KOLONIALE STUDIËN

KOLONIALE STUDIËN

TIJDSCHRIFT VAN DE VEREENIGING VOOR STUDIE VAN KOLONIAAL-MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

1931

REDACTIE :
Mr. F. M. Bn. VAN ASBECK,
Dr. H. M. HIRSCHFELD,
Dr. W. M. F. MANSVELT,
H. J. VAN MOOK, Dr. J. W. DE STOPPELAAR en Ir. E. P. WELLENSTEIN.

Vijftiende Jaargang

TWEEDE DEEL

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

G. Kolff & Co. Batavia-(C.).
1931

INHOUD
van den 15den Jaargang (Tweede halfjaar).

Blz.

De omvang der werkloosheid in Nederlandsch-Indië over de periode December 1930/Juni 1931, door Mr. A. G. VREEDE... 503

Het belastingstelsel en de verdeeling van het belastinggebied in de Philippijnen, door H. J. VAN MOOK 542

De voorloopige uitkomsten van de Volkstelling 1930, door P. CREUTZBERG..... 568

Politie en Politiek, door D. H. MEYER 578

Boekbespreking.

Hoofdtrekken van het adatrecht, de dorpsinrichting en de agrarisch wettelijke voorschriften in de Gouvernementslanden van Java en Madoera, voor zooveel van belang voor het Volkscredietwezen, door Mr. F. J. Muller, onder-directeur der Centrale Kas 611

Deelbouw in Nederlandsch-Indië (Academisch proefschrift Wageningen 1921), door A. M. P. A. Scheltema 613

Uit de Tijdschriften:

DR. WILLIAM MARTIN. Unemployment. A world-wide problem. Index, Maart 1931..... 616

J. CORRIE and F. G. SPRING. The rural lecture caravan. The Malayan Agricultural Journal, Mei 1931 618

DR. F. W. MOHR. Die Wirtschaftskrise in Ost- und Südostasien. Der deutsche Volkswirt, 10 April 1931..... 619

HERBERT M. BRATTER. The role of subsidies in Japan's Economic Development, Pacific Affairs, Mei 1931..... 621

J. CARRÉ. Le Credit agricole au Tonkin. La Banque provinciale de „Haiduong". L'Agronomie Coloniale, Februari 1931..... 623

HERBERT B. ELLISTON. The silver problem. Foreign Affairs (New York), April 1931 625

Goud en prijzen, door L. GÖTZEN..... 629

Is invoering van een post-chèque- en -girodienst in Indië mogelijk en wenschelijk?, door A. M. SCHOEVERS... 660

Blz.

De organisatie van het boschwezen in Nederlandsch-Indië, door Z. VAN DOORN 711
De doorvoering der Bestuurshervorming in de Buitengewesten, door J. J. G. E. RÜCKERT 761
De gouden standaard voor Nederlandsch-Indië en Nederland, door Ir. E. P. WELLENSTEIN 778
De zorg voor het adatlooze kind, door Mr. C. T. BERTLING. 790
De algemeene ambtenarentelling op 1 Maart 1932, door Dr. Ir. H. M. J. HART 845
De meening van de hoogere ambtenaren bij het Boschwezen over de verkooppolitiek van 's Lands djatihout, door Dr. F. KRAMER 856
Het belastingstelsel en de verdeeling van het belastinggebied in de Philippijnen, door H. J. VAN MOOK 870

Kroniek:

Het verdrag betreffende den gedwongen arbeid..... 931

Boekbespreking:

Alphabetisch register van de administratieve- (bestuurs-) en adatrechtelijke indeeling van Nederlandsch-Indië; deel I: Java en Madoera. Samengesteld door W. F. SCHOEL. Landsdrukkerij, 1931..... 943
Inleiding tot de oeconomie der inheemsche samenleving in Nederlandsch-Indië. Batavia-Centrum 1931 945
Opperbestuur en algemeen bestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao door Mr. H. J. WIJTEMA. 1931 946
De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale rechtsgemeenschap, door B. F. ROSKOTT. Acad. proefschrift, Leiden 1931 947

Uit de Tijdschriften:

WALTHER BIEHAHN. Das Land ohne Arbeitslosigkeit. Die Gesellschaft, Juli 1931..... 948
ALBERT HOWARD. An experiment in the management of Indian Labour. Int. Labour Review, Mei 1931..... 951
CHANG KIA-NGAU. The problem of stabilizing silver. Chinese Economic Journal, Juli 1931..... 952

Roy Hidemichi Akagi. Japan's economic relations with China. Pacific Affairs, Juni 1931..... 954
J. W. Thomas. A note on the Board of Economic Inquiry, Punjab. Indian Journal of Economics, April 1931..... 958

De omvang der werkloosheid in Nederlandsch-Indië over de periode December 1930/Juni 1931.

door

Mr. A. G. VREEDE

Hoofd van het Kantoor van Arbeid.

§ 1. *De oorzaken,* besproken in § 1 van het in Januari 1931 uitgebrachte verslag *), bleven met onverminderde kracht en toenemend moment in het thans te behandelen semester doorwerken. Een verdere inzinking der producten-prijzen, een nieuwe plotselinge koersenval einde Mei op alle effectenbeurzen toonen dit aan. Dat, gelijk in het vorige rapport werd opgemerkt, de gevolgen van den wereldoorlog (en met name de oorlogsschulden en de regeling der herstelbetalingen) een der voornaamste oorzaken der huidige crisis zijn, werd overtuigend bewezen doordat de aankondiging van het voorstel van President HOOVER om de afbetaling der oorlogsschulden en der Duitsche herstel-tributen een jaar op te schorten onmiddellijk een vleug van herstel ten gevolge had.

Het verloop van de voornaamste exportproducten wordt aangegeven door den volgenden staat:

		Rubber (stand. crêpe per ½ Kg.)	Suiker (Superieur per 100 Kg.)	Koffie (Robusta per 100 Kg.)	Thee (BP, BOP, PS en OP per ½ Kg.)	Tin (omgerekende Singapore noteering per 100 Kg.)
October 1929	gemiddelde prijzen	f 0.50¼	f 13.09	f 82.37	f 0.54	f 230.10
Januari 1930		„ 0.39¼	„ 11.55	„ 69.22	„ 0.47½	„ 209.—
Januari 1931		„ 0.20½	„ 8.57⁵	„ 46.15	„ 0.45	„ 140.08⁵
Februari „		„ 0.19¼	„ 8.57⁵	„ 41.25	„ 0.40¾	„ 138.72
Maart „		„ 0.19¼	„ 8.52⁵	„ 40.37⁵	„ 0.34½	„ 144.42⁵
April „		„ 0.15½	„ 8.46⁵	„ 39.50	„ 0.32¾	„ 132.98⁵
Mei „		„ 0.15¼	„ 8.30	„ 39.50	„ 0.31¼	„ 122.11
Juni „		„ 0.15½	„ 8.33	„ 42.25	„ 0.29	„ 127.88

*) Afgedrukt in „Koloniale Studiën" van April 1931.

Daaruit blijkt dat in het half jaar, waarover dit verslag loopt, de rubberprijzen tot het ongedachte en ongekende prijsniveau van 15¼ cent (ja zelfs een oogenblik tot 14½ cent) terugliepen.

De prijzen van de suiker bleven stationair op een voor de groote meerderheid der fabrieken beslist verlies opleverend peil. Dat hier niet een verdere inzinking der prijzen heeft plaats gevonden is vermoedelijk een gevolg van de inmiddels totstandgekomen zgn. Chadbourne-overeenkomst, welke een oogstrestrictie over de geheele wereld en een onttrekken van een bepaalde hoeveelheid suiker aan den beschikbaren wereldvoorraad tengevolge heeft.

Ook ten aanzien van de tin is een internationale regeling bereikt, waardoor vermoedelijk een nog verdere daling kan worden voorkomen en een stijging wellicht kan worden tegemoet gezien.

Een ander lichtpunt is, dat de verkoop van de in bovenstaande tabel vermelde producten en hetzelfde geldt voor copra, peper, sisal en palmolie — zij 't dan op zeer verlaagde marktprijzen — niet stagneert. Thee, rubber en koffie worden geregeld afgescheept, de suikeroogst-1930 is thans geheel verkocht en de suikerverkoopen oogst-1931 hebben — voorshands op de huidige lage prijzen — geregeld voortgang.

Niettemin kan men zeggen dat gedurende de verslagperiode December 1930 tot Juni 1931 de internationale economische toestand zienderoogen slechter werd, zoozeer, dat men einde Mei, toen in Oostenrijk de Allgemeine Credit Anstalt dreigde te bezwijken, vreesde voor het begin van een algemeene debacle in Midden-Europa te staan, welke ook op politiek gebied onoverzienbare gevolgen zou kunnen hebben.

Deze bezorgdheid vond op de beurzen uitdrukking door een nieuwe geweldige daling, waarin ook de leidende Indische Fondsen betrokken werden, totdat op 22 Juni althans een voorloopig herstel intrad door het voorstel van de Vereenigde Staten.

STAAT:

	Kon. Petr.	H.V.A.	Kol. Bank	N.I. Handelsbank	Jav. Bank	Ned. Handel Mij.
Juli 1929	391 21/32	651 15/16	233 5/16	163 1/4	303 1/4	172 7/8
Januari 1930	398 11/32	560 1/2	217 9/16	156 11/16	311 9/32	168 15/16
Juli 1930	393 7/16	443 25/32	164 9/16	144 1/2	299 9/16	154 7/8
Januari 1931	291 1/4	349 7/16	135 3/4	124 5/16	262 5/8	142 17/32
Februari 1931	307 6/32	373 11/16	144 7/32	131 7/16	278 3/8	146 5/16
Maart 1931	288 21/32	385 1/4	143 13/16	129 31/32	283 7/32	147 21/32
April 1931	255 15/16	348 21/32	121 3/16	117 31/32	269 13/32	138 31/32
Mei 1931	218 19/32	300 13/16	105 1/8	107 5/8	256 1/8	127 19/32
Juni 1931 *)	250	355 1/2	121	115	300	131 1/4

Het is duidelijk, dat onder de gegeven omstandigheden alles in het werk moest worden gesteld om de kostprijzen der producten — en voor den handel en de nijverheid geldt m.m. hetzelfde — nog meer te drukken dan men verleden jaar noodig en mogelijk achtte.

De arbeidsgelegenheid zoowel als het loonvolume kromp daardoor in de afgeloopen zes maanden nog meer in, terwijl de gevolgen van deze ongeëvenaarde malaise in die periode zich allengs tot in alle lagen der maatschappij voortplantten. Slechts de desabewoner bleef door ruime oogsten voor moeilijkheden bewaard, terwijl de belangrijke daling van de prijzen der Inlandsche voedingsmiddelen de elasticiteit der Inheemsche wereld in het algemeen zeer ten goede kwam.

§ 2. *De werkloosheid onder Europeanen.*

Onderstaande tabel vermeldt het aantal in de achter ons liggende zes maanden bij de verschillende arbeidsbeurzen ingeschreven Europeesche werkzoekenden.

STAAT:

*) Slotnoteering te Batavia op ultimo der maand.

Europeanen.

Per ult.	Batavia	Bandoeng	Soerabaja	Semarang	Djocjakarta	Tegal	Malang	Pekalongan	Cheribon	Madioen	Manado	Buitenzorg	Soekaboemi
Jan. 1930 *)	69 (11)	157 (40)	712 (203)		198 (38)	19 (2)	97 (29)						
Juli. 1930	115 (23)	155 (40)	817 (59)		259 (59)	42 (4)	87 (22)						
Dec. 1930	249 (38)	167 (35)	938 (259)		129 (20)	48 (2)	61 (8)						
Jan. 1931	258 (29)	224 (45)	866 (232)		281 (40)	41 (2)	91 (17)	7 (—)	9 (—)	24 (8)	21 (11)		
Febr. 1931	225 (30)	231 (39)	759 (212)		321 (42)	15 (3)	111 (19)	8 (—)	12 (—)	37 (9)	25 (11)		
Mrt. 1931	156 (24)	242 (50)	778 (209)		364 (41)	23 (3)	93 (14)	9 (—)	20 (1)	56 (10)	38 (11)		
April 1931	128 (7)	206 (46)	829 (219)		356 (37)	21 (2)	76 (11)	11 (—)	28 (1)	63 (12)	39 (11)		
Mei 1931	111 (16)	225 (40)	917 (239)		381 (41)	27 (4)	90 (19)	14 (—)	27 (2)	67 (12)	39 (4)		
Juni 1931	223 (53)	203 (36)	945 (234)	190 (19)	292 (38)	28 (5)	110 (26)	17 (1)	33 (4)	57 (11)	40 (11)	30 (1)	15 (—)

*) De cijfers tusschen haakjes betreffen de vrouwen, wier aantal begrepen is in de totaal-cijfers.

Deze cijfers vereischen de navolgende toelichtingen:

Het cijfer 349 voor Batavia in December 1930 in het vorig verslag had ten rechte 249 moeten zijn gelijk thans is ingevuld. De daling van 225 in Februari op 111 in Mei vindt vermoedelijk haar verklaring in minder nauwkeurige administratie.

Uit de cijfers der vorige beurzen blijkt — gelijk dan ook niet anders te verwachten was — over het algemeen een zij het ook schommelende en onregelmatige stijging van het aantal werkzoekenden, vergeleken met het einde van verleden jaar.

Bij de opening van de beurs te Semarang bleek ook in die stad de werkloosheid belangrijk, evenwel niet zoo heel veel hooger dan in het vorige rapport op grond van het onderzoek van het Kantoor van Arbeid met medewerking van het Gemeentebestuur op 15 en 16 December 1930 te Semarang gehouden, werd aangenomen. Werd toen op grond van een aantal van 93 zich opgegeven hebbende werkloozen, waarvan 48 in benarde financieele omstandigheden een *raming* gemaakt van 220 reëele Europeesche werkloozen, waarvan 90 in benarde financieele omstandigheden, thans blijkt, dat in de eerste maand van haar bestaan het aantal inschrijvingen van Europeanen bij de Semarangsche arbeidsbeurs bedroeg 184 mannen en 26 vrouwen te zamen 210. Een hierop gebasseerde raming van 200 reëele werkloozen zal waarschijnlijk niet ver van de werkelijkheid zijn.

Het bestuur van het Soerabajasche Gemeentebureau voor Arbeidsbemiddeling meldde in zijn Jaarverslag over 1930 — dus nog behoorende tot de vorige en niet de huidige verslagperiode — de volgende bijzonderheden over den stand op de Europeesche arbeidsmarkt aldaar:

„Naar technische werkkrachten van goede scholing is nog altijd meer vraag dan aanbod. Weliswaar staan nog vele machinisten en andere technikers ingeschreven, doch velen daarvan zijn boven den leeftijdsgrens, welke meestentijds door den werkgever bij de opgave der vacature wordt gesteld. Zoodoende is er o.m. een tekort aan gediplomeerde machinisten met goede praktijk in den leeftijd van 25 - 30 jaar. Afgescheiden van leeftijd is er een doorloopend tekort aan bekwame electriciëns, waterbouwkundigen en verkoopers (manufacturen en kramerijen).

„Als gevolg van de economische depressie was meer speciaal in de tweede helft van verslagjaar minder vraag naar kantoorpersoneel. Ook voor deze categorie werkzoekenden was het stellen van een leeftijdsgrens dikwijls een beletsel om te kunnen solliciteeren.

„Voor sommige categorieën werkzoekenden was wel werk te vinden in de buitenbezittingen, doch de meesten, vooral de jongere krachten, die voor de bedoelde betrekkingen in aanmerking kwamen, bedankten hiervoor en wenschen liever op minder salaris op Java, soms zelfs alleen op Soerabaja te blijven. Dit verschijnsel deed zich het minst voor onder de importkrachten.

„Wat betreft de vrouwelijke werkzoekenden werd een tekort geconstateerd in eerste verkoopsters voor modezaken, betrouwbare kinderjuffrouwen en geroutineerde steno-typisten (vreemde talen)".

In de suikerindustrie had slechts een zeer geringe inkrimping plaats, terwijl op de bij de Java Suiker Werkgevers Bond aangesloten ondernemingen voor zoover bekend geen opzettelijke salarisverlagingen plaats vonden: tantièmes blijven uiteraard automatisich achterwege. Naar de behandeling der employé's op de niet bij de J. S. W. B. aangesloten Chineesche suikerfabrieken Koedjonmanis, Baron en Djoewono in Kediri is een onderzoek door de Arbeidsinspectie gehouden.

Slechter dan in de suiker bleef de toestand van de geëmployeerden in de bergcultures, waar ontslagen en salarisverminderingen bleven voortduren. Intusschen moet met waardeering worden melding gemaakt van de instelling van een Commissie van Advies voor Arbeidsaangelegenheden van het Algemeen Landbouw Syndicaat. Met den Syndicaatsvoorzitter Mr. G. H. C. HART als Voorzitter en een der adjunct-secretarissen van het Syndicaat als secretaris hebben daarin acht leidende figuren in de cultures zitting. Al heeft deze commissie niet — gelijk de J. S. W. B. — bindende bevoegdheden, door het bestudeeren en vergelijken van de geldende arbeidsvoorwaarden, van de usances en normen op arbeidsgebied, van aanstellingsbrieven enz., zal zij ongetwijfeld belangrijk voorlichtend en voorbereidend werk kunnen verrichten en zeker kunnen bijdragen tot het geleidelijk brengen van de zoo dringend noodige meerdere eenheid en meerdere vastheid in de arbeidsverhouding bij de bergcultures.

In de afgeloopen zes maanden werden nieuwe arbeidsbeurzen geopend in Pekalongan, Cheribon, Madioen, Manado, Buitenzorg, Soekaboemi en Semarang. De pogingen om tot een arbeidsbeurs voor de Oostkust van Sumatra te geraken bleven voorshands zonder succes.

De in Januari 1931 gehouden enquête naar het aantal werkloozen in de hoofdplaatsen in de *Buitengewesten* gaf de volgende resultaten:

STAAT:

	A *volwaardige krachten* spec. opl. en bekwaam.	B *niet volwaardige krachten* geen spec. opl. en niet geheel bekwaam.	C *niet vakkundig* z/opl. of spec. bekwaamheid.	D non-valeurs niet werkw. of geheel onbekwaam.	Totaal (a)	*gepens. of onderdak bij* fam. etc. (b)	*Reëel werkl.*	*geconstat. in benarde omstandigheden.*
1. Medan	65	12	39	5	121	—	121	27
2. Fort de Kock ...	—	—	—	—	—	—	—	—
3. Sawah Loento ...	—	—	1	—	1	1	—	—
4. Tebingtinggi.....	—	—	—	—	—	—	—	—
5. Bindjei	—	—	—	—	—	—	—	—
6. Tandjongbalei ...	—	—	—	—	—	—	—	—
7. Pematang Siantar	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Padang.....	3	11	5	2	21	—	21	—
9. Palembang	2	12	—	—	14	—	14	—
10. Manado.....	1	3	1	—	5	4	1	1
11. Makasser	—	6	—	3	9	2	7	—
12. Bandjermasin ...	3	—	9	—	12	—	12	—
13. Amboina	—	—	2	—	2	—	2	2
	74	44	57	10	185	7	178	30

Dit getal van 185 werkloozen bevestigt de juistheid van de raming in § 4 van het vorige Rapport, waar het aantal Europeesche werkloozen in de buitengewesten op 175 was aangenomen.

De enquêtes bij de Steuncomité's en bij de leiders der Arbeidsbemiddelingsbureaux gehouden, bevestigen de toeneming van de werkloosheid en de daardoor veroorzaakte ellende.

Van de door de diverse steuncomité's uitgegeven bedragen over het eerste halfjaar 1931 volgt hier een overzicht, dat de geweldige toename der laatste maanden duidelijk doet zien.

STAAT:

Buiten asyls	Batavia		Soerabaja		Semarang		Bandoeng		Djokja		Andere plaatsen	
1931	Aant. ond. pers.	Bedragen	Aant. ond. pers.	Bedragen	Aant. ond. pers.	Bedragen	Aant. ond. pers.	Bedragen	Aant. ond. pers.	Bedragen	Aant. ond. pers.	Bedragen
Januari	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	6.—
Februari	—	—	8	f 340.—	25	f 428.50	5	f 45.25	7	f 175.—	21	485.43
Maart	33	f 1300.—	21	742.25	39	588.50	21	471.78	22	322.50	24	627.65
April	38	1215.—	25	998.25	49	616.—	18	622.24	39	483.50	34	754.—
Mei	58	1170.—	33	1386.50	52	955.50	26	781.04	36	662.50	50	1195.05
Juni	80	1645.—	45	2045.—	59	921.—	30	1179.01	32	477.50	67	1137.05
		f 5330.—		f 5512.—		f 3509.50		f 3099.32		f 2121.—		f 4205.18

In asyls	Batavia		Semarang		Cheribon	
1931	Aant. opgen. pers.	Gespendeerde bedragen	Aant. opgen. pers.	Gespendeerde bedragen	Aant. opgen. pers.	Gespendeerde bedragen
Januari	—	—	21	f 428.37	5	f 26.—
Februari	—	—	18	782.28	2	17.—
Maart	15	f 100.—	25	1076.42	3	21.—
April	35	828.39	29	1105.26	5	40.—
Mei	30	765.88	28	1449.62	5	25.—
Juni	21	739.90	21	1385.85	6	27.—

Recapitulatie

Buiten de asyls	f	23.776.—
In de asyls	„	8.817.97
Totaal	f	32.593.97

Wel is het totale bedrag der in het eerste halfjaar 1931 uitgekeerde bedragen, zooals men ziet, belangrijk onder de raming gebleven, doch gelijk bovenstaande staten aangeven, zijn de maanden Januari en Februari voorbijgegaan met het organiseeren der steunbewegingen terwijl de snelle toename doet zien, dat in het tweede halfjaar een veel zwaarder beroep op de geldmiddelen der steuncomité's zal moeten worden gedaan, willen zij althans den allerergsten nood kunnen blijven lenigen.

Concrete gegevens omtrent de werkloosheid werden nog verschaft door den „Bond van Handels- en Kantoorgeëmployeerden en Technici". Deze mogen hier volgen:

Handelsbond.

Maand	Aantal werklooze leden	Aantal leden incl. werkloozen	Percentage
October 1930	55	876	± 6 %
November 1930	67	887	„ 7½ %
December 1930	72	824	„ 9 %
Januari 1931	74	829	„ 9 %
Februari 1931	77	841	„ 9 %
Maart 1931	82	850	„ 9½ %
April 1931	74	853	„ 9 %
Mei 1931	76	881	„ 9 %
Juni 1931	80	911	„ 9 %

Om het aantal reëele werkloozen te kunnen bepalen is evenals aan het einde van verleden jaar aan de leiders der arbeidsbeurzen gevraagd om de bij hen in Mei c.q. Juni ingeschrevenen na onderzoek te verdeelen in de volgende categorieën: zij, die andere bestaansmiddelen hebben (pensioen, ouders e.d.g.); zij, die inwonen bij familie of kennissen; zij die in benarde financieele omstandigdigheden verkeeren. Deze laatste groep is dan weder onderverdeeld in: volwaardige krachten, niet-volwaardige krachten, niet-vakkundigen en non-valeurs. Deze enquête gaf het volgende resultaat:

STAAT:

Europeanen.

	Batavia [1]	Bandoeng [2]	Soerabaja [2]	Djocjakarta [2]	Malang [2]	Cheribon [2]	Madioen [2]	Semarang [1]	Soekaboemi [1]	Buitenzorg [1]
Ingeschrevenen	223	225	917	381	90	27	67	190	15	30
Onderstaand overzicht betreft:	177	116	867	381	129	24	53	143	15	28
Andere bestaansmiddelen (pensioen, ouders).....	46	41	195	150	41	5	11	52	6	16
Inwonend bij familie of kennissen	78	34	355	106	52	7	32	23	6	5
In benarde financieele omstandigheden	53	45	317	125	36	12	10	68	3	7
Hiervan:										
Volwaardige krachten	15	16	74	44	12	6	1	22	2	4
Niet-volwaardige krachten.....	15	9	48	30	10	—	3	39	—	—
Niet-vakkundigen.....	19	15	38	22	12	5	5	2	1	3
Non-valeurs	4	5	157	29	2	1	1	5	—	—

Op deze gegevens is, de locale en andere omstandigheden zoo zorgvuldig mogelijk in acht nemende, op dezelfde wijze als per December 1930 de navolgende raming opgemaakt:

STAAT:

1) Cijfers per ulto. Juni 1931.
2) Cijfers per ulto. Mei 1931.

Europeanen.

	Ingeschreven		Geconstateerd	Geraamd	Geconstateerd		Geraamd
	a.	b.	c.	d.	e.		f.
	Totaal ingeschrevenen	Gepensionneerd of bij ouders enz.	Reëele werkzoekenden	Reëele werkzoekenden	Benarde financieele omstandigheden bij arb.-beurzen	Benarde financieele omstandigheden bij steuncomité in Juni	Benarde financieele omstandigheden
Batavia	223 [1]	46	177 [1]	360	53 [5]	80+21 [5]	160
Bandoeng	225 [2]	41 [2]	184	280	45	30	80
Soerabaja	917 [2]	195 [2]	722	850	317	45	450
Djokjakarta	381 [2]	150 [2]	231	250	125	32	140
Malang	129 [3]	41	88	150	36	5	75
Semarang	190	52	138	280	68	59+21	150
Cheribon	27 [2]	5 [2]	22	40	12	13+6	25
Madioen	67 [2]	11 [2]	56	75	10	5	15
Soekaboemi	15	6	9	25	3	—	5
Buitenzorg	28	16	8	25	7	4	15
Andere plaatsen op Java				300	—	57	120
Totaal Java		—	—	2575	—		1235
Buitengewesten			178 [4]	250			65
Totaal Ned.-Indië				2825			1300

Deze cijfers vergelijkende met de raming voor December 1930 ziet men de volgende toename:

STAAT:

1) Laag cijfer door minder nauwkeurige administratie.
2) Cijfers per ulto. Mei 1931.
3) Aantal personen, die op de enquête geantwoord hebben.
4) Cijfer van Januari 1931.
5) Dit zijn van elkander onafhankelijke cijfers; wel zijn vermoedelijk alle ondersteunden bij de arbeidsbeurzen ingeschreven.

	Java	*Buiten-gewesten*	Totaal
Geraamd aantal reëele werkloozen Juni 1931	2575	250	2825
Id. December 1930	2225	175	2400
Vermeerdering	350 of 15½%	75 of 43%	425 of ±18%
Geraamd aantal reëele werkloozen in benarde fin. omst. Juni 1931.	1235	65	1300
Id. December 1930	1090	30	1120
Vermeerdering	245 of 22½%	35 of ± 12%	180 of ±16%

Hierbij moge ten slotte worde opgemerkt, dat het meerendeel dezer cijfers m.i. beslist aan den lagen kant is.

Wanneer men voor de berekening van het aantal werkbare Europeanen niet-ambtenaren hetzelfde getal van 40.000 personen aanneemt (waarschijnlijk zal dit door vertrek wel eenigszins zijn teruggeloopen) komt men tot het resultaat, dat het percentage der werklooze Europeanen hier te lande van 6% tot 7% gestegen is [1]).

Ongetwijfeld is dit een *hoog* cijfer, dat de ernst dezer tijden weerspiegelt. En het ergste is, dat de tendenz voelbaar is eener nog verdere stijging in het thans aangebroken semester.

§ 3. *De Inheemsche werkloosheid in de steden.*

De vervolg-staat van bij arbeidsbeurzen op ultimo van elke maand ingeschreven Inheemsche werkzoekenden geeft de volgende cijfers:

STAAT:

1) In het vorige rapport werd dit cijfer vergeleken met het Nederlandsche cijfer van 6.5 (Sept. 1930; 18.7 Febr. 1931). Sedert is er terecht op gewezen dat deze cijfers niet vergelijkbaar zijn. Het Nederlandsche cijfer is een indexcijfer, dat alleen met op dezelfde wijze verkregen cijfers van vorige of volgende maanden vergelijkbaar is. Het indexcijfer der werkloosheid geeft n.l. de verhouding weer in procenten tusschen het werkelijk aantal dagen werkloosheid per week en het totaal aantal dagen, gedurende welke alle personen, van wie de werkloosheid is nagegaan (verzekerden) ten hoogste in een week werkloos hadden kunnen zijn (d.i. 6 maal het aantal personen).

per ult.	Batavia	Bandoeng	Soerabaja	Djocjakarta	Tegal	Malang	Pekalongan	Cheribon	Madioen	Manado	Semarang	Soekaboemi	Buitenzorg
Jan. 1930	193(13)	302(19)	717(32)	1041(18)	142(—)	110(1)*)	—	—	—	—	—	—	—
Juli 1930	247(9)	377(17)	670(19)	961(34)	204(3)	104(6)	—	—	—	—	—	—	—
Dec. 1930	945(23)	373(22)	749(8)	1097(35)	158(1)	99(3)	—	—	—	—	—	—	—
Jan. 1931	600(4)	352(21)	790(7)	1059(47)	66(1)	105(2)	112(—)	11(—)	11(—)	118(3)	—	—	—
Febr. 1931	408(—)	366(15)	812(8)	1083(58)	83(—)	110(1)	119(—)	14(—)	43(—)	210(3)	—	—	—
Mrt. 1931	333(3)	431(12)	884(9)	1143(55)	84(1)	106(2)	119(—)	24(—)	99(—)	375(12)	—	—	—
April 1931	373(2)	460(27)	935(9)	1142(25)	67(1)	117(—)	125(—)	32(—)	156(1)	394(14)	—	—	—
Mei 1931	303(—)	356(28)	925(9)	1255(26)	71(1)	135(8)	135(—)	33 (1)	147(1)	396(14)	—	—	—
Juni 1931	524(17)	376(3)	959(8)	1406(27)	65(1)	130(4)	83(—)	44 (1)	151(—)	403(14)	473(3)	14(—)	200(1)

*) De cijfers tusschen haakjes zijn de vrouwen, wier aantal inbegrepen is in de totaalcijfers.

Hierbij doet zich weder hetzelfde, in het vorige rapport vermelde verschijnsel voor, dat 25.6% (v.j. 25%) dingen naar de betrekking van klerk of schrijver — 2380 (12) van de 9265 (493) ingeschrevenen, welk cijfer stijgt tot 27.3% (v.j. 30%) wanneer men ook de typisten medetelt. Dit verschijnsel houdt, zooals in het vorige rapport reeds werd opgemerkt, verband met het in die betrekkingen onplaatsbare surplus van abituriënten van de Hollandsch-Inlandsche scholen. Bij de arbeidsbeurs te Semarang werden in een maand (Juni) al dadelijk 473 Inheemsche werkzoekenden ingeschreven.

Een minutieus onderzoek is door den Arbeidscontroleur Raden Mas MOELJONO, onder leiding van het hoofd der Centrale Arbeidsbeurs Jhr. F. F. VAN DER DOES DE BYE, ingesteld naar de Inheemsche werkloosheid in de steden. Daartoe zijn in Batavia, Bandoeng, Semarang en Soerabaja in overleg met het Bestuur een aantal wijken uitgezocht van verschillend type, waar verwacht kon worden, dat de mindere werkgelegenheid zich in sterke mate deed gevoelen. De wijkmeester zocht dan alle inwoners bijeen, die geen werk hadden en dezen werden dan door den Arbeidscontroleur persoonlijk ondervraagd, waarbij mede werd gevraagd om een opgave van al hun bekenden, die eveneens werkloos waren, die dan eveneens werden opgezocht. Bleken zij inderdaad werkloos, dan werden zij in de navolgende rubrieken verdeeld: *a.* fabriekstoekangs, *b.* losse arbeiders en *c.* personen met schoolopleiding; van ieder werd voorts nagegaan of hij in benarde financiëele omstandigheden verkeerde.

Aan de uitvoerige rapporten van Raden Mas MOELJONO zijn allereerst de volgende staten ontleend.

Batavia

Naam v/d wijk	Aantal inheemsche inwoners	Werkloozen			Totaal a.b.c.	In benarde financieele omstandigheden
		Fabrieks-toekangs a.	Losse arbeiders b.	Schoolop-leiding c.		
Tanah Tinggi.....	13000	43	58	3	104	1
Tanahabang	17000	34	91	7	132	1
Kebondjeroek.....	14000	23	26	9	58	—
Kodja (T. Priok)...	7869	11	293	7	311	—

Bandoeng

Naam v/d kampong	Aantal inheemsche inwoners	Werkloozen			Totaal a.b.c.	in benarde financieele omstandigheden
		Fabrieks-toekangs	Losse arbeiders	Schoolopleiding		
		a.	b.	c.		
Lengkong (Band. Oost)	4423	19	27	11	57	—
Tjitjendo (Band. West).....	7234	14	23	9	46	—

Semarang

Naam v/d kampong	Aantal inheemsche inwoners	Werkloozen			Totaal a.b.c.	in benarde financieele omstandigheden
		Fabrieks-toekangs	Losse arbeiders	School-opleiding		
		a.	b.	c.		
Boeloe.....	2340	12	17	4	33	—
Djomblang	4412	9	21	5	35	—
Redjolesono	1760	3	26	—	29	—
Peloran	1694	7	17	2	26	—
Poerwogondo	1463	5	21	3	29	—

Soerabaja

Naam v/d kampong	Aantal inheemsche inwoners	Werkloozen			Totaal a.b.c.	in benarde financieele omstandigheden
		Fabrieks-toekangs	Losse arbeiders	School-opleiding		
		a.	b.	c.		
Petireman (wijk Oedjoeng)	2726	31	6	2	39	—
Kranggan en Tembok (wijk Tembok).....	4897	37	4	5	46	—
Kabalenlor (id. Kabalen).....	4159	42	9	7	58	—
Kapassari (id. Kapassari)	3966	22	5	4	39	—
Boeboetan en Maspati (wijk Soeloeng)	2627	14	8	3	32	—
Ngagel (Wonokromo)	4248	107	22	8	137	—

Uit die staten blijkt ten volle de bevestiging van de stelling in het vorige verslag, dat bij den Inlander niet van werkloosheid in den technisch-Westerschen zin kan worden gesproken, mede blijkt daaruit, dat ook in de steden de individueele in dien zin werklooze, voedsellooze en daklooze Inlander noch vrijwel onvindbaar is.

In zijn verslag schrijft genoemde Arbeidscontroleur: „Erkend dient toch te worden, dat het begrip „werkloosheid" onder de Inheemschen niet gemakkelijk is te omlijnen. Een ontslagen werknemer van de een of andere firma behoeft b.v. in zijn eigen kampong *niet direct* „werkloos" te zijn. Dank zij zijn geringe behoeften en eischen, kan hij zich nog staande houden door het verrichten van diverse koeliediensten, zij het ook tegen minder loon, waartoe in de groote steden nog gelegenheid bestaat. Door de vermindering van werkgelegenheid voor Inheemschen tengevolge van rigoureus doorgevoerde bezuinigingen in dezen tijd van depressie blijken zij meer dan in normale tijden geneigd te zijn elke soort arbeid te aanvaarden. Het is geen vreemd verschijnsel meer, wanneer in deze tijden een timmerman of verver zich als waterdrager of iets dergelijks ontpopt."

Over Batavia worde geciteerd: „Als leidraad diende de opgave van den betrokken wijkmeester. In gezelschap van de kampongpolitie werden de werkloozen in hun woningen opgezocht, hun toestand en gezinssterkte nauwkeurig opgenomen en hun als laatste vraag gesteld, of zij nog kennissen wisten, die door de malaise in eenzelfden (werkloozen) toestand verkeerden. Als regel noemden zij een paar lotgenooten op, die dan ook werden bezocht. Zoodoende wordt de wijkhoofd-opgave plaatselijk geverifieerd en zoonoodig aangevuld.

