te geven werd beloofd.

„Men zal" — bracht ik in het midden — „mij wel willen toegeven, dat de marge tusschen een hervorming, die ons gezag in Indië zal vernietigen, en een tactiek van weinig geven en veel terugnemen wel zeer groot is en dat toch stellig beide vonnissen niet kunnen samengaan".

„Voor mij" — verklaarde ik — „was het contrast min of meer geruststellend. Het versterkte mij in de zienswijze, dat de Regeering met hare voorstellen niet al te ver van den juisten middenweg verwijderd is."

„Zonder voorbehoud meen ik te mogen verklaren" — deed ik nadrukkelijk volgen" — dat naar mijne bepaalde overtuiging de voorstellen in alle onderdeelen van het vraagstuk: *bestuur, wetgeving, financieel beheer*, geven wat in het tegenwoordig stadium van staatkundige ontwikkeling van Indië gegeven *moet*

worden. Anderzijds, dat zij geven wat gegeven *mag* worden met het oog op de instandhouding van het Nederlandsch gezag; met het oog op een bevredigende ontwikkeling van Indië als gebiedsdeel in het Nederlandsch Staatsverband".

[Bestuur.] In de eerste plaats de *bestuursvoering* nader in beschouwing nemend, deed ik uitkomen hoe, naar de bij de herziening in de Grondwet neergelegde beginselen, het *opperbestuur*, in den strikten zin van het woord, berust bij den Koning. Daarnaast werd het *algemeen bestuur* uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal [1]), terwijl het *plaatselijk bestuur* in autonome gebiedsdeelen zou neergelegd zijn in handen van gewestelijke en locale vertegenwoordigende organen.

Stelde men de vraag, welk verschil in het wezen van de zaak die regeling aanbiedt met de vroegere organieke verhoudingen, dan was daarop het volgende antwoord te geven.

De onderscheiding in opperbestuur en algemeen bestuur kwam in de vroegere wetsformuleering niet voor. Ook daarbij was het opperbestuur aan de Kroon voorbehouden, terwijl daarnaast bij het Regeeringsreglement aan den Gouverneur-Generaal was opgedragen de uitoefening, in naam des Konings, van de *„regeering"* van het gebied van Nederlandsch-Indië. Een splitsing evenwel tusschen het opperbestuur in Nederland, als controleerende macht in strikten zin, en het daadwerkelijk bestuur in Indië, in de eerste plaats het als zoodanig aan den Landvoogd toegekend algemeen bestuur, ontbrak. Terwijl het vroeger de opperbestuurder was, die in zijn hoogste functie ook de lagere functie vertegenwoordigde, had die verhouding in principe zich gewijzigd met het practisch gevolg, dat onder de nieuwe verhoudingen de Landvoogd niet telkens, onder alle omstandigheden, zich had af te vragen: hoe luiden de bevelen van het Opperbestuur?

Hoezeer in de practijk dit laatste ook thans niet steeds het geval was en kon zijn, voortaan zou, behoudens enkele uitzonderingen, aan den Gouverneur-Generaal wettelijk verzekerd zijn de zetel van het „algemeen bestuur". In het ontbreken van die verzekering had de Grondwet thans voorzien.

---

[1]) Behoudens in de uitzonderingsgevallen, met betrekking tot welke het algemeen bestuur wettelijk is voorbehouden aan de Kroon.

Zou nu — was de vraag, die ik mij ter beantwoording stelde — die scheiding tevens gevolgen dragen ten aanzien van de verhouding tot de Staten-Generaal? Het antwoord was niet twijfelachtig. Die scheiding, gegeven de algemeene staatsrechtelijke verhoudingen tot de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging, zou onder geen beding den Minister ontlasten van diens verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal voor het gansche in Indië gevoerde bestuursbeleid. Een verantwoordelijkheid, die uit den aard der zaak in de toekomst evenmin als tot dusver zoodanig op te vatten zou zijn, dat elke daad, van hoe geringe beteekenis ook, van den op verren afstand gezetelden Indischen bestuurder op rekening van den Minister zou zijn te stellen. Een aansprakelijkheid evenwel in dien zin, dat de Minister tegenover de Staten-Generaal de verantwoordelijkheid draagt voor de keuze van den Landvoogd en voor diens handhaving, ook wanneer zich daden of maatregelen hebben voorgedaan, den Minister bekend, welke uit een algemeen oogpunt den toets van goed bestuur niet kunnen doorstaan en waaromtrent bevelen tot intrekking of wijziging hetzij van den Minister niet zijn uitgegaan, hetzij door den Gouverneur-Generaal niet zijn nageleefd.

„Superintendentie, leiding en contrôle; ingrijpend optreden wanneer de Minister van oordeel is, dat hij voorgenomen of tot stand gebrachte daden van het uitvoerend gezag in Indië tegenover de Staten-Generaal niet met zijne verantwoordelijkheid kan dekken, in die omschrijving" — betoogde ik — „is, naar ik meen, duidelijk weergegeven de taak van den Minister, ten aanzien van de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging, in het nieuwe stelsel".

„En wanneer" — luidde verder omtrent dit cardinale punt van Staatsbeleid mijn betoog — „ik dan nog even terugkeer tot het beeld van den Landvoogd, wettelijk innemend den zetel van het algemeen bestuur in Nederlandsch-Indië, heeft men zich den Minister, als vertegenwoordigend het Opperbestuur, voor wien op dien zetel dus wettelijk geen plaats meer is, te denken als geplaatst achter dien zetel, toezicht houdend, *preventief* en *repressief*, op de plannen en daden van den Landvoogd. Een toezicht, dat, het spreekt vanzelf, als het dagelijksche feiten van ondergeschikt belang betreft op meerderen afstand en met minder aandacht wordt uitgeoefend, maar dat in andere gevallen,

wanneer het feiten van werkelijke beteekenis betreft, van nabij met de meeste aandacht zal moeten worden gevoerd en dat ingrijpen van den Minister zal vorderen wanneer hij ziet aankomen of wanneer hij geconstateerd heeft daden, waarvoor hij de verantwoordelijkheid niet meent te kunnen dragen."

En wat de verhouding van den Gouverneur-Generaal tegenover den Minister aanging, verklaarde het voorgestelde tweede lid van artikel 1 der Indische Staatsregeling uitdrukkelijk: „De Gouverneur-Generaal is wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning. Hij verstrekt te dier zake aan den Minister van Koloniën alle gevraagde inlichtingen."

Terloops gaf ik mijne verwondering te kennen, van den Heer Albarda te hebben vernomen, dat eene bepaling van dien aard, omtrent de verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal tegenover de Kroon, in het bestaande Regeeringsreglement ontbreken zou. Blijkbaar was artikel 37 van dat Reglement aan de aandacht ontgaan.

„Zooals terecht door den Heer Oud is betoogd" — voegde ik aan die opmerking toe — „zou die bepaling te meer nog in de nieuwe wettelijke regeling niet mogen ontbreken. Zij vormt als het ware den grondslag tot de mogelijkheid van de verantwoordelijkheid van den Minister tegenover de Staten-Generaal."

[Rechtspositie Gouverneur-Generaal.]

De geachte afgevaardigde de Heer Rutgers van Rozenburg — bracht ik in herinnering — had in dit punt aanleiding gevonden, om zich terloops in een beschouwing te begeven omtrent een vergelijking, die in de Memorie van Antwoord door mij zou zijn gemaakt tusschen de positie van den Nederlandschen Burgemeester en die van den Gouverneur-Generaal. Ik wees er op, dat de bedoelde vergelijking niet van mij, maar van de Kamer zelve was uitgegaan. Gesteld voor de door verschillende leden der Kamer in haar Verslag geopperde beschouwing, bij welke eene vergelijking was getrokken van de positie van den Indischen Landvoogd hetzij met die van den Burgemeester, hetzij met die van den Commissaris des Konings in Nederland, verklaarde ik de nieuwe positie van den Gouverneur-Generaal eerder te kunnen vergelijken met die van den eerstgenoemde dan met die van den tweeden dignitaris, omdat aan den Commissaris des Konings bepaaldelijk slechts het uitvoeren van Koninklijke besluiten als

taak was opgedragen. Lag nu — vroeg ik — daarin opgesloten eene gelijkstelling met de positie van den Nederlandschen Burgemeester? Immers neen, daaraan viel niet te denken. Maar welke waarde was dan aan commentaren op dit thema toe te kennen? Immers geen.

Nu men in de Kamer niettemin in commentaren van dien aard vervallen was, wilde ik nog een oogenblik stilstaan bij het onderwerp zelf en er op wijzen, hoe het principieel verschil tusschen de positie van den Commissaris des Konings en van den Burgemeester in het standaardwerk „Het Nederlandsch Gemeenterecht" door den Hoogleeraar Mr. Oppenheim aldus werd gekenschetst, dat de eerste een ambt bekleedt en tevens ambtenaar is, de Burgemeester daarentegen een ambt bekleedt, maar bestuursorgaan is. De vergelijking — merkte de schrijver verder op — van artikel 94 der provinciale wet met artikel 134 der gemeentewet is uit dit oogpunt goud waard. In het bestuur der provincie is de Commissaris des Konings zeker een belangrijke schakel, maar niet orgaan, met zelfstandige bevoegdheden toegerust. „Dit laatste nu, Mijnheer de Voorzitter" — luidde mijne conclusie — „is wel het geval met den Burgemeester; is ook het geval met den Gouverneur-Generaal, aan wien bij artikel 60 der Grondwet de uitoefening, in naam des Konings, van het „algemeen bestuur" is opgedragen."

Overigens sprak het vanzelf, zooals ik verklaarde, dat elke gedachte aan assimilatie met het een of andere ambt in Nederland uitgesloten was. Noch de leden van de Tweede Kamer, wier keuze in de vergelijking naar de zijde van het ambt van den Commissaris des Konings overhelde, noch de leden van de Kamer, die de andere richting kozen, hadden, naar mijne overtuiging, iets van dien aard bedoeld. Maar hoe dit ook was, de door mij aangehaalde bepalingen in artikel 1 van het wetsontwerp toonden m.i. duidelijk aan, dat ook van die zijde beschouwd de voorstellen der Regeering met vol vertrouwen konden worden aanvaard.

Ook ten opzichte van het tweede onderdeel van het vraag- [Wetgeving.]
stuk, de *wetgeving* zou het — naar ik betoogde — n.m.m. vergeefsch zijn zich af te vragen, waar de destructieve elementen scholen, die het Nederlandsch gezag ten val zouden brengen.

Naar dezelfde grondgedachte als bij het bestuur en eveneens weder geheel in overeenstemming met de beginselen der Grondwet, zou de wetgeving, voor zooveel het inwendige aangelegenheden gold, zijn overgelaten aan den in Indië zetelenden wetgever.

Aan den Nederlandschen wetgever was ook daarbij een vèr reikende macht tot ingrijpen voorbehouden en wel in twee richtingen.

Vooreerst zou de wetgevende macht in Nederland bevoegd zijn *elk* onderwerp, Indië betreffend, desvereischt zelf te regelen, zij het — behoudens in zeer spoedeischende gevallen — nadat vooraf de Volksraad is gehoord.

In de tweede plaats bleef aan den Nederlandschen wetgever het recht om verordeningen, door den centralen wetgever in Indië vastgesteld, op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang te vernietigen.

Ook de Kroon bleef wetgever voor Indië, maar met beperking uitsluitend tot datgene en tot die gevallen, door de wet uitdrukkelijk aangewezen.

Noch bij het een, noch bij het ander kon de voorstelling op haar plaats zijn, dat het Nederlandsch gezag door de nieuwe beginselen verzwakt zou zijn. Dat gevaar zou dus in de regeling van de wetgevende macht in Indië zelf moeten schuilen.

Hoe nu stelden de ingediende ontwerpen zich die regeling voor?

De Gouverneur-Generaal *alleen* stelde *„Regeeringsverordeningen"* vast; verordeningen tot uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur en ordonnanties.

De Gouverneur-Generaal, *in overeenstemming met den Volksraad*, zou de bevoegdheid hebben tot vaststelling van *„ordonnanties"*, tot regeling strekkend van onderwerpen, de inwendige aangelegenheden van Indië betreffend, voor zooveel omtrent het onderwerp niet anders was bepaald. Voorts nog omtrent andere onderwerpen, die luidens een wet of algemeenen maatregel van bestuur bij ordonnantie geregeld moesten worden.

Het eerste punt: de bevoegdheid van den Indischen wetgever tot vaststelling van ordonnanties „de inwendige aangelegenheden van Indië betreffend", had in den loop der besprekingen tot enkele beschouwingen aanleiding gegeven. Inzonderheid was het de Heer Dresselhuys geweest, die in de omschrijving *„inwen-*

dige aangelegenheden" een begrip zag, dat, naar hij aanvoerde, scherpe afbakening bij de wet vereischte. Na het duidelijk, welgemotiveerd betoog van den Heer Oud omtrent dit punt achtte ik het niet noodig nader daarop in te gaan. Terecht had deze afgevaardigde gewezen op de overeenkomstige termen: „provinciale"- en „gemeente-belangen", in de Nederlandsche wetgeving, en op het feit, dat van een wettelijke afbakening van die laatste aangelegenheden ten aanzien van de belangen van Rijk en provincie evenmin sprake was of zou kunnen zijn.

Wat van Nederland niet verlangd was en ook niet verlangd had kunnen worden, kon zeker voor Indië niet als eisch worden gesteld. In dit verband wees ik nog op Britsch-Indië, waar men verschillende afbakeningen van dien aard had beproefd, echter met onbevredigenden uitslag, eenvoudig omdat men een zoodanige scheiding practisch niet kan maken, maar met betrekking tot de vraag, welke belangen als inwendige belangen van het land zijn aan te merken, zich op het klare, zuivere standpunt moet plaatsen van den Nederlandschen wetgever, met toekenning van de bevoegdheid aan den hoogsten wetgever om in te grijpen, waar hij oordeelt dat de juiste grenzen overschreden zijn.

De dagelijksche wetgeving in Indië zou dus, naar dezelfde gedachte als de bestuursuitoefening, inderdaad zijn opgedragen aan Indische organen, maar weer onder het toezicht van Nederland.

Een schrikbeeld nu ten opzichte hiervan, een bezwaar zoo ernstig voorgesteld, alsof ondermijning van het gezag in die richting dreigde, betrof voor sommigen het geval, dat de vereischte overeenstemming van Gouverneur-Generaal en Volksraad niet verkregen werd.

In dit geval — deelde ik mede — opent de Gouverneur-Generaal, als hij de totstandkoming van de regeling toch noodig acht, luidens artikel 53 van het ontwerp opnieuw een overleg met den Volksraad, noodigt hij namelijk den Raad uit om de ontwerpordonnantie, zooals die door hem gewijzigd of niet gewijzigd is, opnieuw in behandeling te nemen. Leidt ook die tweede beraadslaging niet tot het gewenschte resultaat, dan kan, wanneer de Gouverneur-Generaal de verordening noodig blijft achten en de Minister dat gevoelen deelt, de vaststelling van de regeling, al

of niet weer na aanbrenging van wijzigingen, geschieden in Nederland, bij algemeenen maatregel van bestuur.

Alleen wanneer onverwijld een voorziening noodig is — deed ik hierop volgen — kan de Gouverneur-Generaal op eigen gezag en verantwoordelijkheid tot vaststelling van de ordonnantie overgaan, behoudens bevoegdheid van de Kroon, om ook in dit geval de zaak tot regeling aan zich te trekken, als de Volksraad binnen twee maanden het verzoek daartoe doet.

„Voor het doel van deze beschouwingen" — merkte ik op — „kan men deze laatste voorziening laten rusten en vraagt alleen het algemeene „„conflictgeval" de aandacht. Inzonderheid op dit punt ook is het geweest, dat men de meest onheilspellende tonen heeft doen hooren. Dat de Volksraad zonder wezenlijke verantwoordelijkheid kan critiseeren en opponeeren, was — zeide men — reeds erg genoeg. Veel ernstiger evenwel was nog het feit, dat de positie van den Landvoogd, van den vertegenwoordiger des Konings, op die wijze in het gedrang kon worden gebracht. Zelfs zou de Gouverneur-Generaal feitelijk niet kunnen blijven regeeren, wanneer hij bij voortduring conflicten met den Volksraad te boeken had. Zoo zou de Volksraad de macht krijgen om den Gouverneur-Generaal het leven onmogelijk te maken en hem practisch tot heengaan kunnen dwingen, en over diens hoofd heen zou de Raad zelfs den Minister van Koloniën en misschien wel het geheele Nederlandsche Kabinet kunnen treffen."

Dat een zoodanige voorstelling van zaken weinig geschikt was, om niet-ingewijden met vertrouwen voor de zaak te stemmen, werd door mij erkend. Echter zeide ik, al dadelijk één vraag te willen stellen. De staat van zaken, waarvoor men geplaatst was en waarvoor ook de Regeering zich geplaatst vond, was deze, dat naar de eischen van de Grondwet, die waarlijk niet uit de opwellingen van een oogenblik waren voortgesproten, aan den *Volksraad* een taak in de wetgeving van het land moest worden gegeven. Daarnaast, ook daarover zou men het wel eens zijn, zou toch zeker aan den *Landvoogd* evenzeer een aandeel in diezelfde wetgeving voorbehouden moeten blijven. Nu stelde ik de vraag, of men werkelijk onder die omstandigheden ook maar één constructie zou weten te bedenken, waarbij de mogelijkheid van verschil van inzichten tusschen Volksraad en Gouverneur-Generaal uitgesloten zou zijn.

Geheel anders — betoogde ik — was het echter, die mogelijkheid tot regel te stempelen en zich in allerlei schrikbeelden te gaan verdiepen voor het wel zeer weinig te verwachten geval, dat de Gouverneur-Generaal „bij voortduring" voor conflicten van wetgeving met den Volksraad zou komen te staan. Alleen al de invoeging van het tweede overleg met den Raad, waarbij natuurlijk getracht zou worden verschillen van meening, bij de eerste gedachtenwisseling gebleken, zooveel doenlijk te overbruggen, — alleen al die voorziening was een krachtige waarborg dat conflicten van dien aard uitzondering en wel vast geen voortdurend verschijnsel zouden zijn. En wanneer dan al, wat niet onder alle omstandigheden te voorkomen zou zijn, de inzichten somtijds uiteenliepen, dan nog vroeg ik, of dat feit, waarbij de Landvoogd, als hij de zaak wenscht door te zetten, de voorstellen zonder meer aan de Kroon ter beoordeeling zou zenden, of dat feit nu werkelijk de positie van den Landvoogd, van den Minister en van het geheele Kabinet zóó in gevaar zou kunnen brengen als men had willen doen gelooven.

Ook hier — zeide ik — is het de overdrijving, die het scherpst de ongerijmdheid van de voorstelling aantoont. Tevens wees ik op de ondervinding, die ik gedurende al de voorafgaande jaren onder een in het wezen der zaak in groote mate analogen toestand had opgedaan, waarbij men herhaaldelijk ook voor verschil van inzichten tusschen Raad en Gouverneur-Generaal had gestaan, zonder dat de positie van den Landvoogd een oogenblik gevaar had geloopen of geschokt was en nog minder die van den Minister of van het Kabinet. De verklaring daarvan lag niet vèr; ik zou haar nader geven. Voor het oogenblik constateerde ik alleen het feit en sprak ik ook op dien grond de conclusie uit, dat ook voor het tweede onderdeel van het vraagstuk: de *wetgeving*, de voorstellen van de Regeering allerminst het Nederlandsch gezag in Indië aan gevaar zouden blootstellen.

[Financieel beheer.]

Het derde onderdeel van Staatsbeheer, waarvoor dezelfde bedenking alsnog overweging vorderde, was dat der *financiën*. Zooals ik uiteenzette, zou naar de voorgestelde regeling de Indische begrooting bestaan uit afdeelingen, waarvan die, welke betrekking zouden hebben op de Departementen, elk niet meer dan één departement zouden betreffen. Elke afdeeling zou ge-

splitst zijn in vier hoofdstukken, tot regeling, onderscheidenlijk, van de uitgaven in Nederland, de uitgaven in Indië, de middelen in Nederland en de middelen in Indië. De hoofdstukken zouden gesplitst worden in posten.

Voor zooveel nu de Gouverneur-Generaal zich vereenigde met het gevoelen van den Raad, zou hij de begrootingen *vaststellen* bij besluiten, elk niet meer dan één afdeeling tot onderwerp hebbend. Die besluiten zouden, om te kunnen werken, *goedkeuring* behoeven bij de wet. Werd omtrent een *geheele* afdeeling geen overeenstemming verkregen, dan zou die in Nederland worden vastgesteld. Betrof het gemis van overeenstemming slechts *onderdeelen* van eenige afdeeling, dan zouden die onderdeelen worden vastgesteld bij de wet indien en voor zoover daaraan behoefte bestond; dit laatste ter beoordeeling van den Nederlandschen wetgever. Werd aan een besluit van den Gouverneur-Generaal tot vaststelling van een afdeeling of gedeelte van een afdeeling door den Nederlandschen wetgever goedkeuring onthouden, dan zou de nadere vaststelling uit den aard der zaak eveneens bij de wet geschieden.

In normale gevallen dus zou in het nieuwe stelsel de Indische begrooting — aanvullingsbegrootingen zoowel als hoofdbegrooting — tot stand komen in den vorm van besluiten van vaststelling van den Gouverneur-Generaal, goedgekeurd door den Nederlandschen wetgever. Waar en voor zoover zich conflicten zouden voordoen tusschen Volksraad en Gouverneur-Generaal of tusschen Indië en Nederland, zou het de Nederlandsche wetgever zijn, van wien de vaststelling of de nadere vaststelling uitgaat.

Ook deze regeling — merkte ik op — had bestrijding uitgelokt. Inzonderheid had men daarin een verkorting van de rechten der Tweede Kamer willen zien; een ontneming namelijk van het recht van amendement ten aanzien van de begrootingsafdeelingen, die in Indië worden vastgesteld, tegenover welke de Kamer zou komen te staan als tegenover een tractaat met een Vreemde Mogendheid, dat zij ook alleen goedkeuren of verwerpen kan, zonder daarin te kunnen wijzigen.

„Ik behoef nauwelijks te zeggen" — bracht ik hiertegen in — „dat ook deze voorstelling van zaken niet juist is. Een raadpleging van artikel 63*i* van het wetsontwerp zou dit aanstonds heb-

ben doen blijken. In het algemeen staat, ook wat de behandeling van de Indische begrooting aangaat, weer het Grondwettelijk beginsel op den voorgrond, dat de regeling van de eigen huishouding zooveel mogelijk wordt overgelaten aan eigen organen. Vandaar ook dat, zooals in de Memorie van Antwoord is opgemerkt, wanneer in Indië ten opzichte van eenig onderdeel geen overeenstemming tusschen Volksraad en Landvoogd is verkregen, de in dat geval onmisbare vaststelling door den Nederlandschen wetgever zich niet verder moet uitstrekken dan strikt noodig is, namelijk tot dat onderdeel van de afdeeling. Niet minder dan voor bestuur en wetgeving doet niettemin ook voor het begrootingsbeleid zich de eisch gelden, die mede bij de Grondwetsherziening op den voorgrond is gesteld, dat aan de Staten-Generaal een daadwerkelijk toezicht over het geheele koloniale beheer gewaarborgd blijft en dus ook de macht om wijziging te brengen in hetgeen onbevredigend wordt geacht. Die eisch vindt weerklank in het voorbehoud van goedkeuring door den Nederlandschen begrootingswetgever van hetgeen in Indië is vastgesteld, waaruit onmiddellijk volgt, dat wanneer een of meer posten die instemming niet kunnen vinden, de Tweede Kamer aan de begrootingsafdeeling haar goedkeuring kan onthouden. De Regeering dient dan, gevolg gevend aan de zooeven aangehaalde bepaling van artikel 63*i*, voor de betrokken afdeeling een voorstel in tot vaststelling bij de wet, daarbij al dan niet — naar eigen oordeel — aan de in de Kamer gerezen bezwaren gevolg gevend. Dit voorstel nu is naar de gewone regelen aan het recht van amendeering onderworpen."

„Met andere woorden" — aldus resumeerde ik het aangevoerde — „langs den omweg van niet goedkeuring, met daarop volgende vaststelling der begrootingsafdeeling bij de wet, handhaaft de ontworpen regeling ook ten aanzien van de in Indië vastgestelde afdeelingen het recht van amendement van de Tweede Kamer." „In dien omweg nu" — zeide ik „ligt in deze dezelfde beteekenis, die ook voor bestuur en wetgeving de Grondwet in de verhoudingen tusschen Nederland en Indië heeft willen leggen. Voor den Nederlandschen begrootingswetgever beteekent de nieuwe behandeling der zaak niet ontneming van de macht tot ingrijpen. Zij wijst alleen op de bedoeling, om van die macht, die langs een anderen weg hem voorbehouden blijft, niet anders

gebruik te maken dan wanneer het, naar het eigen oordeel van de Tweede Kamer, belangen betreft van zoodanig gewicht, dat de Kamer in den voorgestelden vorm de verantwoordelijkheid voor een goedkeuring van de afdeeling niet zou kunnen dragen. Zij wijst, aan den anderen kant, op de bedoeling, eigen inzichten ondergeschikt te maken aan de inzichten van de Indische begrootingsorganen, wanneer het onderwerp, aan dat verantwoordelijkheidscriterium getoetst, van minder beteekenis is te achten."

„In dien geest opgevat" — luidde mijn eindoordeel — „zal ook op financieel gebied de meerdere zelfstandigheid van Indië tot haar recht kunnen komen, zonder dat het Nederlandsch gezag de teugels uit handen geeft. Ook op dat gebied dus bestaat voor ontwrichting van de vereischte machtsverhoudingen geen gevaar.

§ 7. VERGADERING VAN VRIJDAG 20 FEBRUARI 1925

Minister van Koloniën.

[Scheiding wetgevende en uitvoerende macht.]

Den volgenden dag mijne rede voortzettend, verklaarde ik nog het antwoord schuldig te zijn gebleven op de vraag, die terloops door mij was aangeroerd, in welke omstandigheden in het bijzonder de verklaring was gelegen van het feit, dat z.g. „conflicten", verschillen van meening op wetgevend gebied tusschen Volksraad en Gouverneur-Generaal, tot geene verstoring in de algemeene verhoudingen aanleiding hadden gegeven. Ook als vingerwijzing voor de staatkundige lijnen van de toekomst en inzonderheid als zoodanig was het antwoord op die vraag van overwegend belang.

De verklaring lag, naar ik te kennen gaf, in het stelsel van machtsverdeeling in Indië, in het hoofdbeginsel, dat ook de voorstellen beheerscht: scheiding van de wetgevende macht en de uitvoerende macht, in dien zin, dat verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal en de Departementshoofden aan den Volksraad geheel en al is uitgesloten. In de besliste afwijzing van een zoodanige verantwoordelijkheid lag ongetwijfeld in hoofdzaak de verklaring van de rustige samenwerking, die in Nederlandsch-Indië had bestaan tusschen Landvoogd en Volksraad, en tevens de krachtigste waarborg voor een voortduren van die goede samenwerking, zoolang in de gegeven omstandigheden aan dat staatkundig beginsel in de volle consequentie wordt vastgehouden.

Men had — deed ik uitkomen — geheel ten onrechte de Regeering verweten, dat zij bij het trekken van de hoofdlijnen van haar staatkundig perspectief zich geen rekenschap zou hebben gegeven van het principieel onderscheid in karakter en eischen tusschen koloniën, die in den eigenlijken zin van het woord volksplantingen zijn uit het moederland, en van hetgeen men in tegenstelling daarmede wel eens aanduidt als „politieke" of „heterogene", ook wel als „tropische" koloniën, zooals Nederlandsch- en Britsch-Indië, Fransch Indo-China en de Philippijnen. Hoezeer integendeel met dat onderscheid scherp rekening was gehouden, bleek in de allereerste plaats uit de evenbedoelde gedragslijn; uit de strikte handhaving, vooralsnog, van de onafhankelijkheid der uitvoerende macht tegenover het vertegenwoordigend wetgevend lichaam. Zoolang die scheidingslijn in stand bleef en voor elke inbreuk werd beveiligd, kon de Gouverneur-Generaal en konden de Departementschefs verschillen van inzichten met het vertegenwoordigend lichaam rustig te gemoet zien; zoolang dat het geval was, kon de Landvoogd, wanneer zich een zoodanig conflict met den Volksraad voordeed, zonder bezwaar aan den hoogeren wetgever in het moederland de beslissing laten, zoowel wanneer die in zijn geest, als wanneer die in anderen geest uitviel. Geheel anders zou de staat van zaken worden, als te eeniger tijd praematuur werd toegegeven aan den aandrang, die zoowel in Nederland als in Indië van gezaghebbende zijde zich had doen gelden, en de Gouverneur-Generaal en de Departementshoofden voor het geheel of een deel van hun beheer tegenover den Volksraad aansprakelijk werden verklaard. Inderdaad zou het dan de Volksraad zijn, die de positie van den Gouverneur-Generaal en de Departementschefs, misschien wel ook die van den Minister in gevaar zou kunnen brengen. Een dergelijk stelsel achtte ik alleen dàn toegelaten, wanneer tusschen de groote massa van de geregeerden en de Regeering van het land *staatkundige homogeniteit* bestaat in die beteekenis, dat men met het bestaande staatsgezag in politieken zin zich één gevoelt. In Indië had het proces van staatkundige associatie dat stadium nog niet bereikt. Verzaking van het beginsel van machtsverdeeling, zooals deze in de voorstellen was doorgevoerd, zou daarom op het oogenblik een van de ernstigste staatkundige misgrepen zijn. Het ging — stelde ik nadrukkelijk in het licht —

hier niet, althans niet uitsluitend, om meerdere of mindere rijpheid voor verdeeling van den politieken arbeid. Het ging hier om de algemeene staatkundige gezindheid van de bevolking jegens het Nederlandsch gezag. Meerdere staatkundige rijping van de bevolking, verhooging van het algemeen peil van ontwikkeling zou ongetwijfeld van groote waarde zijn voor een verbetering van het stelsel van verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen en voor den omvang en de wijze van vervulling van de taak, die aan die lichamen wordt toevertrouwd. Tot de mogelijkheid evenwel van een geleidelijke terzijdestelling van de scheidingslijn tusschen de uitvoerende macht en het vertegenwoordigend wetgevend orgaan zou staatkundige rijping alleen dàn bijdragen, wanneer het effect zich tevens uitte in een al meer in breede kringen van de bevolking zich uitsprekend staatkundig één worden met het Nederlandsch bewind. Zoolang die associatie, in zóó overwegende mate, *niet* was bereikt, zou breken met die grondgedachte van de Regeeringsvoorstellen in hooge mate bedenkelijk zijn.

„Prijsgeving van dat grondbeginsel van practisch staatsbeleid, vóór nog Indië en Nederland in dien breeden zin één zijn geworden, zou" — met deze woorden besloot ik mijn betoog — „naar mijn besliste meening het begin zijn van een ernstige ontwrichting van het Nederlandsch gezag, tot schade van de groote belangen, die voor beide, Indië en Nederland, aan de instandblijving van dat gezag verbonden zijn."

[Resumtie hoofdpunten.] De strekking van het vorenstaande in korte woorden samenvattend, verklaarde ik naar mijne meening te hebben aangetoond, vooreerst dat het bij de voorstellen der Regeering de voldoening betrof van een beslisten Grondwettelijken eisch eener zoodanige hervorming, die niet alleen met het oog op de eischen van den tijd, maar ook in verband met de stellige beloften van de Nederlandsche Regeering, bevestigd door het votum van de Staten-Generaal bij de herziening van de Grondwet, zonder dralen tot stand behoorde te worden gebracht.

Dat — in strijd met de ongunstige voorstellingen van sommige zijden — voor een bedreiging van het Nederlandsch gezag in Indië en van de constitutioneele rechten van de Staten-Generaal daarbij niet te vreezen viel, meende ik duidelijk te hebben doen

blijken. Noch op bestuursgebied, noch op het gebied van de wetgeving of van de financiën was in werkelijkheid iets van dien aard te duchten.

De voorgestelde hervorming gaf wat de Grondwet in haren nieuwen vorm aan Indië toezegde. Tegelijkertijd evenwel omkleedde de voorgestelde herziening de verleening van die meerdere staatkundige zelfstandigheid met zoodanige waarborgen, dat handhaving van het Nederlandsch oppergezag daarbij verzekerd bleef.

Gevaar voor verzwakking en voor ontwrichting van dat oppergezag zou, naar ik had aangetoond, inderdaad te vreezen zijn wanneer gehoor werd gegeven aan de stemmen, die thans reeds ondergeschiktheid wenschten van het uitvoerend gezag aan het medewetgevend lichaam, den Volksraad. Aan die gedachte — had ik nadrukkelijk betoogd — mocht voor Indië niet eerder gevolg worden gegeven dan wanneer het al voortschrijdend proces van intellectueele ontwikkeling en van politieke rijping een zoodanig effect onder de Inlandsche bevolking had bereikt, dat inderdaad de daartoe vereischte staatkundige eenheid met het bestaand gezag, het daartoe noodzakelijk zich één gevoelen met het Nederlandsch Staatsverband, werkelijkheid was geworden. Waar het associatie-proces dat stadium nog niet was ingetreden, was in de Regeeringsvoorstellen elke stap van dien aard zorgvuldig vermeden. Zooals de eindconclusie van mijne beschouwingen had geluid, konden dus ook in dat opzicht die voorstellen zonder aarzeling worden aanvaard.

[Belangstelling voor de voorstellen.]

„De geachte afgevaardigde de Heer Albarda" — bracht ik in herinnering — „heeft in de inleiding van de door hem gehouden belangrijke redevoering een verklaring trachten te geven van het door hem geconstateerde feit, dat deze Regeeringsvoorstellen slechts in beperkte mate belangstelling zouden hebben gewekt. De geachte spreker zocht de verklaring in de omstandigheid, dat daarbij geen kloeke daden waren verricht; geen daden, zooals men die had gewenscht."

„Welke kloeke daden" —vroeg ik — „bedoelde de Heer Albarda? Zijne woorden lieten voor mij op dat punt geen twijfel. Bedoeld werden, naar ik meen, daden, die aan een van de beide kanten de uiterste wenschen weergaven. Aan den eenen kant dus

afschaffing van den Volksraad of inperking tot de engste grenzen. Aan den anderen kant de kloeke daad van vervulling van de wenschen der politieke richting van den Heer Albarda.

„Mijnheer de Voorzitter" — merkte ik op — „wat zou van die kloeke daden het gevolg zijn geweest? Van de eerste zonder eenigen twijfel een al meer in breeden zin zich voortplantende rechtmatige verbittering, met de moeilijkheden, welke daarvan voor ons gezag in Indië het uitvloeisel zouden kunnen zijn. Van de kloeke daden van de tweede soort dezelfde consequenties als zich op het oogenblik voordoen op de Philippijnen, waar het Amerikaansch bestuur, evenzeer tot groote ontstemming, thans alle krachten inspant om de noodlottige gevolgen te niet te doen van soortgelijke kloeke daden, door een vroeger bestuur verricht".

„Men houde het mij ten goede" — verklaarde ik — „dat een zoodanige kloekheid noch naar de eene, noch naar de andere zijde voor mij iets aantrekkelijks heeft en ik houd mij overtuigd, dat de meerderheid der Kamer zich op hetzelfde standpunt zou plaatsen."

Bij anderen was het — naar ik verder zeide — de omstandigheid, dat de wetsvoorstellen geen algemeene herziening leverden van het Regeeringsreglement, maar een partieele herziening, zich bepalend tot de centrale wetgeving en bestuursuitoefening, waarin de oorzaak van het gemis van belangstelling werd gezocht.

„Mijnheer de Voorzitter" — vroeg ik — „had men niet beter gedaan en niet juister door eenvoudig te verklaren, dat inderdaad de publieke belangstelling, de belangstelling van het groote publiek, in deze tijden niet meer uitgaat naar wetgevende vraagstukken van dien aard, die niet persoonlijke belangen raken; niet meer naar herzieningen van het Indisch Regeeringsreglement, niet meer zelfs, wij hebben het nog betrekkelijk kort geleden gezien, naar herzieningen van de Nederlandsche Grondwet en dergelijke. Wie intusschen naar dat gemis van openbare belangstelling in dien zin het belang van de zaak zelf zou willen afmeten, zou daarmede een zeer verkeerden waardemeter aanleggen."

[Partieel karakter herziening.]

De voorgaande beschouwing had, zooals ik aanstipte, mij onwillekeurig gebracht op een ander terrein, op een punt van meer concrete strekking: het *partieel* karakter van de herziening,

waarover o.a. ook de Heer Feber het een en ander had opgemerkt.

Ik stelde de vraag, of zij, die op dit punt in critiek waren getreden, zich wel eens ernstig hadden afgevraagd, wat de naaste consequenties zouden zijn geweest van een gedragslijn, die een volledige herziening zou hebben bedoeld. De Heer Albarda had de meening uitgesproken, dat de Minister bang was voor bepaalde artikelen en als zoodanig artikel 123 van het Regeeringsreglement genoemd. Die diagnose verklaarde ik in zekeren zin niet onjuist. In werkelijkheid was het niet alleen dat artikel, maar nog een reeks van andere artikelen van meer of minder beteekenis, die mij hadden doen vreezen, dat, wanneer het geheele reglement op de helling werd gezet, in vele jaren nog geen spoor van het herziene reglement in het Staatsblad te bekennen zou zijn. Overigens kwam het mij voor, dat een poging tot volledige herziening van een zoo omvangrijk complex van wettelijke bepalingen van allerlei aard als een hoogst twijfelachtige onderneming te beschouwen zou zijn. Ware het nu, dat voor andere onderwerpen zich dezelfde urgentie had voorgedaan, dan zou de zaak nog verschillend zijn geweest. Daarvan echter was geen sprake. Zeker, het Regeeringsreglement hield verscheidene bepalingen in, die lang verouderd en versleten waren. Maar juist door de groote lenigheid van de voornaamste bepalingen — van welke er trouwens in den loop der jaren reeds verschillende waren vernieuwd — deed zich het feit voor, dat de werking in de practijk over het geheel bevredigend was, zelfs meer bevredigend dan met menige nieuwe wet het geval was gebleken. Wat overigens het op stapel zetten van eene geheele herziening betrof, behield ik omtrent de wijze van uitvoering mij volle vrijheid voor.

[Staatkundige ontwikkeling van Indië.]

Ik kwam thans — naar ik opmerkte — tot een zeer belangrijk onderwerp, van meerdere zijden aangeroerd, het vraagstuk namelijk, hoe de Regeering zich de staatkundige ontwikkeling van Indië voor de toekomst voorstelde en in welke richting hare gedachten op dat punt zich bewogen.

Al dadelijk ontmoette ik daarbij den Heer Van Boetzelaer van Dubbeldam, die der Regeering — als ik den geachten afgevaardigde wel had begrepen — ernstig verweten had, dat elk perspectief van dien aard bij haar afwezig zou zijn en dat de thans aan-

hangige voorstellen eenvoudig een wilde greep zouden wezen. Het kwam mij voor, zeide ik, dat daarbij meer gezegd was dan te verantwoorden zou zijn. In dit verband bracht ik achtereenvolgens in herinnering de totstandkoming in 1906 van de ordonnantie omtrent de organisatie van de Inlandsche gemeenten der Gouvernementslanden op Java en Madoera, gevolgd o.m. door verscheidene andere regelingen van die strekking voor de Buitengewesten; voorts de in uitvoering zijnde wet van 1922 omtrent de bestuurshervorming, die boven de desa de toekomstige inrichting zou bepalen van de plaatselijke en gewestelijke organen: de regentschappen, provincies als anderszins, met daarnaast de stadsgemeenten, welke op de basis der Decentralisatiewet van 1903 waren ontstaan en geleidelijk in het kader van de bestuurshervorming zouden worden overgebracht. Eindelijk — om van andere organisaties als die der Javaansche Vorstenlanden enz. niet te spreken — de regeling, waarvoor de Regeeringsvoorstellen thans bij de Kamer in onderzoek waren en die de bestemming hadden, in het algemeen centrum de afsluiting van het geheel te leveren.

Op die wijze zou, naar de plannen der Regeering, voor de toekomst de organisatie in haar ganschen omvang in onderling verband en in juiste onderlinge aaneensluiting tot stand zijn gebracht.

Dat daarbij zonder een bepaald perspectief en zonder een scherpe afbakening van lijnen door de Regeering gehandeld zou zijn, mocht dus zeker niet worden gezegd. Veel minder nog, dat die lijnen niet voor ieder opengelegd en afgeteekend zouden zijn.

Iets anders was het — en in dit opzicht verklaarde ik mij bij genoemden afgevaardigde te kunnen aansluiten, — dat de harmonische volgorde in dien constructieven arbeid te wenschen had overgelaten. Die fout evenwel, voor zooveel zij niet uit onvermijdelijke omstandigheden was voortgesproten, trof niet de Regeering van het oogenblik.

Dezelfde afgevaardigde, de Heer Van Boetzelaer van Dubbeldam, had, zooals ik in het licht stelde, een plan van hervorming van de Indische Staatsinrichting ontwikkeld, waarbij het meer geopperd denkbeeld van instelling van een Java-raad, een Sumatra-raad, een Borneo-raad enz. voorshands de plaats zou innemen van de voorstellen omtrent den Indischen Volksraad.

Ik zou — zeide ik — hier niet op de bijzonderheden van dat denkbeeld ingaan; straks zou ik het opnieuw tegenkomen. Wel hield ik mij verzekerd, dat ook de genoemde afgevaardigde bij nadere overweging het met mij eens zou zijn, dat al ware een zoodanig samenstel van gewestelijke bestuursraden aanstonds tot stand te brengen, daarmede in het minst niet weggenomen zou zijn de reden van bestaan van den Volksraad in het algemeen regeeringscentrum. Ik wees hierbij, om bij ons eigen kleine land te blijven, op ons elftal provinciale raden, met — als ik mij niet vergiste — omstreeks een duizendtal gemeenteraden. En toch nam dit niet weg, dat wij hier hadden de Staten-Generaal en allerlei centrale Regeeringsinstellingen en voor hen, die de onderstelling hadden geopperd, dat bij een decentralisatie, als voor Indië door genoemden spreker bepleit, aan het centrale wetgevende lichaam niet anders dan een luttele taak zou overblijven, kon de ondervinding in het vaderland een ernstige ontgoocheling zijn. Ook in Indië trouwens was reeds de ervaring opgedaan, dat de werkzaamheden in het centrum daarmede in vele opzichten wel toe-, maar niet afnemen.

Overigens behoefde ik niet andermaal er op te wijzen, dat de totstandbrenging, waar mogelijk, van provinciale raden geheel in de lijn lag van de in uitvoering zijnde bestuurshervorming.

[Beschouwingen Mej. van Dorp.]

In het kader van voorgaand onderwerp viel, zooals ik opmerkte, tevens voor een groot deel de materie van de met veel belangstelling door mij aangehoorde redevoering van Mejuffrouw Van Dorp.

Was die geachte spreekster daarbij in de keuze van hare betooggronden gelukkig geweest? Ik betwijfelde het.

Twee welbekende thema's waren het, die in hoofdzaak daaraan ten grondslag lagen: staatkundige ontwikkeling van Indië in de richting niet van een unitarischen maar van een federalistischen staatsvorm en, als eisch voor werkelijke „volledige" autonomie, naar de denkbeelden van den Heer Ritsema van Eck, een scherpe scheiding van de belangensfeer in de eigen en in de Nederlandsch-koloniale sfeer. Ik zou de aandacht der Kamer niet op de proef stellen door een uitgebreide bespreking van deze punten.

[Denkbeelden-Ritsema van Eck.]

Wat het tweede daarvan betrof, de maatschappelijke en staatkundige onderscheiding naar de inzichten van den Heer Ritsema van Eck, had het Kamerlid de Heer Feber reeds een zoo juiste beoordeeling over de practische waarde van die onderscheiding uitgesproken, dat ik geen woord daaraan behoefde toe te voegen. Zooals die afgevaardigde in het licht had gesteld — en de Heer Van Rijckevorsel had daaraan nog een scherper, zeker niet misplaatst, requisitoir verbonden — was het op dat punt bij theoretische bespiegelingen gebleven en had de auteur der zaak, wien wel in de eerste plaats in Indië ruimschoots gelegenheid daartoe was geboden, zich geheel onthouden van eene omzetting van zijne, inderdaad bij herhaling op de meest aanlokkelijke wijze voorgedragen, gedachten in een concreten, tastbaren vorm. De eenige, die, te recht gevoelend dat het toch bij een voortbouwen op die gedachten noodzakelijk tot zoodanige uitwerking zou moeten komen, een poging daartoe had gedaan, was de oud-Hoogleeraar Treub en diens poging was een algeheele mislukking geweest.

[Federalistische Staatsvorm.]

Aan de orde kwam daarna — naar ik betoogde — het andere thema, de staatkundige ontwikkeling van Indië in de federalistische lijn, een denkbeeld, dat sinds een tiental jaren eveneens herhaaldelijk weerklank had gevonden.

Uitgangspunt bij die geleidelijke ontwikkeling — had Mejuffrouw Van Dorp verklaard — zou moeten zijn het feit, dat het voor ontkenning niet vatbaar was, dat er geen Indisch volk was, maar dat er Indische volken waren. Werd Indië in zijn geheel of ten deele rijp voor zelfbestuur, dan zou het dus moeten uiteenvallen in verschillende Staten, ook omdat anders het resultaat onmiddellijk zou zijn een overheersching van Java. Zoo kwam men, volgens de spreekster, tot den federalistischen Staat, waarbij de autonomie van de desa, de Inlandsche gemeente, zou moeten worden uitgebreid tot het regentschap en daarmede te vergelijken eenheden buiten Java, en ten slotte gekomen zou moeten worden tot de „volledig autonome" provincie, als hoedanig een vijftal eilanden-provincies waren gedacht. Deze eilanden-provincies zouden worden saamgebonden tot een federatie, waarvan het centraal gezag te Batavia zou zetelen, en zoo zou het geheele proces tot algemeene tevredenheid voltrokken zijn.

Voor het centrale gezagslichaam te Batavia — had Mejuffrouw Van Dorp verklaard — zou daarbij niet veel werk overblijven en ook met een veel kleineren Volksraad zou kunnen worden volstaan.

„Mijnheer de Voorzitter", — zeide ik — „bij de eigenaardige gedachte van een autonomie, uitgroeiend van de desa over het regentschap naar de provincie, zal ik spoedshalve niet stilstaan. Ook niet bij de even eigenaardige aaneenschakeling van de in zekeren zin *autochtone* volksinstelling: de desa, aan de in het wezen van de zaak *administratieve* eenheden: regentschap en provincie.

„Waar ik evenwel" — zoo vervolgde ik — „in navolging van hetgeen de Heer Feber reeds deed, wel een oogenblik bij zou willen verwijlen, is de algemeene gedachte van een staatkundige ontwikkeling van Indië in de *federatieve* lijn.

„Ik mæen dan wel zeer bepaald te moeten verklaren" — zeide ik nadrukkelijk — „dat aan elke gedachte van dien aard naar mijne meening een juist begrip ontbreekt van hetgeen in staatsrechtelijken en staatkundigen zin een federatie is.

„Grondslag van een federatie, onmisbaar element voor de wording van een federalistischen staatsvorm, is de aanwezigheid van territoriale eenheden, toegerust met een *zelfstandig staatkundig bestaan.*

„Zonder zoodanige staatkundig zelfstandige eenheden *geen* federatie, waarbij immers juist het inbrengen in een foedus van een deel van die staatkundige rechten de eerste voorwaarde uitmaakt."

„Mijnheer de Voorzitter", — ging ik voort, — „het verdient in dit opzicht de aandacht, hoe de ontwerpers van de op het oogenblik in Britsch-Indië in gang zijnde algemeene hervorming van de staatsorganisatie, Montagu en Chelmsford, wier rapport over dit onderwerp op meerdere plaatsen eveneens van federale verhoudingen melding heeft gemaakt, in hun verslag uitdrukkelijk verklaarden, dat zij het noodig achtten de verhoudingen te analyseeren omdat de band tusschen de provinciën en het centrale gouvernement voor hen de voornaamste moeilijkheid uitmaakte en een duidelijke waarschuwing was voor degenen, die geneigd waren misleid te worden door voor de hand liggende vergelijkingen met federale instellingen.

„De schrijvers constateerden den door hen beoogden eindvorm als te zijn een verzameling van zelfbesturende provinciën, voor bepaalde doeleinden gegroepeerd onder een verantwoordelijk Gouvernement van Indië.

„Voor een zoodanige organisatie" — gingen zij voort — „heeft de Engelsche taal geen woord dan federal." Maar zij moesten er op wijzen, dat — wat ook in de toekomst voor de Inlandsche staten het geval mocht zijn — het werkelijk *federale* element in de verhouding tusschen provinciaal en centraal bestuur *geen* plaats innam en *kon* innemen.

„Daar is geen element van een bond aanwezig", verklaarden zij. „Het bestuur van het land is op het oogenblik een éénheidsbestuur en uit dit oogpunt beschouwd zijn de locale besturen in letterlijken zin de agenten van het Gouvernement van Indië. Groote bevoegdheden zijn daaraan overgedragen, omdat geen enkele administratie dien Atlantischen last zou hebben kunnen dragen. Maar het proces, dat wij vóór ons hebben, is er *niet* een van federaliseering.

„Stelt men de beletselen ter zijde" — merkten zij op — „die de suprematie van het Parlement opleverde, dan was het in 1774, toen Bombay en Madras nog rechten hadden om in te brengen, dat zich de laatste kans aanbood voor het maken van Britsch-Indië tot een federatie.

„De provinciën hebben thans geene rechten meer uit zich zelf en dus ook niets in te brengen in een *foedus*."

„Hetzelfde Mijnheer de Voorzitter" — verklaarde ik — „geldt woord voor woord voor ons Indië en, evenzeer als voor het Britsche koloniaal gebied, is dus ook dáár de volstrekte conclusie van kracht, dat een federalistische Staatsvorm, in den juisten zin van dat begrip — en daarop komt het ook hier zeer beslist aan, — ook voor den Nederlandsch-Indischen Archipel *noch* in de toekomst, *noch* thans zich denken laat.

„En wenscht men" — voerde ik aan — „uit Nederlandsche gezaghebbende bron een nadere bevestiging van die uitspraak dan breng ik nog even in herinnering de volgende woorden van Prof. Colenbrander, in De Gids van 1922.

„„Wat niet bestaat, en eigenlijk nooit bestaan heeft en, voor zoover het bestaan mag hebben, door ons optreden voor altijd is verwoest" — verklaarde die schrijver — „is de grondslag,

waarop eene federatie alleen te bouwen ware: het voortleven naast elkander van te zamen heel Indië overdekkende, elk diep in het verleden wortelende, gelijkgebouwde, gelijkbeschaafde inlandsche rijken, die ongeveer gelijke verantwoordelijkheid in een bond zouden kunnen dragen. De samenstelling van Indië als geheel moge bont zijn, stof tot den federatieven Staatsvorm levert die bontheid *niet.*""

Voor een klare voorstelling van een zoo veelzijdig vraagstuk als dat van de Indische Staatsinrichting moest men, naar ik betoogde, van harte wenschen, dat elke beschouwing van dat vraagstuk in federatieve richting voortaan uitgesloten zou blijven.

„Zoolang het Nederlandsch gezag gevestigd zal zijn in Indië" — verklaarde ik nadrukkelijk — „is daar voor voorstellingen omtrent een federalistischen Staatsvorm geen plaats. Alleen een ineenstorting van dat gezag, wanneer vorming van inlandsche staatkundige eenheden het gevolg daarvan zou zijn, zou de bouwstoffen kunnen leveren, die voor eene zoodanige Staatsontwikkeling het onmisbare ingrediënt uitmaken."

Nu had men wel eens opgemerkt, dat zij, die in geschriften of op andere wijze voor Indië een Staatsvorm op federatieven grondslag bepleitten, feitelijk daarbij aan dat begrip niet de zuivere staatsrechtelijke beteekenis verbonden. Dat hun veeleer daarbij de gedachte voor oogen stond van decentralisatie, van vorming van *autonome* provincies en lagere organen in het bestaand *unitarisch* Nederlandsch Staatsverband. Met andere woorden dus, dat het in zoover voor hen meer een minder juist gebruiken van *woorden*, dan wel een geheel afwijkende *richting* gold.

Ik verklaarde daarmede vrede te kunnen hebben en dat feit bracht hen dan belangrijk dichter tot mij, mits zij, evenals de genoemde Britsche koloniale hervormers, dan vooropstelden de erkenning van een gebruik van die woorden in een *bijzonderen* zin, *afwijkend* van de werkelijke beteekenis. Of echter ook voor hen dan nog de verontschuldiging zou kunnen gelden, dat onze taal daartoe noodzaakt, liet ik in het midden.

„Maar Mijnheer de Voorzitter" — merkte ik op — „wie dat standpunt inneemt en zich op die wijze bedient van rechtstermen, die een scherp afgebakende andere beteekenis hebben, zal zich moeten hoeden, dat hij niet met de *woorden* tevens *gedachten*

overbrengt, die wel op hunne plaats zijn in de lijn van federaliseering, maar niet in die van het feitelijk lijnrecht daartegenoverstaand begrip van decentraliseering van bestuur onder een unitarisch gezag als dat in Nederlandsch-Indië. En inzonderheid zal het dan noodig zijn, anders immers werken beschouwingen van dien aard in de hoogste mate vertroebelend, dat men scherp zich voor oogen stelle en scherp doet uitkomen, dat de ontwikkelde denkbeelden, hoezeer ook de gebruikte *termen* verschillen, wel verre van *tegen* het perspectief van de Regeeringsplannen in te gaan, in het wezen van de zaak *niets anders bedoelen* dan hetgeen sedert de vaststelling van de bestuurshervorming in het jaar 1922 bij de Regeering in Indië in volle voorbereiding is" [1]).

„Om ten slotte" — liet ik hierop volgen — „nog een oogenblik op de rede van de geachte afgevaardigde Mejuffrouw Van Dorp terug te zien, al dadelijk zal dan ook de gedachte zijn uit te sluiten aan een ontwikkeling van autonomie van beneden naar boven of van de laagste organen opwaarts naar het algemeen Regeeringscentrum. In dat Regeeringscentrum, Mijnheer de Voorzitter, dat unitarisch Regeeringscentrum, ligt juist de macht geconcentreerd, die de autonome bevoegdheden van provinciën, regentschappen enz. zal moeten scheppen en voeden. Die bevoegdheden zijn niet anders dan aan het eenheidsgezag van de Nederlandsch-Indische Regeering te ontleenen. Zij zijn niet elders te putten; zij worden niet per scheepslading uit den vreemde aangevoerd."

[Beschouwingen Mr. Gerritzen.]

Overgaande tot een ander onderwerp van bespreking, bracht ik naar voren hoe de liberale afgevaardigde Mr. Gerritzen zich in een eenigszins uitvoerige beschouwing had begeven naar aanleiding van de verklaring in de Memorie van Toelichting, dat de voorgenomen herziening een nieuwe schrede zou zijn in de richting van invoering van een eigen machtssfeer voor Indië. Genoemde spreker had daartegenover gesteld de opvatting: de machtssfeer voor Indië moet uit eigen krachten worden opgebouwd.

Die opmerking — zeide ik — deed mij denken aan een vader, die zijn zoon met bittere verwijten overlaadt over zijn gemis

---

[1]) Men vergelijke hiermede de aanteekening aan den voet van blz. 205–206 hiervoren.

van zelfstandigheid, maar die te gelijker tijd de banden van de ouderlijke macht zoo strak mogelijk gespannen houdt en niet begrijpt, dat de eerste stap, om zijn zoon tot grooter zelfstandigheid en ontwikkeling van eigen krachten te bewegen, is, de teugels zooveel mogelijk te vieren, zij het al dat hij niet aanstonds die geheel mag laten glippen.

Niet minder eigenaardig — merkte ik vervolgens op — klonk mij het verwijt toe, dat de wetsontwerpen de *economische* onafhankelijkheid in Indië niet zouden bevorderen. In rechtstreekschen zin — dit beaamde ik — zouden zij dat zeker niet doen en ik betwijfelde of men dien eisch mocht stellen aan voorstellen, die wel de bevordering van *staatkundige* zelfstandigheid ten doel hadden maar niet bepaald onder de rubriek „economische maatregelen" waren te rangschikken. Indirect kon die zelfstandigheid aan het land ook in andere richting ten goede komen, maar als *economische* maatregel, dit moest ik toegeven, was een wettelijke voorziening als deze nooit aangeprezen, evenmin als de Grondwetsherziening, waarvan zij op koloniaal gebied de uitvoering regelt.

Ook de derde beschouwing van den Heer Gerritzen, waarbij deze het bestaan van specifiek Indische belangen bestreed, achtte ik niet geheel duidelijk. Specifiek Indische en specifiek Inlandsche belangen waren er zeer zeker. Maar daarnaast stonden tal van belangen, die breedere kringen betroffen. Wat echter wilde genoemde afgevaardigde met zijn opmerking zeggen? Wilde hij daarmede het beginsel bestrijden, dat regeling van inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk aan Indische organen opgedragen zou moeten zijn? Hij vergat dan, dat toezicht uit het Moederland ook daarbij niet uitgesloten was en dat, wanneer andere rechtmatige belangen door regelingen van dien aard geschonden werden, dat toezicht zeker zich zou doen gelden. De beste waarborg — van andere zijde was dit reeds opgemerkt — lag trouwens, naar ik te kennen gaf, al dadelijk in de vereischte medewerking van den Gouverneur-Generaal en in diens verantwoordelijkheid aan den Koning.

[Beschouwingen Ir. Albarda.]

Wat aanging de beschouwingen van den Heer Albarda stond ik in de eerste plaats stil bij diens betoog, dat door de voorgestelde organisatie van den Volksraad de weg gebarricadeerd zou

zijn voor verdere ontwikkeling. Niet de Volksraad — merkte ik op — heeft zich te ontwikkelen maar het volk en als het volk zich verder ontwikkelt, zal de ontwikkeling van den Volksraad niet uitblijven.

Verder de grieven behandelend, welke die afgevaardigde in het breede ontvouwd had tegen de instandhouding, zij het als adviseerend lichaam, van den Raad van Indië, deed ik uitkomen, dat ik die beschouwingen, voor zooveel daarbij een vergelijking was getrokken met den Raad van State in Nederland, om uit dien hoofde tot mindere belangrijkheid te concludeeren, voor rekening van den spreker moest laten. Echter wees ik er op, dat men daarbij nog dit verschil moest maken, dat de Raad van State voornamelijk maatregelen van wetgeving behandelde, de Raad van Indië tevens bestuursdaden en bestuursbeslissingen van beteekenis. De Heer Albarda had verder bij zijne overige opmerkingen al te zeer uit het oog verloren, dat de werkkring der Departementschefs in Indië in het algemeen van zoodanigen aard en omvang was, dat daarnaast alleszins behoefte bestond aan een adviseerend college, bestaande uit enkele bekwame mannen, die met hunne langdurige ervaring de vraagstukken nog eens rustig en objectief konden bezien.

Wat verder betrof het denkbeeld, om den Raad van Indië te doen bestaan uit de gezamenlijke Hoofden der Departementen, wees ik al dadelijk er op, dat het bezwaar van den Heer Albarda, dat de bestaande Raad in het verborgen werkte, voor het door hem gewenschte lichaam evenzeer zou gelden. Wat voorts de beoogde verhooging van het prestige der Departementschefs tegenover den Volksraad aanging, betwijfelde ik ook in dit opzicht de urgentie van de door hem voorgestane denkbeelden. Daarentegen stelde ik uit eigen ervaring andermaal aan het licht, hoe de leiders der departementen van algemeen bestuur in Indië zich geheel hebben te geven aan de takken van dienst onder hunne leiding, met het gevolg dat een Raad van Indië van de door den Heer Albarda bepleite samenstelling in zijne prestaties niet te vergelijken zou zijn met hetgeen onder zooveel rustiger omstandigheden door het college in zijn tegenwoordigen vorm kan worden verricht. Ik ontried eene zoodanige transformatie dus zeer. Men zou — betoogde ik — daarmede een Raad van Indië verkrijgen, die als vertrouwd adviseur van den Gou-

verneur-Generaal van geringe waarde zou zijn, en aan den anderen kant de Departementschefs niettemin zou noodzaken tot een minder actieve bemoeienis met de belangen van het departement, waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen.