„De meesten woonden in eigen huizen of bij families in; van degenen, die in huurpondoks woonden, werd nagegaan of ze dan niet achterstallig waren met hun pondokhuur. In den regel was dit niet het geval, met de enkele achterstalligen waren de pondokeigenaars, doordrongen van den ernst der tijden, clement.

„Het locaal onderzoek bevestigt de meening, dat de werkloozen eigenlijk werkzoekenden zijn. Immers kunnen zij zich nog staande houden door het verrichten van diverse diensten als witten, waterdragen, houthakken etc., waartoe hier gelegenheid bestaat. Weliswaar krijgen zij wat minder loon, doch dit weten de meesten nog

aan te vullen door hun vrouwen als verkoopsters van petjel e.d. te laten fungeeren. In benarde financieele omstandigheden verkeeren er twee personen. Deze zijn van buiten afkomstig en hebben een groot gezin (4 en 6 kinderen); kamponggenooten en kennissen steunen ze.

„Behoeftigen worden er natuurlijk wel aangetroffen, doch deze zijn door ziekte of hoogen ouderdom niet meer tot arbeid in staat en zijn meer bij „armenzorg" op hun plaats. Ook dezen worden door giften van naasten in leven gehouden.

„De geschoolden wonen bij families of kennissen in. Eenigen scheppen zich een bestaan door het innen van contributies voor vereenigingen, andere door het vervaardigen en aan den man brengen van teekeningen.

„Bij navraag bleken de meeste werklooze arbeiders, die van buiten (zooals Tangerang, Bantam, Buitenzorg etc.) afkomstig zijn, naar hun desa's te zijn teruggekeerd, waartoe zij besluiten zoodra het hun niet lukt hier passend emplooi te vinden.

„Andere werkloozen kunnen nog enkele dagen per week bij hun werkgevers werken. De resultaten te Tandjongpriok toonen een hooger cijfer aan, hetwelk wordt verklaard door het feit, dat Tandjongpriok een specifieke koeliestreek is en de van de buitenstreken afkomstige arbeiders uitsluitend op de scheepvaart, havenbedrijf en eenige maatschappijen aangewezen zijn, terwijl een andere werkgelegenheid hier, practisch gesproken, niet bestaat. Alleen het binnenloopen van een mail- of vrachtschip lost de werkloosheid op en kan het gebeuren, dat men handen te kort komt."

Met betrekking tot Bandoeng rapporteerde Raden Mas MOELJONO: „Na Batavia werden te Bandoeng de steekproeven voortgezet, waartoe in overleg met het Bestuur de kampongs Lengkong (Bandoeng-Oost) en Tjitjendo (Bandoeng-West) werden aangewezen (de eerste kampong met vele auto-ateliers, de tweede ligt vlak bij de werkplaatsen der S. S. alsmede van de Artillerie Constructie Winkel).

„Al dadelijk deelde het Bestuur mede, dat de werkloosheid hier in hare gevolgen niet verontrustend is. De van buiten afkomstige arbeiders, die door de malaise ontslagen zijn, keeren naar hun desa's terug, waar zij door familieleden worden opgenomen en emplooi kunnen vinden bij den padisnit, welke in vollen gang was.

„Als een typisch bewijs dat de werkloosheid onder de Inheemschen bijna niet merkbaar is, bracht de Wedana het feit naar voren, dat de opbrengst der vermakelijkheidsbelasting een stijgende lijn vertoont, hetgeen van gemeentewege werd bevestigd.

„De geschoolde werkloozen vonden onderdak en steun bij families of kennissen.

„In Bandoeng en omstreken met zijn groot grondbezit en vruchtbaren bodem, zal werkloosheid geen ernstige gevolgen kunnen hebben. Wel wordt de geldschaarschte hier natuurlijk ook gevoeld."

„Ten aanzien van Semarang — aldus het rapport — verdient vermeld te worden, dat Semarang hare arbeiders voor de haven en groote industriën betrekt van Genoek en Sajoeng, althans van streken tusschen Semarang en Demak, die elken dag per S. J. S.-tram heen en terugtrekken.

„Bij ontslag tengevolge van inkrimping of stopzetting van het bedrijf, blijven zij dus in hun desa, waarvan de meesten een eigen huis en tuin bezitten.

„De Semaranger acht het koeliewerk vernederend. Hij houdt zich onledig met handel of werkt liever als sadokoetsier (sedert een jaar vervangen door deelemans). De koelies, die als boven vermeld achterhaald zijn, kunnen als gestranden van elders beschouwd worden en hebben zich in den loop der tijden in de kotta een huis gebouwd. De ontslagenen kunnen zich nog tegen geringere loonen met diverse koeliediensten staande houden.

„De Regent bleek van gevoelen „dat de invloed van de malaise „onmiskenbaar is aan te wijzen in alle geledingen van de inland-„sche bevolking. Vooral de arbeidersklasse heeft daarvan het meest „te lijden. Ofschoon overal geklaagd wordt over mindere inkomsten „en verdiensten, toch kan in het algemeen van een noodtoestand „niet gesproken worden, dank zij de omstandigheid, dat de In-„landsche bevolking voornamelijk uit tanis bestaat.

„Zoolang de tani nog normale oogsten van zijn grond binnen-„haalt — en de oogsten zijn nu overal geslaagd — is de toestand „niet zorgwekkend en kan absorbtie van werkloozen ongemerkt „en zonder gevaar voor de desa plaats vinden.

„Ook de criminaliteit in de desa en op het veld is niet toegeno-„men en is de toestand stationair".

„De lage levensstandaard maakt het de ontslagenen mogelijk van geringe loonen te bestaan.

„Een vergelijkende staat van de voornaamste levensmiddelen tusschen Dec. 1930 en Mei 1931 moge dit verduidelijken.

Naam artikel	prijs per	in Dec. 1930	Mei 1931	Toelichtingen
rijst No. 1	100 katti	f 8.—	f 6.—	
„ „ 2	idem	„ 7.—	„ 4.50	
kampongrijst	idem	„ 7.—	„ 5.—	
gepelde djagong 1	idem	„ 3.—	„ 2.—	
idem 2	idem	„ 2.50	„ 1.50	
djagong in kolven	per 100 stuks	„ 0.40	„ 0.20	
gaplek (ketela)	100 kati	„ 1.50	„ 1.—	
ketela (cassave)	idem	„ 0.40	„ 0.20	
„ rambat	idem	„ 0.40	„ 0.15	
katjang tanah	idem	„ 3.10	„ 2.—	
klapper (middelm.)	per stuk	„ 0.05	„ 0.04	
kippenei	idem	„ 0.03	„ 0.02	
eendenei	idem	„ 0.04	„ 0.03	
een kip (groote)	idem	„ 1.—	„ 0.65	
sapivleesch	per katti	„ 0.30	„ 0.25	
bandeng (m. matig)	idem	„ 0.10	„ 0.05	
suiker	idem	„ 0.06	„ 0.05	

„Blijkens ingewonnen inlichtingen was de vermakelijkheidsbelasting stationair, niettegenstaande de sluiting van een bioscoop te Djomblang, welke volgens den betrokken wedono een gevolg was van het vertoonen van slechte films.

„Tijdens het onderzoek werd er op de aloon-aloon een kleine pasar-malam en carnaval gehouden; de entree hiervan bedroeg *f* 0.15 voor inheemschen. Ook deze trok avond aan avond duizenden bezoekers.

„De geschoolde werkloozen werden door familie of kennissen opgenomen."

Over de toestanden te Soerabaja schrijft Raden Mas MOELJONO: „De Soerabajaan is van huis uit vakman (toekang) of zoekt zijn heil in het deelemanskoetsiers-vak. De arbeidersklasse wordt te Soerabaja gevormd door lieden van buiten (Madoera, Grisee, Loemadjang etc.).

„De werkloozen, die in de stad worden aangetroffen, hebben of eigen huizen of vinden onderdak bij families; de overige arbeiders gaan bij ontslag naar hun desa's terug.

„Als ververs of witters, waartoe in de stad in deze maanden volop gelegenheid bestaat (immers in de maanden Mei en Juni moeten de woningen weer gewit worden) vinden ze nog een bestaan tegen wat minder loon.

„Maar onder geen voorwaarde zal de Soerabajaan zich leenen voor koeliediensten; dit acht hij verre beneden zijne waardigheid. Zelfs de betrekking van „oppas" bij het Gouvernement ambieeren ze niet; deze betrekking wordt doorgaans door Midden-Java menschen e.a. bekleed.

„Anderen laten hun vrouwen een waronkje opzetten, waarvoor het benoodigde kapitaaltje van *f* 10.— à *f* 25.— gemakkelijk te verkrijgen is van de „Bank cooperatie", die in elke kampong aanwezig is.

„Behalve deze nuttige instellingen, bestaan er in de kampongs ook nog cooperatieve toko's, die aan de leden en bekende ingezetenen levensmiddelen verstrekken op een week-crediet. Ook de betalingen aan deze toko's op Zondag (de kampongbewoners zijn grootendeels weekgelders en ontvangen hun loon op Zaterdag) gaan vlot.

„Werkloozen in benarde financieele omstandigheden worden er niet aangetroffen, terwijl de geschoolde werkloozen steun en onderdak vinden bij naaste verwanten of kennissen.

„Het onderlinge hulpbetoon in de kampongs is te Soerabaja prijzenswaardig, ja kan andere plaatsen zelfs tot voorbeeld strekken.

„De lage levensstandaard als gevolg van de goedgeslaagde, doch helaas, vanwege de lage prijzen, onverkoopbare oogsten, zal aan den vrij gunstigen toestand der bevolking wel niet vreemd zijn. Dat geldschaarschte in deze streken zich ook geweldig doet gevoelen, behoeft geen betoog.

„Tot toelichting van de levensstandaardkwestie moge onderstaand staatje dienen:

STAAT:

Naam artikel	prijs per	Dec. 1930	Mei 1931	Toelichtingen
rijst No. 1	100 kati	f 10.—	f 7.—	
idem No. 2	idem	„ 9.—	„ 5.—	
kampongrijst	idem	„ 8.—	„ 4.50	
gepelde djagong	idem	„ 4.—	„ 2.25	
gaplek (ketela)	idem	„ 0.60	„ 0.45	
cassave (ketela)	idem	„ 0.50	„ 0.30	
klapper (groote)	per stuk	„ 0.10	„ 0.08	
kippenei	idem	„ 0.05	„ 0.03	
eendenei	idem	„ 0.05	„ 0.03½	
kip (groote)	idem	„ 1.20	„ 0.80	
sapivleesch	kati	„ 0.40	„ 0.30	
bandeng (middelm.)	per 10 st.	„ 1.—	„ 0.70	
suiker	per kati	„ 0.07	„ 0.05	

„Evenals elders, vertoont ook hier de vermakelijkheidsbelasting een stijgende lijn.

„In aanmerking nemende dat de entree van de op 1 tot 14 Juni gehouden pasar-malam op *f* 0.20 per persoon is gesteld en deze pasar-malam bijna uitsluitend door inheemschen wordt bezocht, toont dit een opkomst van circa 10.000 personen per avond aan.

„Overtreft dit getal, in dezen tijd van economische depressie, alle verwachtingen, men is tot een ander oordeel geneigd, wanneer men de wetenschap heeft, dat de Soerabajaan royaal van aard is en pleizier maken zijn illusie is. In tegenstelling met den Madoereeschen koelie, die 's nachts op stoepjes en onder afdaken slaapt, doch in zijn buikgordel bijna zonder uitzondering, steeds tientallen, naarstig gespaarde guldens, bewaart, (door visitatie met den Assistent-Wedono van eenige buiten slapende Madoereesche koelies tot deze wetenschap gekomen) moet alles, wat de Soerabajaan aan loon verdient, weer weg aan diverse pretjes en eterijen.

„Typisch was het wel, dat bij een middagbezoek aan een werkelooze toekang in de kampong Petjindilan, de betrokkene met gezin (bestaande uit vrouw en drie kinderen) reeds gekleed was voor een bezoek aan de pasar-malam en op de vraag hoe hij aan die eene gulden voor entree moest komen, antwoordde „gade barang".

„Ook in zijn dagelijksch eten komt deze royaliteit tot uiting. Waar de gewone Javaan tweemaal daags eet, genoegen neemt met wat rijst, sambel, gedroogde visch of sajoeran, neemt de Soe-

rabajaan driemaal voedsel tot zich en moet het menu bestaan uit: eerste soort rijst met vleesch of visch (versch), terwijl pisang (vruchten)niet op den disch mag ontbreken.

„De Soerabajaan komt netjes voor den dag, houdt van uiterlijk vertoon. Maar o wee als men zijn huis binnentreedt, dan teekent zich daar de armoede af. Alleen aan de voorkant treft men wat meubels aan, binnenshuis zijn vermolmde en hangende wanden niet vreemd.

„De paar duizend koelies bij het Marine-etablissement ontslagen, behooren in Grisee thuis (district Tjerme). Volgens mededeeling van den betrokken wedono hebben zij eigen huizen of vischvijvers of wonen bij families in. Die van deze gunsten verstoken zijn, trekken naar zee ter vischvangst, echte zeelui als de Griseers zijn.

„Op eind Mei 1931 werd de sigaretten-fabriek der British American Tobacco Coy. te Ngagel gesloten. Ruim drie honderd werklieden werden ontslagen. Zij hoorden thuis in de onderdistricten Soekolilo en Roempoet (Wonokromo). Doch daar toen de padisnit in vollen gang was, trof rapporteur bij een huiselijk bezoek geen der werkloozen der B. A. T. aan. Zij zochten verdiensten bij den snit. Later vernam rapporteur van den Assistent-Wedono, dat zij maar een dag meehielpen. Zij wenschten nl. de bawons (d.i. het vijfde gedeelte van de opbrengst, dat aan den helper volgens usance wordt toegewezen) niet te accepteeren, doch eischten betaling in geld, aangezien de padi niets waard was. Daaraan kon de eigenaar door de alom heerschende geldschaarschte natuurlijk niet voldoen.

„Zij werkten toen bij den rietsnit bij de in de buurt liggende suikerfabrieken, die toen net den maaltijd hadden ingezet. Thans kunnen zij ƒ 0.25 tot ƒ 0.60 per dag verdienen in cash.

„Wat met de te veldstaande padi gebeurt laat zich gemakkelijk raden. Door gebrek aan snijders, probeert men de oogst met eigen gezin binnen te halen, wat stagnatie veroorzaakt en veel overrijpe padi verloren doet gaan.

„De wedono klaagde over moeilijkheden met het vinden van menschen voor den padisnit.

„Daar het welzijn van de inheemsche bevolking afhangt van de oogst en deze thans geslaagd is, heeft de werkloosheid ook in deze

streken geen ernstige gevolgen en kan de absorbtie daarvan door de desa ongemerkt plaats vinden.

„Van de kampongs Boeboetan en Kapasari werden respectievelijk 10 en 12 geschoolde werkloozen opgegeven. Bij een bezoek aan hun woningen bleken respectievelijk 6 en 9 reeds een betrekking te hebben gevonden; de overblijvenden woonden bij families in.

„Resumeerende, mede te oordeelen naar de stellige mededeelingen van de inlandsche B. B.-ambtenaren op de vier plaatsen, die bezocht zijn, is de indruk, dat de werkloosheid onder de inheemschen *thans* nog geen toestand geschapen heeft, welke onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk maakt. De geslaagde oogst is een waarborg, dat een noodtoestand *nu* geen reden van bestaan heeft en de opname door de dessa en van de locale werkloozen én van de duizenden teruggezonden contractanten uit de Buitengewesten en het buitenland zonder stoornis en ontwrichting der desahuishouding, kan geschieden.

„Maar dit zijn algemeene indrukken.

„Of deze geforceerde overbevolking, bij voortduring der depressie, over eenige maanden gevolgen zal hebben, zich uitend op de een of andere wijze, is een vraag, die nader onder de oogen dient te worden gezien.

„Immers de practijk heeft geleerd, dat in de maanden September e.v. in de desa's de levensstandaard stijgt doordat de voorraden van de eerste levensmiddelen als rijst e.d. of uitgeput of verhuisd zijn naar de schuren van enkelingen, handelaars (rijst-uitzetters en pellerijen), die het in de hand hebben om de prijzen kunstmatig hoog te houden.

„Of de elasticiteit van de inlandsche maatschappij dan bestendigd blijft, zal de toekomst ons leeren.

„En dan dient, meer nog dan nu, bijzondere aandacht gewijd te worden aan het lot van de teruggekeerde en terugkeerende contractanten uit de Buitengewesten en het buitenland. Als werkloozen komen zij immers terug. Gelegenheid tot het aangaan van nieuwe contracten is uitgesloten. In tegenstelling met den Java-ondernemingskoelie, die het contact met zijn geboorteplaats en zijn naaste verwanten nog geregeld kan onderhouden, is de contractant uit het desa- en familieverband gerukt. Zij vormen een ras op zich zelf,

dat zich moeilijk meer aan zijn oude omgeving kan aanpassen. Noodgedwongen blijven zij nu, maar hun hart trekt naar buiten.

„Dit vraagstuk zal in toenemende mate aandacht eischen en eens oplossing vragen. Deze zal men in de richting van kolonisatie moeten zoeken. Men kent hun standpunt; niets is hun liever dan te kunnen trekken naar het gewest, waar ze als contractant gewerkt hebben."

Gedurende het werkloosheid-onderzoek van Raden Mas MOELJONO te Soerabaja is tevens een poging gedaan om een vergelijkend onderzoek te doen naar de levensomstandigheden der inheemsche arbeiders. In het Rapport over de Arbeidstoestanden in de Metaalindustrie te Soerabaja [1]) zijn op blz. 48/49 en 122 e.v. cijfers gepubliceerd van een in het eerste kwartaal van 1926 gehouden kampong-onderzoek. Daartoe waren door het Inlandsch Bestuur in samenwerking met een arbeidsinspecteur van 606 gezinnen wonende in de zgn. toekangkampongs opgenomen: het maandloon (26 × dagloon) en de maandelijksche uitgaven voor huishuur, water en licht, vervoer, belasting. Uitgerekend werd hoeveel % deze uitgaven samen bedroegen van het inkomen, waardoor kon worden vastgesteld hoeveel % van het inkomen overbleef voor voeding en kleeding. Het Hoofd van het Centraal Kantoor van de Statistiek had bij een onderzoek naar gezinsuitgaven bij een klein aantal gezinnen van Inlandsche ambtenaren met inkomens beneden ƒ 100.— 's maands toen gevonden, dat daar normaliter 50 % werd besteed aan voeding, de huishuur 8 à 9 % nam en kleeding waarschijnlijk 9 à 10 %. Waar bij toekangs e.d.g. kleeding en andere stands- of intellectueele uitgaven lager zijn achtte hij voor hen een normaal percentage voor voedsel op 55 % en voor kleeding op 7½ %, samen dus 62½ %.

In 1926 had dit onderzoek betrekking op 606 toekangs, ditmaal zijn in totaal 1410 gezinnen nagegaan, doch om de gegevens goed vergelijkbaar te maken zijn de cijfers van de toekangs — 640 in aantal — samengenomen en van de andere bewoners dier wijken buiten beschouwing gelaten.

Het resultaat der beide enquêtes — die van begin 1926 en die van begin 1931 — zijn in de volgende tabel saamgevat:

1) Publicatie No. 1 van het Kantoor van Arbeid.

Desa	Aantal gezinnen		Boven 62½ % van inkomen voor voedsel en kleeding		Onder 62½ % beschikbaar voor voedsel en kleeding		50 % — 62 %		40 % — 50 %		Onder 40 %	
	niet-huisbezitters.											
	1931	1926	1931	1926	1931	1926	1931	1926	1931	1926	1931	1926
1. Koepang	70	123	48	68	22	55	12	39	3	5	7	11
2. Kapasan	95	125	57	88	38	37	20	28	8	5	10	4
3. Kranggan	45	68	19	17	26	51	6	22	5	15	15	14
4. Krembangan	72	152	28	39	44	113	17	51	10	28	17	34
5. Njamploengan	74	90	11	42	63	38	19	58	18	14	26	6
	356	558	163	254	193	304	74	198	44	67	75	69
	huisbezitters.											
1. Koepang	55	48	36	28	19	20	9	17	4	2	6	1
2. Kapasan	30	—	27	—	3	—	2	—	1	—	—	—
3. Kranggan	80	—	55	—	25	—	18	—	5	—	2	—
4. Krembangan	81	—	56	—	25	—	11	—	8	—	6	—
5. Njamploengan	38	—	19	—	19	—	5	—	6	—	8	—
	284	48	193	28	91	20	45	17	24	2	22	1
Totaal	640	606	356	282	284	324	119	215	68	69	97	70

Het opmerkelijk verschijnsel doet zich voor, dat het resultaat van 1931 een gunstiger welvaartsbeeld geeft dan dat van 1926.

Waren er bij het vorige onderzoek 48 gezinnen of 7.9 % van de 606 onderzochte families, in het bezit van een eigen huisje, thans waren er 284 gezinnen of *44* % (van de 640) huisbezitters. Zijn op dit punt de cijfers, zoowel die van 1926 als die van 1931, geheel juist dan komt het als eenige verklaring van dit opmerkelijke feit voor, dat in de voorspoedige jaren 1927/1928 velen kans hebben gezien om een huisje te koopen.

Meer dan 62½ % van hun inkomen hadden beschikbaar voor voeding en kleeding: in 1926 282 gezinnen d.i. 46.40 %, in 1931 356 gezinnen d.i. 55.6 %; minder dan 62½ in 1926 324 (van de 606) of 53 % en in 1931 284 (van de 640) of 44.3 %, een inderdaad gunstig welvaartsteeken.

Voor de groepen.....	50 — 62½ %		40 — 50 %		onder 40 %	
	1931	— 1926	1931	— 1926	1931	— 1926
zijn de percentages;	18.6	31.5	10.6	11.4	15	— 11.5

Uit deze cijfers blijkt dus een belangrijke verschuiving van de midden-rubriek (50 — 62½ %) goeddeels naar de beter gesitueerde klas (boven 62½ %).

Alleen de kleine toename van de economisch zwakste groep (onder 40 %) wijst op een — in het geheele verband dezer cijfers weinig belangrijke — achteruitgang.

Bij de groepen, welke niet meer dan 50 % van hun inkomen voor voedsel en kleeding kunnen besteden, (d.i. dus in 1926: 139 of ± 23 % en in 1931 165 of 26 %) werken, gelijk dan ook in die kringen gebruikelijk, waarschijnlijk alle gezinsleden mede om de kost te verdienen.

In ieder geval bracht dit onderzoek een verrassend resultaat van meerdere welvaart waar mindere welvaart verwacht werd.

§ 4. *De werkgelegenheid voor Inheemschen buiten de steden.*

Zooals uit het voorgaande blijkt trekken de Inlandsche werkkrachten, v.z.v. zij niet door het bezit van een huis of andere bijzondere omstandigheden worden vastgehouden, wanneer er geen werk meer voor hen is in de fabrieken of de havens, naar de „oedik" naar het land, meestal uiteraard naar de desa vanwaar zij afkomstig

zijn. Ook de duizenden gewezen contractarbeiders, die thans van binnen- en buitenland terugvloeien, worden naar de plaats hunner herkomst teruggezonden. Het gaat hier om vele duizenden, die niettemin, althans voorloopig, nog door de millioenen-bevolking worden geabsorbeerd of ten minste van voedsel en onderdak voorzien. Over 1929 en 1930 zijn voor de contractanten de cijfers als volgt:

	Vertrokken arbeiders *)								Teruggekeerd arb. *)		
	Eigen werving 1			Beroepswerving 2			Veda 3	Totaal 1, 2 en 3			
	Buiten-gewesten	Buiten-land	Totaal	Buiten-gewesten	Buiten-land	Totaal			Buiten-gewesten	Buitenland en Suriname	Totaal
1929	70957		70957	6704	3260	9964	22461	103383	37800	2321	40121
1930	28836	75	28911	1228	—	1228	15790	45929	54556	3909	58465
1ste halfjaar 1931	1883	—	1883	—	—	—	676	2559	27298	2040	29338

derhalve:

	Vertrokken	Teruggekeerd	
1929	103383	40121	+ 63262
1930	45929	58465	— 12536
1ste halfjaar 1931	2559	29338	— 26779

Waar in 1929 Java dus ontlast werd van 63.000 lieden, keerden er in 1930 12.500 *en in het 1ste halfjaar 1931 zelfs bijna 27.000 lieden meer terug dan vertrokken.* Het is wel onnoodig te betoogen, dat deze lieden (met hun gezinnen, voorzoover zij die hebben) als een zwaren druk door de desabevolking moeten worden gevoeld.

Op verschillende plaatsen is dit wegtrekken naar het binnenland nagegaan. Hierboven is reeds vermeld hoe de 300 werklieden van de sigarettenfabriek der British American Tobacco Coy. te Ngagel,

*) Verbeterde staat van het vorige verslag. Bij de Veda-werving waren in de vorige staat alleen de singkeh's en niet de laukehs opgenomen.

Soerabaja, die in Mei 1931 werden ontslagen, bij de suiker gingen werken. Ook het Bestuur van het Soerabajasche Bureau voor Arbeidsbemiddeling meldt dat bankwerkers, smeden en draaiers wegtrokken naar het binnenland om te trachten bij den landbouw hun kost te verdienen. Dit had als gevolg, dat voor een spoedige tijdelijke aanvulling in een ambachtsbedrijf de werkgever niet onmiddellijk aan werkkracht kon worden geholpen.

Bij verschillende instellingen te Tandjong Priok is het lot van ontslagen inheemsche werkkrachten eveneens nagegaan. In de eerste plaats de Uniekampong. Waren daar vroeger meestal gemiddeld 2400 koelies gehuisvest, in April jl. bleken er ± 1500 te zijn. Negenhonderd man zijn naar Bantam terug. Niet echter immer dezelfde personen; zij rouleeren; gaan er sommigen terug naar Bantam dan komen er weer anderen van Bantam naar Priok. Van deze 900 Bantammers zijn er geen in Priok buiten de Uniekampong blijven hangen.

Deze Uniekampong heeft een uitnemenden invloed op de arbeidstoestanden. Alle inwonenden hebben vrij wonen en krijgen een katti rijst + 1/10 katti visch vrij, ook als er eenigen tijd geen werk voor sommigen is. Op den dag van het onderzoek hadden er ± 400 's nachts gewerkt op schepen die bij daglicht moesten vertrekken, 650 werkten dien dag bij de haven en de overige 400 man waren in reserve voor binnenkomende schepen of andere zich plotseling voordoende werkzaamheden.

De Havendirectie te Priok heeft eveneens haar werkzaamheden geleidelijk ingekrompen; het losse werkvolk wordt zoowel uit Priok als uit Batavia betrokken, terwijl de toekangs allen uit Batavia komen. De inkrimping van werkgelegenheid en loonvolume blijkt uit de volgende opgaven:

	Weekgelders		Maandgelders	
	Aantal	Loon	Aantal	Loon
Juli 1930	—	f 20.294.67	424	f 19.870.40
Dec. 1930	—	„ 19.503.11	293	„ 16.568.13
Jan. 1931	—	„ 19.524.34	289	„ 11.534.82
Febr. 1931	—	„ 14.874.56	287	„ 13.691.10
Mrt. 1931	—	„ 14.289.14	296	„ 13.177.16

Bij de prauwenveeren had men verleden jaar Mei 1930 nog een vasten kern van ± 65 man, in April 1931 nog slechts 50 man. Het aantal prauwenvoerders, allen afkomstig uit Tangerang, was van 300 à 400 teruggeloopen tot ± 250 à 300, omdat vele prauwen zijn opgelegd. De loonen van de vaste werkkrachten en van de toekangs waren niet gedaald, die van de losse koelies waren van 70 ct. op 60 ct. gevallen, doch sommige werkgevers konden niet onder 65 cents terecht. De algemeene indruk, steunende op vele andere detailgegevens, was dat, wederom dank zij het absorbtievermogen van de oedik, er van bepaalde werkloosheid of van constant overaanbod van werkkrachten te Priok niet kon worden gesproken.

De Midden-Java-bladen maakten einde Juni melding van moeilijkheden, welke men had om ± 500 koelies voor het graafwerk aan de Sirandaleiding te Semarang bijeen te krijgen. De daarheen gezonden Semarangers wilden het werk niet entameeren — zij zijn zulk graafwerk ontwend — en de naburige desabewoners voelden er volgens den correspondent van dit blad evenmin voor, omdat in de desa's volop voedsel was (en het soort werk vermoedelijk zwaar). De 500 koelies werden toen door de aannemers niet zonder moeite te Klaten, Demak en Magelang aangeworven.

Op de enorme vermindering van werkgelegenheid bij de suikerindustrie werd in het vorige rapport reeds gewezen; blijkens onderstaande tabel zal het totaal loon in die industrie over 1931 ƒ 6½ millioen gulden onder dat van 1930 blijven; intusschen wordt deze verlaging, gelijk uit onderstaande staat blijkt door de goedkoopere levensmiddelen meer dan goedgemaakt.

STAAT:

	Totaal bedrag aan loonen door de Suikerindustrie betaald.	Indexcijfers van het Centraal Kantoor voor de Statistiek 100= 1913	Vergelijkingcijfers: Koopkracht der uitbetaalde loonen $\frac{100}{\text{indexcijfers}}$
1920	79.270.000	262	30.256.000
1921	101.479.000	213	47.643.000
1922	96.970.000	174	55.730.000
1923	87.143.000	160	54.464.000
1924	92.850.000	168	55.268.000
1925	93.434.000	166	56.286.000
1926	94.560.000	174	54.345.000
1927	98.494.000	160	61.559.000
1928	106.268.000	148	71.803.000
1929	101.827.000	158	64.447.000
1930	97.866.000	154	63.549.000
1931 (geraamd)	91.330.000	116	78.733.000

De totale geraamde vermindering voor oogstjaar 1931 is dus vergeleken met oogstjaar 1930, omstreeks 6%. Erkend moet worden de noodzaak van de bezuinigingsmaatregelen der suikerindustrie, tot doel hebbende een verlaging van den kostprijs van het product; erkend kan ook worden dat de loons- en tariefverlagingen over de geheele linie op zeer beleidvolle wijze zijn doorgevoerd. Ter zake kan aan de hand van door den Java Suiker Werkgevers Bond verstrekte gegevens nog het volgende worden medegedeeld.

De bij de suikerindustrie werkzame inheemsche werkkrachten kunnen als volgt worden gesplitst:

1. geschoold fabriekspersoneel, 2. ongeschoold fabriekspersoneel, 3. het snij- en transport-volk, 4. het werkvolk in den aanplant.

Wat betreft 1. *het geschoold fabriekspersoneel* wordt medegedeeld dat het individueele uurloon in 1931 niet lager zal zijn dan in 1930. Openvallende plaatsen worden echter, v.z.v. het bedrijf zulks toelaat, niet vervuld en de werktijden worden ingekrompen, dit laatste omdat in de fabriek, aan de woningen, de emplacementen en de railbanen slechts datgene wordt verricht wat voor normaal onderhoud urgent is. Ook losse koelies ondervinden daarvan de gevolgen doordat van hen minder lieden worden in dienst genomen. Ontslag van geschoold fabriekspersoneel wegens bezuiniging heeft niet noemenswaard plaats gehad.

Ten aanzien van 2. *ongeschoold fabriekspersoneel* is het minimum-loon — door de J. S. W. B. imperatief voorgeschreven — niet verlaagd en voor de laagstbetaalde groep, 31 % van het totaal, ligt het verdiende loon op tal van ondernemingen nog 15 à 30 % boven dit minimum. In de hoogere loonrubrieken dezer categorie hebben wel loonverminderingen plaatsgehad, naar mededeeling evenwel op bescheiden schaal.

Door natuurlijke afvloeiing en ontslag op kleine schaal, mindere werkgelegenheid, korter werkuren en de evenvermelde loonsverlaging wordt ten aanzien van het geschoolde en ongeschoolde fabriekspersoneel de bezuiniging verkregen. Het totaal van deze ± 160.000 personen tellende groepen zal in 1931 naar schatting ± 3.7 % lager zijn dan in 1930.

Van 3. *het snij- en transportvolk* zijn op de meeste ondernemingen de loonen iets verlaagd. Het totaalloon zal voor deze groep ± 10 % minder bedragen dan in 1930.

Op 4. *den aanplant*, in omvang de grootste rubriek, wordt het meeste bezuinigd. Versobering der werkzaamheden, vermindering van wegenonderhoud, wieden, gotenuitdiepen op vrijwel alle ondernemingen zal naast een drukken van de eenheidsprijzen op waarschijnlijk alle ondernemingen de aanplant-rekening naar schatting met ± 5 % omlaag brengen. Het te beplanten oppervlak vermindert bovendien met 15 % door de ingevoerde restrictie. Telt men het bedrag aan loonen dat dientengevolge in 1931 minder onder bevolking zal komen op bij het bedrag, dat door versobering en verlaging wordt bezuinigd dan zal naar ruwe schatting het totaal inkomen van het werkvolk in den aanplant ongeveer 20 % minder zijn dan in 1930.

In April j.l. is een onderzoek in den Oosthoek — afdeeling Kalibaroe — ingesteld naar de werkloosheid bij opgezetenen op de ondernemingen. Op 7 ondernemingen bleken niet minder dan 2470 volwassen opgezetenen werkloos. Hiervan waren 1380 of bijna 56 % vrouwen, waarvan waarschijnlijk ± 1100 sedert in den koffiepluk weder emplooi vonden.

Van deze werklooze mannen zijn er vermoedelijk verscheidenen door geldgebrek niet naar Madoera, waar toch ook niets te verdienen viel, teruggegaan doch op de ondernemingen blijven hangen.

In de rubberondernemingen zijn de bedragen voor onderhoud der tuinen geweldig ingekrompen. Op een onderneming was tegen vroeger ƒ 55.— per bouw thans op de begrooting ƒ 16.— uitgetrokken! Sommige werklooze opgezetenen zijn van de ondernemingen weggetrokken en zijn gaan ladangen in de boschreserve; het Bestuur en de politie hebben veel moeite om dit te beletten.

Gedeeltelijk als een maatstaf voor den sterk verminderden welvaart, gedeeltelijk om de inkrimping der werkgelegenheid te kunnen nagaan deed ik door den te Semarang geplaatsten Inspecteur der Java-inspectie B. VAN DER REYDEN, bijgestaan door den arbeidscontroleur Mas MOHAMAD DJAROT in de eerste helft van Juli 1931 een onderzoek instellen naar het aantal werklieden, en zoo mogelijk de productie, van de sigaretten- en sigarenindustrie [1]) en zulks op 1 Januari 1930, 1 Januari 1931 en 1 Juli 1931.

Dit onderzoek gaf de navolgende interessante gegevens:

Sigarettenfabrieken onder Europeesch beheer

Datum	Aantal	Eur. Pers.	Adm. Pers.	Techn. Pers.	Arb.	Productie
1—1—'30	6	72	123	238	3071	100% (één fabriek)
1—1—'31	6	71	135	249	2235	66% (dezelfde fabriek)
1—7—'31	6	57	129	257	2286	50% (dezelfde fabriek)

STAAT:

1) Lang niet alle fabrieken op alle plaatsen zijn bezocht, wel alle groote fabrieken. Kleine werkplaatsen zijn — gelijk uit de getallen der bezochte ondernemingen blijkt — buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek strekte zich voornamelijk uit tot Koedoes, Ambarawa, Magelang, Djokja, Cheribon, Soerabaja, Semarang, Tegal, Wonosobo. De streek Kediri-Toeloengagoeng-Blitar werd niet bezocht.

Sigarettenfabrieken onder Chineesch beheer

Datum	Aantal	Abons [2])	Arbeiders		Knechtjes	Productie per maand
			Buiten de fabriek	Binnen de fabriek		
1—1—'30	19	1750	20920	1536	310	niet opgegeven
1—1—'31	17	1187	10843	1267	268	
1—7—'31	16	1384	11318	1267	254	

Sigarettenfabrieken onder Inlandsch beheer

1—1—'30	10	819	9610	755	8	100% (10 fabrieken)
1—1—'31	10	590	7590	546	12	50% (id.)
1—7—'31	10	485	6715	678	20	42% (id.)

In de sigarenfabrieken (onder sigaren goeddeels te verstaan de z.g. seroetoe's) teekent zich dit malaise-beeld nog veel scherper af:

Sigarenfabrieken.

Datum	Aantal	Eur. Pers.	Adm. Pers.	Arbeiders	Maandproductie
1—1—'30	9	2	17	3548	100% (8 fabrieken)
1—1—'31	9	2	12	2300	60% (id.)
1—7—'31	9	2	9	1492	36% (id.)

§ 5. *Genomen maatregelen.*

1. *Steunverleening.* In § 7 van het vorige Verslag werd betoogd, dat allereerst door locale steuncomité's de werkloozen moesten worden opgevangen, die zich niet langer staande konden houden. Bepleit werd de opening van behoorlijke eenvoudige verblijven in de hoofdplaatsen voor bona fide werkloozen met hunne gezinnen.

2) Abons zijn tusschenpersonen, die de grondstoffen van de fabriek ontvangen en deze verdeelen over een aantal gezinnen of personen buiten de fabrieken. Soms heeft de abon zelf een werkplaats maar meestal is het huisarbeid. De abon levert de sigaretten aan de fabriek af en ontvangt het geheele loon. De fabriek bemoeit er zich niet mede wat hij betaald aan zijn menschen.

Kon in het vorige verslag met groote bevrediging melding worden gemaakt van de oprichting op 23 December 1930 van het Centrale Comité tot steun van werkloozen en het ontstaan van eenige locale comité's op enkele hoofdplaatsen, thans dient in de eerste plaats melding gemaakt van het Regeeringsbesluit van 1 April 1931 No. 22, waarbij ten behoeve van het Centraal Comité een bedrag van ƒ 50.000 (vijftig duizend gulden) ter beschikking werd gesteld onder voorwaarde dat dit volgens de „Richtlijnen" zal worden aangewend en dat ten hoogste 50 % van hetgeen bij het Centraal Comité aan giften wordt gestort kan worden uitgekeerd. In de tweede plaats kan worden gerapporteerd, dat er thans locale comité's bestaan op al de navolgende plaatsen: Batavia, Buitenzorg, Djokja, Madioen, Malang, Semarang, Sitoebondo, Soerabaja, Cheribon, Medan, Solo, Tegal, Djember, Probolinggo, Klaten, Poerworedjo, Tasikmalaja, Soebang, Bandoeng en Palembang.

Het Centrale Comité heeft tot dusver ontvangen ƒ 49.354.22, waarbij de Regeering als 50 % bijslag heeft gevoegd in Maart ƒ 16.092.69 en in Juli ƒ 8.584.42 zoodat totaal bij het Comité is ingekomen ƒ 74.031.33.

In § 2 is bereids een overzicht gegeven van de werkzaamheid der locale steuncomité's. Uit de snel toenemende bedragen blijkt met pijnlijke duidelijkheid hoe de nood stijgt. Kan met voldoening worden geconstateerd, dat in den uitersten nood voor de slachtoffers der malaise over de geheele linie maatregelen zijn getroffen, dit neemt niet weg, dat ongetwijfeld in kleinen kring en in stilte zeer veel geleden wordt en velen, die nimmer aan deze mogelijkheid hadden gedacht, de toekomst met vrees en zorgen tegemoet gaan.

2. *Werkloosheidsfondsen en kassen.* Een onderzoek is ingesteld naar de op Java bestaande fondsen en kassen welke ondersteuning geven in geval van werkloosheid. Deze zijn:

1. de Algemeene Werkloosheids Kas,
2. het Landbouwfonds,
3. de Vereeniging Onderlinge Ondersteuning,
4. het Algemeen Ondersteuningsfonds voor Administrateurs & Geëmployeerden bij de Suikerindustrie & aanverwante bedrijven in Ned.-Indië,
5. het West-Java Ondersteuningsfonds.

De A. W. K. ontvangt maandelijks van de Regeering een subsidie van ƒ 250.— als tegemoetkoming in de administratie-kosten.

Bij de A. W. K. zijn aangesloten de Handelsbond en de Suikerbond, terwijl enkele leden van den Cultuurbond individueel lid zijn.

In 1930 werd in totaal ƒ 13.682.17 aan bijdragen ontvangen en ƒ 6.494.— aan werkloosheidsuitkeeringen uitbetaald.

In 1931 werd ontvangen en uitgekeerd:

Januari	ƒ 1843.92	ƒ 1783.95
Februari	„ 1780.57	„ 1596.85
Maart	„ 1882.70	„ 1236.50
April	„ 1831.91	„ 1055.—
Mei	„ 2099.19	„ 720.50
Juni	„ 1985.17	„ 1026.50

Gedurende het jaar 1930 keerde de Suikerbond — welke thans bijna 1500 leden telt — aan zijn 83 werklooze leden ƒ 17.960 uit. Deze uitkeeringen werden in 1931 door den Suikerbond volgehouden tot de A. W. K. in Augustus a.s. deze verplichtingen overneemt, daar de leden van den Suikerbond dan een jaar aan de A. W. K. zullen hebben gecontribueerd.

Deze uitkeeringen bedroegen:

Januari 1931	ƒ 3320.—
Februari	„ 2199.—
Maart	„ 3119.—
April	„ 1560.—
Mei	„ 1420.—
Juni	„ 305.—
Juli	„ 330.—

Het kapitaal van het Landbouwfonds bedroeg op ultimo 1930 ƒ 54.776,81.

Het aantal leden (uitsluitend werkzaam in de cultures) bedroeg ultimo 1930: 467. Deze leden storten allen ½% van hun salaris als maandelijksche contributie en zijn daarvoor dan tegen ziekte en werkloosheid verzekerd.

In 1930 is alleen aan uitkeeringen wegens werkloosheid ƒ 12.677.— uitbetaald. De leden moeten gedurende een vol jaar hebben gecontribueerd om gedurende drie maanden uitkeeringen wegens werkloosheid te kunnen ontvangen. De uitkeeringen bedragen 40% van het gemiddeld maandsalaris over het laatste jaar

waarover is gecontribueerd. In verband met de toenemende werkloosheid is besloten alle uitkeeringen per 1 Januari 1931 met 25% te verlagen.

Het kapitaal van de Vereeniging Onderlinge Ondersteuning, opgericht door de Handelsvereeniging te Soerabaja, bedroeg ultimo December 1930 ƒ 52.732.76.

De uitkeeringen in 1930 bleven beperkt tot één persoon gedurende 3 maanden ad ƒ 75.— 's maands. De contributie bedraagt ½% van het vaste maandelijksche inkomen met een minimum van ƒ 0.50 per maand. In het geheel telt deze vereeniging thans nog slechts 35 leden.

Het Algemeen Ondersteuningsfonds voor Administrateurs en Geëmployeerden bij de Suikerindustrie en aanverwante bedrijven in Ned.-Indië beschikt over een kapitaal van ƒ 175.858.60, waarbij nog is te voegen eene reserve van ƒ 2000.—.

Het fonds telt, wat betreft het aantal leden van het ontslagfonds thans 643 contribueerende leden, die daarvoor ½% van hun maandelijksch salaris storten.

Ingeval van ontslag uit eenige betrekking buiten eigen schuld kan dan aan ongehuwden een ondersteuning van 40% van het laatste genoten salaris, met een minimum van ƒ 80.— 's maands en een maximum van ƒ 400.— worden uitbetaald, terwijl deze ondersteuning voor gehuwden 60% van het laatst genoten vaste maandelijksche salaris bedraagt met een minimum van ƒ 120.— en een maximum van ƒ 600.— per maand. Evenals bij de andere fondsen wordt hier slechts ondersteuning verleend, indien de leden gedurende minstens 12 achtereenvolgende maanden hebben gecontribueerd.

Het West-Java Ondersteuningsfonds gaf voorheen ook ondersteuning bij werkloosheid. Thans zijn nog slechts twee personen aangesloten, die daarop eventueel aanspraak kunnen maken. Dit fonds is nu feitelijk alleen een onderlinge ziekte-verzekering.

3. *Verbetering van het arbeidsbeurswezen.* Hier valt te vermelden de instelling, met ingang van 1 Maart jl., van de Centrale Arbeidsbeurs bij het Kantoor van Arbeid, de opening met 1 Juni van het gemeentelijk bureau voor arbeidsbemiddeling te Semarang, de opening van de zgn. „kleine" arbeidsbeurzen te Manado, Pekalongan, Cheribon, Madioen, Buitenzorg en Soekaboemi.

Conclusie. Uit bovenstaande gegevens blijkt, dat de toestand zoowel onder de Europeanen als de Inheemschen (al heeft de goede oogst voor de laatsten *tijdelijk* soulaas gebracht) geleidelijk verergert en dat voortdurende waakzaamheid en — waar mogelijk — actieve maatregelen tot steun en verlichting geboden zijn.

Batavia-Centrum, 31 Juli 1931.

Het belastingstelsel en de verdeeling van het belastinggebied in de Philippijnen,

door

H. J. van Mook.

1. Inleiding.

In dit artikel wil ik trachten een schetsmatig overzicht te geven van de wijze, waarop men in de Philippijnen getracht heeft twee van de belangrijkste staatkundig-economische vraagstukken op te lossen: hoe de lasten van de openbare huishouding te verdeelen over de ingezetenen en hoe de beschikking over de openbare middelen te verdeelen tusschen de centrale en de locale overheden.

Meer dan een schets kan het niet zijn. Is het altijd moeilijk de werkelijkheid van een vreemd land te beschrijven, zonder een langdurige en diepgaande studie ter plaatse, die moeilijkheden zijn zeker niet het geringst op dit gebied met zijn vele mogelijkheden van maatschappelijke evasie van de bedoelingen der wet en zijn eindelooze administratieve details, die ieder op zichzelf voor de werkelijkheid van onberekenbaren invloed kunnen zijn.

Niet alleen reageert de psychologie der menschen, zoowel van belastingbetalers als van bij den fiscus betrokken overheidspersonen, uitermate sterk op de belastingplicht; iedere waarnemer geeft bovendien zijn indrukken van de sociale werking van belastingen op min of meer subjectieve wijze weer. En wanneer dan het geheele staatkundige leven beheerscht wordt door de scherpe politieke strijdvraag van de koloniale verhouding op zoodanige wijze, dat haast iedere beschrijving, ieder rapport, ja iedere opgave van feiten in meerdere of mindere mate door de politieke visie van den opsteller wordt gekleurd, dan beseft men eerst, hoe voorzichtig men bij het ontleden en samenvatten heeft te gaan.

Ook de beschikbare gegevens waren, hoewel ruim, niet zoo volledig als ik wenschen zou. Ik kon beschikken over een volledige reeks officieele jaarverslagen van het Amerikaansch bewind tot en

met 1928 en over een nagenoeg complete wetgeving tot en met Februari 1927. Voorts over het verslag der volkstelling van 1903; niet over dat van 1918, doch dit is geen groot verlies, aangezien laatstbedoelde volkstelling wel zeer onder politieke tendenzen heeft geleden.

Voor den Spaanschen tijd is dit materiaal inderdaad zeer onvolledig. Intusschen zijn geschriften uit dien tijd, zoowel officieele als andere, als regel zeer weinig betrouwbaar, niet alleen om de felle partijschappen der laatste jaren van het Spaansch bewind, maar ook om de door alle waarnemers geconstateerde groote verwardheid van het Spaansch administratief recht en de groote divergentie tusschen wet en werkelijkheid, die de Spaansch-koloniale rechtstoepassing heeft gekenmerkt. Dit alles is niet zoo verwonderlijk, wanneer men bedenkt, dat de koloniën voor Spanje in meer dan één opzicht een *politiek* exploitatie-object waren; dat Spanje in de 65 jaren van 1834 tot en met 1898 niet minder dan 36 opeenvolgende volksvertegenwoordigingen en 79 ministeries had en dat in dienzelfden tijd 53 gouverneurs generaal — niet zelden ieder met nieuw meegebrachte helpers — over de Philippijnen het bewind kwamen voeren [1]).

Toch is het noodig bij de Spaansche toestanden te beginnen; het tegenwoordig stelsel heeft zijn wortels diep in het verleden en 1898 is zeker niet een volkomen breuk in de historie der Philippijnen.

Ondanks al deze gebreken en moeilijkheden wil het onderwerp mij toch ook voor Nederlandsch-Indië van zoodanige beteekenis voorkomen, dat ik meende het te moeten wagen. Men heeft immers in de Philippijnen, in die aan dit land in zoo menig opzicht verwante maatschappij, de in den aanvang van dit opstel geformuleerde vragen op geheel eigen en vaak niet onverdienstelijke wijze trachten op te lossen; de vragen zelf zijn echter thans en hier zonder twijfel belangrijk en actueel; zij eischen bij ons in menig opzicht om nieuwe beantwoording en het kan daarbij geen kwaad de antwoorden van daarginds op te teekenen en te overwegen.

Voor het lijstjes afkortingen, waarmede de gebruikte literatuur is aangehaald, zij verwezen naar het slot van het artikel.

---

1) V. Santamaria de Paredes, Curso de derecho politico, apendice; D.P. Barrows, History of the Philippines (1924), blz. 396 vgg.

2. *Het einde van den Spaanschen tijd.*

Tot recht begrip van hetgeen omtrent de belastingen gedurende de laatste jaren van het in 1898 geëindigde Spaansche bewind hieronder wordt medegedeeld, het volgende.

De Philippijnen telden in dien tijd ongeveer 7.5 millioen inwoners, waarvan wellicht 6.5 millioen onder geregeld bestuur. Het aantal Spanjaarden was 15 tot 20.000; het getal Chineezen ongeveer 50.000. Evenwel werd een belangrijk grooter getal Indo-Spanjaarden en Indo-Chineezen niet tot deze categoriën gerekend.

De hieronder te noemen provinciën moet men zich denken ter grootte ongeveer van de kleinere regentschappen op Java of van onderafdeelingen in de buitengewesten. De gemeenten zijn als regel het best te vergelijken met onze onderdistricten; slechts in sommige gevallen hebben zij meer een stedelijk karakter. Manila, de eenige groote stad en de zetel der regeering, was een staatsrechtelijke figuur op zichzelf.

Het onderstaande heeft alleen betrekking op de gekerstende streken; het gebied der heidenen en Mohammedanen was nauwelijks onder geregeld bestuur.

Voor het in beschouwing genomen tijdperk komt men wel uit met een waardeering van den (zilveren) peso op ½ dollar goud. De koers was in 1874 nog boven de dollar; tot 1884 om en bij de 0.9 dollar; in 1890 nog ruim 0.8 dollar, om vervolgens snel te dalen en in 1894 de waarde van ongeveer 0.5 dollar te bereiken [1]).

In- en uitvoerrechten [2]). Ook al zou men op het oog anders meenen, de tariefwetgeving, zooals die zich tot het eind van de 19de eeuw ontwikkelde, had in hoofdzaak fiscale en slechts in zeer bijzonderen zin protectionistische bedoelingen. In het Spanje dier eeuw ontbreken de krachten van handel en industrie, die deze verafgelegen kolonie tot een beleggingsveld konden of wilden maken; de gouvernementeele exploitatie van de natuurlijke rijkdommen des lands kreeg nooit zulk een omvang als elders en nam met de opheffing van het tabaksmonopolie in 1884 vrijwel een einde. De uitbreiding van het gezag des konings en van het katholieke geloof speelden bij deze kolonisatie een grooter rol en men schijnt in de sterk differentieele rechten ten bate van Spaansche goederen en

1) Cencus 1903, IV, 563.
2) Montero y Vidal, 245 vgg.; Rep. T.P.C., 94 vgg.; Elliott, I, 258 vg.g

vooral van Spaansche schepen minder een bevoorrechting van den Spaanschen handel, dan een poging tot wering van buitenlandsche invloeden te moeten zien [1]). Een poging van het revolutionair bewind van Prim om tot de open deur over te gaan (1869) is in 1872 reeds weder ongedaan gemaakt [2]).

De oorspronkelijk van de waarde geheven invoerrechten zijn op een voor de Spaansche wetgeving typeerende manier in rechten naar het gewicht of de hoeveelheid overgegaan. In 1828-1832 werd een zeer gedetailleerde lijst van meer dan 1.000 onderscheidingen vastgesteld en tevens een officieele prijslijst van al die goederensoorten; naar deze prijzen berekend werden zij belast met 3 % voor Spaansche goederen op Spaansche schepen ingevoerd; 8 % voor zulke goederen uit vreemde schepen; 7% voor vreemde goederen uit Spaansche schepen en 14% voor vreemde goederen uit vreemde schepen. Wel kon verandering in die lijst gebracht worden, maar dat geschiedde zelden en geenszins in aansluiting bij de veranderende marktprijzen. Een aantal afwijkingen van het algemeene tarief hadden de bedoeling sommige bijzondere Spaansche of Philippijnsche belangen te beschermen; als regel zonder veel succes. Na de poging om de differentieele rechten af te schaffen, die vooral ook mislukte door het verzet van de Spaansche reederijen — de eenigen, die de geschonken bevoorrechting met eenige vrucht uitbuitten —, kreeg het tarief nog meer het karakter van een tarief naar de hoeveelheid door vereenvoudiging van de goederenlijst tot ± 120 nummers. Na 1874 grootendeels en in 1891 geheel werden de invoerrechten ook formeel omgezet in een belasting naar de hoeveelheid. In 1872 veranderde ook het stelsel der differentieele rechten: voortaan waren Spaansche goederen onder Spaanshe vlag aangevoerd vrij van invoerrecht; een tijdelijk nog gehandhaafd rabat voor vreemde goederen uit Spaansche schepen liep omstreeks 1880 af [3]).

Vrij algemeen, in ieder geval van alle belangrijke uitvoerproducten, werd een laag uitvoerrecht geheven. Ook hier gold een zekere differentiatie ten bate van de Spaansche scheepvaart, doch de verschillen waren veel kleiner; als regel werd bij uitvoer in Spaansche schepen 1 % en in vreemde schepen 2 of 3 % van de waarde geheven.

1) Jagor, 13.
2) Jagor, 9, 312.
3) Jagor, 312 vgg.

Het stelsel zou zijn Spaansch karakter verloochend hebben, wanneer de belasting van den buitenlandschen handel zich tot deze twee groepen van heffingen beperkt had. Het heeft geen zin de verschillende heffingen en retributies na te speuren, waaraan in den loop der jaren die handel onderworpen is geweest; ik kan mij beperken tot het voornaamste, dat in 1898 nog bestond.

Terwijl eigenlijk gezegde accijnzen ontbraken, was in 1896 een „consumptie"-belasting gelegd op den invoer van spiritualiën, bier, cider, zout, groenten, meel en minerale oliën. Deze heffing werd volgens vaste tarieven naar de hoeveelheid berekend en drukte op alle ingevoerde goederen, onafhankelijk van herkomst of vlag.

In hetzelfde jaar werd, na een langdurig geëxperimenteer, een lossingsgeld (descarga) ingevoerd ten bedrage van 2 % der waarde van de uitgeladen goederen, eveneens zonder bevoorrechting. De prijzen, die aan dit recht ten grondslag lagen, werden echter, evenals vroeger bij het invoerrecht, eens voor al gefixeerd, zoodat ook deze heffing praktisch evenredig was aan de ingevoerde hoeveelheid. In 1897 is daaraan, naar dezelfde regelen, nog een bijzondere heffing van 6 % toegevoegd in verband met de kosten van den opstand der Filipinos.

Reeds in 1880 waren ten behoeve van de verbetering van de haven van Manila 20 opcenten gelegd op de rechten, verschuldigd voor goederen te Manila uit het buitenland ingevoerd; ook de Spaansche goederen waren hieraan onderworpen. Later (1891) werden deze opcenten tot 10 verlaagd, doch in alle havens geheven om ontduiking te voorkomen. Bij dit alles kwamen dan nog kade- en havengelden, heffingen ten behoeve van de kustverlichting, zegelrechten op scheepspapieren, boeten en confiscatiën, enz.

De doorloopende klacht van den handel betreft bij dit alles nog meer het formalisme en den eindeloozen omslag bij de invordering, dan de heffingen zelf. Jagor spreekt van „diese ungeschickten, mit endlosen misstrauischen Formen gehandhabten Zollgesetze" [1]) en de commissie-Taft constateert: „It is complained that the present regulations involve unecessary delay and expense in clearing goods, and constitute a serious restraint on trade" [2]). Een krachtige ont-

1) Jagor, 9; zie ook Montero y Vidal, 259.
2) Rep. T. P. C., 95. Een van de ingewikkeldheden was, dat men bij

(Vervolg zie pag. 547).

wikkeling van den handel is dan ook uitgebleven; in- en uitvoer tezamen wisselden in goudwaarde gedurende het tijdperk 1865-1895 tusschen 30 en 45 millioen dollar 's jaars. Van een regelmatige stijging is daarbij geen sprake; het jaar 1870 (opening van het Suezkanaal in 1869) met bijna $ 54 millioen blijft uitzondering en het gemiddelde van 1891/1895 is niet hooger dan $ 35 millioen [1]). De bevoorrechting van de Spaansche scheepvaart en van den Spaanschen invoer kon niet verhinderen, dat het aandeel van de Spaansche vlag in de in- en uitgeklaarde tonnemaat betrekkelijk laag bleef; het was in 1868 26%, steeg in 1881 tot 43%, doch was in 1894 reed weer gedaald tot beneden de 20% [2]). Alleen met opzicht tot den invoer had de opheffing van het preferentieel tarief voor vreemde goederen in Spaansche schepen aangevoerd succes: het aandeel van het moederland steeg van 4 % omstreeks 1880 tot 30 á 35 % in de negentiger jaren het aandeel van Spanje in den uitvoer kwam, na in de jaren 1882/1890 gemiddeld 14 % te hebben bedragen, nadien niet meer boven de 10% [3]).

De algemeene druk der invoerrechten kan uit de volgende cijfers worden afgeleid. In 1894 had de invoer een waarde van 28.5 millioen pesos, waarvan voor 10.5 millioen Spaansche goederen; de opbrengst der invoerrechten en aanverwante lasten was toen 3.7 millioen [4]). Het grootste deel hiervan drukte op de vreemde goederen, zoodat de volle belasting van den invoer geschat mag worden op 16 à 18 % van de waarde. Deze druk is in 1896 (zie boven) met netto tenminste 6% verhoogd en bedroeg dus bij de Amerikaansche occupatie ± 24 %. Intusschen liep de belasting voor verschillende categorieën zeer uiteen; men kan vaststellen, dat goederen voor algemeen gebruik als regel eer zwaarder dan lichter last droegen, vergeleken bij weeldeartikelen. Deze tendens lag uiteraard ook in

---

(Vervolg noot van pag. 546).

iederen invoer alle daarop drukkende lasten, die zooals wij zagen praktisch direct evenredig waren aan de hoeveelheid, desondanks afzonderlijk berekende; over ieder onderdeel van die aanslagen viel dus ook afzonderlijk te twisten of te procedeeren. Van niet geclassificeerde goederen werden de samenstellende deelen naar de categorieën, waartoe zij te rekenen vielen, belast; van sommige goederen werd voor de verpakking afzonderlijk invoerrecht berekend; t.a. p. 98.

1) Census 1903, IV, 564.
2) Jagor, 8 nt. 7; Montero y Vidal, 242; Rep. S.P.C., IV, 73.
3) Census 1903, IV, 568 vgg.
4) Rep. T.P.C., 100.

het stelsel van belasting naar de hoeveelheid bij indeling van de goederen in een gering aantal categorieën; de betere qualiteiten betaalden evenveel als de mindere, waren dus lichter belast. Dit strookte geheel met de Spaansche politiek van bevoorrechting der — overigens niet zeer talrijke of welvarende — betere standen.

De uitvoerrechten drukten veel minder; in hetzelfde jaar was een uitvoer ter waarde van 33.1 millioen pasos met rond 0.45 millioen uitvoerrecht belast, of nog geen 1½%. Aan verdere inkomsten leverde de dienst der Aduanas per jaar nog 300 à 350.000 pesos [1]).

Ondanks de hoogste van het invoerrecht kon men het, behalve dan in zijn differentieering ten gunste van den Spaanschen invoer, weinig protectionistische werking toeschrijven; waar dergelijke bedoelingen voorzaten, kwamen zij door de eenzijdige structuur der Philippijnsche productie weinig of niet tot hun recht. Bij alle gebreken schuilde echter in het stelsel één goede les: dat een bevolking als de Philippijnsche dergelijke indirecte lasten, ook al waren zij hoog, nagenoeg zonder politieke moeilijkheden verdroeg.

Directe belastingen [2]). De kern van de directe belastingen was eeuwen lang het „tribuut", een soort algemeen hoofdgeld. In 1884 echter werd deze belasting, die in de eerste plaats bedoeld was voor Indios (inboorlingen) en mestizos, afgeschaft en vervangen door de verplichting om jaarlijks een identiteitsbewijs te koopen, de cedula personel, tegen een bedrag, dat met de maatschappelijke omstandigheden van het individu varieerde van 1 tot 25 pesos. De verplichting gold voor alle ingezetenen, mannen en vrouwen, ouder dan 18 jaar, met uitzondering van de Chineezen (zie beneden). Die cedulas moesten bij allerlei rechtshandelingen vertoond en op reis medegenomen worden; zooals Elliott [3]) teekenend zegt: "It was a sort of license to exist and do business". Een aantal categorieën waren vrijgesteld; de belangrijkste zijn: geestelijken, mindere militairen, gemeentebestuurders met belastinginning belast, gevangenen, paupers. Later werden ook hier opcenten op gelegd tot een totaal van 50, zoodat de tien categorieën van 1.50 tot 37.50 pesos moesten opbrengen. De willekeur in de classificeering en de scherpe invor-

1) Rep. S.P.C., I, 80.
2) Jagor, 293 vgg.; Estadismo, II, 553 vgg.; Rep. T.P.C., 101 vgg.; Elliott, I, 250 vgg.
3) Elliott, I, 252.

dering schijnen deze belasting gehaat te hebben gemaakt; de cedulas zelf echter werden zeer op prijs gesteld [1]). De cedula personal was de rijkst vloeiende bron van inkomsten voor het Spaansch bewind: zij leverde in de laatste jaren 5 tot 7 millioen pesos per jaar.

Was deze belasting, ondanks haar progressie, voor de massa belangrijk drukkender dan voor de weinigen die in de hoogste klassen werden aangeslagen, de Chineezen moesten het zwaarder ontgelden. Voor hen was het tribuut reeds in 1828 afgeschaft en vervangen door een hoofdgeld in drie categorieën: groothandelaars 120 pesos, kleinhandelaars 48 pesos en handwerkslieden 24 pesos per jaar. Later bleek dit te drukkend en worden lagere klassen ingevoerd, terwijl de Chineezen, die op het land hun bestaan zochten, zeer licht of niet belast werden. In 1890 eindelijk werd voor hen een cedula ingesteld, op te brengen door alle Chineezen boven de 14 jaar, die tot arbeiden in staat waren en verdeeld in acht klassen, van 3 tot 30 pesos. Opcenten brachten deze bedragen daarna tot ongeveer 5 tot 50 pesos. De belasting bracht in de laatste jaren omstreeks 0.5 millioen op.

Het tribuut, dat voor de niet of slechts ten deele direct aan het Spaansch gezag onderworpen stammen in het binnenland gehandhaafd schijnt te zijn, bracht uiterst weinig (ruim 10.000 pesos per jaar) in de schatkist [2]).

Het doordringen van eenigszins moderner begrippen op belastinggebied leidde in 1878 tot de invoering van een tweetal belastingen; een op bedrijf en beroep (industria comercio, profesiones y artes) en een op de gebouwde eigendommen in de steden (prodiedad urbana).

De eerste belasting is bedoeld als een heffing op netto inkomen uit handel en industrie en uit vrije beroepen, naar een grondslag van 5 %. Het stelsel is intusschen niet dat van een inkomstenbelasting. Er waren twee vormen van aanslag. Van dividenden en van salarissen, waarvan de grootte gemakkelijk was na te gaan, werd — zooveel mogelijk bij de bron — rechtstreeks 5% geheven; in andere gevallen gold een zeer uitgewerkt stelsel van schattingen naar de uitwendige kenteekenen van de belasten bedrijven en beroepen, den

1) Otis, 1899, 32 Rep. T.P.C. 103.
2) Rep. S.P.C. I, 80.

aard der goederen, die er geproduceerd of verhandeld werden en de plaats, waar zij gevestigd waren. Het laatste tarief, voor deze aanslagen opgesteld (1890), kende 400 onderscheidingen en vier algemeene groepeeringen naar de plaats van aanslag (Manila, steden met meer dan 30.000 inw., steden van 15 tot 30.000 inw., kleinere plaatsen). De hoogste aanslag per jaar was 400 pesos.

Vrijgesteld was alle inkomen uit landbouw, visscherij, mijnbouw en boschexploitatie: de twee laatste categorieën, omdat daar reeds andere heffingen op drukten. Dan vielen buiten deze belasting ambtenaren, leerkrachten, schrijvers en uitgevers, openbare instellingen en instellingen van weldadigheid. Ook waren vrijgesteld inkomens, die minder dan 600 pesos 's jaars bedroegen en bedrijven, waarvan de netto opbrengst op minder dan dat bedrag werd geschat. Deze laatste vrijstelling schijnt echter niet voor Chineezen te hebben gegolden [1]).

Mag men bij deze belasting spreken van een opzettelijke bevoorrechting van den landbouw (en de daarmede samenhangende industriën, die ook vrij waren), voor het overige was zij naar haar stelsel volkomen aan de eischen der maatschappij aangepast. In al die bedrijven en beroepen, waar de aanslag naar genoemd tarief plaats had, werden de moeilijkheden van aangifte en ontduiking vermeden en de betrokkenen, die deze belasting min of meer als een vast vergunningsrecht voor de uitoefening van hun bedrijf of beroep konden beschouwen, wisten van jaar op jaar reeds tevoren, met welke heffing zij moesten rekenen. Alleen de hoogere inkomens uit winsten (uitgezonderd dividenden) kwamen er wel gemakkelijk af, doch hun aantal was toenmaals nog niet groot. Het tarief schijnt zorgvuldig uitgewerkt te zijn geweest; Elliott zegt van deze belasting: „Had it been honestly administered it would have been as just and equitable as any which could have been adopted" [2]). De ontduikingen, die voor de beter gesitueerden niet moeilijk waren, maakten, dat ook deze belasting naar verhouding het zwaarst drukte op den kleinen middenstand. Met inbegrip van allerlei opcenten bracht zij in de laatste jaren aan de schatkist ongeveer 1.25 tot 1.5 millioen pesos op [3]).

1) Elliott, I, 257.
2) Elliott, I, 258.
3) Rap. S. P. C., I, 80.

De urbana belasting werd geheven van de netto huur van gebouwde eigendommen in de stedelijke centra; zij bedroeg 5 %, terwijl de voor onkosten toegelaten aftrek van de bruto huur 25 % was. De goedkoopste soort huizen was vrijgesteld, indien de huur zoo laag was, dat de belasting slechts 1 peso of minder zou bedragen; ook waren vrijgesteld openbare en religieuze gebouwen en gebouwen van instellingen van publieke weldadigheid. Ook van deze belasting werden opcenten geheven; zij bracht, mede door den gebrekkigen aanslag, slechts weinig op en dat weinige voornamelijk in Manila; nog geen 150.000 pesos per jaar [1]).

Monopolies en andere inkomsten [2]). De belangrijke herzieningen in het belastingstelsel omstreeks 1880 waren ten deele het gevolg van het geleidelijk opheffen van allerlei monopolies, die in de eerste helft van de 19de eeuw nog een groot deel van de openbare inkomsten leverden. Bijna al deze monopolies, die ten deele ook de productie, ten deele alleen den handel omvatten, vervielen in dien tijd; het laatst (1884) dat voor de cultuur van en handel in tabak, hetwelk — bij de beste bedoelingen — zeer drukkend in de uitvoering was geworden.

In 1898 was alleen overgebleven een opium-monopolie, dat verpacht was en ongeveer 5 tot 600.0000 pesos per jaar opleverde. Eenigszins het karakter van een monopolie droeg de staatsloterij, die bijna 1 millioen 's jaars in de schatkist bracht [3]).

Belangrijk was ook nog de opbrengst van het zegelrecht; hierin zijn echter ook begrepen allerlei betalingen, b.v. van boeten, die met zegels gekweten moesten worden. Het jaarlijks provenu bedroeg ruim 0.5 millioen [4]).

De heffing van vergunningsrecht was op het einde der Spaansche heerschappij vrijwel geheel aan de gemeenten overgedragen of overgelaten; alleen die voor het winnen van producten uit de openbare bosschen was nog van beteekenis (100 tot 150.000 pesos) [4]). De inkomsten uit het landsdomein en uit de aanmunting van geld worden hier volledigheidshalve genoemd [4]).

Teekenend voor het belastingstelsel, dat slecht geëxploiteerd,

1) Rep. S.P.C., I, 80.
2) Jagor, 257 vgg., Rep. T.P.C., 103, 104; Elliott, I, 262 vgg.
3) Rep. S.P.C., I, 80, 81.
4) Rep. S.P.C., I, 80.

maar op allerlei vindingrijke wijzen aangevuld werd, zijn een heffing van opcenten ten bate van het land op gemeentelijke heffingen [1]) en een op de premies voor het innen van de cedula, urbana en industria belastingen [2]). Deze laatste, wel uiterst omslachtige methode van versterking der middelen, die in 1898 nog bestond, hing weer samen met de omstandigheid, dat die premies zelf uit opcenten, niet uit de belasting zelf gevonden werden. Wanneer dan nog aan de ambtenaren, die zulke premies ontvingen werd opgedragen in ruil daarvoor de door hen bewoonde landsgebouwen te onderhouden [3]) dan sneed het mes, althans theoretisch, van drie kanten; in werkelijkheid werd echter alles wel op de contribuabelen verhaald.

Met de vermelding van een heffing van 10 % op spoorkaartjes en 10 % op sommige (openbare) salarissen [2]) moge dit overzicht van de inkomsten der centrale kas worden besloten.

Locale heffingen [4]). Het Spaansche bewind besteedde bijna belachelijk weinig aan die zorg voor geestelijk en materieele welvaart, die in onze dagen zulk een groot deel der openbare middelen vordert en die in niet geringe mate in haar uitvoering is opgedragen aan locale overheden en gemeenschappen. Meer dan 95 % der begrooting was noodig om de kosten van de primaire overheidszorg te bestrijden; een kort overzicht van het budget voor het begrootingsjaar 1894/'95 [5]) spreekt boekdeelen. Dat budget zag er als volgt uit:

1.	Obligaciones generales (departement v. kolonien te Madrid, bijdrage voor Fernando Po in Afrika, pensioenen, rente)	1.360.506.53 p.
2.	Estado (kosten v/d diplomatieken dienst in Oost-Azie)	65.150.00 „
3.	Gracia y justicia (kerk en rechtspraak) ...	1.687.108.88 „
4.	Guerra (leger echter inbegrepen militaire bestuurders in een aantal provinciën)	4.045.061.84 „

1) Elliott, I, 263.
2) Rep. S.P.C., I, 80.
3) Jagor 300.
4) Jagor, 295 vgg.; 298 vgg.; Estadismo, II, 552 vgg.; Rep. S. P. C., I, 44 vgg.; II, 76 vg.
5) Rep. S.P.C., I, 79 vg.; zie ook Montero y vidal, 169 vgg.; Estadismo, II; 555.