De vraag, door den Heer Dresselhuys gesteld, of het in het algemeen niet noodig was, de positie van de Departementschefs te versterken, beantwoordde ik met een verwijzing naar het voorgestelde artikel 7*a* van het wetsontwerp, luidens welk artikel die hoofdambtenaren tegenwoordig zouden zijn, met raadgevende stem, in den Raad van Indië, wanneer de Gouverneur-Generaal het college presideert, tenzij deze dit om bijzondere redenen niet noodig mocht oordeelen. Tevens zou de verandering worden getroffen, dat de Departementschefs wanneer zij tijdig den wensch daartoe te kennen geven, in den Raad de behandeling van hunne ontwerpen kunnen bijwonen.

Toekenning aan den Volksraad van het recht van *enquête*, een punt, herhaaldelijk reeds in beschouwing genomen, was door den Heer Albarda opnieuw naar voren gebracht. Veelal — betoogde ik — werd in dat verband dan mede ter sprake gebracht het verschil tusschen het recht van *interpellatie*, waarbij men licht zoekt bij de Regeering zelf, die krachtens de bepalingen, welke op dit punt opgenomen waren in het wetsontwerp, de gevraagde inlichtingen kon weigeren als het landsbelang dat eischte, en het recht van *enquête*, waarbij men de vereischte inlichtingen gaat opsporen in de buitenwereld. Dit laatste nu was, naar ik deed uitkomen, in Indië, waar bovendien de meeste enquêtes zich zouden richten tegen de Regeering, wel buitengewoon gevaarlijk, omdat het een groote kennis van toestanden vereischt en grooten tact bij hen, die het onderzoek instellen. Men moest op dit punt vooral niet de toestanden in Indië assimileeren aan die hier te lande. Wie bekend was met de Inlandsche maatschappij in Indië, wist bij ondervinding van welke ernstige gevolgen een op ontactvolle wijze ingesteld onderzoek met het oog op de stemming der bevolking daar kan zijn. In verband met de daaraan verbonden dwangmiddelen — zoo verklaarde in diens standaardwerk de Hoogleeraar Buys — verkreeg de enquête een bijzondere beteekenis. Zij kwam te staan tegenover het publiek en trad daardoor op het gebied van de uitvoerende macht. Hoe

[Enquêterecht.]

dubbel gevaarlijk dit kon zijn in een zoo bijzondere politieke sfeer als die in Indië, behoefde, naar ik opmerkte, geene toelichting en ik bestreed de zienswijze van den Heer Albarda, dat dit gevaar voldoende te ondervangen zou zijn door een algemeene wettelijke regeling van het recht van enquête. Een commissie ad hoc, voor elk zich voordoend geval in te stellen bij speciale ordonnantie, leek zoo noodig mij beter toe.

[Collectief kiesrecht.] Niet zonder verwondering verklaarde ik te hebben kennis genomen van de voorkeur, die bij den Heer Albarda en anderen bestond voor een zoodanige kiesregeling, dat de verkiezing der leden van den Volksraad ook in de toekomst zou geschieden voor elke vacature, van welken landaard ook, door alle leden der kiescolleges te zamen. Juist een van de groote verdiensten der voorstellen was het, naar mijne inzichten, dat zij op dit punt met het bestaande braken. Immers, het lag voor de hand, dat Inlandsche leden van den Volksraad, gekozen door steun van Europeesche zijde, of, omgekeerd, Nederlandsche leden, gekozen door steun van Inlanders, noch in het eene noch in het andere geval gecenseerd konden worden het algemeen vertrouwen te hebben van de eigen bevolkingsgroep, Naar ik moest onderstellen, lag aan de voorkeur der bedoelde leden voor een dergelijk stelsel wellicht ten grondslag de wensch naar associatie. Die associatie evenwel moest naar mijn gevoelen een aanvang nemen in den Raad; de keuze der personen moest zuiver en onvertroebeld blijven.

[Exorbitante rechten. Politieke verdragen. Defensie.] Met een enkel woord bestreed ik voorts het betoog van den Heer Albarda voor opheffing van de z.g. *exorbitante* rechten in Indië; voor overbrenging althans van de hanteering daarvan naar de rechterlijke macht. Mede besprak ik de bezwaren, die bij sommige leden gerezen waren tegen het voorstel, om tot de bevoegdheden van Landvoogd en Volksraad facultatief te brengen regelingen, betrekking hebbende op *verdragen* met vreemde mogendheden, en aangelegenheden, verband houdend met de *defensie* van het grondgebied van Nederlandsch-Indië. De bedenking, dat naar de bewoordingen van artikel 54 die onderwerpen gelegen waren in den kring van de imperiale belangen, achtte ik niet onjuist. De verdragen zelve echter met vreemde mogendheden vielen uiteraard buiten de kwestie. Zij konden luidens

artikel 58 der Grondwet alleen door den Koning gesloten worden. Het ging hier om regelingen en verordeningen, die door de tractaten zelve waren voorgeschreven of daardoor noodzakelijk werden gemaakt; maatregelen doorgaans van zuiver internen aard, voor welke regeling door den Indischen wetgever voor de hand lag. Artikel 54 evenwel stelde niettemin het voorbehoud, dat het Opperbestuur steeds de regeling van de zaak aan zich zou kunnen trekken en voor de defensie gold hetzelfde. Overigens had ook op het oogenblik reeds, zooals uit het Indisch Staatsblad kon blijken, de practijk in beide gevallen regeling in Indië zelf herhaaldelijk medegebracht. Het voorgestelde was met die oplossing in overeenstemming.

[Wetgevende Raad.]

Voor het slot van mijne rede had ik bewaard een van de uit een practisch oogpunt meest belangrijke, tevens echter een van de wel het meest bestreden voorstellen: dat tot instelling van den *Wetgevenden Raad.*

„Mijnheer de Voorztiter" — merkte ik op — „mij blijft ten slotte nog over de behandeling van een veelbesproken onderwerp, den Wetgevenden Raad. Wanneer ik dat onderwerp entameer, heb ik eenigszins het gevoel van iemand, die midden in de arena wordt geworpen."

Al aanstonds deed ik uitkomen, dat geheel dezelfde bezwaren, als thans hier vernomen, in Indië bij de behandeling in den Volksraad niet waren uitgebleven. Niettemin was men daar over het algemeen geëindigd met te erkennen de noodzakelijkheid van een zoodanig orgaan en had men ten slotte begrepen, dat het hoogst moeilijk, zoo niet practisch onmogelijk zou zijn, om zonder dat instituut te allen tijde voor de dagelijksche wetgeving voldoende toegerust te zijn. Ik wees in dit verband o.m. op het oordeel van de leden Bergmeijer, Burer en Ten Berge en op dat van den toenmaligen nestor van den Volksraad Mr. s'Jacob, die zich had uitgelaten in den volgenden geest [1]: „Hoe men de zaak ook wendt of keert, men kan niet ontkomen aan den hinderpaal, dien de maatschappelijke omstandigheden hier aan een voortdurende zitting van den Volksraad in den weg leggen" en die bij een latere bespreking had opgemerkt: „Door den Wetgevenden

[1]) Handelingen Volksraad, Tweede gewone Zitting 1922, Vergaderingen van 10 en 30 November.

Raad onaannemelijk te verklaren lost men het dilemma, dat in de functie en de centrifugale werking van de maatschappelijke omstandigheden der leden van den Volksraad gelegen is, niet op, maar sluit men integendeel de oogen er voor."

Ook zonder nog de urgentie van dien Raad bepaald te ontkennen, had men — naar ik aanvoerde — bij de beschouwingen hier te lande de theoretische en practische bezwaren zoo breed mogelijk uitgemeten. Men had critiek uitgeoefend op het voorgestelde lichaam als een „novum", men had zelfs gezegd een „monstrum", omdat in ons Staatsrecht de gedachte aan een dergelijke delegatie van wetgevende bevoegdheid niet bekend was. Of nu die beschouwing geheel juist mocht heeten, scheen mij de vraag. Ik meende er op te mogen wijzen, dat de Staatscommissie-Oppenheim, belast met de herziening der Nederlandsche Gemeentewet, in artikel 136 van haar ontwerp had voorgesteld eene regeling bij welke de gemeenteraad bevoegd zou worden verklaard, om het college van B. en W., in bepaalde gevallen zelfs den Burgemeester alleen, de macht te geven tot regeling van bepaalde aangelegenheden omtrent zekere belangen.

Maar tevens moest ik op het feit wijzen, dat ons Staatsrecht zeker wel nooit gestaan had voor een zoo moeilijke quaestie als die, om voor een maatschappij, die nog zoo heterogeen is wat aangaat ontwikkeling, cultuur, economische en sociale behoeften, kortom wat aangaat haar geheele levensbestaan, te ontwerpen een vertegenwoordigend lichaam met wetgevende taak ten aanzien van de inwendige aangelegenheden van het land.

Wat nu — vroeg ik — was in het wezen der zaak het karakter, dat aan den Wetgevenden Raad was toegedacht? Dat van een uit en door den Volksraad samengestelde wettelijke vertegenwoordiging, welker taak eveneens geheel wordt afgebakend door den Volksraad zelven; als het ware dus een agent van den Volksraad, optredend voor zoover deze zelf dat gewenscht en noodig acht, verder ook niet. De verdeeling van taak, welke de Regeering zich daarbij voor oogen had gesteld, was in het algemeen deze, dat de belangrijke ontwerpen van ordonnantie zooveel mogelijk behandeling zouden vinden bij het college in pleno, met overlating, voor zooveel noodig, van de behandeling van meer ondergeschikte ontwerpen aan den Wetgevenden Raad. Aldus geregeld zou de taak van den Volksraad zeker niet in be-

teekenis verliezen en de belangstelling der leden voor dien arbeid niet verminderen. Ook was het duidelijk, dat, aldus georganiseerd, de eerste plaats zonder voorbehoud zou worden ingenomen door den Volksraad, terwijl de Wetgevende Raad een ondergeschikte plaats zou vervullen, en zelfs uit haren aard bestemd zou zijn om, naarmate de omstandigheden het zouden toelaten, op den duur eerst practisch en ten slotte wettelijk te verdwijnen.

In dit verband vestigde ik terloops de aandacht op de onjuiste voorstelling van den Heer Albarda, als zou, naar de ontworpen regeling, de Volksraad niet anders dan tweemaal 's jaars in korte zitting mogen samenkomen. Dit was nergens bepaald en zou ook niet bepaald mogen worden. Vastgesteld zou alleen zijn, dat de Volksraad tweemaal 's jaars in *vaste* zitting bijeenkomt, den eersten keer voor ten hoogste drie maanden, den anderen keer voor ten hoogste anderhalve maand, dus te zamen voor ten hoogste vier en een halve maand per jaar. Daarnaast evenwel zouden èn door den Gouverneur-Generaal èn door een zeker aantal leden van den Volksraad zoovele *buitengewone* zittingen kunnen worden belegd als men noodig vond.

Ook de bij interruptie door den Heer Albarda uitgesproken vergelijking met de verhouding tusschen Provinciale en Gedeputeerde Staten in Nederland werd door mij staatsrechtelijk weerlegd. Tevens wees ik op het ongewenschte van het door enkelen geopperd denkbeeld, om de scheiding der werkzaamheden van beide colleges door de Regeering te doen geschieden. Die scheiding moest uitgaan van den Volksraad zelven en zich ontwikkelen langs natuurlijken weg, met het gevolg dat wanneer de Volksraad daarbij te ver was gegaan, het college zelf de gevolgen zou ondervinden en een volgenden keer zich binnen de grens van zijne capaciteit zou houden.

Wat nu — vroeg ik — zou de Wetgevende Raad voor de Regeering zijn? Voor deze zou het in het algemeen hetzelfde wezen of zij de vereischte beslissingen verkrijgen zou van den Volksraad in pleno dan wel van den Wetgevenden Raad. Niet echter zou dit gelden voor den Volksraad zelven, die, wanneer bij gemis van een hulporgaan als het voorgestelde de Raad in pleno niet in staat mocht wezen, om binnen den door den Gouverneur-Generaal gestelden termijn de vereischte beslissing te nemen, het zou moeten aanzien, dat de Gouverneur-Generaal

alleen als wetgevende autoriteit zou optreden. Voor de Regeering zou dit in zoover geen moeilijkheid opleveren. Wel echter zou, wanneer het geval herhaaldelijk zich voordeed, de instelling van den Volksraad daarmede in groote mate haar doel missen. Het moesten dus — luidde mijne conclusie — wel hoogst ernstige bezwaren zijn, die tot verwerping van het denkbeeld van den Wetgevenden Raad zouden mogen leiden.

Welke bezwaren nu waren in hoofdzaak aangevoerd? De voorstelling, dat de moeilijkheden, zich voordoende voor het college in pleno, evenzeer aanwezig zouden zijn voor het kleinere college, was natuurlijk onjuist. Eene andere tegenwerping was geweest deze, dat in verband met den omvang en het bindend karakter van den werkkring der leden van den Wetgevenden Raad, de Regeering voor dezen zich zou hebben uitgesproken voor toekenning van een vaste geldelijke vergoeding; waarmede zich een scherpe scheiding zou ontwikkelen tusschen de twee elementen: de leden van den Raad in pleno en die van den Wetgevenden Raad. Het feit van eene zoodanige uitspraak werd door mij ontkend. Wel was ik van meening, dat ten opzichte van de ambtelijke leden van laatstgenoemd college, die zich tijdelijk aan hun eigenlijken werkkring zouden moeten onttrekken, eene vaste uitkeering noodig zou zijn. Voor anderen was dit niet bij voorbaat te verklaren. Het bezwaar voorts, dat het bindend karakter van de taak de voormannen uit de particuliere bedrijven in het algemeen beletten zou om zitting te nemen in den Wetgevenden Raad, met het gevolg dat verscheidene belangrijke vraagstukken, voor welke juist hun advies van groote waarde zou zijn, aan hunne kennisneming onttrokken zouden worden, werd door mij bestreden met de opmerking, dat immers naar den opzet der zaak, zooals die door mij was uiteengezet, vraagstukken van een zoodanig belang in hoofdzaak bij den Raad in pleno behandeling zouden vinden, zoodat ook die bedenking niet van werkelijke beteekenis was.

„Inderdaad" — verklaarde ik — „er kleven aan het instituut van den Wetgevenden Raad, zooals dat is voorgesteld, ongetwijfeld fouten, maar die fouten zijn niet van zoo ernstigen aard, dat men, gesteld voor het feit, dat anders de geheele werking van den Volksraad misschien in gevaar gebracht zou worden, uit dien hoofde dat hulporgaan ter zijde zou behoeven te stellen."

Wat aanging het tweede onderdeel van de taak, aan den Wetgevenden Raad toegedacht, den voorbereidenden arbeid ten aanzien van de door den Raad in pleno te behandelen wetsontwerpen, deed ik naar aanleiding van een opmerking van het Kamerlid den Heer Lovink alsnog uitkomen, dat ook in dit opzicht het volledig college zou hebben uit te maken, in hoever die nuttige bijstand al dan niet wordt gewenscht. Ik voegde evenwel daaraan toe, dat dit niet de hoofdzaak van het vraagstuk was. Hoofdzaak was, dat de stroom van ondergeschikte ordonnanties geregeld werd afgewerkt.

„Wanneer nu" — zeide ik — „van andere zijde oplossingen aanbevolen waren, die beter mochten heeten, die beter doel zouden treffen, die gunstiger resultaten beloofden, zonder de bezwaren te hebben van den Wetgevenden Raad, zou ik geen oogenblik aarzelen om daaraan gevolg te geven, maar ik heb tot dusver dergelijke denkbeelden niet vernomen.

„De geachte afgevaardigde de Heer Scheurer heeft de aandacht gevestigd op enkele mededeelingen, welke hij gekregen had van den voormaligen Vice-President van den Raad van Indië den Heer Moresco, omtrent de mogelijkheid van inkrimping van het aantal ordonnantiën en tot verkleining van den inhoud van verschillende ordonnantiën.

„Wat aangaat de inperking van den inhoud van verschillende ordonnantiën behoef ik" — zoo betoogde ik — „niet te verklaren dat de lengte van de ingekomen ontwerpen op zichzelf geen volstrekte factor is. Het zijn dikwijls ontwerpen van niet meer dan één artikel, die veel meer moeilijkheden geven dan lange ontwerpen met allerlei onbeduidende bepalingen. Het is ook nog zeer de vraag, of splitsing in twee regelingen: een in den vorm van een ordonnantie en een in den vorm van een regeeringsverordening van den Gouverneur-Generaal, niet dikwijls noodelooze vermeerdering van arbeid zal beteekenen."

„Wat aangaat" — ging ik voort — „een meer belangrijk feit: vermindering van het aantal ordonantiën, geloof ik, dat wij ons ook niet met te groote verwachtingen moeten vleien; zeer zeker zullen tal van punten — punten van uitvoering, andere mogen het niet zijn, — die thans bij ordonnantie zijn geregeld, in de toekomst geregeld kunnen worden door den Gouverneur-Generaal in den vorm van een regeeringsverordening. Maar vooreerst,

zooals ik reeds zeide, beperkt zich dat tot punten van uitvoering en bovendien betreft het daarbij eene geleidelijke schifting van jaren."

Daarentegen voorzag ik juist in de eerste reeks van jaren een belangrijke toeneming van den wetgevenden arbeid in Indië, als gevolg ook van de bestuurshervorming, en daarom te meer nog wilde ik aandringen op totstandkoming van een hulporgaan, als de Wetgevende Raad bedoelde te zijn.

Men heeft — bracht ik in herinnering — nog een ander denkbeeld geopperd: het getal leden van den Volksraad niet uit te breiden tot 60, maar te blijven bepalen op 48, waardoor met een quorum van niet meer dan 25 leden zou kunnen worden volstaan. Ik gaf de vrees te kennen, dat men daarmede zich in een gevaarlijk experiment zou begeven. Men zou den toestand krijgen, dat de beslissing in tal van zaken afhankelijk zou zijn gesteld van een quorum van toevallige samenstelling, voornamelijk uit de leden, welke in en om Batavia gevestigd waren, in plaats van een systematisch verkleind lichaam, als voorgesteld in den vorm van den Wetgevenden Raad.

„Waar de toestand zoo is" — met deze woorden besloot ik mijne rede — „meen ik den leden, die verklaard hebben nog steeds tegen dien Wetgevenden Raad gestemd te zijn, ernstig in overweging te moeten geven, dit punt nog eens zeer gezet in beraad te nemen. Het betreft hier een lichaam, dat, als het er eenmaal is, mogelijk spoedig — en ik zou dat zeer wenschen — zal blijken in mindere mate, misschien wel na enkele jaren niet meer noodig te zijn. Ik zou dat in hooge mate toejuichen, maar ik stel daartegenover, dat, wanneer een zóódanige wetgevende arbeid te verrichten blijkt, dat hij niet op bevredigende wijze door den Volksraad in pleno is te verwerken, wel ieder ten zeerste zal betreuren het niet-aanvaarden van een lichaam als de Wetgevende Raad, dat onder die omstandigheden zeer moeilijk nog zou zijn in te stellen. Ik beveel dit punt dus nogmaals ter nauwgezette overweging aan."

Oud. Bij de daaropvolgende replieken was het woord in de eerste plaats aan den Heer Oud [1]), die alleen een enkele algemeene

[1]) Handelingen a.v., blz. 1525–1528.

opmerking wilde maken naar aanleiding, in het bijzonder, van hetgeen door verschillende sprekers was aangevoerd tegen de door hem in eersten termijn gehouden beschouwingen. Speciaal had hij het oog op hetgeen men gezegd had over de door hem verdedigde opvatting met betrekking tot het begrip „opperbestuur" en tot de verhouding tusschen den Koning en den Gouverneur-Generaal, omtrent welke punten spreker zich in het algemeen wel kon vereenigen met hetgeen dienaangaande van de Regeeringstafel was verklaard. Het door den Minister gebruikte beeld van den Gouverneur-Generaal, zittende op den stoel van het algemeen bestuur, met de Kroon, het Opperbestuur, daarachter met controleerende bevoegdheid, achtte spreker eene wedergave op juiste wijze van hetgeen de Grondwet sinds de laatste herziening op dit punt wenschte.

Het nadere betoog van den heer Oud richtte zich inzonderheid tegen hetgeen het Kamerlid Mr. van Rijckevorsel ter bestrijding van zijne evenbedoelde beschouwingen had aangevoerd en spreker stelde er prijs op in dit verband nog even uit de Handelingen te herhalen wat hij te dier zake had gezegd, om te doen uitkomen dat de uitlegging van de betrokken bepalingen der Grondwet alleen gebaseerd kon zijn op hetgeen in 1922 bij de herziening van die wet daarin was neergelegd en niet op vroegere beschouwingen. De woorden onderschrijvend van den Heer Rutgers, dat de verhouding tusschen de verschillende Staatsmachten bepaald wordt niet door hetgeen men in de wet neerlegt en dat de constitutioneele verhoudingen moeten groeien, ging het voor spreker er alleen om, dat niet in de wet bepalingen werden vastgelegd, die den groei van die verhoudingen zouden kunnen belemmeren, in casu zouden tegengaan de mogelijkheid eener regeling van de Indische aangelegenheden zooveel doenlijk in Indië zelf, behoudens het noodzakelijke toezicht in het belang van den Staat als geheel, dat uit Nederland moest worden uitgeoefend.

Wanneer spreker de zaak zoo bekeek, had men in de eerste plaats de bevelen aan den Gouverneur-Generaal, door enkele leden bepleit, niet alleen niet noodig, maar pasten die bevelen ook niet in het nieuwe Grondwettelijke stelsel, dat den Landvoogd niet wenschte als mandataris van de Kroon. Terugtredend in eene interpretatieve beschouwing van de beteekenis der

wetsformule: „In naam des Konings", in welke woorden hij, met de Regeering, het begrip zag van vertegenwoordiging des Konings, achtte spreker de toenmalige verklaring van Regeeringszijde, dat er niettemin oogenblikken konden zijn, dat Zij bevelen aan den Gouverneur-Generaal noodig had, een inconsequentie. Ook hij erkende volkomen, dat zich omstandigheden konden voordoen, waarbij de Minister in het belang van den Staat moest optreden tegen regelingen van het Indisch bestuur. Beter dan in bevelen en bedreigingen met ontheffing uit zijn ambt van den Gouverneur-Generaal, zou echter, naar zijne meening, een regelmatige loop van zaken gewaarborgd zijn door toekenning aan het Opperbestuur van de bevoegdheid om bestuursbesluiten van den Gouverneur-Generaal te schorsen of te vernietigen. Ook waar het betrof voorkoming van de uitvoering van voornemens tot het vaststellen van onjuist geoordeelde besluiten, liep de zaak, naar spreker betoogde, dan veel regelmatiger en behoefde men niet met het uiterste dreigement van ontslag te werken.

Onmiddellijk verband hiermede hield het vraagstuk van de ministerieele verantwoordelijkheid, waaromtrent spreker, volkomen beamend de verklaring van den Minister, dat die aansprakelijkheid in haar vollen omvang gehandhaafd zou blijven, de waarschuwing meende te moeten doen hooren, dat zij tot het uiterste ging, al zou natuurlijk de Kamer in de practijk niet van iedere kleinigheid een vertrouwensquaestie maken. Ook in dit opzicht zou het door hem bepleite systeem van vernietiging van bestuursbesluiten, waarnaast de verantwoordelijkheid van den Minister zich zou oplossen in de vraag, waarom niet een bepaald bestuursbesluit vernietigd was, naar het spreker voorkwam beter die verantwoordelijkheid tot haar recht doen komen, terwijl ieder idee van bevelen zou kunnen worden prijs gegeven.

Ook de Minister van Binnenlandsche Zaken was niet aansprakelijk voor besluiten, door gemeenteraden genomen, maar de Kamer kon hem wel ter verantwoording roepen met de vraag, of een besluit van een gemeentebestuur, al dan niet terecht, door den Minister al dan niet vernietigd was.

In dit verband was gesproken over de vergelijking van de positie van den Gouverneur-Generaal met die van den Nederlandschen Burgemeester. Spreker, het standpunt van den Minister onderschrijvend, dat er in elk geval meer gelijkenis was

met de positie van den Burgemeester dan met die van den Commissaris der Koningin, weerlegde de opmerking van den Heer Van Rijckevorsel, die gemeend had, die vergelijking om hals te kunnen brengen door te zeggen, dat volgens de Grondwet de Raad en niet de Burgemeester het hoofd was van de gemeente, een argument, dat hier niets ter zake deed.

Overgaande tot de begrooting, betuigde de Heer Oud zijne volle instemming met hetgeen door den Minister was ingebracht tegen het denkbeeld, om bij de behandeling der begrooting in de Kamer te introduceeren het recht van amendement. Spreker zou er op willen wijzen, dat juist de groote beteekenis van de in het wetsontwerp voorgestelde regeling was, dat de Kamer genoodzaakt zou zijn, het geheele Indisch beleid in zijn vollen omvang te zien, dat de Kamer dus zou krijgen een controleerende bevoegdheid, maar niet meer zou zijn een onderdeel van de wetgevende macht ten aanzien van Indië. Men zou tegenover Indië een soortgelijke positie in de Tweede Kamer verkrijgen, als die van de Eerste Kamer tegenover haar. Evenals men het deze laatste kwalijk nam wanneer zij een wetsontwerp verwierp om kleinigheden, omdat zij zich daarmede het recht van amendement zou toeëigenen, dat de Grondwet terecht haar niet heeft gegeven, zou Indië in het nieuwe Grondwettelijke bestel het recht hebben tegenover de Staten-Generaal te zeggen: wij wenschen onze eigen zaken zooveel mogelijk zelf te regelen en de Nederlandsche Staten-Generaal moeten zich beperken tot ingrijpen alleen in zeer gewichtige gevallen.

Met dit alles wilde spreker niet zeggen, dat hij behalve de gemaakte opmerkingen ten aanzien van het Opperbestuur niet nog andere desiderata zou hebben. Hij had die in eersten termijn reeds opgesomd en bleef die wenschen koesteren.

Albarda.

De Heer Albarda [1]) wees er op, hoe de redevoeringen van de laatste dagen wel bewezen hadden de waarheid van zijne verklaring, dat in de Kamer, op een enkele uitzondering na, geen groote sympathie voor het wetsontwerp bestond. Ook zou het den Minister wel duidelijk zijn geworden, dat het voorstel betreffende den Wetgevenden Raad, waaraan de Minister bijzonder betee-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1528–1529.

kenis hechtte, zeer weinig kans had, door de Kamer te worden aangenomen. Het scheen spreker gewenscht, dat de Minister zich met die gedachte vertrouwd maakte, opdat hij zijne gedachte kon laten gaan in de richting, of dan niet het van sociaal-democratische zijde voorgestelde amendement aanbeveling verdiende.

Op hetgeen door den Minister tegen zijne beschouwingen was aangevoerd wenschte spreker overigens in afwachting van de behandeling der ingediende amendementen niet in te gaan. Voor één zaak echter wenschte hij een uitzondering te maken en wel voor het amendement, door hem ingediend met betrekking tot artikel 1 van het ontwerp. De Minister had medegedeeld, dat opneming in dat artikel van de woorden: „De Gouverneur-Generaal is wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning", niet was het opnemen van iets nieuws, maar dat die woorden in het bestaande Regeeringsreglement, artikel 37, reeds voorkwamen. Spreker dankte den Minister voor die aanwijzing. Er bestond dus geen reden meer voor zijn vrees, dat het hier zou beteekenen het stellen van den Gouverneur-Generaal onder strenger curateele dan waaronder hij reeds stond. Te zijner tijd hoopte spreker mede te deelen, dat hij bedoeld amendement zou intrekken.

Met een enkel woord besprak voorts de Heer Albarda nog mijn antwoord op zijne vraag aangaande eene verdere herziening van het Regeeringsreglement, daarbij opnieuw aandringend op een commissoriale behandeling in Indië. Meer uitvoerig bepleitte die afgevaardigde daarna het neerleggen in de wet, in veel sterkere mate dan dit in Nederland het geval was en behoefde te zijn ten aanzien van de vertegenwoordigende organen aldaar, van de waarborgen voor de positie van den Volksraad.

Op deze uitweidingen deed spreker een aanval in heftige bewoordingen volgen op het Kamerlid der Roomsch-Katholieke fractie, den Heer Feber, die zooals in de verdere bladzijden meer uitvoerig bespreking zal vinden, inmiddels was overgegaan tot de inderdaad min of meer verrassende indiening, te zamen met den liberalen afgevaardigde Mr. Gerritzen en enkele anderen, van een stel amendementen. Voor het doel van dit werk vereischt overigens die aanval, evenals de ten slotte door den Heer Albarda tegen het communistisch Kamerlid, Dr. Van Ravesteyn gerichte bestrijding, geen bespreking.

Het woord was vervolgens weder aan Mejuffrouw Dr. Van Dorp [1]). Het onderwerp der wettelijke onderwerping van den Gouverneur-Generaal aan de „bevelen" van het Opperbestuur gaf in de eerste plaats aan die afgevaardigde aanleiding tot de opmerking, dat die zaak uitsluitend werd beslist daar, waar de verhouding zelve was neergelegd. M.a.w., waar een verhouding was van autonomie, zou van bevelen geven geen sprake kunnen zijn, wèl waar die verhouding niet aanwezig was en dit alsdan om het even of men het woord al of niet neerschreef in de wet. Overigens merkte spreekster op, dat waar dit punt zoo in verschillenden zin was beantwoord en ook het antwoord van den Minister haar niet volkomen had bevredigd, het haar voorkwam, dat het woord: „bevelen" ten aanzien van de verhouding tusschen de Kroon en den Gouverneur-Generaal wel noodig was geworden. Mej. van Dorp.

In de tweede plaats de vraag in overweging nemend, of de nieuwe Grondwettelijke bepalingen het noodzakelijk maakten, dat de Volksraad optrad als een van de organen van wetgeving met betrekking tot de inwendige aangelegenheden, bleef spreekster zich op het standpunt stellen dat die bepalingen dit inderdaad vereischten.

Ofschoon spreekster verder zich niet de minste illusie maakte van den invloed harer denkbeelden op de te nemen beslissing, meende zij toch, dat er eenige winst ten aanzien van die denkbeelden te boeken was, waar het nu althans vaststond — vooral de Heer Feber had dit zeer rondborstig vastgesteld — dat die denkbeelden volstrekt niet vaag waren en de uitvoering formeel volstrekt niet onmogelijk of oogenschijnlijk buitengewoon moeilijk was. Het ging ten slotte alleen om de materieele bezwaren en ook de omstandigheid, dat de Heer Ritsema van Eck deze zaak niet in een uitgewerkt reglement had neergelegd, deed niets ter zake. Alleen zou het beteekenen, dat die ambtenaar, na op zeer krenkende wijze uit 's Lands dienst ontslagen te zijn, er voor bedanken zou, als onbetaald ambtenaar van het Departement dienst te doen. Ook zeide het niets, dat de Heer Treub niet geslaagd zou zijn.

De materieele bezwaren hadden de volle aandacht van

---

1) Handelingen a.v., blz. 1529–1531.

spreekster gehad. Zij betroffen de twee punten: de autonomie en de federatiegedachte.

Het bezwaar tegen de autonomie zou — luidde de voorstelling der aan het woord zijnde afgevaardigde — hierin liggen, dat de Inlandsche bevolking wel in staat was tot wetgevenden, maar niet tot besturenden arbeid. Hoewel zij daarbij stond tegenover personen, die Indië goed kenden, durfde spreekster vol te houden, dat dit bezwaar onjuist was. Daartegenover wilde zij twee feiten stellen. Vooreerst, dat van deskundige zijde haar was medegedeeld, dat de regentschappen van Java zeker rijp waren voor autonomie, en verder het feit, dat men reeds besturende bevoegdheden had gegeven aan de Inlandsche Regenten en dat zelfs ons geheele regeeringssysteem hierop berustte. Overigens moest natuurlijk het geven van die bevoegdheid aldus worden ingericht, wat ook de bedoeling was van den Heer Ritsema van Eck,dat voor zoover de bestuurscapaciteiten niet aanwezig waren, Nederland moest steunen door zijne ambtenaren.

De bestrijding van de federatiegedachte was, als spreekster den Minister goed begrepen had, uitsluitend van taalkundigen(?) aard. Zij vond die bestrijding op zichzelf interessant en gevoelde alles voor een discussie van taalkundigen aard over de vraag, of men het woord federatie, afgeleid van „foedus", mocht toepassen op een verhouding, waarbij men niet te doen had met zelfstandige lichamen, die zelfstandig kunnen beslissen(?). Spreekster geloofde echter, dat de bedenking in de eerste plaats Minister Colijn trof, die het eerst het woord had gebruikt.

Intusschen was zij volkomen bereid, in plaats van „federatie" het woord „decentralisatie" te gebruiken, mits men in het oog hield, dat het daarbij ging om eene andere decentralisatie dan totdusver in Indië toegepast, bij welke namelijk het zwaartepunt zou worden overgebracht naar vijf verschillende punten, waardoor men behouden zou alle voordeelen, door haar als die van de federatie genoemd.

Na een beroep op het Britsche Rijk en op een rede van den Franschen schrijver op koloniaal gebied Angoulvant, beide buiten het terrein van het onderwerpelijk rechtsvraagstuk gelegen, ging spreekster van de vorenstaande beschouwingen over tot een verwijt aan den Minister, dat zij van dezen geen antwoord had gekregen op een van hare hoofdbezwaren, de vraag namelijk,

hoe men het lager gezag kon handhaven, wanneer men het centraal gezag tot zekere hoogte prijs gaf. Wanneer men op een gegeven oogenblik ging inzien — in deze opmerking lag blijkbaar de algemeene beteekenis van haar betoog — dat men van bestuursstelsel veranderen moest, en men deed dit niet, dan zou men het later op veel ingrijpender wijze moeten doen, en wachtte men tot men gedwongen werd, dan was het in den regel te laat. Men had in 1848 in ons land de zaak nog kunnen redden, ofschoon men ook toen achter de omstandigheden aanging. Men was toen echter in geheel andere omstandigheden dan nu tegenover Indië.

Men had gezegd, dat het wetsontwerp zoo ongevaarlijk was. Tot zekere hoogte moest spreekster dit toegeven. Het gevaarlijke lag echter juist in het ongevaarlijke, want hier gold, dat er was periculum in mora.

In zekeren zin vond spreekster de positie van den Minister tragisch, want zooals hij eenige jaren geleden de bestuurshervorming aanving, leek het haar dat hij op den juisten weg was. De Heer Rutgers had gezegd, dat een voortdurende spanning tusschen de verschillende Regeeringsorganen nergens kon bestaan, ook niet in een volkomen autonoom land als Nederland. Naar de meening van spreekster kon dat wèl; men kreeg dan telkens een nieuwe Regeering. Maar waar de spanning bestond tusschen een geregeerd land en een regeerend lichaam, daar was het einde de afscheuring.

Met de uiting van het bewustzijn, dat de Heer Ritsema van Eck nog niet in de mode was en de Indische specialiteit Colijn uit de mode scheen te zijn, en de mededeeling, dat toen spreekster het tragisch voorrecht had in de laatste dagen van diens verblijf hier te lande met den Oud-Gouverneur-Generaal Van Heutsz ter zake van gedachten te wisselen, zij dezen beloofd had voor de door haar besproken denkbeelden te zullen „vechten", besloot spreekster haar rede, er op wijzend, dat het mede ter uitvoering van die belofte was, dat zij gemeend had eenigszins uitvoeriger dan de invloed, welken zij kon uitoefenen, haar veroorloofde, over het onderwerp te moeten spreken.

Rutgers van Rozenburg.

Het Christelijk-Historisch Kamerlid Dr. Rutgers van Rozenburg, de alsnu volgende spreker [1]), begaf opnieuw zich in een

[1]) Handelingen a.v., blz. 1531–1533.

betoog omtrent de beteekenis van artikel 61 der Grondwet, ter adstructie van de stelling, dat dit artikel bij toekennen van autonomie ook andere organen dan den Volksraad „toelaat", — een interpretatie, welke, aldus gesteld, niet in het geding was geweest.

Door de voorlezing van een verklaring van het comité „Nieuw-Indië" trachtte verder genoemde afgevaardigde duidelijk te maken, dat aanneming van de Regeeringsvoorstellen niet in het belang van Indië werd vereischt. Ook weersprak hij de conclusie, dat de Minister met zijne voorstellen zich op den gulden middenweg zou bevinden.

De van de Regeeringstafel gegeven uitlegging, hoe zij bij de nieuwe bepalingen zich de verhouding voorstelde tusschen Minister en Gouverneur-Generaal, had spreker ook niet kunnen bevredigen. Men had te kiezen tusschen het standpunt van den Heer Oud, die den Gouverneur-Generaal losmaakte van de Koninklijke bevelen en opperbestuur verklaarde als oppertoezicht, en het standpunt, dat opperbestuur involveerde het recht om te bevelen wanneer de Koning dit noodig achtte. Het was „entweder oder", de Koning had het recht bevelen te geven of de Koning had dat recht niet. Een pertinent antwoord daarop achtte spreker zeer noodig en dit op grond van het feit, dat uit artikel 1 van het wetsontwerp waren uitgevallen de woorden, die voorkwamen in artikel 20 van het vroegere ontwerp, waarin uitdrukkelijk gezegd werd: de Gouverneur-Generaal stelt ordonnantiën vast in overeenstemming met dit reglement en met 's Konings bevelen. Die woorden wenschte hij weer in artikel 1 te zien opgenomen [1]).

Waar de Minister gezegd had, dat het destructieve element in de regeling der wetgevende bevoegdheid van den Volksraad hem niet duidelijk was, o.m. wijl aan den Nederlandschen wetgever het recht zou blijven om elk onderwerp aan zich te trekken en bij dezen het vernietigingsrecht zou berusten, zag spreker in die regeling van zaken zekere tweeslachtigheid, gegeven de bedoeling tot verleening aan Indië van het recht tot zelfregeling

[1]) Artikel 1 van het wetsontwerp betrof naar de toegepaste nieuwe indeeling der stof de „bestuursvoering" in Indië, niet de „wetgeving". De door spreker aangehaalde woorden kwamen ook niet voor in artikel 20 van „het vroegere ontwerp". Zij stonden in artikel 20 van het vroegere Regeeringsreglement, bepaaldelijk evenwel met betrekking tot de wetgevende bevoegdheid van den Landvoogd.

van inwendige aangelegenheden. Hier stelde de Minister hen, die ongerust waren voor groote uitbreiding, gerust door te zeggen, dat wat Indië zou krijgen eigenlijk niets beteekende, omdat men in het moederland alle macht aan zich kon houden. Indien dit juist was, zou spreker willen vragen of eene zoodanige verhouding een loyale uitvoering van de Grondwet was.

Omgekeerd was hetgeen de Minister verder had gezegd over de regeling der inwendige aangelegenheden verre van geschikt om sprekers ongerustheid weg te nemen.

De Minister had zich ten aanzien van dit punt geheel aangesloten bij het standpunt van den Heer Oud en gezegd: omdat voor Nederland niet een wettelijke afbakening van bevoegdheden tusschen gemeente, provincie en Staat gevraagd wordt, is dat voor Indië ook niet noodig. Maar de verhouding was in deze een geheel andere. De verhouding tusschen gemeente, provincie en Staat in Nederland betrof afbakening tusschen onderdeelen van een historisch gegroeid geheel, terwijl het in dit onderwerp betrof de afbakening tusschen twee grootheden, waartusschen thans nog wel een verhouding bestond als van vader tot zoon maar waarvan de zoon langzamerhand een groote kerel was geworden, die aan den ketting begon te trekken. Die verhoudingen waren niet te vergelijken.

Een inmenging van den Staat in de gemeentehuishouding kon ontevredenheid wekken, maar geen conflict uitlokken(?), met Indië was juist het gevaar, dat men daar kwam te staan voor conflicten tusschen de twee grootheden. Vandaar dat spreker er in eerste instantie op had gewezen, dat onder inwendige aangelegenheden vrijwel alles verstaan kon worden. De Minister had gezegd, dat een andere methode ondenkbaar was. Spreker meende te weten, dat men in Britsch-Indië de enumeratiemethode kende, waarbij een aantal onderwerpen verklaard waren tot „central subjects", waarover de provincies geen zeggenschap hadden, en dat men die methode ook wenschte toe te passen bij het instellen van provincies. Om conflicten te voorkomen, moest belet worden dat de Volksraad, kwaad willende, ordonnanties vaststelde, die aan het Rijk vijandig waren. Als het — zooals in het Kamerverslag door verschillende leden was opgemerkt — practisch niet mogelijk was dat de Gouverneur-Generaal zich „bij voortduring" keerde tegen de inzichten van den Volksraad, ook

al nam die besluiten, die naar zijn inzien strijdig waren met het Landsbelang, dan gold dit mutatis mutandis ook voor den wetgever in Nederland.

Was het derhalve niet mogelijk een betere regeling te treffen en eene betere afbakening vast te stellen van hetgeen onder inwendige aangelegenheden was te verstaan, dan zou het te vinden zijn door onthouding aan den Volksraad van het recht van initiatief, dat ook niet paste in het systeem van den Minister, aangezien het, evenals bij het recht van enquête, daarbij een zuiver parlementaire bevoegdheid betrof.

Ook wat de Minister over het financieel beheer had gezegd, was volgens den Heer Rutgers van Rozenburg een hinken op twee gedachten. Er was over geklaagd, dat de wetgever in Nederland het recht van amendement op de begrootingsvoorstellen miste. De Minister antwoordde daarop, dat dit zoo erg niet was, aangezien die wetgever langs een omweg dat recht wèl zou hebben, namelijk door verwerping van de begrootingsafdeeling. De Minister had er aan toegevoegd: alleen bij gewichtige gevallen. Dit laatste nu zou ten slotte ter beoordeeling staan van de Kamer en het was zelfs denkbaar dat wanneer een Minister bezwaar had tegen enkele posten, hij een wenk zou geven aan de Kamer, om de afdeeling te verwerpen ten einde die posten te kunnen wijzigen [1]).

Het leek spreker veel meer wenschelijk, dat recht direct aan de Kamer te verleenen. Voor de verhoudingen tusschen Nederland en Indië was het minder bedenkelijk, dat enkele posten werden verworpen dan dat heele afdeelingen verworpen werden en de Kamer in strijd kwam(?) met het budgetrecht van den Volksraad.

Sprekers eerste betoog was hierop neergekomen, dat hij getracht had aan te toonen, hoe het geheele Inlandsche gezag(?) beperkt was tot een repressief gezag en hij zeide toen: aldus moet men komen tot een bedenkelijke atmosfeer tusschen Indië en Nederland, wanneer het „gouverner" van het Nederlandsche gezag niet bestaat in „prévoir", maar uitsluitend in repressie. Op dat betoog was de Minister niet ingegaan en die bezwaren had hij met geen enkel woord weerlegd.

---

[1]) Waarom de Minister in dat geval slinksche wegen zou bewandelen en zoo gevaarlijke wegen, werd niet toegelicht.

Aan het woord kwam in tweeden termijn Mr. Gerritzen [1]), die opnieuw bezwaren opperde tegen de aan Indië toegedachte staatkundige bevoegdheden. Gerritzen.

In eersten termijn — verklaarde die afgevaardigde — had hij reeds de mogelijkheid bestreden van vorming langs den weg van de voorgestelde voorzieningen van een eigen machtssfeer in Indië, waarvan naar zijne meening alleen sprake kon zijn indien de millioenen tellende inheemsche bevolking op eigen beenen leerde te staan. Dit betoog had de Minister niet besproken; daarop kon spreker dus ook verder niet repliceeren.

Intusschen had hij met genoegen van den Minister vernomen, dat ook deze hem bijviel in de stelling, dat Indië en Nederland bij het handhaven van het Nederlandsch gezag in Indië groot belang hadden. Die handhaving echter had in hoofdzaak plaats door den Gouverneur-Generaal en nu was het de groote vraag, hoe diens verhouding was tot de Nederlandsche Regeering, den Koning.

Nu was door de verklaring in de Memorie van Toelichting en het antwoord van den Minister groote twijfel gerezen ten aanzien van de veiligheid van die verhouding.

Ofschoon de Grondwet sprak van „Opperbestuur", zeide de Minister: ik lees dit zoo, dat besturen uitgesloten is; aan den Koning komt slechts een controleerende macht toe. In het Verslag sprak die bewindsman voorts van eene aan den Gouverneur-Generaal door de Grondwet verleende meerdere zelfstandigheid. Nu vroeg spreker: waar staat die meerdere zelfstandigheid in de Grondwet? De Minister sprak verder in het Verslag van een „recht van contrôle, voortvloeiende uit het aan de Kroon bij artikel 60, eerste lid, der Grondwet opgedragen Opperbestuur." En ten slotte had de Minister op een opmerking, welke in haar verslag gemaakt was door de Commissie van Voorbereiding, omtrent de verantwoordelijkheid van den Minister, ten eenenmale gezwegen. Tegengesproken, dat die verantwoordelijkheid verder zou gaan dan de handhaving van den Gouverneur-Generaal of diens ontslag, had de Minister niet.

Op grond van dit alles was het strikt gewenscht, dat die onduidelijkheid werd weggenomen, hetgeen gebeuren kon door

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1533–1535.

uitdrukkelijk in het wetsontwerp te zetten, dat de uitoefening van het algemeen bestuur door den Gouverneur-Generaal geschiedt met inachtneming van 's Konings bevelen. Daarmede zou alle twijfel uit de wereld zijn.

Het was absoluut noodig, dat die klaarheid kwam en dit vooreerst in verband met de vervanging van den Raad van Indië als medewetgevend orgaan door den niet-ambtelijken Volksraad, voorts omdat allicht door de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië het buitenland kon worden gelaedeerd of, liever, daarin betrokken kon zijn en in de derde plaats omdat anders het recht van contrôle van de Kamer in het gedrang kwam.

Op andere door den Minister besproken punten, als de samenstelling van den Volksraad enz., zou spreker terugkomen wanneer de desbetreffende artikelen en de daarop ingediende amendementen aan de orde zouden zijn.

Feber. De volgende woordvoerder, de Heer Feber [1]), meende in dit stadium van het debat met zijn repliek zeer kort te kunnen zijn, aangezien hij gelegenheid te over zou hebben om bij de behandeling der amendementen op verschillende punten terug te komen.

In verband met hetgeen de Minister gezegd had zou spreker reeds nu de aandacht willen vestigen op het feit, dat, terwijl de Minister uit het onbelangrijke van de aan den Wetgevenden Raad ter behandeling toegedachte stukken afleidde, dat die Raad door dien stroom van stukken niet zoo hevig met werk zou worden overstelpt, dat het daarvoor voor bepaalde personen onmogelijk zou zijn in dat college zitting te nemen [2]), voor hem het bezwaar tegen den aard van de bedoelde taak niet alleen bepaald werd door de onbelangrijkheid der stukken, maar ook door het dagelijksche, het continue van den stroom. De leden van den Wetgevenden Raad zouden daardoor dagelijks worden bezig gehouden, zoodat het voor personen, die nog andere belangrijke eigen zaken hadden te behartigen, onmogelijk zou zijn zitting te nemen in den Wetgevenden Raad, die bovendien nog bemoeienis zou hebben met de voorbereiding van groote zaken, al was dit geen dagelijksch werk [3]).

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1535. [2]) Die voorstelling was den Minister vreemd.

[3]) Te meer dus nog om zitting te nemen in den Volksraad, wanneer niet de continue stroom van stukken werd afgeleid door instelling van een hulporgaan, in den vorm van den Wetgevenden Raad. Dit was het standpunt der Regeering.

De Minister had het systeem van gemengde verkiezingen voor den Volksraad verworpen. Op dit punt zou nader teruggekomen worden. Maar reeds nu handhaafde spreker zijn bezwaar, dat de Volksraad, zooals hij in het wetsontwerp werd voorgesteld, een ver van zuivere weerspiegeling zou geven van de samenstelling der Indische samenleving.

Met betrekking tot hetgeen Mejuffrouw Van Dorp in het midden had gebracht in verband met de denkbeelden — Ritsema van Eck wilde spreker nog het misverstand wegnemen alsof hij van oordeel was, dat de Inlander nooit geschikt zou zijn voor zelfbestuur. Spreker had slechts geconstateerd, dat die geschiktheid op het oogenblik nog maar zeer matig aanwezig was. Waar Mejuffrouw Van Dorp had gewezen op de belangrijke plaats van de Regenten in het bestuur over Indië, merkte spreker op, dat het immers juist de Regenten waren, die tot den door hem aangeduiden top van de Indische samenleving behoorden.

Dresselhuys.

De leider der liberale Kamerfractie Mr. Dresselhuys meende nog voor een oogenblik het woord te moeten vragen [1]), al ware het alleen reeds om hetgeen de Heer Oud in eersten termijn had gezegd. Deze afgevaardigde had het toen noodig geacht, tegenover sprekers veronderstelling, dat het losmaken van het recht van critiek van de Staten-Generaal op het Indisch bestuur eigenlijk tot reactionnaire gevolgen zou leiden, te betoogen, dat de reactionnaire neigingen in deze geheel aan sprekers zijde lagen. Die uitdrukking zou spreker zich niet behoeven aan te trekken, maar ernstig bezwaar had hij tegen de volgende opmerking van den Heer Oud: „Maar nu frappeert het, dat de practijk precies het omgekeerde uitwijst. Wanneer men van de zijde, die de Heer Dresselhuys hier vertegenwoordigt, ingaat tegen besluiten, die in Indië zijn gevallen, of wenschen, die daar zijn geuit, is dat niet om de belangen van de Indische bevolking te behartigen, maar altijd omdat men vreest, dat de belangen van het vreemde kapitaal in Indië niet genoeg behartigd zijn."

Dit ontkende spreker en hij wilde aan dat protest toevoegen, dat hij bleef volhouden, dat het onttrekken van het contrôlerecht aan de Tweede Kamer, van het uitoefenen eener verant-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1535/1536.

woordelijke critiek op de Indische Regeering, zou zijn een sterke achteruitgang.

Nu werkte de Heer Oud meer met uitdrukkingen als van hem en zijne vrienden, ook van den Heer Marchant bijv., bekend waren: dat men de revolutionnaire beweging in Indië niet beter kon bestrijden dan door zooveel mogelijk vrijheid aan de Inlandsche beweging te geven, maar spreker wilde op iets anders wijzen, nl. dat er ter versterking van de revolutionnaire beweging in Indië ook nog eene andere gevaarlijke methode kon wezen. Dit was deze, dat men alles, wat van de zijde der Regeering of van andere partijen werd aangeboden ter ontwikkeling van de Indische samenleving, te voren afkamt, disqualificeert en als nietswaardig aanmerkt. Op die wijze werden de goede bedoelingen van hen, die de Inlandsche maatschappij, zij het dan in verstandige geleidelijkheid, meer vrijheid wilden geven, te voren verdacht gemaakt.

Na op een voorbeeld van dien aard te hebben gewezen, stond de Heer Dresselhuys nog een oogenblik stil bij hetgeen de Heer Oud had betoogd ten aanzien van de verhouding tusschen Landvoogd en Kroon, namelijk de assimilatie van het begrip: „Opperbestuur" aan dat van : „Oppertoezicht". Die redeneering kon spreker niet volgen. De Heer Oud, in het woord „Opperbestuur" iets anders lezend dan een species van het begrip „bestuur", leidde dit af uit het feit, dat er een zekere tegenstelling zou moeten bestaan tusschen: „Opperbestuur" en: „Algemeen Bestuur", terwijl inderdaad daar geen tegenstelling maar een nevenstelling was.

Ten slotte trad spreker nog in eene nadere verklaring van hetgeen in eersten termijn door hem was opgemerkt ten aanzien van de uitdrukking: inwendige aangelegenheden. Spreker had den Minister niet gevraagd, eene scherpe omschrijving van die woorden te geven. Hij wist wel, dat dit niet kon, maar hij had er bezwaar tegen, dat de Minister had gezegd: inwendige aangelegenheden beteekent(?) alles, wat niet door een hoogeren wetgever tot zich is getrokken, want dat was een zuiver feitelijk en toevallig begrip, dat met den inhoud van den term niets te maken had.

Op de, mede door den Heer Oud ter sprake gebrachte, quaestie van het ontbindingsrecht zou spreker bij de behandeling der

amendementen terugkomen, evenals op hetgeen de Minister had medegedeeld omtrent zijne opvatting van de verhouding tusschen den Gouverneur-Generaal en het Opperbestuur. Indien de algemeene beschouwingen iets tot klaarheid hadden gebracht, was het wel de noodzakelijkheid om door een ondubbelzinnigen wettekst klaarheid te brengen ten aanzien van dit hoofdpunt.

Minister van Koloniën.

Met een tegen bepaalde uitlatingen van enkele Kamerleden gerichte, buiten de Regeering omgaande pleitrede van den communistischen afgevaardigde den Heer Wijnkoop [1]) namen de replieken van de zijde der Kamer een einde en bleef alleen aan den Minister nog over de beantwoording, voor zooveel noodig, van de daarbij vernomen beschouwingen, waarbij ik verklaarde eveneens kort te zullen zijn.

Een van de punten — zeide ik — waarover nog door verschillende sprekers opmerkingen in het midden waren gebracht, was de z.g. *bevelenquaestie*, het al of niet noodig zijn van een meer pertinent voorschrift ter stipuleering, dat de Gouverneur-Generaal gevolg zou hebben te geven aan de bevelen van de Kroon. Ik had gemeend — verklaarde ik — dat de uitlegging, den vorigen dag door mij gegeven, duidelijk was. Ik had daarbij uitvoerig uiteengezet, dat, zooals de nieuwe regeling was bedoeld, het de Gouverneur-Generaal zou zijn, die, overeenkomstig de Grondwet, in het algemeen belast zou zijn met het „Algemeen bestuur" in Nederlandsch-Indië. Daarnevens had men het „Opperbestuur" van de Kroon, dat in de Grondwet gehandhaafd was gebleven en in de volste uitgebreidheid omvatte het geheele bestuur van den Gouverneur-Generaal, maar in de beteekenis van uitoefening van de controleerende macht, in den zin niet alleen van een repressief, doch evenzeer in dien van een preventief toezicht. Ik kon mij niet voorstellen, dat in eene zoodanige constructie eenige leemte of eenige leegte zou zijn, waarbij het Opperbestuur, zooals de Heer Gerritzen het geval stelde, zich van een klacht of opmerking van een vreemdeling of van wien ook omtrent eenige daad van den Landvoogd, als algemeen bestuurder van Indië, zou moeten afmaken met de opmerking: het is wel zeer te betreuren, maar het ligt buiten mijn kring van toezicht, ik heb er

---

1) Handelingen a.v. blz. 1537.

niet mee te maken. Het Opperbestuur — zeide ik nadrukkelijk — zal met alles te maken hebben en de Minister zal voor alles aansprakelijk zijn, al zal men uit den aard der zaak in de practijk hem niet voor iedere kleinigheid aansprakelijk willen stellen.

In het nieuwe stelsel zou te allen tijde blijven een macht in Nederland, die, wanneer het noodig was, zou uitoefenen tegenover den Gouverneur-Generaal een recht van contrôle, desvereischt zich hierin uitsprekend, dat den Landvoogd te kennen wordt gegeven, dat de verrichte daad moet worden te niet gedaan of aan een gebleken voornemen geen uitvoering zal zijn te geven, omdat de Minister van oordeel is, dat hij zich niet daarvoor aansprakelijk zou kunnen stellen.

De Heer Rutgers van Rozenburg had — naar ik in herinnering bracht — opgemerkt, dat alleen bedoeld zou zijn een repressieve actie. Ik had den vorigen dag reeds uitdrukkelijk verklaard, dat de contrôle evenzeer preventief zou zijn, wat immers noodzakelijk was tot tijdige voorkoming van ongewenschte daden.

„Is de Gouverneur-Generaal dan verplicht te gehoorzamen" vroeg bij interruptie evengenoemd Kamerlid en ik antwoordde, dat de Gouverneur-Generaal in dat opzicht in dezelfde positie zou blijven verkeeren als te voren. „Bevelen" — merkte ik nog op — in den strikten zin van het woord, worden ook thans niet gegeven. De mededeelingen worden gekleed in den vorm van wenken of uitnoodigingen. Wanneer echter besliste ongeneigdheid zou bestaan, om de gevraagde samenwerking te verleenen, zou ook in het vervolg de toevlucht moeten worden genomen tot de uiterste oplossing en onder welke wettelijke constructie of omschrijving ook, zou die wel altijd geen andere kunnen zijn dan dat de Gouverneur-Generaal zijn functie neerlegt.

„Heeft Uw Excellentie dan bezwaar om de woorden weer op te nemen, die in artikel 20 stonden?" vroeg bij interruptie de Heer Rutgers van Rozenburg, die blijkbaar het misverstand in zijne vroegere opmerking niet had opgemerkt. Dit punt, gaf ik ten antwoord, zal ik nader bespreken bij de behandeling van het ter zake ingediende amendement. Het zou voorbarig zijn dit nu te doen.

Die afgevaardigde had verder, zooals ik deed uitkomen, in hetgeen door mij was aangevoerd nog geen overtuigende argumentatie gevonden voor het feit, dat het de Volksraad was en

geen ander orgaan, die bij de Grondwet werd aangewezen voor wat men zou kunnen noemen de centrale interne wetgeving in Indië. Hij had daarbij opgemerkt, dat men in deze te maken had met de bewoordingen van de wet en met den geest van de wet, maar dat interpretaties, ontleend aan parlementaire verklaringen, niet den doorslag konden geven. Ik wees er op, hoe ik uiteen had gezet, dat wanneer men het eerste lid van artikel 62 der Grondwet las in verband met het laatste lid van artikel 61, uit den samenhang van die bepalingen niets anders kon blijken dan dat in de laatstgenoemde — zij het met aanduiding in anderen vorm — bedoeld is hetzelfde lichaam, waarvan ook in het eerste lid van artikel 61 sprake is, nl. voor Indië de Volksraad. Intusschen erkende ik zeker gemis van eenheid in de bewoordingen, verklaarbaar uit de parlementaire wordingsgeschiedenis der grondwettelijke bepalingen, waardoor echter aan de feitelijke bedoeling geen afbreuk werd gedaan.

Overgaande tot de rede van Mejuffrouw Van Dorp en de naar aanleiding daarvan door den Heer Feber geleverde beschouwingen, betoogde ik, dat noch deze afgevaardigde noch ik bedoeld konden hebben, dat uit de Inlandsche bevolking geene personen te verkrijgen zouden zijn, geschikt voor de uitoefening van de dagelijksche bestuursvoering. Te zeer hadden wij bij eigen ervaring het omgekeerde kunnen waarnemen. Dit feit had echter niets te maken met de zaak, waarover de gedachtenwisseling liep. Wanneer ik de beschouwingen van Mejuffrouw Van Dorp had begrepen, kwam het mij voor, dat daarbij te weinig aandacht was gewijd aan hetgeen op het oogenblik gaande was in Indië in den vorm van decentralisatie, van toekenning van autonomie en medebesturende functiën aan lagere organen. Naar mijn indruk beschouwde zij de zaken te zeer van haar standpunt, zonder zich rekenschap te geven van hetgeen in Indië reeds was geschied en nog zich ontwikkelen zou.

Nu had deze afgevaardigde gevraagd, of het wel noodig was, in de te vormen raden van regentschappen en andere lichamen van dien aard ook Europeanen zitting te doen nemen. In de taak van die lichamen zouden mede begrepen zijn gemengde belangen en uit dit oogpunt beschouwd zou een gezamenlijke behandeling door leden van verschillende bevolkingsgroepen wel de meest bevredigende oplossing kunnen verschaffen.

De Heer Rutgers van Rozenburg — zeide ik voorts — had naar aanleiding van hetgeen door mij was aangevoerd omtrent de wenschelijkheid van eene spoedige totstandkoming der voorgestelde maatregelen mijn aandacht er op gevestigd, dat van andere zijden andere berichten waren vernomen. Wanneer, zooals zich in deze had voorgedaan, de Landvoogd zelf, die aansprakelijk is voor den gang van zaken in Indië, die het geheele gebied overziet en zeker het best in staat is de stemming aldaar te beoordeelen, een verklaring uitsprak in den door mij medegedeelden zin, dan ging — zoo merkte ik op — de waarde daarvan toch vèr uit boven hetgeen, vaak met bijbedoelingen, door dezen of genen werd gepubliceerd.