5.	Hacienda (financien)	823.261.95 p.
6.	Marina (vloot)	2.450.176.77 „
7.	Gobernacón (burgerlijk bestuur en gewapende politie, inbegrepen de centrale burgerlijke overheid en de posterijen)	2.220.120.98 „
8.	Fomento (letterlijk: bevordering; d.w.z. van welvaart en ontwikkeling, inbegrepen de daartoe behoorende publieke werken) ...	628.752.46 „
	Totaal	13.280.139.41 p.

Van de voor „Fomento" uitgetrokken gelden was dan nog 142.365 pesos uitgetrokken voor het boschwezen en het landsdomein (inspeccion de montes), 15.575 pesos voor het mijnwezen, 37.462 pesos voor scheepvaart en kustverlichting; van de rest werd 141.175.50 pesos besteed aan onderwijs, voornamelijk aan een aantal middelbare scholen en vakscholen meest te Manila, 103.570 pesos aan landbouw en landbouwonderwijs en 109.690 pesos aan publieke werken, ook meest in en om Manila en enkele andere steden en dan nog grootendeels in salarissen.

Om geheel billijk te zijn moet hier worden opgemerkt, dat een groot deel van de 1.226.793.64 pesos, op deze begrooting uitgetrokken, ten goede kwam aan de parochiale geestelijkheid, die in de gemeenten een belangrijke, ja veelal een beslissende rol speelde in het bestuur en in zaken van onderwijs de leiding in handen had.

Daar staat echter tegenover, dat lang niet alle kosten van bestuur en politie ten laste van de centrale begrooting kwamen. Het provinciaal bestuur werd ten deele, het gemeentebestuur geheel buiten de landsbegrooting om bekostigd; zoo ook de plattelandspolitie. De inning van belastingen was aan de hoofden der gemeenten en gehuchten of wijken opgedragen, vrijwel tegen geen andere vergoeding dan vrijstelling van de cedula en de industria belasting; werden later al inningspremies toegekend, dan verhaalde men die in den vorm van surtax op de belastingplichtigen en daartegenover stond een vrijwel onvoorwaardelijke aansprakelijkheid van de inners voor het binnenkomen van den geheelen aanslag. Het lager onderwijs en de publieke werken ten plattelande kwamen vrijwel geheel voor

rekening van de gemeenten [1]); alleen voor Manila, dat vrijwel onder directe leiding van het centraal gezag werd bestuurd, had het land wat meer fondsen over, ook voor deze doeleinden. Voor alle verdere sociale zorg moesten de locale gemeenschappen maar middelen vinden.

In dezen toestand schuilde wellicht het grootste gebrek van het Spaansche belastingstelsel. Wel stonden de gementelijke inkomsten en uitgaven onder beheer van de provinciale besturen en werden de gelden in de provinciale kassen bewaard, maar wat de onbezoldigde gemeentebestuurders voor zichzelf wisten te heffen of te houden, daar kraaide geen haan naar. Trouwens, vele provinciale gouverneurs hadden in dat opzicht zooveel op hun geweten, dat zij voor zulk gekraai aan beide ooren doof zouden zijn geweest.

De gemeentelijke inkomsten, die bovendien nog, voorzoover zij in geldheffingen bestonden, verpacht mochten worden en werden (meest aan Chineezen) [2]) leenden zich overigens bijzonder tot knoeierij en vexatie. In de eerste plaats noemen wij de herendiensten (polos y servicios). In theorie rustte deze verplichting sedert 1884, toen zij van 40 op 15 dagen per jaar werd teruggebracht, op alle mannelijke ingezetenen; evenwel werden zij, die een cedula van de 6de categorie of hooger betaalden, geacht zich van deze verplichting te hebben vrijgekocht [3]), zoodat de betere standen haar ontgingen. Ook de anderen konden ervan vrijkomen tegen afkoopgeld; het bedrag daarvan schijnt wisselend te zijn gewest (gemiddeld of ten hoogste 3 pesos?) [4]). Deze arbeid of de daarvoor betaalde afkoopsommen moesten strekken voor onderhoud en aanleg van publieke werken, doch algemeen vindt men vermeld, dat de gemeentebestuurders een en ander ten eigen bate aanwendden of wel de werkkrachten aan anderen verhuurden. Voorts kende men nog diensten in het gemeentehuis (tanoria, een week per jaar) en nachtwachtdiensten (semanéros, eveneens een week); of zij tot 1898 werden gevorderd is onzeker, niet echter, aan wie zij tijdens hun bestaan ten goede kwamen [5]).

De meest geregelde inkomsten waren ongetwijfeld de opcenten, die

1) Census 1903, III, 578 vgg.
2) Rep. S. P. C., I, 52, 156.
3) Estadismo, II, 553.
4) Jagor, 295; Rep. S. P. C., I. 55.
5) Jagor, 295.

op de urbana (10) en de industria-belasting (25) geheven mochten worden [1]); zij kwamen echter, door den aard der belastingen, in hoofdzaak aan Manila en de provinciehoofdsteden ten goede. Maar dan waren er nog een lange reeks van toegestane heffingen, in sommige waarvan wij misschien gecontinueerde adatheffingen moeten zien, die weinig in de publike kassen brachten en meest verpacht werden, maar die tot eindelooze vexaties aanleiding konden geven door de uit de machthebbende klasse der principalía gerecruteerde gemeentebesturen. Genoemd kunnen worden: marktretributies, slachtbelastingen, heffingen bij verkoop van grond, huizen of groot vee, huur (verplicht?) van gemeentelijke veekralen, vergunningen om in wateren binnen de gemeente te visschen, heffingen voor straatverlichting of straatreiniging, brug- en veertollen, gemeentelijke boeten, belastingen op voertuigen en paarden, retributies voor het nazien van maten en gewichten, vergunningen voor biljartlokalen, theaters, wedrennen en vooral voor de populaire hanenmatten (tot 1891 was dit een landsheffing, die 100 tot 200.000 pesos per jaar opbracht) [2]).

De Maura-wet van 1893, die ten doel had het geheele gemeentewezen te moderniseeren, voorzag in een gemeentelijke belasting op landelijk grondbezit; tot uitvoering kwam echter deze bepaling niet, zoomin als vrijwel de geheele wet [3]). De grondbezitter als zoodanig was en bleef het minst door den fiscus geplaagde individu in de Philippijnen.

Ondanks deze indrukwekkende rij van heffingsmogelijkheden bleef het gemeentelijk budget uitermate schamel. Als een normale (geld)begrooting voor een plattelandsgemeente van 20.000 zielen (het gemiddelde was in dien tijd niet meer dan 5 tot 6.000) wordt opgegeven 700 pesos [4]), waarvan dan aan publieke werken 20 en aan de fiesta (jaarfeest van den gemeentelijken beschermheilige; een getransformeerd adatfeest?) 100 pesos worden besteed. Dat de onderwijzers bij dezen stand van zaken niet zelden honger leden en de wegen allermiserabelst waren, behoeft niet te verwonderen.

Het is vrijwel niet te schatten, welke druk de heffingen der provinciën en gemeenten in totaal voor de bevolking hebben betee-

1) Otis, 1900, 348.
2) Elliott, I, 263.
3) Le Roy, I, 43 vgg.; Rep. S.P.C., I, 63; Otis 1900, 348.
4) Rep. S.P.C., I, 54.

kend. Wel is waarschijnlijk, dat zoowel de verplichte diensten, als hetgeen *niet* in de openbare kassen terecht kwam, het totaal der provinciale en gemeentelijke geldinkomsten in beteekenis aanzienlijk te boven ging. Zelfs de rond 2.000 onderwijzers en onderwijzeressen bij het lager onderwijs [1]) kunnen, gezien de uiterst lage bezoldigingen, niet veel meer dan 300 tot 400.000 pesos per jaar hebben gekost.

Bij dit alles komen dan nog de — eveneens geheel onberekenbare — heffingen van de kerk. Wel moet men eenerzijds de parochiale priesters aanmerken als het stabiliseerende element in het bestuur der gemeenten, doch anderzijds droeg hun onmiskenbare machtspositie er toe bij, dat de vorderingen der kerk niet te verwaarloozen waren. Ook het uitgestrekte grondbezit der monnikenorden [2]), grootendeels door pachters gecultiveerd, is ten deele als een openbare last te zien.

Overzicht. Uit het voorgaande mogen deze conclusies getrokken worden. De door het land ingevorderde belastingen drukten in hoofdzaak op de massa, den kleinen middenstand en de Chineezen. Ziet men echter van de in moderne oogen zeker onbillijke bevoorrechting van de meer gegoeden en van de grootere grondbezitters af, dan kan niet worden gezegd, dat de centrale heffingen excessief waren.

De begrooting voor 1894/95 [3]) raamt:

1.	Directe belasting	6.659.450 pes.
2.	Indirecte belastingen	4.565.000 „
3.	Monopolies (incl. zegel)	1.112.850 „
4.	Loterijen	873.000 „
5.	Opbrengst uit domeinen	195.500 „
6.	Diverse middelen	174.100 „
	Totaal	13.579.900 pes.

Later, in verband met den opstand van 1896 ingevoerde opcenten brachten de centrale inkomsten in 1896/97 op hun hoogste punt: 17.474.000 pesos [4]); grootendeels waren dit, naar uit het

1) Rep. S. P. C., I, 18.
2) Dat in 1903 voor 7.239.000 dollar teruggekocht werd.
3) Rep. S.P.C., I, 80.
4) Elliott, I, 266, nt. 13.

staatje blijkt, inderdaad belastingen. Bij een bevolking van rond 6.5 millioen zielen is dit, ook voor dien tijd en dat land, niet overdreven te achten.

Afgezien van de bevoorrechte klassen kon ook de verdeeling der lasten, naar het *stelsel* beoordeeld, billijk geacht worden. Mits met integriteit toegepast gaf dat stelsel eenvoud van aanslag; het ging af op uiterlijk gemakkelijk waarneembare factoren en legde aan een maatschappij, die daar geheel niet op berekend was, geen moeilijkheden van aangifte op betreffende een zoo abstract begrip als „inkomen".

De ernstige bezwaren vloeiden, behalve uit de bevoorrechting van de gegoeden, voort uit drie dingen. Vooreerst uit de omstandigheid, dat vooral het systeem van in- en uitvoerrechten, evenals zoo menige andere rechtsinstelling en gegeven ook de zwakke economische leiding, die van Spanje zelf uitgang, de ontwikkeling dezer gewesten eerder tegenhield dan bevorderde. In de tweede plaats, de toepassing van het stelsel was in handen van in het algemeen *niet* integre ambtenaren; zoowel de lage bezoldigingen van de landsdienaren, de politieke invloeden bij de benoemingen van uit Spanje, die telkens wisseling van personeel brachten [1]), als de bijna afwezigheid van officieele vergoeding aan de zoo belangrijke gemeentebesturen, werkten corruptie in de hand. Eindelijk moest het geheel overlaten van allerlei gewichtige sociale zorg aan locale gemeenschappen, die door een kleine coterie van gegoede grondbezitters en ontwikkelden beheerscht werden en over bijna niet te controleeren — en in ieder geval niet gecontroleerde — heffingsmacht beschikten, tot een niet in de begrooting verdisconteerden druk leiden, welke misschien in absoluten zin niet eens zoo verschrikkelijk zwaar was, doch een uiterst kwellend karakter kon dragen en veelal droeg.

Wanneer men daarbij bedenkt, dat de eenvoud van beginsel van verschillende belastingen vaak weder te niet gedaan werd door de Spaansche zucht tot formeele regeling en knutselachtige wetgeving en dat het voortdurend terzijde schuiven van de wet en de bestaande regelingen door de elkander opvolgende administraties te Manila noch aan de duidelijkheid der regelingen, noch aan den eerbied voor de wettelijke voorschriften bevorderlijk konden zijn;

1) Le Roy, I, 51, nt. 1.

dat ook in het stelsel zelf gevaarlijke elementen schuilden, zooals de verplichte diensten en de middelenpacht en dat eindelijk de daarin niet te miskennen rasbevoorrechting (Spanjaarden en Spaansche mestiezen) en -benadeeling (Chineezen en Chineesche mestiezen) in de praktijk tot maatschappelijk misbruik en maatschappelijk verweer moesten leiden, dan valt zeer zeker niet licht te denken over de taak, die de Vereenigde Staten op zich namen, toen zij bij de annexatie de belofte aflegden van een modern koloniaal bewind [1]).

3. Het militair bewind en de Philippijnsche republiek.

Eenige data vooraf. Den 1sten Mei 1898 werd de Spaansche vloot in de baai van Manila door het Amerikaansch eskader van Dewey vernietigd en begon de blokkade van Manila. Twintig dagen later landde de leider van den opstand van 1896, Aguinaldo, te Cavite van een Amerikaansch schip, dat hem uit Hongkong overbracht. Binnen enkele dagen barstte de opstand op Luzon weer uit en met behulp van ingevoerde — ten deele van de Amerikanen ontvangen — wapens en van gedeserteerde inheemsche troepen en politie slaagden de Filipinos er vrij spoedig in aan het Spaansch bewind op Luzon, buiten Manila (later ook in de Visayas, met enkele uitzonderingen), een eind te maken; van begin Juni was Manila aan de landzijde door de opstandelingen ingesloten.

Op 13 Augustus werd, na een niet geheel onbloedige comedie, Manila aan de intusschen aangevoerde Amerikaansche troepen overgegeven; den dag tevoren was, zonder dat men daarvan nog bericht had, de wapenstilstand tusschen de Vereenigde Staten en Spanje tot stand gekomen, waarbij de bezetting van Manila door de Amerikanen was bedongen. Door deze gebeurtenissen was de vreemde toestand ontstaan, dat binnen Manila de Amerikaansche militairen, daarbuiten nominaal de Spanjaarden het gezag in handen hadden en dat deze status quo tot de ratificatie van den vrede gehandhaafd moest blijven. Bovendien was aanvankelijk nog geheel onzeker, welke eischen de Vereenigde Staten met opzicht tot de Philippijnen zouden stellen. In werkelijkheid werd

1) Proclamatie van 4 April 1899, Rep. S.P.C., I, 3 vgg.

buiten Manila het Noordelijk deel der Philippijnen op half geordende wijze bestuurd door de door Aguinaldo geproclameerde Philippijnsche republiek, waarvan de regeering ten Noorden van Manila te Malolos gevestigd, bezig was een constitutie te vervaardigen; in het overig deel der eilanden heerschten uiteenloopende toestanden van orde en verwarring, doch de Spanjaarden heerschten weldra alleen nog in de stad Zamboanga op Mindanao.

Van den aanvang af was er spanning tusschen het militaire gezag in Manila en de Filipinos daarbuiten; deze spanning nam, nadat op 10 December te Parijs het vredesverdrag was geteekend, dat de eilanden aan de Vereenigde Staten afstond, hand over hand toe en 4 Februari 1899, zes dagen voor de ratificatie van het vredesverdrag door den Amerikaanschen senaat [1]), brak het gewapend conflict tusschen beide partijen uit.

De intusschen door den president der Vereenigde Staten benoemde commissie onder voorzitterschap van Dr. J. C. Schurman kwam te Manila, toen de strijd in vollen gang was. Zij kon weinig anders doen dan binnen enge grenzen den toestand bestudeeren en helpen bij de pogingen tot pacificatie door overleg met Filipinoafgevaardigden en welwillende, doch weinig concrete proclamaties. Het bewind bleef in handen van den militairen bevelhebber (generaal E. S. Otis, 29 Augustus 1898 — 5 Mei 1900, daarna generaal A. MacArthur). In November 1899 was de geconcentreerde weerstand van de Filipinos gebroken en nam de „Philippijnsche republiek" als eenigszins regelmatige organisatie een einde; daarop echter volgde nog een jarenlange guerilla en slechts zeer geleidelijk kwamen de eilanden onder geregeld Amerikaansch bewind.

Den 4den Juni 1900 arriveerde een tweede commissie, onder voorzitterschap van W. H. Taft en van concreter instructies voorzien, te Manila; 1 September nam deze commissie het wetgevend gezag in de Philippijnen over en op 4 Juli 1901 het bestuur; Taft trad op als gouverneur.

Uit dit overzicht kan duidelijk zijn, dat het Amerikaansch bewind onder de moeilijkste omstandigheden een aanvang nam en dat aanvankelijk de toestand in Manila den gang van zaken geheel

1) Spanje ratificeerde op 19 Maart; op 11 April werden de ratificaties uitgewisseld.

beheerschte. Na de inbezitneming van die stad verlieten vrijwel alle Spaansche functionarissen hun post; archieven werden niet overgedragen, ten deele meegenomen of vernietigd [1]). Bij zijn pogingen om het stadsbestuur te ordenen zucht generaal Otis: "The city government which was in operation at the time of surrender and the revenue measures practiced for its support were the results of national, colonial, and local decrees, orders, and approved recommendations, more or less complicated, with amendatory features, uncodified, and running over a period of many years, presenting a system so complex that after the study of months it is not yet fully understood and certainly not appreciated" [2]).

Eén moeilijkheid vond Otis nog niet op zijn weg. Daar het leger geheel door het moederland betaald werd en hij bij zijn bewind ruim gebruik kon maken van militairen, vooral ook van officieren en soldaten uit de „volunteers", allen kort te voren nog burgers in verschillende beroepen, drukte hem geen geldnood.

Voorloopig werden de bestaande belastingen zooveel mogelijk gehandhaafd. Allereerst de in- en uitvoerrechten en wat daarmede samenhing. Deze materie is echter van den aanvang af gezien als een belang ook van de Vereenigde Staten zelf en de geschiedenis van het Philippijnsche tarief is tot 1913/1916 grootendeels beheerscht door den strijd tusschen allerlei belangengroepen in moederland en kolonie, waarop de Philippijnsche regeering slechts zeer ten deele beslissenden invloed heeft gehad [3]).

Reeds voor de occupatie van Manila had de president op 12 Juli 1898 een besluit uitgevaardigd, waarbij een tarief voor in- en uitvoerrechten en accijnzen werd vastgesteld, dat op in de Philippijnen te bezetten plaatsen voorshands zou worden inge-

---

1) Otis, 1899, 12.
2) Otis, 1899, 13.
3) Aanvankelijk werd de invloed van Washington uitgeoefend door middel van instructies van den president. Toen echter in 1901 de uitspraken van het Supreme Court der V.S. in de z.g. „insular cases" het ingrijpen van het congres in de tariefwetgeving noodzakelijk maakte, trok laatstgenoemd lichaam de zaak geheel aan zich. Zie Reyes, 72 vgg.. 89 vgg; Malcolm, 149 vgg. De pleidooien in de insular cases, die vooral betrekking hadden op de gelding van de constitutie der V.S. in de na den Spaansch-Amerikaanschen oorlog verkregen gebieden, zijn verzameld in „The Insular Cases", Washington, 1901.

voerd [1]). Het was goeddeels gelijk aan het geldende Spaansche tarief; de afwijkingen betroffen de bijzondere heffingen op groenten, zout, meel en minerale oliën, die daarbij werden afgeschaft, terwijl een accijns op sigaren en sigaretten zou worden ingevoerd [2]). Hevige protesten van den handel en de tabaksindustrie te Manila werkten uit, dat de invoering van dit tarief werd opgeschort; 10 November 1898 werd het ingevoerd, nadat genoemde afwijkingen van het Spaansche tarief waren teniet gedaan. Op dienzelfden datum verviel iedere vrijdom van invoerrechten voor Spaansche goederen [3]).

Hoewel voorloopig de inning tot Manila beperkt bleef, steeg de opbrengst van de in- en uitvoerrechten sterk in vergelijking met de cijfers voor den Spaanschen tijd; in het eerste jaar van occupatie kwam bijna 7.8 millioen pesos binnen, ofschoon Iloilo en Cebu slechts enkele maanden van dat jaar bezet waren [4]). De voornaamste oorzaak moet wel gezocht worden in den stijgenden invoer ten behoeve van de steeds in aantal toenemende troepenmacht, die een maximale sterkte van 65.000 man zou bereiken. Evenwel was ook de veel strenger en eerlijker toepassing van de bepalingen, die overigens tot allerlei protesten aanleiding gaf van den daaraan niet gewenden handel, van dit verschijnsel mede oorzaak [5]). De toeneming van den invoer was dus voor een — niet te schatten — deel fictief; voor een ongetwijfeld belangrijker deel werd zij door de Vereenigde Staten gefinancierd. Wanneer ook in later jaren het gemiddeld uitvoerexedent naar verhouding veel kleiner is, dan in Nederlandsch-Indië, dan is dat weliswaar ten deele gevolg van het feit, dat de schulden der Philippijnen aan het buitenland veel kleiner zijn, maar dan speelt daarbij de betaling van leger en vloot ten laste van de Washingtonsche begrooting toch steeds een — zij het thans veel geringer — rol.

In de binnenlandsche belastingen en monopolies kwamen direct al grooter veranderingen. Op de enkele overweging, dat de

1) Afgedrukt in The Insular Cases, 134 vgg.
2) Rep. T. P. C., 97.
3) Otis, 1899, 84, 30.
4) Otis, 1899, 159 vg.
5) Le Roy, 11,290, nt. 1. De goederen, die rechtstreeks ten behoeve van het leger werden ingevoerd, waren vrij van recht, doch wat de militairen voor hun soldij kochten en wat voor het leger in Manila wat aangeschaft aan geïmporteerd goed natuurlijk niet.

Amerikaansche rechtbanken dergelijke heffingen niet als rechtmatig zouden erkennen, werden de opium- en de hanemattenpacht en de staatsloterijen beëindigd [1]). Dit beteekende geen sluiting van hanematten of afschaffing van hazardspel; het opiumverbruik nam in de volgende jaren bepaald toe [2]). Een positieve bestrijding van de ondeugden, waaruit men geen inkomsten wilde trekken, ving eerst veel later aan; nu viel alleen de rem der heffing weg.

Onder den — vermoedelijk overdreven — indruk, dat de cedula de meest gehate belasting in de Philippijnen was, begon Otis haar af te schaffen; weldra bleek echter van zulk een aandrang om de gebruikelijke identiteitsbewijzen te verkrijgen, dat met de uitreiking weer een begin werd gemaakt, doch nu tegen een uniforme, zeer lage betaling van 0.20 peso per stuk; zij werden slechts op verzoek verstrekt [3]).

Door dit alles daalden de inkomsten binnenlands sterk. Enkel de urbana, de industria, het zegelgeld en de gemeentelijke heffingen van Manila bleven over; de inning ging in dezen roerigen overgangstijd gebrekkig en het eerste jaar leverde nog geen 600.000 pesos op [4]). Later werd nog alle verpachting van belastingen verboden [5]) en schafte het militair bewind alle surtaxen op de binnenlandsche belastingen af, met een hieronder te noemen uitzondering voor gemeentelijke opcenten op de industria [6]).

Kon men in Manila, dat immers altijd vrijwel door de centrale overheid was bestuurd, met de genoemde modificaties op den ouden voet nog wel doorgaan, naarmate daarbuiten terrein gewonnen werd op de insurgenten drong de noodzaak van een regeling voor het bestuur in de pueblos; het platteland was veelal tot een meerdere of mindere mate van anarchie vervallen. 8 Augustus 1899 kregen de militaire gezagvoerders voorloopige instructies om gemeentebesturen in de pueblos te organiseeren [7]), waarbij het oude belastingstelsel dier gemeenten voorshands nog intact bleef; 29 Januari 1900 werd een commissie ingesteld van hooge rechterlijke ambtenaren (waaronder twee Filipinos), welke

1) Otis, 1899, 159.
2) Willis, 252 vg.
3) Otis, 1899, 32, 159; 1900, 348.
4) Otis, 1899, 160.
5) Otis, 1900, 289; G.O. 40/1900, art. 46.
6) Otis, 1900, 348 vg; G.O. 53 en 54/1900.
7) Otis, 1899, 144 vg; G.O. 43/1899.

een organieke regeling voor de pueblos ontwierp, die 29 Maart werd vastgesteld [1]).

Deze regeling, die niet voor Manila gold, bouwde in vele opzichten voort op den bestaanden toestand; doch er waren eenige zeer gewichtige nieuwigheden. Voor ons onderwerp van belang zijn de volgende.

Het telkens voor twee jaar te verkiezen gemeentehoofd (alcalde) en de door dezen voor den duur van zijn ambtsperiode te benoemen gemeenteambtenaren, waaronder de gemeentelijke schatmeester (treasurer), zouden voortaan een geregeld salaris genieten, dat voor gemeenten van verschillende grootte aan zekere maximumgrenzen gebonden was [2]). Een streng toezicht, ook op het geldelijk en belastingbeheer van de treasurers — die zelf een novum beteekenden — werd aan de provinciale gouverneurs (officieren) voorbehouden [3]).

De taak der nieuwe gemeenten, naar Amerikaansch voorbeeld in hoofdzaak enumeratief bepaald, werd zeer uitgebreid opgezet. Behalve de gewone zorg voor straten, rioleering, verlichting, enz. hebben zij te zorgen voor politie, een gemeentelijke gevangenis, maatregelen tegen bedelarij en allerlei ondeugden, dierenbescherming; voor ijk van maten en gewichten en regeling van allerlei beroepen en bedrijven; voor watervoorziening en gezondheidszorg; voor brandweer; voor een postkantoor; voor lager onderwijs. Ook landbouw en veeteelt worden hun op het hart gebonden [4]). Van dit alles, dat in menig opzicht in dien tijd van academische waarde was, is later wel een en ander afgegaan en het Philippijnsch bewind heeft nimmer uit autonomiezerigheid geschroomd de voor het welzijn van het geheele volk vitale gemeentediensten aan een stevige, centrale leiding te onderwerpen; doch juist daardoor is een breede grondslag voor het plaatselijk medebewind mogelijk geworden en geleidelijk aan een werkelijk medeleven van breedere lagen der bevolking gestimuleerd.

Voor dit alles is echter geld noodig; in de voorziening daartoe schoot de regeling tekort [5]). Zij handhaafde de lange lijst van

1) Otis 1900, 280 vgg.; G. O. 18 en 40/1900.
2) G. O. 40/1900, art. 27.
3) G. O. 40/1900, art. 53.
4) G. O. 40/1900, art. 34.
5) G. O. 40/1900, art. 33, 42, 43.

mogelijke heffingen, retributies, vergunningen uit den Spaanschen tijd; voegde daar nog retributies van gemeentelijke begraafplaatsen, een wegenbelasting en een hondenbelasting aan toe en gaf het recht zwervers en bedelaars aan het straten maken te zetten. Zij handhaafde de mogelijkheid bedrijven, vallende onder de industria belasting, ook ten behoeve van de gemeente te belasten, mits niet hooger dan met 25% van de landsheffing, en vermeldde in het bijzonder vergunningen voor verkoop van sterken drank; maar dit waren alle middelen, die eerst bij een zekere economische ontwikkeling beteekenis konden krijgen en die een reeds vrij sterk uitgebouwde administratie veronderstelden; een algemeene, eenvoudige bron van inkomsten ontbrak en de verplichte diensten waren in deze wetgeving vervallen. Als remedie voor dit tekort werd een in de bestaande omstandigheden bedenkelijk middel aangegeven: "A general division among all residents and property owners, in proportion to the means and resources of each, to cover the expenses of the service of the municipality or of such part thereof as is not provided for bij receipte from the preceding sources". Zulk een gegradueerde hoofdelijke omslag ging zeker boven het legislatief vermogen der gemeenten en opende den weg voor afwenteling op de min gegoeden. Men bedenke, dat de pueblos als regel niet waren eenvoudige dorpsgemeenschappen, maar reeds vrij samengestelde maatschappijtjes, waarin een economisch sterkere klasse, vooral van grootgrondbezitters, de lakens uitdeelde.

De regelaar heeft dit tekort gevoeld toen hij in artikel 44 bepaalde, dat de gemeenteraad er bij het heffen van belasting *naar moet streven* voldoende inkomsten bijeen te krijgen voor de geraamde uitgaven. Hij voelde ook het bezwaar van den hoofdelijken omslag en van de bepaling, die recht gaf ook niet gespecificeerde heffingen te doen, toen hij de inwerkingtreding van de desbetreffende verordeningen aan de voorafgaande goedkeuring van den gouverneur der Philippijnen bond.

Dat overigens een — zij het met een beperkt stands-, census- en ontwikkelingskiesrecht — *gekozen raad* het recht van belasting heffing kreeg was misschien wel de grootste nieuwigheid.

General order No. 40 is slechts in 55 pueblos in werking

gebracht [1]). De regeling is echter, als uitgangspunt voor de latere organisatie, belangrijk. Ook van de andere maatregelen van generaal Otis kan men zeggen, dat zij menigen grondtrek voor de toekomst hebben vastgelegd.

Terwijl het Amerikaansch bewind binnen een ring van vuur en staal zijn organiseerenden arbeid begon, had daarbuiten de regeering der Philippijnsche republiek op haar wijze getracht een staat te organiseeren. De z.g. grondwet van Malolos [2]), afgekondigd den 21en Januari 1899, heeft eigenlijk nimmer gewerkt; van den aanvang af verzekerden uitzonderingsbepalingen — zoolang de onafhankelijkheid in gevaar was — aan de regeering, d.i. aan Aguinaldo en de zijnen, de volle macht [3]). Op het stuk van belastingen bepaalt zij enkel, dat geen belasting zal worden opgelegd dan door de volksvertegenwoordiging of door wettig bevoegde rechtsgemeenschappen (art. 18) en dat er een behoorlijke verdeeling van het belastinggebied zal zijn tusschen land, provincien en gemeenten (art. 84); voorts werd in art. 27 aan iederen Filipino de verplichting opgelegd bij te dragen aan de kosten van den staat naar evenredigheid van zijn bezit.

Intusschen was dit niet meer dan de uitdrukking van zekere idealen, die de constitutiemakers aantrekkelijk of welluidend vonden. In de praktijk [4]) werd het Spaansche stelsel vrijwel gehandhaafd; noodwendigerwijs, want de „republiek" leefde haast voortdurend onder de wapenen. Er schijnen wel pogingen te zijn aangewend om niet alleen de heffingen op hazardspel en hanegevechten, maar ook die instellingen zelf af te schaffen, evenals den heerendienst. De cedula bleef in feite bestaan, al kreeg zij een anderen naam; het bedrag voor de hoogere categoriën (onderscheiden naar de waarde van het bezit der betrokkenen) steeg tot 100 pesos. In het algemeen was er bij de regeering van Aguinaldo meer neiging om de rijken te laten bijdragen, dan nog in de Philippijnen was vertoond; plaatselijk ontaardde dit echter niet zelden in een stelsel van afpersingen, vooral tegen Chineezen.

Overigens handhaafde ook Aguinaldo de sterke centralisatie van

---

1) Rep. T. P. C., 38.
2) Malcolm, 567 vgg.
3) Fernández, 104 vgg.
4) Fernández, 165 vgg.; Le Roy, 1, 307 vgg.

fiscus en begrooting; kenmerkend zijn de cijfers van het eenige budget, dat van de regeering van Malolos bekend is [1]). De inkomsten en uitgaven werden daarin voor het land geschat op ieder rond 6.3 millioen pesos; voor de provinciën en gemeenten samen op 800.000 en 700.000 pesos. De werkelijk in de publieke kassen van deze organisatie gevloeide middelen schijnen veel minder te hebben bedragen. Scherp licht omtrent de fiscale wenschen en voorstellingen van de leiders van den opstand verspreidt dit alles niet; in den noodtoestand, waarin het bewind van Aguinaldo bijna onafgebroken verkeerde, is dat ook haast niet te verwachten.

Nog werd in Juli 1899 een bijzondere staatkundige organisatie tot stand gebracht voor het eiland Negros [2]), op verzoek van een deel der ingezetenen, dat een niet zeer bevredigend voorloopig bewind had ingesteld. Gedurende twee jaar was dit eiland een vrijwel zelfstandig onderdeel van de kolonie, met eigen wetgeving en bestuur. De organisatie bleek zeer topzwaar en is in 1901 opgeheven [3]). Ook hier bleven de Spaansche belastingen gehandhaafd; kenmerkend is slechts, dat de cedula ook in stand bleef, terwijl juist op dit eiland veel groot grondbezit van suikerplanters voorkomt en deze heren, wier eenige bijdrage aan de openbare middelen vaak 3 pesos cedula was, overwegenden invloed op het bestuur hadden.

Voor het militair bewind was het besturen secundair; hoofdzaak was de Vereenigde Staten in het onbestreden bezit te stellen van wat zij zich in de expansie jaren van het einde der 19de eeuw hadden toegeeigend. Naarmate de laatste resten van het Spaansch gezag wegbrokkelden ontstond een ware wedloop tusschen de opstandige Filipinos en de Amerikaansche troepen, wie het eerst de leegkomende plaatsen zou bezetten; een wedloop, meestal in eerste instantie door de Filipinos gewonnen.

Dan volgde de haast eindeloos schijnende, uitputtende en vernielende guerilla; hetzelfde drama, dat op het Zuid-Afrikaansche veld speelde, voltrok zich tezelfdertijd in den Philippijnschen archipel [4]).

---

1) Fernández, 165.
2) Otis 1899, 122 vgg., G.O. 30/1899.
3) Rep. P.C. 1901, II, 80 vgg., 124 vgg.
4) De concentratiekampen incluis; Elliott, II, 26 vgg.

De Philippijnsche Commissie, die in 1900/1901 het bewind in twee etappen overnam, aanvaardde een bijna faillieten boedel. Alleen dank zij de in- en uitvoerrechten kon het militair bestuur in het begrootingsjaar 1899/1900 een inkomen van 13.6 millioen pesos bijeenkrijgen; buiten Manila stagneerde bijna alle overheidszorg. De Commissie, die uit dit door vijf jaar opstand en oorlog verwoeste land, belast met alle slechte tradities van Spaansche politiek en corruptie, een welvarende staat moest gaan maken, stond voor een taak die hopeloos scheen. In een volgend artikel zullen wij zien, hoe Amerikanen en Filipinos haar tot dusver hebben volbracht.

Afkortingen van de aangehaalde literatatuur.

Elliott:	Ch. B. Elliott, The Philippines; I To the End of the Military Regime (1916); II To the End of the Commission Government (1917).
Fernandez:	L. H. Fernandez, The Philippine Republic (1926).
Jagor:	F. Jagor, Reisen in den Philippinen (1873).
Le Roy:	J. A. Le Roy, The Americans in the Philippines; 2 dln. (1914).
Malcolm:	G. A. Malcolm, The constitutional law of the Philippine Islands (1926).
Otis 1899:	Report of major-general E. S. Otis, 1899.
Otis 1900:	Report of major-general E. S. Otis, 1900.
Rep. P. C. 1901:	Report of the Philippine Commission, 1901; 2 dln.
Rep. S. P. C.:	Report of the (Schurman) Philippine Commission to the President, 1900, 4 dln.
Rep. T. P. C.:	Reports of the Taft Philippine Commission (1901).
Reyes:	J. S. Reyes, Legislative history of America's economic policy toward the Philippines (1923).
Willis:	H. P. Willis, Our Philippine problem (1905).