Wat aanging het recht van *initiatief*, dat aan den Volksraad zou worden toegekend, was door denzelfden afgevaardigde een vergelijking gemaakt met het recht van enquête en als het ware mij de vraag gesteld waarom, wanneer toekenning van dit laatste recht bij mij bezwaar ontmoette, ik het eerste wèl aan den Volksraad verleend wilde zien. Naar mijne meening — antwoordde ik — bestaat er een groot verschil tusschen die twee rechten. Het recht van enquête had, zooals ik den vorigen dag reeds had opgemerkt, vooral deze gevaarlijke zijde, gevaarlijk in de hoogste mate voor een land als Indië, dat het zich beweegt op het gebied van het uitvoerend gezag. Het recht van initiatief leverde dit gevaar niet op en alleen daarom al was verleening daarvan niet met verleening van het recht van enquête in hetzelfde aspect te brengen.

Het onderwerp der niet-afbakening van de grens van het begrip: *„inwendige aangelegenheden"* ter sprake brengend, verklaarde ik eveneens de meening toegedaan te zijn, dat niets meer gewenscht zou wezen dan eene scherpe afbakening, wanneer die practisch mogelijk was. Ook nu echter moest ik weer er op wijzen, dat ook elders, o.a. in Britsch-Indië, gebleken was, hoe enumeratieve afbakening een bron is van conflicten en in hare toepassing weinig bevrediging brengt. Het was daarom, dat de Regeering ook voor Indië de voorkeur had meenen te moeten geven aan de in Nederland sinds zoovele jaren toegepaste eenvoudige en logische gedragslijn, om aan de practijk de oplossing over te laten.

Ten slotte besprak ik nog met een enkel woord de opmerkingen van den Heer Feber over den *Wetgevenden Raad*. Had ik

dien spreker wel verstaan, dan kwam zijn bezwaar hierop neer, dat het groote aantal stukken, dat zich bij den dagelijkschen wetgevenden arbeid voor genoemden Raad kon voordoen, een beslist beletsel zou opleveren voor toetreding tot het college. Het kwam mij voor, dat de zaak aldus bezien moest worden, dat de leden van den Volksraad, voor wie in verband met hunne persoonlijke omstandigheden dat bezwaar bestond, zich zeker niet voor den Wetgevenden Raad beschikbaar zouden stellen. Aan den anderen kant zou het feit, dat men zich wèl daarvoor beschikbaar stelt, wat ongetwijfeld ook te verwachten was, op zichzelf reeds een aanwijzing zijn, dat men zich in staat acht de vereischte werkzaamheden, hoe omvangrijk ook, te verrichten.

Hiermede werd de algemeene beraadslaging over de wetsontwerpen gesloten.

§ 8. AMENDEMENTEN

Reden tot gerustheid omtrent het verdere verloop der behandeling in de Tweede Kamer had die beraadslaging slechts matig opgeleverd. In zoover alleen was voor de Regeering daarbij gewonnen, dat met die gedachtenwisseling een duidelijke blik was verkregen in de vertroebeling, welke in het langdurig tijdperk van uitstel der afdoening van de voorstellen in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging was doorgedrongen. De aanvallende partijen in het parlementair steekspel hadden haar slagorde ontwikkeld en daarmede een klaar inzicht gegeven in hetgeen der Regeering te wachten stond.

In sterke mate nog hadden daartoe bijgedragen de inmiddels ingediende amendementen, welke voor zooveel noodig in de volgende bladzijden de aandacht zullen hebben.

Bij enkele van die amendementen, die door hunne wording en door de rol, welke zij bij de Kamerdebatten hebben gespeeld, van bijzondere beteekenis zijn geweest, zal voor een duidelijk overzicht van den loop van zaken reeds thans worden stilgestaan.

Op den eersten dag van de openbare behandeling werd mij terloops inzage gegeven van een drukproef van een stel amendementen, over welke dien middag een eind-overleg zou plaats vinden in een groep van afgevaardigden van verschillende politieke richtingen.

Den volgenden dag verscheen stuk No. 11, onderteekend in de eerste plaats door het lid der Katholieke Kamerfractie den Heer Feber, die met zijne partijgenooten de Heeren Van Vuuren en Mr. van Rijckevorsel de helft vertegenwoordigde van de onderteekenaars. Als zoodanig kwamen verder voor het lid van den Vrijheidsbond Mr. Gerritzen en de leden der Christelijk-Historische partij Dr. van Boetzelaer van Dubbeldam en Dr. Rutgers van Rozenburg.

De in het stuk vervatte amendementen beoogden in het algemeen het volgende:

a. Toevoeging aan het slot van het eerste lid van artikel 1, behelzende opdracht aan den Gouverneur-Generaal van de uitoefening, in naam des Konings, van het algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië, van de woorden: „en met inachtneming van 's Konings bevelen";

b. Vermindering van het voorgesteld aantal leden van den Volksraad van zestig, behalve het lid-tevens voorzitter, tot het bestaande getal van ten minste negen en dertig, met handhaving ook overigens van de bestaande wijze van samenstelling van dien Raad;

c. Niet-instelling van den Wetgevenden Raad;

d. Schrapping. in verband met niet-instelling van den Wetgevenden Raad, van de voorgestelde beperking van den duur der gewone zittingen van den Volksraad;

e. Vervanging van de facultatieve bevoegdverklaring, in artikel 54 van wetsontwerp 1, van de Kroon tot regeling bij algemeenen maatregel van bestuur van hetgeen betrof de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten en de uit het volkenrecht voortvloeiende rechten en verplichtingen, alsmede van al hetgeen betrof de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië, door eene uitsluitende bevoegdverklaring van de Kroon tot regeling van die onderwerpen, behoudens machtiging om bij wet of algemeenen maatregel van bestuur de vaststelling van voorschriften ter uitvoering van die regelingen over te laten aan ordonnantie of regeeringsverordening;

f. Toekenning aan de Tweede Kamer van het recht, om bij de behandeling van wetsontwerpen tot goedkeuring van besluiten van den Gouverneur-Generaal ter vaststelling van de algemeene

begrooting en aanvullende begrootingen van Nederlandsch-Indië wijzigingen aan te brengen.

De algemeene indruk van die amendementen was in meer dan één opzicht bedenkelijk. Het denkbeeld, om artikel 132 van het vigeerend Regeeringsreglement, regelende de inrichting en de wijze van samenstelling van den Volksraad, die in het nieuwe stelsel een orgaan van geheel anderen aard zou worden, in den ouden vorm te handhaven, was al dadelijk aan ernstige bezwaren onderhevig.

Bij vluchtige bespreking, tijdens de Kamervergadering van 18 Februari, met enkele der onderteekenaars verheelde ik mijne bevinding niet. Ook de urgentie van den Wetgevenden Raad stelde ik opnieuw aan het licht.

In verband met een en ander werd mij kort daarop te kennen gegeven, dat men alsnog zou prijs stellen op een nader onderhoud, aan welken wensch op Dinsdag 24 Februari door een bespreking op het Departement van Koloniën werd voldaan.

Het gevolg van die bespreking, bij welke, onder andere punten, vervanging van de benaming: „Wetgevende Raad" door de in het actueel verband der bepalingen beter passende omschrijving: „College van Gedelegeerden" een onderwerp van gedachtenwisseling uitmaakte, was intrekking, den volgenden dag, van de in stuk No. 11 vervatte voorstellen, met gelijktijdige indiening door de onderteekenaars van een zevental nieuwe amendementen (stuk No. 15), strekkende tot:

a. Toevoeging aan het eerste lid van artikel 1 van de zinsnede: „en met inachtneming van 's Konings bevelen."

b. Vervanging van het tweede lid van artikel 20*b*, regelende de samenstelling van den Volksraad, van de woorden: „dertig" (aantal inheemsche leden-niet Nederlanders) door: „vijf en twintig" en: „vijf en twintig" (aantal Nederlanders) door: „dertig" en van de woorden: „ten hoogste vijf" (uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders) door: „ten hoogste vijf en ten minste drie";

c. Vervanging van de benaming: „Wetgevende Raad", waar zij in het wetsontwerp voorkwam, door: „College van Gedelegeerden";

d. Vervanging in artikel 36, tweede lid (samenstelling van den Wetgevenden Raad) van het getal: „achttien" (aantal leden) door: „twintig".

e. Wijziging van artikel 38 in dier voege, dat o.m. inlassching zou plaats vinden van een nieuw lid, luidende als volgt: „De regeling waarborgt, dat de overeenstemmenden wil van elk drietal Volksraadleden leidt tot de dienovereenkomstige vervulling van een plaats in het College van Gedelegeerden";

f. Wettelijke machtiging uitsluitend van de Kroon — behoudens wat aanging uitvoeringsvoorschriften — tot regeling van al hetgeen zou betreffen verdragen en andere overeenkomsten met het buitenland en de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië (artikel 54 Wetsontwerp);

g. Verleening aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het recht om wijzigingen in begrootingsafdeelingen en aanvullingsbegrootingen te maken (artikel 63*d* Wetsontwerp [1])).

Met de vervanging der vroegere amendementen door deze nieuwe voorstellen, van welke, in tegenstelling met de vorige, geen enkel bij aanvaarding door de Kamer de Regeering tot uiterste consequenties behoefde te nopen, was voor de volgende dagen groot voordeel verkregen.

Zooals op 20 Februari de zaken stonden, was de verwachting van *velen*, zoo niet de *algemeene* verwachting, in en buiten de Kamer, van een échec voor de Regeering alleszins gegrond. Zoolang nog van de Kamerfracties, bij welke de Regeering steun zou moeten vinden, een stel amendementen ter tafel lag als het oorspronkelijk ingediende, was het inderdaad niet zonder reden, dat de vooruitzichten alles behalve gunstig werden geacht.

Zooals *thans* de toestand zich vertoonde, waren de kansen gekeerd en zouden, met eenige soepelheid, de voorstellen in veilige haven zijn te brengen. Zekere tegemoetkomingen zouden daartoe noodig zijn. Dit echter op geen enkel punt, dat in waarheid een „cardo quaestionis" mocht heeten en dat niet, wanneer dit in den loop der jaren werd gewenscht, bij een minder gespannen parlementaire gesteldheid gemakkelijk te wijzigen zou zijn.

§ 9. HERVATTING DER OPENBARE BEHANDELING. VERGADERING VAN DONDERDAG 26 FEBRUARI 1925

De politieke atmosfeer, in welke op Donderdag 26 Februari de openbare debatten in de Tweede Kamer werden hervat, was

[1]) Dit laatste amendement was men, naar ik van ter zijde vernam, vermoedelijk bereid prijs te geven.

onder den indruk van het gebeurde een geheel andere geworden. Aan sommige zijden aanmerkelijk opgeklaard; aan andere zijden, waar men zich in zijne verwachtingen teleurgesteld zag, merkbaar geprikkeld.

Artikel 1, met het amendement-Feber c.s. tot toevoeging aan sub 1, van de zinsnede: „en met inachtneming van 's Konings bevelen", werd in de eerste plaats aan de orde gesteld. Art. 1.

Aan den Heer Rutgers van Rozenburg werd het woord verleend tot toelichting van het amendement. Andermaal trad die afgevaardigde [1]) in eene uitvoerige beschouwing over de beteekenis der begrippen: „opperbestuur" en: „algemeen bestuur" en over de verhouding van den Gouverneur-Generaal tot de Kroon, daarbij inzonderheid zich richtend tegen de in de vorige week door den Heer Oud geleverde interpretatie van de ter zake in de Grondwet en de wetsontwerpen betreffende de Indische Staatsinrichting voorkomende bepalingen. Ten aanzien van een zoo gewichtig onderwerp was het naar sprekers meening niet toelaatbaar onzekerheid te laten bestaan. De Kamer zou hebben te kiezen tusschen de opvatting, dat opperbestuur was bestuur met het accent op bestuur of dat het beteekent, dat de Koning, die het opperbestuur heeft, feitelijk hoegenaamd geen bestuur heeft. Daaromtrent mocht geen onduidelijkheid bestaan: een tusschenstelsel was niet denkbaar. Rutgers van Rozenburg.

De Minister had inmiddels gezegd: Bevelen worden ook thans in den strikten zin van het woord niet gegeven; de mededeelingen worden gekleed in den vorm van wenken of uitnoodigingen. Spreker zou er geen bezwaar tegen hebben, om in plaats van het woord: „bevelen" dat in dit verband een onaangenamen klank kon hebben, een wat hoffelijker en diplomatieker term te gebruiken. De Minister had aangegeven: wenken of uitnoodigingen; met het oog op het prestige van de Kroon zou spreker beter toeschijnen: „instructies" of „aanwijzingen". Over de inkleeding viel te praten, mits voldoende duidelijk kwam vast te staan de positie van den Gouverneur-Generaal tegenover de Kroon.

Nadat de Voorzitter bekend had gesteld, dat het onderhavige amendement alsnog door een vijftal andere leden van verschil- Minister van Koloniën.

[1]) Handelingen a.v., blz. 1569–1570.

lende richtingen onderteekend was en mitsdien een onderwerp van beraadslaging uitmaakte, was het woord aan mij [1]).

De Grondwet, zooals zij thans luidt, — voerde ik aan — bepaalt in artikel 60, dat het opperbestuur in handen is van de Kroon. Dit was reeds vroeger het geval en blijft thans zoo. Maar in het tweede lid van hetzelfde artikel verklaart de Grondwet uitdrukkelijk, dat het algemeen bestuur over Nederlandsch-Indië zal worden uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, voor zoover niet bepaalde bevoegdheden wettelijk uitgesloten zijn en aan de Kroon zijn voorbehouden. In die tegenstelling of nevenstelling zat ongetwijfeld een diepe beteekenis en toen die vorm werd voorgesteld voor artikel 60 werd ook wel degelijk aan een zoodanige beteekenis gedacht.

Het constitutioneel verschil — ging ik voort — is, dat, in tegenstelling met vroeger, de Gouverneur-Generaal thans *„bestuursorgaan"* is en niet meer in de geheele uitoefening van zijn functie in de ambtelijke lijn is gebleven. Bestuursorgaan echter, onderworpen aan de constitutioneele macht, voortvloeiend uit het opperbestuur van de Kroon en, als vertegenwoordiger van de Kroon, uitgeoefend door den Minister van Koloniën. Tevens was, krachtens het tweede lid van artikel 1 van het wetsontwerp, de Landvoogd wegens de uitoefening van zijn ambt in elke geleding daarvan verantwoordelijk aan den Koning.

Die twee beginselen — zeide ik — in hun onderling verband uitdrukkend de verantwoordelijkheid in volstrekten zin, aan de Kroon, en het onderworpen zijn van den Landvoogd, in de uitoefening van het algemeen bestuur over Indië, aan het bestendig toezicht, preventief en repressief, van den Minister, vertegenwoordigend het Opperbestuur, die twee beginselen samen waarborgden wettelijk de meest strikte eenheid van bestuursvoering en leverden tevens den wettelijken grondslag voor de onverzwakt gehandhaafde verantwoordelijkheid van den Minister jegens de Staten-Generaal.

In dat stelsel, waarbij dus de Gouverneur-Generaal was geworden bestuursorgaan, was het element dwang, in den zin van *„bevelen"*, alleen dan op zijn plaats, wanneer bij verschil van meening het conflict tot het uiterste was gekomen. M.a.w. eerst

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1570–1571.

wanneer langs den gewonen weg, langs dien van uitnoodigingen, van verzoeken, van „aanwijzigingen", wanneer ik dit woord van den Heer Rutgers van Rozenburg overnam, men niet tot een bevredigend resultaat was gekomen, eerst dan trad, naar de bedoeling van het nieuwe stelsel, de factor dwang in de plaats daarvan. En wanneer ook dit geen resultaat opleverde, moest de niet-nakoming van het bevel leiden tot terugroeping van den Gouverneur-Generaal.

Wordt nu — vroeg ik — practisch daarmede een andere weg ingeslagen? Ondanks het verschil in wettelijke constructie, neen, omdat de tijdgeest en de tijdsomstandigheden sedert lang reeds hadden medegebracht, dat de factor „bevelen" op den achtergrond was getreden. In beginsel waren in het nieuwe stelsel de lijnen verzacht in dien zin, dat het dwangelement, dat te voren in elk stadium kon intreden, thans eerst aan de orde kwam aan het einde, wanneer de andere middelen niet tot het gewenschte effect hadden gevoerd. Dan trad ook in het *nieuwe* stelsel op, en moest noodzakelijk ook *daarin* optreden, het *bevel* en indien ook daaraan geen gevolg werd gegeven, bestond er geen andere oplossing meer dan de ambtelijke scheiding.

Ik bracht naar voren hoe men thans in overweging had gegeven om niettemin in artikel 1 van het wetsontwerp eene aanvulling in te lasschen, krachtens welke de Gouverneur-Generaal bij de uitoefening van het algemeen bestuur zou hebben in acht te nemen de bevelen van de Kroon. Te meer — merkte ik op — doet dit denkbeeld zonderling aan, wanneer men in aanmerking neemt, dat, behoudens enkele punten van ondergeschikten aard, zoodanige uitdrukkelijke onderwerping aan 's Konings bevelen tot dusver feitelijk had betroffen, ingevolge artikel 20 van het Regeeringsreglement, de uitoefening van de *wetgevende* bevoegdheid van den Landvoogd. Men zou in zoover dus thans te doen hebben met eene uitbreiding en dit niettegenstaande de nieuwe wettelijke constructie.

De vraag — zeide ik — rees al dadelijk of eene dergelijke aanvulling zich verdroeg met de Grondwetsherziening. Met eene verwijzing naar de stukken en de daarin voorkomende verklaringen van de Regeering zelve trok ik dit in twijfel en betoogde ik, dat het amendement-Feber, met zijn schril uitgedrukte onderwerping aan de bevelen van den Koning, thans ook ten opzichte

van het *algemeen bestuur* over Indië, dat juist bij de Grondwetsherziening aan den Gouverneur-Generaal was opgedragen, tegenover die feiten ontegenzeggelijk in een eigenaardig licht kwam te staan.

Wat nog daarbij kwam en ik ook bij mijn antwoord op de vroegere beschouwingen van den Heer Rutgers van Rozenburg reeds had doen uitkomen, was, dat bovendien de noodzakelijkheid der aanvulling niet duidelijk was. Van eenige leemte in de regeling van de rechtsverhouding van den Gouverneur-Generaal, als algemeen bestuurder van Indië, tot de Kroon was, ondanks hetgeen men op dit punt had aangevoerd, naar mijne meening geen sprake. Maar ook al nam men in dit opzicht een ander standpunt in, dan nog ging het wel heel ver, om ruwweg, ondanks alles, wat op Grondwettelijk gebied zich had voorgedaan, thans uitdrukkelijk een zoodanig stelsel van „bevelen" te willen invoeren.

Een zoodanige aanvulling moest bij de Regeering zeer ernstige bezwaren ontmoeten, ook omdat de indruk in Indië van een zoo schril gestelde verklaring in hooge mate een ontgoocheling zou zijn. Nu had — erkende ik — de Heer Rutgers van Rozenburg verklaard, dat men niet onbereid zou zijn, het woord: „bevelen", dat een zoo scherpen klank had, te doen plaats maken voor eene zachtere uitdrukking en wel voor het woord: „aanwijzingen". Die uitdrukking, den zin hebbend van uitnoodigingen, verzoeken, wenken, zou zeker in de nieuwe gedachte meer op haar plaats zijn. In zoover zouden de staatkundige, de psychologische bezwaren ten deele getemperd zijn. Maar nog altijd zouden voor mij de andere bezwaren overblijven en wel in de eerste plaats het gemis van de overtuiging, dat inderdaad de aanvulling werd vereischt, waar aan alle kanten de positie van den Landvoogd tegenover de Kroon met de noodige waarborgen was omgeven, en in de tweede plaats het staatkundig bezwaar. Tot mijn spijt zou dus ook in dien nieuwen vorm aan het amendement niet de steun der Regeering zijn te geven. Zij zou de beslissing overlaten aan de inzichten der Kamer.

Rutgers van Rozenburg.

De Heer Rutgers van Rozenburg, opnieuw het woord verkrijgend [1]), sprak zijn waardeering uit voor de welwillende be-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1571.

strijding van den Minister en voor de wijze, waarop deze dat had gedaan. Hij had nog enkele opmerkingen te maken naar aanleiding van hetgeen daarbij was gezegd. De Minister was opnieuw teruggetreden in de vroegere argumenten en de interpretatie der Regeering. Maar de Heer Dresselhuys had reeds gewezen op het bestaan van verschillende interpretaties en zich beroepen op uitlatingen van den Minister van Binnenlandsche Zaken en Landbouw bij de behandeling der Grondwetsherziening, welke Bewindsman het geven van instructies, van vingerwijzingen, niet uitgesloten achtte, maar bepaald onvermijdelijk.

Spreker bleef het amendement noodig achten, echter deed het hem genoegen, dat de Minister had erkend, dat het woord: „aanwijzingen" beter dan het woord: „bevelen" sloeg op de toestanden, zooals die practisch waren. Het sprak vanzelf, dat men de aanwijzingen aan den Gouverneur-Generaal niet kleedde in den vorm van bevelen, maar die op een heuschere wijze aan hem kenbaar maakte.

Om die reden was het, dat spreker met goedvinden van zijne medeonderteekenaars in het door hen voorgestelde amendement het woord: „bevelen" wijzigde in: *„aanwijzingen"*. Hij meende uit mijne woorden te mogen afleiden, dat nu het amendement dit zachtere karakter had gekregen, mijn oppositie daartegen niet meer zoo groot zou zijn.

De Heer Oud [1]) constateerde opnieuw dat, ook al mocht men Oud.
verschillen over de vraag, hoe de veranderde verhouding was, het als een paal boven water stond, dat de Grondwetsherziening bedoeld had vastlegging van een andere verhouding tusschen het Opperbestuur en den Gouverneur-Generaal. Om die reden was het amendement-Feber c.s. ook in de nieuwe redactie voor hem onaannemelijk, wijl het bestendigde of liever versterkte de bestaande verhouding. Er zou thans gesproken worden van „bevelen" of „aanwijzingen" over de geheele lijn, terwijl, zooals de Minister had aangetoond, in het bestaande Regeeringsreglement alleen sprake was van bevelen bij een bepaald onderdeel van de taak van den Landvoogd. De beteekenis van het regeeren met inachtneming van 's Konings bevelen was, dat de Gouver-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1571–1572.

neur-Generaal bij zijne taak niet meer zelfstandig was, maar te regeeren had, zooals het hem uit Den Haag werd gedecreteerd. Het groote verschil was dat, zooals de Minister reeds had uiteengezet, wanneer men een zelfstandig Gouverneur-Generaal had, deze niet verplicht was bevelen van het Opperbestuur uit te voeren. En dan had het Opperbestuur daartegenover deze verplichting, dat het, wanneer het op een gegeven oogenblik meende, dat een Gouverneur-Generaal optrad op een wijze, die hem in Indië niet meer op zijn plaats deed zijn, hem door een ander moest vervangen [1]).

Ten slotte wees spreker er nog op, dat naar zijne meening hierin niet de minste verandering werd gebracht wanneer men het woord: „bevelen" verving door: „aanwijzingen" al klonk dit iets zachter. Spreker betreurde het daarom, dat de Minister tegenover dit woord een betrekkelijk zoo welwillende houding had aangenomen en de beslissing aan de Kamer had overgelaten, wat z.i. in strijd was met de principieele positie, door de Regeering bij het debat aangenomen.

Er was echter nog een andere weg, dien hij nu niet zou bespreken omdat dit niet aan de orde was. Spreker vleide zich echter, dat als de Kamer zou willen aanvaarden het stelsel van het door hem ingediende amendement, er ook volkomen klaarheid zou komen, maar in overeenstemming met den geest der Grondwetsherziening van 1922.

Hij hoopte daarom dat de Kamer het amendement-Feber zou afwijzen, omdat het inderdaad was een volkomen terugnemen van wat bij de Grondwetsherziening was gegeven [2]).

Vliegen. De sociaal-democratische afgevaardigde, de Heer Vliegen [3])

---

[1]) Bij het vele juiste in de beschouwingen van den Heer Oud, wat diens exegese van de grondwettelijke verhouding tusschen Landvoogd en Opperbestuur betrof, ging die afgevaardigde te ver, waar hij de stelling opperde, dat de Gouverneur-Generaal in het nieuwe stelsel, zooals het wetsontwerp luidde, *niet* verplicht zou zijn bevelen van de Kroon uit te voeren. Ware dit het geval, zou die verplichting inderdaad niet bestaan, dan zou een daarop gevolgde terugroeping van den Gouverneur-Generaal in een eigenaardig licht komen.

Het amendement bracht feitelijk geen verandering. Het zeide wat niet gezegd *behoefde* te worden en uit een tactisch oogpunt beter *niet* gezegd ware.

[2]) Ook hier gebruikte spreker sterke woorden. De verklaringen van den Minister Ruys de Beerenbrouck bij de behandeling in de Staten-Generaal van de Grondwetsherziening 1922 rechtvaardigden dit uiterste standpunt niet.

[3]) Handelingen a.v., blz. 1572.

verklaarde bijna woord voor woord zich te kunnen aansluiten bij hetgeen de Heer Oud had gezegd. Ook hij meende, dat door verandering van het woord: „bevelen" in: „aanwijzingen" niets gewijzigd werd. Spreker wilde er bovendien op wijzen, dat het woord: „aanwijzingen" in een wet als deze een zonderlingen indruk maakte. In de strafprocedure beteekende dat woord juist, wat min of meer vaag is en losstaat. Hij meende, dat het gewenscht was dergelijke vage termen niet op te nemen in een wet en zeker niet in een wet als deze [1]).

Bij spreker bestond nog een ander bezwaar. Het desbetreffende Grondwetsartikel zeide uitdrukkelijk, dat, voor zoover niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning waren voorbehouden, het bestuur in naam des Konings wordt uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal. Wat bleef nu daarvan over, wanneer men daarop liet volgen, dat de Gouverneur-Generaal moet handelen naar de bevelen des Konings? Zooals het voorgesteld artikel luidde beteekende het, dat indien de Regeering in Nederland iets aan zich wilde houden, dit bij de wet moest worden vastgesteld, terwijl bij aanneming van het amendement de Regeering ook zonder dat aanwijzingen kon geven, die de Gouverneur-Generaal moest opvolgen. Spreker geloofde, dat dit in Indië zulk een erbarmelijken indruk zou maken en principieel de zaak er zoo door gewijzigd werd, dat hij den Minister zou willen aanraden, het laatste deel van zijne rede terug te nemen [2]).

De leider der Vrijzinnig-Democratische Kamerfractie, de Heer Marchant.

---

[1]) De speciale beteekenis van het woord: „aanwijzingen" in de strafprocedure deed geen afbreuk aan de algemeene taalkundige beteekenis van het woord, welke in het amendement werd bedoeld. Een beroep op de bijzondere beduidenis van den term in het strafrecht kon in deze bezwaarlijk gewicht in de schaal leggen, wèl afkeuring in het algemeen van de voorgestelde toevoeging.

[2]) Zooals de zaak stond leed het geen twijfel, dat de kans op aanneming van het amendement *groot* was. Men was daarbij voor een gevoelsquaestie geplaatst, die een aanzienlijk deel van de Kamer bevangen hield. Voor de oppositie, die stelselmatig een kritiek oogenblik afwachtte om de voorstellen der Regeering te doen vallen, was inderdaad dat oogenblik dáár; zou het althans daar geweest zijn, wanneer de Minister eveneens een uiterst standpunt had ingenomen en het lot van de voorstellen afhankelijk had gesteld van het lot van het amendement. De feitelijke beteekenis van het amendement in aanmerking genomen zou dit ten aanzien van een hervorming als deze, naar welke in Indië jarenlang was uitgezien, een onberaden daad zijn geweest.

Marchant, achtte blijkbaar het tijdstip gekomen, om voor zijne partij het beslissende woord uit te spreken.

„Ik weet niet — verklaarde dat Kamerlid [1]) — „in hoeverre Regeering en Kamer er prijs op stellen, dat dit ontwerp in veilige haven zal komen, ook met onze medewerking. Ik stel er echter prijs op te verklaren, dat indien het ontwerp zal worden veranderd in strijd met den geest van de laatste Grondwetsherziening, het ons zeer bezwaarlijk zal vallen, om onzen steun er aan te geven."

Dresselhuys. De Heer Dresselhuys, leider van den Vrijheidsbond, thans het woord verkrijgend [2]), betoogde, dat hij — in dien zin zich aansluitend aan hetgeen de Heer Marchant had gezegd — zou willen verklaren, dat, indien er ten aanzien van het amendement geen stellige uitspraak kwam, het hem zeer bezwaarlijk zou zijn, zijn stem aan het ontwerp te geven, dit echter om de tegenovergestelde reden. Voor hem bleef het uit democratisch oogpunt absoluut noodzakelijk, dat de Minister van Koloniën verantwoordelijk was aan de Kamer via den weg van invloedsuitoefening op den Gouverneur-Generaal.

De noodzakelijkheid van het amendement kwam volgens spreker steeds meer vast te staan, al ware het door de uiting van den Heer Oud, dat de Minister in zijne opvatting omtrent de verhouding tusschen Kroon en Gouverneur-Generaal volmaakt zijn standpunt zou deelen. Spreker meende dit te mogen betwijfelen. Wat hij den Minister had hooren zeggen, was zeker niet hetzelfde wat de Heer Oud verdedigde. Het standpunt van dezen afgevaardigde was, dat „opperbestuur" de facto niets anders zou beteekenen dan „oppertoezicht", terwijl de Minister herhaaldelijk verklaringen had afgelegd, die veel meer overeenkomstig sprekers opvatting waren. Wanneer de Minister zeide, dat preventief toezicht hem noodzakelijk toescheen, was dit conform sprekers inzicht in het Opperbestuur en verschillende andere uitingen van den Minister gingen geheel in de lijn, die hij verdedigd had.

Wanneer ten slotte gezegd was, door de Heeren Oud en Vliegen, dat er geen verschil zou bestaan tusschen de oorspronkelijke

[1]) Handelingen a.v., blz. 1572.
[2]) Handelingen a.v., blz. 1572–1573.

redactie van het amendement, nl.: „bevelen", en de thans gekozen uitdrukking: „aanwijzingen", wilde spreker dit betwisten. In zijn oog bestond er een niet onbelangrijk verschil. „Bevelen" beteekende een scherp voorschrift voor een bepaald concreet geval, waarvan niet kon worden afgeweken; het werkte in zekeren zin mechanisch en het initiatief van den uitvoerder was daarbij een zaak van minder belang. „Aanwijzingen" beteekende — behalve dat het woord diplomatiek wat liefelijker klonk — het aangeven van een gedragslijn in meer algemeenen zin, ook al was de aanwijzing gedaan voor een concreet geval. Naar het spraakgebruik zoowel als naar het begrip gaf het woord meer vrijheid dan een bevel en spreker begreep, dat de Minister dit ten slotte verkoos. Spreker zou daarom met overtuiging zijn stem aan het amendement geven.

Minister van Koloniën.

In mijn slotwoord [1]) achtte ik in de eerste plaats het noodig, mij te keeren tegen het betoog van den Heer Rutgers van Rozenburg, dat de noodzakelijkheid van een wetsaanvulling als deze wel hieruit gebleken zou zijn, dat door den Minister van Binnenlandsche Zaken bij de behandeling van de Grondwetsherziening verklaringen zouden zijn afgelegd, die van een andere opvatting zouden getuigen dan die, welke door mij was uiteengezet. Op dit punt achtte ik een misverstand aanwezig. Dat de Minister van Binnenlandsche Zaken te kennen had gegeven, dat naar zijn inzien ook in het nieuwe stelsel instructies van den Minister aan den Gouverneur-Generaal zouden passen, was toch zeker volkomen juist. Men moest al dadelijk niet vergeten, dat de taak van den Gouverneur-Generaal niet alleen betrekking had op de uitoefening van het algemeen bestuur, maar dat daarnaast stond een ander complex van ambtelijke bemoeiïngen, verband houdende met buiten dien kring liggende aangelegenheden. Het woord: „instructies" was bovendien van dien aard, dat het in het kader zou passen van het woord: „aanwijzingen", door den Heer Rutgers van Rozenburg gebruikt. En ik zelf had gezegd: uitnoodigingen, wenken, aanwijzingen van dien aard worden ook in het nieuwe stelsel zeer zeker gegeven.

De Heeren Marchant en Oud hadden opgemerkt, dat die wen-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1573.

ken een andere beteekenis zouden hebben, namelijk dat de Gouverneur-Generaal daaraan niet zou behoeven te voldoen. Ik stelde opnieuw in het licht, dat wanneer de Landvoogd op een ander standpunt bleef staan en de Minister de verantwoordelijkheid voor dat standpunt niet meende te kunnen aanvaarden, met het gevolg dat op de aanvankelijke wenken gevolgd was een bepaalde opdracht, het verdere verloop wel niet twijfelachtig zou kunnen zijn, indien ook deze niet werd nageleefd.

Hier mocht dus — merkte ik op — zeker niet gesproken worden van tweestrijd bij de Regeering zelve.

Wat overigens betrof de aanvulling, door den Heer Feber c.s. voorgesteld, had ik reeds uitdrukkelijk verklaard, dat ook in den gemitigeerden vorm, die, zooals door den Heer Dresselhuys was beaamd, inderdaad eenigszins zachter luidde en psychologisch niet denzelfden indruk gaf, — dat ook in dien vorm de Regeering haar steun niet aan het voorstel wenschte te geven.

De zaak — met deze verklaring besloot ik mijne beschouwing — was thans van alle kanten belicht; men wist wat er vóór, men wist ook wat er tegen pleitte. De Regeering, ik wilde het nog eens zeggen, zou de voorgestelde aanvulling ook in den nieuwen vorm met bezwaar te gemoet zien. Verder moest Zij thans aan de Kamer de beslissing overlaten.

Rutgers van Rozenburg.

Met een enkel woord kwam daarna de Heer Rutgers van Rozenburg andermaal in het strijdperk en dit om de zienswijze te bestrijden, dat men in vergelijking met het bestaande in zekeren zin te doen had met eene uitbreiding van hetgeen op het onderwerpelijk punt in de wetgeving was uitgesproken, maar inzonderheid om uitdrukkelijk te verklaren, dat hij zich wenschte los te maken van de interpretatie, door den Heer Dresselhuys gegeven van de wijziging van: „bevelen" in: „aanwijzingen."

Stemmingen.

De beraadslagingen werden daarop gesloten. Het amendement van de Heeren Feber c.s. werd bij stemming aangenomen met 47 tegen 20 stemmen, de laatste, behoudens een drietal, van vrijzinnig-democratische en sociaal-democratische zijde.

Met de aldus vastgestelde bijvoeging werd alsnu artikel 1, zooals dit in het Regeeringsontwerp luidde, zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Zonder beraadslaging was daarna hetzelfde het geval met artikel 3, bepalende, met enkele afwijkingen en aanvullingen van het bestaande gelijknamige artikel van het Regeeringsreglement, dat de Gouverneur-Generaal rechtstreeks noch zijdelings deelhebber mocht zijn in, noch borg voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende een overeenkomst, om winst of voordeel aangegaan met Nederlandsch-Indië of met eenig deel daarvan; voorts dat hij, behalve openbare schuldbrieven, geene schuldvorderingen ten laste van Nederlandsch-Indië mocht bezitten en rechtstreeks noch zijdelings mocht deel hebben in eenige concessie of onderneming van welken aard ook, in Nederlandsch-Indië gevestigd of aldaar haar bedrijf uitoefenend, of eigenaar of huurder van landerijen aldaar mocht zijn. Een en ander wat aangaat het deelhebben in ondernemingen of concessiën als bedoeld hierboven of het borg zijn voor zoodanige ondernemingen, alsmede het zijn van eigenaar of huurder van landerijen, met de bepaling, dat die restricties voor den Gouverneur-Generaal van toepassing blijven gedurende vijf jaren na zijn aftreden. Artikel 3.

Bij de behandeling der voor artikel 5 voorgestelde veranderingen, luidens welke o.m. de Gouverneur-Generaal in handen van den Koning, of op 's Konings machtiging in een openbare vergadering van den Volksraad zijn ambtseed zou afleggen en voorts zijne waardigheid zou aanvaarden eveneens in een openbare vergadering van den Volksraad, deed de Heer Oud mededeeling, dat hij er geen prijs op stelde de amendementen, die hij nopens het wetsontwerp had ingediend, verder te verdedigen, omdat het ontwerp, na de ten aanzien van artikel 1 gevallen beslissing, voor hem onaannemelijk was geworden. Artikelen 5 en 6.

De artikelen 5 en 6, van welke het laatste alleen in de redactie eenigszins gewijzigd was in vergelijking met het bestaande, werden daarop wederom zonder hoofdelijke stemming door de Kamer aanvaard.

Aan de orde kwam vervolgens het als artikel 7*a* voorgestelde nieuwe artikel, luidende als volgt: Artikel 7*a*.

„Artikel 7*a*, 1. De hoofden der departementen van algemeen bestuur worden opgeroepen tot bijwoning van de vergaderingen van den Raad van Nederlandsch-Indië, voorgezeten door den

Gouverneur-Generaal, tenzij deze om bijzondere redenen anders beslist.

„2. Zij worden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de behandeling ter niet door den Gouverneur-Generaal voorgezeten vergadering van den Raad van voorstellen, behoorende tot den werkkring van het departement, aan het hoofd waarvan zij staan, indien zij tijdig aan den vice-president den wensch daartoe kenbaar maken.

„3. In beide gevallen hebben zij alleen eene raadgevende stem."

Op dit artikel was ingediend een amendement van de leden Albarda, Vliegen, Schaper, Mevrouw de Vries-Bruins, Yzerman en Van Zadelhoff, derhalve van sociaal-democratische zijde (Stuk No. 8, II, gewijzigd bij Stuk No. 9), strekkende om met wijziging van de artikelen 7, 8, 12 en 13 van het Regeeringsreglement o.m. te bepalen, dat er een Raad van Nederlandsch-Indië zou zijn, bestaande uit een vice-president en ten hoogste zooveel leden, als het aantal bedroeg der departementen van algemeen bestuur; voorts, dat elk der leden aan het hoofd zou staan van een of meer van die departementen, dat de Raad zou worden bijgestaan door een secretaris, terwijl de Gouverneur-Generaal het voorzitterschap van den Raad zelf zou bekleeden en dit zou kunnen opdragen aan den Luitenant-Gouverneur-Generaal, zoo dikwijls hij dit noodig oordeelde, beide alleen met raadgevende stem. De vice-president zou door den Koning, de leden zouden door den Gouverneur-Generaal worden benoemd en ontslagen.

Vliegen. Het sociaal-democratisch Kamerlid de Heer Vliegen verkreeg tot toelichting van het amendement het woord [1]).

Zijn betoog behelsde in het kort het volgende.

Het amendement was ongetwijfeld van verre strekking, practisch kwam het neer op de instelling van een Indisch Ministerie. Zooals het nu was, kon het volgens spreker niet meer. De Raad van Nederlandsch-Indië had een groote macht. Daarnaast stonden de hoofden van de Departementen van Algemeen Bestuur, met groote verantwoordelijkheid maar zonder groote macht. Maakte men nu die hoofden van de Departementen tot den Raad

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1574–1575.

van Nederlandsch-Indië, dan kreeg men macht, gezag en verantwoordelijkheid in één hand. wat op het oogenblik niet het geval was. De bureaucratische invloed, die van het lichaam uitging, was in Indië spreekwoordelijk. Het voorgestelde was een groote vereenvoudiging en leek spreker de aangewezen weg om een groot deel van den bureaucratischen rompslomp weg te krijgen. Natuurlijk was het weer belangrijk veranderd door het zooeven aangenomen amendement, omdat nu weer meer dan voorheen zouden kunnen komen de bevelen uit Den Haag. Maar toch behoefde men daarom niet de rest van de eigenlijke organisatie in Indië zelf zoo gebrekkig te laten als zij op het oogenblik was.

Er waren practische bezwaren en als zoodanig wees spreker op de verspreide ligging der Departementen, wat dan maar veranderd moest worden, en op de tegenwerping, dat de hoofden der Departementen in Indië overladen waren met werkzaamheden, wat echter op de Ministers in Nederland ook toepassellijk zou zijn. In onze Staatsinrichting, met name in de groote gemeenten, waren trouwens voorbeelden van denzelfden aard voor het grijpen. De figuur was in dit opzicht dus in het geheel niet nieuw. Spreker hoopte, dat de Minister een welwillende houding tegenover het amendement zou aannemen.

De Katholieke afgevaardigde, de Heer Feber [1]), de volgende spreker over het onderwerp, verklaarde het amendement vrijwel overbodig. Feber.

Vroeger was er wel eens over geklaagd, dat de Departementshoofden hunne voorstellen niet tot en met de hoogste instantie konden verdedigen. De uiteindelijke beslissing viel in een college, waartoe de Departementshoofden, de voorstellers, geen toegang hadden. Van af het oogenblik echter, dat het onderhavig ontwerp wet zou worden, zouden de Departementshoofden toegang kunnen vragen en verkrijgen tot de vergaderingen van den Raad van Indië, waarin hunne voorstellen in behandeling komen, en zouden zij die voorstellen, welke door de hoogste instantie meer in verband met het geheel werden beschouwd, ook dáár kunnen verdedigen met al het overwicht van hunne bijzondere kennis en ervaring.

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1575.

Ook spreker wees op het feit, dat de Departementshoofden bezwaarlijk in staat zouden zijn de functie te vervullen, hun bij het amendement toegedacht, omdat zij overstelpt zouden worden met werkzaamheden en wel met werkzaamheden, betrekking hebbende op onderwerpen van vèr strekkenden aard en zeer algemeen belang, op ingewikkelde vraagstukken.

Voerde men nu ter verdediging van het amendement-Albarda c.s. aan, dat de Departementshoofden thans onvoldoende in onderling verband en in onderling overleg werkten, dan wees spreker op het bestaan van het instituut van den Raad van Directeuren.

Volgens het vóór de Kamer liggende wetsontwerp zouden aan de Departementshoofden voldoende vrijheid en gelegenheid worden gegeven, om hunne voorstellen tot in hoogste instantie met bijzondere kennis van zaken te verdedigen, terwijl aan den anderen kant door aanneming van het amendement die hoofden niet langer in staat zouden zijn om hun nu reeds zoo zware taak te vervullen, een bezwaar, dat niet ondervangen kon worden door het instituut van den Raad van Directeuren.

Albarda. De tweede sociaal-democratische spreker, de Heer Albarda [1]) begon met de verklaring, dat het na de ontvangst der amendementen, welke de handteekening droegen van den Heer Feber, geen verrassing was dat deze zich had verzet tegen het onderwerpelijk amendement. Op eenigen steun van dezen aan amendementen, welke het wetsontwerp in vooruitstrevenden zin zouden wijzigen, viel niet te rekenen.

De Departementshoofden zouden bij de voorgestelde regeling af en toe in den Raad van Indië mogen verschijnen, maar de groote beraadslagingen over het Regeeringsbeleid en de voorbereiding van belangrijke adviezen aan den Gouverneur-Generaal en het bepalen van den koers, waarin Indië zou worden gestuurd, dat alles bleef buiten hen omgaan. Nu was het toch duidelijk, dat de positie van de Departementshoofden een zeer belangrijke moest zijn. De Regeering behoorde geadviseerd te worden door de Departementshoofden, die een plaats moesten innemen ongeveer als hier de Ministers. Maar de Ministers hier hadden ook iets

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1575–1576.

omtrent het Regeeringsbeleid mede te deelen. Dit konden de Departementshoofden in Indië veelal niet [1]). Zij waren feitelijk niet veel meer dan de Secretaris-Generaal, waarvan er ook wel eens een enkele in den Ministerraad verschijnen mocht [2]).

Deze positie was bij het verkeer tusschen Regeering en Volksraad niet houdbaar. Dit werd overal gevoeld.

In de tegenwoordige omstandigheden kon de Raad van Indië worden gemist. Spreker beriep zich voor deze zienswijze op den Heer Oppenheim, lid van den Raad van State, die „dus" geneigd zou zijn te gevoelen voor de argumenten, die ter verdediging van het bestaan van den Raad van Indië werden aangevoerd. En deze had met de Proeve bewezen, dat naar zijn oordeel de Raad van Indië in zijne tegenwoordige samenstelling kon worden gemist; dat men den naam wel kon behouden, maar dan voor een college van Departementshoofden.

De Raad van Indië bestond uit een vice-president en vier leden, oud-ambtenaren, elk maar beschikkend over ervaring op een bepaald gebied, en was als zoodanig volstrekt niet voldoende toegerust, om den Gouverneur-Generaal op elk gebied van Regeeringstaak behoorlijk te adviseeren. Van de leden konden er overigens nog afwezig zijn voor zendingen door den Landvoogd.

Nu werd bovendien de wetgevende taak van den Raad van Indië overgedragen aan den Volksraad, waarmede de voornaamste bestaansreden van dat lichaam zou vervallen [3]). Mede die overbodigheid had de onderteekenaars van het amendement tot de overtuiging gebracht, dat de tegenwoordige Raad van Indië moest worden opgeheven. Die overtuiging was niet nieuw. Dertig jaar geleden had de toenmalige Minister Van Dedem reeds verklaard dat de Raad, samengesteld zooals hij nu nog altijd was, niet in staat was om het licht te verschaffen, dat noodig was voor het goed vervullen van de Regeeringstaak, en de Heer Van Houten had in 1892 den Raad van Indië genoemd het vijfde rad aan den wagen. Als een zoo voorzichtig en waarlijk niet revolution-

---

[1]) Spreker verloor uit het oog, dat de Departementshoofden in Indië, optredende in den Volksraad, dit doen als gemachtigde van de Regeering en dus, voor zoover hun opdracht daartoe reikt, zeer zeker het Regeeringsbeleid kunnen bespreken.

[2]) De vergelijking was niet gelukkig gekozen.

[3]) De overweging der wetsvoorstellen, alvorens zij den Volksraad bereiken, zou niettemin evenals vroeger aan den Raad van Indië blijven.

nair Staatsman dat uitsprak, dan zou het — aldus de Heer Albarda — zeker waar zijn.

Minister van Koloniën.

Mijn alsnu volgende beantwoording [1]) behelsde in de eerste plaats de mededeeling, dat ik de beschouwingen van de Heeren Vliegen en Albarda met groote aandacht had vernomen en dat mij inzonderheid daarbij getroffen had de stelligheid hunner beoordeelingen, en dit op zoo grooten afstand van de Regeeringsorganen, welke het daarbij gold.

Het speet mij — zeide ik — dat ik verschillende inzichten van die afgevaardigden niet kon deelen. De Heer Vliegen achtte het noodig, dat de Departementshoofden in den Raad van Indië zouden treden want de leden van den Raad hadden macht maar geen verantwoordelijkheid, de Hoofden van de Departementen daarentegen verantwoordelijkheid maar geen macht en als dus zijn denkbeeld gevolgd werd, zouden de twee factoren: macht en verantwoordelijkheid worden samengebracht. Nu was het — merkte ik op — mij vooreerst opgevallen, dat genoemde spreker geen rekening hield met de groote wijziging, die in den Raad van Indië zou komen; een punt, dat terecht door den Heer Albarda was gereleveerd. Door het vervallen van zijn wetgevende bevoegdheid zou de Raad van Indië ongetwijfeld een trapje naar beneden gaan. Dat lichaam zou in dit opzicht worden wat de Raad van State in Nederland is, behoudens dat, zooals ik reeds bij de algemeene beschouwingen had gezegd, het niet alleen te doen had met den wetgevenden arbeid maar ook met de belangrijke bestuursdaden van den Gouverneur-Generaal.

Nu wilde ik — blijvend in den Nederlandschen kring en voor een oogenblik meegaande met de voorstelling van de Indische Departementschefs als de Ministers aldaar van de toekomst, — de vraag stellen of men het inderdaad wenschelijk zou achten, dat de Ministers hier te lande werden geplaatst in den Raad van State. Men zou wel dadelijk inzien, dat de adviezen van den Raad van State daarmede noodzakelijk in waarde zouden achteruitgaan. Dezelfde gedachte wilde ik nu een oogenblik naar Indië overbrengen. Ik was — verklaarde ik — zelf eenige jaren hoofd geweest van een van de groote Departementen in Indië en ik kon

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1576–1577.

als zoodanig de verzekering geven, dat geen enkele Departementschef daar in staat zou zijn, om naast zijn eigenlijk ambt nog de taak te vervullen, die hem in den Raad van Indië zou wachten: een rustige, objectieve overweging van de bij de Regeering inkomende belangrijke voorstellen van allerlei aard. De tijd zou hun daarvoor ontbreken. De ambtelijke werkkring was in Indië, vooral in de hoogere ambten, in den regel zoo uitgebreid en eischte zoozeer den geheelen persoon, dat eene goede vervulling van een zoo tijdroovende nevenfunctie onmogelijk zou zijn. De adviezen, die een Raad van Indië, aldus samengesteld, zou uitbrengen, zouden over het geheel niet veel anders zijn dan een tweede advies van den betrokken departementschef. Wat de Gouverneur-Generaal noodig heeft, was daarentegen een op breeden grondslag voorbereid nader advies, met zorgvuldige toetsing van de voorstellen aan de bestaande beginselen en voorschriften en aan de algemeene toestanden in Indië. Zulk een advies kon men alleen verwachten van menschen, die daaraan hun tijd geheel konden geven. Eene vermenging van functies, als door de Heeren Vliegen en Albarda voorgestaan, zou — naar ik verklaarde — niet alleen een combinatie zijn, waaraan in Nederland niemand zou denken, maar naar alle kanten ook zou men daarmede achteruitgaan.

Wat overigens betrof het ambt van de Departementshoofden had men gezegd dat dit zou zijn een positie zonder macht, die verre zou afsteken bij de positie van de leden van den Raad van Indië. Ik had dat nooit ondervonden. Ik had integendeel altijd den indruk gehad, dat de functie der Departementshoofden, beschouwd uit een zakelijk oogpunt, in verschillende opzichten veel meer aan den dag treedt dan die van lid van den Raad van Indië. Het initiatief ging uit van de Departementschefs; hun ambt was allerminst ook te vergelijken met dat van den Secretaris-Generaal in Nederland. De vergelijkingen, die ik op dat punt van de linkerzijde had gehoord, schenen mij daarom toe, op niet genoegzame bekendheid met de Indische Regeeringsorganen te berusten. Maar hoe dit ook was, zeer stellig sprak ik de meening uit, dat samenstelling van den Raad van Indië uit de Departementschefs, ook al woonden die niet op groote afstanden uiteen, voor den goeden gang van zaken verlies zou zijn.

Van de zijde van den Heer Albarda — zoo bracht ik nog in

herinnering — had ik meer dan eens bezwaren vernomen tegen de Algemeene Secretarie en tot zekere hoogte kon ik die deelen. Ik was zelf werkzaam geweest ook aan dat Regeeringsbureau en inzoover kon ik dus weder uit eigen ondervinding spreken. Ongetwijfeld ging van de Algemeene Secretaris wel eens een invloed uit, die niet gewenscht was. Maar wat daarvan juist mocht wezen, al dadelijk moest ik er op wijzen, dat wegneming van den Raad van Indië in zijn tegenwoordigen vorm, hervorming van dien Raad tot een orgaan, als de Heeren Albarda en Vliegen dit zouden wenschen, beduiden zou versterking der beteekenis van de Algemeene Secretarie als adviseerend orgaan van den Landvoogd, en dit wilde niemand.

Ik ontried dus zeer beslist het amendement van den Heer Albarda.

Stemmingen. Het amendement van dien afgevaardigde en zijne mede-onderteekenaars werd daarop verworpen met 50 tegen 19 stemmen. De vóórstemmers behoorden tot de sociaal-democratische en de vrijzinnig-democratische Kamerfracties.

Artikel 7 werd vervolgens zonder stemming aangenomen. Eveneens hechtte de Kamer zonder stemming hare goedkeuring aan een reeks van daaropvolgende artikelen, met of zonder wijziging ontleend aan het bestaande Regeeringsreglement.

Artikelen 19*o*–19*r*. Eene uitzondering daarop maakten de artikelen 19*o*–19*r* van het Regeeringsontwerp betreffende de zoogenaamde „exorbitante rechten", die nl. tot politieke verwijdering uit Nederlandsch-Indië en tot in- en externeering (artt. 45–48 van het vigeerend Regeeringsreglement).

Op deze artikelen was voorgesteld een amendement, eveneens van den Heer Albarda en andere leden der sociaal-democratische fractie, strekkende om die artikelen te doen vervallen.

Albarda. De eerste onderteekenaar meende met een enkel woord van toelichting te kunnen volstaan. In de laatste jaren was herhaaldelijk in de Kamer over de exorbitante rechten uitvoerig gesproken. Ook had zijn partij bij de algemeene beschouwingen reeds het een en ander gezegd over dat onderwerp. Spreker wenschte ter verduidelijking van de bedoeling zijner partij thans alleen nog het volgende te zeggen.

Men legde op het oogenblik aan de Kamer niet ter beslissing voor de vraag, of in Indië aan de bevoegdheid, om aan personen het verblijf aldaar of in bepaalde gedeelten van Indië te ontzeggen, behoefte bestond. Men stelde op den voorgrond, dat, indien er in Indië behoefte was aan zoodanige bevoegdheid, deze behoorde te worden uitgeoefend door de rechterlijke macht en niet door de Regeering, zoodat wanneer men in Indië een regeling ter zake zou willen hebben, deze zou moeten worden neergelegd in het Wetboek van Strafrecht en niet in het Regeeringsreglement of de Wet op de Staatsinrichting.

Voorgesteld werd daarom, de bepalingen omtrent de exorbitante rechten uit die wet te doen vervallen. Degenen, die meenden, dat aan een bevoegdheid als thans in die bepalingen vervat, behoefte was, konden dan te zijner tijd die behoefte bevredigen door een aanvulling van het Wetboek van Strafrecht.

Minister van Koloniën.

In antwoord op de vorenstaande opmerkingen van den Heer Albarda wees ik er op, dat het onderwerp feitelijk reeds besproken was in mijne rede van enkele dagen geleden en dat ik daaraan weinig had toe te voegen.

Ik had toen reeds opgemerkt, dat de rechterlijke macht in Indië er niet op ingericht was om zaken als deze te behandelen en dat de beoordeeling daarvan ook buiten haar veld van bemoeienis ligt. De toepassing van de exorbitante rechten was een politieke maatregel, waarmede de rechterlijke macht alleen daarom al zich moeilijk zou kunnen inlaten. Een wijziging als door den Heer Albarda besproken, zou uit dien hoofde reeds weinig instemming mogen vinden.

Terloops wees ik nog op het wel zeer demonstratieve feit, dat korten tijd te voren in Britsch-Indië, in een veel drastischer en veel gestrengeren vorm, onder den drang der omstandigheden bevoegdheden van den hierbedoelden aard waren toegekend niet aan de rechterlijke macht, maar zelfs aan het bestuursgezag van de *provincie*.

Ik ontried op grond van een en ander de aanneming van het amendement-Albarda c.s. (Stuk No. 14).

Stemming.

Na sluiting der beraadslagingen werd het amendement verworpen met 50 tegen 18 stemmen, de laatste ook nu weder geheel van sociaal-democratische en vrijzinnig-democratische zijde.

Wetgevende Raad en Volksraad.

Nadat weder voor een lange reeks van artikelen aanneming zonder hoofdelijke stemming had plaats gevonden, werd, toen met artikel 20 van het wetsontwerp de samenstelling van den Volksraad aan de orde zou komen, door de Commissie van Voorbereiding bij monde van Dr. Scheurer voorgesteld, om de behandeling van de instelling van den Wetgevenden Raad te doen voorafgaan, daar dit onderwerp invloed zou kunnen hebben op de beschouwingen omtrent de samenstelling van den Volksraad. Het Kamerlid de Heer Van Vuuren verzocht in dit verband een aanvulling in dien zin, dat de discussie over de beide onderwerpen gelijktijdig zou worden gevoerd, welk denkbeeld ingang vond bij den Voorzitter, op wiens voorstel besloten werd daarbij het eerst te behandelen dat gedeelte, hetwelk betrekking had op den Wetgevenden Raad.

Artikel 36.

De beraadslaging werd daarop aangevangen met artikel 36, luidende als volgt:

„Art. 36. 1. In de eerste vergadering van het in het eerste lid van artikel 24 bedoelde tijdperk benoemt de Volksraad voor den duur van dat tijdvak uit zijn midden een college, Wetgevende Raad genaamd.

„2. De Wetgevende Raad bestaat uit den Voorzitter van den Volksraad als lid tevens Voorzitter, benevens achttien leden.

„3. De Secretaris van den Volksraad is tevens secretaris van den Wetgevenden Raad."

Op dit artikel waren de volgende amendementen voorgesteld:

een, door den Heer Albarda c.s., strekkende om in de plaats van: „Wetgevende Raad" te lezen: „College van Voorbereiding" en in het tweede lid in plaats van: „achttien" te lezen: „tien";

twee, door den Heer Feber c.s., strekkende om: *a.* in de artikelen 36 tot en met 44 in plaats van den naam: „Wetgevende Raad" te lezen: „Het College van Gedelegeerden"; *b.* in artikel 36, tweede lid, in stede van: „achttien" te lezen: „twintig".

Albarda.

Eerste spreker was de Heer Albarda, die tot toelichting van zijn amendement er op wees[1]), dat vrij algemeen bezwaar was gemaakt tegen de instelling van den Wetgevenden Raad. Men beschouwde dien Raad als een instelling, waardoor de invloed

[1]) Handelingen a.v., blz. 1578-1579.

van den Volksraad zou worden geschaad en deze nog verder zou komen te staan van het volk. Spreker en de zijnen hadden gehoopt, dat het voorstel uit het ontwerp zou worden verwijderd. Men erkende echter wel, dat behoefte bestond aan zekere werkverdeeling in den Volksraad, om welke reden men had voorgesteld de instelling van een „*College van Voorbereiding*", waaraan de Volksraad de te behandelen voorstellen ter voorafgaande behandeling kon toevertrouwen. Aan dat college zou dus *niet* toekomen de bevoegdheid om te beslissen. Het zou enkel zijn een adviseerend lichaam, waarvoor een aantal van tien leden voldoende werd geacht. Men had tevens aan dat college een plaats gegeven bij de beslissing over de vraag, of er aanleiding was om den „Kleinen Volksraad", den z.g. „Java-raad" bijeen te roepen voor de behandeling van dringende aangelegenheden. De beslissing, in het wetsontwerp aan den Gouverneur-Generaal voorbehouden, of zekere aangelegenheid zoo spoedeischend was, dat niet de geheele Volksraad maar alleen de op Java en Madoera wonende leden zouden worden geconvoceerd, zou worden toevertrouwd aan het College van Voorbereiding. Zoo gezien was het voorstel van tegenovergestelde strekking aan dat van den Minister; het bedoelde den arbeid van den Volksraad zelf niet te verkleinen maar gewichtiger te doen worden en zijne plaats aanzienlijker te doen zijn.

Op grond van hetgeen bij de algemeene beschouwingen was vernomen, had spreker gehoopt, dat het door hem bepleit stelsel de instemming van een groot deel der Kamer zou verwerven. Thans maakte hij zich die illusie niet meer; niettemin zag hij het voorstel nog gaarne aan een stemming onderworpen.

De Heer Feber erkende, dat ook zijnerzijds bij de algemeene beschouwingen bezwaren waren geopperd tegen het instituut van den Wetgevenden Raad, waarbij hij vooral den nadruk er op had gelegd, dat die Raad, als zijnde een product van getrapte verkiezingen, zeer tekort zou schieten in vertegenwoordigend karakter. Dit werd des te bedenkelijker geacht, omdat onwillekeurig die Raad een belangrijk invloedscentrum zou worden. In zijn antwoord had de Minister verschillende voordeelen van den Wetgevenden Raad in het licht gesteld, welke in hoofdzaak van technischen aard waren en de werkwijze van den Volksraad Feber.

betroffen. Voor dat deel van het betoog was spreker niet ongevoelig, doch de vraag bleef deze, of het voor hem het zwaarst wegend nadeel zou worden goedgemaakt door die voordeelen.

Het voornaamste bezwaar bestond voor spreker hierin, dat de Wetgevende Raad zou te kort schieten in vertegenwoordigend karakter. Dit nadeel kon naar het oordeel van de voorstellers van het amendement worden ondervangen door de bepaling, dat minstens drie leden van den Volksraad, indien zij daarin eenstemmig waren, een lid in den Wetgevenden Raad zouden kunnen brengen. Door aanneming van dit amendement zou dus het hoofdbezwaar worden ondervangen of althans zeer verlicht [1]).