De voorloopige uitkomsten van de Volkstelling 1930

door

P. CREUTZBERG.

Eenige maanden na den afloop van de Volkstelling, welke 22 September tot 7 October 1930 gehouden is, heeft het Kantoor voor de Volkstelling een uitwerking van de voorloopige resultaten in twee deelen: één voor Java en Madoera en één voor de Buitengewesten, het licht doen zien. Hiermede heeft het Censusbureau, getuige het vele gebruik, dat reeds van deze publicatie gemaakt is, en de talrijke beschouwingen over de bevolking van Nederlandsch-Indië, welke in den laatsten tijd in verschillende tijdschriften gegeven zijn, de belangstelling van velen weten te wekken. De lezers hebben een blik kunnen slaan op het materiaal, dat nog bewerkt moet worden, en daarmee in zekeren zin een voorproefje gekregen van de gegevens, welke de volkstelling voor de bestudeering van de voor Indië zoo belangrijke vraagstukken kan opleveren.

Gaarne wordt ook hier van de eerste oriënteering gebruik gemaakt. Elders [1]) is meermalen het stelsel van de telling uiteengezet: de synchronistische opname van Java en Madoera, de gecompliceerde werkwijze voor de Buitengewesten om aldaar aan de vele belemmeringen te ontkomen; de onderwerpen, tot welke het onderzoek zich uitstrekte; de typisch demografische vragen; daarnaast die, welke betrekking hebben op de ontwikkeling van de getelden en ten slotte nog enkele, met welker uitkomsten men de economische bedrijvigheid der bevolking tracht te meten. Dit overzicht kan dus beperkt blijven tot een beschouwing van hetgeen de eerste publicatie biedt.

Hieronder volgt een samenvatting dezer uitkomsten.

1) „Eerste nota nopens de grondslagen der in 1930 hier te lande te houden volkstelling". Commissie voor de Volkstelling 1930. 28 Mei 1928. „De aanstaande Volkstelling". Regeeringsmededeelingen omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang. Juni 1930 p. 85.

Staat 1.

	Bevolking		Bevolking van 1930 in % van die van 1920	Verdeeling der bevolkingsgroepen in % van het totaal uitgedrukt		Aantal vrouwen per 1000 mannen	
	1920	1930		1920	1930	1920	1930
Java en Madoera							
Inlanders	34.433.476	40.890.244	118.8	98.4	98	1042.1	1046.6
Europeanen	135.288	193.618	143.1	0.4	0.5	805.8	894.4
Chineezen	384.218	583.360	151.8	1.1	1.4	832.2	821.8
Andere Vreemde Oosterlingen	31.189	52.302	167.7	0.1	0.1	820.6	910.8
Totaal	34.984.171	41.719.524	119.3	100	100	1038.3	1042.2
Buitengewesten							
Inlanders	13.871.144	18.253.531	130.6	96.6	96	970	992.8
Europeanen	34.420	48.754	141.6	0.2	0.3	713.2	817.7
Chineezen	425.429	650.496	152.9	3	3.4	378.4	515.2
Andere Vreemde Oosterlingen	35.670	58.720	164.6	0.2	0.3	609.7	733.1
Totaal	14.366.663	19.011.501	131.4	100	100	943.5	970
Nederlandsch-Indië							
Inlanders	48.304.620	59.143.775	122.4	97.9	97.4	1020.9	1029.8
Europeanen	169.708	242.372	142.8	0.3	0.4	786.2	878.5
Chineezen	809.647	1.233.856	152.4	1.6	2	562	646.2
Andere Vreemde Oosterlingen	66.859	111.022	166.1	0.1	0.2	701.7	812.3
Totaal	49.350.834	60.731.025	123.1	100	100	1009.7	1019.1

De *groei van de inheemsche bevolking* op Java en Madoera, zooals uit de cijfers blijkt, is voor een autochthone bevolking in Azië op zichzelf geen opvallend verschijnsel. Wanneer echter rekening wordt gehouden met de reeds groote dichtheid, dan moet een aanwas van 18,8%, dus gemiddeld 1,73% per jaar, wel zeer de aandacht trekken. Men vergelijke dit percentage met dat van de overeenkomstige periode voor de bevolking van Japan en Britsch-Indië, hetwelk resp. 15,1% en 10,2%, dus gemiddeld 1,42 en 0,98% jaarlijks bedraagt. Ook wanneer de bevolkingsgroei van Java en Madoera in vroegere perioden in beschouwing genomen wordt, is het duidelijk, dat tusschen 1920 en 1930 een buitengewone stijging heeft plaats gehad.

In de volgende tabel worden de resultaten van verschillende administratieve tellingen met het daaruit berekende jaarlijksche accres voor de tusschen die tellingen liggende perioden vermeld:

Staat 2. Inheemsche bevolking van Java en Madoera van 1815 tot 1930.

Jaar	Bevolking	Jaarlijksche toename in de tusschenliggende perioden
1815	4.499.250	
		2,48
1845	9.374.020	
		1,76
1858	11.758.700	
		2,34
1880	19.540 813	
		1,91
1890	23.609.312	
		1,85
1900	28.386.121	
		1,06
1905	29.924.558	
		0,94
1920	34.433.476	
		1,73
1930	40.890.244	

Zou men van de veronderstelling uitgaan, dat de cijfers van de laatste tellingen de werkelijkheid vrij juist weergeven, dan moet voor de verandering van de sinds 1880 dalende jaarlijksche toename in een vrij plotselinge stijging tusschen 1920 en 1930 een oorzaak worden gezocht in een belangrijke wijziging van de factoren, die het bevolkingsaccres doen ontstaan; voor Java en Madoera derhalve in hoofdzaak in een verandering van geboorte en sterfte. Dit beteekent, dat het sterftecijfer een daling en het geboortecijfer een stijging zou moeten vertoonen en wel dusdanig, dat de som van die daling en stijging gemiddeld per jaar ongeveer 8 ‰ van de

bevolking zou zijn. Nauwkeurige gegevens, om deze conclusie te toetsen aan de werkelijkheid, zijn echter niet te krijgen, maar de sterftestatistiek, welke door den Dienst voor Volksgezondheid wordt gepubliceerd, geeft geen aanwijzing voor een opmerkelijke verlaging van het sterftecijfer. Een groote stijging van het geboortecijfer is evenmin vast te stellen.

Dit geeft daarom aanleiding om de verklaring van de toename van de bevolking te zoeken in de verbeterde methode van tellen. De activiteit van het Binnenlandsch Bestuur, de doeltreffende organisatie, de vele propaganda, die gemaakt is om medewerking te verkrijgen van het publiek en het zoo veel doenlijk wegnemen van de ingeboren vrees bij de bevolking voor een fiscale bedoeling van den Census, dit alles heeft meer waarborgen voor volledigheid gegeven, dan vroeger ooit verkregen is.

Wordt dan aangenomen, dat de cijfers van 1930, in tegenstelling met de vroegere te lage opgaven nauwkeurig zijn, dan kan men, omdat bij deze veronderstelling rekening moet worden gehouden met een kleiner cijfer voor het reëel accres, dan in staat 2 voor 1920 — 1930 is aangegeven, met vrij groote zekerheid vaststellen, dat de abnormale aanwas van de vorige eeuw tot het verleden behoort.

In vroegere jaren zijn in de Buitengewesten vrijwel geen betrouwbare gegevens verkregen, zelfs in 1920 heeft men in vele gewesten moeten volstaan met een schatting of een niet-nominatieve telling. In 1930 is het gebied, waar een nominatieve telling niet mogelijk was, zeer veel kleiner geweest. Het is daarom ook niet wel mogelijk een juist beeld van den bevolkingsgroei te krijgen.

Alhoewel er verscheidene streken dichtbevolkt zijn (Bali, Sumatra's Westkust, Makassar, Sangihe- en Talaud-eilanden), kan daar toch niet van een verontrustenden toestand gesproken worden. Voor sommige gewesten daarentegen is het verschijnsel van onderbevolking, dat er dus niet voldoende krachten zijn om den aanwezigen een behoorlijk bestaan te verschaffen, wel aan te wijzen, b.v. in de Molukken en in Borneo.

De gegevens van de *uitheemsche bevolkingsgroepen* trekken zeer de aandacht van den lezer van de „Voorloopige Uitkomsten". Allereerst valt de enorme groei van die groepen, zoowel voor Java en Madoera, als voor de Buitengewesten — in merkwaardig ge-

lijke verhoudingen — op, maar niet alleen dit. Het aantal vrouwen van de Europeanen, Chineezen en Vreemde Oosterlingen is nog sterker toegenomen dan dat der mannen. De wanverhouding, die vroeger in de cijfers van mannen en vrouwen voor deze immigreerende groepen tot uitdrukking kwam, is reeds sterk verbeterd, in vele ressorten is de toestand zelfs volkomen normaal geworden. Toch blijft voor de Chineezen in de Buitengewesten nog een laag cijfer van 515,2 °/₀₀ en voor Riouw en Billiton zelfs resp. 356,8 en 267,1 °/₀₀ bestaan [1]).

Alleen in Java en Madoera is dit promille-cijfer voor Chineezen van 832,2 in 1920 tot 821,8 in 1930 teruggeloopen; een sterkere toeloop van singkeh-Chineezen zonder gezinnen zou hiervoor een verklaring kunnen zijn.

Een derde merkwaardigheid voor de uitheemsche bevolkingsgroepen treft men aan bij de vergelijking van het gedeelte, dat zij in 1920 en in 1930 van de geheele bevolking innamen; was dit in 1920 voor Java en Madoera en voor de Buitengewesten resp. 1,6% en 3,4%, in 1930 zijn deze cijfers tot 2% en 4% gestegen. De Chineezen alleen vormen met 1¼ millioen 2% van de bevolking van geheel Nederlandsch-Indië.

De sterke verschuivingen, die in de gegevens, welke nog slechts de getalsterkten van de beide sexen van de uitheemsche landaarden betreffen, tot uitdrukking komen, wekken veel verwachtingen voor de resultaten der nadere bewerking, waar dan ook met belangstelling naar zal worden uitgezien.

Ook voor de cijfers van de *groote steden* zullen de gedetailleerde gegevens van groot belang zijn, want vooral hier hebben groote veranderingen plaats gehad. Weliswaar moeten de waarschuwingen in den tekst der besproken uitgaven, dat n.l. in de steden in 1920 niet zoo goed geteld is als in 1930, ter harte genomen worden, maar zelfs wanneer men ruimte laat voor deels fictieve veranderingen, dan nog geven waarnemingen voldoende aanleiding om van een opvallenden groei en wijziging in de verhoudingen te spreken.

Een beschouwing van de onderstaande tabel toont dit duidelijk aan:

1) In deel II der „Voorloopige Uitkomsten" is kennelijk een drukfout geslopen. Op pag. X moet in het overzichtstaatje voor Chineezen voor dezen coëfficient in 1920 378,4 in plaats van 738,4 staan, zooals in het zelfde staatje van den Engelschen tekst op pag. XXII.

Staat 3.

Bevolkings-groepen	Bevolking		De bevolking van 1930 in % van die van 1920	Percentage der geheele bevolking		Aantal vrouwen per 1000 mannen		Bevolking van de 7 steden in % van de bevolking van Java en Madoera	
	1920	1930		1920	1930	1920	1930	1920	1930
Inlanders	800.971	1.251.298	156.22	80.96	80.43	1064.2	1025.4	2.3	3.1
Europeanen	72.235	104.788	145.07	7.3	6.74	851.1	941.1	53.4	54.1
Chineezen	105.293	182.041	172.89	10,64	11.7	731.5	745.7	27.4	31.2
Andere Vreemde Oosterlingen.....	10.832	17.521	161,75	1.1	1.13	760.4	837·5	34.7	32.9
Totaal	989.331	1.555.648	157.24	100	100	1002.7	980.2	2.8	3.7

In de steden is de bewegelijkheid van de bevolking veel grooter dan in het binnenland; veel meer dan daar wordt in de groote steden de kans geloopen, dat de voorloopige uitkomsten — welke immers de *feitelijke bevolking* [1]) weergeven — afwijkingen zullen opleveren met de later vast te stellen *woonbevolking*. Hoewel deze afwijkingen niet groot behoeven te zijn, zal met deze omstandigheid bij de gevolgtrekkingen uit den hier afgedrukten staat terdege rekening moeten worden gehouden.

Bij een vergelijking van deze tabel met staat 1 valt dadelijk op, dat niet alleen de verhoudingscijfers een ander beeld vertoonen, maar ook, dat tusschen 1920 en 1930 in de steden een veel meer geprononceerde verandering heeft plaats gegrepen, dan in Java en Madoera als één geheel beschouwd.

De inheemsche bevolking in de steden is in driemaal zoo groote verhouding toegenomen, terwijl het aantal vrouwen per 1000 mannen ongeveer 40 ‰ is teruggeloopen. Ongetwijfeld wijst dit op een aantrekking van mannelijke werkkrachten, waarschijnlijk voor een deel tijdelijke, daar hier sprake is van een verhouding van de feitelijke bevolking. Niettegenstaande deze toestrooming is toch nog het deel, dat de inheemsche bevolking van het totaal aantal getelden in de steden uitmaakt, geringer geworden. Veel sterker is dit percentage voor de Europeesche bevolking teruggeloopen, hoewel ook deze groep in de steden meer dan in geheel Java en Madoera is toegenomen. Hierbij treft men echter een belangrijke verbetering in de getalsverhouding der sexen aan. De Chineesche bevolkingsgroep is opvallend gewassen; op elke 8 of 9 inwoners telt men thans één Chinees.

Wanneer men bedenkt, dat deze gegevens slechts gemiddelden zijn van zeven steden, welke onderling van verschillenden aard zijn, dan mag men aannemen, dat voor deze stad het eene, voor gene het andere kenmerk zich in een nog sneller tempo heeft ontwikkeld. De gedetailleerde uitkomsten van de volkstelling voor de groote bevolkingsagglomeraten, die weliswaar volgens de laatste kolom van staat 4 numeratief nog niet veel beteekenis hebben, zullen niet alleen voor de volksbeschrijving, maar ook op ander

1) Dit beteekent, dat de aanwezigen ter plaatse, waar zij op 7 October den nacht doorbrachten, geteld werden.

gebied een van de belangrijkste publicaties van de volkstelling vormen.

De tabel VI van de „Voorloopige uitkomsten", waarin de *dichtheden* van de regentschappen van Java en Madoera en van de afdeelingen van de Buitengewesten vermeld staan, is de moeite van een nadere beschouwing wel waard. Niet alleen ressorten, waarin groote samenwoningscentra gelegen zijn, maar ook anderen trekken in Java en Madoera door hun sterke bewoning de aandacht. Aan de beide deelen van de besproken uitgaven is een bevolkingsdichtheidkaart toegevoegd, die de verspreiding der verschillende groepen van dichtheden duidelijk illustreeren. In 1920 was de dichtheid van Java en Madoera 263,7 inwoners per K.M.², in 1930 is dit 314,5 geworden. Deze eilanden vormen inderdaad een van de dichtstbevolkte gebieden ter wereld, terwijl men bovendien bij de vergelijking met die andere landen rekening moet houden met de omstandigheid, dat men hier te maken heeft met een landbouwvolk van 41,7 millioen, in een land, weliswaar gezegend met een vruchtbaren grond en met streken, waar meer dan één oogst per jaar mogelijk is, maar waarvan nog gedeelten onbewoond zijn; de dichtbevolkte gebieden buiten Nederlandsch-Indië zijn, òf niet zoo uitgestrekt, òf niet uitsluitend afhankelijk van den landbouw. Wanneer men het Gouvernement Djokjakarta en de Residentie Klaten, om een voorbeeld te geven, als één gebied beschouwt, vindt men een dichtheid van méér van 500 voor een bevolking van 2½ millioen. Voor de vergelijking met andere dichtbevolkte landen wordt het volgende staatje uit deel I overgenomen:

Staat 4.

Land	Jaar van de opgave	Aantal inwoners per K.M².	Inwoners in millioenen
Nederland	1928	225,9	7,7
Saksen	1927	335,8	5
Groot-Brittannië	1921	250,6	37,8
Egypte [1])	1927	403	14,2
Japan	1928	163	62,1
Bengalen	1921	234,6	46,7

Het is jammer, dat door de groote eenheid van berekening van de dichtheid-cijfers (regentschap en afdeeling) de juist zoo interessante

1) Berekend voor de oppervlakte van het bewoonde gedeelte, het Nijldal.

nuances binnen die ressorten niet tot uitdrukking komen. Een kaartje, dat destijds in dit tijdschrift voor Java en Madoera is gepubliceerd [1]), heeft door de kleinere eenheid van berekening: het district, veel meer beteekenis, dan het hier behandelde.

Om de tegenstelling tusschen Java en Madoera en de Buitengewesten, waar de dichtheid van 8,1 in 1920 tot 10,7 in 1930 steeg, goed te doen uitkomen, wordt hier nog een staatje uit de inleiding van deel II met een groepeering van de afdeelingen naar de daar aangetroffen dichtheden, naast een dergelijke tabel voor Java en Madoera — zij het met andere indeeling — geplaatst.

Staat 5.

Groep van bevolkingsdichtheid	Inwoners		Oppervlakte	
	Aantal	In % van het totaal	in K.M².	In % van het totaal
	Java en Madoera			
1 — 50	—	—	—	—
51 — 100	509.735	1,2	6.178,75	4,7
101 — 150	1.000.574	2,4	7.293,57	5,5
151 — 200	1.854.113	4,4	10.582,61	8
201 — 250	6.228.055	14,9	28.210,80	21,3
251 — 300	5.187.821	12,4	18.430,16	13,9
301 — 350	6.116.347	14,7	18.831,71	14,2
351 — 400	6.322.998	15,2	16.865,59	12,7
401 — 450	2.820.027	6,8	6.718,25	5,1
451 — 500	1.974.645	4,7	4.156,65	3,1
501 — 550	2.917.228	7	5.586,16	4,2
551 — 600	1.098.964	2,7	1.909,67	1,4
601 — 650	1.714.532	4,1	2.706,64	2
651 — 700	670.816	1,6	1.017,57	0,8
701 — 750	1.303.123	3,1	1.773,94	1,3
751 — 800	1.074.610	2,6	1.401,25	1
801 — 850	101.249	0,2	122,50	0,1
851 — 900	—	—	—	—
901 — en meer	824.687	2	871,21	0,7
	Buitengewesten			
1 — 10	3.720.515	19,6	1.255.087	71,1
11 — 20	4.012.425	21,1	275.868	15,6
21 — 30	1.901.475	10	77.508	4,4
31 — 40	2.109.799	11,1	57.911	3,3
41 — 50	1.721.037	9,1	40.562	2,3
51 — 60	1.393.452	7,3	25.356	1,4
61 — 70	—	—	—	—
71 — 80	651.547	3,4	8.704	0,5
81 — 90	511.927	2,7	5.964	0,3
91 — 100	217.858	1,1	2.340	0,1
101 — en meer	2.771.466	14,6	18.177	1

1) Bevolkingsdichtheid en Landbouw op Java. J. VAN GELDEREN 1922 p. 225.

Negen en negentig procent van de oppervlakte van de Buitengewesten met 85% van de inwoners wordt ingenomen door afdeelingen met een dichtheid van minder dan 100, terwijl op Java en Madoera slechts 1,2% van de inwoners op 4,7% van de totale oppervlakte in regentschappen met een dergelijke dichtheid wonen.

Vóór deze bespreking wordt afgesloten, moet nog gewezen worden op de tabel, welke voor Java en Madoera een verdeeling van de *desa's* naar de grootte van het zielental geeft. In de regentschappen van de Preanger worden opmerkelijk veel desa's van meer dan 6000 zielen aangetroffen, daarentegen zijn in de Vorstenlanden slechts enkele desa's door meer dan 3500 personen bewoond. In de regentschappen Batang, Koetoardjo, Magelang, Pati, Rembang en Grisee komen desa's met minder dan 1000 inwoners het meest voor, maar over het algemeen zijn de groepen 1000-1499 en 1500-1999 het dichtst bezet. Voor het Binnenlandsch Bestuur en voor meerdere diensttakken van het Gouvernement zal deze tabel veel nut kunnen afwerpen.

Politie en Politiek,

door

D. H. MEIJER.

„Wie de orde verwaarloost, breekt den voornaamsten pijler „van ieder staatsbestel af" [1]).

Aangezien het aanwijzen van de bevelvoerende ambtenaren in onze politieorganisatie op Java en Madoera zijn beslag heeft gekregen tijdens de behandeling van de z.g. taakverdeeling tusschen het Europeesch en het Inlandsch B. B. in de vorige Volksraadszitting, kan het nuttig zijn thans een nabeschouwing nopens het organisatievraagstuk te geven.

Werd in ons opstel „Het Politievraagstuk" [2]) dit probleem in het bijzonder van criminalistische zijde belicht, terwijl het artikel: „Politioneele Systematiek, Taakverdeeling en Organisatie" [3]) eene oplossing trachtte te geven langs den weg van taakomschrijving en -verdeeling, van de strijdvraag centrale of locale politie, ons rest nog te bewijzen, dat ook op grond van politieke overwegingen noodzakelijk geconcludeerd moet worden, dat de politioneele bevelvoering over rechterlijke en veiligheidspolitie in handen moet blijven van landsdienaren, die niet verantwoordelijk zijn (voor een deel van hun taak) aan politieke lichamen zooals regentschaps-, gemeente- en provinciale raden.

Als richtlijn aanvaarden wij bij deze beschouwing het woord van de Indische Regeering van 1919: „Ieder landsdienaar, hoog „of laag, heeft te begrijpen althans zich er naar te gedragen, dat „ongerepte handhaving van dat gezag de eerste voorwaarde is „voor het welslagen van den moeilijken en ingespannen arbeid, „die te verrichten valt voor het bereiken van de aan alle wel-

1) Haagsch Maandblad, December 1930 bladzijde 673.
2) Koloniale Studiën. 12de jg. No. 1 bladzijden 50 — 91.
3) De Indische Gids, September 1930 bladzijden 769 — 787.

„denkenden voor oogen staande geestelijke, maatschappelijke en „staatkundige ontwikkeling" [1]).

Doordrongen van de wijsheid van dit woord, waarschuwden wij tijdens een vergadering van de Vereeniging van Ambtenaren bij het B. B. in Ned.-Indië, voor de gevolgen van de bestuurshervorming op Java en Madoera, voor het machteloos maken van het Europeesch B. B., omdat dit corps o.i. in woelige tijden van communistische agitatie en nationale opleving der Inheemsche volken een hoeksteen van het Landsgezag genoemd mag worden.

„Wrikken aan deze hoeksteen beteekent mijns inziens het geven „van abnormaal gunstige kansen aan de extremistische volks-„beweging. Het beteekent ook, dat alle toekomstplannen door de „politici gemaakt t.a.v. het democratiseeren van het bestuur over „de Indische volken tot mislukking gedoemd zullen zijn, omdat „niets nadeeliger voor het ontstaan en den groei van locale raden „is, dan revolutionair sentiment, dat de overhand gaat krijgen."

In onbewuste navolging van het Regeeringsonderschrijven van 1919, stelden wij derhalve, dat de hervormingsplannen van de leidende politici en de politieke aspiraties van de Inheemsche leiders op een chaos moeten uitloopen, indien de eerste voorwaarde voor het succes, n.l. het onbedreigd handhaven van de rust en orde, niet vervuld zou zijn.

Ons inziens moet dan ook bij ieder hervormingsplan de vraag gesteld worden of daarmede de vervulling van de „eerste voorwaarde" wellicht niet problematiek wordt: of het gemeenebest niet het gevaar loopt, dat op critieke momenten, tengevolge van de hervormingen voor zooverre betrekking hebbende op de politioneele bevelvoering, krachten ontketend kunnen worden, welke een objectief zakelijke politieleiding in gevaar zullen brengen, of ook de verantwoordelijkheid van de verschillende ambtenaren wel zoo duidelijk is afgebakend, dat op zulke critieke momenten: plaatselijke of meer algemeen optredende ongeregeldheden ieders bevoegdheid duidelijk vaststaat.

Bij ingrijpende maatregelen, welke op die oogenblikken getroffen moeten worden, vaak bestaande in wettige schending van de

1) Regeeringsrondschrijven van 27 September 1919, opgenomen in: „De Communistische Beweging in Nederlandsch Indië", van J. Th. Petrus Blumberger.

burgerschapsrechten op grond van het algemeen belang (huiszoeking, voorloopige aanhouding, doen uiteengaan van een vergadering, gewapenderhand optreden tegen opstandelingen) heeft de bevelvoerende politieambtenaar duidelijke bevoegdheidsafbakening noodig. Immers na een dergelijk optreden volgt altijd heftige critiek op het gevoerde beleid. Deze critiek heeft gemakkelijk spel wanneer de bevelvoering in de zwakke positie heeft gestaan van niet te weten wat zij al en wat zij niet mocht doen. Het gaat in dergelijke gevallen niet meer om prettige of tactvolle samenwerking met andere gezaghebbenden — van dergelijke lastig te meten grootheden mogen o.i. de burgerschapsrechten niet afhankelijk worden gemaakt — er moeten beslissingen worden genomen en vaak zeer resoluut; bij dit werk heeft men stellige voorschriften welke de bevoegdheden van den een en den ander omlijnen, van noode.

Alleen in dit geval kan achteraf stap voor stap worden nagegaan wat door de betrokkenen in strijd met de voorschriften is verricht en kan de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van een ieder worden vastgesteld. Slechts op deze wijze kan de critiek eerlijk worden doorstaan en zullen alleen de werkelijk schuldigen als slachtoffers vallen.

Voldoet echter een regeling van de bevoegdheidsverdeeling op dit gebied niet aan het vereischte van volledige duidelijkheid, dan zullen vroeg of laat slachtoffers vallen, die niet met opzet of zelfs in het geheel niet gezondigd hebben. Tengevolge hiervan moet de stootkracht van het politieorgaan ernstig aan hevigheid inboeten.

Indien wij hieronder critiek zullen uiten tegen bepaalde onderdeelen van de jongste herschikking der politioneele bevoegdheden, dan stellen wij ons op het standpunt van den Duitschen Rijkswetgever: „Die Beambten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer „Partei" [1]). In tegenstelling tot diegenen, die meenen dat dit voorschrift „*Kadaverdisciplin*" eischt, koesteren wij de overtuiging dat het gemeenebest slechts gebaat kan zijn bij loyale critiek.

Aan de toekomst kan worden overgelaten of die zienswijze juist of onjuist geweest is: de toekomst zal richten.

---

1) Verfassung des Deutschen Reiches artikel 13 lid 1.

Samenhang tusschen politie en politiek.

Het is aan dr. B. WEISS, Polizei-Vicepräsident te Berlijn, te danken, dat wij kunnen beschikken over eene heldere uiteenzetting betreffende: „Polizei und Politik" [1]). Het werkje is het derde deel van de door dr. W. ABEGG, Staatssecretaris van het Pruisische Ministerie van Binnenlandsche Zaken, met toestemming van dit Ministerie, uitgegeven serie: „Die Polizei in Einzeldarstel-„lungen".

Men zal er zich wellicht over verwonderen, dat onder Katholiek-Sociaaldemocratisch bewind in Pruisen aan een dergelijk, voor de linksche partijen onsympathiek onderwerp als de Politie, zulk een officieele aandacht wordt geschonken. Vooral wanneer men bemerkt, dat deze democratische partijen de in verschillende deelen verdedigde beginselen tot handhaving en uitbouw van een centrale Staatspolitie, klaarblijkelijk goedkeuren. In Nederland wordt voor dit punt — vergissen wij ons niet — slechts propaganda gevoerd door het Verbond van Actualisten.

Toch is het niet zoo vreemd, dat een links georiënteerde Regeering meer dan gewone aandacht besteedt aan de politieorganisatie. Door de omstandigheden gedwongen moet een Regeering zich wel eens bezig houden met onderdeelen van de staatstaak, waartegenover de van die Regeering deel uitmakende partijen tevoren weinig sympathiek gezind zijn geweest.

Deze omstandigheden waren voor het Duitschland van na den oorlog wel zeer dwingend. Reeksen van opstandige bewegingen en politieke moorden hadden sedert 1918 plaats. De linksche Regeering had te strijden op twee fronten: tegen de communistische en de ultra-nationalistische „Putsche". Men sprak dit jaar in Duitschland reeds van den kleinen burgeroorlog, later van politieke moordzucht, waarmede het verschijnsel van ernstige politieke verwildering gesignaleerd is. In den Rijksdag werd geconstateerd, dat in 1930 300 politieke moorden waren gepleegd.

Zoo hadden de Rijks- en Pruisische Regeering niet te klagen over de hoeveelheid ervaringsmateriaal gedurende de naoorlogsjaren verzameld op het stuk van het onderdrukken van opstandige bewegingen. Door het op de juiste manier verwerken van dit materiaal is daar te lande een machtsorgaan gegroeid, de „Schutz-

1) Gersbach und Sohn Verslag, Berlin W. 35.

polizei", afgekort Schupo, een streng gecentraliseerd corps veiligheidspolitie, dat opgewassen bleek tegen bizonder gevaarlijke situaties.

Over een dergelijke hoeveelheid studiemateriaal beschikt momenteel wel geen ander land ter wereld en het mag wel het grillige spel van de geschiedenis genoemd worden dat juist een linksche Regeering — de Pruisische — propagandiste wordt voor het handhaven van een krachtig centraal geleid politiekorps. Omdat dit verschijnsel voor linksche partijen onverdacht van karakter moet zijn, schijnt het van het grootste belang daaraan de noodige aandacht te schenken.

Omdat vele politici niet bekend zijn met de motieven, welke doen concludeeren tot het behouden van de Staatspolitie, meenen zij, dat de overdracht van de politioneele taakuitoefening aan locale ressorten, bestuurd door vertegenwoordigende raden, een eisch van democratie is en derhalve een moderne gedachte. Van gewicht is het dus eene linksche Regeering zich t.a.v. de gezagshandhaving uitgesproken krachtig te zien gedragen.

Het verband tusschen politie en politiek in democratisch bestuurde landen is tweeledig:

a) de politieke partijen trachten op het vaststellen van de dienstvoorwaarden en voorschriften invloed uit te oefenen;

b) de politie kan door haar optreden invloed op den politieken toestand uitoefenen.

Het is zoowel voor de regeerende als de oppositiepartijen van het grootste belang om het machtsorgaan van de politie, de geuniformeerde politie, voor zich te winnen. Bij verkiezingen voor vertegenwoordigende raden levert de veiligheidspolitie een belangrijk getal stemmen niet alleen, ook bij het verwezenlijken van de politieke doelstelling der partij speelt het politiekorps als machtsorgaan een rol.

Vandaar dan ook, dat de politieke partijen of daarop georiënteerde vakvereenigingen door middel van belangenbehartiging trachten dit korps voor zich te winnen. Pruisen heeft hieraan paal en perk willen stellen, door te verbieden, dat de beambten in diensturen propaganda maken, geuniformeerd op vergaderingen verschijnen, of op andere wijze aan politieke actie deelnemen.

In Nederland doen twee machtige vakbonden van politiepersoneel

van zich spreken: St. Raphaël (R. K.) en de Moderne Bond, georiënteerd op de S. D. A. P.

Een bepaald deel der politie kan grooten invloed hebben op de binnenlandsche politieke verhoudingen, n.l. de politieke inlichtingendienst, die tot taak heeft de werkzaamheden van de als staatsgevaarlijk gesignaleerde of verdachte partijen en personen gade te slaan. Heftige beroering kan ontstaan, omdat de op partijpolitiek ingestelde openbare meening, of wat daarvoor doorgaat, in de meeste gevallen waarin zij met politioneel ingrijpen of afwachten ontevreden is, tot de conclusie overhelt, dat geen zakelijke doch partijoverwegingen voor het optreden van de politie beslissend waren.

Evenwel is dit punt van uitgang niet juist. Het politieorgaan arbeidt in dienst van den Staat in zijn bestaanden vorm, doch mag niet als handlanger optreden van de door een samenloop van omstandigheden op het regeeringskussen zetelende partijen. De politie moet zakelijk, d.w.z. op grond van de wettelijke voorschriften handelen en strikt neutraal blijven t.o.v. niet staatsgevaarlijke partijen. Tegen staatsgevaarlijke groepen treedt zij op zoodra men bewijzen of ernstige aanwijzingen heeft, dat de rust en orde verstoord zullen worden of wanneer woelingen zijn uitgebroken.

De andere onderdeelen van de rechterlijke politie geven af en toe aanleiding tot politieke actie, b.v. wanneer vermoed wordt dat verdachten onschuldig veroordeeld zijn (moorzaak Giessen-Nieuwkerk, aanslag op mej. BEKKERING), of wanneer recherche- of politieambtenaren verdachten of getuigen hebben mishandeld.

De administratieve politie daarentegen: verkeerspolitie, gezondheidspolitie, arbeidspolitie enz. is gewoonlijk met bijzondere rust omgeven. Het vellen van boomen en het dempen van grachten t.b.v. veilig verkeer maakt hierop wel een uitzondering, in de Nederlandsche steden.

Ook t.a.v. de buitenlandsche politieke verhouding van het Rijk kan de politie een rol spelen. Het verwaarloozen van de orde en rust in bepaalde gebiedsdeelen, tengevolge waarvan vreemdelingen nadeelen ondervinden, kan tot diplomatiek ingrijpen, zelfs tot vreemde bezetting voeren. Het optreden tegen vreemde onderdanen kan voorts tot diplomatieke tusschenkomst leiden.

Na de samenhang tusschen politie en politiek in groote trekken te hebben weergegeven, zullen wij achtereenvolgens overgaan tot een beschouwing van gevaren verbonden aan een politiekorps betaald door een locaal ressort en staande onder leiding van den voorzitter van den vertegenwoordigenden raad van dat ressort; mutatis mutandis een staatspolitiekorps onder het bevel van dien raadsvoorzitter, in zijn kwaliteit van landsdienaar. Daarna zullen wij de taak, de werkmethoden en de gewenschte organisatie van de politieke recherche bekijken en besluiten met het houden van een nabetrachting over de debatten in den Volksraad gevoerd nopens de leiding van de politie op Java en Madoera.

Gevaren verbonden aan locale politiekorpsen.

Bij voortgaande ontwikkeling van het democratische stelsel van volksvertegenwoordiging d.m.v. gekozen raden, vormen deze raden een verzameling van belangengroepen, waarvan het sterkste deel of meerdere deelen tezamen het bestuur van het ressort gaan vormen. Overheerschen enkele groepen in politieke macht, dan ontstaat spoedig het verschijnsel van benoeming van volgelingen in openbare ambten.

Het politiekorps ontsnapt niet aan dezen gang van zaken. Ook al wordt de hoogste politieambtenaar door een andere instantie benoemd, het grootste deel van de beambten wordt benoemd door het politieke college. Daargelaten of dit in Nederland zeer sterk doorgevoerde benoemingssysteem naar de sterkte der politieke partijen, bij andere openbare diensten aanvaardbaar is, de politieorganisatie diende hiervan verschoond te blijven, omdat de politie bij haar dienstuitoefening niet de partijen — behalve de staatsgevaarlijke — mag zien waartoe bepaalde personen behooren, doch *zonder aanzien des persoons* haar taak heeft te vervullen.

Wanneer de individuen deel uitmakende van de politie, hunne benoeming te danken hebben aan een bepaalde groep, zou het politiekorps een flauwe afspiegeling worden van de samenstelling van de vertegenwoordigende raad en zouden deze personen zich verbonden weten met hunne groepen. De eenheid in het korps moet hieraan op critieke oogenblikken te gronde gaan, hetgeen fouten in de dienstuitoefening zal doen ontstaan. De practijk wijst

uit, dat de politie sterk onder invloed van de plaatselijke belangenstrijd staat, wanneer zij locaal georiënteerd is.