Een ander bezwaar betrof den naam: „Wetgevende Raad", omdat een dergelijke naam bij de leden de neiging kon aanwakkeren om meer macht en meer invloed te accapareeren dan aan het college eigenlijk toekwam. Vandaar dat men had voorgesteld den naam: „Wetgevende Raad" te vervangen door dien van: „College van Gedelegeerden", hetgeen meer overeenkomstig de werkelijkheid zou zijn.

Wanneer men eenmaal aanvaardde een Wetgevenden Raad van twintig leden, dan moest men ook erkennen de noodzakelijkheid van een reservoir van menschenmateriaal, waaruit de Wetgevende Raad telkens door verkiezing, spreker hoopte: door selectie, zou worden aangevuld. Nu wilde het hem voorkomen, dat een verhouding van den Wetgevenden Raad tot het college, waaruit hij werd opgebouwd, als *een* tot *drie* niet overdreven was te achten, zoodat uit het amendement voortvloeide, voor de onderteekenaars, de gedachte, dat de Volksraad zou bestaan uit *zestig* leden.

Van Vuuren. De volgende spreker, eveneens van Katholieke zijde, was de Heer van Vuuren [2]), die verklaarde aanvankelijk veel te hebben gevoeld voor het instituut van den Wetgevenden Raad, zooals dit door de Regeering was voorgesteld. De theoretische bezwaren erkennende, kwam het hem voor, dat om practische redenen een dergelijke instelling voor Indië onvermijdelijk was, wilde men

[1]) Het ter overlegging aan den Volksraad naar Indië gezonden schema tot regeling der verkiezing van de leden van den Wetgevenden Raad uit en door de leden van den Volksraad stelde den weg open tot een oplossing in dier voege. Het amendement zou den grondslag in de wet vastleggen.

[2]) Handelingen a.v., blz. 1579-1580.

met den Volksraad kunnen werken. Theoretisch vond spreker het niettemin niet fraai, dat een wetgevend college door een deel er van zou worden vervangen. Vooral echter had bij spreker gewogen, toen hij later met anderen het voorstel deed tot afschaffing, dat volgens hen, die Indië beter kenden, ernstig twijfel bestond of men de voor een dergelijken Wetgevenden Raad geschikte personen zou kunnen vinden, waar die Raad den geheelen mensch zou vorderen.

Spreker was intusschen wel blijven gevoelen, dat men zonder hulpmiddel er niet kwam. De rede van den Minister had hem zoo daarvan doordrongen, dat hij tot zijne oorspronkelijke zienswijze was teruggekeerd. En aangezien zijne medevoorstellers eveneens tot een ander inzicht kwamen, had men zich vereenigd op een nieuw amendement, dat, bukkend voor de noodzakelijkheid van een tusschenstelsel, de bezwaren tot kleinere proporties zou terugbrengen.

Spreker betoogde verder, dat met terzijdestelling van den Wetgevenden Raad het gevaar, geene geschikte menschen te zullen vinden, niet op zij zou worden gezet. Integendeel zou dan de volle last komen op den Volksraad in zijn geheel en zou het lidmaatschap van dien Raad in het algemeen door hetzelfde gevaar worden bedreigd, wat nog erger zou zijn.

Deze practische overwegingen hadden spreker bewogen mede te werken tot een tweede amendement, voorstellend een college met een bijzondere evenredige vertegenwoordiging. Het college zou dan worden een raad, in wezen en politieke samenstelling gelijk aan het grootere lichaam maar voor spoedeischend werk tot kleinere afmeting teruggebracht.

De Heer Albarda gevoelde evenzeer, dat er iets noodig was. Hij wilde ook een hulpmiddel, een tusschenschakel, maar voor het doel was die minder deugdelijk. Zijn Commissie van Voorbereiding zou met gelijken arbeid belast worden, ja nog meer hebben te doen, zoodat de bezwaren tegen de mogelijkheid van samenstelling in dezelfde mate zouden gelden. Het eenige verschil was, dat de commissie zou bestaan uit slechts tien leden, waardoor evenwel de evenredigheid in samenstelling minder goed tot uiting zou kunnen komen.

Eene algemeene permanente commissie van voorbereiding had echter bovendien nog het bezwaar, dat zij alle mogelijke onder-

werpen zou moeten voorbereiden en dat die voorbereiding zou moeten worden overgedaan zoo vaak de meest deskundige leden niet in de commissie zitting hadden.

In het stelsel-Albarda zou verder de commissie van voorbereiding een zaak spoedeischend kunnen verklaren en haar dan brengen eveneens bij een verkleinden Volksraad, namelijk bij den „Java-raad"; dat was een rompparlement, waarvan de samenstelling zou afhangen van de toevallige woonplaats van een gedeelte der leden, in plaats van zooveel mogelijk een weerspiegeling van den geheelen Volksraad te zijn. De commissie van voorbereiding zou feitelijk zelfs vooraf den politieken invloed kunnen berekenen van een zending naar den geheelen Volksraad of naar den Java-raad en zich daarnaar kunnen richten.

De slotsom van spreker was deze, dat hij theoretisch niet verdedigde een wetgeving door een gedeelte van het eigenlijke wetgevende lichaam, maar dat, in verband met de afstanden en de daardoor bestaande moeilijkheden om den geheelen Volksraad bijeen te krijgen, een overdracht onvermijdelijk was en dat die het best kon worden verkregen door een college als het voorgestelde, aan hetwelk de Volksraad de macht zou geven, die hij vrijwillig wenschte af te staan en meende te moeten overdragen om de taak naar behooren te vervullen.

Gerritzen. De volgende van de sprekers, medeonderteekenaars van het amendement, was de liberale afgevaardigde Mr. Gerritzen, die thans ook een lans meende te moeten breken voor den Wetgevenden Raad.

Het bleek — betoogde die afgevaardigde [1]) — dat de uitvoering van het denkbeeld om aan den Volksraad medewetgevende macht toe te kennen, op groote moeilijkheden stuitte.

Aan den eenen kant, wanneer de Volksraad in pleno de wetgevende bevoegdheid had, bestond de vrees dat zooveel tijd in beslag genomen zou worden, dat velen, die anders zich voor dien Raad beschikbaar zouden stellen, daaraan niet zouden kunnen deelnemen.

De Minister had daarop gevonden een college uit den Volksraad, waartegen door velen, ook door spreker, groote beden-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1580.

kingen in het midden waren gebracht, Spreker wilde echter erkennen, dat 's Ministers betoog, dat zonder een dergelijk college, dat den overvloed van werk opvangt en afdoet, de zaak zou vastloopen, indruk op hem had gemaakt.

Wanneer dat inderdaad het geval zou zijn, zou het verkeerd zijn den Volksraad een taak op te dragen, die hij eigenlijk niet zou kunnen afdoen, wanneer er prijs op werd gesteld, dat die Raad uit goede elementen werd samengesteld.

Wat moest nu de oplossing in de zaak zijn? Het college van voorbereiding, het idee van den Heer Albarda, kon niet de gewenschte oplossing brengen. Aanvankelijk gevoelde spreker veel voor dat denkbeeld. Bij nadere overweging bleek echter, dat het college wel adviseeren zou maar niets afdoen. Terecht verklaarde spreker, dat men daarmede niet kwam waar men wezen moest. Hij geloofde dan ook, dat de oplossing, aangegeven in het amendement, beter was. Hij meende, dat op die wijze te gemoet werd gekomen eenerzijds aan het bezwaar, dat de zaken anders niet afgedaan zouden kunnen worden, en anderzijds aan de bedenking, dat de Volksraad door den Wetgevenden Raad of het College van Gedelegeerden op een lager plan teruggedrongen zou kunnen worden. Door middel van het reglement van orde en door zelf het College van Gedelegeerden te kiezen, kon de Volksraad zorgen, dat hij aan zich hield wat hij meende aan zich te moeten houden.

Van Boetzelaer van Dubbeldam.

Ook het Christelijk-Historisch Kamerlid Dr. Van Boetzelaer van Dubbeldam, onderteekenaar eveneens van het tweede stel amendementen, wenschte niet terug te treden in hetgeen bij de algemeene beraadslagingen was gezegd. Hij mocht echter nog wel er even aan herinneren [1]), dat hij toen er op gewezen had, dat àls men aan den Volksraad wetgevende bevoegdheid wilde toekennen, de instelling van een college, gelijkende op den Wetgevenden Raad, de eenige mogelijkheid zou zijn.

Spreker bestreed den Heer Albarda en anderen, die zich niet voldoende rekenschap gaven van de groote moeilijkheid, om in een land als Indië menschen te vinden, geschikt en bereid om zich te geven voor het lidmaatschap van den Volksraad, en

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1581.

erkende, dat wanneer men de wetgevende bevoegdheid „zou toekennen aan den Volksraad in pleno" (blijkbaar bedoelde spreker: „uitsluitend aan den Volksraad in pleno"), dit noodzakelijk zou moeten leiden tot een vermoorden van het college.

Nu had de Heer Albarda een ding gezegd, dat spreker nog al gehinderd had, namelijk dat degenen, die pleitten voor den Wetgevenden Raad, eigenlijk de autoriteit van den Volksraad naar beneden wilden drukken. Spreker geloofde, dat het tegendeel het geval was. Plaatste men den Volksraad voor een taak, welke hij onmogelijk kon vervullen, dan zou dàt de autoriteit van dat lichaam niet verhoogen, integendeel het zou op een bankroet van het lichaam moeten uitloopen.

Er moest dus een uitweg worden gezocht en nu leek het spreker toe, dat de voorstellers van het amendement een geschikten tusschenweg(?) hadden gevonden. Zij hadden eenerzijds rekening gehouden met de bezwaren, welke tegen den Wetgevenden Raad waren ingebracht, „welke te veel zaken in handen zou kunnen nemen" en „te veel zou gaan gelijken op een college van Gedeputeerde Staten tegenover de Provinciale Staten [1])" en aan den anderen kant was het bezwaar ondervangen, dat ingebracht werd tegen een college van voorbereiding, dat toch niet een voldoenden uitweg zou geven om den Volksraad genoegzaam te ontlasten van dien stroom van werkzaamheden, waarvoor de Volksraad niet berekend was en dien hij niet vervullen kon.

Het zou er noodzakelijk toe moeten leiden, dat men in den Volksraad alleen die elementen kreeg, die men er niet in zou moeten hebben. Het zou moeilijk zijn voor dien kleineren Volksraad voldoende geschikte menschen te vinden maar die proef moest genomen worden en door aan het college „het karakter te geven van een College van gedelegeerden" [2]) zou men een tusschenweg bewandelen, waarbij de Volksraad voor zich de noodige werkzaamheden zou kunnen vastleggen en het College zou kunnen zorgen, dat een stroom van kleine zaken, welke anders den Volksraad te veel zouden ophouden, geregeld werd afgedaan.

---

[1]) Voor zoover dergelijke bezwaren waren ingebracht, berustten zij op eene niet geheel juiste voorstelling van zaken.

[2]) Het betrof in werkelijkheid daarbij de keuze van een anderen *naam*, het *karakter* van de instelling bleef onveranderd.

De leider van den Vrijheidsbond, de Heer Dresselhuys, ver- Dresselhuys.
kreeg thans het woord [1]). Spreker verklaarde niet te kunnen ontkennen, met zekere verbazing de wijziging te hebben gezien, welke de onderteekenaars van de amendementen-Feber c.s. in hunne voorstellen hadden gebracht. Bij de algemeene beschouwingen had men van verschillende zijden ernstige en naar sprekers inzien zeer gegronde critiek hooren oefenen op den Wetgevenden Raad. Men hield nu precies hetzelfde college, maar het kreeg een sierlijker naam: „College van Gedelegeerden." Spreker zou willen vragen: „what is in the name?" Het verschil kon belangrijk zijn maar het ontging spreker, want welken naam de Heeren ook kregen, de taak van het college en de samenstelling bleven hetzelfde. Hoe de voorgestelde wijze van verkiezing practisch uitvoerbaar zou wezen, liet spreker daar, maar de wijze van kiezen van zestig leden van den Volksraad en van twintig anderen(?), die het werk van elken dag moesten doen, leek hem nog even bezwaarlijk als toen hij bij de algemeene beschouwingen over dit punt het woord voerde.

De Minister had het bezwaar geopperd, dat de Volksraad in zijn grootere samenstelling het werk niet kon afdoen, maar als dat waar was, zou het logisch gevolg zijn „dat hij een kleinen Volksraad nam". Spreker echter was van die waarheid nog allerminst overtuigd; er zou alle reden zijn om eerst de practijk af te wachten.

Tegen het college van voorbereiding van den Heer Albarda had spreker minder bezwaar. Alleen wilde spreker vragen, of iets dergelijks niet geregeld kon worden in het Reglement van den Volksraad, op de wijze zooals de Kamer met dit hulpmiddel werkte.

Nu zeiden de Heeren van het gewijzigde amendement, dat men een Wetgevenden Raad moest hebben, omdat anders een groot aantal leden niet aanwezig zouden zijn en de slechtsten dikwijls te Batavia zouden beslissen, en de Heer Van Vuuren sprak ook van een rompparlement. Maar, waarom ging men dan kunstmatig dien slechten toestand in het leven roepen en in plaats van de misschien dertig presente vertegenwoordigers stellen een lichaam van twintig? Spreker vond het een euvel, dat als er van

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1581–1582.

de gekozenen waren, die in staat waren volledig hun plicht te doen, aan dezen toch werd gezegd: gij moet maar een clubje vormen en een van u als vertegenwoordiger kiezen.

Een gedachtenwisseling bij interruptie met den Heer Van Vuuren leidde den Heer Dresselhuys nog tot de bedenkelijke voorstelling, dat de Wetgevende Raad alles zou kunnen doen als de Volksraad geen zitting had. Hij bleef volhouden, dat geïntroduceerd zou worden het verkeerde begrip van twee soorten leden van den Raad en dat de minst goede leden zouden krijgen de meeste macht, terwijl de Volksraad kunstmatig werd geproclameerd tot een altijd zittend college en spreker niet de overtuiging had, dat men de zaken niet in drie maanden en zes weken kon afdoen.

Spreker zou stemmen tegen het amendement: tegen dat van den Heer Albarda had hij minder bezwaar, hij behield zich echter zijn stem voor. Bovendien zou hij stemmen tegen het geheele artikel, omdat hij den Wetgevenden Raad, in welken vorm ook, niet wenschte.

Scheurer. Het anti-revolutionnaire Kamerlid de Heer Scheurer [1]) herinnerde aan de bezwaren, die hij bij de algemeene beschouwingen in het midden had gebracht tegen instelling van den Wetgevenden Raad. Maar de zaak zelf had hij uit zuiver practisch oogpunt bekeken. Zij had voor hem volstrekt geen principieel karakter; de vraag was slechts, hoe de Volksraad het best zijn wetgevende taak kon vervullen. De moeilijkheid was, of de Volksraad, die tweemaal per jaar in pleno bijeenkwam, den wetgevenden arbeid voldoende kon verrichten. De Minister had gezegd, dat dit niet kon tenzij er een lichaam was, waarmede de Gouverneur-Generaal als de Volksraad niet bijeen was kon arbeiden. Spreker had, na inwinning van advies van deskundigen, gemeend dat in vereenvoudiging van de ordonnanties een middel was te zien. Hij had zich echter zijn oordeel voorbehouden en de Minister had duidelijk aangetoond de onoverkomelijke moeilijkheid om den arbeid door den Volksraad te doen verrichten. Ook had spreker gevoeld het bezwaar, een grens te trekken wèlke ordonnantiën al dan niet uitgeschakeld moesten worden. Zou voorts die grenslijn

[1]) Handelingen a.v., blz. 1582.

getrokken moeten worden door de wet of door den Gouverneur-Generaal? Dit waren moeilijkheden, die zich zouden voordoen als men den Wetgevenden Raad niet aanvaardde. Daarom kon spreker zich niet verzetten tegen instelling van dit lichaam, dat van zuiver practisch nut was. Hoe het zou heeten, had voor hem (niet) de minste waarde en daarom zou hij zijn stem niet kunnen geven aan het amendement-Feber.

De Voorzitter verklaarde, dat men bij de bespreking van de amendementen zich meer in algemeene beschouwingen had „vermeid", dan hij eigenlijk gewenscht had. De Minister zou nu ook, indien hij dit wenschte, de zaak uit een algemeen oogpunt kunnen behandelen. Minister van Koloniën.

Daarop het woord verkrijgend [1]), betuigde ik mijne waardeering aan de sprekers, die aan het voorstel tot instelling van den Wetgevenden Raad hun steun hadden toegezegd. Ook na hetgeen alsnog tegen die instelling was ingebracht, stond meer dan ooit bij mij de overtuiging vast, dat men zonder dat lichaam de grootste moeilijkheden zou te gemoet gaan. De Regeering verleende den Volksraad een uitgebreide nieuwe taak, die van de interne wetgeving, en onder die omstandigheden was het toch zeker Haar plicht te voorkomen, dat de Raad op dien nieuwen weg onoverkomelijke hinderpalen zou ontmoeten. Naar mijne meening — verklaarde ik — zou men daarom zeer onvoorzichtig handelen door eenvoudig, op hoop van zegen, den Volksraad zonder meer in zee te zenden.

Ik herhaalde de woorden, die ik reeds ten deele had aangehaald, van den nestor van den Volksraad Mr. 's Jacob, die bij de beraadslagingen in dat lichaam zeide: „Door den Wetgevenden Raad onaannemelijk te verklaren, lost men het dilemma, dat in de functie en in de centrifugale werking van den Volksraad gelegen is, niet op, maar sluit men integendeel de oogen daarvoor, Zoo zou men" — ging de Heer 's Jacob voort — „slechts de grootste beperking van het zelfbestuur invoeren. Het orgaan voor dat zelfbestuur zou namelijk ten gevolge van onwerkzaamheid ten slotte aan atrophie gaan lijden."

Een oplossing achtte dat lid van den Volksraad daarom drin-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1582–1583.

gend noodig. Die oplossing nu had — zoo zeide ik — het Regeeringsvoorstel gebracht en ondanks alles, wat daartegen was aangevoerd en waarbij ik mij ten deele ongetwijfeld kon aansluiten, was ik van meening gebleven, dat tot dusver geen enkele oplossing aan de hand was gedaan, die beter was. Wij waren hier — merkte ik op — zooals een ander lid van den Volksraad, de Heer Ten Berge, te recht zeide, in een „impasse" en dit Volksraadslid verklaarde eveneens, dat het eenige middel, dat den Raad uit die impasse zou kunnen verlossen, was het denkbeeld van den Wetgevenden Raad, wàt ook op zich zelf daartegen aan te voeren zou zijn.

Dit was — merkte ik op — volkomen juist. Men vleide zich veel met de optimistische gedachte, tot vermindering van werkzaamheden te kunnen geraken. Ik had reeds opgemerkt, dat dit zeker ten deele mogelijk en ook dat het noodzakelijk was. Men zou in de toekomst er naar moeten streven, om den arbeid van den ordonnantiewetgever zooveel mogelijk over te brengen naar den Gouverneur-Generaal, maar dit middel kon toch altijd slechts in beperkte mate toepassing vinden, omdat het daarbij niets anders mocht betreffen dan uitvoeringsmaatregelen van verordeningen van den hoogeren wetgever.

Daarbij kwam nog — betoogde ik — de waarschijnlijkheid, in verband met verschillende maatregelen, o.a. de bestuurshervorming, dat de wetgevende arbeid in Indië integendeel in de naaste toekomst voor nog zwaardere eischen zou komen te staan, Onder die omstandigheden moest men ongetwijfeld de uitspraak beamen eveneens van een der leden van den Volksraad, dat de Wetgevende Raad, zij het dan niet *in zichzelf*, door de *noodzakelijkheid* ten volle gerechtvaardigd was.

Daarnaast wees ik op een ander punt, dat in dit verband niet zonder belang was. Het was zeer te vreezen, dat wanneer men niet een zoodanig hulporgaan instelde, de loop van zaken deze zou worden, dat al meer leden van den Volksraad, en juist die met het grootste plichtsbesef, ziende dat zij de zaken niet behoorlijk konden behartigen, zich zouden terugtrekken, met het ernstig gevolg van een al meer naar beneden gaan van het peil van den Raad. In het algemeen zou men zich alleen dan verantwoord mogen achten om het denkbeeld van den Wetgevenden Raad niet te aanvaarden, wanneer gebleken was hetzij dat dit

orgaan in zichzelf verkeerd was, hetzij dat iets beters was aangeboden. Noch het een, noch het ander was het geval.

De Heer Dresselhuys had opnieuw enkele bezwaren tegen het voorstel aangevoerd. Ook die bezwaren verklaarde ik niet te kunnen deelen. De voorstelling, dat het hier in de eerste plaats ging om „macht", noemde ik al dadelijk misplaatst. De uitdrukking, dat de Wetgevende Raad meer macht zou krijgen dan de Volksraad of omgekeerd, had — zeide ik — zeer weinig indruk op mij gemaakt. Om „macht" ging het hier niet. De quaestie was eenvoudig deze, dat de Wetgevende Raad te vervullen zou hebben dat gedeelte van de taak van den Volksraad, dat, naar men vreesde, die Raad zelf niet in pleno zou kunnen vervullen. Bleek die vrees ongemotiveerd, bleek de Volksraad op den duur wèl in staat den geheelen arbeid te verrichten, dan had dit lichaam zelf de middelen in de hand, om de zaken aan zich te houden, Overigens zou, dit sprak wel vanzelf, op den duur zich een zekere practijk moeten vormen en ook stellig vormen, wat aanging de taakverdeeling tusschen de beide organen.

Ik had — zoo bracht ik in herinnering — de vorige week reeds uitvoerig betoogd, dat het in de bedoeling der Regeering lag, dat aan den Volksraad zouden blijven voorbehouden de belangrijke onderwerpen van wetgeving en dat de meer ondergeschikte onderwerpen ten deele overgelaten zouden worden aan den Wetgevenden Raad, zoolang dit noodig was. Ik beschouwde in dit opzicht dezen Raad als een practisch *hulpmiddel*, dat vermoedelijk voorshands onmisbaar zou blijken voor den Volksraad.

Thans was door den Heer Albarda bij amendement naar voren gebracht het denkbeeld van een „College van Voorbereiding" uit den Volksraad. Blijkens de toelichting zou dit zijn eenvoudig een adviseerend lichaam voor den Volksraad. Ik had de opmerking vernomen, dat voor de regeling van een zoodanig orgaan de plaats niet is het Regeeringsreglement; dit was ook mijne meening. Een zoodanig orgaan kon — naar ik o.m. opmerkte — de Volksraad te allen tijde instellen bij zijn reglement van orde. De vraag echter, of een lichaam, als door den Heer Albarda bepleit, inderdaad zijn zou wat men noodig had, beantwoordde ik ontkennend.

Wat men noodig had, was niet een lichaam, dat alleen *voorbereidde*, maar een lichaam dat ook zaken *afdeed*, opdat de Re-

geering tijdig de beslissingen van den Raad zou ontvangen. Met een College van Voorbereiding zou men half werk doen; het vraagstuk werd daarmede niet opgelost. Het denkbeeld van genoemd Kamerlid moest ik daarom ontraden.

Wat voorts betrof de amendementen van den Heer Feber c.s. verklaarde ik mij aanstonds te kunnen aansluiten bij een vervanging van den naam: „Wetgevende Raad" door: „College van Gedelegeerden". Ik had de vraag gehoord: „wat is er in een naam?" Dikwijls niet veel, maar in dit geval lag toch zeker beteekenis daarin. Ik kon niet ontkennen, dat de naam: „Wetgevende Raad" aan het lichaam te zeer het karakter zou geven van een organieke instelling. Ook drukte de naam: „College van Gedelegeerden" juister uit wat bedoeld werd, namelijk een lichaam, handelend in opdracht van den Volksraad en niet eigener autoriteit. Deze laatste benaming gaf zoo geheel de bedoeling weer, dat ik het voorstel gaarne overnam.

Waar de Voorzitter verder mij had toegestaan, in deze bespreking ook te begrijpen de twee andere amendementen betreffende den Wetgevenden Raad, merkte ik op, dat die beide amendementen IV en V zoo nauw met elkander samenhingen, dat zij wel niet anders dan gezamenlijk in beschouwing waren te nemen. De strekking van amendement IV (uitbreiding van het aantal leden van achttien tot twintig) was alleen, eene bepaalde proportie te scheppen tot het aantal leden van den Volksraad, namelijk die van één tot drie. Het zou voorts — zeide ik — aan de Kamer niet onbekend zijn, dat onder de Volksraadstukken door de Indische Regeering bij hare Memorie van Antwoord was overgelegd een schema van verkiezing voor de leden van den Wetgevenden Raad. Dit schema bedoelde reeds hetgeen in het andere amendement (V) was voorgesteld [1]). Op de basis hiervan had men, nauwkeuriger nog, in het amendement instede van het woord: „één" (plaats) kunnen gebruiken de woorden: „minstens één", een punt van ondergeschikte beteekenis. Aangezien dus ook dit amendement geheel overeenkwam met de denkbeelden der Regeering, nam deze dat — overigens van geene zijde besproken — voorstel eveneens over.

---

[1]) Verzekering, dat de overeenstemmende wil van elk drietal Volksraadsleden zou leiden tot de dienovereenkomstige vervulling van een plaats in het College van Gedelegeerden.

De afgevaardigde de Heer Albarda verklaarde alsnu [1]) gaarne nog een enkele opmerking te willen maken naar aanleiding van hetgeen de Minister had gezegd over de instelling van een College van Voorbereiding. Spreker bestreed de zienswijze, dat een college van voorbereiding, zooals door hem voorgesteld, geene wettelijke regeling behoefde. Hij geloofde, dat zoowel de Minister als de Heer Dresselhuys over het hoofd hadden gezien, dat in het stelsel van hunne amendementen aan het college een bijzondere plaats en bijzondere bevoegdheden waren toegedacht. In de eerste plaats zou de voorzitter, wanneer spoedeischende voorstellen bij den Volksraad inkwamen, die, als de Volksraad niet bijeen was, rechtstreeks in handen kunnen stellen van het college, om het advies daarover op te maken. Verder zou het college de bevoegdheid krijgen, te beslissen of er aanleiding bestond om den kleinen Volksraad (Java-raad) bijeen te roepen. Bepalingen van dien aard zouden in het reglement van orde niet op haar plaats zijn. Albarda.

De Heer Van Vuuren had ook nog eenige critiek willen uitoefenen op het voorstel. Hij had namelijk gezegd: een zoodanige commissie, bestaande uit tien personen, zal niet voldoende deskundig zijn om alle onderwerpen te behandelen, die haar zullen worden toevertrouwd. Die afgevaardigde had daarbij gewezen op de instelling in de Kamer van speciale commissies van voorbereiding, welker leden geacht konden worden deskundig te zijn op het gebied van het betrokken onderwerp. Dit was volkomen juist, maar het lag niet in de bedoeling, dat het amendement de instelling van eene zoodanige speciale commissie zou uitsluiten. De in zijn amendement voorgestelde Commissie van Voorbereiding zou alleen zijn een vast college, waaraan de Volksraad zou kunnen toevertrouwen alle die onderwerpen, waarvoor hij geene speciale commissie noodig achtte. De werkzaamheid van dat college scheen spreker toe sterk te gemoet te zullen komen aan het bezwaar, dat sommige leden wel wat erg hadden overdreven, maar dat inderdaad bestond, nl. dat de Volksraad gevaar liep door werk te worden overvallen. Vooral in de eerste jaren zouden een groot aantal ordonnanties moeten worden gemaakt. Nu zou door de voorbereiding in het daartoe aangewezen college

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1583–1584.

de behandeling, wanneer later de Volksraad bijeenkwam, zoover gevorderd kunnen zijn, dat vele van de stukken in de vergadering van den Raad „hamerstukken" zouden worden, zooals ook in de Kamer dikwijls „hamerstukken" snel afgedaan werden [1]).

Thans wenschte spreker nog eenige opmerkingen te maken over de amendementen van den Heer Feber c.s.

De Voorzitter deelde bij interruptie inmiddels aan de Kamer mede, dat de Regeering de amendementen III, IV en V had overgenomen, zoodat deze geen onderwerp van beraadslaging meer uitmaakten.

De Heer Albarda verklaarde daarop, dat de verrassing, die deze mededeeling opleverde, niet zoo heel compleet was. Hij mocht niet zeggen: men wist het reeds, maar men rook toch wel, dat zoo iets als dit komen zou.

Men had de vorige week gekregen een voorstel van den Heer Feber, dat er geheel anders uitzag. Dat was in de carnavalsdagen. Toen kreeg men een voorstel, dat strekte om den Wetgevenden Raad niet in te stellen. Het carnaval was voorbij, het was démasqué, en nu had men van den Heer Feber het voorstel gekregen om dienzelfden Wetgevenden Raad, dien hij en de zijnen eerst wilden doen verdwijnen uit het wetsontwerp, te behouden, alleen met het kloeke voorstel er aan verbonden om den naam te veranderen. „Quand les hommes" — merkte spreker op — „n'osent pas changer les choses, ils changent les noms."

Maar het kwam — vervolgde hij — eenige dagen geleden voor den Heer Feber er niet op aan hoe het lichaam heeten zou; het kwam aan op de bevoegdheden, welke daaraan zouden worden toegekend. Het eerste voorstel van dien afgevaardigde bedoelde, niet in te stellen een lichaam, waaraan het beslissingsrecht van den Volksraad zou kunnen worden overgedragen. Het thans door de Regeering overgenomen voorstel-Feber bedoelde, den Volksraad te maken tot een lichaam van den tweeden rang en hem terug te brengen tot een college van kiesmannen(?). Dit nu was door de Regeering overgenomen. Daarmede was het laatste sprankje hoop, dat de herziening iets zou kunnen beteckenen voor de bevordering van autonomie en het scheppen van een begin van democratie in Indië, verdwenen. Spreker wilde wel ver-

[1]) Over het hoofdbezwaar, nl. dat een hulporgaan werd vereischt, dat niet alleen zaken *voorbereidde* maar ook zaken *afdeed*, zweeg de Heer Albarda.

klaren, dat, als de Kamer dit aanvaardde, zijne partijgenooten en hij niet verder prijsstelden op de behandeling van de overige door hen ingediende amendementen en die dan alle zouden intrekken [1]).

Aan de orde kwam alsnu in de eerste plaats de stemming over het amendement–Albarda c.s. (Stuk No. 8, IX) betreffende de instelling van een „College van Voorbereiding" uit den Volksraad. Het voorstel werd verworpen met 37 tegen 26 stemmen (ten gunste van het voorstel stemden 15 sociaal-democraten, 4 vrijzinnig-democraten, 5 leden van den Vrijheidsbond, Mejuffrouw Van Dorp en de Heer Braat). Stemmingen.

Het gewijzigd artikel 36 der Regeeringsvoorstellen, strekkende tot instelling van een „College van Gedelegeerden", werd vervolgens aangenomen met 38 stemmen tegen 25 stemmen (de vóórstemmers van het amendement-Albarda behalve één niet meer ter vergadering aanwezig vrijzinnig-democratisch lid).

Op de vraag van den Voorzitter, of de Heer Albarda nu alle zijne verdere amendementen introk, antwoordde deze bevestigend.

In stemming werden daarna gebracht de artikelen 37 tot en met 44 van het Regeeringsontwerp met de daarin aangebrachte wijzigingen, verband houdend met de overneming door de Regeering van de vorenbesproken amendementen-Feber c.s. (Stuk No. 15, III en V). Bedoelde artikelen, tot onderwerp hebbend de wijze van samenstelling en vergadering, de regeling van de bevoegdheden enz. van het College van Gedelegeerden, werden zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Met de aanvaarding van de Regeeringsvoorstellen betreffende dit zoo fel bestreden instituut was de practische mogelijkheid verzekerd van den Volksraad in zijne nieuwe beteekenis op wetgevend gebied. Voor het welslagen van de hervorming der In-

---

[1]) De voorstelling, alsof het al of niet tot stand komen van den Wetgevenden Raad (het „College van Gedelegeerden") van beteekenis was voor de bevordering der autonomie van Indië en het scheppen aldaar van democratie, had geen zin. Van werkelijk belang daarvoor, naar sociaal-democratische opvattingen, was het voorstel-Albarda c.s. om voor de verkiezingen der leden van den Volksraad, ook van de Europeesche leden, de kiesgerechtigden te doen uitmaken één kiezerscorps, waardoor het inheemsche element op den duur geheel de overhand zou hebben verkregen. Zooals echter het verloop van de openbare behandeling was geweest, viel voor de voorstellen van genoemde zijde geen succes te wachten.

dische Staatsinrichting was daarmede een belangrijke winst behaald.

Artikel 20*b*. De Voorzitter stelde thans voor, terug te keeren tot de artikelen betreffende den Volksraad.

Scheurer. Het eerste onderwerp, dat daarop de Kamer bezig hield, was het amendement van Dr. Scheurer (Stuk No. 6), strekkende om den aanhef van artikel 20*b* van het Wetsontwerp te lezen als volgt: „Lid van den Volksraad kunnen alleen zijn mannelijke ingezetenen van Nederlandsch-Indië, die:"

De Heer Scheurer, het woord verkrijgend tot toelichting van zijn amendement, verklaarde [1]) dit gewenscht om principieele redenen; hij sloot zich geheel aan bij hetgeen de Minister zelf in de stukken had gezegd, waar deze het passief vrouwenkiesrecht in verband met den Raad van Indië had besproken [2]). Bij den Volksraad sprak de Minister zich wel niet zoo beslissend uit, maar hij gaf toch duidelijk te kennen, niet in te stemmen met de gedachte om daar het passief vrouwenkiesrecht in te voeren. Hij had nl. gezegd: „Hoewel ook naar de meening van den ondergeteekende opening van de mogelijkheid, om vrouwen als Lid van den Volksraad toe te laten, geenszins urgent is te achten, zou het hem minder juist voorkomen, die mogelijkheid te willen uitsluiten." Het bevreemdde spreker, dat de Minister met „zulke nietszeggende en eigenaardige argumenten "het passief vrouwenkiesrecht wilde invoeren. Hij hoopte, dat de Kamer een gunstig oordeel zou uitspreken over zijn amendement, dat in zijne beteekenis van groote waarde was voor de normale ontwikkeling van de vrouw in het maatschappelijk leven. Ook in dit leven had zij een eigen plaats in te nemen.

Feber. Vervolgens was het de Heer Feber, die een toelichting leverde [3]) van zijn amendement (Stuk no. 15, II), strekkende om in het tweede lid van hetzelfde artikel van het Regeeringsontwerp, hetwelk de bepaling inhield, dat van de leden van den Volksraad dertig zouden behooren tot de inheemsche onderdanen-niet Ne-

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1586.
[2]) Het causaal verband was in die twee gevallen verschillend.
[3]) Handelingen a.v., blz. 1586.

derlanders, ten minste vijf en twintig tot de onderdanen-Nederlanders en ten hoogste vijf tot de uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders, de woorden: „dertig" en: „vijf en twintig" te vervangen onderscheidenlijk door: „vijf en twintig" en „dertig" en de woorden: „ten hoogste vijf" door: „ten hoogste vijf en ten minste drie."

Spreker herinnerde aan de vermelding, bij de algemeene beschouwingen, door Mejuffrouw Van Dorp van een puzzle, waarvoor men zich gesteld zou zien, zoodra men de verschillende bevolkingsgroepen, in het bijzonder de drie hoofddeelen van de bevolking, samenvoegde in één college. Deze puzzle zou hierin bestaan, dat men zou moeten opzoeken de verhoudingsgetallen, naar welke de verschillende bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Spreker had reeds erkend, dat het niet mogelijk was, te komen tot een exact juiste vertegenwoordiging en dat het slechts mogelijk was het college benaderenderwijze op te bouwen op de werkelijkheid.

Kortheidshalve haalde spreker in dit verband een passage aan uit een opstel van Prof. Stibbe in het Koloniaal Tijdschrift van Mei 1924, waarbij die schrijver de meening uitsprak, dat zoolang Indië o.m. voor zijn economisch leven nog geheel afhankelijk was van Europeesche technische en andere kennis, kapitaal en ondernemingsgeest, zoolang het nog uitsluitend het Nederlandsch gezag was, dat den band vormde om en tusschen de losse brokken, waaruit Indië bestaat, met andere woorden dus de Staatseenheid Indië uitsluitend nog het product was van het Nederlandsch gezag, een numeriek overwicht van Inlanders in Indië's vertegenwoordigend lichaam al heel weinig te rijmen was met de eischen der billijkheid en met die van het economisch en staatkundig belang van het land. Billijkheid en landsbelang beide vorderden — naar het inzien van dien schrijver — een zekere harmonie tusschen productieve prestaties, stoffelijke zoowel als geestelijke, van een volksgroep en haar mate van medezeggenschap. Waar tusschen de prestaties van twee volksgroepen een zoo in het oog vallend onderscheid bestond als in Indië tusschen de kleine groep der Nederlanders en de eenige honderden malen grootere groep der inheemschen, terwijl de leiding van zaken geheel bij de eerste berustte, behoorde, naar het oordeel van genoemden hoogleeraaar, toch ook eens de vraag onder de oogen

gezien te worden, of dit het gevolg was van een toevalligen loop der omstandigheden dan wel of men te doen had met het noodwendig resultaat van een volkomen natuurlijken gang van zaken.

De Heer Feber, op eenige punten van dit betoog een voorbehoud makend, verklaarde te moeten erkennen, zich oriënteerende op de werkelijkheid, dat een Volksraad, waarin het Inlandsche element overheerschend zou zijn, zeer zeker geene zuivere afspiegeling zou geven van de werkelijkheid. Wat precies wèl een zuivere afspiegeling zou zijn, was niet te zeggen, maar het was sprekers stellige overtuiging, dat een Volksraad, die voorloopig en voor afzienbaren tijd naar de andere zijde was georiënteerd, een weerspiegeling zou zijn, die zuiverder was dan een Volksraad, als in het Wetsontwerp voorgesteld.

Mevrouw De Vries-Bruins.

Zooals te verwachten was, had het amendement—Scheurer tot uitsluiting der verkiesbaarheid van de vrouw voor den Volksraad ontroering gewekt onder de vrouwelijke leden van de Kamer. De eerste, die daaraan uiting gaf, was het sociaaldemocratisch lid Mevrouw de Vries-Bruins [1]).

Vooropstellend, dat de quaestie van het vrouwenkiesrecht in Indië nog maar in het beginstadium verkeerde, wraakte die afgevaardigde de poging, om op dat punt zelfs nog een stap terug te gaan en nadrukkelijk in het Regeeringsreglement vast te leggen, dat de vrouw reeds van te voren uitgesloten zou worden van het kiesrecht. De voor- en nadeelen van het vrouwenkiesrecht op zichzelf buiten beschouwing latend, omdat dit eigenlijk eerst aan de orde kwam bij de behandeling van het kiesrecht van de vertegenwoordigende lichamen in Indië, constateerde spreekster, dat het er nu alleen maar om ging, of de verhoudingen daar van dien aard waren, dat men voor tal van jaren aan de vrouwen onmogelijk moest maken, om deel te nemen aan het politieke leven en dit niet alleen aan de Inlandsche, maar ook aan de Europeesche vrouw. Zij beriep op dit punt zich op opvattingen, in Indië zelf gehuldigd, en deed in dit verband enkele aanhalingen uit het verslag der Indische Herzieningscommissie en van de in Indië ingestelde afzonderlijke kiesrechtcommissie. Bij de conclusie dezer laatste, dat men het vrouwenkiesrecht niet moet op-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1587–1588.

dringen, waar de opvattingen der bevolking zich daartegen verzetten, sloot zij zich aan. Men zou daar, waar de zeden zich er tegen verzetten, het kiesrecht niet moeten opdringen, maar het omgekeerde zou gebeuren indien door aanneming van het amendement van den Heer Scheurer de vrouwen voor langen tijd zouden worden uitgesloten van het kiesrecht [1]).

Spreekster achtte het dan ook van het grootste belang, dat dit amendement niet werd aangenomen.

Mej. Westerman.

Het liberaal Kamerlid Mejuffrouw Westerman [2]) meende na het betoog der vorige spreekster niet veel meer over de zaak te behoeven te zeggen. Zij hoopte, dat niet alle geestverwanten van den Heer Scheurer zich met diens amendement zouden vereenigen. Natuurlijk konden de toestanden in Indië zich langzaam wijzigen en spreekster geloofde, dat men niet het recht had om daar, waar reeds geen bezwaar meer bestond tegen afvaardiging van vrouwen, die afvaardiging tegen te gaan. Zij kon dus eveneens haar stem niet aan het amendement geven.

Mevrouw Bakker-Nort.

In hetzelfde geval verkeerde de derde spreekster. de vrijzinnig-democratische afgevaardigde Mevrouw Mr. Bakker-Nort, die, naar zij verklaarde [3]), gemeend had, dat men de strijdbijl voor het vrouwenkiesrecht had kunnen begraven en het een ongelukkige gedachte vond van den Heer Scheurer, die, in het belang van de vrouwen zelve, dezen voor lange jaren op politiek gebied wilde uitsluiten. Spreekster verdiepte zich een oogenblik in de geschiedenis van het vrouwenkiesrecht in Nederland en zooals die nu stond te worden in Indië.

Terecht had de vorige spreekster er op gewezen, dat in Indië geen stem was opgegaan om de vrouw uit te sluiten. Het kon zijn, dat die uitsluiting op het oogenblik niet van zoo heel groote beteekenis was, dat er thans nog slechts enkele vrouwen waren, geschikt en genegen om in den Volksraad zitting te nemen, ofschoon spreekster in dit verband met lof den naam Kartini noemde. Maar behalve aan de inheemsche vrouwen had men ook

---

[1]) Het amendement-Scheurer had feitelijk alleen betrekking op het z.g. passief kiesrecht, in casu op het recht om verkozen of benoemd te kunnen worden.

[2]) Handelingen a.v., blz. 1588.

[3]) Handelingen a.v., blz. 1588.

te denken aan de vrouwen van Nederlandschen bloede, die zich ook in het belang van de gemeenschap wilden bezig houden met 's Lands zaken in Indië.

Van Boetzelaer van Dubbeldam.

De Heer Dr. van Boetzelaer van Dubbeldam [1]) stelde o.m. met een enkel woord aan het licht, waarom ook hij tegen het amendement zijn stem zou uitbrengen. Hij geloofde niet, dat er vooreerst sprake van zou zijn, dat een vrouw in den Volksraad zou komen en achtte daarom de zaak niet van zoo heel veel practisch belang.

Toch lag er voor hem in het amendement iets, waartegen hij groot bezwaar had, nl. de uitsluiting ook van de Europeesche vrouw. Spreker achtte het niet onmogelijk, dat er daaronder in Indië in de naaste toekomst zouden zijn, die ernstig voor het lidmaatschap van den Volksraad in aanmerking zouden kunnen komen. Theorie en practijk waren in dit opzicht wel eenigszins verschillend. Waar nu de Regeering eenmaal het voorstel had gedaan om den weg voor de vrouw niet af te sluiten, wilde spreker ook den weg openlaten, al geloofde hij vooreerst niet aan de practische toepassing.

Minister van Koloniën.

Het was daarna aan mij, om in het kort de opmerkingen der genoemde afgevaardigden te beantwoorden [2]). Ik stelde voorop, dat ik in het wetsvoorstel de mogelijkheid had opengelaten om vrouwen zitting te doen nemen in den Volksraad, in navolging van hetgeen in de Nederlandsche wetgeving bestond. Er was — verklaarde ik — voor mij geen reden, om voor Indië een uitzondering te maken op hetgeen voor overeenkomstige lichamen hier te lande was ingesteld en sinds jaren al werkte. Ik merkte intusschen op, dat de kwestie geen betrekking had op het actief kiesrecht. Overigens was ik van meening, dat er ongetwijfeld in Indië nu en in de toekomst vrouwen zouden zijn, ook onder de niet-Europeesche bevolking, die een nuttige plaats in den Volksraad zouden kunnen innemen.

Overgaande tot het voor het oogenblik meer gewichtige onderwerp: de verdeeling van de plaatsen in den Volksraad, welke door den Heer Feber besproken was, deed ik uitkomen, dat bij

[1]) Handelingen a.v., blz. 1588.
[2]) Handelingen a.v., blz. 1588–1589.

de vroegere gedachtenwisseling over dit punt van verschillende zijden reeds dezelfde argumenten waren aangevoerd als ik nu had vernomen. Ook daarbij had men een andere regeling voorgestaan, volgens welke het aantal leden aan Nederlandsche zijde grooter en aan de zijde der niet-Nederlanders kleiner zou zijn. Men had daarbij van het Nederlandsche element gesproken als van het cement, dat alles bijeenhield en als zoodanig een geheel overwegende rol speelde.

Het zou wel altijd moeilijk zijn — luidde mijn slotwoord — om in dit opzicht elke groep van belanghebbenden te bevredigen. Ik wilde niet ontkennen, dat voor de overwegingen, door den Heer Feber aangevoerd, te pleiten viel. Aan den anderen kant evenwel waren die argumenten voor de Regeering geenszins van dien aard, dat zij daarin aanleiding zou kunnen vinden om in eenig opzicht op haar voorstel terug te komen. Zij handhaafde dit ten volle.

Stemmingen.

De Heer Scheurer, voorzitter van de Commissie van Voorbereiding, merkte, alvorens als zoodanig advies uit te brengen, terloops op, dat hij door de bespreking van zijn amendement was teleurgesteld. Behalve uit een oogpunt van beginsel, achtte hij het vreemd, dat, waar in ons vaderland het passieve kiesrecht voor vrouwen een historie achter zich had, hier eenvoudig abrupt en in den wilde bij den eersten stap, welken men deed, dat kiesrecht werd ingevoerd.

Over zijn amendement moest hij de teleurstellende mededeeling doen, dat van de zeven leden der Commissie er maar twee vóór waren. Wat het amendement-Feber betrof, waren vijf leden daarvóór en slechts twee daartegen.

Het amendement-Scheurer werd daarop door de Kamer verworpen met 50 tegen 9 stemmen. Van de 57 Kamerleden, welke vervolgens aan de stemming over het amendement-Feber c.s. deelnamen, verklaarden daarentegen 42 zich daarvóór en slechts 15 (12 sociaal-democraten en 3 vrijzinnig-democraten) zich tegen de bij het amendement voorgestelde wijziging in de door de Regeering aangegeven verdeeling der zetels in den Volksraad onder de verschillende bevolkingsgroepen.

Opmerkelijk was de betrekkelijk geringe deelneming der Kamer aan eene beslissing als deze en vooral de geringe deelneming

daaraan van de zijde der sociaal-democraten, niettegenstaande de oppositie, welke van dien kant tegen de Regeeringsvoorstellen was gevoerd.

Het tweede lid van artikel 20*b* dier voorstellen, gewijzigd overeenkomstig het amendement-Feber c.s., werd vervolgens zonder hoofdelijke stemming aangenomen [1]).

Nadat nog verschillende punten evenzoo zonder hoofdelijke stemming waren aanvaard, werd de beraadslaging tot den volgenden dag verdaagd.

§ 10. VERGADERING VAN VRIJDAG 27 FEBRUARI 1925

De gedachtenwisseling van dien dag, den 27sten Februari 1925, droeg in hoofdzaak een speciaal karakter.

Artikelen 33–35.

Nadat de artikelen 33 tot en met 35 van het Wetsontwerp, betreffende het recht van den Volksraad tot het vragen van inlichtingen aan den Gouverneur-Generaal en de verplichting tot raadpleging van dien Raad over ontwerpen van algemeene maatregelen van bestuur en van wetten, achtereenvolgens zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming waren aangenomen, werd aan de orde gesteld een door den leider van den Vrijheidsbond Mr. Dresselhuys ingediend amendement (Stuk No. 7), dat invoeging beoogde, na artikel 35, van het volgende artikel:

Ontbinding van den Volksraad.

„Artikel 35bis 1. De Koning heeft het recht om den Volksraad te ontbinden. Het besluit, waarbij de ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het samenstellen, binnen drie maanden, overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, van een nieuwen Volksraad.

2. Bij dat besluit kan worden bepaald, dat de leden van den nieuwen Volksraad worden verkozen of benoemd voor een ander tijdperk dan het in het eerste lid van art. 24 bepaalde.

3. Bij dat besluit kan tevens omtrent den duur van de eerst-

---

[1]) Vier jaren later, in het jaar 1929 (Nederlandsch Staatsblad no. 194, Indisch Staatsblad no. 285), is, zooals spoedig te verwachten viel, de in 1925 voorgestelde verhouding van dertig inheemsche leden tegenover ten minste vijf en twintig leden, behoorende tot de groep der onderdanen-Nederlanders, zonder noemenswaardige moeite op voorstel van den Minister Koningsberger door den Nederlandschen wetgever hersteld.

volgende gewone zitting eene van het bepaalde in het vijfde lid van art. 26 afwijkende regeling worden vastgesteld.

4. De benoemingen, bedoeld in het eerste lid van de artt. 28 en 36, geschieden door den nieuwen Volksraad in de eerste vergadering van dien Raad, voor den duur van het krachtens het tweede lid van dit artikel vastgesteld tijdperk."

Op het amendement van den Heer Dresselhuys was nader ingediend een sub-amendement van den Heer Albarda (Stuk No. 10), strekkende o.m., om in het door den eerstgenoemde voorgestelde artikel 35bis tusschen lid 1 en lid 2 in te lasschen een nieuw tweede lid, luidende: „De leden, die overeenkomstig het 9de lid van artikel *20b* in den ontbonden Volksraad door den Gouverneur-Generaal waren benoemd, worden herbenoemd." Voorts om in aansluiting hieraan in het nieuwe derde lid te lezen in plaats van: „„benoemd": „„herbenoemd" en in plaats van de woorden: „„van art. 24 bepaalde" de woorden: „„van art. 24 bepaalde, mits niet voor een langer tijdperk dan vier jaren en zes maanden."

Waar de bovenstaande voorstellen tot geene practische gevolgen hebben geleid, zal het daarover gevoerd, in meer dan een opzicht interessant kamerdebat, dat bijna de geheele vergadering van den dag in beslag heeft genomen en wederom niet zonder botsingen verliep, in min of meer summiere trekken worden weergegeven.

Dresselhuys.

De Heer Dresselhuys, die in de eerste plaats in de gelegenheid werd gesteld om zijne inzichten ter zake te doen kennen, verklaarde [1]) niet te weten of de sub-amendementen van den Heer Albarda ook het slachtoffer waren geworden van „de algemeene harakiri", welke die afgevaardigde den vorigen dag had toegepast [2]). Spreker ontwikkelde daarna zijne principieele gronden voor het onderwerpelijk voorstel. In de eerste plaats bestreed hij het door den Heer Oud met een beroep op wijlen den Hoogleeraar Buys ingenomen standpunt, dat het ontbindingsrecht alleen

1) Handelingen a.v., blz. 1592–1595.

2) De qualificatie was niet geheel misplaatst. Zonder de gewijzigde houding van de sociaal-democratische Kamerfractie, na de verklaring van den Heer Albarda, zou het de vraag zijn geweest, of de stemming omtrent het voorstel-Feber c.s., betreffende de verdeeling der zetels in den Volksraad, denzelfden loop zou hebben genomen. De persoonlijke inzichten dienaangaande waren aan de rechterzijde verschillend, wat niet onwaarschijnlijk zich zou hebben afgeteekend wanneer zich ter zake een kern van oppositie had gevormd.

denkbaar zou zijn bij ministerieele verantwoordelijkheid en zich niet zou kunnen verdragen met de nieuwe staatsrechtelijke figuur „Indië". Hij wees er op, hoe genoemde hoogleeraar zelf niet had kunnen ontkennen, dat hij met zijne beschouwing vrij wel alleen stond, en niet verzwegen had, dat Thorbecke elk verband van dien aard ontkende, terwijl de parlementaire verhoudingen in andere landen met eene minder groote parlementaire ontwikkeling dit laatste standpunt bevestigden. Voor Indië kon echter dit geheele probleem feitelijk buiten beschouwing blijven, wanneer men slechts het juiste licht liet vallen op de vraag, wat de nieuwe Grondwet en de nieuwe Staatsregeling ten aanzien van den Indischen parlementairen regeeringsvorm beteekenden. Binnen de muur van het Nederlandsch imperium liet men nu in de nieuwe Staatsregeling Indië zichzelf besturen en zichzelf bewetgeven. Men kreeg nu Gouverneur-Generaal en Volksraad naast elkander op het terrein der inwendige aangelegenheden; van elkander afhankelijk en zonder elkander machteloos. Vandaar een geheel nieuw beeld van den Volksraad, een zuivere figuur van parlementair evenwicht tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad. De Kroon had alleen in te grijpen waar de Rijksbelangen in het spel kwamen of waar de loop van zaken in Indië zelf gebrekkig zou zijn en moest worden hersteld.

Aldus de zaak beziende was het duidelijk, dat daaraan iets ontbrak, namelijk het onmiskenbare middel om het evenwicht te handhaven, om te zorgen dat de zaken goed zouden blijven loopen, t.w. het *recht van ontbinding* echter niet door den Gouverneur-Generaal maar door de *Kroon*. Voorts, zooals vanzelf sprak, *niet* een ontbinding ten deele, alleen van de zoogenaamde *gekozen* leden, omdat de Volksraad was een ondeelbaar geheel, omdat het karakter van de leden niet verschillend was. Ook de *benoemde* leden waren geene ledepoppen, behoorden niet tot de „ménagerie du Gouverneur."

Terugkomend op het feit, dat binnen den kring van het Nederlandsche imperium moest zijn een evenwicht, was het ontbindingsrecht van de Kroon slechts een natuurlijk uitvloeisel van het Nederlandsche opperbestuur. Dat recht kon beteekenen preventief een waarschuwing tegen misbruik van recht, tegen weigerachtigheid van samenwerking; repressief kon het dienen als herstel van verstoorde samenwerking. Nu sprak het vanzelf, dat

het middel van ontbinding slechts uiterst zelden moest worden toegepast. Daarop toe te zien, was de taak van het Nederlandsche Parlement.

Albarda.

De Heer Albarda, het woord verkregen hebbende tot toelichting van zijn subamendement, verklaarde zich eveneens van gevoelen [1]), dat het ontbindingsrecht volkomen vereenigbaar was met de positie van den Volksraad in Indië. Ook kon het zijn nut hebben voor de Kroon, voor den Minister van Koloniën en voor de Staten-Generaal, om te weten of de houding, door den Volksraad aangenomen, bevestigd werd door de uitspraak van de kiesmannen.

Spreker had echter gehoopt, dat de Heer Dresselhuys zou inzien, dat het ontbindingsrecht een gevaar kon zijn wanneer de Gouverneur-Generaal daardoor de macht zou krijgen, zich van een aantal der benoemde leden te ontdoen en dezen door anderen te vervangen, ten einde aldus een conflict over eenig voorstel tot een voor hem gunstige oplossing te brengen. De positie van de benoemde leden werd dan tot een zeer wonderlijke, tot een ongewenschte. In die positie moest men de leden niet brengen.

Nu was spreker het wel met den Heer Dresselhuys eens, dat de Volksraad in zijn geheel moest worden ontbonden, maar men kon bepalen, dat de benoemde leden moesten worden herbenoemd.

Spreker achtte zijn subamendement om de door hem aangevoerde redenen van zoodanige waarde, dat hij zonder die correctie aan het voorstel van den Heer Dresselhuys niet zijn steun zou kunnen geven.

Oud.

De vrijzinnig-democratische afgevaardigde de Heer Oud bestreed [2]) het beroep op hetgeen de Heer Dresselhuys had genoemd de historie van het ontbindingsrecht, naar de door dezen daaraan verbonden beteekenis, Eene uitvoerige beschouwing van de toepassing van dat recht in Pruisen, waarvan laatstgenoemd Kamerlid melding had gemaakt, voerde spreker tot de conclusie, dat het ontbindingsrecht in Indië slechts de beteekenis zou kunnen hebben, dat men het vertegenwoordigend lichaam zoolang

[1]) Handelingen a.v., blz. 1595–1596.
[2]) Handelingen a.v., blz. 1596–1597.

naar huis wilde sturen totdat de kiezers een lichaam hadden gekozen, dat met de Regeering kon samenwerken. Dan dreef men het conflict op de spits en dit nu achtte de Heer Oud vooral in Indië buitengewoon gevaarlijk, zoolang men van oordeel was, dat Indië nog niet rijp was voor een zuiver parlementairen Regeeringsvorm.

Het subamendement-Albarda werd door spreker ongetwijfeld een verbetering geoordeeld, maar met of zonder die wijziging bleef hij het ontbindingsrecht in deze als gevaarlijk beschouwen en paste het z.i. niet in de Staatsinrichting, die men bezig was te maken.

Van Schaik.

Van rechtsche zijde was de eerste woordvoerder de Katholieke afgevaardigde Mr. van Schaik [1]). Allereerst behoorde men, naar dit Kamerlid betoogde, zich uit te spreken over het al of niet bestaan van een behoefte aan het voorgesteld ontbindingsrecht. Het wilde spreker voorkomen, dat tengevolge van de aanneming van het amendement-Feber betreffende de samenstelling van den Volksraad de mogelijkheid, dat zich daarin een anti-Nederlandsche gezindheid zou openbaren, in de practijk zich wel niet zou voordoen [2]). En wat aanging de plichtsweigering, eerst wanneer daarin opgesloten lag een wezenlijk materieel verschil van inzicht kreeg deze dieperen zin. Was het nu bij werkelijk groote en belangrijke conflicten, liggende op politiek, sociaal of economisch terrein, geraden den Volksraad weg te sturen? Niets leek spreker gevaarlijker dan onder die omstandigheden dat conflict toe te spitsen door nieuwe verkiezingen, die immers het Indische volk in volle agitatie zouden brengen. Hoe zou het gaan, wilde spreker den Heer Dresselhuys vragen, als die verkiezingen een college leveren dat zich andermaal tegen den Gouverneur-Generaal keert, tegen het Regeeringsvoorstel, dat de Gouverneur-Generaal er door wil hebben? Dan werd de positie van den Gouverneur-Generaal eenvoudig onhoudbaar. Had de Heer Dresselhuys die consequentie onder de oogen gezien en durfde hij haar aan? Het was zelfs niet geheel onmogelijk dat, als men wist dat verwijdering van den Gouverneur-Generaal het gevolg kon zijn,

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1597–1598.

[2]) Zeker optimisme was aan die onderstelling niet vreemd.

men het er op aan zou sturen, om op die wijze zich van een Landvoogd te ontdoen.

Maar het sterkste argument lag in de richting, door de Heer Albarda ter sprake gebracht, n.l. in de vraag wat te doen met de benoemde leden. Het sprak vanzelf, dat men benoemde leden, die tegen het voorstel der Regeering hadden gestemd, niet kon herbenoemen. M.a.w. bepaalde politieke groepen zouden van benoeming uitgesloten zijn. Door de ontbinding zou de Gouverneur-Generaal op die wijze een enorme macht verkrijgen, wat spreker absoluut verkeerd zou achten. Hoe — vroeg hij — dacht de Heer Dresselhuys zich eindelijk de vervanging van benoemde leden door anderen, die dan z.g. „goed" zouden stemmen, met het bewustzijn dat zij, wanneer zij bij eene volgende gelegenheid de zijde van den Gouverneur-Generaal niet kozen, op hun beurt zouden worden uitgeworpen? Van het voorstel van genoemden afgevaardigde was, naar spreker verklaarde, zulk een slechte invloed op de werking en de samenstelling van het centrale politieke lichaam in Indië te wachten, dat hij onmogelijk zijn stem daaraan kon geven, ook niet wanneer daarin de door den Heer Albarda gewenschte wijziging zou zijn aangebracht, die spreker op zichzelf beaamde.

Ten slotte begaf de Heer Van Schaik zich nog in eene beschouwing van hetgeen zich zou kunnen voordoen, indien de Minister voor eene ontbinding van den Volksraad door de Staten-Generaal ter verantwoording werd geroepen en de Regeering werd gedésavoueerd.

Rutgers van Rozenburg.