Toen in den staat *Thüringen* de nationaal-socialisten de Regeeringsmeerderheid vormden, was een van de eerste bestuursdaden een „zuivering" van het politiekorps van den staat. Een conflict met het Duitsche Rijk bleef niet uit. De subsidie voor de politie werd ingehouden.

De gemeentelijke politiekorpsen van de groote Nederlandsche steden bestaan voor een belangrijk deel uit leden van den Modernen Bond voor een ander deel uit leden van St. Raphaël of van de Neutrale A. N. P. V.

De vertegenwoordigers van deze vakvereenigingen trachten invloed uit te oefenen op den gang van den dienst. Te *Rotterdam* voerde dit tot een conflict tusschen den Hoofdcommissaris en den Modernen Bond, omdat deze ambtenaar weigerde door den vakbond bezoldigde vertegenwoordigers te woord te staan.

Te *Maastricht* demonstreerde zich de gevaarlijke zijde van het locale politiekorps bijzonder frappant tijdens en na de staking aan de zinkwitfabriek in 1929. Blijkens de door het 2de Kamerlid W. Drop gepubliceerde enqueterapporten van den Advocaat-Generaal te 's Hertogenbosch, zou een deel van de Maastrichtsche gemeentepolitie — w.o. een adjunct-inspecteur — onder invloed gestaan hebben van de katholieke vakvereenigingsleiders en zou deze politie *buiten medeweten* van hare hoogste leiders: Burgemeester en Commissaris van Politie, een gewapend conflict met de stakers hebben uitgelokt. Vastgesteld werd, dat niet door de stakers geschoten is geworden.

In de gepubliceerde brieven van den Commissaris wordt medegedeeld, dat op dezen functionaris door een Katholieken geestelijken invloed is uitgeoefend om krachtiger maatregelen tegen de stakers te treffen.

Voorts: „Dat de ensceneering van de hinderlaag op den 16en „October is geschied op instigatie van den agent van Wieringen „— de feitelijke voorzitter van Sint Michaël — waarvoor de in„structie's in het geheim aan de betrokken agenten werden mede„gedeeld door den inspecteur Boersma, die eveneens R. K. is „georganiseerd."

De Advocaat-Generaal achtte het niet bewezen, dat het politie-

personeel geen weerstand heeft kunnen bieden aan den drang van Katholieke zijde; daarentegen veroordeelt de Advocaat-Generaal zeer scherp het beleid van den Burgemeester en den Commissaris van Politie.

Volgens de Nieuwe Rotterdamsche Courant [1]) heeft de Heer F. J. P. L. SOETEN, de Commissaris van Politie in kwestie, zich nooit in het clericale gareel laten spannen.

„Bij de geschiedenis van de Maastrichtsche schietpartij is dit „aan het licht getreden,toen hij met den burgemeester door de „reegeering werd in gebreke gesteld voor een ook naar de meening „der geestelijkheid, niet krachtig genoeg optreden van de politie, „terwijl de ondisciplinaire handelingen van lagere politieambte- „naren, welke buiten hem om de schietpartij hadden uitgelokt er „zelfs zonder berisping afkwamen."

De N. R. C. wenscht den Heer SOETEN bij zijn 25-jarig ambtsjubileum toe, dat hij „de bij hem betwiste kracht ook op de wijze „zal toonen te bezitten, dat hij zich als voorheen, zal blijven ver- „zetten tegen elke ongeoorloofde en onduldbare inmenging van de „geestelijkheid in de taak der overheid."

Wij kunnen ons voorstellen, dat het „beeld van zenuwachtigheid en overspanning", dat het politiebureau opleverde in die dagen voor een deel ontstond omdat het politiekorps geen eenheid meer vormde en omdat bij de leiders de indruk was gewerkt, dat de R.K. geestelijken invloed hebben willen uitoefenen op den gang van zaken. Zulks moet in een katholieke stad voldoende zijn om burgemeester en commissaris in een onrustige stemming brengen, te meer waar achter hunne ruggen om maatregelen werden voorbereid en getroffen. Hoe lang voelt men dergelijke toestanden aankomen zonder nog over bewijzen te beschikken?

De beruchte toestanden in *Chicago* vormen een sprekend argument tegen locale politie. In een opstel getiteld „Konige der Unterwetl" schrijft Die Illustrierte Zeirung [2]), dat de chaos gedeeltelijk een uitvloeisel schijnt van de aloude corruptie bij het stadsbeheer en voor het grootste deel het gevolg is van de moreele verwording, welke wordt toegeschreven aan den sluikhandel in alcoholica en de

1) N. R. C. van 6 Mei 1931 Avbl. D maileditie.
2) Haagsche Post van 13 December 1930 bladzijde 760.

buitensporige winsten daarmede door de smokkelaarsbenden gemaakt.

Na de groote moordpartij op 14 Februari 1929 op 7 leden van de bende van „Bug Moran", volgde een begrafenis waarbij gemeenteraadsleden en politieambtenaren in den stoet meeliepen. De slachtoffers werden met drie Thompson machinepistolen neergemaaid door 4 of 5 personen, waaronder twee in politieuniform, die met een groote toerwagen kwamen en vertrokken.

Overste GODDARD werd door den Voorman der Jury belast met het onderzoek van de gevonden hulzen en kogels. Voor dit deskundigenonderzoek beschikte de politie niet over fondsen! Dr. B. KRAFT deelt hieromtrent mede: „Da keine öffentlichen Mittel vor-„handen waren, mit denen ein für eine derartige Untersuchung „geeigneter Sachverständiger hätte besoldet werden können, „übernahmen Herr MASSEE und ein anderer Geschworener in „groszzügiger Weise die gesamten Kosten der Sachverständigen-„untesuchung — ein für europäische Verhältnisse ungewöhnliches „Verfahren" [1]).

De politie is omkoopbaar en bestaat uit werktuigen van de georganiseerde misdadigers, het stadsbestuur is niet berekend voor zijn taak. Aldus een mededeeling van de New-York City Reform League.

In *New-York* zijn volgens de Haagsche Post [2]) 230 benden, die de handeldrijvende burgers brandschatten. Voor een bepaald aantal dollars beschermt de bende winkel of bedrijf. Het heeft geen resultaat de hulp van de politie in te roepen, omdat zij onder een deken steekt met de benden en gedeeltelijk ook omdat de benden het haar bijzonder lastig kunnen maken. „De geheele melkaanvoer — aldus de H. P. — is schatplichtig; de wasscherijen en stoomerijen eveneens; de „lijkbezorgers maken geen uitzondering; „weigeren zij te betalen, dan worden de lijkwagens even mee-„doogenloos aangereden als de melkwagens."

Zoo loopt eene locale politieorganisatie ten langen leste uit op het ontstaan van een terreur. Betrouwbare politieambtenaren worden onschadelijk gemaakt; alleen het leger kan in zulk een toestand nog orde brengen. Dat is dan het eindpunt waar men

1) Archiv für Kriminologie Bd. 88, deel 1 en 2 bladzijde 50.
2) Haagsche Post van 13 December 1930 bladzijde 3.

aankomt indien men de argumenten van Oppenheim — van der Pot tegen de Rijkspolitie en voor de Gemeentepolitie aan de practijk wil toetsen. Plaatselijke verschillen en eigenaardigheden zullen niet tot hun recht komen bij een staatspolitiekorps; de centrale politieambtenaar mist den zedelijken invloed van den burgemeester; de Rijkspolitie zal weliswaar krachtiger doch ook ruwer optreden; de Rijkspolitie zal minder volgzaamheid ontmoeten dan de Gemeentepolitie. Bovenal echter is er het prestige van den burgemeester dat geschaad zou worden bij uitschakeling uit de politieleiding.

Deze argumenten worden blijkbaar door de juristen in Nederland als juist aangenomen. Wij willen deze punten even nader bezien.

Plaatselijke verschillen en eigenaardigheden komen — zooals we hierboven met voorbeelden demonstreerden — al te veel tot hun recht, n.l. in die mate, dat de zakelijk objectieve politieleiding verloren gaat tengevolge van zijdelingsche krachten op die leiding werkende.

De zedelijke invloed van den burgemeester op het platteland moge zoo groot zijn, dat hij dronken polderjongens met een zoet lijntje naar huis krijgt, voor oproerige bewegingen in de groote steden heeft men een ander bestrijdingsmiddel noodig. Wij zijn tijdens de oorlog ooggetuige geweest van verschillende hongeroproeren en stakingsrelletjes in Rotterdam en kunnen daarom de verzekering geven, dat deze zedelijke invloed een zeer dun schild zou geweest zijn tegen de projectielen, welke op de politieambtenaren neersuisden.

Van een politieambtenaar te Amsterdam, die over het dempen van oproeren kon meespreken, vernamen wij, dat hij nooit veel resultaat gezien had van den zedelijken invloed van den burgemeester op een woedende menigte. Ook tijdens het Juli oproer te Weenen (15 — 16 Juli 1927) is van dien zedelijken invloed niets gebleken: „Vergeblich versuchten maszgebende sozialdemo-„kratische Funktionäre, unter ihnen der Bürgermeister von Wien „selbst, durch Ansprachen die Angesammelten zu bewegen, von „ihrem wusten Toben abzulassen, abzuziehen und der Feuerwehr „ihre Aktion zu ermöglichen. Sie wurden von der fanatisierten

1) Gemeenterecht, deel 2 bladzijden 264 — 265.

„Menge nicht angehört, ja, sogar selbst beschimpft, bedroht und „tätlich angegriffen" [1]).

Ook mocht de zedelijke invloed van den burgemeester van Maastricht niet voldoende zijn om *eigen personeel* te weerhouden van provocatie.

Dit argument schijnt ons te berusten op eene aartsvaderlijke visie op de moderne stadsgemeenschap.

De Gemeentepolitie zou meer volgzaamheid ontmoeten dan de Rijkspolitie; een tweede argument dat op de bedoelde wankele basis rust. De Rotterdamsche Gemeentepolitie, welke zoo juist communistenrelletjes heeft moeten onderdrukken en met straatsteenen bekogeld is, zal daarover wellicht anders oordeelen. Wij kunnen verklaren, dat een panische schrik onder de menigte ontstond bij het naderen van meréchaussee te paard of cavalerie. Men zocht overal goed heenkomen, doch werd zelfs in de winkels door de ruiters vervolgd! Dit had plaats tijdens stakingsrelletje bij de stuwadoorsfirma Swarttouw.

Het komt bij het onderdrukken van uitgebroken oproer niet zoozeer op zedelijk overwicht aan; men heeft in dat geval meer aan een krachtige organisatie van vastbesloten mannen, die behoorlijk bewapend zijn om snel een einde te maken aan het oproer. Immers indien de ongeregeldheden zijn uitgebroken, dan overheerscht de rede niet meer, doch het massainstinct. De eigen leiders van deze massa hebben op haar geen invloed meer. Zij komt tot stilstand wanneer zij uitgeraasd is, of wanneer men zoodanige machtsdemonstratie kan toepassen, dat de zucht tot zelfbehoud tot algemeene vlucht leidt.

Zijn de ongeregeldheden nog niet uitgebroken, dan moet men ongetwijfeld d.m.v. al diegenen, die moreelen invloed op de ontevreden menigte hebben en daar zal in een stad van eenigen omvang de burgemeester wel niet toe behooren, trachten die menigte te kalmeeren en uiteen te doen gaan.

Men moge deze ontwikkelingsgang van gemoedelijke plattelandssfeer naar groote stadsverhoudingen betreuren, maar het aartsvaderlijke bestuurskarakter gaat bij krachtig politiek leven grootendeels verloren. De moderne samenleving heeft doelmatige organisaties noodig om de rust en orde te beschermen. Deze orga-

1) Archiv für Kriminologie, Bd. 86, deel 1 bladzijde 58, officieel rapport.

nisaties moeten op exacter begrippen gebouwd worden dan zedelijk overwicht, volgzaamheid en prestige.

Indien in een stadsbestuur de extremistische groepen de meerderheid zouden uitmaken, zou het machtsapparaat zoo snel mogelijk ondermijnd worden. Het mogelijk maken van een dergelijke ontwikkelingsgang zou voor de rust en orde hier te lande fataal kunnen blijken.

Vervallen al deze bezwaren wanneer het politiekorps een centraal korps blijft, dat onder leiding staat van landsdienaren, tevens voorzitters van locale raden? Ons inziens niet. De politiek, zal trachten de politieleiding te beinvloeden. Deze raadsvoorzitters kunnen in conflict komen met de raadsmeerderheid, tengevolge waarvan het raadswerk op den duur schade ondervindt. Zulk een raadsvoorzitter kan de Regeering — ook al heeft hij volkomen gelijk — op den duur niet in dat ressort handhaven. In de tweede plaats rijst de kwestie van de vervanging bij afgezigheid of ontstentenis. De plaatsvervangend voorzitter zou het politieapparaat onder zijne bevelen kunnen krijgen. Mr. H. D. VAN WERKUM waarschuwt in een opstel „Politietaak" [1]) tegen de consequenties van een betoog van het Volksraadslid Blaauw, die den door het College van Gedeputeerden aangewezen vervangenden voorzitter van den Provincialen Raad bevoegd acht om den Gouverneur ten aanzien van de uitoefening zijner landstaak te vervangen.

T.a.v. den loco-regent zou dan hetzelfde moeten gelden. In de Nederlandsche Gemeenten is zulks ook de gang van zaken en wij verwachten, nu de Regeering aan Gouverneur en Regent in de politioneele bevelvoering een zeer belangrijk aandeel heeft gegeven, het ontstaan van een ontbindingsproces in de centrale Indische politie.

De raadsvoorzitters zullen er voor passen om conflicten met hun raden te doen ontstaan, liever zullen zij op het gebied van de politieleiding compromissen aanvaarden om botsingen te vermijden. Nu de Regeering de raadsvoorzitters Gouverneur en Regent in de politieleiding inschakelde, kan men zeggen dat de Regeering haar verdediging tegenover de stadsgemeenten heeft ondergraven. Het schijnt niet wel te verdedigen om alleen de burgemeesterraadsvoorzitter in een uitzonderingstoestand te plaatsen. De Regee-

1) De Rijkseenheid, 2de jg. No. 17 bladzijde 144.

ring zal tenslotte aan den druk van de politieke raden moeten toegeven om den plaatsvervangenden voorzitter ook t.a.v. de politieleiding in de plaats te doen treden van den landsdienaar-voorzitter.

Op deze plaatsvervangers heeft de Regeering in het geheel geen ambtelijk overwicht, omdat zij meestal particulieren zijn.

Ter nadere versterking van deze verwachting, citeeren wij uit het opstel van dr. A. D. A. KAT ANGELINO, „Het rapport der Simon-commissie" [1]) een passage over de politieleiding in Britsch-Indië:

„Lang heeft zij geaarzeld of zij ook op het stuk van rust en orde, „politie, aan den Raad" — n.l. de Provinciale Raad — „de contrôle „op de Overheid zou kunnen toestaan. Zij wijdt lange beschou-„wingen aan het gevaar, dat Ministers, afhankelijk van Raads-„meerderheid, de politietaak niet meer zoo onpartijdig tot haar „recht zouden kunnen doen komen als tot dusver het geval was „of dat zelf maar zulk een Minister, hoe eerlijk zijn beleid ook „mocht wezen, op grond van zijn groepsrelaties verdacht zou „kunnen worden van partijdigheid b.v. ten gunste van de Hindoes." De Commissie-Simon is tenslotte gezwicht voor de eisch van democratische verantwoordelijkheid. „De waarborg tegen mis-„bruik zal elders moeten worden gezocht, n.l. in een aan den „Gouverneur te verleenen bevoegdheid om in het belang van rust, orde of minderheden in te grijpen."

Intusschen hebben de oproerige bewegingen de Centrale Indische Regeering genoodzaakt om vooral tot handhaving van orde en rust een zeer actieve leiding te blijven uitoefenen *zonder er echter in te slagen de rust te doen weerkeeren.* Men heeft de leiding aldaar te ingewikkeld gemaakt en vatbaar voor zijdelingsche invloeden; daaraan gaat iedere organisatie te gronde.

Aan dit Britsch-Indische voorbeeld kan Ned.-Indië zich spiegelen.

Men kan deze fatale gevolgen voorkomen indien men alle banden welke thans de politie — de rechterlijke en veiligheidspolitie — verbinden met politieke colleges, verbreekt. Wenscht men dit niet, omdat men liever compromissenpolitiek voert, dan op grond van nauwgezet onderzoek tot de principieel juiste oplossing te

1) Koloniaal Tijdschrift, Januari 1931 bladzijde 19.

geraken, dan aanvaardt men een risico, dat later wel eens te groot kan blijken te zijn voor het handhaven van de rust en orde.

In Nederland hebben de Hoofdcommissarissen van de 5 groote steden besloten om in den vervolge onderling rechtstreeks contact te houden; men voelt in politiekringen zeer goed de nadeelen van eene gemeentelijke organisatie, welke door Rijksorganen gebruikt wordt voor opsporingsdiensten. Toen op een zeker oogenblik een circulaire kwam mededeelen, dat in gevallen van opsporing geen reiskosten door gemeentelijk politiepersoneel meer mochten worden in rekening gebracht, gingen de hoofdcommissarissen overwegen, of het niet al te veel van de gemeenten gevergd was om hen ook nog de reiskosten te doen betalen voor arbeid ten behoeve van het Rijk verricht. Men voelt in Nederland, dat het op deze wijze zoo niet lang meer kan voortgaan. Dat was de algemeene indruk tijdens ons verlof in Nederland opgedaan.

De organisatie van de politieke recherche.

Blijkens het afdeelingsverslag van den Volksraad handelende over de eerste aanvullingsbegrooting voor 1931 [1]), zou de toenmalige Gouverneur van Oost-Java bij de Regeering voorstellen hebben ingediend om de recherche in die Provincie nagenoeg geheel samen te smelten met de bestuurspolitie. De Memorie van Antwoord bevestigt, dat een voorstel van die strekking van een der Gewestelijke bestuurshoofden werd ontvangen [2]).

Dit plan mocht — o.i. terecht — niet veel bijval verwerven in den Volksraad. Het lid WIRANATA KOESOEMA had echter met genoegen van dit voorstel kennis genomen en hoopte dat de Regeering het zou aanvaarden. Immers: „de samensmelting voor-„komt conflicten en bevordert het verkrijgen van zuivere bericht-„geving" [3]).

Deze wensch is echter niet in vervulling gegaan; de Regeering heeft het voorstel niet overgenomen. Toch zou daarvoor, indien de zienswijze van den Heer WIRANATA KOESOEMA juist ware, veel te zeggen geweest zijn. De verleidelijke prognose: geen conflicten

---

1) Ond. 88 afdeeling IV stuk 3 § 9 Politie.
2) idem stuk 4.
3) Handelingen 1931 bladzijde 2022.

meer en zuiverder berichtgeving, noodigt tot diepere beschouwing van dit vraagstuk uit.

De politieke politie is belast met die werkzaamheden, welke gericht zijn op het verkrijgen van de bescherming van de bestaande staatsvormen, op het verzekeren van de openbare rust en orde. De opvatting dat deze politiek een instrument van partijpolitiek zou zijn, wordt gevoed door de omstandigheid, dat zij in verschillende tijdperken en staten inderdaad de basis van het geldende recht verliet en maatregelen trof, welke een uitvloeisel van politieke willekeur waren.

In sommige landen noemt men de politieke politie: staatspolitie of hooge politie ook wel geheime politie. Nederlandsch-Indië heeft deze terminologie niet overgenomen. Hier spreekt men van *algemeene en gewestelijke recherche*. De algemeene recherche is de centrale, gevestigd in het bureau van den Procureur-Generaal, de gewestelijke korpsen verzorgen de berichtgeving.

Naar zeer goed gezien is, blijft de taak van deze korpsen niet strikt tot het politieke terrein beperkt. Hulpverleening aan algemeene of veldpolitie bij opsporing van zware misdrijven heeft plaats. Zonder bewaking en verdediging van de staatsorganisatie is het niet mogelijk de veiligheid van personen en goederen te waarborgen. De algemeene veiligheid hangt derhalve nauw samen met het handhaven van rust en orde. Bovendien nemen politieke misdrijven vaak den vorm van gewone misdrijven aan: moord, brandstichting, zware mishandeling, vernieling van bruggen, spoorwegen, telefoondraden. Of dergelijke misdrijven als politieke moeten worden beschouwd, hangt ons inziens uitsluitend af van de motieven welke tot het begaan van het misdrijf hebben geleid. Deze motieven zijn verborgen en moeten opgespoord worden. Ook om die reden is het dringend noodzakelijk, dat de gewestelijke recherche zich met zware misdrijven bezig houdt.

De gewestelijke recherche staat onder leiding van den Gouverneur en de Residenten. Deze sterk gecentraliseerde organisatie is door den drang der gebeurtenissen ontstaan, evenals de jongere opiumrecherche en de eerlang door den Hoofdinspecteur K. H. Broekhoff op te richten centrale ter bestrijding van falsificaten. Georganiseerd verzet tegen den staat gaat meestal van een centraal punt, de zetel van de intellectueele leiders, uit. De politieke mis-

drijven kunnen verschijnselen zijn van een uit dat punt gevoerde actie.

Dat punt behoeft niet binnen de landsgrenzen gelegen te zijn. De anarchistische complotten in Rusland werden voorbereid in Zwitserland of Duitschland, waar ook opruiende geschriften werden gedrukt en verzonden. Het is voor samenzweerders veel veiliger om een opstand in het buitenland voor te bereiden door middel van propaganda, het zenden van wapens en geld, het geven van instructies omtrent uit te voeren terroristische daden aan betrouwbare partijgenooten woonachtig in den bedreigden staat.

Men heeft deze ervaring opgedaan met de P. K. I., welke zich op 24 December 1920 bij de derde Internationale aansloot, doch ook met de P. N. I. welke via de Perhimpoenan Indonesia in relatie stond met de sterk communistisch getinte Liga tegen Koloniale onderdrukking.

Tegenover een dergelijke vanuit één punt door intellectueelen gevoerde actie is slechts succes mogelijk, indien het beschermingsorgaan eveneens centraal georganiseerd is. Versnippering over vele gezaghebbenden zou tot gevolg hebben, dat geen volledig overzicht van het gebeurde kan worden verkregen, dat niet alle draden meer in een hand samen komen, dat niet tijdig over groote gebieden berichten gecombineerd kunnen worden, tengevolge waarvan de tegenmaatregelen niet doelmatig kunnen zijn of te laat zullen worden genomen.

Indertijd heeft de Regeering dit standpunt duidelijk omlijnd:

„Hetzelfde is met de recherche het geval. De leiding daarvan „kan evenmin als die der Veldpolitie over een aantal gezaghebben„den verdeeld worden op straffe van een ernstige benadeeling „van het algemeen overzicht over den toestand en van „het inzicht in de zoo vaak geheel of ten deele elders liggende „grondoorzaken" [1]).

Bovendien zou de leiding van de politieke politie, gelegd in handen van de voorzitters van vertegenwoordigende raden, een bron van gevaren voor die voorzitters vormen en op den duur zou deze omstandigheid tot minder zakelijk optreden voeren, omdat

1) Memorie van antwoord 1927/1928 Ond. 1 afdeeling IV stuk 21 bladzijde 8, § 4 Contact tusschen bestuur en bevolking.

vooral op het politieke terrein beinvloeding van den leider door belanghebbende partijen te vreezen is.

Het oud-lid van den Raad van Indië, P. DE ROO DE LA FAILLE heeft in een opstel getiteld: „Indisch hervormingsbeleid van dit oogenblik" [1]) dit gevaar scherp gezien en aangewezen:

„Maar boven alles dienen buiten de sfeer van den regentschaps-
„raad te blijven het bestuur in staatkundigen zin en de politie.
„Alle deskundigen zijn het er over eens dat, zooals — de plaat-
„selijke voorzieningen in de desa buiten beschouwing gelaten —
„de politie in Indië thans georganiseerd is, volledig in de handen
„van het ambtelijk gezag, dit ook behoort te blijven."

En verder: „Zoo gewichtige belangen als dit bestuur en de
„politie toe vertrouwen aan lichamen als de evengenoemde, welke
„kennis en ervaring missen, maar bovendien nog vaak bewogen
„door allerlei plaatselijke motieven en politieke stroomingen, zou
„getuigen van gevaarlijke oppervlakkigheid en zou van lichtzinnig
„beleid niet zijn vrij te pleiten."

Het Inlandsch en het Europeesch bestuur is alleen verantwoordelijk aan de door de Regeering daarvoor aangewezen machten, maar nimmer mag een raad — aldus DE ROO DE LA FAILLE — in Indië, zelfs niet de stadsgemeente de politie in handen hebben. Toch heeft deze oud-bestuursambtenaar niet de consequentie van zijn opvatting gezien, n.l. dat evenmin de landsdienaren tevens voorzitters van raden over de politie bevelen mogen geven, omdat met hun persoon de leiding van de politie binnen de sfeer de raad wordt gebracht. Middellijk zal deze raad op het politioneel beleid van zijn voorzitter invloed kunnen uitoefenen; door verwerping van een begrooting kan de raad hem dwingen tot transigeeren.

Waar ook de politieke politie ter wereld optrad, overal stond zij in het scherpe licht der critiek; overal en altijd rezen conflicten, omdat de getroffen politieke partij niet kan aannemen, dat het politioneel optreden zakelijk en objectief was en omdat er krachtig propagandische strekking uitgaat van het verdedigen van de verdrukte onschuld.

Wij achten het ten eenenmale uitgesloten, dat een organisatievorm gekozen wordt waarbij deze conflicten zich niet zouden

1) N. R. C. van 16, 17, 18 en 19 Januari 1929.

voordoen, omdat juist de aard der werkzaamheden de bron van deze conflicten vormt.

Het eerste deel van WIRANATA KOESOEMA's gunstige prognose berust op een volkomen gemis aan inzicht omtrent de oorzaken van de conflicten. Niet op persoon van den leider, doch de getroffen maatregelen, waardoor een groep ingezetenen zich benadeeld voelt, zijn de oorzaak van de oorzaak van de critiek. Onverschillig wie het bevel tot het treffen van die maatregelen gegeven zou hebben, hij zou door de losbarstende critiek meegesleurd kunnen worden: om het even of hij uitsluitend landsdienaar is, dan wel voorzitter van een raad.

Om dit nader te verklaren zullen wij een korte beschrijving geven van de organisatie der politieke politie in andere landen

In *Engeland* kent men aan het Criminal Investigation Department een speciale afdeeling voor politieke zaken de „special branch", vroeger geheeten „Irish branch" en in den volksmond genoemd „hush hush department" [1]).

Aanvankelijk was deze afdeeling belast met het toezicht op de Iersche nationalisten, die in de 80 er jaren voor Engeland een ernstige bedreiging vormden. Verschillende dynamiet explosies hadden plaats: het bureau van The Times, het gemeentehuis, de Tower, het Victoria station, de Londen Bridge, het Lagerhuis, de Admiraliteit, de ondergrondsche spoorweg en einde Mei 1884... Schotland Yard zelf.

De afdeeling is belast met de bescherming van de leden van het Koninklijk Huis, van staatslieden en met het toezicht op politiek gevaarlijke personen. Achtereenvolgens heeft de Engelsche politieke politie de volgende objecten gehad: de Fenians, nihilisten, anarchisten, suffragettes, spionnen tijdens de wereldoorlog, Sinn Feiners en communisten.

Het heeft deze speciale afdeeling nimmer aan heftige critiek ontbroken en toch heeft zij bewerkt, dat van langdurige ordeverstoringen in Engeland geen sprake was.

Onder de regeering van LODEWIJK XIV ontstond in *Frankrijk* de politieke politie. Het „Bureau de confiance et de Sureté" aanvankelijk alleen voor Parijs, later voor het geheele rijk ingesteld, werd als doel aangewezen: opsporing en onschadelijk maken van

1) Scotland Yard, George Dilnot bladzijde 250 e. v., G. Bles London.

alle den Koning en daarmede tegelijk den staat vijandige elementen. Dit bureau had buitensporige macht; het was tegelijk aanklager, rechter en belast met de executie. Een z.g. „lettre de cachet" was voldoende om iemand achter de muren van de Bastille te doen verdwijnen. Waarborgen voor objectieve behandeling van de zaak der verdachten ontbraken geheel.

Onder deze omstandigheden was het ontstaan van willekeur onvermijdelijk. JOSEPH FOUCHE, minister van politie tijdens verschillende regeeringen, t.w.: het revolutietijdperk, het consulaat, het Napoleontische keizerstijdperk, het bewind der Bourbons, richtte een politieke centrale in aan het Ministerie van Binnenlandsche Zaken. De z.g *Sureté Générale*, is een groeiproduct van de centrale van FOUCHE.

De stelregel van deze merkwaardige figuur was, dat de Minister van Politie, wanneer slechts drie mannen tezamen waren gekomen om op onbezonnen wijze over politieke onderwerpen te praten, zulks den volgenden dag moest weten.

In het Czaristische *Rusland* hadden tusschen 1828 en 1854, 547 boerenopstanden plaats, omdat deze lieden onder het lijfeigenschap gebukt gingen. De grootgrondbezitters behandelden hen als rechtelooze wezens. Aan het einde der vorige eeuw begon de geweldsactie van de nihilisten. Moordaanslagen op hooge regeeringspersonen en regeerende vorsten hadden plaats. In 1905 ontstond een heftige strijd tusschen revolutionairen en politie in St. Petersburg en Odessa. De op 17 October van dat jaar beloofde constitutie kon de beweging niet meer stuiten. Februari 1917 bracht het einde van het Czaristisch regiem. Sedert October van dat jaar heerscht het communistisch bewind.

Na de dekabristenopstand (December 1825) was de derde afdeeling van de kanselarij van den Czaar de politieke centrale. Aan het einde der 70 er jaren werd deze afdeeling opgeheven en zijn hare werkzaamheden overgenomen door een politioneele afdeeling van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken. Onder deze centrale stonden de Ochrana-afdeelingen (ochrana = veiligheid).

Deze keizerlijke organisatie en hare methoden heeft altijd een vernietigende critiek ondergaan. Hoe weinig deze critiek echter verband houdt met de persoonlijke leiding, moge wel blijken uit de omstandigheid, dat de communistische politieke centrale en

hare methoden nog scherper wordt veroordeeld, vnl. door socialisten en links-socialisten. Aanvankelijk heette dit orgaan: alrussische buitengewone commissie bij den Raad van volkscommissarissen tot bestrijding van de contra-revolutie, speculatie en sabotage, later gekortwiekt tot buitengewone commissie of *Tscheka*.

In Februari 1922 werd de Tscheka opgeheven en omgezet in een centrale: politiek staatsbestuur, of *ge-pe-u*, welke letters eveneens de beginletters vormen van de russische woorden. Volgens Popoff vormt deze centrale een staat in de staat en is zij veel machtiger dan de Czaristische ochrana. KARL KAUTSKY, de bekende socialist, schrijft in een voorwoord op het boekje: „Kommunistische „Blutjustiz" van Woitinsky, dat er een politieke toestand in Rusland is ontstaan, welke „jeglichen Opposition nur eine Form offener politischen Betätigung „läszt: den Bürgerkrieg."

Bij deze korte beschouwing, welke wij ontleenen aan het bovengenoemde werkje van dr. B. WEISS, kunnen wij constateeren, dat slechts tengevolge van de omstandigheid, dat bepaalde groepen van ingezetenen getroffen worden, conflicten met de politieke politie moeten ontstaan. Het is daarbij onverschillig wie de leiding heeft. Een ieder die bij deze politie betrokken is, zal men trachten in discrediet te brengen; niet zoozeer omdat het tegen de personen gaat — immers aan Fouché zagen wij, dat één persoon verschillende meesters kan dienen — als wel omdat door de personen te treffen de gevaarlijke organisatie verzwakt kan worden.

Wanneer wij nu het tweede deel van bovenbedoelde verleidelijke prognose in beschouwing nemen, n.l. dat zuivere berichtgeving bevorderd zou worden, indien de gewestelijke recherche over de bestuurspolitie — het Inlandsch B. B. — zou worden versnipperd, dan hebben wij daarop een wijziging aan te brengen. Geen *zuivere*, doch *eenzijdige* berichtgeving zou ontstaan. Deze berichtgeving zou bovendien zeer onvolledig zijn, omdat:

a) het Inlandsch Bestuur hier en daar wordt bedrogen door zijn ondergeschikte hoofden en spionnen;

b) een ingewortelde gewoonte bestaat, onder het Inlandsch (soms ook gevolgd door het Europeesch) bestuur om eenmaal verkregen wetenschap slechts mondeling aan den chef

over te brengen of wel geheel te verzwijgen uit vrees voor conflicten.

Is het te verwonderen, dat in Bantam en Sumatra's Westkust de berichtgeving van het Inlandsch bestuur ernstig te kort schoot? Kunnen wij er ons dan over verbazen, dat in het regentschap Bandoeng vergaderingen van communisten gehouden werden, tot in een Inlandsche 2de klasse school toe, zonder dat deze feiten dadelijk bekend werden?

Waarom waren de toestanden in de Lasemsche batikkerijen reeds aan den controleur Gonggrijp in 1889 bekend; waarom bleven deze toestanden na publicatie van een scherp rapport van de arbeidsinspectie nog bestaan? Men leze de verklaring van het Volksraadslid SOETARDJO: dat de Regent van Rembang toch moeilijk zijn gewezen schoolmakkers kon lastig vallen!

Wat was de reden, dat in Brebes en Zuid-Celebes toestanden konden voortduren, welke spotten met ieder begrip van democratie en menschelijkheid? Waarom kon een dorpshoofd van Rantjaekek — regentschap Bandoeng en onderdistrictshoofdplaats — enkele jaren desalieden mishandelen en verminken? Waarom richten uitgebreide adelijke families, die hun leden vnl. in het bestuur vinden, familievereenigingen op?

Het Inlandsch bestuur staat in velerlei relaties tot zijn omgeving; familie- en vriendschapsbanden verbinden de ambtenaren met hun omgeving. Veelal heeft men grond- of huizenbezit, weinig riskante en dus onder ambtenaren geliefkoosde beleggingsobjecten. Men heeft voor het toezicht echter betrouwbare personen noodig, die er voor zorgen, dat de gronden bewerkt en beplant worden, dat een deel der opbrengst bij den grondbezitter wordt binnengebracht.

Wij oordeelen dit alles nog volkomen normaal, indien geen familieregeering ontstaat van hoog tot laag, geen knevelende hoofden worden gehandhaafd of op andere posten worden geplaatst, omdat zoo lastig geschikte candidaten te vinden zijn, geen ernstige vergrijpen worden verzwegen uit angst voor de relaties van betrokkene. Juist in streken waarvan de roep van een democratisch Inlandsch bewind uitgaat, treft men tot zijn verbazing toestanden aan, welke wijzen op het heerschen van een vrijwel rechtelooze massa. Dergelijke streken noemen wij

moerassen omgeven door een pagger van rose kembang sepatoe. De Nederlandsch-Indische regeering bezit in het Inlandsch bestuur een Haar getrouw, algemeen gewaardeerde vooruitgeschoven waarnemingspost in de Inlandsche samenleving. Het vormt — aldus de Roo de la Faille — het cement, gegoten om het Europeesch bestuur: het ijzer. Scheurt het beton, dan roest het ijzer, bederft het ijzer, de cementlaag barst en het gebouw moet opnieuw worden opgetrokken.