De Christelijk-Historische afgevaardigde Dr. Rutgers van Rozenburg gaf daarop te kennen [1]), dat uit hetgeen hij bij de algemeene beschouwingen had gezegd volgde, dat hij in beginsel sympathiek stond tegenover het amendement van den Heer Dresselhuys. Uit de voorgestelde wettelijke verhoudingen sproot voort, dat de Volksraad voortdurend conflicten met het Rijksgezag in het leven kon roepen, Met het oog daarop zou spreker het wenschelijk achten, dat omgezien werd naar een correctief en dit nu zocht de Heer Dresselhuys in het ontbindingsrecht. In beginsel zou spreker zich gaarne daarbij aansluiten, maar daar-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1598–1599.

tegen bestond intusschen bij hem een groot bezwaar. Door de ontbinding zou de Regeering beoogen een meerderheid te krijgen, die haar in staat zou stellen hare staatkundige desiderata door te voeren. Spreker vroeg zich echter af, hoe het mogelijk zou zijn personen te vinden voor eene benoeming in den Volksraad wanneer zij eigenlijk alleen hadden te fungeeren als stemmachines. Bovendien had de Regeering de verkiezingen niet in de hand en was het dus niet ondenkbaar, dat de ontbinding niet de gevolgen had, welke de Regeering zich had voorgesteld. Dan kwam de positie van den Gouverneur-Generaal spreker volkomen onhoudbaar voor. Juist omdat de Volksraad reeds in vele opzichten den schijn had van een Parlement was het niet wenschelijk dien schijn nog te vergrooten. Elke stap in die richting moest vermeden worden. Hier gold: Principiis obsta. Om deze redenen en ook om de practische redenen, door de Heeren Albarda en Van Schaik aangevoerd, kon spreker voorloopig niet met het amendement-Dresselhuys medegaan.

Het woord was vervolgens aan mij. De stand van zaken was van dien aard, dat, ondanks de stellige aanbevelingen bij de besprekingen in eersten termijn [1]), aan verwerping van het ontbindingsvoorstel met groote meerderheid van stemmen niet te twijfelen viel. Men had van verschillende zijden zich uitgeput in een afschildering van de groote gevaren, welke toepassing van het ontbindingsrecht ingeval van conflicten van wetgeving tusschen Regeering en Volksraad in het leven zou roepen. Gevaren niet alleen voor den Volksraad, maar ook voor den Gouverneur-Generaal en zelfs voor den Minister. In het ontstaan van *conflicten* had men voor de bestrijding het uitgangspunt gezocht, zonder zich verder te begeven in het vraagstuk en zich af te vragen òf en in hoever in verband met den inhoud der Regeeringsvoorstellen dat uitgangspunt juist gekozen was. Aldus redeneerend had men, het kon niet ontkend worden, van het amendement-Dresselhuys niet veel heel gelaten. Wat men daarbij voorbijzag, was de bijzondere regeling van artikel 53 van het betrokken Wetsontwerp, door welke conflicten van wetgeving met den Volksraad langs een geheel anderen weg zouden wordcn afgeleid, zonder dat tot middelen als ontbinding van het lichaam de toevlucht behoefde te worden genomen.

[1]) Zie o.m. blz. 211, 249–250 en 254 hiervóór.

Dit primeerende feit was aan de aandacht ontgaan en zoo had men — op een dwaalspoor gebracht al dadelijk door de toelichting van den voorsteller zelven van het amendement — in zekeren zin zich tegen denkbeeldige gevaren gekeerd.

Hoe klaar echter dat misverstand was aan te toonen, het lot van het amendement was beslist.

Verschillende Kamerleden waren zich intusschen bij mij op de hoogte komen stellen, hoe ik tegenover de zaak stond en mijn antwoord, dat ik voornemens was ondanks de algemeene bestrijding een enkel woord ten gunste van het amendement in te brengen, vond blijkbaar geringe waardeering. Dit nam voor mij niet weg, dat ik het een daad van billijkheid achtte tegenover den spreker om het door hem voorgedragen denkbeeld in een zuiver daglicht te plaatsen.

Hoezeer toch de Regeering had afgezien van een voorstel van dien aard, was het niet te ontkennen, dat de ontvangst, welke in de vergadering daaraan te beurt was gevallen, te zeer de eigenlijke beteekenis in de schaduw had gesteld.

Minister van Koloniën.

Het had — zeide ik in mijn alsnu volgende rede [1]) — mijn aandacht getrokken, dat bij de beschouwing van het vraagstuk der ontbinding van den Volksraad de sprekers over het algemeen in sterke mate zich geplaatst hadden op een zuiver parlementair standpunt. Immers alleen zóó, naar ik meende, liet het zich verklaren, dat men zich voorstelde dat op soortgelijke wijze als bijv. hier te lande denkbaar was, voor Indië bedoeld zou kunnen zijn een ontbinding wegens gemis van overeenstemming tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad over de totstandkoming van eene ordonnantie en dergelijke gevallen. Ik opperde de onderstelling, dat ook de Heer Dresselhuys dit niet bedoeld had en bij voorbaat kon ik wel verklaren, dat een zoodanige toepassing voor Indië uitgesloten zou zijn. Een middel van dien aard was tot dat oogmerk daar niet noodig. Als Gouverneur-Generaal en Volksraad het niet eens mochten zijn over een voorstel van wetgeving, wat ongetwijfeld zou kunnen gebeuren, dan was de wettelijke oplossing deze, dat, desgewenscht, het voorstel eenvoudig naar Nederland werd gezonden en de zaak daar werd uitgemaakt. Voor een dergelijke oplossing bestond natuurlijk

[1]) Handelingen a.v., blz. 1599–1600.

geen plaats in een zuiver parlementair stelsel, zoodat een zoodanig feit daarbij veel ernstiger gevolgen kon opleveren dan in het stelsel, dat voor Indië werd bedoeld. Noch de Gouverneur-Generaal, noch de Minister zouden dus ook in zulk een geval er aan denken, den Volksraad te ontbinden. Op dit punt bestond derhalve in de Kamer misverstand.

Het denkbeeld niettemin, om tot ontbinding de mogelijkheid te scheppen, had — zoo verklaarde ik — ook bij mij een punt van ernstige overweging uitgemaakt. Ik had het laten varen, omdat de parlementaire gronden, die in het algemeen voor ontbinding gelden, naar mijne meening in deze slechts ten deele konden worden aangevoerd. Toch had ik gevoeld, dat ook bij den Volksraad zich omstandigheden kunnen voordoen, in welke het bestaan der *mogelijkheid* van ontbinding en in het alleruiterste geval, maar ook alleen dàn, het *feit* van ontbinding nuttig zouden zijn.

Dit geval kon zich voordoen als men te doen had — om de zaak in den ernstigsten vorm te stellen, hoe weinig waarschijnlijk het ook was, dat het in Indië daartoe komen zou — met een Volksraad, die, om welke reden ook, voortdurend saboteerde, stelselmatig weigerde mede te werken tot een behoorlijke vervulling van zijn taak. Als het dan twee, misschien drie jaren zou moeten duren vóór een nieuwe Raad optrad, zou een zoodanige staat van zaken wel degelijk demoraliseerend werken.

Ik stelde op den voorgrond, dat de Regeering in hare actie betrekkelijk daarbuiten zou staan; Zij zou in het voorgedragen stelsel haar arbeid kunnen voortzetten. De moreele invloed echter van een zoodanigen toestand op de ontwikkeling ook van het staatkundig leven in Indië zou ongetwijfeld nadeelig zijn. Het instituut van ontbinding kon daarom, uit een practisch oogpunt beschouwd, in dergelijke uiterste gevallen ook voor Indië zijn voordeel hebben. Ik voegde daaraan toe, dat van de bevoegdheid tot ontbinding misschien nooit of hoogst zelden gebruik zou worden gemaakt, maar als stok achter de deur kon ook naar mijne meening het bestaan van dat recht wenschelijk zijn.

Het voorstel van den Heer Dresselhuys, in de toepassing beperkt — zooals, naar ik meende, ook die afgevaardigde zich dit dacht — tot alleruiterste gevallen, zou ik in zoover kunnen steunen.

Het denkbeeld van den Heer Albarda tot beperking van den

tijdsduur, voor welken de leden van den nieuwen Volksraad zouden worden verkozen of benoemd, zou mij dan logisch en doelmatig toeschijnen. Daarentegen zou ik bezwaar hebben tegen diens wensch, dat de benoemde leden herbenoemd zouden moeten worden. Het element van benoemde leden had min of meer de beteekenis van een aanvullend element, wat in Indië noodig was in verband met het voorloopig nog zeer beperkt karakter van het kiesrecht. Daarom moest aan de Regeering een middel ten dienste staan, om aan te vullen wat aan het verkozen gedeelte van den Volksraad zou ontbreken. In dit verband zou het verkeerd zijn te blijven zitten met een restant van den vorigen Volksraad, niet aansluitend wellicht, in dien zin, bij het nieuwgekozen gedeelte.

In het algemeen — aldus recapituleerde ik in beginsel mijn standpunt — kon ik het amendement van den Heer Dresselhuys niet ontraden. Van een practisch standpunt beschouwd en in de toepassing beperkt tot hetgeen door mij was uiteengezet, zou ik voor bepaalde gevallen nut daarin kunnen zien. Alleen vestigde ik ten slotte de aandacht op een geringe aanvulling, die in de wetsvoordracht niet zou mogen ontbreken.

De replieken namen geruimen tijd nog in beslag [1]).

De Heer Dresselhuys, erkentelijk voor den ondervonden steun, greep aanstonds de gelegenheid aan om op zijn beurt het door hem bepleit ontbindingsrecht bepaaldelijk in verband te brengen met gevallen als door mij bedoeld; met gevallen namelijk van „incompatibilité d'humeur", zooals hij het uitdrukte. Dresselhuys.

De Heer Albarda stelde op den voorgrond, dat het ontbindingsrecht voor hem niet als middel ingeval van sabotage of obstructie beteekenis had, maar omdat het een gelegenheid opleverde om te kunnen raadplegen de kiesmannen, opdat Regeering en Staten-Generaal met de uitspraak van de kiesmannen rekening zouden kunnen houden. Zijne bedoeling was dus geheel tegenovergesteld aan die van den Minister en van den Heer Dresselhuys [2]). Overigens trachtte hij zijn sub-amendement betreffende Albarda.

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1592–1603.

[2]) De Heer Albarda zag — zijne nadere uitlegging scheen althans daarop te wijzen — in het ontbindingsrecht min of meer een krachtproef. Wat als „ultimum remedium" reden van bestaan kon hebben, zou als „krachtproef" bedenkelijk zijn geweest.

herbenoeming van de door den Gouverneur-Generaal benoemde leden van den ouden Volksraad nader te verdedigen.

Van Schaik. De Heer Van Schaik uitte vooreerst zijne verwondering over het terugkomen van den Minister, naar aanleiding van een amendement uit de Kamer, op een te voren door hem ter zijde gesteld voornemen [1]). Dat hij verder den Minister verweet, heel weinig aandacht te hebben geschonken aan de door hem en anderen tegen het amendement aangevoerde bezwaren, was min of meer bevreemdend. Immers dat die bezwaren ter zake weinig dienende waren, was duidelijk aangetoond. Overigens keerde spreker niet geheel zonder reden zich tegen de opmerkingen van den Heer Dresselhuys en eindigde hij met de verklaring, dat het hem nog duidelijker was geworden, dat hij aan diens voorstel onmogelijk zijn stem kon geven.

Marchant. Laatste spreker was de Heer Marchant, leider der vrijzinnig-democratische Kamerfractie.

Na eenige vluchtige opmerkingen over het amendement-Dresselhuys eindigde zijne korte rede met de verklaring, dat hij het in hooge mate zou betreuren, indien door aanneming van dat voorstel, al dan niet geamendeerd, een zoo groote stap terug werd gezet.

Stemmingen. Na afwijzing van het sub-amendement-Albarda met 43 tegen 22 stemmen, werd met eene meerderheid van 47 stemmen tegen 18 stemmen verworpen het amendement van den Heer Dresselhuys tot instelling van een recht tot ontbinding van den Volksraad.

Derde hoofdstuk. Waar de artikelen betreffende het College van Gedelegeerden (artt. 36 tot en met 44 van Ontwerp I) reeds waren afgehandeld, kwam alsnu aan de orde het voorstel tot invoeging van een derde hoofdstuk: „Van de wetgeving", bevattende de artikelen 45 tot en met 63. De aanneming daarvan geschiedde zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming, met uitzondering alleen van artikel 54. Omtrent dit artikel was door de Heeren

[1]) In mijne beschouwingen was dit punt toegelicht. Het betrof daarbij een rectificatie van de geleverde bestrijding.

Feber c.s. voorgesteld, de bevoegdheid tot regeling van al hetgeen betrof de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten en de uit het volkenrecht voortvloeiende rechten en verplichtingen in het algemeen, alsmede de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië, in stede van facultatief, *uitsluitend* voor te behouden aan het Koninklijk gezag bij algemeenen maatregel van bestuur, behoudens dat voorschriften ter uitvoering van deze regelingen bij wet of bij algemeenen maatregel van bestuur overgelaten zouden kunnen worden aan ordonnantie of regeeringsverordening.

Aan het Kamerlid Rutgers van Rozenburg werd het woord verleend tot toelichting van dit voorstel. In korte woorden betoogde die afgevaardigde [1]), dat de in artikel 54 bedoelde aangelegenheden ongetwijfeld niet behoorden tot inwendige aangelegenheden, maar tot aangelegenheden, het geheele Rijk betreffende. Om die reden meenden de onderteekenaars van het amendement, dat de regeling van die onderwerpen niet door den Indischen wetgever zou mogen geschieden, doch uitsluitend bij algemeenen maatregel van bestuur.

De beslissing omtrent dit voorstel, dat in beginsel aansloot bij de in het wetsontwerp voorgestane grondslagen van wetgeving, terwijl voor eene speciale uitzondering geene ernstige redenen aanwezig waren, werd van Regeeringszijde overgelaten aan de Kamer, welke daarop het in den zin van het amendement gewijzigde artikel zonder hoofdelijke stemming aannam.

Zonder beraadslaging vond daarop hetzelfde plaats voor de artikelen 55 tot en met 63.

Vierde en volgende hoofdstukken.

Het vierde hoofdstuk van Wetsontwerp I, getiteld: „Van de begrooting en van geldleeningen" (artt. 63*a* tot en met 63*n*), kwam daarna in behandeling. Van deze voorstellen was het artikel 63*d*, waarop door de Heeren Feber c.s. een amendement was ingediend, strekkende om met betrekking tot de Indische begrootingen het amendementsrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onverkort te handhaven.

Bij het in de vorige bladzijden besproken, op 24 Februari plaats gehad hebbend onderhoud op het Departement van Kolo-

[1]) Handelingen a.v., blz. 1604.

niën met de groep-Feber c.s. bestond op dit punt bij enkele leden van die groep geringe geneigdheid tot prijsgeven van hun standpunt niettegenstaande mijne afkeuring van het door hen ontworpen amendement. Kort daarop verkregen berichten evenwel deden vermoeden, dat ook die opposanten allengs tot een ander inzicht zouden komen. Bij de openbare beraadslagingen in de Kamer vond dat vermoeden bevestiging.

De Heer Feber, het woord erlangend, verklaarde [1]), dat in het licht van de gehouden discussies en de resultaten daarvan en in het bijzonder van hetgeen bij de algemeene beschouwingen de Minister had medegedeeld over de wijze, waarop in de toekomst de Indische begrooting tot stand zou komen, de onderteekenaars van het amendement bij nadere overweging van meening waren, dat de noodzakelijkheid daarvan dermate was verzwakt, dat zij hun voorstel introkken.

De artikelen van het vierde hoofdstuk en de volgende artikelen van „ARTIKEL 1," van het Wetsontwerp I, eindigende met de bepaling, dat de wet kon worden aangehaald als: *„Indische Staatsregeling"*, verkregen daarop, evenals „ARTIKEL 1" in zijn geheel, zonder hoofdelijke stemming de goedkeuring der Kamer.

Overgangs- en slotbepalingen.

Mede was dit het geval met de Overgangsbepalingen van „ARTIKEL 2" van Wetsontwerp I en met de slotbepalingen der „ARTIKELEN 3 en 4", strekkende tot regeling van de bekendmaking en van het tijdstip van inwerkingtreding der wet, alsook met de beweegreden van het ontwerp.

Op voorstel van den Voorzitter, in verband met de omstandigheid, dat in het Wetsontwerp enkele wijzigingen waren aangebracht, werd daarop besloten de eindstemming te houden op een nader vast te stellen dag.

Wetsontwerpen II en III.

Aan de orde kwamen alsnu de mede in de Koninklijke Boodschap van 20 September 1923 begrepen Wetsontwerpen II en III; het eerste tot wijziging van de artikelen 8, 58, 67*b*, 67*c* en 71 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, het tweede tot nadere wijziging van de Indische Comptabiliteitswet.

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 1604.

De overweging, welke mij had doen besluiten, het voorstel tot herziening van de evengenoemde artikelen van het Regeeringsreglement te scheiden van dat in Wetsontwerp I tot hervorming van de Indische Staatsinrichting, was, gelijk reeds gezegd, vooreerst deze, dat het mij verkieslijk voorkwam, het lot van die beide voorstellen niet van elkander afhankelijk te stellen. Verder wilde ik voorkomen, dat men met een beroep op de opneming in het wetsontwerp van de met het algemeene doel der hervorming niet rechtstreeks verband houdende voorstellen tot wijziging van de zooeven genoemde artikelen, in de Kamer pogingen zou aanwenden, waartoe hier en daar neiging bestond, om de materie uit te breiden met andere bepalingen, voor welke rechtstreeks noch indirect in het kader der hervorming plaats was.

Wetsontwerp III behelsde de wijzigingen, welke uit hoofde van de voorstellen in Wetsontwerp I tot hervorming van de Indische Staatsinrichting in de Indische Comptabiliteitswet noodig zouden zijn.

De algemeene beraadslagingen over deze ontwerpen van wet werden geacht bereids te zijn gehouden. Wetsontwerp II, ofschoon daarin een paar onderwerpen voorkwamen, o.a. het Inlandsch gemeentewezen in Indië betreffende, die in een niet strijdensmoede Kamer gedachtenwisseling zouden hebben uitgelokt, was geheel buiten bespreking gebleven. De artikelen van beide wetsontwerpen werden wederom zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Overeenkomstig den wensch van den Voorzitter zou de eindstemming over deze twee wetsontwerpen gelijktijdig plaats vinden met die over ontwerp I.

§ 11. EINDSTEMMINGEN

De eindstemmingen werden ter vergadering van de Tweede Kamer van Vrijdag 6 Maart gehouden.

De leider der sociaal-democratische Kamerfractie, de Heer Albarda, achtte zich geroepen, aan de stemmingen eene „korte verklaring" te doen voorafgaan.

Spreker gaf daarbij te kennen [1]), dat het ingediende wetsontwerp betreffende de Indische Staatsinrichting hem en zijne politieke vrienden reeds niet had kunnen bevredigen. Verder trad

[1]) Handelingen a. v., blz. 1676.

de Heer Albarda in eene herhaling van de desiderata van hem en de zijnen, die bij de openbare behandeling niet vervuld waren. Blijkbaar als resultaat van een overleg, buiten de vergadering tusschen den Minister en een deel der Kamer gepleegd, waren voorts, verklaarde de sociaal-democratische leider, bij de openbare behandeling veranderingen aangebracht, waardoor het wetsontwerp nog minder beantwoordde aan de eischen, die spreker en zijne partijgenooten meenden te moeten stellen.

Een opmerking van den Voorzitter, te kennen gevende dat de Heer Albarda de grenzen van eene „korte verklaring" vèr en vèr overschreed, noopte dezen daarop tot besluiting van zijn epiloog met de uitspraak, dat de voorgestelde regeling der Staatsinrichting zóó ver bleef beneden hetgeen, waarop Indië recht had, dat men van zijne zijde tot het aannemen van het wetsontwerp niet mocht en niet wilde medewerken.

Het ontwerp van wet tot herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië werd daarop aangenomen met 51 tegen 19 stemmen. Tot de vóórstemmers behoorden ook de leden van den Vrijheidsbond. Tegen het wetsontwerp stemden 13 sociaal-democraten, 5 vrijzinnig-democraten en Mejuffrouw Van Dorp.

De wetsontwerpen II en III werden zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

G. Schriftelijke behandeling in en met de Eerste Kamer

Den 16den Mei 1925 werd het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer vastgesteld, waarop, na ontvangst van de Memorie van Antwoord der Regeering, op den 26sten van die maand de vaststelling van het Eindverslag der Kamer volgde.

Na de gezette behandeling, welke aan de wetsvoordracht der Regeering aan de overzijde van het Binnenhof te beurt was gevallen, viel het niet te verwachten, dat in het Verslag der Eerste Kamer nieuwe gezichtspunten van beteekenis geopend zouden worden. Inderdaad is dit ook niet het geval geweest.

§ 1. ALGEMEENE BESCHOUWINGEN

De „Algemeene beschouwingen" in den aanvang van het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer gaven, als gebruikelijk, een over-

zicht van de stemming der verschillende groepen van leden ten aanzien van de wetsvoorstellen.

Dat overzicht werd geopend met de mededeeling, dat vele leden hunne instemming betuigden met het Wetsontwerp tot herziening der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, waardoor een nieuwe schrede was gezet in de richting van vorming van een eigen machtssfeer van Indië op den grondslag van geleidelijke invoering van zelfbestuur. Verschillende van deze leden spraken de overtuiging uit, dat in die richting in de gegeven omstandigheden zoo ver was gegaan als mogelijk was. Zij waren van gevoelen, dat de Minister met groote voorzichtigheid en tact den juisten middenweg had gekozen, daarbij niet te gemoet komend aan de zoogenaamde „Leidsche richting", die verder wilde gaan, noch ook de „richting-Treub" volgend, door wien elke hervorming in de lijn van zelfbestuur onjuist werd geacht. Enkelen betreurden het niettemin, dat de Minister de gelegenheid onbenut had gelaten om in het ontwerp de afschaffing op te nemen van artikel 123 van het Regeeringsreglement, betreffende de toelating van Christen-leeraars, priesters en zendelingen.

Voor enkele andere leden ging het wetsontwerp reeds te ver. Zij zagen er in overbrenging op Indischen bodem van een Europeesche Staatsinrichting, meer bepaaldelijk betreffende het parlementaire stelsel, dat naar hun gevoelen in Europa in discrediet begon te raken.

Eenige leden juichten het toe, dat het door de Regeering ingediend ontwerp tengevolge van de daarin door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen „gedenatureerd" was; eene voorstelling van zaken, die terecht door verschillende leden bestreden werd.

Andere leden gaven te kennen matig onverschillig te staan tegenover het wetsontwerp en meer waarde te hechten aan de in uitvoering zijnde bestuursorganisatie: het totstandbrengen van Provinciale Raden en Regentschapsraden en het toekennen van zelfbestuur en autonomie aan die vertegenwoordigende lichamen, terwijl de Volksraad zich dan uitsluitend zou moeten bepalen tot die zaken, welke voor den geheelen Archipel gelden. Een groote verdienste van het Wetsontwerp was huns inziens, dat het eene verdere doorvoering van de decentralisatie niet in den weg stond.

Nog andere leden waren eveneens van meening, dat uit het

Wetsontwerp wel wat goeds zou kunnen voortvloeien. Aan de oprichting van den Volksraad had echter vooraf moeten gaan de totstandkoming van gewestelijke locale vertegenwoordigingen.

Verschillende andere leden daarentegen — wèlke, was na de gebeurtenissen in de Tweede Kamer geen punt van twijfel — konden vooral na de in die Kamer aangebrachte wijzigingen zich niet met het Wetsontwerp vereenigen. Een vaste lijn was daarin niet te bekennen. Zij achtten het vooral bedenkelijk, dat de Minister bij de mondelinge behandeling niet de leiding bleek te hebben en dat de eigenlijke behandeling van het ontwerp zich had afgespeeld buiten de Kamer, waar blijkbaar afspraken waren gemaakt, door welke de aanneming van het wetsontwerp verzekerd was [1]). Het Wetsontwerp kon noch als eene inlossing van de in November 1918 aan den Volksraad gedane belofte worden beschouwd, noch ook in overeenstemming worden geacht met geest en strekking van de Grondwetsherziening van 1922. In stede van bevrediging te schenken, zou het ontwerp den strijd toespitsen, die in de toekomst in hoofdzaak loopen zou over de regeling van het kiesrecht, de samenstelling van den Volksraad en de daaraan toe te kennen bevoegdheden. Ook uit een technisch oogpunt leverde het ontwerp weinig fraais op; het was een nieuwe lap op een oud kleed.

Aldus het veelkleurig tableau van de stemmingen in de Eerste Kamer, dat alles te zamen genomen niettemin een anderen geest ademde dan dien, met welken aan de overzijde van het Binnenhof de voorstellen waren begroet.

In de Memorie van Antwoord werden aan de vorenstaande verklaringen de noodige beschouwingen gewijd, ook wat betrof de met de eindstemming in de Tweede Kamer bezwaarlijk te rijmen voorstelling als zou het wetsontwerp eigenlijk niemand bevredigen, en de met den juisten samenhang der feiten niet te vereenigen opmerkingen omtrent, „denatureering" van het wetsontwerp door aangenomen amendementen en weifeling in de houding van de Regeering.

„Evenals in de gansche hervorming van het Indisch Staatsgebouw" — merkte de Memorie van Antwoord op — „van de

---

[1]) Ten onrechte zocht men weder in „afspraken" wat inderdaad het gevolg was geweest van de overtuiging, bij de betrokken combinatie van leden der Tweede Kamer, van de gebreken der aanvankelijk door haar ingediende amendementen.

laagste tot de hoogste organen, is ook in de onderhavige wetsvoordracht wel degelijk een vaste lijn aanwezig, die in het geheele ontwerp is doorgevoerd, al erkent de ondergeteekende gaarne, dat die lijn niet dezelfde is, als door de hier aan het woord zijnde leden zou worden begeerd."

„De ondergeteekende" — deed ik even verder volgen — „heeft geen bezwaar tegen typeering van het wetsontwerp als een nieuwe lap op een oud kleed, te meer niet, wijl hij daarin meent te mogen zien een erkenning, dat het ontwerp nieuwe beginselen invoert in het Indisch Staatsrecht."

Blijkens het Verslag der Kamer werd voorts door verschillende leden aangedrongen op een nadere uiteenzetting van het doel en de grondbeginselen van het ontwerp en op nadere preciseering van het begrip: „inwendige aangelegenheden". Ook zou men gaarne alsnog vernemen, of de Minister het gevoelen deelde van de leden, die van de zienswijze hadden blijk gegeven dat de aangebrachte wijzigingen, met betrekking tot de verhouding tusschen Kroon en Gouverneur-Generaal en met betrekking tot den Volksraad, in strijd waren met de jongste Grondwetsherziening en met de daaromtrent in Indië gekoesterde verwachtingen.

In de Memorie van Antwoord werd de meening weersproken, na al, wat over het onderwerp in de laatste jaren te doen was geweest, dat nog behoefte zou bestaan aan eene uitvoerige uiteenzetting als hierboven bedoeld, daargelaten of een dergelijke koloniaal-politieke belijdenis van eenig practisch nut zou kunnen zijn. Verwezen werd bovendien o.m. naar mijne uitvoerige rede in de Tweede Kamer van 20 Februari 1925, waarin het verschil tusschen de vigeerende en de nieuwe wet, op het stuk van bestuursvoering, wetgeving en begrooting, uitvoerig was toegelicht.

Wat aanging een nadere preciseering van het begrip „inwendige aangelegenheden" werd opnieuw door mij betoogd, op dezelfde gronden als vroeger, dat eene wettelijke preciseering van dien aard niet mogelijk en niet wenschelijk zou zijn.

§ 2. VERHOUDING TUSSCHEN KROON EN LANDVOOGD

De voorgestelde regeling der verhouding tusschen de Kroon en den Gouverneur-Generaal had, zooals het Voorloopig Ver-

slag te kennen gaf, verschillende leden tot de verklaring geleid, dat zij de in de Tweede Kamer aangebrachte wijziging toejuichten, bij welke bepaald was, dat de Gouverneur-Generaal het algemeen bestuur zou hebben uit te oefenen met inachtneming van de aanwijzingen des Konings, wat zij nuttig en noodzakelijk achtten indien men de ministerieele verantwoordelijkheid niet wenschte los te laten. Volgens deze leden bestond er materieel weinig verschil tusschen „bevelen" — zooals het amendement van den Heer Feber c.s. oorspronkelijk wenschte — en „aanwijzingen". Overigens moest huns inziens aan de wijziging niet al te veel gewicht worden gehecht. Dat de Gouverneur-Generaal de bevelen of aanwijzingen van den Koning in acht had te nemen, wilde meer zeggen, dat de Landvoogd niet uitsluitend naar eigen inzicht en volkomen zelfstandig regeert.

Vooropstellend o.m. de uitlatingen van Regeeringszijde bij de behandeling der Grondwetsherziening, konden daarentegen sommige leden moeilijk tot eene andere conclusie komen, dan dat de Grondwet bedoelde, dat aan de Nederlandsche autoriteiten alleen toekwam, in Indische bestuursaangelegenheden, de contrôle en het aangeven der algemeene richtlijnen van het bestuur. Hoe, zoo vroeg men, was daarmede te vereenigen de thans bij het ontwerp gegeven onbeperkte bevoegdheid des Konings tot het geven van „aanwijzingen"?

Bij andere leden — deelde het Verslag mede — bestond geen twijfel omtrent de strijdigheid van de bedoelde wijziging met de Grondwet. Zij wezen er op, dat het de bedoeling der Grondwetsherziening was geweest, om zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk te leggen in handen van in Indië zelf zetelende lichamen en overheden, dus wel degelijk om een zelfstandige gezagssfeer voor den Gouverneur-Generaal te scheppen. Door de aanneming van het amendement, werd de strekking der Grondwetsherziening een wassen neus. De scheiding tusschen algemeen bestuur, uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, en opperbestuur, berustend bij den Koning, had daardoor geen beteekenis meer.

De hier aan het woord zijnde leden verklaarden alsnog ten zeerste prijs te zullen stellen op een duidelijke uiteenzetting door den Minister en tevens gaarne te zullen vernemen, of de Minister, naar zijn oordeel, in de toekomst voor alle ambtelijke daden

van den Gouverneur-Generaal verantwoordelijk kan worden gesteld. Zij hadden het wenschelijk geacht, in het wetsontwerp zelf een zelfstandige gezagssfeer voor den Gouverneur-Generaal tot uitdrukking te brengen, zooals men in de bekende „Proeve" van de commissie-Oppenheim getracht had dit te doen. Met betrekking tot die „Indische sfeer" zou dan de Landvoogd zelfstandig zijn, geene bevelen van de Kroon ontvangen, en verantwoordelijkheid van den Minister jegens het Parlement voor de daden van den Gouverneur-Generaal zou in zoover worden opgeheven. Hooger toezicht zou behouden blijven door 's Konings recht tot benoeming en ontslag van den Gouverneur-Generaal. In groote lijnen zou deze dus accoord moeten gaan met den Minister en zou bij den Minister toch het laatste woord blijven, terwijl deze door de Staten-Generaal ter verantwoording zou kunnen worden geroepen over het al of niet handhaven van den Landvoogd. Aan den Koning zou bovendien het recht kunnen worden toegekend, de besluiten van den Gouverneur-Generaal te schorsen of te vernietigen. Ten slotte zou, wat de specifiek Indische aangelegenheden betrof, de Gouverneur-Generaal aan den Volksraad verantwoording kunnen afleggen; dit geschiedde „nu toch ook reeds feitelijk."

In de Memorie van Antwoord verklaarde ik het wenschelijk, aan de beantwoording der bovenstaande vragen en de weerlegging van de daarbij geopperde bezwaren een beknopte uiteenzetting te doen voorafgaan van mijn standpunt in deze veel bestreden zaak. Het duidelijkst en eenvoudigst scheen mij nog steeds toe, het in de Tweede Kamer gebruikte beeld, dat de Landvoogd volgens de nieuwe wet innam den zetel van het algemeen bestuur over Nederlandsch-Indië, terwijl de Minister, vertegenwoordigend het Opperbestuur, voor wien op dien zetel wettelijk geen plaats meer was, gedacht moest worden daarachter te zijn gesteld, toezicht houdend, preventief en repressief, op de voornemens en daden van den Landvoogd. „Een toezicht" — had ik daarop doen volgen „dat, het spreekt van zelf, als het dagelijksche feiten van ondergeschikt belang betreft, op meerderen afstand en met minder aandacht wordt uitgeoefend, maar dat in andere gevallen, wanneer het feiten van werkelijke beteekenis betreft, van nabij met de meeste aandacht zal moeten worden gevoerd en ingrijpen van den Minister zal vorderen, wanneer hij

ziet aankomen of wanneer hij geconstateerd heeft daden, waarvoor hij de verantwoordelijkheid niet meent te kunnen dragen."

Met dit beeld, met een aldus geschetste verhouding, die voor wenken van het Opperbestuur en zelfs in het uiterste geval, wanneer het conflicten betrof, voor bevelen, in den werkelijken zin van het woord, ruimte liet, achtte ik het door de Tweede Kamer aangenomen amendement op artikel 1 niet onvereenigbaar, mits de „aanwijzingen", wat trouwens op zichzelf reeds voor de hand lag, zich beperkten tot de gevallen, waarin de Mimister de daden, door den Landvoogd voorgenomen of verricht, niet met zijne verantwoordelijkheid zou kunnen dekken.

Verder zouden die aanwijzingen niet mogen gaan, op straffe van in botsing te komen met den geest van artikel 60, tweede lid, der Grondwet, waarbij de Gouverneur-Generaal verheven was tot bestuursorgaan, terwijl hij tot dusver uitsluitend als mandataris des Konings in Indië gezag uitoefende. Hieruit volgde, dat onder de nieuwe orde van zaken een ruim terrein van bestuursvoering moest overblijven, waarbinnen de Gouverneur-Generaal, die intusschen voor de geheele uitoefening van zijn ambt aan den Koning verantwoordelijk was, eigener autoriteit kon optreden. Het verheugde mij — verklaarde ik — dat deze opvatting ook in het Verslag der Kamer steun had gevonden blijkens de daar uitgesproken meening, dat zoo de Gouverneur-Generaal de bevelen of aanwijzingen des Konings in acht heeft te nemen dit niet meer wilde zeggen dan dat hij „niet uitsluitend naar eigen inzicht en volkomen zelfstandig regeert." In zoover achtte ik ook het gevoelen der daarbij aan het woord zijnde leden juist, dat aan de bedoelde aanvulling van artikel 1 niet te zeer gewicht moest worden gehecht.

Met deze uiteenzetting vertrouwde ik te hebben aangetoond, dat, onder het hierboven gesteld voorbehoud, de vraag, bij sommige leden gerezen, of in deze strijd bestond met het tweede lid van artikel 60 der Grondwet, ontkennend moest worden beantwoord.

Na het vorenstaande behoefde het — naar ik deed uitkomen — geen betoog, dat ik niet het standpunt kon deelen van de leden, die het bestaan van een zoodanige strijdigheid niet twijfelachtig hadden geheeten.

Aan het verzoek, om nog eens duidelijk mijn oordeel uiteen te zetten omtrent de nieuwe positie van den Gouverneur-Generaal en diens verhouding tot de Kroon, meende ik tevens hiermede te hebben voldaan. Voor een afbakening, tegenover elkander, van de begrippen „opperbestuur" en „algemeen bestuur", op de scherp limitatieve wijze, waarop dit in de „Proeve" was geschied, bestond in dit verband naar mijn inzien geen reden. Tegen het door de daarbij aan het woord zijnde leden voorgestaan denkbeeld, om in het wetsontwerp zelf de strekking van de Grondwet tot schepping van een zelfstandige gezagssfeer voor den Gouverneur-Generaal tot uitdrukking te brengen zooals de „Proeve" getracht had dit te doen, verzetten bovendien — naar ik betoogde — zich Grondwettelijke bezwaren. Een Indische sfeer immers, waarbinnen de Landvoogd geheel zelfstandig zou zijn, zonder dat voor wenken of aanwijzingen, in het uiterste geval voor bevelen van de Kroon ruimte zou zijn gelaten, zou bezwaarlijk vereenigbaar zijn met artikel 60, eerste lid, der Grondwet, dat aan den Koning het opperbestuur zonder eenige beperking opdraagt, dit wilde dus zeggen de contrôle op het algemeen bestuur in zijn *geheelen* omvang, en dat derhalve geen afgepaald terrein duldde, waarbinnen de Gouverneur-Generaal van die contrôle en de gevolgen daarvan vrij zou zijn. Opheffing van de verantwoordelijkheid van den Minister jegens het Parlement voor de daden van den Landvoogd zou — verklaarde ik verder — in strijd zijn met het tweede lid van hetzelfde Grondwetsartikel, dat de uitoefening van het algemeen bestuur opdraagt aan den Gouverneur-Generaal „in naam des Konings", dat wilde zeggen onder verantwoordelijkheid van den Landvoogd tegenover de Kroon. Dit toch was de juiste beteekenis van de woorden: „in naam des Konings", gelijk bij de Grondwetsherziening duidelijk in het licht was gesteld. Die verantwoordelijkheid aan de Kroon sloot uit den aard der zaak in, verantwoordelijkheid van den Minister aan het Parlement.

Ik merkte ten slotte op, dat het geen betoog behoefde, dat de vorenstaande bezwaren noch door 's Konings recht tot benoeming en ontslag van den Gouverneur-Generaal, noch door de verantwoordelijkheid van den Minister aan de Staten-Generaal voor het al of niet handhaven van den Landvoogd, noch door een recht tot schorsing of vernietiging van 's Landvoogds besluiten

of door den Landvoogd verantwoordelijk te stellen aan den Volksraad opgeheven zouden kunnen worden.

§ 3. COLLEGE VAN GEDELEGEERDEN

Het „College van Gedelegeerden" had ook in de Eerste Kamer de warme belangstelling der leden.

Verschillende hunner juichten het toe, dat de naam: „Wetgevende Raad" was prijs gegeven voor de zooeven vermelde. Die voorkeur werd o.m. gemotiveerd met de opmerking, dat de naam: „Wetgevende Raad" aanleiding had kunnen geven tot de opvatting, dat het college de bevoegdheid zou hebben „wetten uit te vaardigen" en de Volksraad daardoor op den achtergrond was geschoven. Of het college verder met vrucht zou werken, hing — zeide men — af van de personen, die daarin zitting zouden nemen. Enkele leden echter hadden bezwaar tegen het groot aantal leden en vreesden, dat de uit te brengen adviezen daaronder zouden lijden.

Verschillende andere leden hadden ernstige bedenkingen tegen het nieuwe instituut.

Die bezwaren — afkomstig als zij in groote mate waren uit dezelfde bronnen als in de Tweede Kamer het geval was geweest — vonden in het algemeen in de vorige bladzijden reeds bespreking.

De voornaamste daarvan waren:

1°. het gevaar, dat de Volksraad op den achtergrond zou worden geschoven;

2°. de mogelijkheid, dat het college op den duur zou vervreemden van den Volksraad en meer zou gaan gelijken op een Regeeringscollege dan op eene Volksvertegenwoordiging;

3°. de bedenking, dat er tweeërlei leden van den Volksraad zouden zijn, wat aanging bezoldiging, positie en aanzien;

4°. het bezwaar, dat het college niet kon worden beschouwd als het in de Grondwet genoemd vertegenwoordigend lichaam, waaraan o.m. de regeling van de inwendige aangelegenheden zou worden overgelaten.

Naar het oordeel der bedoelde leden zouden voorts de door den Minister aangevoerde voordeelen ook op andere, minder bezwarende, wijzen kunnen worden verkregen, als hoedanig weder

genoemd werden instelling van commissies van voorbereiding, beperking van het aantal ordonnanties en afdoening van minder belangrijke ordonnanties door den zoogenaamden „Java-Raad."

Indien de Minister het denkbeeld eventueel handhaafde zou men overigens het op prijs stellen wanneer hij zou willen medewerken om: 1e. van het lidmaatschap van het College van Gedelegeerden geen hoofdbetrekking te maken, maar de belooning te zoeken in den vorm van presentie- of vacatiegelden; 2e. een behoorlijke regeling te treffen van de positie der ambtenarenleden van den Volksraad; 3e. te bevorderen, dat de voornaamste ordonnanties door den Volksraad in pleno werden behandeld.

In de Memorie van Antwoord vonden de vorenstaande opmerkingen uitvoerig behandeling, in gelijken trant als dit bij de schriftelijke en de mondelinge gedachtenwisseling met de Tweede Kamer het geval was geweest.

De geopperde bedenking omtrent de numerieke samenstelling van het College van Gedelegeerden werd door mij in dezen zin beantwoord, dat inderdaad een geringere talsterkte op zichzelf beschouwd wellicht ten goede zou komen aan de werking van het orgaan. Men had echter in een land als Indië en een maatschappij als de Indische in beduidende mate rekening te houden met onvoltalligheid van het college. Bovendien zou de bedoeling van de Regeering, om in de samenstelling van het College van Gedelegeerden in staatkundigen zin als het ware een spiegelbeeld, op verkleinde schaal, weergegeven te zien van de samenstelling van den Volksraad zelven, al minder tot haar recht kunnen komen naarmate de onderlinge verhouding in getalsterkte ongunstiger werd en daarmede de mogelijkheid afnam, voor kleinere groepen in den Volksraad, om in genoemd college vertegenwoordiging te krijgen.

Met betrekking tot de van andere zijden in het Kamerverslag geconstateerde bezwaren, werd vooreerst o.m. opgemerkt, dat een werkelijk aannemelijke voorstelling van de wijze, waarop een zoodanig orgaan, uit en door den Volksraad gekozen en wat aanging den omvang van zijne wetgevende bevoegdheid geheel van den Volksraad afhankelijk, dezen raad op zijde zou kunnen schuiven en zelfs in de plaats daarvan zou kunnen treden, voor zoover mij bekend nog niet gegeven was. Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer was voor die bedenking steun gezocht

in de feitelijke verhouding van het College van Gedeputeerden in de Nederlandsche provincie ten aanzien van de Provinciale Staten. Men verloor daarbij uit het oog, dat de Gedeputeerden in Nederland hunne vooraanstaande positie in het provinciaal bestuur ontleenen aan de uitgebreide rechten en daarmede aan de ruime zelfstandigheid, hun *wettelijk* toegekend, waarvan in deze geen sprake was. De Volksraad zou door gemis van belangstelling of uit anderen hoofde zichzelf op den achtergrond kunnen schuiven, maar niet door het College van Gedelegeerden op den achtergrond geschoven kunnen worden.

Ook de mogelijkheid, dat dit College van den Volksraad vervreemden zou in het vierjarig tijdvak van zijne werkzaamheid werd door mij in twijfel getrokken. Wat toch dat orgaan in zijn optreden ook zou vertoonen, zeker niet het karakter van een „Regeeringscollege", als in tegenstelling met een „Volksvertegenwoordiging" werd gevreesd; niet het karakter van een ambtelijk orgaan. Oorsprong noch samenstelling eigenden zich daartoe en wat aanging het gevaar van vervreemding lag de krachtigste waarborg daartegen alleen reeds in de omstandigheid, dat de leden telkens weder voor langeren en voor korteren duur plaats zouden nemen in den Volksraad in pleno en in diens arbeid op begrootings- en wetgevend gebied zouden deelen, terwijl steeds dezelfde leiding beide organen zou omvatten.

Ook de derde bedenking: scheiding in tweeërlei leden werd door dezelfde omstandigheid uitgesloten. Aanzien en maatschappelijke positie zouden bovendien, evenals in de elders bestaande vertegenwoordigende lichamen, hoofdzakelijk afhankelijk zijn van persoonlijke hoedanigheden. Zooals reeds te kennen was gegeven, zou ook eene remuneratie op verschillenden grondslag feitelijk door mij niet worden bedoeld, om welke reden de aanvankelijk gebezigde uitdrukking: „inkomsten" der Gedelegeerden door de meer algemeene aanduiding: „tegemoetkoming" vervangen was.

Voor de tegenwerping eindelijk, dat het College niet te beschouwen zou zijn als het in de Grondwet genoemd vertegenwoordigend lichaam of orgaan, zou — naar ik opmerkte — eveneens weder te pleiten zijn wanneer in de economie der wet het College van Gedelegeerden een zelfstandige plaats innam naast den Volksraad; niet nu het hier eenvoudig gold een wettelijke delegatie uit en door den Volksraad.

Dat intusschen het bewustzijn van het bestaan der noodzakelijkheid, om door een instituut als het onderwerpelijke het vraagstuk der overbrenging van den Volksraad in de nieuwe staatsrechtelijke verhouding tot een aannemelijke oplossing te brengen, ook bij de daartegen in oppositie getreden leden geenszins ontbrak, bleek — zooals ik in de Memorie van Antwoord deed uitkomen — uit de omstandigheid, dat ook zij zich gedwongen hadden gevoeld tot het zoeken naar eene oplossing. Wat evenwel in den vorm van commissies van voorbereiding enz. ook nu weder was geproduceerd, zou — naar ik met herhaling van de in de Tweede Kamer aangevoerde weerleggingen andermaal uitvoerig in het licht stelde — hoe nuttig en doelmatig het in zekere opzichten op zichzelf zou kunnen zijn, allerminst de verwachting wettigen, dat het langs dien weg mogelijk zou wezen, den Volksraad zonder een College van Gedelegeerden behoorlijk te doen functionneeren.

Ten slotte in een beantwoording tredend van den uitgesproken wensch, dat bij handhaving van het denkbeeld van een zoodanig college de Minister tot verwezenlijking van het drietal hierboven vermelde punten zou medewerken, werd nog het volgende door mij te kennen gegeven. Zooals in het Verslag der Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer was medegedeeld, moest de beslissing omtrent de wijze van schadeloosstelling der leden van het College van Gedelegeerden naar mijn inzien, als zijnde een aangelegenheid van inwendigen aard, aan den Indischen Wetgever worden overgelaten. Niettemin herhaalde ik de verzekering, dat om verschillende redenen, ook omdat in de lijn van het stelsel op den duur naar eene geleidelijke terzijdestelling van dat College uit het wetgevend apparaat te streven zou zijn, mijnerzijds de richting zou worden voorgestaan, om ook in de wijze van schadeloosstelling principieele tegenstellingen zooveel mogelijk te voorkomen. Gaarne ook zou door mij worden medegewerkt tot eene behoorlijke regeling van de positie der ambtenaren-leden van den Volksraad, voor zoover op dit punt bijzondere voorzieningen noodig zouden blijken. Het derde punt: behandeling van de voornaamste ontwerp-ordonnanties in den Volksraad in pleno, lag, gelijk reeds vaak uitdrukkelijk was verklaard, zoo geheel in de bedoeling der Regeering, dat deze in het algemeen ook tot bevordering van die gedragslijn niet anders dan bereid zou kunnen zijn.

§ 4. SAMENSTELLING VAN DEN VOLKSRAAD

Blijkens het Verslag achtten verschillende leden de in de Tweede Kamer in de samenstelling van den Volksraad aangebrachte wijziging eene verbetering. Enkele leden waren van meening, dat de samenstelling niet de hoofdzaak was en dat het van veel meer belang was, welke bevoegdheden aan den Volksraad werden toegekend. Volgens deze leden was het niet zoo zeker, dat de Nederlandsche leden van den Volksraad in de eerste plaats en vóór alles de Nederlandsche belangen en de inheemsche leden de belangen van die bevolkingsgroep zouden behartigen; ook het omgekeerde was zeer goed mogelijk. De bepaling, dat een zeker aantal Nederlandsche onderdanen en een zeker aantal inheemsche onderdanen in den Volksraad zitting zouden nemen, achtten zij niet gelukkig, omdat het „overheerschers-idee" daarmede gehandhaafd bleef. Overigens konden ook zij zich vereenigen met de aangebrachte wijziging en deden zij daarbij een beroep op de toelichting van het anti-revolutionnair Program van actie.

Verscheidene andere leden daarentegen konden met die wijziging geen vrede hebben en betreurden het in hooge mate, dat de Minister bij de openbare behandeling van het wetsontwerp vrijwel zou hebben nagelaten — naar hunne voorstelling van zaken — het betreffende amendement te bestrijden, niettegenstaande, ook naar diens eigen uitlatingen, de wijziging in strijd was met de bedoeling der Grondwetsherziening. Bovendien was zij geheel in strijd ook met het kiesrechtschema, dat in den Volksraad was behandeld en goedgekeurd. De wijziging zou dus ook niet nalaten een slechten indruk te maken op breede groepen van de Indische samenleving; zij deed wederom blijken, hoe nog steeds de belangen van de inheemsche bevolking ondergeschikt waren aan die van het Nederlandsche element, van het Nederlandsche kapitaal. Van andere zijde werd de juistheid van deze gevolgtrekkingen in elk opzicht betwist.

In de Memorie van Antwoord noemde ik de teleurstelling verklaarbaar, welke bij de vorenbedoelde leden was verwekt. Minder verklaarbaar, voegde ik daaraan toe, achtte ik de voorstelling als zou de Minister vrijwel hebben nagelaten, bij de ter zake gevoerde gedachtenwisseling het amendement te bestrijden. In-

tegendeel was op de meest stellige wijze te kennen gegeven, dat de ter ondersteuning van het voorstel aangevoerde argumenten — in welk opzicht ook daarvoor te pleiten mocht zijn — voor de Regeering geenszins van zoodanig gewicht waren, dat Zij daarin aanleiding zou kunnen vinden om in eenig opzicht op Haar voorstel terug te komen. Ten volle — had de Minister verklaard — handhaafde de Regeering dat voorstel.

Een andere zaak — merkte ik op — was het, of, toen zonder verdere bestrijding van welke zijde ook, het amendement met groote meerderheid van stemmen was aangenomen, de Regeering in dat votum van de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging een reden had moeten zien, om aan de verdere totstandbrenging der herziening van de Indische Staatsinrichting Haar medewerking te onthouden. Hoezeer nu — luidde mijn oordeel — ook ik voor mij nog steeds de zienswijze toegedaan was, dat in het algemeen vermindering van den invloed van het inheemsche element in den Volksraad niet in de lijn lag van de jongste Grondwetsherziening, was het evenzeer mijne overtuiging, dat — de beteekenis in aanmerking nemend van de onderhavige voorstellen, in hun geheel beschouwd, voor de staatkundige ontwikkeling van Indië — mijn antwoord op de evenvermelde vraag, zooals zich die voor mij opdeed, ondanks de gevallen beslissing niet anders dan *ontkennend* had mogen luiden.

Een punt van gewicht — verklaarde ik — was bij dat besluit voor mij nog geweest, dat alleen het aantal door den Gouverneur-Generaal uit de inheemsche bevolking te benoemen leden, niet de getalsterkte van het door die bevolking te verkiezen element verzwakking zou ondergaan. Voorts viel het niet te ontkennen, dat met de aangebrachte wijziging de bedenking was weggenomen, dat bij de oorspronkelijke verhoudingen in twijfelachtige gevallen het woord ten slotte zou zijn geweest aan het zeker wel het minst daarvoor in aanmerking komend element der uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders en zelfs, door den onderlingen samenhang der verhoudingsgetallen, aan iederen vertegenwoordiger van dat element op zich zelven. Wat aanging de zienswijze der leden, die in dien zin zich hadden uitgesproken, moest ik tevens erkennen, dat niet onder alle omstandigheden waarborgen bestonden voor de onderstelling, dat de Nederlandsche leden van den Volksraad in de eerste plaats en vóór alles

Nederlandsche belangen en de inheemsche leden de belangen van de inheemsche bevolking zouden voorstaan. Integendeel had de ondervinding herhaaldelijk blijk gegeven van het bestaan aan beide zijden van eene ruimere opvatting van zaken en van meerdere objectiviteit.

Waar men ten slotte het noodig had geoordeeld, op de toelichting van het anti-revolutionnair Program van Actie te wijzen, in het bijzonder ten betooge, dat in de gegeven omstandigheden in het belang ook van Indië groote omzichtigheid noodig was ten opzichte van alles, wat den politieken band tusschen Indië en Nederland zou verslappen, deed ik andermaal uitkomen, dat bij het ontwerpen der voorstellen tot herziening van de Indische Staatsinrichting datzelfde beginsel van geleidelijke ontwikkeling der staatkundige zelfstandigheid van Indië in het algemeen Nederlandsch Staatsverband grondgedachte was geweest.

§ 5. KIESRECHT

De wijze, waarop het kiesrecht was geregeld, kon verschillende leden geenszins bevredigen. Het recht was zeer beperkt en beperkter dan met het oog op het ontwikkelingspeil van de bevolking noodzakelijk was. In de eerste plaats moest de scheiding van de kiezerskorpsen, waar die tot nog toe één waren, als een ernstige stap achteruit worden beschouwd. Daardoor zouden de tegenstellingen tusschen de verschillende rassen worden verscherpt. In stede van te streven naar associatie, zou een scherpe scheiding van belangen worden gemaakt. Deze leden achtten het niet gewenscht, in den Volksraad vertegenwoordigers van bepaalde bevolkingsgroepen te verkiezen; daarin behoorden vertegenwoordigers van het geheele volk te worden gekozen. Zoowel de bekende Herzieningscommissie als de Kiesrechtcommissie hadden ook een ander standpunt ingenomen en waren van één niet gescheiden kiezerskorps uitgegaan. Trouwens die scheiding ging eveneens in tegen de sinds lang door de Regeering voorgestane unificatiegedachte en naar de bedoelde leden meenden, was de Minister tot voor betrekkelijk korten tijd ook een tegenstander geweest van scheiding der kiezerskorpsen. Gaarne zou men vernemen, op welke gronden de Minister van standpunt was veranderd en in dit opzicht eenige toenadering tot het stelsel-Ritsema van Eck vertoonde.

Een ander groot bezwaar van de regeling van het kiesrecht was het voor die leden, dat de inheemsche leden van den Volksraad — in tegenstelling met andere bevolkingsgroepen — niet door één kiezerskorps werden gekozen, waardoor verdeeldheid in de hand zou worden gewerkt. Blijkbaar had hier de federalistische gedachte het gewonnen van de unitarische, waarvan de Minister toch een voorstander was. Ten slotte kleefden aan het getrapt kiesrecht allerlei groote, overbekende nadeelen en de hier aan het woord zijnde leden betreurden het, dat geen poging was gedaan om, waar en voor zoover dit mogelijk was, direct (niet: algemeen) kiesrecht in te voeren. De Herzieningscommissie had dit wel degelijk mogelijk geacht.

Men gaf daarom den Minister in overweging, de geheele kiesrechtregeling te herzien. Mocht zij echter gehandhaafd blijven, dan verzochten de hier aan het woord zijnde leden eene zoo spoedig mogelijke totstandkoming van de provinciale- en de regentschapsraden. Een herziening van het kiesrecht voor de gemeenteraden, met invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, was eveneens hoogst gewenscht.

Bij mijne beantwoording bestreed ik in de eerste plaats de opvatting als zou men, zich plaatsend op den bodem der Indische realiteit, recht hebben te verklaren, dat voor het huidig tijdsgewricht en voor de naaste toekomst het ontworpen kiesrecht niet voldoen zou aan de bedoeling der jongste Grondwetsherziening, om aan de in Nederlandsch-Indië gevestigde bevolking een zoo groot mogelijken invloed op en een zoo groot mogelijk aandeel in de samenstelling der vertegenwoordigende lichamen toe te kennen.

De bezwaren van de daarbij aan het woord zijnde leden bleken, zooals in de Memorie van Antwoord werd opgemerkt, in de eerste plaats zich te richten tegen de splitsing van het kiezerskorps in drie hoofdgroepen: Nederlanders, inheemsche onderdanen-niet Nederlanders en uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders, welke splitsing door hen als een ernstige stap achteruit werd beschouwd.

Ik wees er op, hoe ik bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer reeds had doen uitkomen, dat het m.i. juist een van de verdiensten was van de voorgestelde regeling, dat zij met het op dit punt bestaande brak. Zeer terecht

— had ik o.m. betoogd — was de Indische Regeering bij het ontwerpen van de nieuwe kiesrechtregeling uitgegaan van de praemisse, dat kiesrecht geen op zichzelf staand recht is, te regelen naar doctrinaire grondslagen, maar een hulpmiddel tot juiste vertegenwoordiging. Juiste vertegenwoordiging nu van de verschillende bevolkingsgroepen was bij de bestaande toestanden en verhoudingen in Indië slechts te benaderen door splitsing van het kiezerscorps.

Dat daarbij de tegenstellingen tusschen de verschillende rassen (beter: nationaliteiten) zou worden verscherpt, meende ik te moeten betwisten. In den Volksraad, waar dezelfde objectie was aangevoerd, werd zij door den Regeeringsgemachtigde voor Algemeene Zaken, in aansluiting aan de betoogen van de Heeren Engelenberg en Bergmeyer, treffend weerlegd met de woorden [1]: „Dergelijke diep ingrijpende verschillen, als waarvan hier sprake is, laten zich niet negeeren, zij worden niet scherper door ze te erkennen; integendeel, de historie leert, dat zij pas worden toegespitst wanneer ze kunstmatig worden onderdrukt." Wat aanging het in het Voorloopig Verslag in dit verband mede ter sprake gebrachte streven naar associatie, meende ik te kunnen volstaan met te verwijzen naar mijne in de Tweede Kamer uitgesproken opmerking [2], dat de associatie een aanvang moest nemen bij de besprekingen in den Volksraad, doch de keuze van de personen geheel zuiver en onvertroebeld moest blijven. Juist was het, dat zoowel de Herzieningscommissie als de Kiesrechtcommissie van één ongesplitst kiezerscorps waren uitgegaan, maar evenzeer was het juist wat de evenbedoelde Regeeringsgemachtigde op 16 Juli 1923 in den Volksraad had gezegd: „Zoolang men zocht en nadacht over één kiesrechtregeling voor den Volksraad, voor geheel Indië, kwam men geen stap verder en bleef het vraagstuk onoplosbaar."

In strijd met de unificatiegedachte, die een geheel ander terrein bestreek, was, naar ik verklaarde, splitsing van het kiezerskorps geenszins. Voorts was ik er mij niet van bewust, mij ooit principieel tegen splitsing van het kiezerscorps voor den Volksraad te hebben uitgesproken. Van verandering van standpunt mijnerzijds was hier evenmin sprake als van toenadering tot het stelsel-Ritsema van Eck.

---

[1] Handelingen Volksraad, Eerste Gewone Zitting 1923, blz. 1005.
[2] Handelingen Tweede Kamer 1925, blz. 1523.

De splitsing van de hoofdgroep, die der inheemsche onderdanen-niet Nederlanders, door invoering van kiesdistricten voor de verkiezing van Inlandsche Volksraadsleden, berustte op dezelfde overwegingen. De groote verschillen in die groep maakten verdere splitsing noodzakelijk wanneer men een werkelijk representatieve vertegenwoordiging in den Volksraad wilde bereiken. Javanen, Soendaneezen, Menangkabauers, Bataks, Menadoneezen, Amboineezen enz. vormden alle eigen eenheden, die door zelf gekozen vertrouwensmannen uit eigen kring in den Volksraad vertegenwoordigd behoorden te worden. Het beroep op de federalistische gedachte was even weinig gelukkig als dat op de unificatiegedachte.

In de nadeelen van het getrapt kiesrecht, welke intusschen door mij niet zoo overwegend werden geacht, zou, naar ik zeide, moeten worden berust, waar aan directe verkiezingen voor den Volksraad in de eerste tijden niet te denken viel. Hetgeen de Herzieningscommissie in die richting had aanbevolen, was naar mijn gevoelen onaannemelijk, al ware het slechts om de geheel ongemotiveerde bevoorrechting van alfabeten en speciaal van personen, die de Nederlandsche taal lazen en schreven, waarover door de Kiesrechtcommissie terecht de staf was gebroken.

In verband met een en ander verklaarde ik geene toezegging te kunnen doen nopens een spoedige wijziging der thans voorgedragen kiesrechtregeling, al wilde ik allerminst daarmede zeggen, dat met die regeling op dit gebied voor Indië het laatste woord gesproken zou zijn. Voor het oogenblik evenwel en voor de naaste toekomst gaf de ontworpen regeling aan Indië wat het behoefde.

Wat verder betrof eene zoo spoedig mogelijke totstandkoming van de provinciale en regentschapsraden, was gedaan wat in mijn vermogen lag, zooals ik nog met een enkel woord uiteenzette.

§ 6. BEGROOTING

Het daaropvolgende onderwerp van beschouwing in het Verslag der Kamer was de vaststelling van de Indische begrooting. Met de voorgestelde nieuwe wijze van vaststelling konden enkele leden zich niet vereenigen. Zij hadden gewezen op het eigenaardige van het geval, dat de Eerste Kamer meer macht zou ver-

krijgen, de Tweede Kamer daarentegen minder macht, doordat deze laatste voortaan het recht van amendement zou missen ten aanzien van de afdeelingen der begrooting, waaromtrent overeenstemming tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad was bereikt. Bij verwerping van eene begrootingsafdeeling door de Tweede Kamer zou die afdeeling — naar zij zeiden — weder naar Indië moeten worden teruggezonden, om daar opnieuw te worden vastgesteld. Dit zou ook het geval zijn indien de Minister het niet eens was met den Gouverneur-Generaal en den Volksraad. Om de nietigste quaesties konden dan conflicten ontstaan, terwijl de practijk had geleerd, dat de Tweede Kamer in den loop der jaren slechts hoogst zelden wijzigingen in de Indische begrooting had aangebracht. Daarom gaven deze leden de voorkeur aan de oude wijze van vaststelling.

Andere leden konden zich niet bij die zienswijze aansluiten en meenden, dat de Regeering nog verder had moeten gaan en had moeten bepalen, dat ten aanzien van afdeelingen, waaromtrent overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad was bereikt, de goedkeuring bij de wet achterwege behoorde te blijven.

De Memorie van Antwoord toonde aan, dat in den gedachtengang der Grondwetsherziening verdeeling van de Indische begrooting in afdeelingen, elk niet meer dan één departement van algemeen bestuur betreffend, in plaats van in hoofdstukken, die ieder voor zich het gansche veld der staatswerkzaamheid bestrijken, voor de hand lag. Die afdeelingen moesten niet alleen in den Volksraad, maar ook in de Staten-Generaal tot onderwerp van eene afzonderlijke beslissing worden gemaakt, waardoor ook de invloed van eventueele conflicten tot kleinere proportiën werd teruggebracht. Ongetwijfeld werd op die wijze de zeggenschap der Eerste Kamer in zake de Indische begrooting eenigszins grooter dan in het bestaande stelsel, waarbij dat Staatslichaam zich slechts hoofdstuksgewijze kon uitspreken, maar een overwegend bezwaar verklaarde ik in deze onvermijdelijke consequentie van het nieuwe stelsel niet te kunnen zien.

Wat aanging het recht van amendement der Tweede Kamer, wees ik er op, hoe in dit lichaam uitvoerig door mij was uiteengezet, welke beteekenis aan de voorgedragen regeling omtrent dit punt was te hechten. Die regeling had ten doel, niet om het

recht van amendement te ontnemen, doch om de uitoefening daarvan te leiden langs den omweg van niet-goedkeuring van de betrokken begrootingsafdeeling, met daaropvolgende vaststelling van die afdeeling bij de wet.

De voorstelling voorts, als zou eene begrootingsafdeeling bij verwerping door de Tweede Kamer naar Indië moeten worden teruggezonden en dit ook wanneer de Minister het niet eens was met den Gouverneur-Generaal en den Volksraad, moest op een misverstand berusten. Ingeval van verwerping door de Tweede Kamer van een wetsontwerp tot goedkeuring van een begrootingsafdeeling zou deze eenvoudig nader bij de wet vastgesteld worden en was de Minister het niet eens met den Landvoogd en den Volksraad, dan volgde indiening van een wetsontwerp tot niet-goedkeuring van de afdeeling en zou het van den verderen loop van zaken afhangen, of die afdeeling niettemin tot stand zou komen conform het inzicht van die autoriteiten dan wel langs den weg van artikel 63*i* van het Wetsontwerp. Van terugzending naar Indië kon in geen geval sprake zijn.

Het argument, dat om de nietigste quaesties conflicten zouden kunnen ontstaan, werd weinig aannemelijk geacht, Was men zich van geest en bedoeling der nieuwe regeling bewust, dan mocht integendeel worden vertrouwd, dat alleen in gevallen van strikte onvermijdelijkheid vrijheid zou worden gevonden voor een voorstel der Regeering tot niet-goedkeuring van een in Indië vastgesteld begrootingsbesluit dan wel voor eene beslissing van een der takken van de Staten-Generaal tot verwerping van een voorstel tot goedkeuring van zoodanig besluit.

Verder te gaan met de nieuwe regeling, zooals andere leden zouden wenschen, achtte ik niet mogelijk. Ook ten aanzien hiervan werd in de Memorie van Antwoord verwezen naar het Verslag van de Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer, waarin, naar ik mij vleide, duidelijk in het licht was gesteld, dat aan de Staten-Generaal een „daadwerkelijk toezicht" op de totstandkoming van de Indische begrooting behoorde te zijn voorbehouden. Het lag in de rede, dat aan dat vereischte zou worden te kort gedaan, indien de in Indië vastgestelde afdeelingen aan de beoordeeling door genoemd Staatslichaam werden onttrokken.

§ 7. RAAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË

Het laatste onderdeel van Wetsontwerp I, dat in het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer bespreking vond, was de Raad van Nederlandsch-Indië.

Verschillende leden betreurden het, dat dit college niet werd herzien in den geest van het rapport der Indische Herzieningscommissie en van de meergenoemde „Proeve van eene Staatsregeling voor Nederlandsch-Indië", waarbij de tegenwoordige Directeuren van de Departementen van Algemeen Bestuur de leden van dien Raad zouden vormen. Door de instelling van den Volksraad waren die Directeuren op den voorgrond getreden, wat thans nog meer zich zou voordoen. Daarentegen was de Raad van Indië op den achtergrond getreden en dit zou nog meer het geval zijn door deze herziening, waarbij de wetgevende bevoegdheid van den Raad zou komen te vervallen. Naar het oordeel van die leden bestond aan een Raad van Indië in den bestaanden vorm geen behoefte. De departementshoofden zouden, bij eene behoorlijke uitrusting en organisatie van de departementen, wel degelijk ook tijd kunnen vinden voor het thans door den Raad van Indië verrichte werk. Waarop voorts de meening van den Minister berustte, dat bij het verdwijnen van dien Raad, in zijn tegenwoordigen vorm, de Algemeene Secretarie meer macht zou verkrijgen, behoefde eenige nadere toelichting.

De hier aan het woord zijnde leden meenden te weten, dat eene constructie, als door hen voorgestaan, in Britsch-Indië bestond en zeer goed werkte. Zij vroegen zich af, waarom een zoodanige bestuursinrichting ook in Nederlandsch-Indië niet zou kunnen bestaan.

De vorenstaande beschouwingen vonden bij verschillende andere leden tegenspraak.

De Memorie van Antwoord wees er op, dat in het Verslag der Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer reeds was aangetoond, dat en waarom opdracht van het algemeen bestuur aan den Gouverneur-Generaal, gezamenlijk met de tot departementshoofden gemaakte leden van den Raad van Indië, gelijk in het ontwerp der Indische Herzieningscommissie en, zij het in andere bewoordingen, ook in de „Proeve" werd voorgesteld, in strijd zou zijn met de bepaling van artikel 60, tweede lid, der

Grondwet, welke het algemeen bestuur uitdrukkelijk opdraagt aan den Gouverneur-Generaal.

Afschaffing van den Raad van Indië, zeide ik verder in die Memorie, achtte ik, zooals ik reeds meermalen had verklaard, verwerpelijk. Toegegeven kon worden, dat door de instelling van den Volksraad de positie der Directeuren aan gewicht gewonnen en die van den Raad van Indië verloren had, wat door de verwezenlijking der onderhavige voorstellen in nog meerdere mate het geval zou worden. Wie echter geen vreemdeling was in de Indische administratie en den gang der Regeeringsmachine aldaar van nabij had kunnen volgen, wist, dat in bestuurszaken de adviezen van den Raad van Indië, al bleek daarvan niet naar buiten, van groot gewicht waren en bezwaarlijk gemist zouden kunnen worden. Of dit een gevolg was van het feit, dat de Directeuren voor het meerendeel specialiteiten zijn, ieder bepaaldelijk binnen den kring van zijn departement, kon worden daargelaten, maar een feit was het, dat de Gouverneur-Generaal behoefte had aan een naast die departementen staand adviseerend lichaam.

Het gevolg van afschaffing van den Raad van Indië zou zijn, zooals ik opnieuw in het licht stelde, dat de Algemeene Secretarie als adviseur van den Landvoogd al meer de plaats van dien Raad zou innemen en als zoodanig een machtspositie tegenover de Directeuren zou verwerven buiten alle verhouding tot de in de ambtelijke hiërarchie haar toekomende plaats en de mate harer practische ervaring. Welke bevoegdheden men ook aan de departementschefs zou toekennen en hoe ook de door hen beheerde departementen zouden worden toegerust en georganiseerd, de leemte, veroorzaakt door het wegvallen van den Raad van Indië, zou daardoor niet worden aangevuld.

Gelijk opgemerkt, was door de Grondwet deelneming van anderen aan het bestuur, in den zin als door de daarbij aan het woord zijnde leden voorgestaan, uitgesloten. Het zou, zeide ik, ook daarom nutteloos werk zijn na te gaan, in hoever in Britsch-Indië bestaande, van de Nederlandsch-Indische bestuursbeginselen afwijkende en naar andere tradities en andere eischen tot ontwikkeling gekomen constructies in de practijk hadden voldaan.

§ 8. SLOTWOORD

De leden, die op een aantal onderdeelen van het onderhavig wetsontwerp critiek hadden uitgeoefend, verklaarden ten slotte in het Kamerverslag, dat zij, ten einde niet in al te veel herhalingen te treden van hetgeen elders betoogd was, verschillende andere belangrijke aangelegenheden verder onbesproken zouden laten. Zij wenschten slechts op te merken, dat ook uit die quaesties bleek, hoe aan den Volksraad in wezen slechts weinig bevoegdheden van werkelijk eenige beteekenis zouden worden toegekend en hoezeer Indië weinig of geen reden had dankbaar te zijn voor dit, als zoodanig aangeboden, „kostbare geschenk."

In de Memorie van Antwoord luidde het slotwoord op deze eindbeschouwing aldus, dat, waar de daarbij aan het woord zijnde leden zich niet in een herhaling wenschten te begeven van hetgeen verder nog elders was betoogd met betrekking tot de door hen bedoelde onderwerpen, ook ik bezwaarlijk mij geroepen zou kunnen achten, nogmaals in het licht te stellen wat tegen die critiek viel op te merken. Allerminst echter, zeide ik, ware de conclusie te beamen, dat aan den Volksraad in wezen slechts weinig bevoegdheden van werkelijk eenige beteekenis zouden worden toegekend en dat Indië weinig of geen reden zou hebben, om de thans aan de beslissing der Kamer onderworpen voorzieningen met waardeering te ontvangen. Integendeel verklaarde ik mij overtuigd, dat de toekomst hen in het gelijk zou stellen, die in de onderwerpelijke hervorming een belangrijken mijlpaal zagen op den langen weg van Indië's ontwikkeling.

H. Openbare behandeling der wetsontwerpen in de Eerste Kamer

De openbare behandeling in de Eerste Kamer vond plaats op 10 en 11 Juni 1925.

De Muralt. Eerste spreker was het liberale Kamerlid Jhr. de Muralt, wiens rede [1]) voor een groot deel zich op algemeen politiek terrein bewoog en in zoover hier geene vermelding vereischt.

---

[1]) Handelingen Eerste Kamer 1924–1925, blz. 925–928.

Wat de beschouwingen van dien afgevaardigde omtrent de onderhavige voorstellen zelve betreft, valt in de eerste plaats de aandacht op diens opmerkingen nopens de verwachtingen, welke het optreden van den Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum in het jaar 1918 hadden gewekt. Verwacht werd in die dagen een nieuwe Staatsinrichting, die heel wat verder zou gaan in het verleenen van autonomie aan Indië dan thans was voorgesteld. Velen — zeide spreker — hadden zelfs gedacht, dat die Staatsinrichting, zij het niet in de naaste dan toch in een verdere toekomst, zou moeten leiden tot onafhankelijkheid. De „uitnemende" amendeering in de Tweede Kamer had het thans voor spreker mogelijk gemaakt, dat velen met hem hun stem vermoedelijk aan het wetsontwerp zouden kunnen geven. Het ontwerp voor de herziening van het Regeeringsreglement, zooals het oorspronkelijk in de Tweede Kamer was ingediend, zou voor hem onaannemelijk zijn geweest voornamelijk om de interpretatiën van de onderdeelen daarvan, gegeven door de vrijzinnig-democraten en de socialisten in periodieken enz., vóór en tijdens de behandeling in die Kamer.

Het aanvankelijke ontwerp zette, naar het inzien van den Heer De Muralt, beslist een schrede op den weg: Indië los van Holland. Dit kwam voornamelijk aan den dag in de eerste plaats in de regeling of, wilde men dit liever, in de niet-regeling van de verhouding tusschen Kroon en Gouverneur-Generaal en in de samenstelling van den nieuwen Volksraad. Als Tweede Kamerlid had spreker de Grondwetsherziening van 1922 meegemaakt en hij gaf toe, dat de herziening van artikel 60 de bedoeling had, dat in tal van aangelegenheden Indië moest beslissen en Holland er buiten moest worden gehouden, maar steeds was beoogd om aan Indië alleen te geven wat meer zelfstandigheid, nooit echter, zooals anderen beweerden, om een werkelijke onafhankelijkheid van Indië te bevorderen. Nooit was het de bedoeling geweest, dat bijv. bij de uitoefening van het algemeen bestuur en bij de regeling van alle inwendige aangelegenheden de Gouverneur-Generaal geheel los zou komen te staan van Holland.

Nu wist spreker wel, dat de Minister ook op dit standpunt stond, al verloor hij dit wat uit het oog (?) bij de opmaking van zijn eerste ontwerp, waardoor de band tusschen Indië en Holland veel te los kwam te staan. De invoering van onafhankelijkheid kwam

om het hoekje van de deur kijken. Nu was die regeling goed en kon uit dien hoofde althans tegen het wetsontwerp geen tegenstand worden gevoerd. Het had spreker niet verwonderd, dat in de Tweede Kamer een amendement was ingediend, om den Gouverneur-Generaal voor te schrijven, dat hij zich zou hebben te gedragen naar de bevelen van de Kroon. Later was het woord: „bevelen" gewijzigd in: „aanwijzingen", wat naar sprekers meening geen verzachting inhield. De zaak kwam nu hierop neer, dat wanneer de Gouverneur-Generaal de inzichten van de Kroon in belangrijke zaken niet deelde, de Kroon hem kon dwingen Hare inzichten als richtsnoer te nemen. Dit was spreker voldoende.

Een tweede belangrijke wijziging was die betreffende de samenstelling van den Volksraad. Zonder die wijziging zou het wetsontwerp ook voor hem onaannemelijk zijn geweest. Het beteekende, zij het in mindere mate, ook (?) een schrede in de richting „Indië los van Holland." Spreker was het niet eens met de zienswijze, dat een Volksraad, bestaande in meerderheid uit Nederlanders, in strijd zou zijn met de herziene Grondwet.

Minder sympathiek ook stond de Heer De Muralt tegenover de instelling van het college van Gedelegeerden. De fout bleef bestaan, dat dit lichaam gevaar zou loopen te gaan bestaan uit beroepspolitici. Als noodmaatregel kon spreker zich echter wel daarmede vereenigen. Het speet hem intusschen, dat de Minister niet in de Tweede Kamer zijne medewerking had toegezegd tot een proef, om het aantal ordonnantiën te verminderen. De Volksraad moest „de groote beginselen en lijnen" vastleggen in „wetten", doch de uitwerking overlaten aan „algemeene maatregelen van bestuur."

Er waren tegenstanders van het wetsontwerp, die de vraag hadden gesteld of het wel goed was geweest den Volksraad in te stellen. Spreker behoorde niet daartoe. Waar er een centrale Regeering was voor geheel Indië, mocht een college — zonder wetgevende macht — niet ontbreken, waar die centrale Regeering zich kon verantwoorden en ter verantwoording kon worden geroepen.

De invoering van de bestuurshervorming was tot zekere hoogte afhankelijk van de instelling van den Volksraad. Theoretisch zou het zeker beter zijn geweest om de autonomie van onder op

te brengen, met als sluitstuk de invoering van den Volksraad. Historisch was dit echter niet mogelijk geweest. Men kon de instelling van den Volksraad in 1916 niet nalaten en de instelling was dan ook door iedereen toegejuicht.

De socialisten en hunne vrienden — betoogde spreker — trachtten de beteekenis van het onderhavig ontwerp te verkleinen. Voortaan echter zou geen enkele daad van wetgeving, verordening en bestuur feitelijk practisch meer mogelijk zijn zonder overeenstemming tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad. Niet eenige doch een groote mate van medezeggenschap van Indië was daardoor verkregen. Alleen in zeer exceptioneele gevallen, bij ernstige conflicten, zou de Kroon tusschenbeide komen, wat in wezen den invloed van Indië zelf op den gang van zaken niet verminderde.

Spreker maande aan tot langzame voortzetting van de staatkundige ontwikkeling van Indië. Het ontwerp was uit dit oogpunt aannemelijk. De Oud-Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum had er op gewezen, dat het een goede les was voor ons, om kennis te nemen van wat er in andere landen was geschied, nadat de groote fout was begaan, om aan die landen, die er nog niet rijp voor waren, parlementaire regeeringsvormen op te dringen. De Tweede Kamer had dit ingezien en dank zij het wegnemen van „de kwade kiemen", die in het oorspronkelijk wetsontwerp voorkwamen, de Eerste Kamer voor een gemakkelijke beslissing geteld. Naar sprekers inzien kon het wetsontwerp worden aangenomen zonder de bestaande verhoudingen tusschen Indië en Nederland in ongunstigen zin te wijzigen.

Slingenberg.

De vrijzinnig-democratische afgevaardigde Mr. Slingenberg verkreeg daarna het woord [1]).

Men stond — stelde dat Kamerlid op den voorgrond — bij de beoordeeling van het onderwerpelijk wetsvoorstel voor de belangrijke zaak, aan Indië voor lengte van jaren een grondwet te geven. Spreker gaf daarna, in aansluiting aan het ter zake door mij in de Tweede Kamer voorgedragen kort overzicht, een uiteenzetting van de historische feiten in de ontwikkeling der Indische Staatsregeling; dit hoofdzakelijk omdat hem uit de rede-

[1]) Handelingen a.v., blz. 928–933.

voering van den Heer De Muralt was gebleken, dat het nog wel noodig was in het licht te stellen, dat het niet alleen utopisten en idealisten waren, die aan Indië zelfstandigheid in eigen kring wenschten toe te kennen, maar dat dit menschen waren van diverse politieke pluimage, menschen van alle partijen, die langs lijnen van geleidelijkheid dit doel wenschten te bereiken, en dat het een groote dwaasheid was, het voor te stellen alsof zij, die dit doel beoogen, Indië van Nederland willen losscheuren.

De vrijzinnig-democraten, die niet wenschten losmaking van Indië, maar alleen het geven van meerdere bestuursbevoegdheden aan Indië, wenschten bovenal, dat in ons Staatsbestuur, zoowel tegenover Nederlandsch-Indië als overal, formeele en wel overwogen beloften werden nagekomen.

Dit nu was naar sprekers meening in deze niet het geval door de houding van den Minister zelf. Verschillende amendementen van principieelen aard, die aan de overzijde van het Binnenhof waren genomen, hadden het wetsontwerp geheel gedenatureerd. Wanneer de Minister zich op het standpunt had gesteld, dat indien de amendementen, betrekking hebbend op de aanwijzingen aan den Gouverneur-Generaal en de samenstelling van den Volksraad, werden aangenomen, het wetsontwerp voor hem geen waarde meer had en hij dit zou intrekken, dan zou die houding, naar spreker onderstelde, de algemeene goedkeuring hebben weggedragen [1]).

Van de drie leidende beginselen: verlegging van het zwaartepunt van het bestuur naar Indië, toekenning van meer bevoegdheden aan den Volksraad, wat betrof wetgeving en begrootingsrecht, en meer invloed van het inheemsche element op den Volksraad, was naar sprekers meening nagenoeg niets terecht gekomen, in sommige opzichten was men er zelfs op achteruitgegaan.

Wat de bestuursvraag betrof, kon de beoogde wijziging geene andere zijn dan deze, dat in het vervolg het algemeen bestuur

---

[1]) Bij hen, die zich hadden voorgenomen het wetsontwerp te doen stranden, zou dit stellig het geval zijn geweest. Niet bij hen, die met de Regeering het standpunt innamen, dat, zooals inmiddels door de ervaring is gestaafd, ondanks die wijzigingen van ondergeschikt belang het wetsontwerp wel degelijk waarde en groote waarde had. In plaats van algemeen bewondering te wekken, zou een houding, als door spreker aangeprezen, indien de voorbereidende arbeid van jaren, in Indië en in Nederland, daardoor op een mislukking was uitgeloopen, wat in de gegeven omstandigheden waarschijnlijk, zoo niet zeker ware geweest, veeleer met recht veroordeeld zijn geworden als een daad van gebrekkig Staatsbeleid.

was in Indië en dat de Regeering in Den Haag zich moest houden buiten de vraagstukken, die niet op het algemeen politiek beleid betrekking hadden. Den Haag moest zich houden buiten die vraagstukken, die in onze Nederlandsche Staatsinstellingen bekend zijn als huishoudelijke belangen. Quaesties als het aanleggen van spoor- en tramwegen, de gezondheidstoestand en politieaangelegenheden waren in Indië te beslissen en niet in Nederland [1]). Nu echter in de wet was neergelegd, dat de Gouverneur-Generaal te volgen heeft de aanwijzingen van de Kroon, was men feitelijk weer op dezelfde plaats gekomen als vóór de Grondwetsherziening.

Komende tot den Volksraad merkte spreker o.m. op, dat zelfs de Heer De Muralt niet zou beweren, dat dit lichaam als vertegenwoordigend orgaan het parlementaire stelsel gekregen had, dat men in Nederland kent en dat tot een beslissenden invloed leidt op de wetgeving en het bestuur. Uitvoerig trachtte de woordvoerder aan de hand der bepalingen van het Wetsontwerp dit aan het licht te stellen, zoowel wat de wetgeving als wat het budgetrecht betrof. Wat aanging de samenstelling van den Volksraad, wees spreker op de instelling van het College van Gedelegeerden, dat de Minister geschoven had tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad en dat eigenlijk het werk zou doen, met aanzienlijke verzwakking der bevoegdheden van den geheelen Raad als zoodanig. En ten aanzien van het laatste der drie hierboven genoemde punten: de samenstelling van den Volksraad in verband met den invloed van het inheemsche element, constateerde spreker, dat de Tweede Kamer daarvan gemaakt had 25 Inheemschen, 30 Nederlanders en ten hoogste 5, ten minste 3 onderdanen niet-Nederlanders. Met den Voorzitter mede hadden dus — zeide spreker — 31 Nederlanders zitting, dit was de volstrekte meerderheid. Op het oogenblik vormden in den Volksraad de inheemsche elementen de grootst mogelijke minderheid. De wijziging beteekende dus een beslisten achteruitgang van het inheemsche element in den Raad, in strijd met hetgeen gezegd was bij de behandeling van de Grondwets-

---

1) Of zelfs sprekers partijgenooten in de Staten-Generaal zonder uitzondering deze voorstelling onderschreven zouden hebben, is twijfelachtig. De Heer Slingenberg zag blijkbaar de onbeperkte staatkundige verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën tegenover de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging voorbij.

herziening en met hetgeen de Minister ter zake betoogd had bij de Memorie van Antwoord betreffende het Wetsontwerp.

In werkelijkheid was er dus nagenoeg niets veranderd. De herziening was een hoon jegens de inheemsche bevolking en een aanfluiting van de Grondwetsherziening van 1922. De vrijzinnig-democratische fractie zou daaraan dan ook niet meedoen.

Cramer. Het sociaal-democratisch Kamerlid, de Heer Cramer, die, na schorsing der vergadering voor een half uur, als woordvoerder optrad, betoogde in zijn uitgebreide redevoering [1]) in de eerste plaats, dat wie het wetsontwerp goed bestudeerd had, inderdaad daarin geen inlossing vond van de in 1918 door den toenmaligen Landvoogd aan den Volksraad gegeven belofte, waartoe de Indische Herzieningscommissie althans een poging had aangewend. Voegde men daarbij, dat het wetsontwerp, tengevolge vooral van de in de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen, bezwaarlijk ook beschouwd kon worden als een loyale uitvoering van de nieuwe Grondwettelijke voorschriften, dan behoefde het zeker geen verwondering te wekken, wanneer in breede kringen het toch al wankele vertrouwen in de oprechtheid der Regeering geheel zou zijn zoek geraakt.

De Minister had er zich min of meer op beroemd, dat hij den gulden middenweg had gekozen en hij was van meening dat de door hem gekozen weg de juiste was. Na de ingrijpende veranderingen, die het ontwerp in de Tweede Kamer had ondergaan, zouden de Minister en zijne medestanders moeilijk meer kunnen ontkennen, dat van een middenweg niet meer kon en mocht worden gesproken.

De Minister ontkende voorts in de Memorie van Antwoord het gemis van een vaste lijn. Niet alleen echter bij dien Bewindsman was die zoek, maar evenzeer was dit het geval bij de voorstellers der amendementen, die het wetsontwerp zoo belangrijk hadden gewijzigd. Het feit — verklaarde spreker — had zich voorgedaan, dat op den dag, waarop de artikelen en de daarop betrekking hebbende amendementen moesten worden behandeld, deze amendementen werden teruggenomen en door andere vervangen, die zeer belangrijk van de eerste afweken. Hoogen

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 933–939.

dunk zou men in Indië van deze afgevaardigden wel niet hebben gekregen.

Met de Heeren Albarda en Marchant in de Tweede Kamer betoogde spreker, dat de Regeering bij de behandeling aldaar de leiding niet in handen had gehad. Zij had die uit handen gegeven en maar al te gemakkelijk ten aanzien van zeer belangrijke quaesties zich gewonnen gegeven, om den Wetgevenden Raad of een dergelijk college, waartegen aanvankelijk bij iedereen de ernstigste bezwaren waren gerezen, te kunnen behouden. Ter wille van een niet principieele quaestie als deze had de Minister eenige belangrijke principieele wijzigingen aanvaard, waardoor het karakter van het ontwerp ontegenzeggelijk was gewijzigd [1]).

Dat overigens de meerderheid der Tweede Kamer ten slotte met het wetsontwerp was medegegaan, welk voorbeeld vermoedelijk ook door het grootste deel der leden in de Eerste Kamer zou worden gevolgd, was voor spreker geen bewijs, dat het die leden ook werkelijk bevredigde. Nadat het gevaarlijke uit het ontwerp verwijderd was, werd het, verklaarde spreker, aanvaard ook door hen, die een geheel andere Staatsinrichting voorstonden; het geamendeerde ontwerp kon immers weinig kwaad meer uitrichten. Naar sprekers overtuiging zou het wetsontwerp een fellen strijd in Indië inluiden, den bestaanden noncoöperatiegeest versterken en juist er toe medewerken, dat de band tusschen Nederland en Indië eerder werd verbroken dan men wel dacht of wenschte. Het allengs loswerken van Indië van het Nederlandsch gezag zou men niet kunnen tegengaan; Indië zou straks als een rijpe vrucht van den Nederlandschen stam afvallen [2]).

De talrijke en groote bezwaren, welke de sociaal-democraten tegen het Wetsontwerp hadden, mocht spreker na de uiteenzetting daarvan door zijn partijgenoot Albarda in de Tweede Kamer als bekend beschouwen. Om niet te zeer in herhalingen te vervallen en ter wille ook van den tijd, zou spreker slechts een viertal quaesties behandelen, nl. 1°. de verhouding tusschen de Kroon en den Gouverneur-Generaal; 2°. het College van Gedelegeerden; 3°. de samenstelling van den Volksraad en 4°. het kiesrecht.

[1]) Op de onjuistheid van deze voorstelling van zaken is hiervóór reeds gewezen.

[2]) Ook hier weder past de opmerking, dat de loop der gebeurtenissen in het veeljarig tijdperk na dezen „cri de cœur" van het toenmalig Kamerlid Cramer de gegrondheid daarvan allerminst bevestigd heeft.

Wat aangaat het eerste punt was het de verklaring in de Memorie van Antwoord, dat aan het amendement op artikel 1 niet zeer gewicht moest worden gehecht, wijl de daarbij bedoelde aanwijzingen van de Kroon in verband met den geest van artikel 60, tweede lid, der Grondwet niet verder mogen gaan dan tot die gevallen, waarin de Minister de daden, door den Landvoogd voorgenomen of verricht, niet met zijne verantwoordelijkheid zou kunnen dekken, waarin de Heer Cramer, aanleiding vond om zijne teleurstelling te kennen te geven over de aanvaarding van Regeeringszijde van dat amendement, dat door de voorstellers anders dan in zoo beperkten zin was bedoeld [1]). Ook hij leverde alsnog een pleidooi voor de „Indische sfeer", in de „Proeve"-Oppenheim c.s. bepleit, daarbij de onvereenigbaarheid voorbijziend van dat denkbeeld met de opdracht, in het eerste lid van artikel 60 der Grondwet, van het Opperbestuur over Nederlandsch-Indië aan den Koning, welk beginsel geene zoodanige uitzondering kent, zoomin als deze met de onbeperkte ministerieele verantwoordelijkheid aan de Staten-Generaal overeen te brengen zou zijn.

Met betrekking tot het tweede onderwerp: het College van Gedelegeerden, moest spreker bekennen, dat dit instituut het afschrikwekkende, dat het aanvankelijk voor hem had, eenigszins had verloren, al bleef hij ernstige bezwaren behouden. Volgens den Minister zelf was het college een hulporgaan, dat zoo spoedig mogelijk diende te verdwijnen en ook daardoor waren zijne bezwaren verminderd, maar, de Indische toestanden kennende, zeker lang niet opgeheven. Het gevaar, dat het de plaats zou trachten in te nemen van den Volksraad, bleef bestaan. Spreker bleef in het instituut dan ook slechts groote nadeelen en geen enkel voordeel zien [2]). In het Voorloopig Verslag was reeds aangegeven op welke andere wijze de bezwaren waren te ondervangen van het vele werk op wetgevend gebied. In dit verband bracht spreker opnieuw te berde het in de Tweede Kamer door Dr. Scheurer en anderen besproken denkbeeld van beperking van het aantal ordonnanties, waarvan de practische waarde

---

[1]) Spreker verloor uit het oog, dat de toepassing zich regelen zou niet naar de bedoeling van de voorstellers van het amendement, maar naar de inzichten van het Opperbestuur, dat met letter en geest van de Grondwet rekening heeft te houden.

[2]) De practijk heeft inmiddels anders gesproken.

door mij bestreden was, en beriep hij zich op zijn beurt op het bestaan van den z.g. „Java-raad", ofschoon door mij o.m. er op gewezen was, dat die raad in het nieuwe stelsel zou zijn, luidens artikel 29 van het Wetsontwerp, een orgaan voor *begrootingsdoeleinden* van spoedeischenden aard en niet een orgaan van wetgeving in den eigenlijken zin.

Het derde punt: de samenstelling van den Volksraad, noopte spreker tot de bedenking, dat de dienaangaande in de Tweede Kamer aangebrachte wijziging een der ernstigste fouten was, bij de behandeling van het Wetsontwerp gemaakt. De meerderheid van de Kamer had niet geaarzeld, ter wille van de veiligstelling van het Nederlandsche kapitaal lijnrecht in strijd te handelen met de jongste Grondwetsherziening en zich schuldig te maken aan de meest ergerlijke schending van gegeven beloften. De Minister had het amendement onaannemelijk moeten verklaren. „Wellicht" hadden de voorstellers daarin aanleiding gevonden het in te trekken [1]).

In hetgeen zich met betrekking tot den Volksraad had voorgedaan vond spreker tevens aanleiding om te waarschuwen tegen pogingen in gelijke richting ten aanzien van de provinciale raden in Indië.

Het vierde en laatste punt, door spreker genoemd, had betrekking op de regeling van het kiesrecht voor den Volksraad. Twee Staatscommissies in Indië: de z.g. „Herzieningscommissie" en de later ingestelde „Kiesrechtcommissie" hadden haar licht over die materie doen schijnen en verder had ook de Volksraad het kiesrecht uitvoerig besproken. Het merkwaardige nu was, dat de Regeering zich absoluut niet gestoord had aan de door die commissies gekoesterde denkbeelden, in de eerste plaats al wat betrof het beginsel van één onverdeeld kiezerskorps. Ook bij de

---

[1]) Gegeven de invloeden, welke in en buiten de Kamer werkzaam waren, zou de kans daarop gering zijn geweest; te gering om het lot van het hervormingsvraagstuk daarvoor op het spel te zetten.

Sprekers oordeel over de intieme bedoeling van het amendement was voor een deel niet ongegrond. Tegelijkertijd evenwel gaven de onderteekenaars met hunne oppositie geenszins blijk van een ruim inzicht in de in het stelsel der wetsvoorstellen gelegen verhoudingen en de waarborgen, welke dat stelsel uit anderen hoofde aanbood tegen bedreiging van rechtmatige belangen. Waarborgen, veel meer van werkelijke waarde dan de twijfelachtige beteekenis der door hen voorgestane uitbreiding van het, innerlijk weinig homogene, element der Europeesche leden van den Volksraad. Inmiddels is, naar reeds in een voetnoot werd aangeteekend, in 1929 het amendement te niet gedaan.

bestaande regeling gold dat beginsel; thans werd daarvan afgeweken. De Minister verklaarde in de Memorie van Antwoord, zich er niet bewust van te zijn, ooit principieel zich tegen splitsing van het kiezerskorps te hebben uitgesproken. Spreker trachtte dit te weerleggen met een beroep op eene beschouwing in het Verslag van de Kiesrechtcommissie — die echter niets van dien aard inhield — en op een ministerieel schrijven, waarvan een der leden van den Volksraad verklaard had zich het bestaan te herinneren, maar dat men overigens niet thuis had weten te brengen. Misschien ook, zeide spreker, berustte dit op een misverstand.

Hoe dit evenwel mocht zijn, eene splitsing van het kiezerskorps in drie hoofdgroepen: Nederlanders, inheemsche onderdanen-niet Nederlanders en uitheemsche onderdanen-niet Nederlanders, achtte spreker noodlottig voor Indië en Nederland, zooals hij alsnog met aanhalingen uit verklaringen van enkele Volksraadsleden van uiterste richtingen beproefde te staven.

Het ware doel echter, dat de Regeering beoogde, was volgens den Heer Cramer „handhaving van de overheersching van het Indische volk door het grootkapitaal." Die voorgenomen splitsing van het kiezerskorps werd van Regeeringszijde bepleit op grond hiervan, dat daardoor een juiste vertegenwoordiging van de verschillende bevolkingsgroepen zou worden verkregen. Het was wel merkwaardig — zeide spreker — dat men dat niet vroeger had ingezien, toen het kiescollege een meerderheid van Europeanen telde; nu het omgekeerde het geval dreigde te worden, d.w.z. de meerderheid uit Inlanders zou bestaan, brak men met het tot dusver gevolgde stelsel. In verband met de groote verschillen tusschen de Inlandsche bevolkingsgroepen onderling had voorts de Minister verdere splitsing te dien aanzien noodig geoordeeld. Ook hier werd, naar sprekers meening, weer van denzelfden foutieven gedachtengang uitgegaan. Bovendien kwam nog hierbij het gevaar van het van elkaar vervreemden van verschillende „groepen der overheerschten." De vriend van de Heer Cramer, het sociaal-democratisch lid van den Volksraad de Heer Stokvis, had dan ook naar sprekers oordeel terecht in dien Raad er op gewezen, dat hoe en in welke mate ook overheerschte volken onderling natuurlijke verschillen kenden, zij gelijk stonden in het streven om een vrije

natie te worden en in dien strijd alle tegenover eenzelfden overheerscher stonden. Als deze nu — aldus de Heer Stokvis in diens door zijn partijgenoot naar voren gebrachte verklaring — die onderlinge verschillen door middel van de wet ging markeeren, dan kreeg hij de beschikking over het wapen van „verdeel en heersch".

Naast deze hoofdbezwaren had spreker er nog verschillende andere, in het Voorloopig Verslag genoemd, waarvan het getrapte kiesrecht er een was. Rechtstreeksch kiesrecht, met uitsluiting van analphabeten, was voor de inheemsche bevolking wel degelijk practisch mogelijk, naar het gevoelen van den Heer Cramer.

De rede van dien afgevaardigde eindigde met de verklaring, uitgesproken namens zijne fractie, dat deze haar stem aan het wetsontwerp zou onthouden.

De daaropvolgende woordvoerder was het antirevolutionnair Kamerlid, de oud-Minister van Koloniën De Waal Malefijt [1]). De Waal Malefijt.

De beschouwingen van dien spreker betroffen in de eerste plaats het uit de bewoordingen van artikel 61 der gewijzigde Grondwet voortspruitend feit, dat in stede van een herzien „Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië" bij de Volksvertegenwoordiging was voortgebracht een „Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indië", zij het ook dat daarin tal van artikelen waren opgenomen, die in het bestaande Regeeringsreglement voorkwamen. Dat de Regeering niet gewoonweg een geheel nieuwe wet had ingediend, verklaarde hij begrijpelijk. Dan toch zouden alle punten van Regeeringsbeleid één voor één in beschouwing moeten zijn genomen en zou de kans op totstandkoming veel geringer zijn geweest.

Intusschen achtte spreker, naar hij nader toelichtte, de veranderingen, die in de verhouding tusschen Indië en Nederland werden gebracht, van zeer groot belang. De staatkundige partij van spreker was een der eersten geweest, die het daarbij op den voorgrond staand beginsel, om het bestuur der overzeesche gewesten zooveel mogelijk door de daar gevestigden te doen geschieden, aan de koloniale politiek ten grondslag had gelegd.

---

1) Handelingen a.v., blz. 939–942.

Even krachtig echter stelde zij zich tegen het streven van hen, die ontijdig in Indië een parlementairen regeeringsvorm zouden willen invoeren en den invloed van het Nederlandsch Parlement daarbij wilden uitsluiten.

Wanneer nu spreker het onderhavige wetsontwerp beoordeelde, stelde hij zich ook op dit standpunt en wanneer hij dat ontwerp nam in den oorspronkelijken vorm, dan zou hij de vraag, in hoeverre het met dat standpunt vereenigbaar was, moeilijk voor zich bevestigend hebben kunnen beantwoorden. Na de inmiddels aangebrachte wijzigingen was echter alle onzekerheid omtrent het voortbestaan der ministerieele verantwoordelijkheid bij hem weggenomen. De aanvulling van artikel 1 achtte hij daarom van groote beteekenis.

Spreker zeide dit niet, omdat hij van meening zou zijn, dat de Minister anders daarover dacht. Hij wist, dat het tegendeel het geval was. Doch Ministers gingen, maar wetten bleven. En waar nu eenmaal twijfel was gerezen over de strekking van de wet, die in beschouwing was, behoorde die twijfel eens voor al te worden weggenomen.

Met het streven, om meer en meer in Indië autonomie en zelfbestuur te bevorderen kon inmiddels krachtig worden voortgegaan en met groote ingenomenheid had spreker gezien, dat de reorganisatie van het bestuur door de Regeering werd doorgezet. Die reorganisatie te hebben voorbereid en ingevoerd zou den Minister tot blijvende eer strekken.

Ook de wijziging van artikel 54 van het Wetsontwerp was voor spreker een verbetering. Daardoor was komen vast te staan, dat alles, wat betrekking had op de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten en op de defensie van Nederlandsch-Indië, moest worden geregeld bij algemeenen maatregel van bestuur en dus niet in Indië bij regeeringsverordening of ordonnantie kon worden afgedaan, derhalve niet behoorde tot de „inwendige aangelegenheden."

Deze term: „inwendige aangelegenheden" zou, naar de Heer De Waal Malefijt vreesde, nog wel moeilijkheid geven. Hij kon niet inzien, dat een opsomming van zaken, die als zoodanig beschouwd werden, ongewenscht zou zijn. Zij zou niet dadelijk volledig behoeven te zijn maar langzamerhand kunnen worden uitgebreid. Gaarne zou spreker vernemen of de Minister in die richting zou willen gaan.

Verder wenschte spreker enkele opmerkingen te maken over de samenstelling en werking van den Volksraad en het College van Gedelegeerden, welke laatste benaming ook hij verkoos boven den aanvankelijk aan de instelling toegedachten naam: „Wetgevende Raad."

In den Volksraad zou nu het Europeesche element in getalsterkte het winnen van het Inlandsche. Spreker kon niet zeggen, dat hij zich over die verschikking erg warm maakte. Er waren Inlanders, met wie hij meer sympathiseerde dan met sommige Nederlanders en van wier invloed hij veel goeds verwachtte, en Nederlanders, wier invloed hij schadelijk achtte voor de Indische belangen.

Van grooter gewicht achtte spreker de regeling der taak van het lichaam. Deze was zeer belangrijk en uitgebreid.

Wat aanging de instelling van het College van Gedelegeerden, begreep spreker dat momenteel een dergelijk lichaam noodig was. Echter zag hij daarin een nieuw argument voor een krachtige doorvoering van de decentralisatie.

Een belangrijke verandering zou er komen in de wijze van vaststelling der begrooting. In de practijk evenwel zou het verschil niet heel groot zijn. Alleen zou het spreker wenschelijk voorkomen, de uitgaven en ontvangsten in Nederland in sommige gevallen afzonderlijk in een wetsontwerp te belichamen, in welk geval zulk een afdeeling dus in twee wetsontwerpen zou worden gesplitst, ieder van twee hoofdstukken, hetgeen door de bepaling van artikel 63*a*, 2de lid, werd toegelaten. Indien wijziging van eenig onderdeel bij de behandeling noodig werd bevonden, behoefde dan niet aan de geheele afdeeling goedkeuring onthouden te worden.

Ten opzichte van het kiesrecht was de Heer De Waal Malefijt van oordeel, dat de Regeering zoover was gegaan als Zij in de gegeven omstandigheden gaan kon.

Resumeerende verklaarde die afgevaardigde, aan het ontwerp, zooals het na de beraadslagingen in de Tweede Kamer luidde, zijn stem niet te willen onthouden. Doch hij wilde uitdrukkelijk daarbij uitspreken, dat naar zijne meening de wet alleen dan geen fiasco zou blijken, wanneer te gelijk met kracht aan de Bestuursorganisatie de hand werd geslagen en aan de ontwikkeling van de provinciën de hoofdaandacht der Regee-

ring werd gewijd. Spreker hoopte, dat de Regeering Haar kracht zou zoeken niet in het najagen van een revolutionnaire gelijk- en gelijkvormigheid der verschillende gebiedsdeelen, maar Haar hoogste eer er in stellen zou, om aan de verschillende Indische volken de gelegenheid te verschaffen, hun eigen nationaliteit en karakter tot volle ontplooiïng te brengen.

Janssen. Van de leden der Katholieke fractie trad als woordvoerder op Mr. Janssen [1]), die aan de beraadslagingen wilde deelnemen ter beantwoording van de twee volgende vragen:

Gaan de wetsontwerpen, en hoofdzakelijk het eerste daarvan, in de richting, welke het Nederlandsch beleid tegenover Indië in de laatste jaren heeft aangegeven?

En ten tweede — omdat die vraag ook dien morgen bij de discussies naar voren was gekomen — is de regeling, welke zou worden getroffen tot herziening van het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, in haar inhoud en strekking in overeenstemming met de Grondwetsherziening van 1922?

Aan de vraag, of het wetsontwerp beantwoordde aan hetgeen men na de Grondwetsherziening had mogen verwachten, zou spreker willen toevoegen: reeds had mogen verwachten want hij ontkende niet, dat in de bepalingen der Grondwet verdere perspectieven waren geopend dan wellicht in het wetsontwerp gelegen waren. Ook daarbij bewoog zich de Staatsregeling van Nederlandsch-Indië langs lijnen van geleidelijkheid en dit naar sprekers oordeel terecht. Het ging hier niet er om, dat men de richting moest inslaan naar onafhankelijkheid van Indië of zelfs niet naar absolute zelfstandigheid, maar naar *meerdere* zelfstandigheid. In dat licht wenschte spreker het wetsontwerp te bezien. Hij hield daarbij geen rekening met verwachtingen, welke de Grondwetsherziening wellicht had doen ontstaan, te recht of ten onrechte, en hij zou zelfs zoo oneerbiedig willen zijn om ook geen rekening te houden met tegengesproken verwachtingen, welke zouden zijn opgewekt in 1918 door den toenmaligen Gouverneur-Generaal.

Spreker stelde in het licht, dat de strekking van de nieuwe bepaling in artikel 60 der Grondwet was, naar zijn oordeel, het

---

[1]) Handelingen a.v., blz. 942–945.

geleidelijk verplaatsen van het zwaartepunt van bestuur en wetgeving van Nederland naar Indië, het mogelijk maken daarvan. In dit verband beriep hij zich op de Memorie van Toelichting tot de Grondwetsherziening, die zoo duidelijk als ooit had te kennen gegeven, dat het daarbij gaan moest stap voor stap, evenals in de ter zake handelende redevoering van den Heer Idenburg in de Eerste Kamer destijds geleidelijkheid werd aangegeven en al te krachtig en al te snel voortschrijden voor Indië zelfs verderfelijk werd geacht.

Wat het oorspronkelijke wetsontwerp betrof, dit ging voor eenige leden — het was dien middag uit de redevoering van den Heer Cramer gebleken — in zijn streven naar zelfstandigheid niet ver genoeg. Daarentegen ging het voor anderen te ver, nl. voor hen, die zelfstandigheid wilden brengen geleidelijk en naar goede regelen van Staatsbeleid. Dit was hier gezegd door twee leden. Spreker wenschte de derde te zijn om te beweren, dat indien het oorspronkelijk wetsontwerp niet was gewijzigd, het waarschijnlijk èn in de Tweede Kamer èn in de Eerste geen meerderheid zou hebben gevonden op grond van het feit, dat het te ver ging. De Heer Cramer bevestigde dit, zeide spreker [1]).

Op twee punten was, naar spreker zich dit voorstelde, het oorspronkelijke wetsontwerp aanzienlijk gewijzigd, nl. ten aanzien van de verhouding van de Kroon en den Gouverneur-Generaal en van de samenstelling van den Volksraad. Vooral de eerste wijziging had de vraag doen rijzen of het wetsontwerp nog voldeed aan de bepalingen der Grondwet. Spreker wilde onmiddellijk reeds zeggen, dat die vraag bevestigend beantwoord moest worden en ten bewijze daarvan wees hij o.m. wederom op de reeds door hem aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting, alsmede op de bepalingen der Grondwet, ingevolge welke de Koning het opperbestuur heeft en de Gouverneur-Generaal in naam des Konings het algemeen bestuur uitoefent „op de

---

[1]) De bewering, bij welke spreker de derde wenschte te zijn, was de algeheele bevestiging van hetgeen op dat punt door mij was geconstateerd en in den parlementairen strijd mijn gedragslijn had bepaald. De reden echter was *niet*, dat *inderdaad* het wetsontwerp te ver ging. De in werkelijkheid weinig beduidende wijzigingen, waarop de spreker doelde, zouden dat euvel, ware het aanwezig geweest, niet hebben weggenomen. De reden was, dat — naast de principieele tegenstanders, die krachtens hunne politieke richting niet anders dan tegenstanders konden zijn — onder den suggestieven invloed van enkele zijden de *voorstelling* had post gevat van een te ver gaan van het wetsontwerp, zonder dat daartoe in het wezen der zaak aanleiding bestond.

wijze, bij de wet te regelen". Uit deze laatste woorden wilde spreker niet al te veel lezen, maar de rest, ook de heele verhouding, die er moest bestaan, pleitten er voldoende voor, dat de Gouverneur-Generaal niet absoluut zelfstandig kon zijn.

Nadrukkelijk bestreed spreker het standpunt van den Heer Cramer en stelde hij de conclusie, dat, naar zijn inzien, bij de verhouding, die men thans had en die men moest houden, de Gouverneur-Generaal, natuurlijk alleen in belangrijke aangelegenheden, òf handelen moest naar de inzichten van den Minister òf zijn mandaat moest neerleggen. Een practisch bezwaar was voor spreker nog dit, dat de Minister anders ten slotte veel eerder er toe zou moeten komen om den Gouverneur-Generaal voor ontslag voor te dragen.

Wat aanging het groote bezwaar voor de tegenstanders van het ontwerp, dat daarin nader was neergelegd, dat de Gouverneur-Generaal zich heeft te gedragen naar de aanwijzingen van de Kroon, was het voor spreker, die zich daarbij beriep op hetgeen Mr. Rutgers ter zake op 19 Februari 1925 in de Tweede Kamer had gezegd, de vraag, of de verhouding van de Kroon tot den Landvoogd, die toch handelt en optreedt in naam des Konings, dus als vertegenwoordiger van den Koning, „niet op hetzelfde zou neerkomen", indien die woorden er niet in geplaatst zouden zijn" [1]).

Mede op het voetspoor van het Lid der Tweede Kamer Mr. Rutgers waarschuwde spreker voorts voor een terugdringen van de Staten-Generaal. Met de ministerieele uiteenzetting omtrent de wettelijke positie van Minister en Landvoogd met betrekking tot de staatkundige verantwoordelijkheid van den eersten tegenover de Staten-Generaal, verklaarde Mr. Janssen alsnog zich best te kunnen vereenigen.

De tweede reden voor critiek, merkte spreker op, was de verandering in de samenstelling van den Volksraad. Hij wilde wel zeggen, dat de aangebrachte wijziging, waardoor men van het oorspronkelijk voorgestelde aantal Inlandsche leden was afgeweken, hem niet bijzonder sympathiek was, al wilde hij toegeven

---

[1]) Het ware te wenschen geweest, dat de ijveraars in de Tweede Kamer voor de invoeging van die woorden die eenvoudige waarheid begrepen hadden en niet hemel en aarde hadden bewogen voor een toevoeging, die overbodig en in de gegeven conjunctuur misplaatst was.

— hij kon het niet beoordeelen — dat wellicht door die samenstelling de belangen van Indië beter zouden worden gebaat. Spreker gaf daarover geen oordeel, maar zeide alleen, dat dit een van de redenen kon wezen, waarom men aan die gewijzigde samenstelling de voorkeur gaf. De Heer Cramer had in dit verband gesproken van dienen van het Nederlandsche kapitaal. Spreker stond geheel vreemd tegenover dat kapitaal in Indië, maar waar het slechts ging over een verschil van vijf leden moest men, vond hij, niet zulke groote woorden gebruiken. Verder zou spreker niets meer zeggen over de samenstelling van den Volksraad, omdat hij niet kon beoordeelen of de nieuwe samenstelling practisch beter zou zijn. Hij herhaalde evenwel, dat als practisch de reden voor de wijziging niet de door hem genoemde was, namelijk dat de belangen van Indië beter zouden worden gediend, hij de wijziging niet zoo erg sympathiek vond.

In het begin had spreker gezegd, dat de Grondwettelijke bepalingen door deze regeling niet waren uitgeput. Hij wilde daaraan toevoegen, dat naarmate men in dat opzicht voortschreed, meer zelfstandigheid kon worden gegeven. Of het een absolute zelfstandigheid zou kunnen worden, betwijfelde ook hij voorshands.

Van reactie was z.i. in het geheel geen sprake. Het was een loyale uitvoering van de bepalingen der Grondwet. De Heer Slingenberg had tot in details aangegeven, wat er onvolkomens in deze regeling speciaal voor den Volksraad was gelegen. Spreker gaf gaarne toe — hij kon het niet beoordeelen — dat niet alles volkomen was, maar die volkomenheid, waarnaar gestreefd werd, zou men de eerste tien jaren ook wel niet bereiken.

Als conclusie zeide spreker, dat hij het wetsontwerp aanvaardde als een schrede voorwaarts op den weg naar meer zelfbestuur en zelfstandigheid van Indië.

Van sociaal-democratische zijde was het daarop een tweede spreker, Mr. Mendels, die zijn oordeel over de zaak deed blijken [1]). Mendels.

Voor een groot deel verloor die afgevaardigde zich daarbij in staatkundige en persoonlijke grieven. Na hetgeen voorts in uit-

---

1) Handelingen a.v., blz. 945–949.

gebreiden vorm en over het algemeen op meer zakelijke wijze door zijn partijgenoot Cramer over de strekking der wetsvoorstellen zelve bereids was gezegd, schijnt het voldoende niet meer dan enkele grepen uit de rede van den Heer Mendels te doen.

Zoolang nog de Gouverneur-Generaal op een interpellatie in den Volksraad niet behoefde te antwoorden, zoolang de Volksraad niet het recht had, om als de Gouverneur-Generaal iets niet wil, het toch te doen, zoolang bij gebrek aan overeenstemming over een bepaald punt de Kroon in Holland het recht had om het bij algemeenen maatregel van bestuur te regelen en bij gebrek aan overeenstemming over de begrooting deze hier te lande door de wetgevende macht werd vastgesteld, zoolang er dus op geen stukken na een parlementair vertegenwoordigend lichaam in Indië bestond — afgezien nog van de samenstelling daarvan — was spreker het volmaakt eens met den Heer Janssen, waar deze zeide, dat er in Nederland een zekere mate van verantwoordelijkheid moest blijven voor het algemeen beleid, in Indië gevoerd.

Maar wat spreker miste, was een nieuw voorschrift van Staatsrecht als in de bij de Grondwetsherziening gewisselde stukken toegezegd.

Van de zijde der Heeren Feber c.s. was in de Tweede Kamer een amendement voorgesteld in dien zin, dat door den Gouverneur-Generaal het algemeen bestuur zou moeten worden gevoerd volgens de bevelen van de Kroon. In eersten aanleg had de Minister zich tegen die inlassching verzet. Men had dat woord: „bevelen" veranderd in: „aanwijzingen". Aldus gewijzigd was het voorstel aangenomen en thans had de Minister in zijne schriftelijke beantwoording van de Eerste Kamer verklaard, dat aan de bedoelde aanvulling van artikel 1 van het Wetsontwerp niet te veel gewicht moest worden gehecht. Zoo echter hadden de voorstellers van het amendement het niet bedoeld en dan had de Minister zich niet op die wijze daartegenover moeten stellen.

Niet aangeroerd was voorts het volgende punt. Het speet spreker uitermate, dat het voorstel tot afschaffing van de exorbitante rechten door de Tweede Kamer was verworpen, hoewel zijne partijgenooten hun best hadden gedaan om dit „ellendig instituut" weg te nemen of te verbeteren.

Spreker zou verder van den Minister gaarne nog enkele in-

lichtingen hebben over de verandering der samenstelling van den Volksraad. Het aantal Europeesche leden zou, in verband met de op dit punt in de Tweede Kamer aangebrachte wijziging, naar sprekers opvatting niet slechts tot dertig maar tot twee-en-dertig kunnen worden opgevoerd tengevolge van de vaststelling van het aantal leden-Vreemde Oosterlingen op minstens drie en ten hoogste vijf. Ook hier wees spreker weer op den psychologischen invloed, dien die wijziging in Indië had.

Op alle gronden, door hem aangevoerd: op algemeen politiek-sociale gronden, op juridisch-staatsrechtelijke gronden, maar vooral op grond van de houding, in de Stukken door den Minister aangenomen, kon die afgevaardigde — aldus besloot hij zijn voordracht — niet anders doen dan tot zijn spijt, maar hartgrondig, tegen het wetsontwerp zijn stem uit te brengen.

De beraadslaging werd vervolgens verdaagd en de vergadering gesloten.

Verkouteren.

Den volgenden dag werden de beraadslagingen hervat met een korte rede van het Christelijk-Historisch lid Mr. Verkouteren, in welke deze afgevaardigde zich verdiepte in een reeks van min of meer aphoristische stellingen, niet dan indirect verband houdend met het onderwerp van den dag.

Zijn bezwaar was vooral dit, dat de Grondwetgever orders ging geven aan den gewonen wetgever zonder vooraf zich overtuigd te hebben van de uitvoerbaarheid. Wat dit laatste betrof, naar sprekers inzicht waren de Aziatische volken nog niet rijp voor een parlement-stelsel en of zij dit ooit zouden worden, liet hij in het midden. Men moest de Westersche beschaving niet aan de Oostersche volkeren opdringen. Indië had behoefte aan autocratie. In de ontworpen regeling was één lichtpunt, namelijk dat men in Indië geen algemeen en direct kiesrecht zou krijgen. In tegenstelling met den Heer Cramer was dit juist het eenige, wat hij er mooi in vond en hij zeide alweer: geef ons maar een stuk van dat kiesrecht; wij zouden er blij mee zijn, wij hebben daar ook behoefte aan.

De Heer Cramer zeide: ge doet den Javanen onrecht, maar hij had toch een helder oogenblik toen hij daaraan toevoegde: de analphabeten moet ge van het kiesrecht uitsluiten. Maar waar bleef hij dan met zijne democratie, als hij aan negentig procent

der bevolking het kiesrecht wilde onthouden? Dat was goedkoope democratie, en feitelijk aristocratie. Die overige tien procent hadden neutraal Europeesch onderwijs genoten; zij waren verschoolmeesterd en verwesterd, voor een groot deel waren het mislukten, ontevredenen en demagogen en die moest men zeker niet hebben. Het getrapt kiesrecht moest men in Indië krijgen en houden.

Verder het zoogenaamde loslaten van Indië. Er over te spreken was eigenlijk even verkeerd als te spreken over ontwapening. Men vergat trouwens altijd, dat wij volstrekt geen onrecht hadden toen wij in Indië kwamen. Toen Houtman voor het eerst daar kwam, was Indië geen Portugeesche maar een Spaansche kolonie. Alva had in 1580 geheel Portugal veroverd en omdat wij met Spanje in oorlog waren, hadden wij het recht, dat land ook in zijne koloniën aan te tasten.

Eindelijk het lot, dat wij Indië hadden bereid. Spreker bleef er bij, wij hadden veel onrecht gepleegd, maar wij hadden aan de Inlanders een beter leven verschaft dan hun eigen vorsten. Wij hadden daar werkelijk cultureele en sociale plichten vervuld en als wij Indië loslieten, zouden wij niet alleen zelf ongelukkig zijn, maar ook Indië ongelukkig maken. Het was niet alleen ons recht, maar ook onze plicht er te blijven. Wij moesten Indië zoo goed mogelijk regeeren en aan Indië geven wat een Aziatisch volk noodig heeft. Wij moesten den Inlanders evenwel geen Europeesch parlement opdringen, want dan maakten wij hen ongelukkig.

Minister van Koloniën.

Met deze, in zeker opzicht niet geheel misplaatste, waarschuwing namen van de zijde der Kamer de beschouwingen een einde.

In mijne daaropvolgende beantwoording van de sprekers [1]) verklaarde ik inzonderheid dáárom mij erkentelijk voor de van sommige zijden ontvangen toezegging van steun voor de wetsontwerpen, wijl ik mij overtuigd hield, dat het daarbij voorgestelde voor Indië noodig was en zoo spoedig mogelijk moest worden tot stand gebracht. Ik ontveinsde mij geenszins — voegde ik daaraan toe — dat, zooals de Heer Verkouteren had betoogd, men zeer voorzichtig moest zijn met een abrupte, niet voldoende

---

1) Handelingen, a.v., blz. 954–959.

naar de maatschappelijke omstandigheden geplooide overbrenging van Westersche denkbeelden en instellingen op staatkundig gebied. Toch nam dit niet weg, dat men als Westersche Koloniale mogendheid wel degelijk gehouden was, om aan hetgeen in het Oosten bruikbaar was zooveel mogelijk ingang te geven.

Met waardeering — zoo verklaarde ik — had ik de beschouwingen vernomen, welke de Heer De Waal Malefijt gewijd had aan de beteekenis der bestuurshervorming, die in Indië gaande was. In aansluiting aan de herziening der Staatsinrichting zou, naar ik hoopte, de bestuurshervorming een geheel leveren, dat zoo al niet aan alle wenschen te gemoet zou komen, dan toch in groote mate en voor lange jaren op het gebied der staatkundige ontwikkeling van Indië bevrediging kon verschaffen.

[Algemeen standpunt der Regeering.]

Overgaande tot den inhoud der voorstellen, besprak ik vervolgens in de eerste plaats de beschouwing van den Heer Cramer, verband houdend met de opmerking in de Memorie van Antwoord, dat men in de wetsontwerpen niet had te zien een inlossing van toezeggingen aan den Volksraad van den voormaligen Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum, waaraan uit den aard der zaak de Nederlandsche wetgever zich niet gebonden kon achten, maar eene uitvoering van de algemeene beginselen, neergelegd in de Grondwet. Dit was de basis van die wetsvoorstellen; die grondslag kon niet liggen in beloften, die, zij het met alleszins te apprecieeren bedoelingen, waren uitgegaan van den Indischen Landvoogd.