De aanwezigheid van het Inlandsch bestuur impliceert de leiding en contrôle van een uitsluitend aan de Regeering verantwoordelijk Europeesch B. B., dat, naar de Heer SUERMONDT terecht constateerde een diplomatieke functie bezit en door mede op de hoogte te zijn van plaatselijke toestanden naast de Inheemsche visie daarop, de Westersche kan stellen. Zoodra het Europeesch bestuur deze taak niet meer vervult, omdat het conflicten vreest of omdat men tengevolge van organisatorische fouten niet meer op de hoogte kan zijn, zullen toestanden ontstaan, waarvoor het *Nederlandsch* gezag de schuld draagt. Vroeger werd de kleine man wijs gemaakt, dat al het kwade van de Kompenie kwam en de tani geloofde dat. De communistische propaganda wierp zich dadelijk op de streken waar groot-grondbezit bestaat (West-Java) en waar het de afgeloopen halve eeuw altijd roerig is geweest en beloofde een ieder een stukje grond, zoodra het *Nederlandsche* bestuur verjaagd zou zijn.

Zoo zijn in de ouderwetsche toestanden, bij dieper onderzoek, nog niet zoo veel veranderingen gekomen, al mogen uiterlijke verschijnselen op grondige verbetering wijzen.

Wanneer wij het bovenstaande in overweging nemen, kan het duidelijk worden, waarom de gewestelijke recherche niet samengesmolten mag worden met de bestuurspolitie. Dit recherchecorps mag niet zoo innige relaties onderhouden met bepaalde belangengroepen in de Inheemsche samenleving als het Inlandsch bestuur, doch dient evenals het Europeesch B. B. boven de partijen te staan en zijn eigen oogen en ooren te hebben in het milieu van staatsgevaarlijke groepen of misdadigers. Innige relaties zouden het werk verdacht maken en kunnen leiden tot gerechtvaardigde critiek.

Is dus het bestuurspolitieorgaan niet het aangewezen corps om een leidende rol te spelen op het gebied van de politieke recherche,

het moet altijd als berichtgever blijven fungeeren. In dat werk kan voldoening gevonden worden, omdat het toch eervol is na lang en geduldig speuren ontdekte geheimen te kunnen rapporteeren.

Juiste berichtgeving; daaraan ontbreekt inderdaad het een en ander en daarvoor is een zeer bijzondere reden. De berichtgeving is het voornaamste werk van de politieke recherche. Bepaalde gevaren zijn echter aan dit werk verbonden.

Overdreven of valsche berichten kunnen tot voortijdige politioneele actie voeren, waardoor de tegenpartij gewaarschuwd wordt en bewijzen kunnen worden vernietigd. De leiders van de politieke politie hebben derhalve niet alleen de inkomende berichten te rangschikken, doch ook nader te controleeren.

De algemeene recherche ontvangt haar berichten van de gewestelijke corpsen en deze van de Regenten, van hare ambtenaren en van derden. Tengevolge van gebrek aan verstandelijke vermogens, inzicht in maatschappelijke verhoudingen, gebrekkig opmerkingsvermogen, gemis aan moraliteit, de zucht om gewichtig te doen of om geld te verdienen op gemakkelijke wijze, kunnen berichtgevers bedreigelijke rapporten indienen.

Vidocq, een merkwaardige figuur in de Fransche crimineele geschiedenis, schrijft over de politieke politie, dat zij een inrichting is, ontstaan door den wensch, zich op kosten van den staat te verrijken, waartoe men de onrust kunstmatig opwekt.

Daarom dienen de berichtgevers in de eerste plaats bezoldigde ambtenaren te zijn, die door eigen waarneming trachten te constateeren, of staatsgevaarlijke plannen worden opgemaakt. Het voortdurend bezoeken van vergaderingen en het steeds volgen van de staatsvijandige pers zijn tevens onontbeerlijk. Gevaarlijke personen dienen te worden bewaakt, een taak welke werkelijk niet gemakkelijk is. Aangezien echter de gevaarlijkste plannen in zeer kleinen kring en in het diepste geheim worden ontworpen, is de politieke politie genoodzaakt, om in het belang van de openbare rust en orde ook berichten van derden te trachten te ontvangen. Dat de politie hiertoe gedwongen wordt, is de schuld van de staatsgevaarlijke elementen zelve. Immers de voorschriften van de artt. 164 en 165 Ind. W. v. S. stellen strafbaar het opzettelijk nalaten tijdig voldoende kennis te geven van het voornemen tot het plegen van bepaalde mis-

drijven o.m. gericht tegen de veiligheid van den staat, indien het misdrijf is gevolgd en indien de wetenschap was verkregen op een tijdstip, waarop het plegen van het misdrijf nog kon worden voorkomen.

Het is de plicht van ieder staatsburger de politie in haar zware taak bij te staan. Door revolutionnaire elementen wordt deze plicht echter niet erkend, zoodat de politieke politie genoodzaakt wordt in het kamp der staatsgevaarlijken naar berichtgevers te zoeken.

Dit element van spionnenarbeid zal nimmer de goedkeuring kunnen wegdragen van de bespionneerde partij. Tegenspionnage zal ontstaan en zoodra men het een of ander weet van een ambtnaar van deze politie zal hij worden aangeklaagd om daarmede het gevaarlijke orgaan te kunnen treffen en zich van een lastigen vijand te ontdoen.

Zulk een in de volle wind der critiek staande organisatie legt men niet straffeloos in handen van de Regenten en hun ondergeschikte ambtenaren. Niet straffeloos in drie opzichten: de naam van het Inlandsch B. B. zou voortdurend gevaar loopen en dat zou niemand wenschen; critiek kan beter centraal opgevangen en verwerkt worden, plaatselijke leiders zouden tengevolge van de „hetze" angstvallig kunnen worden voor mogelijke gevolgen, waardoor de activiteit zou verslappen.

De politieke politie zal overal ter wereld en hoe ook georganiseerd omgeven zijn van verdachtmaking en conflicten, het is het gevolg van den aard der werkzaamheden. Juiste berichtgeving is voor deze politie nog moeilijker te bereiken, dan voor de andere onderdeelen der politie. Zij is genoodzaakt met spionnenberichten te werken en daaraan zijn groote gevaren verbonden. Deze gevaren kunnen echter beter onderkend worden door gespecialiseerde vaklieden, die groot ressort beheerschen en dus veelsoortige routine opdoen, dan door op een politiek college georiënteerde ambtenaren.

Bij de beantwoording van de vraag hoe de politieke politie moet worden ingericht dient dus uitsluitend de doelmatigheidseisch gesteld te worden. In tegenstelling tot den Heer WIRANATA KOSOEMA meenen wij, dat het voorstel om deze politie samen te smelten met de bestuurspolitie een lichtzinnig plan is, ingegeven door politieke motieven, waarvan de aanvaarding zou hebben

moeten terugvoeren tot primitieve methoden en chaotische toestanden en dat tenslotte het Inlandsche bestuur, ter versterking van welks positie het plan is ontworpen, daarvan zeer veel schade zou hebben moeten ondervinden.

Beter dan de voorzitter der vereeniging van Inlandsche bestuursambtenaren heeft de Regeering deze gevaren onderkend.

De z.g. taakverdeeling in den Volksraad.

Tijdens de behandeling van het voorstel tot verdeeling van bevoegdheden o.a. op het terrein van de politioneele bevelvoering tusschen het Inlandsch en het Europeesch bestuur in den Volksraad, hebben de schriftelijke gedachtenwisseling en de debatten zich om twee principieele punten bewogen:

a) centralisatie of decentralisatie van de politie;

b) verhouding tusschen Inlandsch en Europeesch B. B.

Wat het eerste punt betreft, hebben wij tevergeefs gezocht naar de opvatting, dat de strijdvraag centralisatie of decentralisatie van de politie, is opgeworpen zonder voorafgaand onderzoek naar de onderdeelen van de politietaak welke hetzij al gedecentraliseerd zijn, hetzij daarvoor nog in aanmerking gebracht kunnen worden. Het betreft hier het omvangrijke terrein der administratieve (soms ook technische) politie genoemde controleerende taak tot handhaving van tal van voor het locale ressort gewichtige huishoudelijke regelingen.

De Heer RÜCKERT betreurde het, dat geen overleg met de z.g. medebestuurscommissie had plaats gevonden. Zijns inziens had van de herschikking van bevoegdheden gebruik gemaakt kunnen worden om te beoordeelen welke bevoegdheden aan de burgemeesters hadden kunnen worden overgedragen.

Wij kunnen met den Heer RÜCKERT bejammeren, dat dit overleg niet heeft plaats gehad. De oplossing der moeilijkheden is thans verschoven naar later datum. Ware men al dadelijk tot overeenstemming gekomen omtrent de grondbeginselen, welke moeten worden aangenomen bij de verdeeling van de politie in eene taak van centraal en een van locaal karakter, dan zou zulks het werk van de medebestuurscommissie aanmerkelijk hebben verlicht.

Op het gebied van de administratieve politie schijnt overdracht op de locale raden (provinciale, regentschaps- en gemeenttraden)

zeer goed mogelijk en wel speciaal voor die onderwerpen, welke het huishoudelijk belang van het ressort betreffen. De voorzitters van die raden zouden met de leiding van die administratieve politie belast kunnen worden, voor welke taak zij verantwoording aan den raad schuldig zouden moeten zijn.

Het probleem wordt door ons dus anders gesteld dan door „sommige leden", die in het afdeelingsverslag [1]) hun teleurstelling er over uitspreken, dat de Regeering nog niet besloten heeft aan de Burgemeesters zeggenschap over de z.g. stadspolitie — in werkelijkheid algemeene politie — toe te kennen.

Het terrein van de veiligheids- en de rechterlijke politie achten wij thuis te behooren in de centrale sfeer. De z.g. stadspolitie is veiligheidspolitie en voor een deel administratieve (de verkeerspolitie o.a.) en komt dus niet voor decentralisatie in aanmerking.

De voorstanders van een centrale staatspolitie spraken zich zeer positief uit. Het afdeelingsverslag geeft ons te dien aanzien het volgende te lezen: „De crimineele politie voor belangrijke aan-„gelegenheden — i.c. de veldpolitie en de recherche — mag huns „inziens nooit plaatselijk georganiseerd zijn, maar behoort onder „leiding van buiten autonoom verband staande ambtenaren te „blijven" [2]).

Onze bezwaren tegen de opperste leiding van den Gouverneur-raadsvoorzitter [3]) inzake politie, vond weerklank bij „eenige leden":

„Zij achten het een klemmende eisch, de zelfstandigheid van den „Resident tegenover den Gouverneur te vergrooten."

Men leze in verband hiermede eens de opstellen van de Heeren J. D. DE VRIES en F. A. E. LACEULLE, „De Resident op Java en Madoera" en „De Bestuurshervorming en de Residentspositie op „Java en Madoera" [4]), waarin geconstateerd wordt dat de resi-„dentspositie is „een positie zonder inhoud" en dat het ambt „verworden" is. Een en ander vormt een versterking van het door „ons gekozen beeld van „een leemen pop met een houten been".

---

1) Ond. 109 stuk 4 bladzijde 16.
2) Idem idem 15.
3) De Indische Gids, September 1930 bladzijde 783.
4) Koloniaal Tijdschrift, November 1930 en Januari 1931 bladzijden 561 en 51.

Daartegenover kan men natuurlijk aanvoeren, dat een resident nieuwe of allernieuwste stijl — de volksmond heeft een minder gekuischte term! — geen hoofd van gewestelijk bestuur meer is, doch slechts afdeelingshoofd, zooals de A. R. oudste stijl, doch daarmede praat men het achteruitgaan van de doelmatigheid van het Europeesche bestuurscorps niet weg. Deze doelmatigheid houdt o.i. niet zoozeer verband met een langademige titulatuur als wel met een logische en bovenal duidelijke bevoegdheidsverdeeling, waarbij in de eerste plaats dient te worden nagegaan wat in de centrale en wat in de locale sfeer thuis hoort.

Een principieele uitspraak treffen we nog aan in het afdeelingsverslag:

„Bovendien is het ook ongewenscht, bij te verwachten „intensief autonoom leven, het voorzitterschap van een raad te „vereenigen met bevoegdheden ten aanzien van de min of meer „centrale veldpolitie" [1]).

Tenslotte herhaalt de Regeering Haar standpunt t.a.v. de gewestelijke recherche:

„De gewestelijke recherche als geheel moet een algemeene „werkingssfeer bezitten als schakel tusschen en steun van de „plaatselijke recherchediensten der bestuurspolitie en is dus niet „voor algemeene decentralisatie vatbaar" [2]).

Alvorens tot de mondelinge gedachtenwisseling over te gaan, moet gewezen worden op eene hardnekkige actie geleid door den Heer WIRANATA KOESOEMA tegen het voortbestaan van het Europeesch B. B. De Heer DE ROO DE LA FAILLE heeft deze actie eveneens gesignaleerd in zijn bovenbedoeld opstel:

„Over welke middelen beschikt nu deze regeering — „de over„heerscher" — tot handhaving van het gezag, naast de ultima „ratio regum? Over het bestuur, Europeesch en Inlandsch. De niet „onduidelijke toeleg nu bij het radicale gedeelte van Indië's politici, „gesteund door decentralisatie-fanatici, destructief gezinde elemen„ten en een deel der Inlandsche intellectueelen, is om dit Euro„peesch Binnenlandsch Bestuur — een beroepskader, hiërarchisch „geencadreerd — te verdringen, waar eenigszins mogelijk en te „vervangen door hetzij het Inlandsch bestuur, hetzij door Euro-

1) Ond. 109 stuk 4 bladzijde 14.
2) Memorie van antwoord stukken 5 en 7 bladzijde 11.

„peesche politici, uiteraard van eigen richting. Hoe lang echter zal, „indien deze toeleg gelukt, de regeering het gezag nog behoorlijk „kunnen handhaven?"

Zonder van het bestaan van deze actie op de hoogte te zijn, is het niet mogelijk de debatten in den Volksraad over de taakverdeeling gevoerd te begrijpen. In tegenstelling tot de schriftelijke gedachtenwisseling is tijdens de debatten hartstochtelijk gepleit voor het behoud en de versteviging van de rechten van den Regent. Het kasteintinct van de Javaansche aristocraten, die zich mirabile dictu beschouwen als vertegenwoordigers van den tanistand, is ongeremd tijdens deze gedachtenwisseling losgebroken. Er werd op een zeker moment gesproken over de *voor*rechten van den Regent.

Terecht hebben de Heeren JONKMAN en SUERMONDT de rechtspositie van den Regent eens nader in beschouwing genomen. De Regenten kunnen niet civiel- of strafrechtelijk vervolgd worden zonder toestemming van den Gouverneur-Generaal. Zij bezitten het forum privilegiatum. Weliswaar hebben de Regenten geen ambtelijk grondbezit (loenggoeh) meer, doch particulier grondbezit binnen en buiten het eigen ressort komt nog wel eens voor.

Deze positie verschaft den Regenten bijzondere macht tegenover de lagere hoofden en bevolking; de Inlandsche bestuursambtenaren zijn vrijwel aan de Regenten overgeleverd sedert de ontvoogding en bestuurshervorming en ook het Europeesche bestuur staat tegenover deze positie vrijwel machteloos. De Heer SUERMONDT heeft te dien aanzien een ruiterlijke waarschuwing doen hooren, welke niet zal nalaten weerklank in het Europeesche B. B. te vinden en waarvoor het gemeenebest hem dank zou mogen brengen. Deze bijzonder sterke Regentspositie bergt groote gevaren voor den naam van het Nederlandsche bewind. Wil men een man als de ROO DE LA FAILLE niet gelooven wanneer hij verklaart: „dat in de meeste gevallen, indien van het Europeesch „bestuur, hoog of laag, geen stuwkracht uitgaat, niet alleen alles „blijft in de oude sleur, maar ook dat bij gemis aan toezicht, „goede regelingen in het ongereede geraken en bedenkelijke ele„menten een overwegende rol gaan spelen ten nadeele van de „bevolking".

Wij denken aan Lasem!

Hoe stemt dit oordeel niet overeen met de zienswijze van R. M. T. SOEMONAGORO, Regent van Sragen, die zeide: Loerah's, onderdistricts- en districtshoofden „geen van allen wenschen ge„controleerd te en tenslotte worden wij bestuurd door den antek„kebajan" (plaatsvervangende dorpspolitiebeambte).

Voor zooverre wij dit hebben kunnen nagaan, heerscht de opvatting onder het Europeesche B. B., dat het voor het normale verloop van een ambtelijke loopbaan zeer gevaarlijk is om „meeningsverschillen" met den Regent te doen ontstaan. Er is wat dat betreft niets nieuws van het Oostelijk front.

De Heer SUERMONDT drukte zich zacht uit omtrent de beslechting van deze geschillen: „dat daarbij dikwijls overwegingen van „staatkundigen aard meespraken."

„Een dergelijke staatkunde is afgescheiden van haar ambtelijke „onbillijkheid niet vol te houden" [1]).

Deze spreker voorspelde, dat de machtspositie van de Regenten niet langer zal bestaan dan de bevolking haar met hare gewone lankmoedigheid zal verdragen. Zal de Nederlandsch-Indische Regeering zich op dat uur kunnen verontschuldigen tegenover de onder Hare bescherming gestelde bevolking?

Het zijn sterke beenen die deze overbelasting kunnen dragen. Het fixeeren van feodale verhoudingen kan later ons Nederlandsche bewind als een fout worden aangerekend.

Dit alles is uitgelokt. Het Europeesche bestuur heeft er recht op deze omstandigheden aan te duiden, omdat tengevolge van bovenbedoelde staatkunde in zijn gelederen slachtoffers zijn gevallen.

De Heeren BEETS en NESSEL hebben zich tijdens de debatten als voorstanders van een centrale staatspolitie doen kennen. Zij spraken respectievelijk het volgende:

„Zoo zal b.v. de uitoefening der politie wel steeds een functie „van het centrale gezag behooren te blijven." Verder wordt geconstateerd dat:

„De leiding en uitoefening der politie niet in handen moet be„rusten van in autonoom verband staande ambtenaren."

---

1) Handelingen bladzijde 3030.

Overigens acht de Heer BEETS het juist, dat de bestuurs- en desapolitie in handen van den Regent en het Inlandsche bestuur blijven [1]).

De Heer NESSEL verklaarde:

„De veldpolitie is m.i. een instrument — en nog wel een spe-„ciaal instrument ter beschikking van het centrale, dus hier Neder-„landsche gezag en het is dus volkomen logisch, dat het toezicht „daarop ook in handen is van de centrale, hier dus Nederlandsche „ambtenaren, die dat gezag vertegenwoordigen" [2]).

Heeft de Regeering de in dit opstel weergegeven vereischten, welke aan politioneele leiders gesteld moeten worden, nu erkend?

De Regeering heeft den Gouverneur-raadsvoorzitter en den Regent-raadsvoorzitter in hun positie bevestigd en verstevigd. De Gouverneurs hebben de algemeene, de Residenten de dagelijksche leiding. Onder deze zijn de Regenten hoofd van de rechterlijke en veiligheidspolitie. De assistent-residenten zijn weliswaar met de vervolging belast, doch overigens verkeeren zij tot de Regenten in dezelfde verhouding, als de hoofdcommissarissen van politie tot de Residenten, met de dit eenige verschil: dat zij niet hiërarchiek ondergeschikt aan de Regenten zijn.

Op critieke momenten, wanneer de Residenten onbereikbaar zijn, beslist bij verschil van meening, hoe de politiemacht moet worden aangewend, de Regent. Evenals tevoren blijft de Regent verantwoordelijk voor de rust en orde in zijn ressort. Doch ook de assistent-resident is medeverantwoordelijk voor den gang van zaken. Blijkens de toelichting van den Reg. gemachtigde, zal de verantwoordelijkheid van Regent en A. R. in elk geval afzonderlijk worden beoordeeld:

„In het algemeen handhaaft de Regeering Haar meening, dat „bij de geschetste bevoegdheidsverdeeling tusschen Regent en „assistent-resident beiden de verantwoordelijkheid dragen voor „een eventueel falen der politieuitoefening."

In tegenstelling tot den Heer STOKVIS meenen wij dat de A. R. nieuwste stijl en niet de Regent het slachtoffer van dit compromis moet worden. Het zal hem als een fout worden aangerekend, dat

---

1) Handelingen bladzijden 3020 en 2842.
2) Idem Idem 2851.

hij niet voldoende overredingskracht bezeten heeft, indien op het critieke moment door den Regent een maatregel is getroffen, waarmede hij niet heeft ingestemd en wanneer deze maatregel critiek tot gevolg heeft. De Regent verkeert in een bijzondere machtspositie. De Europeesche bestuursambtenaar kan overgeplaatst of gepensionneerd worden, zonder nadeelige gevolgen voor de Regeering. De door den Heer SUERMONDT besproken staatkunde zal in deze kwesties het zwaarste wegen en dit zal de kracht van de assistent-residenten verlammen.

Op grond van velerlei overwegingen komen wij tot de conclusie, dat dit compromis voor zooverre het de politieleiding betreft, zichzelve onmogelijk zal maken, evenals de bestuurshervorming zich onmogelijk gemaakt heeft (veel te duur en slecht verloopen van de administratieve gang van zaken). De tijd is een onbarmhartig rechter. Hoe zwakker een gebouw is opgetrokken, hoe sneller het in elkaar valt.

Alvorens dat tijdstip zal zijn aangebroken, zullen de ambtenarencorpsen hunne slachtoffers hebben te leveren. Ook t.a.v. dit punt is Britsch-Indië ons een leerzaam voorbeeld. Het rapport van de commissie van onderzoek naar de oorzaken der bloedige onlusten te Cawnpore, velt een vernietigend oordeel over de autoriteiten en de politie. De Gouverneur van Bengalen heeft den hoofdcommissaris van politie en den *burgemeester* — wij vragen hiervoor aandacht van de voorstanders van gemeentelijke politie in ons Indië — ontslagen.

Deze ambtenaren hebben een tactiek van afwachten gevolgd, met als gevolg een slachting tusschen Mohammedanen en Hindoes. Generaal DYER schoot op de wilde menigte met als gevolg het bloedbad van Amritsar en zijn ontslag.

Geen van beide methoden kon de goedkeuring wegdragen. Een commissie moet met tastbare voorstellen komen en reconstrueert achteraf de juiste gedragsijn voor het beheerschen van een tijdens het onderzoek geheel overzichtelijke situatie. Zoo had de generaal moeten afwachten en de burgemeester moeten arresteeren en schieten. De niet helderziende ambtenaren worden echter van de reconstructiepogingen het slachtoffer en ... de zaak blijft zooals zij was.

Deze ambtelijke slachtoffers zouden het ervaringsmateriaal —

men verdenke ons niet van cynisch te zijn — kunnen vormen waarop het Volksraadslid Kiès doelde:

„dat Zij — n.l. Regeering — Zich in de eerste plaats zal open-„stellen voor nieuw op te doene ervaring en Zij niet zal aarzelen „c.q. noodig blijkende nadere verbeteringen aan te brengen" [1].

Ons inziens heeft de Regeering met deze taakverdeeling een risico aanvaard, dat Zij bij de behandeling der huiszoekingen December 1929 energiek van Zich afwees:

„De omvormingen, welke in de Indische maatschappij voor-„namelijk door objectieve, niet belangrijk te beïnvloeden ontwik-„kelingsfactoren worden teweeggebracht, verplichten elke Over-„heid hier te lande, met gespannen aandacht toe te zien dat zelfs „kleine verstoringen der openbare orde niet voorkomen. Zij mag „zelfs geringe risico's in dit opzicht niet aanvaarden. En zoodra „er dus van zulk een risico sprake is, moeten daartegen maat-„regelen worden genomen. Een door overtuiging en omstandig-„heden geboden sterke ontwikkelingspolitiek heeft strenge orde-„handhaving tot onafwijsbare voorwaarde" [2].

Moge het niet te veel slachtoffers kosten voordat de omvang van dit risico onderkend wordt.

Loemadjang, Juli/Augustus 1931.

---

1) Handelingen bladzijde 2845.
2) Idem aanvullingsbegrooting 1931 bladzijde 2132.

Boekbespreking.

Hoofdtrekken van het adatrecht, de dorpsinrichting en de agrarisch wettelijke voorschriften in de Gouvernementslanden van Java en Madoera, voor zooveel van belang voor het Volkscredietwezen, door Mr. F. J. Muller, Onderdirecteur der Centrale Kas.

Blijkens het voorbericht is dit, bij Albrecht & Co te Batavia-Centrum (Weltevreden) verschenen werk, samengesteld om tegemoet te komen aan de behoefte aan een eenvoudig handboek voor hen, die zich wenschen te onderwerpen aan het derde deel van het in bijblad 11290 genoemde dienstexamen voor ambtenaren van de Centrale Kas. Het behandelt in 122 blz. het wezen van het adatrecht (inleiding), de dorpsinrichting en de hoofdtrekken van het adatgrondenrecht in de Gouvernementslanden op Java en Madoera (hoofdstukken I en II), de invloeden hierop van het vroegere vorstenbestuur en het gouvernement (hoofdstukken III en IV) en de hoofdtrekken van het adatrecht met betrekking, tot eenige andere onderwerpen van belang voor het volkscredietwezen. In bijlagen I tot en met IV zijn enkele belangrijke wettelijke regelingen opgenomen, terwijl bijlage V een vragenlijst bevat, waarover hieronder nader. Een zaak- en namenregister besluit het boekje.

Voor het doel, waartoe het bestemd is, is het werk, naar het mij voorkomt, over het algemeen wel geschikt te achten. Evenwel komen er een aantal stellige uitspraken in voor, die m.i. verwarrend zullen werken voor hen, die geen uitgebreidere studie van het adatrecht hebben gemaakt, d.w.z. voor de meeste gebruikers.

Dit begint in de inleiding, waarin wordt medegedeeld, dat het adatrecht van Java en Madoera een onderdeel vormt van dat van het Indonesische rechtsbekken, dat zich over bijna heel Nederlandsch Indië, eenige omliggende eilanden en het Maleische schiereiland uitstrekt",[1]) en de hoofdtrekken daarmee gemeen heeft. Dit is uiteraard juist, maar er had toch wel iets duidelijker gezegd kunnen worden, wat er met die „hoofdtrekken" wordt bedoeld.

1) Ten onrechte m.i. is in deze opsomming Madagaskar niet opgenomen. Onder de „omliggende eilanden" vallen Philippijnen en Formosa.

In den tekst zelf zijn voorts een aantal uitspraken te vinden, die zoo algemeen geformuleerd zijn, dat de indruk wordt gewekt, of het gestelde ook algemeen geldend is .Het wil mij voorkomen, dat dit voor een handboek vooral ongewenscht is, tenzij de gebruikers leiding hebben van een deskundig leeraar. In enkele gevallen zijn de stellingen zelfs bepaald onjuist of althans onvolledig. Een paar voorbeelden mogen dit verduidelijken.

Op blz. 12 wordt gezegd, dat alle desa's in Javaansch-Madoereesche streken, welke territoriale gemeenschappen van individuen zijn, den dorpsgeest (danhjang desa) en een dorpsoogstmaaltijd kennen. Dit is niet juist, zelfs niet in algemeenen zin. In de eerste plaats kennen een groot aantal desa's heelemaal geen danhjang, terwijl in een aantal andere, welke zijn afgescheiden van een (moeder) desa, de danhjang van dat moederdorp vereerd wordt. Een dorpsoogstmaaltijd is in vele dorpen geheel in onbruik (geraakt?).

De behandeling (blz. 13-15) van het beschikkingsrecht is wel wat heel eenzijdig. Over de magisch-religieuze betrekking tot den grond is zoo weinig gezegd, dat de niet ingewijde lezer over dit punt geheel in het duister blijft. De economische betrekking heeft nog wel meer en belangrijkere kanten, dan die, welke in het besproken boek worden genoemd. Voorts wekt de schrijver sterk den schijn, dat het beschikkingsrecht in Midden- en Oost-Java beide een scherpe tegenstelling vertoont en overal veel krachtiger is dan in West-Java. Hetgeen hij vertelt over West-Java is in groote gebieden van Oost-Java evenzeer waar.

Zonder eenige argumentatie wordt op blz. 16 medegedeeld, dat zgd. *sawah titisara* — deze vorm komt veel vaker voor dan de schrijver schijnt te meenen — geen dorpsbezit zijn, doch gerekend dienen te worden te vallen onder het onbelemmerd beschikkingsrecht der desa. In die gevallen, dat dergelijke sawahs (andere namen zijn: *banda desa* en *kas desa*) zijn aangekocht uit gelden van de desakas lijkt deze stelling niet wel houdbaar.

Op blz. 122 ten slotte staat, dat bij bewaargeving van vee uit een andere desa afkomstig, de veebezitter krachtens het beschikkingsrecht recognitie moet betalen. Inderdaad komt dit in verschillende streken voor, maar lang niet zoo algemeen, als uit deze mededeeling zou worden afgeleid.

Met deze voorbeelden kan worden volstaan om de bedoeling van mijn opmerking te verhelderen. Thans een enkel woord over de vragenlijst in bijlage V, die, naar een noot vermeldt, schriftelijk beantwoord dient te worden door de examencandidaten uiterlijk twee maanden voor den aanvang van het examen aan de hand van een onderzoek in met name te noemen desa's. Ieder, die wel eens aan ernstig adat onderzoek deed, zal zijn hart vasthouden over de resultaten van de enquête, welke de examinandi moeten instellen gewapend met een zoo oppervlakkige kennis, als hun het handboek biedt. De vragen zijn bovendien verre van eenvoudig. Wat b.v. te denken van vragen als: 5. **Geef een beschrijving van den inhoud en de werking van het beschikkingsrecht.** of 6. **Beschrijf het voorkeurrecht.**

Een laatste opmerking is deze. Aan het boek ontbreekt te eenenmale een adat-litteratuuropgave. Waar men dergelijke opgaven tegenwoordig

zelfs in leerboekjes van Middelbare scholen wel eens aantreft, zou men er zeker een mogen verwachten in een handboek als dit.

Met dit al valt de poging om den ambtenaren van de centrale kas practische kennis van het adatrecht bij te brengen toe te juichen. Dat deze eerste poging niet geheel geslaagd moet worden geacht mag den samensteller geenszins zwaar worden aangerekend. Het werk van Mr. MULLER zal ook voor anderen dan candidaten voor het centrale-kasexamen een nuttige wegwijzer zijn.

Augustus 1931. J. W. DE STOPPELAAR.

Deelbouw in Nederlandsch-Indië (Academisch proefschrift Wageningen 1921) door A. M. P. A. Scheltema.

Dit lijvig proefschrift — de tekst beslaat 404 pagina's — volledig te bespreken zou te veel plaatsruimte eischen. Volstaan moge worden aan enkele punten uit dit uitnemende werk eenige aandacht te wijden. Ik stel hierbij voorop, dat de niet behandelde deelen zeker niet minder belangrijk zijn dan de wel besprokene.

Het bedoelt, volgens de Inleiding: „in de eerste plaats een geografisch-historische beschrijving te geven van den deelbouw in de verschillende streken van Nederlandsch-Indië". Hierbij is de indeeling naar rechtskringen van Van Voldenhoven gevolgd. Onder de behandelde punten vindt men verder het juridisch karakter, de economische en de sociale beteekenis van den deelbouw. Voorts vergelijkingen met andere tropische landen en beschouwingen over deelbouw en overheidsbemoeiing.

Vooraf gaat een hoofdstuk over den deelbouw in het algemeen, waarbij o.a. de door verschillende schrijvers van het begrip „deelbouw" gegeven definities kritisch worden behandeld. Bijzonder interessant zijn de in dit hoofdstuk opgenomen beschouwingen over de vraag, onder welke omstandigheden men deelbouw kan verwachten. Aan het slot hiervan komt schrijver tot de conclusie, dat de volgende omstandigheden het ontstaan van deelbouw waarschijnlijk maken:

„1e. als de landbouw bijzondere risico oplevert door grond of klimaat, of door politieke omstandigheden; 2e. als de verbouwde gewassen, bijzondere zorg vereischen; 3e. als deze meerjarig zijn; 4e. als de landbouw òf extensief òf arbeidsintensief is; 5e. als grootgrondbezit met veel kleine landbouwbedrijven samengaat en er een groote arme landbevolking is, maar een gezeten boerenstand ontbreekt; 6e. als er groote landgoederen zijn met een schrale bevolking, zoodat moeilijk werkkrachten te krijgen zijn; en 7e. als de productenhuishouding (overweegt)".

Schrijver merkt hierbij op, dat het merkwaardige bij deze voorwaarden

is, dat ze gedeeltelijk onderlinge tegenstellingen vormen en ook overigens niet hoeven samen te gaan.

Een van grondige en uitgebreide bronnenstudie getuigend overzicht over het voorkomen van deelbouw over de geheele wereld besluit dit hoofdstuk.

Het tweede hoofdstuk, dat de reeds vermelde georgrafisch-historische beschrijving inhoudt, doet duidelijk uitkomen, hoeveel aan onze kennis betreffende het deelbouw vraagstuk vooral omtrent de economische zijde hiervan in verschillende gebieden van den archipel nog ontbreekt, zooals schrijver reeds in de Inleiding opmerkt.

In hoofdstuk III wordt het rechtskarakter van den deelbouw in Nederlandsch-Indië behandeld. Schrijver deelt de bestaande theorieën in vier groepen, welke hij noemt 1 maatschapstheorie, 2 pachttheorie, 3 arbeidsovereenkomsttheorie en 4 andere theorieën, welke elementen van de drie vorige in zich vereenigd hebben. De eerste drie theorieën zien in de deelbouwovereenkomst resp. een maatschap, een pachtcontract of een arbeidsovereenkomst. Schrijver sluit zich bij geen dezer theorieën aan. Waar hij bij de bestrijding van de „arbeidstheorie" ook ondergeteekende als voorstander aanhaalt, wat deelbouw in Nederlandsch-Indië betreft, moge hier even worden ingegaan op een argument tegen deze theorie. Scheltema zegt (blz. 194 en 195). „Vooral als men het werk van den deelbouwer met dat van een daglooner vergelijkt staat deze theorie zeer zwak, een deelbouwer staat nooit onder een dergelijk toezicht als een daglooner". Ik geloof niet, dat dit de theorie omverwerpt. Men denke b.v. aan de padisnijdsters, die hun loon in natura ontvangen en evenmin onder streng toezicht staan of aan administrateurs van landbouwondernemingen. Trouwens schrijver laat zelf dadelijk volgen: „Bij vergelijking van deelbouwers met taakwerkers staat de theorie sterker. Het toezicht behoeft niet zoo scherp te zijn, omdat de deelbouwer in het product geinteresseerd is".

Van bijzonder belang in dit hoofdstuk zijn nog schrijvers beschouwingen over de adatrechtelijke opvatting van den deelbouw, waarin hij op n.h.v. goede gronden betoogt, dat volgens het adatrecht deelbouw niet is te beschouwen als een overeenkomst met betrekking tot den grond doch als een speciale overeenkomst betrekking hebbend op het gewas, zoodat zij dient te worden ondergebracht onder de rubriek „schuldenrecht".

Het hoofdstuk IV bevat belangwekkende beschouwingen over deelwinning en deelloonen, beide alleen t.a.v. landbouw en veeverzorging [1]).

Zeer uitvoerig behandelen vervolgens hoofdstukken V en VI resp. de de economie van den deelbouw en de sociale zijde van den deelbouw in Nederlandsch-Indië. Van dit laatste hoofdstuk moeten afzonderlijk vermeld worden de paragrafen over slavernij en hoorigheid als voorlooper van deelbouw, en over de plaats van de deelbouwers in de inlandsche maatschappij.