Dit nam intusschen niet weg, dat in beide gevallen vrijwel een gelijk veld bestreken werd en dat de aanbevolen maatregelen in het wezen der zaak door gelijksoortige gedachten werden beheerscht.

In het algemeen echter kon van een niet-nakoming van beloften in deze niet gesproken worden; dit was ik geheel eens met den geachten afgevaardigde Mr. Janssen.

„Zoowel in de stukken" — zeide ik daarop — „als bij het mondeling debat is meer dan eens gesproken van weifeling, van onzekerheid, van zwakheid, die bij de Regeering tijdens de behandeling van (de) wetsvoordracht in de Tweede Kamer zich zouden hebben voorgedaan." Ik zette uiteen hoe in elk stadium van de behandeling de Regeering zich volkomen reken-

schap had gegeven van den stand van zaken en daarnaar haar gedragslijn had afgebakend. Integendeel was de leiding geheel in haar handen gebleven; in werkelijkheid miste elk verwijt van dien aard redelijken grond.

[Bevelen des Konings.] Het eerste punt, dat in dit verband in bespreking kwam, betrof het amendement -Feber c.s., strekkende tot aanvulling van artikel 1 van het eerste wetsontwerp met eene clausule, waarbij aan den Gouverneur-Generaal de verplichting zou worden opgelegd tot inachtneming, bij de uitoefening zijner bestuursbevoegdheden, van 's Konings „bevelen". Andermaal stelde ik in het licht, dat in de practijk van het vigeerend regeeringsstelsel van „bevelen" aan den Gouverneur-Generaal, in den letterlijken zin van het woord, feitelijk geen sprake meer was. Intusschen nam dit niet weg, dat de wet, zooals zij toen luidde, in onbeperkte mate de gedachte aan bevelen toeliet.

In het nieuwe grondwettelijk stelsel daarentegen trad daarvoor in de plaats de gedachte, neergelegd in artikel 60 der Grondwet, dat voortaan het „algemeen bestuur" in Indië zou berusten, behoudens uitzonderingsgevallen, in handen van den Gouverneur-Generaal. Het „algemeen" bestuur, in onderscheiding van het „plaatselijk" bestuur, uitgeoefend door gewestelijke en locale organen. Het essentieel verschil was dus, dat voortaan de Gouverneur-Generaal zou zijn zelfstandig „bestuursorgaan" in Indië, behoudens superintendentie van het Opperbestuur; met andere woorden, dat de vroegere zuiver ambtelijke verhouding had plaats gemaakt voor eene zelfstandige positie als bestuursorgaan.

Nu was — in aansluiting aan de bekende „Proeve" van den oud-Hoogleeraar Oppenheim c.s. — de wensch uitgesproken, dat men zou krijgen een vrije Indische sfeer, waarin geen plaats meer zou zijn voor een hoogere leidende bemoeienis; waarin dus de Gouverneur-Generaal geheel vrij zou zijn om te handelen naar eigen inzicht.

Nadrukkelijk betoogde ik, hoe alleen reeds practisch een zoodanige toestand naar mijn inzien ondenkbaar was. Het sprak immers vanzelf, dat de Staten-Generaal hun recht, om den Minister van Koloniën verantwoording te vragen omtrent het Indisch bestuursbeleid, ondanks de meest stringente bepalingen ook zelfs maar voor een beperkte sfeer van bestuursuitoefening

niet zouden prijsgeven; dat zij niet zouden nalaten, zelfs niet zouden *mogen* nalaten om, wanneer op dat gebied zich overwegende moeilijkheden en misstanden voordeden, den Minister ter verantwoording te roepen, met alle gevolgen, welke daaruit kunnen voortvloeien.

Het daadwerkelijk onderscheid met den vroegeren staat van zaken was, dat, zooals ik het ook in de Tweede Kamer met vrij wel algemeene instemming had omschreven, de Minister in het algemeen gesproken niet meer namens de Kroon op den zetel van het algemeen bestuur zou kunnen plaats nemen. Zijn plaats was *naast* dien zetel, om bij voortduring een preventief en repressief toezicht uit te oefenen op de plannen en de daden van den Landvoogd, daarbij naar voren tredend wanneer hij bepaalde daden of maatregelen tegenover de Staten-Generaal niet met zijne verantwoordelijkheid zou kunnen dekken en den Gouverneur-Generaal alsdan den wenk gevend, om van zijn voornemen terug te komen en hetgeen reeds ten uitvoer was gebracht te herzien of in te trekken. Dit was de situatie zooals ik destijds die uiteenzette en zooals zij — ik legde in verband met een interruptie van den Heer Slingenberg den nadruk hierop — onveranderd *nog steeds* werd bedoeld, ook na de aanneming van het amendement-Feber.

Tegen de bij dat amendement beoogde aanvulling had ik mij beslist verzet, omdat voor „bevelen" aan den Landvoogd voortaan wettelijk alleen plaats zou zijn in uiterste gevallen, namelijk wanneer de wenken van den Minister in den wind worden geslagen en ten slotte, in verband met diens verantwoordelijkheid, de harde hand, het bevel, in de plaats van het overleg moet treden. Daarnaast bestonden voor mij psychologische bedenkingen.

Men had van de bewuste zijde die bezwaren blijkbaar zelf ingezien en het woord: „bevelen" doen plaats maken voor: „aanwijzingen", wat op zichzelf een stap was tot den vrede, die het amendement voor de Regeering *aannemelijk* maakte.

Iets anders was het, dat de aanvulling ook in den gemitigeerden vorm door mij *niet* gewenscht werd. Vooreerst niet, omdat ik haar feitelijk *onnoodig* achtte, aangezien artikel 60 der Grondwet, in verband met het eerste artikel van het onderhavig wetsontwerp, reeds in het geval voorzag, en voorts omdat zij mij in het kader van de nieuwe wetgeving nog steeds *tactisch* niet

juist voorkwam. „Toen de Tweede Kamer echter" — deed ik volgen — „met groote meerderheid haar instemming verbond aan de gewijzigde aanvulling, zou het van de zijde der Regeering wel van zeer weinig Staatsbeleid hebben blijk gegeven, wanneer Zij op grond van die bijkomstige overweging het ontwerp in moeilijkheden zou hebben gebracht, terwijl in het wezen der zaak door de aanvulling niets zou veranderen."

De waarde, welke men aan de nieuwe aanvulling hechten wilde, was, zooals ik zeide, in groote mate een quaestie van persoonlijke appreciatie; de algemeene rechtsconstructie, de principieele afbakening van de onderlinge verhouding tusschen Kroon en Gouverneur-Generaal bleven in *beide* gevallen dezelfde.

[Samenstelling van den Volksraad.]

Het tweede voor mij te bespreken punt was de wijziging, welke de formatie van den Volksraad had ondergaan, doordat in plaats van dertig inheemsche leden-niet Nederlanders, zooals aanvankelijk was bedoeld, thans slechts vijf en twintig van die leden in den Raad plaats zouden nemen, terwijl het aantal Nederlandsche leden verhoogd was met vijf.

Met betrekking tot dit punt had ik den vorigen dag verschillende meer of minder scherpe woorden hooren richten tot de Regeering. „Waar dergelijke verwijten werden uitgesproken" — merkte ik op — „hadden die, dunkt mij, door de sprekers gericht moeten zijn tot hun eigen fracties in de Tweede Kamer, die, toen een zoodanig voorstel daaraan werd voorgelegd en de Regeering zich nadrukkelijk daartegen verklaarde, eenvoudig zwegen, met het gevolg dat zonder eenige oppositie, ook niet van uiterst linksch, de wijziging met een groote meerderheid van stemmen werd aangenomen."

Staande voor dit feit" — ging ik voort — „had de Regeering zich te beraden, wat in deze het zwaarste woog: het in elkander doen storten van den geheelen opzet der zaak of aanvaarding van hetgeen op dit punt was beslist. Voor dat alternatief gesteld, deed Zij wat, dunkt mij, iedere verstandige Regeering in haar plaats zou hebben gedaan en liet Zij niet op een vijftal Inlandsche leden meer of minder in den Volksraad de geheele hervorming afstuiten."

College van Gedelegeerden.

Een ander onderwerp, dat tot opmerkingen aanleiding had gegeven en ook in de Tweede Kamer in ruime mate was besproken,

was het College van Gedelegeerden. Meer dan eens — zeide ik — had ik te kennen gegeven, dat ik de laatste zou zijn om in dat College te zien een vervolmaking, een verbetering in principieelen zin. Ik had het denkbeeld te allen tijde voorgedragen als een vrucht van de noodzakelijkheid; als een gevolg, zooals ik opnieuw toelichtte, van de bijzondere toestanden in Indië. De overweging voor de instelling van het College van Gedelegeerden was van stonden aan geweest, afwending van het gevaar, dat de geheele instelling van den Volksraad in den daaraan toegedachten nieuwen werkkring zou schipbreuk lijden op dat bezwaar. Dit was de grondgedachte van het voorstel tot instelling van het College, dat in zijn wezen niets anders zou zijn dan de wettelijke agent van den Volksraad.

Van de schaduwzijden was ik mij ten volle bewust. Terecht evenwel had de Heer De Waal Malefijt opgemerkt, dat men tot dusver in gebreke was gebleven iets beters aan te geven. Ook mij was dit niet gelukt. De instelling van een College van Voorbereiding, door den Heer Cramer ook hier ter sprake gebracht, zou in deze niet baten. Het gold hier niet in de eerste plaats de voorbereiding, maar wel de afdoening van dagelijksche zaken. Inderdaad werden overigens — dit erkende ik naar aanleiding van een interruptie van den Heer Mendels — de zaken sneller afgedaan als zij goed waren voorbereid. Daarom dan ook zou het College van Gedelegeerden, als tweede onderdeel van zijne taak, belast zijn met de voorbereiding van belangrijke aangelegenheden, die den Volksraad in pleno zouden bezighouden. Maar *hoofdvereischte* bleef de afdoening der talrijke kleinere ontwerpen van ordonnantiën; daarvoor in de eerste plaats zou het College van Gedelegeerden moeten strekken.

Minder juist ook was, naar ik uiteenzette, de verwachting, dat men tot dat doel in den zoogenaamden „Java-raad" voor het vraagstuk een aannemelijke oplossing zou kunnen vinden.

Ten aanzien van de bedenking, welke ik nog van enkele zijden, in de eerste plaats, naar ik meende, door den Heer Slingenberg had hooren opperen, dat het College van Gedelegeerden in zijn optreden al spoedig den Volksraad zou overvleugelen, stond ik o.m. een oogenblik stil bij de vergelijking met de Gedeputeerde Staten der Nederlandsche provinciën, welke ook door dien afgevaardigde was gemaakt. Opnieuw wees ik op het kenmerkend

onderscheid, dat de Gedeputeerde Staten krachtens de wet een uitgebreide zelfstandige rechtspositie hebben, terwijl voor het College van Gedelegeerden integendeel de werkzaamheid geheel door den Volksraad zou worden bepaald.

Terloops besprak ik nog de middelen: inkrimping van het aantal ordonnantiën en den omvang daarvan, overbrenging van de wetgevende taak naar gewestelijke raden, en dergelijke, welke in de toekomst wellicht er toe zouden kunnen medewerken om het College van Gedelegeerden allengs op den achtergrond te doen treden. Alles samengenomen — aldus luidde niettemin mijn oordeel — was in dat College althans voor de naaste toekomst een instituut te zien, waarvan het ontbreken tot groote moeilijkheden aanleiding zou geven.

[Inwendige aangelegenheden.] Vervolgens werd door mij aan de orde gesteld de vraag, mij gedaan door den Heer De Waal Malefijt en ook in de Tweede Kamer reeds geuit, of het niet mogelijk zou zijn de voorgestelde oplossing, waarbij geen andere preciseering aan het begrip: „inwendige aangelegenheden" werd gegeven maar de regeling van dit punt aan de practijk der wetgeving werd overgelaten, te vervangen door eene bepaalde enumeratie van de aangelegenheden, die tot de bemoeienis van den Indischen wetgever zouden behooren. Op grond ook van de in Britsch-Indië opgedane ervaring ontried ik dat denkbeeld beslist. Mogelijk zou de practijk op den duur gegevens daartoe verschaffen, maar voor het oogenblik was mijns inziens het systeem te aanvaarden, dat in Nederland sinds lang met goed gevolg was gehuldigd, namelijk den lageren wetgever in eerste instantie te laten beoordeelen, wat hij als onderwerpen van inwendigen aard meent te mogen aanmerken, met voorbehoud van ingrijpen van den hoogeren wetgever, wanneer deze van gevoelen is, dat de lagere wetgever zijn boekje te buiten is gegaan.

[Afdeelingsbegrootingen.] De hierboven genoemde afgevaardigde had verder inlichtingen verzocht omtrent de vraag, of het in de bedoeling lag om bij de behandeling van de begrooting de vier hoofdstukken van elke afdeeling één ontwerp van wet te doen uitmaken, van welke behandeling dat Kamerlid mogelijkheid van bezwaren vreesde. Mijn antwoord luidde aldus, dat m.i. de tekst der wet een afzonderlijke behandeling niet bepaald zou uitsluiten, indien inderdaad moeilijkheden van eenigen aard daartoe mochten nopen.

De beschouwingen van den afgevaardigde Mr. Slingenberg omtrent de waarde der voorgestelde wetsherziening noopten mij vervolgens tot enkele opmerkingen van algemeenen aard. Aan die herziening had dit Kamerlid, wat aanging verschaffing aan Indië van meerdere zelfstandigheid, vrijwel alle waarde meenen te moeten ontzeggen. Alles zou ongeveer bij het oude blijven. [Beschouwingen Mr. Slingenberg.]

In de eerste plaats gold dit de bestuursvoering. Ik meende — zoo merkte ik op — te hebben duidelijk gemaakt, dat in werkelijkheid op dat gebied de wettelijke positie van den Landvoogd essentieele verandering zou ondergaan. De Heer Slingenberg had voorts in dit verband aangevoerd, dat men voortaan zich zooveel mogelijk zou moeten onthouden van interpellatiën in de Staten-Generaal omtrent de bestuursuitoefening door den Landvoogd. Vermoedelijk — zeide ik — had die afgevaardigde zich daarbij weder een bepaalde Indische sfeer van bestuursvoering voor oogen gesteld. De afbakening echter van een zoodanige sfeer was, naar ik bereids had uiteengezet, afgescheiden nog van wettelijke bezwaren, reeds uit een practisch oogpunt weinig aannemelijk, waar op stuk van zaken de Volksvertegenwoordiging in het moederland ook tegenover de koloniën wel degelijk een algemeene moreele aansprakelijkheid draagt voor den goeden gang van zaken.

Niet minder ook had de Heer Slingenberg het nut der wetsvoorstellen in twijfel getrokken ten aanzien van de regeling der wetgeving en inzonderheid had hij daartoe aanleiding gevonden in de bepaling sub 2° van het eerste lid van artikel 53*a*, krachtens welke de Gouverneur-Generaal de bevoegdheid zou hebben om, wanneer over eene ontwerp-ordonantie geen overeenstemming met den Volksraad was bereikt, de regeling zelf tot stand te brengen, ingeval van dringende noodzakelijkheid. Die voorstelling scheen mij weinig gegrond, waar immers misbruiking van die bepaling den Gouverneur-Generaal al spoedig in de grootste moeilijkheid zou brengen. Echter had genoemde afgevaardigde in het midden gebracht, dat wel is waar de Volksraad ter zake inlichtingen kan vragen maar dat het tweede lid van artikel 33 evenzeer den Landvoogd machtigt, de verschaffing van de gevraagde inlichtingen te weigeren, als strijdig met de belangen, die hem zijn toevertrouwd. „Het zal" — betoogde ik — „den geachten afgevaardigde ongetwijfeld niet onbekend zijn, dat hier

tegenover de Staten-Generaal ongeveer hetzelfde geldt, namelijk dat eveneens wanneer een Minister van oordeel is, dat het landsbelang verbiedt inlichtingen te geven, die door de Staten-Generaal zijn gevraagd, de Grondwet hem het recht verleent, zich van verstrekking van de verlangde mededeelingen te onthouden. Nu zou ik wel aan den Heer Slingenberg willen vragen — en ik ben bij voorbaat er van overtuigd, dat zijn antwoord ontkennend zal luiden — of hij in de onderwerpelijke wetsvoordracht een zoodanige bepaling zou willen missen. Zeer zeker niet. De Heer Slingenberg zal het stellig geheel met mij eens zijn, dat wanneer nadeel voor 's Lands belangen wordt geducht van eenige mededeeling van zaken aan de Volksvertegenwoordiging, wettelijk voorkomen moet zijn, dat de Minister of de Gouverneur-Generaal niettemin daartoe verplicht zou wezen. En dit, merkte de Heer De Muralt te recht op, vooral in Indië, waar de omstandigheid zich veel eerder nog kan voordoen. Waar het intusschen wel zeker is, dat bij een gegrond vermoeden van misbruiking der bepaling de Volksraad niet in gebreke zou blijven zich tot het moederland te wenden, mag het gevaar, dat de Heer Slingenberg in deze schijnt te vreezen, m.i. denkbeeldig heeten."

Het had — ging ik voort — mijn aandacht getrokken, dat de Heer Slingenberg, toen hij enkele practische voorbeelden wilde bijbrengen, inzonderheid op het gevaar wees, dat de Gouverneur-Generaal, van meening zijnde dat 's Lands schatkist aanvulling zou behoeven, langs den evenbedoelden weg eigener verkiezing zelfs ordonnantiën tot instelling van nieuwe of verhooging van bestaande belastingen zou kunnen tot stand brengen. „De geachte afgevaardigde" — bracht ik in het midden — „zag daarbij de bepaling over het hoofd van artikel 23 van de Indische Comptabiliteitswet, dat regelingen van dien aard niet in werking kunnen treden en dus geen effect kunnen verkrijgen, voordat op de invoering van de nieuwe of de verhooging van de bestaande belasting bij de begrooting gerekend is. Ook dit gevaar is dus in werkelijkheid niet aanwezig."

„Nu" — vervolgde ik — „de begrooting. Het bezwaar van den Heer Slingenberg ten aanzien van de wijze van totstandkoming der begrooting bestond hierin, dat de inmenging van de Staten-Generaal zal voortbestaan en dat zelfs voor afdeelingen of onder-

afdeelingen, die in Indië zijn vastgesteld en waaromtrent dus overeenstemming aanwezig is tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad, nog de goedkeuring van de Staten-Generaal wordt vereischt." Ik stelde de vraag of dit practisch anders zou mogen zijn. Men moest toch niet vergeten, dat groote belangen, zoo Nederlandsche als buitenlandsche, bij dat begrootingsbeheer betrokken waren en voorts dat ook het krediet van Indië in hooge mate berust op het krediet van Nederland. Er bestond op financieel gebied een onscheidbare band tusschen het moederland en Indië. Wel zeer duidelijk was dit ondervonden bij het sluiten der belangrijke leeningen van de laatste jaren, bij welke, hoe groot ook ongetwijfeld de soliditeit van Indië op zichzelf mocht zijn, het verkrijgen van zoodanige millioenenbedragen alleen mogelijk was geweest doordat althans moreel Nederland min of meer verantwoordelijk mocht heeten. Een regeling, waarbij de Staten-Generaal werden uitgeschakeld wat betreft het financieel beheer in Indië, verklaarde ik dus niet aannemelijk te kunnen achten. Echter stelde ik daartegenover, dat, evenals ten aanzien van bestuur en wetgeving, het in de bedoeling lag van de wetsontwerpen, dat ook met betrekking tot de Indische financiën de Staten-Generaal bij hunne beoordeeling stelselmatig zich onthouden van wijzigingen, wanneer het niet belangrijke aangelegenheden betreft.

„Ook ten aanzien van het derde punt, het geldelijk beheer van Indië, geldt" — luidde mijne conclusie — „in dien zin de grondgedachte van verhooging der zelfstandigheid van de Indische centrale organen en ook op dat punt zal bij een goede tenuitvoerlegging de nieuwe wetgeving tot belangrijke verschillen met den thans bestaanden toestand leiden."

[Kiesregeling.]

Als volgend punt van bespreking stelde ik, naar aanleiding van de op dat punt door den Heer Cramer geleverde beschouwingen, aan de orde de kiesregeling, inzonderheid de daarbij gedachte scheiding van het kiezerskorps naar gelang van nationaliteitskenmerken in drie groepen, waarmede die afgevaardigde en anderen zich weinig ingenomen hadden getoond. Bovenal de voorstelling, dat dientengevolge in plaats van toenadering, verwijdering zou worden gebracht tusschen de verschillende bevolkingselementen, had als bezwaar gegolden. Ik had in de Memorie

van Antwoord reeds opgemerkt — zeide ik — dat ik die beschouwing niet juist kon achten. Ik betwijfelde zeer, of men door kunstmatig in één kiezerskorps bijeen te brengen wat van nature door zoozeer uiteenloopende verschillen in maatschappelijke en persoonlijke omstandigheden zich kenmerkt, in deze tot meer bevredigende resultaten zou komen dan door eenvoudig te aanvaarden den toestand, zooals die zich in werkelijkheid voordoet en dezen te doen doorwerken in de kiesregeling. Integendeel achtte ik het juist een verdienste van de ontworpen kiesregeling, dat een zoodanige kunstmatige samenbrenging van de bedoelde bevolkingsgroepen daarbij vermeden werd en aan elke groep op zich zelf gelegenheid werd gegeven om haar vertegenwoordigers te kiezen naar haar bijzondere wenschen. Voor mij was het feit, dat tot dusver een kleine Europeesche meerderheid in het vereenigd kiezerskorps voor den Volksraad overheerschend was geweest, ook ten opzichte van de keuze der inheemsche leden, een ernstige fout. De onderlinge samenwerking, die men wenscht, moest — zoo verklaarde ik — naar mijn inzien een aanvang nemen bij het samenkomen van het college; de verkiezing van de vertegenwoordigers moest zooveel doenlijk zoodanig geregeld zijn, dat elke groep in de gelegenheid werd gesteld, de vertegenwoordigers te kiezen, die de eigen mentaliteit van de groep bezitten. Men kon dit niet tot het uiterste doorvoeren, maar zooveel mogelijk toch moest naar de vervulling van dat desideratum worden gestreefd.

Met een enkel woord besprak ik nog het feit, dat door den Heer Cramer in den loop zijner rede gewag was gemaakt van een schrijven, dat volgens het lid van den Volksraad den Heer Bergmeyer van mij zou zijn uitgegaan en waarbij ik mijn voorliefde zou hebben uitgesproken integendeel voor een samenvatting van de bedoelde groepen bij de verkiezingen voor den Volksraad. Wanneer ik — merkte ik op — een onderstelling mocht wagen, geloofde ik, dat zich hier een misverstand voordeed en dat, wanneer inderdaad een bepaald schrijven van mijne zijde werd bedoeld, dit mogelijk verband hield met de Regentschapsraden, niet met den Volksraad. Wat aanging de Regentschapsraden herinnerde ik mij indertijd een dergelijke gedachte te hebben uitgesproken, gebaseerd op het feit, dat voor een gescheiden verkiezing het aantal Europeanen vaak te gering is. Voor den Volks-

raad evenwel verklaarde ik die gedragslijn niet te wenschen en integendeel een voorstander te zijn van het thans voorgedragen stelsel.

[Opmerkingen Mr. Mendels.]

Met het vorenstaande — zoo gaf ik te kennen — meende ik aan de vernomen beschouwingen de noodige aandacht te hebben gewijd. Ook de hoofdpunten van de rede van den Heer Mendels waren in den loop van mijne beantwoording ter sprake gebracht. Wat verder den inhoud van die rede betrof, meende ik mij ontslagen te mogen achten van den plicht om alsnog daarbij stil te staan en dit te meer, omdat in de onderwerpen een zoodanige diversiteit viel op te merken, dat het dagen kosten zou om ernstig daarop in te gaan, daargelaten nog, dat de samenhang met den inhoud der wetsontwerpen voor vele van die onderwerpen wel zeer gering was.

[Slotwoord.]

„Wanneer ik nog een kort slotwoord mag uitspreken" — met deze woorden eindigde ik mijne rede — „moge dit zijn de ernstige wensch, dat het de Kamer moge behagen deze wetsvoordracht te bekrachtigen. De instituten, die daardoor in het leven worden geroepen, zullen, in hun onderlingen samenhang, met hetgeen reeds sedert een twintigtal jaren en inzonderheid sedert de aanvaarding der bestuurshervorming in Indië gaande is op het gebied van een algemeenen ombouw van de instellingen van wetgeving en bestuur een geheel vormen, dat, naar mijne vaste overtuiging, voor een reeks van jaren de ruimste gelegenheid zal bieden voor een gezonde ontwikkeling van het staatkundig leven en van de gewenschte zelfstandigheid van Indië. in het Nederlandsch Staatsverband."

Stemmingen.

Aan dien door mij uitgesproken wensch werd na de sluiting der beraadslaging ook door de Eerste Kamer gevolg gegeven.

Het ontwerp van wet tot herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië [1]) werd in stemming gebracht en aangenomen met 27 tegen 10 stemmen (acht sociaal-democratische en twee vrijzinnig-democratische leden).

De twee andere wetsontwerpen [2]) werden daarop zonder hoofdelijke stemming aangenomen, onder aanteekening dat de leden, die tegen het eerste wetsontwerp hadden gestemd, geacht wenschten te worden dit eveneens tegen de andere ontwerpen te hebben gedaan.

---

[1]) Zie Bijlage II hierachter.
[2]) Zie Bijlagen III en IV hierachter.

VIJFDE HOOFDSTUK

WERKING DER NIEUWE INSTELLINGEN

Het wordingsproces van de uit de Grondwetsherziening van 1922 voortspruitende wettelijke voorzieningen tot hervorming van de Indische Staatsinrichting was hiermede voor het oogenblik ten einde gebracht.

Het schrijven van den Gouverneur-Generaal Fock, waarbij ingevolge uitnoodiging van het Opperbestuur een vóórontwerp van die voorzieningen aan den Volksraad, in diens toenmaligen vorm, ter beoordeeling werd aangeboden, was gedagteekend 18 Juni van evengenoemd jaar. Bij Koninklijke Boodschap van 20 September 1923 was — na ontvangst en behandeling der adviezen van den Volksraad en van den Gouverneur-Generaal — het ter zake betrekkelijk drietal wetsontwerpen aan de Staten-Generaal ter overweging voorgelegd. Den 11den Juni 1925, op een drietal maanden na niet minder dan twee jaren na het binnenkomen der voorstellen in de Staten-Generaal, werd het eindvotum van de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging verkregen en dit, in tegenstelling met vrij wel de algemeene verwachting tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, in gunstigen zin, met alleen enkele wijzigingen, waaronder geene van fundamenteele beteekenis.

Sinds de vaststelling, bij wet van 23 Juni 1925 (Ned. Stbl. No. 234; Indisch Stbl. No. 415), van de aldus tot stand gekomen regeling der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië („Indische Staatsregeling") zijn op dit oogenblik meer dan dertien jaren verstreken. Met inwerkingtreding op 10 Mei 1927 werden inmiddels bij Koninklijk besluit o.m. uitgevaardigd de „Volksraadpositieregeling", de „Volksraad-kiesverordening" en de „Aanvullende Volksraadregelen", alle van het jaar 1926. In 1927 volgde, eveneens bij Koninklijk besluit, de vaststelling der verordening op de verkiezing der leden van het College van Gedelegeerden.

Op 16 Mei van laatstgemeld jaar werd, overeenkomstig het ter zake bepaalde in artikel 62 van de Indische Staatsregeling, de eerste zitting van den Volksraad, in den nieuwen vorm van dit lichaam als medewetgevend orgaan, plechtig geopend door den toenmaligen Gouverneur-Generaal, Jhr. Mr. de Graeff, waarbij o.m. krachtig werd aangedrongen op vruchtbare samenwerking, onder de nieuwe regeeringsbeginselen, tusschen Volksraad en Regeering.

Aan dien wensch heeft, in het algemeen gesproken, de Volksraad ook in zijn nieuwe bestemming met groote toewijding voldaan.

Hetzelfde geldt zonder voorbehoud voor het College van Gedelegeerden. In tegenstelling met de van velerlei zijden uitgesproken onheilspellende voorstellingen omtrent de gevaren van eene zoodanige instelling, heeft de ervaring haar doeltreffendheid bewezen. In het crisistijdperk der laatste jaren, waarin ook op het gebied der wetgeving in dubbele mate behoefte bestond aan snel handelen en voortdurende beschikbaarheid van de daartoe vereischte middelen, is het hulporgaan van den Volksraad, het College van Gedelegeerden, van het grootste nut geweest.

Beschouwd in het licht der verkregen ervaring, heeft de staatsrechtelijke hervorming van het jaar 1922 in het algemeen aan de verwachtingen der Regeering voldaan.

Verre van de staatkundige verhoudingen in Indië te hebben verscherpt, van wantrouwen te hebben gezaaid tusschen de verscheidene groepen van ingezetenen en conflicten van destructieven aard te hebben verwekt, zooals de voorspellingen der tegenstanders van de Regeeringsvoorstellen luidden, heeft de toepassing der nieuwe instellingen en bepalingen zich gekenmerkt door een goede samenwerking der verschillende organen van wetgeving en bestuur.

In tegenstelling met die schrikbeelden heeft in den loop der jaren meer en meer zich de overtuiging gevestigd, dat de Indische Staatsregeling van genoemd jaar verschaft heeft en steeds meer verschaffen zal, wat voor een nuttige ontwikkeling van het staatkundig leven in Indië wordt vereischt. Tevens dat zij, de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in aanmerking genomen, gegeven heeft het uiterste, wat binnen de grenzen van een doelmatig staatsbeheer vooralsnog te geven valt.

ZAAKREGISTER

Aangelegenheden (Inwendige —). Beteekenis van den wettelijken term —. Zie onder **„Wetgeving".**

Aanwijzingen des Konings. Zie onder **„Gouverneur-Generaal".**

Algemeen Bestuur.
Beteekenis van den wettelijken term —, bladz. 21, 36–38, 45–46, 194.
Departementshoofden van —. Zie onder dat hoofd.

Algemeene maatregelen van bestuur.
Raadpleging van het vertegenwoordigend lichaam over ontwerpen van —. Zie onder **„Volksraad".**
Vaststelling van —. Zie onder **„Wetgeving".**

Algemeene Secretarie, bladz. 31, 195–196, 333–334, 393.

Autonomie van Indië. „Comité voor de —". Zie onder dat hoofd.

Begrooting.
Budgetrecht Volksraad. Zie onder **„Volksraad".**
Sloten van rekening, bladz. 140–141.
Wijze van vaststelling der — en aanvullingsbegrootingen, bladz. 94–95, 116, 136–140, 187–189, 199–200, 221, 237–238, 248, 257, 269–272, 297, 304, 369–370, 389–391, 407, 420–421, 422–423.

„Beheer". Vervanging term „—" door „bestuur". Zie **„Koloniaal Verslag".**

„Bepaalde gevallen". Strekking van het voorbehoud voor — in art. 61, tweede lid, G. W. Zie onder **„Wetgeving".**

Bestuur.
Collegiaal — van Gouverneur-Generaal en Raad van Ned.-Indië. Zie onder **„Raad van Nederlandsch-Indië".**
Scheiding in de Grondwet van „—" en „Wetgeving". Zie onder **„Wetgeving".**
Wettelijke term „Algemeen —" Zie onder dat hoofd.
Wettelijke termen „Gewestelijk —", „Regionaal —", „Plaatselijk —", bladz. 23.
Wettelijke term „Opperbestuur". Zie onder **„Koning".**

Bestuurshervorming, bladz. 1, 8, 75, 210, 219, 247, 278, 373, 396, 406, 407–408, 415.

Bevelen-quaestie. Zie onder **„Gouverneur-Generaal".**

„College van Gedelegeerden". (aanvankelijk: **„Wetgevende Raad").**
Benaming —, bladz. 158, 336, 338, 343, 348, 350, 407.
Lidmaatschap van het —, bladz. 126–127.
Plaatsvervangende leden van het —, bladz. 109.
Positie van het —, bladz. 96, 108, 112–115, 126–127, 127–130, 158–159, 162–163, 164–165, 236, 347, 351, 381–382, 383
Reglement van orde van het —, bladz. 127.
Samenstelling van het —, bladz 96–97, 109, 126–127, 158–159 336, 338, 348, 351, 381.
Tegemoetkoming (geldelijke) ten behoeve der leden van het —, bladz. 108–109, 118, 126, 166, 381, 382, 383.
Voorzitter van den — (plaatsvervangend voorzitter, secretaris), bladz. 96, 126.
Vorming uit en door den Volksraad van een —, bladz. 91–92, 107–108, 118, 126, 157–

163, 163–167, 204, 211, 215, 220–221, 236–237, 241, 250, 257, 289–294, 298, 306, 312–313, 336–352, 382, 396, 402, 407, 418–420.
Vorming uit en door den Volksraad van een „College van Voorbereiding", bladz. 336, 337, 339–340, 341, 343, 347–348, 349–350, 351, 380.
„College van Voorbereiding". Zie onder **„College van Gedelegeerden".**
„Comité voor de autonomie van Indië", bladz. 82–88.
„Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië". Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet."**
Commissie van voorbereiding uit de Tweede Kamer. Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
Comptabiliteitswet. Zie **„Begrooting".**
Conflicten van wetgeving tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad. Zie onder **„Koning".**
Departementshoofden van algemeen bestuur.
Algemeene positie der —, bladz. 173–174, 230, 272–274, 328–329, 330–331, 333.
Raad van —, bladz. 197.
Toelating der — tot de vergaderingen van den Raad van Nederlandsch-Indië. Zie onder **„Raad van Nederlandsch-Indië".**
Vorming van een Raad van Nederlandsch-Indië, omvattend de —. Zie onder **„Raad van Nederlandsch-Indië".**
Enquête (Recht van —). Zie onder **„Volksraad".**
Exorbitante rechten, bladz. 217, 288, 334–335, 412.
Federalistische en unitarische Staatsvormen, bladz. 205–210, 248, 280–284, 300.
„Financieele Raad", bladz. 3.
Geldleeningen, bladz. 136, 141.
Gemeente (Inlandsche —), blz. 97, 116, 143–144, 278.
Gewestelijk-,regionaal-,plaatselijk bestuur. Zie onder **„Bestuur".**
Gouverneur-Generaal.
Algemeen Bestuur. (Uitoefening van het — in Ned.-Indië door den Gouverneur-Generaal), bladz. 22, 29–35, 74, 153, 262–263.
Algemeen Bestuur. (Uitoefening van het — in Ned. Indië door den Gouverneur-Generaal „in naam des Konings"), bladz. 38–42, 74–75, 223–224, 234–236, 296.
Algemeen Bestuur. (Uitoefening van het — in Ned. Indië door den Gouveneur-Generaal met inachtneming van de „aanwijzingen des Konings") (Bevelen-quaestie), bladz. 169–171, 227–229, 232 233, 249, 253–254, 295–296, 299, 302, 306, 309–310, 317, 318 –320, 321–326, 395–396, 398–399, 402, 403, 410, 412, 416–418.
Conflicten van wetgeving tusschen — en Volksraad. Zie onder **„Koning".**
Eed (verklaring en belofte) van den —, bladz. 120, 153–154, 234, 327.
Gouverneur-Generaal in Rade. Zie onder **„Raad van Nederlandsch-Indië".**
Instructie van den —, bladz. 110, 120, 168–169.
Krankzinnigheid van den —, bladz. 112.
Positie van den —, bladz. 103, 127, 130, 167–172, 172–173, 194–195, 214, 216, 220, 222–225, 233–234, 249, 263–264, 264–265, 272–274, 295, 296–297, 298, 305, 309, 317, 318–320, 375–380, 402, 409–410.
Verbod van deelneming door den — aan bepaalde ondernemingen a.a., ook gedurende vijf jaren na diens aftreden, bladz. 195, 327.
Wetgevende bevoegdheid van den —. Zie onder **„Wetgeving".**
Grondwet.
Aanduiding in de — van het grondgebied des Koninkrijks bladz. 16–18, 26, 28–29.

Algemeene beginselen der herziening van de op de overzeesche gebiedsdeelen betrekking hebbende artikelen der —, bladz. 14, 21–23, 70–73, 78.
Benaming „bezittingen" in oud artikel 1 der —, bladz. 11, 23, 73.
Benaming „koloniën" in de vroegere en de aanvankelijk voorgestelde redactie der —, bladz. 18–20, 26, 70, 73–74.
Benaming „Nederlandsch-Indië" in de —, bladz. 18.
Redactie van nieuw artikel 1 der —, bladz. 16–17, 26, 27, 80.
Redactie van nieuw artikel 60 (aanvankelijk 61) der —, bladz. 20, 45, 80.
Redactie van nieuw artikel 61 (aanvankelijk 62) der —, bladz. 21, 24, 27, 55–57, 80.
Redactie van nieuw artikel 62 (aanvankelijk 62*bis*) der —, bladz. 20, 57, 68, 80.
Samenloop der herzieningen van — en Regeeringsreglement, bladz. 9–11, 11–13.
Scheiding in de — van „bestuur" en „wetgeving". Zie onder **„Wetgeving".**
Staatscommissie 1918 tot herziening van de —, bladz. 9, 11.
Term „Organen" in art. 61, tweede lid, der —. Zie **„Organen".**
Termen „Opperbestuur" en „Algemeen Bestuur" in nieuw artikel 60 der —. Zie onder **„Opperbestuur"** en **„Algemeen Bestuur".**

Hervormingsplan (Algemeen —), bladz. 14, 21–23, 70–73, 78, 258, 274–275, 386, 405–406.

Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet.
Algemeene ontvangst der voorstellen tot —, bladz. 81–82, 117, 145, 146, 200–201, 218, 225, 261–262, 275–276.
Algemeene strekking der voorstellen tot —, bladz. 88, 89, 105, 218, 219, 221–222, 238–239, 240, 242–244, 261–262, 274–275, 284–285, 408–409, 415, 421.
Amendementen van den vroegeren adviseerenden Volksraad op het Vóórontwerp tot herziening van het Regeeringsreglement, bladz. 110–116.
Amendementen der Tweede Kamer op de Wetsontwerpen tot —, bladz. 203–204, 298, 313–316, 326, 328, 334, 334–335, 336, 338, 350, 351, 352, 357, 358, 359, 368, 370, 395, 400–401.
Benaming „Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië" („Indische Staatsregeling"), bladz. 7, 10, 89, 141, 370.
„Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië" („Indische Herzieningscommissie"), bladz.6–7, 10, 14–19, 26, 30.
Commissie van voorbereiding van de openbare behandeling in de Tweede Kamer van de Wetsontwerpen tot —, bladz. 192–198.
Gezindheid omtrent de voorstellen tot — in de onderscheiden Kamerfracties, blz. 145–147, 149, 150, 200–201, 201–203, 212–213, 217, 221, 225–226, 226–227, 240, 242, 250–251, 254–256, 300–301, 316, 317, 324, 373–375, 394, 395, 397, 398, 400–401, 406, 407, 411, 413.
Onderhoud met de onderteekenaars van de amendementen Feber c.s. betreffende de Wetsontwerpen tot —, bladz. 315.
Overgangsbepalingen met betrekking tot de —, bladz.142.
Partieel karakter der voorstellen tot —, bladz. 89–90, 106, 145–146, 147, 148, 193, 213, 230–231, 240, 244, 255, 276–277, 298, 405.
Stemming over het Vóórontwerp tot herziening van het Regeeringsreglement in den vroegeren adviseerenden Volksraad, bladz. 146.

Stemming (Eind-) in de Tweede Kamer over Wetsontwerp I (Regeeringsreglement), blz. 371–372.
Stemming (Eind-) in de Tweede Kamer over Wetsontwerp II (Regeeringsreglement) en Wetsontwerp III (Comptabiliteitswet), bladz. 372.
Stemming in de Eerste Kamer over de Wetsontwerpen I, II en III, bladz. 425.
Tekst en tijdstip van inwerkingtreding der Wetten tot —, bladz. 142–143, 192, 370.
Urgentie der —, bladz. 260, 302, 312.
Vóórontwerp tot herziening van het Regeeringsreglement, blz. 88, 89.
Werking der nieuwe instellingen, bladz. 426–427.
Wetsontwerp I tot herziening van het Regeeringsreglement (algemeene strekking) bladz. 117–119.
Wetsontwerp II tot herziening van het Regeeringsreglement (algemeene strekking), bladz. 117, 143–144, 370–371.
Wetsontwerp III tot herziening van de Comptabiliteitswet (algemeene strekking) bladz. 117, 145, 370–371.

Herzieningscommissie.
Herzieningscommissie 1918 voor de Grondwet. Zie onder **„Grondwet".**
„Indische —" (Commissie-Carpentier Alting). Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**

Initiatief (Recht van —). Zie onder **„Volksraad".**

Inlandsche Gemeente. Zie onder **„Gemeente".**

Interpellatie (Recht van —). Zie onder **„Volksraad".**

Inwendige aangelegenheden. Zie onder **„Wetgeving".**

„Java-raad", bladz. 123–124, 140, 211, 337, 403.

Kabinetswisselingen, bladz. 4, 7–8.

Kiesrecht. Zie onder **„Volksraad".**

„Koloniaal Verslag". Wijziging der benaming —, bladz. 42–45.

„Koloniale Raad". bladz. 3–4, 209.

„Koloniën".
Benaming — in de vroegere wetsformuleering. Zie onder **„Grondwet".**

Koning.
Beteekenis van de uitdrukking „in naam des Konings", in art. 60 der Grondwet, ten aanzien van de uitoefening van het algemeen bestuur door den Gouverneur-Generaal. Zie onder **„Gouverneur-Generaal".**
Opperbestuur van den —, blz. 22, 35, 37, 194, 232, 256–257, 262–264, 295, 296, 305, 308.
Regeling door den —, bij algemeenen maatregel van bestuur, ingeval van conflicten van wetgeving tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad, bladz. 25. 92, 97, 107, 115–116, 131, 132–134, 204, 235, 251, 255, 267–269, 272–274, 421, 422.
Regeling van inwendige aangelegenheden door den — voor „bepaalde onderwerpen" of „bepaalde gevallen", bladz. 22, 23, 24, 154, 236.
Regeling c.q. door den — van hetgeen betreft verdragen a.a. en de verdediging van Ned.-Indië, bladz. 135, 185–186, 288, 369, 406.
Schorsing van ordonnanties en regeeringsvorderingen door den —, bladz. 23, 136.
Uitoefening (art. 60, tweede lid der Grondwet) door den — van bepaalde bevoegdheden van algemeen bestuur, bladz. 22, 232.

Kroon. Zie **„Koning".**

Minister van Koloniën.
Benaming —, bladz. 70, 79–80.
Verantwoordelijkheid van den —, bladz. 40, 42, 194–195, 222–223, 224–225, 227–229, 249, 253, 263, 296, 305, 309–310, 318, 376–379, 402, 406–407, 410, 416.

Muntstelsel, bladz. 24–25.

Nederlandsch-Indië. (Benaming —). Zie onder **„Grondwet".**

Opperbestuur. Zie onder **„Koning".**
Organen. Zie onder **„Wetgeving".**
Partieele Herziening. Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
„Proeve van een Staatsregeling voor Nederlandsch-Indië".
Verschijning en strekking der —, bladz. 96–103, 147.
„Memorie ter aanvulling van de —", bladz. 103–105.
Raad.
„Financieele Raad". Zie onder dat hoofd.
„Java-raad". Zie onder dat hoofd.
„Koloniale Raad". Zie onder dat hoofd.
„Koloniale Raad". Zie onder dat hoofd.
„Raad van Ned. Indië". Zie onder dat hoofd.
„Volksraad". Zie onder dat hoofd.
„Wetgevende Raad". Zie onder **„Collegie van Gedelegeerden".**
Raad van Nederlandsch-Indië
Benoembaarheid voor den —, bladz. 143.
Buitengewone leden van den — bladz. 34, 110.
Collegiale Regeering van Gouverneur-Generaal en — (Gouverneur-Generaal in Rade), bladz. 30–35, 76, 78, 100–103, 107, 174.
Opheffing van den — bladz. 119, 174–177, 196, 215–216, 286, 331–332, 393.
Positie van den — in het nieuwe stelsel, bladz. 92, 121, 130, 131, 332.
Toelating der Departementshoofden van Algemeen Bestuur tot de vergaderingen van den —, bladz. 33, 111–112, 120, 287, 327–328, 329.
Vorming van een —, omvattend de Departementshoofden van algemeen bestuur, bladz. 197, 204, 216, 286–287, 328–334, 392–393.
Recht van enquête. Zie onder **Volksraad.**
Recht van initiatief. Zie onder **Volksraad.**
Recht van interpellatie. Zie onder **Volksraad.**
Regeeringsreglement. Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
Regionale wetgevende raden, bladz. 241–242, 260, 278–279, 300, 311.
Ritsema van Eck, bladz. 150–151, 152, 208, 209, 246, 279–280, 299, 307, 311.
Schatkistbiljetten of -promessen, bladz. 141.
Schorsing van ordonnanties. Zie onder **„Koning".**
Staatsinrichting (Hervorming der —). Zie onder **„Hervormingsplan"(„Algemeen—").**
Staten-Generaal. Vertegenwoordiging van Nederlandsch-Indië in de —. Zie onder **„Volksraad".**
Unitarische Staatsvorm. Zie onder **„Federalistische en unitarische Staatsvormen".**
Verdediging van Nederlandsch-Indië, bladz. 135, 156, 185-186, 288.
Vernietiging van ordonnanties. Zie onder **„Wet".**
Verslag (Koloniaal —). Zie onder dat hoofd.
Vertegenwoordigend lichaam, bladz. 49, 59.
Volksraad.
Afvaardiging van leden van den — naar de Staten-Generaal, bladz. 15–16, 57–67, 76–78.
Amendement (Recht van —) van den —, bladz. 132.
Benaming „—", bladz. 4.
Budgetrecht van den —, bladz. 24–25, 189–192, 199–200.
Conflicten van wetgeving tusschen Gouverneur-Generaal en —. Zie onder **„Koning".**
Eerste (adviseerende) — (Instelling, samenstelling, werking), bladz. 5.
Enquête (Recht van —). Toekenning aan den Volksraad van het —, bladz. 92, 109. 184–185, 198–199, 204, 216, 287–288.

Indiening aan den — van ontwerp-ordonnanties, bladz. 132, 186–187.
Initiatief (Recht van —) van den Volksraad, bladz. 132, 133, 304, 312.
Interpellatie (Recht van —) van den Volksraad,bladz. 92, 124, 287, 422.
Kiesrecht voor den —, bladz. 105–106, 109, 142, 145, 179–184, 204, 216–217, 237, 288, 307, 386–389, 403–404, 407, 413–414, 423–424.
Mededeelingen van Regeeringszijde in 1918 aan den toenmaligen —, bladz. 6.
Ontbinding van den —, bladz. 203, 204, 211, 237, 249–250, 254, 358–368.
Overgangsbepalingen nopens de instelling van den nieuwen — en den Wetgevenden Raad, bladz. 142.
Positie van den —, bladz. 22, 23, 49, 59, 73, 112–115, 130, 132, 198, 216, 222, 251–252, 259–260, 299, 399.
Raadpleging van den — over ontwerpen van wetten en algemeene maatregelen van bestuur, bladz. 26–27, 46–55, 92, 104–105, 124–126, 156, 157.
Reglement van orde van den — bladz. 199.
Samenstelling van den —, blz. 95, 121–122, 150, 151, 177–179, 210, 220, 237, 245–247, 338, 348, 352–354, 356–357, 358, 384–386, 399–400, 403–405, 407, 410–411, 413, 418.
Termijn van behandeling door den — van ontwerp-ordonnanties, bladz. 132, 134–135.
Terugneming (Recht van —) door den Volksraad van ontwerp-ordonnanties, blz. 132,
Trapsgewijze opbouw der staatkundige organisatie, bladz. 247–248, 284.
Tweede behandeling door den — van ontwerp-ordonnanties bladz. 132–134.
Vergaderingen van den —, bladz. 96, 123, 215.
Verkiesbaarheid van vrouwen voor den —, bladz. 122–123, 179, 203, 352, 354–356, 357.
Vervanging van den — door een werkelijk Parlement, blz. 152, 214, 229–230.
Vervanging van den — door regionale wetgevende raden. Zie onder **„Regionale wetgevende raden".**
Voorzitter van den —, bladz. 95–96, 122, 186, 204.
Vorming uit en door den — van een „College van Gedelegeerden". Zie onder **„College van Gedelegeerden".**
Vorming uit en door den — van een „College van Voorbereiding". Zie onder **„College van Gedelegeerden".**
Zittingsduur van den —, bladz. 96, 123.
Voorbereiding (Commissie v. — uit de Tweede Kamer). Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
Vóórontwerp van wet tot herziening van het Regeeringsreglement. Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
Werking der nieuwe instellingen. bladz. 426–427.
Wet.
Benaming „— op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië". Zie onder **„Herziening Regeeringsreglement en Comptabiliteitswet".**
Raadpleging van den Volksraad over ontwerpen van —. Zie onder **„Volksraad".**
Regelingsbevoegdheid bij de — Zie onder **„Wetgeving".**
Vernietiging van ordonnanties bij de —, bladz. 15, 22, 23, 136, 302–303.
Wetgevende Raad. Zie onder **„College van Gedelegeerden".**
Wetgeving.
Beteekenis van den term „inwendige aangelegenheden" in artikel 61, tweede lid der Grondwet, bladz. 22, 155, 220, 229, 235, 266–267, 303. 308, 312, 375, 399, 406, 420.
Beteekenis van den term „organen" in artikel 61, tweede lid der Grondwet, bladz.

68–69, 75–76, 78–79, 258–259, 301–302, 310–311.
Conflicten van — tusschen Gouverneur-Generaal en Volksraad. Zie onder **„Koning".**
Raadpleging van den Volksraad over ontwerpen van wetten en algemeene maatregelen van bestuur. Zie onder **„Volksraad".**
Regeling der —, bladz. 22, 23, 74, 90, 92, 93–94, 97, 118, 130–136, 222, 225, 265–269, 288–289, 295, 368–369.
Scheiding in de Grondwet van „—" en „bestuur", bladz. 21, 74, 272–274.
Schorsing van ordonnanties. Zie onder **„Koning".**
Vernietiging van ordonnanties. Zie onder **„Wet".**
Voorbehoud van regeling van inwendige aangelegenheden door den Koning voor bepaalde onderwerpen of gevallen. Zie onder **„Koning".**
Zittingsduur. Zie onder **„Volksraad".**

BIJLAGEN

GRONDWET

VOOR HET

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

(Ned. Stsbl. 1922 no. 736, Ind. Stsbl. 1923 no. 259)

Artikelen, betrekking hebbende op de overzeesche gebiedsdeelen

Art. 1. Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Art. 2. De Grondwet is alleen voor het Rijk in Europa verbindende, voor zoover niet het tegendeel daaruit blijkt.

Waar in de volgende artikelen het Rijk wordt genoemd, wordt alleen het Rijk in Europa bedoeld.

Art. 60. De Koning heeft het opperbestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt het algemeen bestuur in naam des Konings uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs, op de wijze door de wet te regelen.

De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van bestuur en staat van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Art. 61. De Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen wordt, op de wijze bij de wet te regelen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied gehoord.

Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao overgelaten aan aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden.

Art. 62. De verordeningen, vastgesteld door de in het tweede lid van het vorige artikel bedoelde organen, kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij de wet worden vernietigd.

Zoodanige verordeningen kunnen door den Koning worden geschorst op de wijze bij de wet te bepalen.

Art. 75. De Koning brengt ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen, door Hem aan de Staten-Generaal te doen of door deze aan Hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van bestuur van het Rijk en van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Aan het hoofd der uit te vaardigen besluiten wordt melding gemaakt dat de Raad van State deswege gehoord is.

De Koning hoort wijders den Raad van State over alle zaken, waarin Hij dat noodig oordeelt.

De Koning alleen besluit en geeft telkens van Zijn genomen besluit kennis aan den Raad van State.

Art. 123. De wetten zijn alleen voor het Rijk verbindende, voor zoover daarin niet is uitgedrukt dat zij voor Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao verbindend zijn.

Art. 165. De leden der Staten-Generaal, de hoofden der ministerieele departementen, de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië en de Gouverneurs van Suriname en van Curaçao, de leden van den Raad van State, en de Commissarissen des Konings in de provinciën staan, wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hunne aftreding, terecht voor den Hoogen Raad ter vervolging hetzij van 's Konings wege, hetzij van wege de Tweede Kamer.

De wet kan bepalen, dat nog andere ambtenaren en leden van hooge colleges wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad terecht staan.

Art. 185. De dienstplichtigen ter zee zijn bestemd om te dienen in en buiten Europa. Aan den dienst, door hen in Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao te vervullen, worden door de wet voordeelen verbonden.

Art. 186. De dienstplichtigen te land mogen niet dan met hunne toestemming naar Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao worden gezonden.

BIJLAGE II

WET

van den 23sten Juni 1925 (Ned. Stsbl. 1925 no. 234,
Ind. Stsbl. 1925 no. 415),

houdende
herziening van het Reglement op het beleid der Regeering van

NEDERLANDSCH-INDIË

Art. 1. Het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, vastgesteld bij de wet van 2 September 1854 (*Nederlandsch Staatsblad* 1854, no. 129; *Indisch Staatsblad* 1855, no. 2), zooals het sedert is gewijzigd en aangevuld, wordt nader gewijzigd en aangevuld als volgt:

§ 1. De titel wordt gelezen: „Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië", terwijl de daaraan onmiddellijk voorafgaande twee woorden van het formulier van afkondiging worden gelezen: „de navolgende".

§ 2. Het opschrift van het eerste hoofdstuk wordt gelezen:

„Van den Gouverneur-Generaal en den Raad van Nederlandsch-Indië".

§ 3. Het eerste lid van art. 1 wordt gelezen:

„1. De uitoefening, in naam des Konings, van het bij het tweede lid van art. 60 der Grondwet aan den Gouverneur-Generaal opgedragen algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië geschiedt overeenkomstig de in deze wet gestelde regelen en met inachtneming van 's Konings aanwijzingen".

In art. 1 wordt achter het eerste lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

„2. De Gouverneur-Generaal is wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning. Hij verstrekt te dier zake aan den Minister van Koloniën alle verlangde inlichtingen".

Het tegenwoordige tweede lid van art. 1 wordt derde lid.

§ 3*a*. Art. 3 wordt gelezen:

„Art. 3. 1. De Gouverneur-Generaal mag rechtstreeks noch zijdelings deelhebber zijn in, noch borg zijn voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende eene overeenkomst, om winst of voordeel aangegaan met Nederlandsch-Indië of met eenig deel daarvan.

2. Hij mag, behalve openbare schuldbrieven, geene schuldvorderingen ten laste van Nederlandsch-Indië bezitten.

3. Hij mag rechtstreeks noch zijdelings deel hebben in eenige concessie of onderneming van welken aard ook, in Nederlandsch-Indië gevestigd of aldaar haar bedrijf uitoefende, noch eigenaar of huurder van landerijen daar te lande zijn.

4. Het bij het eerste en het derde lid bepaalde blijft op hem van toepassing gedurende vijf jaren na zijn aftreden."

§ 4. De aanhef van art. 5 wordt gelezen:

„Art. 5. 1. De Gouverneur-Generaal legt in handen van den Koning, of op 's Konings machtiging in eene openbare vergadering van den Volksraad, den volgenden eed (verklaring en belofte) af":

In het in art. 5 opgenomen eedsformulier worden de woorden: „het Reglement op het beleid der regeering van" vervangen door „de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië".

Aan art. 5 wordt een tweede lid toegevoegd, luidende:

„2. De Gouverneur-Generaal aanvaardt zijne waardigheid in eene openbare vergadering van den Volksraad".

§ 5. In art. 6 worden de woorden: „het Reglement op het beleid der regeering van" vervangen door: „de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië".

§ 6. Na art. 7 wordt ingelascht:

„Art. 7*a*. 1. De hoofden der departementen van algemeen bestuur worden opgeroepen tot bijwoning van de vergaderingen van den Raad van Nederlandsch-Indië, voorgezeten door den Gouverneur-Generaal, tenzij deze om bijzondere redenen anders beslist.

2. Zij worden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de behandeling ter niet door den Gouverneur-Generaal voorgezeten vergadering van den Raad van voorstellen, behoorende tot den werkkring van het departement, aan het hoofd waarvan zij staan, indien zij tijdig aan den vice-president den wensch daartoe kenbaar maken.

3. In beide gevallen hebben zij alleen eene raadgevende stem".

§ 7. In art. 11 worden de woorden: „het Reglement op het beleid der regeering van" vervangen door: „de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië".

§ 8. In het eerste lid van art. 15 wordt na de woorden: „de ter plaatse aanwezige leden van den Raad", ingelascht: „de voorzitter van den Volksraad";

§ 9. In art. 19 wordt voor: „dit reglement" gelezen: „deze wet".

§ 10. Na art. 19 worden ingelascht de navolgende artikelen:

1. Als art. 19*a* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 27.

2. Als art. 19*b* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 28, behoudens de volgende wijzigingen van het tweede lid:

a. in letter *b* wordt in plaats van: „art 44 van dit reglement" gelezen: „art. 19*n* van deze wet";

b. de letters *e* en *f* worden vervangen door:

„*e*. benoemingen tot gewichtige ambten, aan te wijzen bij ordonnantie;

f. de voorstellen, welke bij den Volksraad aanhangig worden gemaakt, en gewichtige mededeelingen, welke aan den Volksraad worden gedaan;

g. de voorstellen, door den Volksraad aan den Gouverneur-Generaal gedaan;

h. de vaststelling van ordonnanties, als bedoeld in het eerste lid van art. 53*a*;

i. de ontwerpen van regeeringsverordeningen".

3. Als art. 19*c* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 30, behoudens dat in het laatste lid in stede van: „art. 36" wordt gelezen: „art. 19*f*".

4. Als art. 19*d* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 34, behoudens dat:

a. de woorden: „Alle kollegien en landsdienaren, geene uitgezonderd", worden vervangen door: „Alle landsdienaren";

b. het woord: „wier" wordt vervangen door: „waarvan".

5. Als art. 19*e* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 35.

6. Als art. 19*f* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 36.

7. Als art. 19*g* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 38, behoudens dat:

a. in letter *a* en letter *b* de woorden: „aan Koninklijke besluiten of Koninklijke beschikkingen" worden vervangen door: „aan algemeene maatregelen van bestuur, aan andere Koninklijke besluiten of aan Koninklijke beschikkingen";

b. in letter *c* en letter *d* voor: „dit reglement" wordt gelezen: „deze wet" en na het woord „verdragen" wordt ingevoegd: „en andere overeenkomsten".

8. Als art. 19*h* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 39, behoudens dat in plaats van: „art. 38" wordt gelezen: „het vorige artikel".

9. Als art. 19*i* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 39*a*, behoudens dat voor: „38 en 39" wordt gelezen: „19*g* en 19*h*".

10. Als art. 19*j* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 40, behoudens dat voor: „159" wordt gelezen: „165" en voor: „dit reglement": „deze wet".

11. Als art. 19*k* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 41.

12. Als art. 19*l* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 42, behoudens dat:

a. het derde, het vierde en het vijfde lid zullen luiden:

„3. De officieren worden door den Gouverneur-Generaal benoemd.

4. Op den voet, bij algemeenen maatregel van bestuur te bepalen, worden de rangen van opperofficier verleend door den Koning;

alle overige bevorderingen van de officieren geschieden door den Gouverneur-Generaal, op den voet, bij ordonnantie te bepalen.

5. De opperofficieren worden ontslagen door den Koning, alle overige officieren door den Gouverneur-Generaal, een en ander op den voet, bij ordonnantie, en, voor zoover de opperofficieren betreft, bij algemeenen maatregel van bestuur te bepalen";

b. in het zesde lid de woorden: „algemeene verordening" worden vervangen door: „ordonnantie".

13. Art. 19*m* luidende:

„1. Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan door of vanwege den Gouverneur-Generaal elk gedeelte van Nederlandsch-Indië in staat van oorlog of in staat van beleg worden verklaard. Met inachtneming van het bepaalde bij art. 54 worden bij algemeene verordening de wijze, waarop, en de gevallen, waarin zulks kan geschieden, bepaald en de gevolgen geregeld.

2. Bij die regeling kunnen bepalingen van algemeene verordeningen worden aangewezen, die, tengevolge van de verklaring in staat van oorlog of beleg, geheel of gedeeltelijk buiten werking treden".

14. Als art. 19*n* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 44, behoudens dat:

a. het eerste lid zal luiden:

„1. De Gouverneur-Generaal sluit verdragen met Indische vorsten en volken."

b. aan het artikel een derde lid wordt toegevoegd, luidende:

„3. Gelijke mededeeling geschiedt alsdan door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad".

15. Als art. 19*o* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 45, behoudens dat in het laatste lid achter het woord: „verwijdering" wordt ingevoegd: „geschiedt mededeeling aan den Volksraad en".

16. Als art. 19*p* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 46, behoudens dat in het laatste lid achter het woord: „maatregel" wordt ingevoegd: „geschiedt mededeeling aan den Volksraad en".

17. Als art. 19*q* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 47, behoudens dat de laatste vier woorden vervallen.

18. Als art. 19*r* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 48, behoudens dat voor: „45, 46 en 47", wordt gelezen: „19*o*, 19*p* en 19*q*".

19. Als art. 19*s* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 49, behoudens dat:

a. in het eerste en het vierde lid voor: „algemeene verordening" wordt gelezen: „ordonnantie" en in het eerste lid voor: „dit reglement": „deze wet";

b. het tweede lid vervalt;

c. in het derde lid vervallen de woorden: „met machtiging des Konings".

20. Als art. 19*t* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 50, behoudens dat de tweede volzin vervalt.

21. Als art. 19*u* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 51, behoudens dat in het vierde lid de woorden: „dit reglement" en „algemeene verordening" onderscheidenlijk worden vervangen door „deze wet" en „ordonnantie".

22. Als art. 19*v* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 52, behoudens dat in het tweede lid voor „algemeene verordening" wordt gelezen: „ordonnantie".

23. Als art. 19*w* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 53, behoudens dat in het tweede lid:

a. de woorden: „en na gehoord advies van het Hooggerechtshof" vervallen;

b. in plaats van: „ordonnantie" wordt gelezen: „regeeringsverordening".

24. Art. 19*x*, luidende:

„De regelen nopens het verleenen van zeebrieven en scheepspassen in Nederlandsch-Indië worden voor zooveel noodig bij algemeenen maatregel van bestuur, en overigens bij ordonnantie vastgesteld."

25. Als art. 19*ij* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 55.

26. Als art. 19*z* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 57, behoudens dat:

a. in het eerste lid de woorden: „door den Gouverneur-Generaal" worden vervangen door: „bij ordonnantie";

b. in het tweede lid voor: „verordeningen" wordt gelezen: „ordonnanties" en de woorden: „door den Gouverneur-Generaal" vervallen;

c. in het derde lid voor: „het eerste lid van art. 60" wordt gelezen: „het derde lid van art. 60".

27. Als art. 19*aa* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 58.

28. Als art. 19*bb* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 59, behoudens dat:

a. in het tweede lid de woorden: „algemeene verordening" worden vervangen door: „ordonnantie";

b. in het derde lid voor: „het eerste lid van art. 60" wordt gelezen: „het derde lid van art. 60."

29. Als art. 19*cc* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 60.

30. Als art. 19*dd* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 61.

31. Als art. 19*ee* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 62, behoudens dat in het derde, het vierde, het zevende en het achtste lid voor: „algemeene verordening" wordt gelezen: „ordonnantie".

32. Als art. 19*ff* een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 63.

§ 11. Het opschrift van het tweede hoofdstuk wordt gelezen: „Van den Volksraad".

§ 12. Ter vervanging van de tegenwoordige artt. 20 tot en met 39, 39*a*, 40 tot en met 55, en 57 tot en met 66 worden ingelascht de volgende bepalingen:

1. Art. 20, luidende:

„Er is een Volksraad, bestaande uit een lid, tevens voorzitter, en zestig leden."

2. Art. 20*a*, luidende:

„De Koning benoemt het lid, tevens voorzitter, voor het tijdperk, bedoeld in het eerste lid van artikel 24, en bij tusschentijdsche benoeming voor den verderen duur van dat tijdperk. De bezoldiging en het pensioen, aan het voorzittersambt verbonden, worden door den Koning vastgesteld."

3. Art. 20*b*, luidende:

„1. Lid van den Volksraad kunnen alleen zijn ingezetenen van Nederlandsch-Indië, die:

a. den ouderdom van vijf en twintig jaren hebben vervuld;

b. den staat van Nederlandsch onderdaan bezitten;

c. niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen missen, dan wel in staat van faillissement verkeeren;

d. niet bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak:

1. van de verkiesbaarheid zijn ontzet, met dien verstande, dat, wanneer de ontzetting krachtens de vroegere strafwetgeving bij veroordeeling tot eene tijdelijke vrijheidsstraf is uitgesproken, de uitsluiting van de verkiesbaarheid niet langer duurt dan vijf jaren nadat de hoofdstraf is ondergaan;

2. veroordeeld zijn tot eene gevangenisstraf van meer dan een jaar;

e. niet op niet-eervolle wijze zijn ontslagen uit den dienst van den Lande.

2. Van de leden behooren vijf en twintig tot de inheemsche onderdanen-niet-Nederlanders, tenminste dertig tot de onderdanen-Nederlanders en ten hoogste vijf en ten minste drie tot de uitheemsche onderdanen-niet-Nederlanders.

3. Verkozen worden twintig inheemsche onderdanen-niet-Nederlanders, vijftien onderdanen-Nederlanders en drie uitheemsche onderdanen-niet-Nederlanders. De overige leden worden benoemd door den Gouverneur-Generaal, na raadpleging van den Raad van Nederlandsch-Indië, die eene aanbeveling doet van twee personen voor elke te vervullen plaats.

4. De te verkiezen twintig inheemsche onderdanen-niet-Nederlanders worden afgevaardigd door de bij ordonnantie in te stellen kieskringen tot het voor elken kieskring bij ordonnantie te bepalen aantal. Behoudens afwijkende regeling, voor zooveel noodig, voor gedeelten van Nederlandsch-Indië, als bedoeld in artikel 19*a*, tweede lid, zijn in deze kieskringen kiezer de inheemsche onderdanen-niet-Nederlanders,

die lid zijn van een raad, als bedoeld in artikel 67*c*, tweede lid, en artikel 68*b*, tweede lid.

5. De te verkiezen vijftien onderdanen-Nederlanders worden gekozen door de Nederlandsche leden der in het vierde lid bedoelde raden in geheel Nederlandsch-Indië, die daartoe te zamen één kiezerscorps vormen.

6. De te verkiezen drie uitheemsche onderdanen-niet-Nederlanders worden gekozen door de tot die bevolkingsgroep behoorende leden der in het vierde lid bedoelde raden in geheel Nederlandsch-Indië, die daartoe te zamen één kiezerscorps vormen.

7. De verkiezing in kieskringen, welke meer dan één lid afvaardigen, alsmede de verkiezing der leden, die onderdanen-Nederlanders of uitheemsche onderdanen-niet-Nederlanders zijn, geschiedt op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging. De verkiezing in kieskringen, welke één lid afvaardigen, geschiedt volgens het stelsel der volstrekte meerderheid.

8. Alles, wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt bij ordonnantie geregeld.

9. Voor zooveel het daarvoor aangewezen aantal zetels niet door verkiezing is vervuld, voorziet de Gouverneur-Generaal door benoeming ook in de vervulling van die plaatsen, met inachtneming van het bepaalde bij den tweeden volzin van het derde lid van dit artikel. Met betrekking tot het bepaalde bij den eersten volzin daarvan worden die plaatsen aangemerkt als door verkiezing te zijn vervuld".

4. Art. 21, luidende:

„De Volksraad benoemt en ontslaat zijn secretaris. Deze is geen lid van den Volksraad".

5. Art. 21*a*, luidende:

„1. De Volksraad stelt een Reglement van Orde voor zijne vergaderingen vast.

2. Het Reglement wordt openbaar gemaakt door plaatsing in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*."

6. Als art. 22 een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 134. behoudens de toevoeging van een tweede lid, luidende:

„2. De gevolgen van vereeniging van het lidmaatschap van den Volksraad met andere uit 's Lands kas bezoldigde ambten dan de in het eerste lid genoemde worden, voor zooveel noodig, bij ordonnantie geregeld".

7. Als art. 23 een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 136, behoudens dat in het laatste lid van het eedsformulier de woorden: „het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië" worden vervangen door: „de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië".

8. Art. 24, luidende:

„Art. 24. 1. De leden van den Volksraad worden voor een tijdperk van vier jaren verkozen of benoemd. Zij treden te gelijk af; de aftredenden zijn dadelijk opnieuw verkiesbaar of benoembaar.

2. Hij, die ter vervulling van een tusschentijds opengevallen plaats is verkozen of benoemd, treedt af op het tijdstip, waarop degene, in wiens plaats hij verkozen of benoemd is, moest aftreden".

9. Als art. 25 een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 138, behoudens dat:

a. het tweede lid wordt gelezen als volgt:

„2. Indien tot lid van den Volksraad zijn verkozen of benoemd personen, die geen lid van den Volksraad kunnen zijn, vernietigt de Gouverneur-Generaal hunne verkiezing of verleent hij hun ontslag. Personen, die niet langer lid van den Volksraad kunnen zijn, worden door den Gouverneur-Generaal van het lidmaatschap ontheven. Ten aanzien van het lid, tevens voorzitter, geschiedt een en ander door den Koning;"

b. in het vierde lid de woorden: „algemeene verordening" worden vervangen door: „ordonnantie".

10. Art. 26, luidende:

„1. De Volksraad houdt zijne vergaderingen in het openbaar te Batavia, tenzij bij ordonnantie eene andere plaats daarvoor is aangewezen.

2. De deuren worden gesloten, wanneer minstens vijf leden het vorderen, dan wel de voorzitter het noodig keurt.

3. De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd; zoodanige beraadslaging is niet toegelaten ten aanzien van de aangelegenheden, bedoeld in de artt. 63*b*, 63*k* en 63*n*, eerste lid.

4. Over de punten, in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook eene beslissing genomen worden.

5. Jaarlijks worden, zonder voorafgaande oproeping, twee gewone zittingen gehouden. De eerste zitting vangt aan op 15 Mei of, indien die datum op een Zondag of daarmede gelijkgestelden feestdag valt, op den eersten daaropvolgenden dag, welke geen Zondag, noch daarmede gelijkgestelde feestdag is. Zij wordt geopend door den Gouverneur-Generaal, of namens den Gouverneur-Generaal door den Luitenant-Gouverneur-Generaal en, bij ontstentenis van dezen, door den vice-president van den Raad van Nederlandsch-Indië of diens wettelijken vervanger en duurt uiterlijk tot 15 Augustus. De tweede zitting vangt aan op den derden Dinsdag der maand October en duurt ten hoogste zes weken.

6. Wanneer de Gouverneur-Generaal het noodig oordeelt, of minstens een derde der leden, het lid tevens voorzitter niet medegerekend, daartoe hun wensch te kennen geven, worden buitengewone zittingen gehouden.

7. In de buitengewone zittingen worden geen andere onderwerpen behandeld dan in de oproeping zijn vermeld".

11. Als art. 27 een artikel, gelijkluidend met het tegenwoordige art. 140, behoudens dat:

a. aan het tweede lid wordt toegevoegd de volgende zin:

„Deze gemachtigden zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van den Volksraad hebben gezegd of aan den Raad schriftelijk hebben overgelegd, tenzij zij daarmede openbaar maken wat in besloten vergadering onder geheimhouding is gezegd of overgelegd";

b. aan het artikel een derde lid wordt toegevoegd, luidende:

„3. Aan den Gouverneur-Generaal en zijne gemachtigden wordt het woord gegeven, wanneer en zoo dikwijls zij dit verlangen, echter niet vóórdat de spreker, die aan het woord is, zijne rede geëindigd heeft."

12. Art. 28, luidende:

„1. In de eerste vergadering van het in het eerste lid van art. 24 bedoelde tijdperk benoemt de Volksraad voor den duur van dat tijdperk uit zijn midden een eersten en een tweeden plaatsvervangend-voorzitter.

2. Wanneer de in het eerste lid vermelde bedieningen tusschentijds openvallen, geschiedt de benoeming van den opvolger voor den verderen duur van het in dat lid bedoelde tijdperk".

13. Art. 29, luidende:

„1. in spoedeischende gevallen, ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal, kunnen, ter behandeling van ontwerpen van aanvullingsbegrootingen, buitengewone zittingen van den Volksraad worden gehouden, tot bijwoning waarvan alleen de op Java en Madoera metterwoon gevestigde leden worden opgeroepen.

2. Aan de overige leden wordt te gelijker tijd zonder oproeping kennis gegeven van het voornemen om eene buitengewone zitting te houden.

3. Het in het eerste lid bedoelde deel van den Volksraad wordt alsdan te zamen met de buiten Java en Madoera gevestigde leden, die ter vergadering aanwezig zijn, ook voor de toepassing van het volgende artikel, geacht den Volksraad uit te maken."

14. Art. 30, luidende:

„1. De Volksraad mag noch beraadslagen noch besluiten, zoo niet minstens de helft der leden, het lid tevens voorzitter niet medegerekend, tegenwoordig is.

2. De beslissingen over zaken worden bij volstrekte meerderheid der stemmende leden genomen.

3. Bij staking van stemmen wordt het nemen van eene beslissing tot eene volgende vergadering uitgesteld.

4. In deze, en evenzeer in eene voltallige vergadering, wordt, bij staking van stemmen, het voorstel geacht niet te zijn aangenomen.

5. De stemming moet geschieden bij hoofdelijke oproeping, wanneer een der leden dit verlangt, en heeft alsdan mondeling plaats.

6. De stemming over personen geschiedt bij gesloten en ongeteekende briefjes. De volstrekte meerderheid der geldige stemmen beslist; bij staking van stemmen beslist het lot.

7. De leden van den Volksraad zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van den Raad hebben gezegd of aan

den Raad schriftelijk hebben overgelegd, tenzij zij daarmede openbaar maken wat in besloten vergadering onder geheimhouding is gezegd of overgelegd."

15. Art. 31, luidende:

„1. De bezoldiging van den secretaris en het bij den Volksraad aangestelde personeel en de regeling van de aanspraken der leden op tegemoetkoming voor reis- en verblijfkosten zoomede op zittinggeld, worden bij ordonnantie vastgesteld.

2. Het lid tevens voorzitter geniet geene zittinggelden."

16. Als art. 32 een artikel, gelijkluidend met het laatste lid van het tegenwoordige art. 131.

17. De artt. 33 tot en met 44, luidende:

„Art. 33. 1. De Volksraad kan den Gouverneur-Generaal uitnoodigen om nopens zaken, Nederlandsch-Indië betreffende, inlichtingen aan den Raad te geven.

2. De Gouverneur-Generaal voldoet aan deze uitnoodiging, wanneer dit naar zijne meening geschieden kan zonder schade voor de hem toevertrouwde belangen.

Art. 34. 1. Behoudens in gevallen van spoedeischenden aard, ter beoordeeling van den Koning, en behoudens ten aanzien van ontwerpen van algemeene maatregelen van bestuur, als bedoeld in het derde lid van art. 53 en het derde lid van art. 53*a*, wordt de Volksraad in de gelegenheid gesteld, binnen een zoo noodig door den Gouverneur-Generaal te bepalen termijn van raad te dienen nopens de ontwerpen van algemeene maatregelen van bestuur, uitsluitend of in belangrijke mate Nederlandsch-Indië betreffende, voordat tot de vaststelling daarvan wordt overgegaan.

2. Aan het hoofd van de uit te vaardigen algemeene maatregelen van bestuur wordt melding gemaakt, dat de Volksraad is gehoord, dan wel de reden vermeld, waarom zulks niet is geschied.

Art. 35. 1. Behoudens in gevallen van spoedeischenden aard, ter beoordeeling van den Koning, of, voor zoover het voorstellen van wet betreft, ingediend ingevolge art. 117 der Grondwet, ter beoordeeling van den voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en behoudens ten aanzien van ontwerpen van wetten, als bedoeld in de artikelen 63*g*, 63*h*, 63*i* en 63*l*, wordt de Volksraad in de gelegenheid gesteld binnen een zoo noodig door den Gouverneur-Generaal te bepalen termijn van raad te dienen nopens de ontwerpen van wetten, uitsluitend of in belangrijke mate Nederlandsch-Indië betreffende, voordat deze in behandeling komen bij de Staten-Generaal.

2. Het ingevolge het vorige lid uitgebrachte advies wordt bij de toezending van het wetsontwerp, of wanneer het een ingevolge art. 117 der Grondwet ingediend voorstel van wet betreft, zoo spoedig mogelijk, aan de Tweede Kamer medegedeeld.

3. Indien het advies niet binnen den bepaalden termijn is uitgebracht, wordt hiervan bij de toezending van het wetsontwerp, of wanneer het een ingevolge art. 117 der Grondwet ingediend voorstel

van wet betreft, zoo spoedig mogelijk, kennis gegeven aan de Tweede Kamer.

Art. 36. 1. In de eerste vergadering van het in het eerste lid van artikel 24 bedoelde tijdperk benoemt de Volksraad voor den duur van dat tijdperk uit zijn midden een college, College van Gedelegeerden genaamd.

2. Het College van Gedelegeerden bestaat uit den voorzitter van den Volksraad als lid tevens voorzitter, benevens twintig leden.

3. De secretaris van den Volksraad is tevens secretaris van het College van Gedelegeerden.

Art. 37. Het College van Gedelegeerden benoemt in zijn eerste vergadering één zijner leden tot plaatsvervangend-voorzitter, mede voor den duur van het in artikel 24 bedoelde tijdperk. Wanneer de bediening tusschentijds openvalt, geschiedt de benoeming van den opvolger voor den verderen duur van dat tijdperk.

Art. 38. 1. De verkiezing van de leden van het College van Gedelegeerden en de vervulling van tusschentijds opengevallen plaatsen in het College geschieden op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging op de wijze, bij ordonnantie te regelen.

2. De regeling waarborgt, dat de overeenstemmende wil van elk drietal Volksraadsleden leidt tot de dienovereenkomstige vervulling van één plaats in het College van Gedelegeerden.

3. De leden van het College van Gedelegeerden treden te gelijk af.

Art. 39. De tegemoetkoming, aan het lidmaatschap van het College van Gedelegeerden verbonden, zoomede de gevolgen van aanvaarding van het lidmaatschap door een landsdienaar, worden bij ordonnantie geregeld.

Art. 40. 1. Het lidmaatschap van het College van Gedelegeerden houdt op door het eindigen van dat van den Volksraad.

2. De leden van het College van Gedelegeerden zijn te allen tijde bevoegd als zoodanig hun ontslag te nemen; zij geven daarvan schriftelijk kennis aan den voorzitter van den Volksraad.

Art. 41. 1. Het College van Gedelegeerden houdt zijne vergaderingen in het openbaar te Batavia, tenzij bij ordonnantie eene andere plaats daarvoor is aangewezen.

2. De deuren worden gesloten, wanneer minstens vier leden het vorderen, dan wel de voorzitter het noodig oordeelt.

3. De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

4. Over de punten, in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook eene beslissing worden genomen.

5. Art. 30 vindt ten aanzien van het College van Gedelegeerden overeenkomstige toepassing.

Art. 42. 1. Wanneer hij dat noodig acht, kan de Gouverneur-Generaal de beraadslagingen van het College van Gedelegeerden bijwonen. Hij heeft alsdan eene raadgevende stem.

2. De Gouverneur-Generaal kan mede de beraadslagingen door ge-

machtigden doen bijwonen ten einde namens hem voorlichting te verschaffen. Ten aanzien van deze gemachtigden geldt het bepaalde bij den laatsten zin van het tweede lid en bij het derde lid van art. 27.

Art. 43. 1. Het Reglement van Orde voor de vergaderingen van het College van Gedelegeerden wordt door den Volksraad vastgesteld.

2. Het bepaalde bij het tweede lid van art. 21*a* is op dit Reglement van toepassing.

Art. 44. 1. Het College van Gedelegeerden oefent de in de artt. 46, 48, 49, 50, 55 en 56 bedoelde bevoegdheden van den Volksraad uit, behoudens ten aanzien van ontwerpen, welker behandeling de Volksraad zich heeft voorbehouden.

2. Wanneer de afdoening van eenig ontwerp, waarvan de Volksraad zich de behandeling heeft voorbehouden, zoozeer spoedeischend is, dat niet op het bijeenkomen van dien Raad kan worden gewacht, zulks ter beoordeeling van den Gouverneur-Generaal, het College van Gedelegeerden gehoord, geschiedt de behandeling door het College van Gedelegeerden.

3. Het College van Gedelegeerden is, tenzij de Volksraad anders beslist, belast met het verrichten van voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van de ontwerpen, welker behandeling de Volksraad zich heeft voorbehouden.

4. Is de Volksraad niet bijeen, dan worden ook de in de artt. 32 en 33 vermelde bevoegdheden door het College van Gedelegeerden uitgeoefend.

18. Een derde hoofdstuk, bevattende de artt. 45 tot en met 53. 53*a* en 54 tot en met 63, luidende:

„Derde Hoofdstuk. — Van de Wetgeving

Art. 45. 1. De Gouverneur-Generaal stelt regeeringsverordeningen vast, houdende algemeene regelingen tot uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur en ordonnanties, voor zoover die vaststelling daarbij aan hem is opgedragen.

2. In de regeeringsverordeningen kan op de overtreding van hare voorschriften straf worden gesteld. De grenzen van de te bepalen straffen worden bij ordonnantie geregeld.

Art. 46. De Gouverneur-Generaal stelt, behoudens het bepaalde bij het eerste lid van art. 53*a*, in overeenstemming met den Volksraad, ordonnanties vast tot regeling van:

a. onderwerpen, de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffende, ten aanzien waarvan in de Grondwet, in deze wet of in andere wetten niet anders is bepaald;

b. andere onderwerpen, waarvan de regeling ingevolge eene wet of een algemeenen maatregel van bestuur bij ordonnantie moet geschieden.

Art. 47. 1. De Gouverneur-Generaal zendt zijne ontwerpen van ordonnanties aan den Volksraad.

2. De Gouverneur-Generaal kan te allen tijde een termijn bepalen, binnen welken de Volksraad hem zijn besluit moet mededeelen.

Art. 48. 1. De Volksraad heeft het recht ontwerpen van ordonnanties aan den Gouverneur-Generaal in te dienen.

2. Het formulier van indiening luidt:

„De Volksraad verzoekt den Gouverneur-Generaal eene ordonnantie „vast te stellen (vermelding van den titel der ordonnantie), overeen- „komstig het bijgaand ontwerp."

(Dagteekening en onderteekening van den voorzitter.)

Art. 49. De Volksraad heeft het recht wijzigingen te maken in eene hem door den Gouverneur-Generaal toegezonden ontwerp-ordonnantie.

Art. 50. Zoolang omtrent eenige ontwerp-ordonnantie nog niet door den Volksraad of door den Gouverneur-Generaal is beslist, kan het ontwerp worden teruggenomen, in het geval, bedoeld bij art. 47, door den Gouverneur-Generaal, en in dat, bedoeld bij art. 48, door den Raad.

Art. 51. 1. De Volksraad geeft van zijn besluit ten spoedigste kennis aan den Gouverneur-Generaal.

2. Het formulier van kennisgeving luidt:

a. indien de Volksraad zich met de ontwerp-ordonnantie ongewijzigd kan vereenigen:

„De Volksraad vereenigt zich met de hem door den Gouverneur- „Generaal aangeboden ontwerp-ordonnantie (vermelding van den „titel der ordonnantie)".

(Dagteekening en onderteekening van den voorzitter.)

b. indien de Volksraad wijzigingen in de ontwerp-ordonnantie heeft gebracht:

„De Volksraad vereenigt zich met de hem door den Gouverneur- „Generaal aangeboden ontwerp-ordonnantie (vermelding van den „titel der ordonnantie), zooals zij door den Raad is gewijzigd".

(Dagteekening en onderteekening van den voorzitter.)

c. indien de Volksraad zich niet kan vereenigen met de ontwerp-ordonnantie:

„De Volksraad kan zich niet vereenigen met de hem door den „Gouverneur-Generaal aangeboden ontwerp-ordonnantie (vermelding „van den titel der ordonnantie)".

(Dagteekening en onderteekening van den voorzitter.)

Art. 52. 1. De Gouverneur-Generaal geeft aan den Volksraad kennis, of hij eene ontwerp-ordonnantie, waarmede de Raad zich vereenigd heeft, of die door dezen aan hem is ingediend, al dan niet vaststelt.

2. Het formulier van kennisgeving luidt:

a. in geval van vaststelling:

„De Gouverneur-Generaal heeft vastgesteld de ordonnantie (ver- „melding van den titel der ordonnantie)".

(Dagteekening en onderteekening van den Gouverneur-Generaal).

b. in geval van niet-vaststelling:

„De Gouverneur-Generaal heeft bezwaar vast te stellen de ordon-
„nantie (vermelding van den titel der ordonnantie)".

(Dagteekening en onderteekening van den Gouverneur-Generaal.)

Art. 53. 1. Indien omtrent eene door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad gezonden ontwerp-ordonnantie geen overeenstemming met den Raad is verkregen, neemt de Raad, op uitnoodiging van den Gouverneur-Generaal, de ontwerp-ordonnantie opnieuw in behandeling binnen zes maanden, nadat door den Raad besloten werd tot niet-aannemen van het ontwerp of van den Gouverneur-Generaal de kennisgeving werd ontvangen, dat hij bezwaar had tegen vaststelling van het ontwerp, zooals het door den Raad was gewijzigd.

2. Voor de tweede behandeling gelden dezelfde bepalingen als voor de eerste.

3. Wordt andermaal geen overeenstemming verkregen, dan kan de regeling geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur.

4. De bij algemeenen maatregel van bestuur vastgestelde regeling kan te allen tijde bij ordonnantie worden gewijzigd, aangevuld, ingetrokken of door eene andere vervangen.

Art. 53*a*. 1. De Gouverneur-Generaal kan eene door hem aan den Volksraad gezonden ontwerp-ordonnantie op eigen gezag en verantwoordelijkheid vaststellen, wanneer:

1°. de Raad in gebreke is gebleven binnen den gestelden termijn mede te deelen, of hij zich al dan niet met het ontwerp vereenigt;

2°. overeenstemming met den Raad niet is verkregen, doch dringende omstandigheden eene onverwijlde voorziening vorderen.

2. Van de vaststelling wordt aan den Volksraad kennis gegeven op de wijze, voorgeschreven in art. 52, tweede lid, onder *a*.

3. In het geval, bedoeld onder 2° van het eerste lid, kan de regeling nader geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur, indien de Volksraad binnen twee maanden na den dag der inwerkingtreding van de ordonnantie daartoe het verzoek doet. Het bepaalde bij het laatste lid van het vorige artikel is alsdan van toepassing.

Art. 54. 1. Onverminderd de gevallen, voorzien in de artt. 19*l*, vierde en vijfde lid; 19*x*, 53, derde lid; 53*a*, derde lid; 66, tweede lid; 95, eerste lid, onder *a* en *d*; 105, eerste lid, en 108, tweede lid, van deze wet, of bij eenige andere wet, wordt bij algemeenen maatregel van bestuur geregeld al hetgeen betreft:

a. de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten en de uit het volkenrecht voortvloeiende rechten en verplichtingen in het algemeen;

b. de verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië.

2. Voorschriften ter uitvoering dezer regelingen kunnen bij wet of algemeenen maatregel van bestuur worden overgelaten aan ordonnantie of regeeringsverordening.

Art. 55. 1. Onverminderd het geval, voorzien bij art. 19*m*, kunnen in dringende omstandigheden, onder nadere bekrachtiging door de

wet of door een algemeenen maatregel van bestuur, ordonnanties worden vastgesteld omtrent onderwerpen, waarvan de regeling bij de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur moet geschieden, zoolang die regeling niet heeft plaats gehad.

2. Zoodanige maatregel wordt, wanneer het een onderwerp geldt, ten aanzien waarvan regeling door de wet geboden is, door den Koning onverwijld ter kennis gebracht van de Staten-Generaal.

Art. 56. 1. Onverminderd het geval, voorzien bij art. 19*m*, en behoudens de bepalingen van deze wet, kunnen in dringende omstandigheden, voor geheel Nederlandsch-Indië of voor bepaalde gedeelten daarvan, onder nadere bekrachtiging door de wet of door een algemeenen maatregel van bestuur, bij ordonnantie wetten of algemeenen maatregelen van bestuur geheel of gedeeltelijk buiten werking worden gesteld of gewijzigd.

2. Van deze handelingen wordt door den Koning onverwijld kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

Art. 57. Wanneer de ordonnanties, bedoeld bij de artt. 55 en 56, niet bekrachtigd worden door de wet of door een algemeenen maatregel van bestuur, of wanneer een onderwerp, waarin bij ordonnantie of bij regeeringsverordening is voorzien, nader bij de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur is geregeld, blijven die ordonnanties en regeeringsverordeningen niettemin hare verbindende kracht behouden, totdat zij zijn ingetrokken.

Art. 58. 1. De algemeene verordeningen (regeeringsverordeningen, ordonnanties, algemeene maatregelen van bestuur en wetten) worden door den Gouverneur-Generaal afgekondigd en door den algemeenen secretaris of een der gouvernements-secretarissen gewaarmerkt.

2. Die afkondiging wordt gerekend geschied te zijn door plaatsing in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*. Zij is, in geldigen vorm geschied, de eenige voorwaarde der verbindbaarheid.

3. De algemeene verordeningen werken terstond nadat hare afkondiging bekend kan zijn.

4. Wanneer geen ander tijdstip is vastgesteld, wordt de afkondiging gerekend bekend te zijn op Java en Madoera op den dertigsten dag, en in de overige deelen van Nederlandsch-Indië op den honderdsten dag, na dien der dagteekening van het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*, waarin de algemeene verordening is opgenomen.

Art. 59. 1. Het formulier van afkondiging der regeeringsverordeningen is als volgt:

„In naam des Konings!

„De Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië;

„Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut!

„doet te weten:

„Dat Hij, overwegende dat ter uitvoering van (vermelding van de „wet, den algemeenen maatregel van bestuur of de ordonnantie, tot „welker uitvoering de verordening strekt)

„het noodig is het navolgende te bepalen;

„Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord

„Heeft goedgevonden en verstaan:

(Hier volgen de inhoud der regeeringsverordening en daarna de woorden:)

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in „het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* worden geplaatst.

„Gedaan te den ."

(Handteekening van den Gouverneur-Generaal en van den algemeenen secretaris of van een der gouvernements-secretarissen.)

2. Het formulier van afkondiging der ordonnanties is als volgt:

„In naam des Konings!

„De Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië,

„Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut!

„doet te weten:

„Dat Hij enz. (de beweegredenen der ordonnantie);

„Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord en in overeenstem- „ming met den Volksraad (of in de gevallen, voorzien in het eerste „lid van art. 53*a* dezer wet: „Den Raad van Nederlandsch-Indië ge- „hoord en gelet op het eerste lid van art. 53*a* der Wet op de staatsin- „richting van Nederlandsch-Indië");

„Heeft goedgevonden en verstaan:

(Hier volgen de inhoud der ordonnantie en daarna de woorden):

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in „het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* worden geplaatst.

„Gedaan te den ."

(Handteekening van den Gouverneur-Generaal en van den algemeenen secretaris of van een der gouvernements-secretarissen).

3. De Gouverneur-Generaal, den last tot afkondiging van eene wet of van een algemeenen maatregel van bestuur ontvangen hebbende, zorgt voor de plaatsing daarvan in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* met het volgende onderschrift:

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, beveelt de „Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië, dat deze in het *Staats-* „*blad van Nederlandsch-Indië* wordt geplaatst.

„Gedaan te den ."

(Handteekeningen van den Gouverneur-Generaal en van den algemeenen secretaris of van een der gouvernements-secretarissen).

Art. 60. 1. De Gouverneur-Generaal kan om gewichtige redenen, onder nadere bekrachtiging door de wet of goedkeuring van den Koning, de afkondiging of uitvoering uitstellen van wetten of algemeene maatregelen van bestuur.

2. Van deze handelingen wordt, wanneer zij eene wet betreffen, door den Koning onverwijld kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

Art. 61. Wanneer de Gouverneur-Generaal gebruik maakt van de macht, hem bij het vorige artikel verleend, en zijne handeling niet wordt goedgekeurd, is hij tot afkondiging of uitvoering verplicht, dadelijk na ontvangst van den daartoe strekkenden last des Konings.

Art. 62. 1. Ordonnanties kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang geheel of gedeeltelijk door den Koning worden geschorst en bij de wet worden vernietigd.

2. De schorsing wordt door den Koning bevolen bij een met redenen omkleed, in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* te plaatsen, besluit. Binnen een jaar na de schorsing wordt een voorstel tot vernietiging bij de Staten-Generaal ingediend.

3. De schorsing stuit onmiddellijk de werking der geschorste bepalingen.

4. Is binnen den in het tweede lid bepaalden tijd geen ontwerp tot vernietiging bij de Staten-Generaal ingediend, dan wordt de schorsing geacht te zijn opgeheven. Hiervan geschiedt kennisgeving in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*.

5. Indien het wetsontwerp tot vernietiging wordt verworpen, wordt de schorsing mede geacht te zijn opgeheven. Hiervan geschiedt eveneens kennisgeving in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*.

6. Bepalingen, die geschorst zijn geweest, kunnen niet opnieuw worden geschorst.

7. Vernietiging wegens strijd met de Grondwet of met de wet brengt mede vernietiging van alle gevolgen der vernietigde bepalingen, voor zoover die nog voor vernietiging vatbaar zijn.

8. Bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang kunnen de niet met dat belang strijdige gevolgen in stand blijven.

9. De Gouverneur-Generaal zorgt in geval van geheele of gedeeltelijke schorsing of vernietiging eener ordonnantie, dat aan het bepaalde in het derde, het vierde, het vijfde, het zevende en het achtste lid van dit artikel wordt voldaan en dat opnieuw in hetgeen de geschorste of vernietigde bepalingen regelden, voor zooveel noodig, bij ordonnantie wordt voorzien.

10. Gedeeltelijke schorsing of vernietiging eener ordonnantie heeft op de geldigheid der in het besluit tot schorsing of in de wet tot vernietiging niet genoemde bepalingen geen invloed.

Art. 63. De bepalingen van het vorige artikel gelden eveneens ten opzichte van regeeringsverordeningen, met dien verstande, dat de vernietiging daarvan geschiedt door den Koning, den Raad van State gehoord, bij een met redenen omkleed besluit, en dat de bepaling van het negende lid zóó gelezen wordt, dat het woord „ordonnantie" tweemaal vervangen wordt door: „regeeringsverordening".

19. Een vierde hoofdstuk, bestaande uit de artt. 63*a* tot en met 63*n*, luidende:

„Vierde Hoofdstuk. — Van de begrooting en van geldleeningen

Art. 63*a*. 1. De begrooting bestaat uit afdeelingen, elke voor zooveel noodig gesplitst in vier hoofdstukken, onderscheidenlijk tot regeling van de uitgaven in Nederland, tot regeling van de uitgaven in Ne-

derlandsch-Indië, tot aanwijzing van de middelen in Nederland en tot aanwijzing van de middelen in Nederlandsch-Indië. De hoofdstukken worden gesplitst in posten.

2. De afdeelingen, welke betrekking hebben op de departementen van algemeen bestuur, betreffen elk niet meer dan één departement.

Art. 63*b*. 1. De ontwerpen der algemeene begrooting worden jaarlijks door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad bij de opening van de eerste gewone zitting aangeboden. Zij worden door den Raad, onder mededeeling van zijn gevoelen, uiterlijk op 30 Juli aan den Gouverneur-Generaal teruggezonden.

2. Ten aanzien van de ontwerpen van aanvullingsbegrootingen wordt de termijn van terugzending telkenmale door den Gouverneur-Generaal bepaald.

Art. 63*c*. 1. De Gouverneur-Generaal stelt de algemeene begrooting en de aanvullingsbegrootingen vast, voor zoover hij zich met het gevoelen van den Volksraad vereenigt.

2. De vaststelling geschiedt bij besluiten, elk niet meer dan ééne afdeeling betreffend.

3. Die besluiten worden uiterlijk binnen twee weken na afloop van de in het vorige artikel bedoelde termijnen openbaar gemaakt in de *Javasche Courant*.

Art. 63*d*. 1. Onverminderd het bepaalde bij het volgende artikel, behoeven de in art. 63*c* bedoelde besluiten, om te kunnen werken, goedkeuring bij de wet.

2. De wetsontwerpen tot al- of niet goedkeuring van de besluiten betreffende de algemeene begrooting worden uiterlijk op 16 October van het jaar, voorafgaande aan dat, waarop de begrooting betrekking heeft, en die tot al- of niet goedkeuring van besluiten betreffende aanvullingsbegrootingen zoo spoedig mogelijk, aan de Staten-Generaal aangeboden.

Art. 63*e*. 1. Wanneer eene uitgaaf zóó dringend noodzakelijk is, dat daarmede niet kan worden gewacht op goedkeuring bij de wet van het besluit, waarin op de uitgaaf is gerekend, is de Gouverneur-Generaal bevoegd om haar, in afwachting van die goedkeuring, bij een met redenen omkleed besluit te bevelen.

2. Van dit laatste besluit wordt mededeeling gedaan aan den Volksraad en aan de Algemeene Rekenkamer in Nederlandsch-Indië.

Art. 63*f*. De in art. 63*c* bedoelde besluiten worden, nadat zij zijn goedgekeurd, in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* geplaatst.

Art. 63*g*. Indien en voor zoover de Volksraad de in art. 63*b* bedoelde termijnen niet in acht heeft genomen, geschiedt de vaststelling van de begrooting bij de wet.

Art. 63*h*. 1. Indien nopens eene geheele afdeeling der algemeene begrooting geen overeenstemming tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad is verkregen, geschiedt de vaststelling van die afdeeling bij de wet.

2. Onderdeelen van afdeelingen der algemeene begrooting, waar-

omtrent geen overeenstemming is verkregen, worden bij de wet vastgesteld, indien en voor zoover daaraan behoefte bestaat.

3. Het in het tweede lid bepaalde geldt mede ten aanzien van aanvullingsbegrootingen, indien en voor zoover daaromtrent geen overeenstemming is verkregen.

Art. 63*i*. 1. Wordt een besluit, als bedoeld in art. 63*c*, betreffende de algemeene begrooting, niet bij de wet goedgekeurd, dan wordt de afdeeling, waarop het besluit betrekking heeft, nader bij de wet vastgesteld.

2. Indien een besluit, als bedoeld in art. 63*c*, betreffende eene aanvullingsbegrooting, niet bij de wet wordt goedgekeurd, worden de onderdeelen van afdeelingen, waarop dat besluit betrekking heeft, alleen dan nader bij de wet vastgesteld, wanneer onverwijlde vaststelling noodzakelijk is.

Art. 63*j*. 1. De goedgekeurde besluiten tot vaststelling van de algemeene begrooting treden, evenals de wetten welke die begrooting betreffen, in werking op 1 Januari van het dienstjaar, waarop zij betrekking hebben.

2. Zij worden geacht op dien datum in werking te zijn getreden, indien en voor zoover zij eerst daarna in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* zijn geplaatst. Zoolang dit laatste niet is geschied, strekt de begrooting van het aan het betrokken dienstjaar voorafgaande jaar tot grondslag van het beheer.

Art. 63*k*. 1. De Gouverneur-Generaal stelt, in overeenstemming met den Volksraad, het slot der rekening van Nederlandsch-Indië, over elk dienstjaar afzonderlijk, bij besluit vast.

2. Op dezelfde wijze beslist hij omtrent de bestemming van de voordeelige en de dekking van de nadeelige sloten der rekeningen, telkenmale over tijdvakken van ten hoogste tien jaren.

3. De in het eerste en het tweede lid van dit artikel bedoelde besluiten worden openbaar gemaakt in de *Javasche Courant*. Zij behoeven, om te kunnen werken, goedkeuring bij de wet.

Art. 63*l*. 1. Indien het slot der rekening van Nederlandsch-Indië, bij gebreke van overeenstemming tusschen den Gouverneur-Generaal en den Volksraad, niet bij besluit kan worden vastgesteld, geschiedt de vaststelling bij de wet.

2. Het slot der rekening wordt eveneens bij de wet vastgesteld, ingeval het besluit van den Gouverneur-Generaal, dat daarop betrekking heeft, niet wordt goedgekeurd.

3. Het bij het eerste en het tweede lid van dit artikel bepaalde geldt mede ten aanzien van de beslissing over de bestemming van de voordeelige en de dekking van de nadeelige sloten der rekeningen.

Art. 63*m*. De in art. 63*k* bedoelde besluiten worden, nadat zij zijn goedgekeurd, in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* geplaatst.

Art. 63*n*. 1. Geldleeningen ten laste van Nederlandsch-Indië kunnen niet worden aangegaan of gewaarborgd dan uit kracht van de wet of van een door den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Volksraad genomen besluit, goedgekeurd bij de wet.

2. Met inachtneming van bij ordonnantie te stellen regelen, is de Gouverneur-Generaal bevoegd de uitgifte van Nederlandsch-Indische schatkistbiljetten of schatkistpromessen te bevelen.

3. Verpanding of beleening van gouvernementsproducten geschiedt krachtens machtiging van den Gouverneur-Generaal."

20. Een vijfde hoofdstuk, bestaan uit de artt. 64, 65 en 66, luidende:

„Vijfde Hoofdstuk. — Van de Departementen van algemeen bestuur en de Algemeene Rekenkamer.

Art. 64. De departementen van algemeen bestuur worden beheerd door departementshoofden, wier taak en bevoegdheid, behoudens het bepaalde bij art. 19*k*, door den Gouverneur-Generaal worden geregeld.

Art. 65. De departementshoofden vormen tezamen een Raad van departementshoofden. De Gouverneur-Generaal stelt voor dien Raad eene instructie vast.

Art. 66. 1. Er is eene Algemeene Rekenkamer, belast met het toezicht over het beheer der landsgeldmiddelen en over de verantwoording der rekenplichtigen.

2. De instructie van de Kamer wordt bij algemeenen maatregel van bestuur vastgesteld, in overeenstemming met de wet tot regeling van de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van Nederlandsch-Indië.

§ 13. Het tegenwoordige vierde, vijfde, zesde, zevende, achtste en negende hoofdstuk worden achtereenvolgens het zesde, zevende, achtste, negende, tiende en elfde hoofdstuk.

§ 14. In de artt. 68*c*, derde lid; 75, eerste lid; 81; 107; 109, eerste lid, en 124, tweede lid, wordt voor: „dit reglement" gelezen: „deze wet".

§ 15. In art. 95, eerste lid, onder *a* en *d*, wordt voor: „door den Koning"gelezen: „bij algemeenen maatregel van bestuur".

§ 16. a. In de artt. 67*a*, eerste, tweede, derde, zevende, achtste en negende lid; 67*b*, tweede lid; 67*c*, derde, vierde, vijfde en zesde lid; 68*b*, eerste lid; 68*c*, tweede lid; 71, eerste en tweede lid; 72; 75, eerste en vierde lid; 77, eerste en derde lid; 82, tweede lid; 84; 87; 91, derde en vierde lid; 101; 109, derde, vierde en laatste lid; 110; 111, tweede lid; 115, tweede lid; 117; 125, tweede lid, en 127 wordt voor: „algemeene verordening" gelezen: „ordonnantie".

§ 16. b. In de artt. 75, tweede, derde, vijfde en zesde lid; 76; 85; 91, tweede lid, en 118, derde lid, wordt voor: „algemeene verordeningen" gelezen: „ordonnanties".

§ 17. In het derde lid van art. 68*c* wordt voor: „57" gelezen: „19*z*".

§ 18. In art. 85 wordt voor: „43, 45 en 47"gelezen: „19*m*, 19*o* en 19*q*".

§ 19. Het eerste lid van art. 105 wordt gelezen:

„1. De regelen nopens de toelating en vestiging in Nederlandsch-Indië worden voor zooveel noodig bij algemeenen maatregel van bestuur, en overigens bij ordonnantie vastgesteld".

In het derde en het vierde lid van het artikel wordt voor: „45" gelezen: „19*n*".

§ 20. In het tweede lid van art. 108 wordt voor „algemeene verordening" gelezen: „algemeenen maatregel van bestuur".

§ 21. Het eerste lid van art. 113 wordt gelezen:

„De ingezetenen zijn verplicht tot medewerking ter bewaring van rust en orde en, indien zij Nederlandsche onderdanen zijn, tevens ter verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië, een en ander op den met inachtneming van art. 54 te bepalen voet."

§ 22. In het derde lid van art. 125 worden de woorden: „eerste lid van art. 60; vervangen door: „derde lid van art. 60".

§ 23. Het tweede lid van art. 129 wordt gelezen:

„In dringende omstandigheden kunnen die tarieven bij ordonnantie worden gewijzigd, onder nadere bekrachtiging door de wet".

§ 24. Het tegenwoordige tiende hoofdstuk „Van den Volksraad", bestaande uit de artt. 131 tot en met 144, vervalt.

§ 25. Het tegenwoordige elfde hoofdstuk wordt het twaalfde hoofdstuk.

§ 26. Na art. 145 wordt, onder het opschrift „Slotbepaling". een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

„Art. 146. Deze wet kan worden aangehaald als „Indische Staatsregeling."

Art. 2. De volgende overgangsbepalingen worden vastgesteld:

I. Alle op het tijdstip van de inwerkingtreding dezer wet verbindende wettelijke verordeningen, reglementen en besluiten blijven van kracht, totdat zij door andere, overeenkomstig de voorschriften dezer wet, zijn vervangen.

II. Alle bepalingen nopens onderwerpen, de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië betreffende, ook die, voorkomende in wetten en algemeene maatregelen van bestuur, kunnen bij ordonnantie worden gewijzigd, aangevuld, ingetrokken of door andere vervangen, met uitzondering van die, voorkomende in:

a. de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië;

b. wetten en algemeene maatregelen van bestuur, afgekondigd na de inwerkingtreding dezer wet, tenzij de algemeene maatregelen van bestuur strekt tot uitvoering van eene reeds vóór die inwerkingtreding afgekondigde wetsbepaling;

c. wetten en algemeene maatregelen van bestuur betreffende onderwerpen, waarvan de regeling ingevolge eene wet, afgekondigd na de inwerkingtreding van deze wet, of ingevolge de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië bij de wet of bij algemeenen maatregel van bestuur moet geschieden;

d. de Indische Comptabiliteitswet (*Indisch Staatsblad* 1917 no. 521);

e. de Indische Muntwet 1912;

f. de Indische Mijnwet;

g. de Javasche Bankwet 1922.

III. De instelling van kieskringen, als bedoeld in artikel 20*b*, vierde

lid, van de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, en de bepaling van het door elken kieskring af te vaardigen aantal leden van den Volksraad, alsmede de verdere voorzieningen betreffende het kiesrecht voor en de wijze van verkiezing van dien Raad, geschieden voor de eerste maal bij algemeenen maatregel van bestuur. De wijze van verkiezing der leden van het College van Gedelegeerden wordt voor de eerste maal bij algemeenen maatregel van bestuur geregeld. Op de ontwerpen dier algemeene maatregelen van bestuur moet de bij de inwerkingtreding van deze wet zitting hebbende Volksraad zijn gehoord.

IV. Op een door den Koning te bepalen tijdstip wordt de bij de inwerkingtreding van deze wet zitting hebbende Volksraad vervangen door een Volksraad, samengesteld volgens de nieuwe voorschriften.

V. De bepalingen van het derde hoofdstuk der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië en de tweede dezer overgangsbepalingen blijven buiten werking, totdat het College van Gedelegeerden is gekozen door een volgens de nieuwe voorschriften samengestelden Volksraad. Tot zoolang blijven de oude artt. 20 tot en met 26, 29 tot en met 33, 35 en 131, tweede lid, derde lid onder *d* en *e* en vijfde lid, van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië ongewijzigd van kracht, met dien verstande dat in stede van: „onderwerpen" en van: „ontwerpen van algemeene verordeningen" wordt gelezen: „ontwerpen van ordonnanties".

VI. 1. De bepalingen van het vierde hoofdstuk der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië worden, voor zoover zij de begrooting en het slot van rekening betreffen, voor de eerste maal toegepast op de begrooting en het slot van rekening betreffende het dienstjaar, dat volgt op het jaar, waarin de naar de voorschriften der genoemde wet samengestelde Volksraad voor het eerst bijeenkomt.

2. Ten aanzien van de begrootingen en de sloten van rekeningen betreffende vroegere dienstjaren blijven de tijdens de totstandkoming van deze wet geldende bepalingen van toepassing.

Art. 3. De tekst der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië wordt door den Koning bekend gemaakt in eene doorloopend genummerde reeks van artikelen, met nummering voor zooveel noodig van de leden der artikelen, wijziging voor zooveel noodig van de aanhaling van artikelen en leden van artikelen, hetzij in deze wet, hetzij in andere wetten, en met inachtneming van de spelling, gevolgd in de van Regeeringswege uitgaande stukken.

Art. 4. Het tijdstip van de inwerkingtreding dezer wet wordt door den Koning bepaald.

BIJLAGE III

WET

van den 23sten Juni 1925 (Ned. Stsbl. 1925 no. 235, Ind. Stsbl. 1925 no. 416),

houdende
wijziging van de artikelen 8, 58, 67*b*, 67*c* en 71 van het Reglement op het beleid der Regeering van

NEDERLANDSCH-INDIË

Art. 1. Het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, vastgesteld bij de wet van 2 September 1854 (*Nederlandsch Staatsblad* 1854, no. 129; *Indisch Staatsblad* 1855, no. 2), zooals het sedert is gewijzigd en aangevuld, wordt nader gewijzigd en aangevuld als volgt:

§ 1. In het eerste lid van art. 8 wordt in stede van: „Nederlanders" gelezen: „Nederlandsch onderdaan".

§ 2. In art. 58 wordt in stede van: „86*c* en 145" gelezen: „68*c*, 71 en 145".

§ 3. In art. 67*b* wordt de eerste volzin van het eerste lid gelezen:

„Voor zoover niet bij of krachtens deze wet anders is bepaald, wordt ten aanzien van aangelegenheden van bestuurszorg, welke geen deel uitmaken van de in het tweede lid van het vorig artikel bedoelde gewestelijke huishouding, in de provinciën het bestuur, in naam van den Gouverneur-Generaal, uitgeoefend door den Gouverneur".

§ 2. In art. 67*c* wordt het vijfde lid gelezen:

„De besluiten van de besturen dezer gemeenschappen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, kunnen op de bij ordonnantie te regelen wijze worden geschorst of vernietigd."

§ 5. Art. 71 wordt gelezen:

„De Inlandsche gemeenten verkiezen, behoudens de goedkeuring van het bij ordonnantie daartoe aan te wijzen gezag, hare hoofden en bestuurders. De Gouverneur-Generaal handhaaft dat recht tegen alle inbreuken.

Bij ordonnantie kunnen gevallen worden aangewezen, waarin de hoofden en bestuurders van Inlandsche gemeenten worden benoemd door het daarbij aan te wijzen gezag.

Aan de Inlandsche gemeenten worden de regeling en het bestuur

van hare huishouding gelaten, met inachtneming van de verordeningen, uitgegaan van den Gouverneur-Generaal, van het gewestelijk gezag of van de besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen.

Waar het bepaalde bij het eerste en het derde lid van dit artikel niet overeenkomt met de instellingen des volks of met verkregen rechten, wordt de invoering daarvan achterwege gelaten.

Bij ordonnantie kan de bevoegdheid worden geregeld van Inlandsche gemeenten om:

1°. onder het daarbij te bepalen toezicht belastingen te heffen;

2°. binnen de daarbij te bepalen grenzen op de overtreding van hare verordeningen straf te stellen.

Bij ordonnantie kunnen Inlandsche gemeenten, die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn binnen de grenzen van eene stad, waarvoor een raad is ingesteld als bedoeld bij het tweede lid van artikel 67*c* of het tweede lid van artikel 68*b*, voorzoover het binnen die grenzen vallend gebied betreft, worden opgeheven of, voor zooveel noodig, worden onttrokken aan de werking van het bepaalde bij het derde lid van dit artikel. In de gevolgen van die opheffing wordt, voor zooveel noodig, bij ordonnantie voorzien."

Art. 2. Het tijdstip van de inwerkingtreding dezer wet wordt door den Koning bepaald.

WET

van den 23sten Juni 1925 (Ned. Stsbl. 1926 no. 236, Ind. Stsbl. 1925 no. 417),

houdende
nadere wijziging van de Indische Comptabiliteitswet
(Staatsblad 1917 no. 275).

Art. 1. De Indische Comptabiliteitswet (*Staatsblad* 1917 no. 275; *Indisch Staatsblad* no. 521), laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 October 1922 (*Staatsblad* no. 581; *Indisch Staatsblad* 1923 no. 27), wordt nader gewijzigd als volgt:

§ 1. De artikelen 2 tot en met 6 worden gelezen:

Art. 2. Nadat de begrooting bij de wet is goedgekeurd of vastgesteld, worden de posten der hoofdstukken betreffende de uitgaven, voor zoover de eerste hoofdstukken betreft, door Onzen Minister van Koloniën en, voor zoover de tweede hoofdstukken aangaat, door den Gouverneur-Generaal gesplitst in artikelen.

Bij die splitsing worden de artikelen aangewezen, welke verhoogd kunnen worden door overschrijving uit de sommen, bij de betrokken hoofdstukken voor onvoorziene uitgaven toegestaan.

Art. 3. Indien het belang van den dienst vordert, dat uitgaven, op het eerste hoofdstuk van eene afdeeling gebracht, in *Nederlandsch-Indië* worden gedaan of dat uitgaven, op het tweede hoofdstuk van eene afdeeling uitgetrokken, in *Nederland* geschieden, worden de betrokken sommen op dat eerste hoofdstuk door den Gouverneur-Generaal verminderd, met verhooging met een gelijk bedrag van het tweede hoofdstuk der zelfde afdeeling, of omgekeerd. Zoodanige af- en overschrijving betreft alleen uitgaven ten behoeve van dezelfde soort onderwerpen.

Het daartoe strekkend besluit wordt in het *Staatsblad* van Nederlandsch-Indië geplaatst en aan de Staten-Generaal, den Volksraad en de Algemeene Rekenkamers in *Nederland* en in *Nederlandsch-Indië* medegedeeld.

Art. 4. Binnen de grenzen van een post kan, voor zoover de eerste hoofdstukken betreft, door Onzen Minister van Koloniën en, voor zoover de tweede hoofdstukken aangaat, door den Gouverneur-Generaal van en op artikelen worden af- en overgeschreven.

Art. 5. De overschrijving, bedoeld in het tweede lid van artikel 2,

wordt bevolen, voor zoover de eerste hoofdstukken betreft, door Onzen Minister van Koloniën en, voor zoover de tweede hoofdstukken aangaat, door den Gouverneur-Generaal.

De in den loop van het dienstjaar opkomende behoeften, die in de begrooting niet zijn omschreven, worden op dezelfde wijze op het artikel voor onvoorziene uitgaven van het betrokken hoofdstuk aangewezen. Die uitgaven worden bij de rekening, bedoeld bij artikel 77, omschreven en verantwoord in zoovele artikelen als zij gelijksoortige onderwerpen betreffen.

Art. 6. Indien eene wet tot goedkeuring van een besluit van den Gouverneur-Generaal tot vaststelling van wijzigingen van de begrooting dan wel eene wet tot vaststelling van dergelijke wijzigingen tot stand komt na den laatsten dag, waarop ingevolge het laatste lid van artikel 17 de dienst geopend blijft, wordt zij geacht op dien dag in werking te zijn getreden.

§ 2. De artikelen 7 tot en met 12 vervallen.

§ 3. In artikel 15 wordt in plaats van: „afdeelingen" gelezen: „hoofdstukken".

§ 4. Artikel 18 vervalt.

§ 5. In de artikelen 29, 42 en 67 wordt in plaats van: „het 1ste hoofdstuk" gelezen: „de eerste hoofdstukken" en in de artikelen 42, 45 en 68 wordt in plaats van: „het IIde hoofdstuk" gelezen: „de tweede hoofdstukken".

§ 6. In het eerste lid van artikel 30 wordt het voorkomende onder 1°. gelezen:

„1°. voor de betaling van de uitgaven op de eerste hoofdstukken der begrooting of van die, welke daarbij worden gevoegd ingevolge artikel 3".

§ 7. Artikel 35 wordt gelezen:

„De bij de begrooting toegestane kredieten worden, behoudens de bepalingen van artikel 36, middellijk noch onmiddellijk verhoogd door eenige bate, den Lande aankomende."

§ 8. In artikel 36 wordt in plaats van: „de begrootingspost" gelezen: „het artikel".

§ 9. In het tweede lid van artikel 50 wordt in plaats van: „Nederlanders" gelezen: „Nederlandsche onderdanen".

§ 10. In artikel 61 wordt het voorkomende onder 1e en 2e gelezen:

„1°. of het betrokken artikel van de begrooting toereikend is;

2°. of de aard der uitgave met de omschrijving van het artikel overeenstemt;"

§ 11. Artikel 74 vervalt.

§ 12. Het tweede lid van artikel 77 wordt gelezen;

„De rekening wijst, in de volgorde der begrooting en met gelijke omschrijving van de afdeelingen, hoofdstukken, posten en artikelen, afzonderlijk aan:

in uitgaaf,

het geraamde bedrag en wat daarop is verevend;

in ontvang,

het geraamde bedrag en wat daarop is ontvangen."

§ 13. Artikel 80 wordt gelezen:

„Art. 80. De gedeelten der rekening omtrent de uitgaven en ontvangsten in *Nederland* worden, na behandeling als in artikel 78 voorgeschreven, zoo spoedig mogelijk aan den Gouverneur-Generaal gezonden, die vervolgens de rekening in haar geheel doet samenstellen.

Het ontwerp-besluit tot vaststelling van het slot der rekening wordt door den Gouverneur-Generaal aan den Volksraad aangeboden uiterlijk bij de opening van de eerste gewone zitting van het derde jaar, volgende op de afsluiting der begrooting.

Wanneer door onvermijdelijke omstandigheden de aanbieding niet vóór of op dat tijdstip kan plaats vinden, wordt daarvan aan den Volksraad mededeeling gedaan.

Bij het ontwerp-besluit tot vaststelling van het slot der rekening worden, nevens de rekening en hare toelichting, nog overgelegd:

1°. een staat, aantoonende het gebruik, dat is gemaakt van de kredieten, vermeld in het eerste lid sub 2°. van artikel 30;

2°. een staat, die naar onderscheiding van de dienstjaren aantoont, welke sommen wegens op vroegere dienstjaren verevende uitgaven in het afgesloten dienstjaar eensdeels uitgegeven of door verjaring vrijgevallen, anderdeels verschuldigd gebleven zijn;

3°. de mededeelingen van de Algemeene Rekenkamers in *Nederland* en *Nederlandsch-Indië*, bedoeld aan het slot van artikel 78, benevens de ter beantwoording daarvan door Onzen Minister van Koloniën en den Gouverneur-Generaal opgemaakte nota's."

Art. 2. De voorschriften der Indische Comptabiliteitswet ten aanzien van de begrooting en de rekening van *Nederlandsch-Indië*, zooals zij luiden volgens deze wet, worden voor de eerste maal toegepast op de begrooting en de rekening betreffende het dienstjaar, dat volgt op het jaar, waarin de naar de voorschriften der Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië samengestelde Volksraad voor het eerst bijeenkomt.

Ten aanzien van de begrootingen en rekeningen betreffende vroegere dienstjaren blijven de voorschriften der Indische Comptabiliteitswet, zooals zij vóór de totstandkoming van deze wet luidden, toepassing vinden.

Art. 3. De tekst der herziene Indische Comptabiliteitswet wordt door den Koning bekendgemaakt in eene doorloopend genummerde reeks van artikelen, met nummering voor zooveel noodig van de leden der artikelen, wijziging voor zooveel noodig van de aanhaling van artikelen en leden van artikelen, hetzij in deze wet, hetzij in andere wetten, en met inachtneming van de spelling, gevolgd in de van Regeeringswege uitgaande stukken.

Art. 4. Het tijdstip van de inwerkingtreding dezer wet wordt door den Koning bepaald.