Ten slotte moge hier nog kortelijks worden gehandeld over het slothoofd-

1) Naar bekend komen deelloonen ook buiten den landbouw voor b.v. bij scheepvaart.

stuk (XI), waarin getracht wordt een critische beoordeeling te geven van den deelbouw als wijze van landbouwexploitatie. Hierbij wijst schrijver op de moeilijkheid, dat, anders dan in Europa, een beschouwing van binnen uit, dus van de kant van de deelbouwers en grondbezitters ontbreekt.

Bij één uitspraak van den schrijver in dit hoofdstuk wil ik iets langer stil staan. Op blz. 399 spreekt hij nl. de verwachting uit, dat een „moderne" deelbouw van voedingsgewassen, waarbij dus de grootgrondbezitter de leiding van het bedrijf in handen neemt en kosten en lasten worden gedeeld, een vorm is, die in de naaste toekomst voor Nederlandsch-Indië waarschijnlijk wel niet is te verwachten.

Ik ben hiervan niet zoo zeker. Schrijver wijst er zelf reeds op (blz. 398), dat eigenlijk weinig gegevens bestaan over de mate van bemoeienis van den grondbezitter in Nederlandsch-Indië. „Alleen voor den Gorontaloschen rechtskring is bekend, dat de grondbezitter zich intensief met het bedrijf bemoeit. Het is echter duidelijk, dat men daar nog niet van een modern bedrijf kan spreken".

Het komt mij voor, dat bij doorwerking van het thans nog betrekkelijk sporadisch landbouwonderwijs een ontwikkeling van het deelbouw bedrijf in moderne richting geenszins uitgesloten is, waar deze bedrijfsvorm zoo bijzonder aansluit op de Indonesische arbeidsverhoudingen. Het is, dunkt mij, stellig van belang voor den landbouwvoorlichtingsdienst aan dit vraagstuk een ernstig onderzoek te wijden.

Deze bespreking eindigende wil ik niet nalaten te wijzen op de wenschelijkheid, dat onderzoekers op sociaal-economisch gebied (w.o. ook adatrecht valt) bij hun onderzoek van den deelbouw aan de door SCHELTEMA aangewezen leemten bijzondere aandacht wijden. Deze leemten systematisch te hebben aangewezen is zeker niet de geringste verdienste van diens voortreflijke studie.

Augustus 1931.

J. W. DE STOPPELAAR.

Uit de Tijdschriften.

⟨Verkorte inhoud van enkele belangrijke artikelen⟩.

Dr. William Martin. Unemployment. A world-wide problem.
Index, Maart 1931.

Werkloosheid is het groote, sociale probleem van onzen tijd. In Europa alleen is het aantal werkloozen 11 millioen, over de geheele wereld 20 millioen.

Een economische crisis vóór den oorlog ging altijd wel gepaard met een zekere vermeerdering van werkloozen, maar de heerschende werkloosheid is veel uitgebreider en heeft een ander karakter dan de vroegere.

Wat betreft het aantal der werkloozen, dit wordt ongunstig beinvloed door de, in vele landen verplichte, werkloosheidsverzekering en de toename van vrouwenarbeid; deze invloeden zijn niet afhankelijk van de crisis. De voornaamste oorzaak moet gezocht worden in de enorme technische ontwikkeling in den laatsten tijd; reeds ROBERT OWEN heeft in 1818 gewaarschuwd tegen de gevaren van de invoering der machine als verdringer van den arbeider; wat hij niet voorzien heeft is de enorme toename der consumptie en de verhooging van den levensstandaard in alle klassen der maatschappij. Doch de toename der productie is betrekkelijk nog grooter en deze vermeerderde productie eischt minder arbeiders dan vroeger.

We moeten nu boeten voor de te snelle ontwikkeling van de productiemiddelen. Was deze ontwikkeling geleidelijk geschied, dan zou men in staat geweest zijn voor de grootere productie afzetgebieden te vinden, evenals men dit vóór den oorlog deed, waardoor dan de werkloosheid meer werd opgeheven. Gedurende den oorlog hebben verschillende landen, die vroeger open waren voor buitenlandsche producten, geleerd zichzelf te helpen, waardoor het afzetgebied voor de oude productielanden ingekrompen is. Andere oorzaken, als ongelijke kapitaal-verdeeling en star protectionisme hebben meegewerkt om de crisis en de werkloosheid nog te doen toenemen.

De gevolgen van de werkloosheid zijn vele. Allereerst de moreele invloed op den werkwilligen mensch, die niet in staat is voor zichzelf en de zijnen te zorgen en de daaruit geboren onzekerheid en het wantrouwen in de menschheid. De spaarzin wordt gedood, daar men geen nut ziet in sparen, als de spaargelden toch niet toereikend zijn om deze moeilijke tijden door te komen. De demoraliseerende invloed van werkloosheid is niet nieuw, maar er zijn nu twee nieuwe factoren, die de sociale beteekenis nog veel ernstiger karakter geeft.

De uitgebreidheid legt in sommige landen een bijna niet te torsen last op het geheele volk. Men mag over werkloosheidsverzekering denken hoe men wil, zeker is, dat men ze niet kan ontberen. In Amerika, waar zij niet bestaat, heeft de Senaat zich toch verplicht gevoeld groote sommen beschikbaar te stellen om de werkloozen te helpen. In arme landen, zooals Duitschland, drukken deze hooge lasten den levensstandaard van de geheele bevolking naar beneden, dit vermindert de consumptie, verzwaart de economische crisis en schept een gevoel van ontevredenheid, dat makkelijk tot sociale onrust zich kan ontwikkelen.

En misschien voor den eersten keer in de geschiedenis, hebben de ontevreden massa's bekwame leiders. Vooral in Duitschland hebben de intellectueele werkers tegenwoordig een buitengewoon moeilijk bestaan door de sterk verminderde welvaart. Het enorme leger liet, bij zijn ontbinding, een massa menschen vrij, die gewend waren als leiders op te treden. Ook het teveel aan studenten (110.000 bij de Duitsche universiteiten), jongelui, die zich op de wetenschap werpen, omdat de kans op een werkkring in handel of industrie zeer gering is, vormt een kader van leiders, die hun volgelingen in de een of andere extremistische richting voeren. Het gevaar van deze zijde is groot, en ernstige sociale verwikkelingen in Duitschland slepen onherroepelijk ongewenschte reacties in geheel Europa achter zich aan. En daar oorlog volgt op revolutie, even zeker als revolutie volgt op oorlog, is het voor Europa onafwijsbaar in de naaste toekomst een remedie te vinden voor de heerschende werkloosheid, speciaal voor die in Duitschland. In dit land toch, uitgeput door vier jaar van gebrek, drie jaar van inflatie en vijftien jaar van rampen op allerlei gebied, is het gevaar der werkloosheid het grootst.

Vóór den oorlog had Duitschland al moeite voor zijn groote industrieële productie voldoende afzetgebied te vinden: nu, bij een sterk verzwakte binnenlandsche markt, ziet het de buitenlandsche markten zich langzamerhand sluiten. Men tracht door rationalisatie in de industrie verbetering te brengen, maar, in de huidige situatie, heeft dit alleen vermeerdering van werkloosheid tengevolge.

Daar werkloosheid het gevolg is van gebrek aan evenwicht in productie en consumptie staan er maar twee wegen open om verbetering te brengen: de productie inkrimpen of de consumptie vermeerderen. Het laatste middel is het meest economisch, maar in den tegenwoordigen tijd onbereikbaar. Wel heeft Amerika de loonen verhoogd om daardoor het verbruik te vergrooten, maar het is niet afdoende, daar de toename van de productie ± 40%, is en de loonsverhooging maar 7 à 8% bedroeg. Voor Europa is een loonsverhooging absoluut uitgesloten. Productie-vermindering kan alleen door den werktijd in te krimpen, doch verhoogt ook de moeilijkheden; minder loon voor minder werkuren vermindert de koopkracht der arbeiders — hetzelfde loon voor korter werktijd verhoogt de productiekosten. Waar dus geen kunstmatig geneesmiddel te vinden is, zal het niet anders kunnen, dan de economische wetten vrij spel te laten, waardoor we ten slotte, zij het

dan ook ten koste van veel lijden, de moeilijkheden weer te boven zullen komen.

J. Corrie and F. G. Spring. The rural lecture caravan.
The Malayan Agricultural Journal Mei 1931.

In Februari 1930 werd door de Regeering en het Bestuur van het Rubber Research Institute de som beschikbaar gesteld om het plan van een reizende propaganda-wagen met cinema ten uitvoer te brengen. Een gedeelte werd bestemd voor kapitaal-uitgaven, de rest voor de terugkeerende propaganda kosten. De Directeuren van de Departementen van Landbouw en Coöperatie en de Directeur van het b.g. Instituut vormen de Commissie van Toezicht. Te Madras werden inlichtingen ingewonnen over de constructie van den wagen, de Instructeur van de Gouv. Handelsschool in Sentul werd het toezicht opgedragen op den bouw, die uitgevoerd werd door het Rijtuig-Departement van de F.M.S. Railway. 8 Augustus 1930 werd met den bouw aangevangen, 19 November d.a.v. werd de wagen in gebruik gesteld.

Het hoofddoel van deze reizende instelling is voorlichting te geven aan Maleiers en Britsch-Indiers over landbouw- en coöperatieve onderwerpen, door middel van lezingen, tentoonstellingen, lantaarnplaatjes en films. De staf bestaat uit twee of drie Aziatische ambtenaren van de b.g. Departementen, belast met de uitvoering van het vastgestelde program, in den eersten tijd ingeleid en gecontroleerd door een Europeeschen ambtenaar van het Co-operative Societies Department. In de toekomst is het algemeene toezicht opgedragen aan den landbouwkundigen ambtenaar van de streek, waarin men demonstraties geeft.

In November 1930 hadden enkele, nog zeer onvolkomen, demonstraties plaats in de Klang- en Kuala-districten van Selangor. In Januari 1931 werd een trip georganiseerd voor 14 dagen in het Ulu Langat district van Selangor en in Maart 1931 in het westelijk deel van Negri Sembilan. Beide keeren werd een volledig program afgewerkt. De plaats van demonstratie is meestal een school-complex; in het gebouw worden de voorwerpen enz., tentoongesteld; het overige deel van het programma wordt in de openlucht afgewerkt.

Het algemeene dagprogramma was ongeveer als volgt:

In den ochtend werd gereisd — na aankomst op de nieuwe plaats werden de noodige schikkingen voor de demonstratie getroffen. Om 4.30 begon de lezing over padicultuur en padiziekten, verduidelijkt door voorbeelden. De toehoorders toonden veel belangstelling, notities werden gemaakt en in Negri Sembilan werden veel bestellingen gedaan voor geselecteerd plantmateriaal. 12 lezingen werden gehouden, bijgewoond door ± 2200 toehoorders. Om ± 7 uur begon een lezing over schimmelziekte bij rubber en deze verhandelingen werden toegelicht door vertooning van lantaarnplaatjes en muurdiagrammen. 14 keer werd deze voordracht gehouden en bijgewoond

door ± 8600 Maleiers. Daarna werd de film van het Coöperative Societies Department: „Spaarzaamheid tegenover verkwisting" vertoond, die met aandacht werd gevolgd. ± 13.800 Maleiers hebben deze film gezien. Op verschillende rubber-ondernemingen werd de Indische coöperatieve film „Muniandi and Kuppan" 17 keer vertoond voor ± 6600 Indische arbeiders.

Aan de hand van de opgedane ondervindingen is een uitgebreid program opgesteld voor trips in andere deelen van de F.M.S.en S.S. in het overige deel van het jaar. Er valt nog geen conclusie te maken ten opzichte van de opvoedende waarde van deze rondreizen, maar het is zeker, dat de demonstraties veel publiek trokken en veel belangstelling wekten bij de landbouwbevolking voor wie ze werden gegeven.

Dr. F. W. Mohr. Die Wirtschaftskrise in Ost- und Südostasien.
Der deutsche Volkswirt 10 April 1931.

Als de eene helft der menschheid — Rusland, Br.-Indië en China — tengevolge van economische Staats-systemen, nationalistische propaganda voor huisvlijt en vernietiging der koopkracht door oorlog, hongersnood en daling van den zilverprijs niet meer normaal verbruikt, dan kan dit niet zonder invloed blijven op de andere helft der menschheid. De economische crisis in Europa en Amerika is er door verscherpt, niettegenstaande de enorme prijsdaling der grondstoffen in de Oost- en Zuid-Aziatische landen.

Deze prijsdaling der grondstoffen en der landbouwproducten, die de rentabiliteit der bedrijven ernstig bedreigt, heeft de koopkracht der bevolking ondermijnd en daarmede den buitenlandschen handel in de crisis betrokken.

In 1929 was de uitvoer van ruwe zijde uit Japan 36% van den geheelen uitvoer groot 2.148 mill. yen; in 1930 was dit maar 28% van 1.469 mill. yen. De gemiddelde tinprijs in 1930 was £ 142.19 tegen £ 204.18.8 in 1929 per ton; voor rubber waren de gemiddelde prijzen in 1928, 1929 en 1930, $10\frac{23}{32}$ d., $10\frac{1}{4}$ d. en $5\frac{29}{32}$ d.; wat deze daling voor Zuid-Oost-Azië beteekent, wordt duidelijk als men de uitgevoerde hoeveelheden in aanmerking neemt, n.l. voor tin in 1930 uit Br.-Malaya 63.973 ton, uit Ned.-Indië 31.155 ton en uit Siam 11.060 ton, en voor rubber 443.003 ton uit Br. Malaya, 239.801 uit N.-Indië en 7.400 uit Fransch Indo-China. De suikerprijs daalde van f 120 per ton begin 1930 tot f 80 à f 82.50 eind 1930. Ned.-Indië voerde in 1930 2.969.180 ton uit; de Philippijnen 730.000 ton. Voor de overige uitvoerartikelen uit deze landen, hennep, cocosolie, copra, copra-koeken voor de Philippijnen, koffie, palmolie, palmpitten, rijst, tapioca, peper, copra, maïs en aardnoten voor Ned.-Indië is de toestand ongeveer gelijk.

De rijstoogst was in de produceerende landen in 1930 zóó overvloedig, dat zelfs Japan, dat anders 200.000 en meer tonnen in Siam, Indochina en Burma aankoopt, nu als verkooper op de markt kwam met 400.000 ton,

waardoor de prijs weder tot het vóór-oorlogsche niveau daalde, na bijna voortdurend 50% daarboven gestaan te hebben; ondanks de groote uitvoeren werd ongeveer 30% goud voor den verkoop in Zuid- en Oost-Azië minder ontvangen.

Mandsjoerije werd getroffen door den achteruitgang van den prijs der sojaboonen, het voornaamste product van dat land. De prijzen waren in 1929 voor sojaboonen £ 9.12 en 1930 £7.2 per ton; de uitvoer in 1928/29 4.650.393 ton sojaboonen en -producten; in 1930 werd de oogst op 5.269.250 tonnen geschat. De achteruitgang in prijs is ook het gevolg van de slechte behandeling van den laatsten oogst. De proeven van verbouwing van sojaboonen in verschillende andere landen is een ernstige bedreiging van den handel in Mandsjoerije. De koopkracht van China is ondermijnd door de daling van den zilverprijs van gemiddeld 61½ d. in 1920 tot 17 11/16 d. in 1930.

Tegenover deze waardevermindering der grondstoffen staat geen prijsdaling der invoerartikelen, zoodat de bevolking daarin geen compensatie kan vinden voor de vermindering van het inkomen.

De gansche handel van Zuid- en Oost-Azië toont dan ook een veel grooteren achteruitgang dan de handel van de Amerikaansche en Europeesche staten.

In Japan nam de invoer in 1930, vergeleken bij 1929, af met 30.2%, de uitvoer met 31.6%; voor de Philippijnen waren deze cijfers 16% en 18%; voor Ned.-Indië 20.8% en 17.4%: de geheele handel in Br.-Malaya in- en uitvoer te zamen verminderde met 24%; voor Siam was dit veel geringer n.l. ± 3%; voor China zijn de cijfers niet volledig; op goudwaarde berekend is de algemeene achteruitgang ± 22%.

Het eenige middel om, bij niet voldoende afname, de productie toch rendabel te maken is: vermindering der productie. Voor tin is al een overeenkomst getroffen tusschen de voornaamste productie-landen; voor suiker zijn de onderhandelingen nog gaande; voor beide producten hebben de respectievelijke Regeeringen hun medewerking toegezegd. Voor rubber is dit een ander geval: de Ned. Indische regeering heeft met het oog op de bevolkingsrubber niet kunnen besluiten hier regelend op te treden. Een nieuwe regeling voorgesteld door Sir GEORGE MAXWELL is aan de verschillende landen voorgelegd; zij bestaat in het heffen van een uitvoerrecht van 10% als de prijs der rubber 6 d. of meer is, wat gelijk staat met een productiebeperking van 25%. De Ned.-Ind. ondernemers kunnen hiertoe nog niet besluiten, zij willen den strijd tot het laatst toe uitvechten, maar dit zou tot gevolg hebben, dat talrijke bedrijven te gronde gericht werden. De hoop blijft gevestigd op de medewerking der Ned. Ind. Regeering; komt de rubberrestrictie tot stand, dan laat het zich aanzien, dat, met de productievermindering van tin en suiker, terugkeer van de rust in China en opklaring van den politieken toestand in Br.-Indië, de handel in Zuid- en Oost-Azië weer zal herleven, wat de wereldcrisis gunstig zal beinvloeden.

Herbert M. Bratter. The role of subsidies in Japan's Economic Development. Pacific Affairs, Mei 1931.

Na de financiëele hulp aan de zijdeindustrie, den handel, de scheepvaart en den scheepsbouw is de Japansche Regeering bestormd door tallooze verzoeken om hulp. Nieuw is dit niet; er is bijna geen onderneming, die niet op de een of andere manier werd en wordt gesteund en wat in andere landen geheel door particulier initiatief is ontstaan, werd in Japan geboren door invloed van de Regeering.

Zijde en graan, de hoofd-producten van Japan, hebben sinds lang de belangstelling; in 1929 werd een wetsvoorstel aangenomen de prijzen voor rijst en andere granen regelend met verhooging van de daarvoor toegestane leeningen van 200 mill. yen tot 270 mill. yen.

Het juiste cijfer van de gesubsidieerde gelden is niet bekend, doch men kan dit voor 1927 zeker vaststellen op 688 mill. yen.

Het begin van deze politiek valt samen met het herstel van het Keizerschap in 1868. Meerdere bekendheid met het Westen deed de achterlijkheid van Japan in vele opzichten gevoelen en na den val van de oude conservatieve Regeering stond de weg tot reorganisatie open. Maar het volk stond nog op een te laag peil van ontwikkeling om zelf de leiding te nemen; de Regeering moest hier helpend optreden.

Volgens westersche voorbeelden werden de oude industriën ontwikkeld, machines ingevoerd. De Regeering kocht compleete uitrustingen voor weverijen en spinnerijen; door terugbetaling van de koopsom bij kleine gedeelten werden ze het eigendom van de onderneming; aan andere fabrieken werden leeningen toegestaan om nieuwe werkmethoden in te voeren. De sodaindustrie, een van de vroegere ondernemingen der Regeering, het eerst ondernomen door het Printing Bureau of the Department of Finance voor de papierbereiding, werd in 1885 een afzonderlijke instelling en ging in 1895 in particuliere handen over.

Langzamerhand werden de gouvernementsondernemingen overgebracht naar groote particuliere instellingen onder toekenning van subsidies of bijzondere bescherming. Een voorbeeld hiervan is de Mitsubishi firma, die de contrôle heeft over banken, levensverzekering-maatschappijen, handelsfirma's en die geinteresseerd is bij ijzer- en staal-fabrieken, mijnen, scheepswerven, luchtvaart-industrie en electriciteits-maatschappijen. Het is door middel van deze semi-officieële instellingen dat de Regeering medezeggingschap heeft in de industriëele ondernemingen, maar aan den anderen kant hebben deze dan ook een grooten invloed op de regeeringspolitiek. Toen Japan in het begin van deze eeuw zijn plaats onder de wereldmachten kreeg met volkomen vrijheid voor het aangaan van handelstractaten, werd de ontwikkeling van handel en nijverheid op allerlei wijzen gesteund.

Deze Regeeringspolitiek vindt haar voornaamste oorzaak in de psychologische gesteldheid van het Japansche volk. Sociale solidariteit, het vaderlijke

karakter van de Regeering maken dat deze een veel grootere verantwoordelijkheid voelt tegenover het volk, dan in de meeste andere landen. De Japansche familie is een veel uitgebreider eenheid, dan de Westersche familie en zij heeft veel meer verplichtingen ten opzichte van haar leden, dan in het Westen; en deze verbondenheid wordt ook teruggevonden in het volksleven als geheel.

De geldelijke steun wordt in verschillende vormen gegeven; directe subsidies of leeningen tegen lage rente. Subsidieleeningen komen het meest voor, soms worden ze niet terugbetaald, maar gaan over in subsidies.

De verschillende banken werken met de Regeering samen, ieder op eigen terrein; het Deposito Bureau, de beheerder van de gelden der Postspaarbank, is een machtige steun bij de financiëele politiek der Regeering. Op 31 Maart 1930 had dit Bureau uitstaan als subsidie-leeningen 1.020 mill. yen bestemd voor hulp bij rampen, voor sociale ondernemingen, kleine landbouwbedrijven, werkloosheid en dergelijke; 152 mill. yen als leeningen aan enkele met name genoemde groote instellingen. Onder toezicht en met geld van het Gouvernement zijn landbouwcredietbanken opgericht. Kamers van Koophandel worden gesteund bij het deelnemen aan tentoonstellingen in het buitenland; de katoen-industrie ontvangt hulp door rebates op de Gouvernements spoor-vrachten en lage scheepsvrachten. Ook voor de Koloniën wordt dezelfde politiek gevolgd; de buitenlandsche handel in Korea steeg dan ook van 58.698.599 yen in 1910 tot 450.658.807 yen in 1921.

Japanners in het buitenland krijgen financiëelen steun van the Bank of Taiwan, the Bank of Chosen en the Oriëntal Development Company, alle Gouvernements-instellingen. In 1925 besloot de Gouverneur-Generaal van Taiwan tot hulp van Japansche ondernemingen in Zuid-Oost-Azië. De Kanan Bank in Taiwan leende tot dat doel gelden tegen 12% waarvan 5% voor rekening van dengene, die het geld opnam en 7% voor rekening van het Gouvernement, dat daarvoor in 1930 170.000 yen beschikbaar stelde. Op het budget 1930/31 waren uitgetrokken 500.000 yen voor leeningen aan ondernemingen van Japansche emigranten in het buitenland, 193.000 yen voor emigratie-vereenigingen en 385.000 yen voor passageonkosten en Japansche scholen in het buitenland.

De ontwikkeling van nijverheid en handel maakte voor dit eilandenrijk het bezit van een koopvaardijvloot noodzakelijk.

De Regeering begon met buitenlandsche schepen te koopen en verkocht deze aan de Mitsubishi Kaisha onder toekenning van financieëlen steun. De oorlog van 1894/95 dwong het Gouvernement een groot aantal transportschepen aan te koopen en had een gunstigen invloed op den scheepsbouw: in 1896 werden twee wetten uitgevaardigd tot aanmoediging van den scheepsbouw en de scheepvaart. Vijftien gesubsidiëerde scheepvaartlijnen werden vastgesteld en buitengewone voordeelen toegestaan aan bezitters van Japansche schepen jonger dan 15 jaar.

In 1902 werden twee nieuwe subsidies ingesteld, één voor de opleiding van zeelieden en één voor het gebruik van reddingbooten. In 1906, na den oorlog met Rusland, werd een rebate op scheepsvrachten bij den invoer van

scheepsbouw-materiaal toegezegd; in 1910 regelde de wet op de subsidies voor oceaan-lijnen de speciale routes met vaste diensten; nieuwe bepalingen werden gemaakt, o.a. dat de gesubsidiëerde lijnen alle Japansche mails gratis moesten vervoeren, evenals de ambtenaren, uitgezonden door den Minister van Verkeer. In 1911 werd een nieuwe protectie van den scheepsbouw ingevoerd in den vorm van invoerrechten op schepen; te zelfder tijd werd de kustscheepvaart gereserveerd voor Japansche vaartuigen. Toch heeft al deze hulp noch de scheepvaart-maatschappijen, noch de scheepswerven vóór den wereldoorlog tot bloei gebracht. Gedurende den oorlog werden door het buitenland groote bestellingen bij den Japanschen scheepsbouw geplaatst, met het gevolg dat in 1918 de directe subsidies werden ingetrokken. Nu kwam de staalindustrie aan de beurt; een wet, in Augustus 1917 in werking tredend, moedigde deze industrie zóó aan, dat in 1921 de buitenlandsche productie even groot was, als hetgeen werd geimporteerd. In datzelfde jaar werd echter de subsidie ingetrokken, behalve voor producten noodig voor het bouwen en repareeren van schepen. Ook werd in dat jaar de scheepsbouw weer geholpen door vrijdom van invoerrecht op benoodigd buitenlandsch staal en door in de wet, regelend de subsidie voor vier Trans-Pacific lijnen, de bepaling op te nemen, dat niet dan bij uitzondering, buitenlandsche schepen gebruikt mochten worden.

In 1930 werd weer 30.000.000 yen aangevraagd, verdeeld over 4 jaren tegen 1.5% rente voor het bouwen van 18 schepen van 10.000 ton ieder.

De Osaka Shosen Kaisha ontvangt sinds 1926, 400.000 yen p.j. voor het onderhouden van de Oost-Afrikalijn ter bevordering van de katoenindustrie; voor datzelfde doel kreeg de Nippon Yusen Kaisha 663.075 yen in 1925/6 en 616.379 yen in 1926/7 voor 14 reizen v.v. San-Francisco.

Van de Regeering wordt dikwijls gevraagd om van de gesubsidiëerde lijnen lage vrachten te eischen voor uitvoerartikelen, zooals katoenen goederen, olie enz.

Hoewel het de oorspronkelijke bedoeling was de nieuwe industrieën alleen maar in de eerste moeilijke jaren te helpen, is het aan de Regeering in Japan nooit gelukt zich geheel terug te trekken. De combinatie van een zich verantwoordelijk voelend Gouvernement en een zich afhankelijk voelen van het volk, heeft in Japan de idee van subsidie als hulp bij een onderneming algemeen gemaakt.

J. Carré. Le Crédit agricole au Tonkin. La Banque provinciale de „Haiduong". L'Agronomie Coloniale, Februari 1931.

In September 1926 werd in Indochina besloten tot de oprichting van een instelling voor Volkslandbouwcrediet. De organisatie en werking werd vastgesteld door G. G. VARENNE bij een ordonnantie uitgevaardigd op 21 Juli 1927, op voorstel van YVES HENRY, inspecteur-generaal voor landbouw, vee-

teelt en boschbouw. Het aantal credietbanken is nu 13, waarvan 6 in Tonkin, 4 in Annam en 3 in Cambodja. Het aan deze banken toegestaan crediet is gestegen van 1.000.000 piaster tot 3.500.000 $ in 1930.

De eerste bank, die werd opgericht was die in Haiduong in Tonkin (27 Dec. 1927). Zij is een civiele instelling met veranderlijk kapitaal; onderworpen aan de heerschende inheemsche wetten. Zij mag agentschappen en locale leencomité's oprichten in de provincie.

Het kapitaal is verdeeld in aandeelen van 25 $ waarvoor de gemeenten en andere gemeenschappen moeten inschrijven en van 1 $ voor particulieren, die zij moeten nemen bij het aangaan eener leening. De aandeelen zijn nominaal en niet verhandelbaar. Alleen in de provincie-wonende landeigenaren en landbouwers mogen leden zijn.

De bank mag:

1. Leeningen sluiten met particulieren of vereenigen voor landbouwbenoodigdheden, landbewerking, opschuren van den oogst, aanleg of reparatie van irrigatie- of drainagewerken.
2. Voor leden landbouwbenoodigdheden aankoopen.
3. Leeningen aangaan, gelden in deposito nemen van de leden en deze beleggen; een reserve-fonds maken van de behaalde winsten; de aan haar toegevallen eigendommen van wan-betalers in huur uitgeven.

De bank kan belast worden met het beheer van staatsgelden, uitgetrokken voor hulp bij rampen.

De leeningen worden toegestaan op onroerend goed als onderpand, tot ten hoogste 30% van de waarde daarvan. De rente is 12% per jaar en moet vooruitbetaald worden; bij vóór-tijdige terugbetaling wordt de te veel betaalde rente gerestitueerd.

Particuliere leeningen mogen een duur hebben van 18 maanden — in bijzondere gevallen kan dit verlengd worden tot 3 jaar — voor gemeenschappen is de tijd 5 jaar.

De fondsen bestaan uit de vorengenoemde stortingen op aandeelen, de daarop verkregen winst en de deposito's.

De bank wordt geadministreerd door een administratieven Raad bestaande uit het inheemsche Hoofd der provincie en drie inheemsche administrateurs. De Directeur is een Fransch ambtenaar. De locale commissies, één per gemeente, worden gevormd door 3 of 5 notabelen. Haar werk is advies uit te brengen over de credietwaardigheid der aanvragers in hun ressort en verder bemiddeling te verleenen bij het tot stand komen der leeningen. Zij zijn verantwoordelijk voor valsche aangiften. Winstverdeeling geschiedt als volgt: 3% van de eerste 10.000 $ en 2% van de rest voor den Directeur; 25% voor de locale commissies en de rest voor het reserve-fonds.

Voor leeningen van 100 $ of daaronder is noodig het advies van de locale commissie, van het dorpshoofd en van het hoofd van de landregistratie. De aanvragen worden geverifieerd door den chef van het ressort-kadaster en ten slotte al of niet toegestaan door den directeur. Leeningen tusschen 100 en 500 $ moeten geadviseerd worden door het hoofd van de provincie bij-

gestaan door het districtshoofd. 500 tot 1000 $ leeningen worden onderzocht door twee administrateurs en boven 1000 $ moeten worden geviseerd door het hoofd van den dienst voor landbouwcrediet. De meeste leeningen vallen in den tijd van den rijstoogst, 2 × per jaar n.l. Februari tot Mei en Juli tot october.

Oorspronkelijk was het maximum van het totaal van alle leeningen per jaar gesteld op 100.000 $, doch dit bleek al spoedig te weinig; voor 1930 werd 350.000 $ toegestaan door den dienst voor landbouwcrediet. Het aantal locale commissies steeg van 558 in 1928 tot 689 in 1930 en het aantal leden van 1499 tot 6155.

In 1929 werden 3531 leeningen toegestaan tot een bedrag van 332.250 $ waarvan 1988 onder 100 $, 1389 groot 100 $, 135 variëerend van 100 tot 500 $, 18 van 500 tot 1000 $ en één boven 1000 $.

Het geleende geld wordt niet steeds direct voor den landbouw gebruikt; dikwijls moet het dienen om in de levensbehoeften van het gezin te voorzien of om den landbouwer vrij te maken van de woekeraars.

Het landbouwcrediet speelt al een groote rol in de volkshuishouding en de landbouwers beginnen de belangrijkheid van de hulp der credietbanken ook al te erkennen, zoowel op materieel als op sociaal gebied.

Herbert, B. Elliston. The silver problem.
Foreign Affairs (New-York), April 1931.

De enorme prijsdaling van zilver (27 dollar-centen per ounce — de laagste prijs ooit voorgekomen) kan niet worden toegeschreven aan de ongunstige verhouding van productie en consumptie, want sinds 1921 is de gemiddelde productie 230 millioen ounces, en de gemiddelde consumptie 265 millioen; de oorzaak moet gezocht worden in de niet te berekenen bestaande voorraden, waarvan telkens groote hoeveelheden op de markt gebracht worden; in de laatste 10 jaren meer dan 355 millioen ounces of gemiddeld per jaar 35 millioen; de grootte en het tijdstip van aanbieding van deze hoeveelheden zijn zóó onberekenbaar, dat ze niet alleen een geweldigen invloed hebben op de prijs, maar een schrik zijn voor den handel. Zoo kwam in ieder der jaren 1928-1930 driemaal de b.g. hoeveelheid ter markt.

Deze onbekende voorraden komen vrij door de inwisseling van opgespaard zilver en door de ontmunting van zilvergeld. Deze ontmunting is ongeveer honderd jaar geleden begonnen toen de hoogere levensstandaard een waardevoller en meer stabiele munteenheid verlangde. In 1816 gaf Engeland het voorbeeld tot invoering van den gouden standaard. Tot 1921 werd het vrijgekomen muntmetaal bijna geheel door het Verre Oosten opgenomen. In 1919 ging Engeland over tot de uitgifte van zilvergeld van minder gehalte (0.5 inplaats 0.9) ten einde over zilver te beschikken om aan zijn verplichting tegenover Indië te voldoen. Na opheffing van de oorlogcontrôle steeg

de zilverprijs zóó, dat de roepy en zelfs de zilver dollar (Ver. Staten) een hoogere zilver- dan muntwaarde had. De bevolking in Britsch-Indië wisselde haar papier-geld in voor roepies, die omgesmolten of opbewaard werden. Andere landen volgden het voorbeeld van Engeland in vermindering van het zilvergehalte; Frankrijk ging verder en nam al het zilvergeld in.

In 1925 werd in Britsch-Indië ingesteld de Royal Commission on Indian Currency and Finance; zij had de opdracht de invoering van den gouden standaard te bestudeeren met welke invoering men twee doeleinden beoogde, n.l. het verlies te herstellen, dat het Gouvernement geleden had bij de uitgifte van de door de bevolking gewenschte zilveren munten met veel hooger zilver- dan munt-waarde en „to cure the uneconomic habit of the people of holding the precious metals as a store of value, by assuring them, through the instrumentality of a gold currencey that the same measure which they mete out, in gold value, by way of investment of deposit with a bank, will be meted to them again, in gold value."

Amerika, producent van 25% van de wereld-productie, maar door kapitaal of contrôle belanghebbend bij meer dan 70%, protesteerde tegen deze maatregel, die een bedreiging was voor den zilverprijs. De gouden standaard werd ingevoerd, de zilverprijs daalde 10%; van 1926-1930 verkocht het Britsch-Indische Gouvernement 75 millioen ounces zilver. In 1928 trad China in de plaats van Britsch-Indië als de voornaamste afnemer van zilver.

Het voorbeeld van Britsch-Indië werd in 1929 gevolgd door Indo-China, waardoor er weer een zilverstroom op de markt kwam; Britsch-Indië sloot hiervoor zijn poorten door een invoerrecht op zilver te heffen. Mede door dit besluit daalde de zilverprijs steeds meer en bij den huidigen prijs van 27 dollarcenten per oz tegen 45 dollar-centen in Februari 1930 is dit invoerrecht van geen beteekenis meer.

Hoe de afname van zilver, in Br.-Indië en China zich in de laatste jaren gewijzigd heeft, blijkt uit de volgende cijfers voor 1924 en 1930.

Wereldproductie:	239.100.000 oz;	243.100.000 oz.
Invoer in China:	41.700.000 oz;	126.000.000 oz.
Invoer in Br.-Indië:	180.200.000 oz;	94.500.000 oz.

China heeft ook al neiging over te gaan tot het aannemen van den gouden standaard; het Kemmerer rapport adviseerde dit systeem geleidelijk in te voeren. De toestand in China is echter zoo weinig geschikt voor dezen overgang, dat de zilvermarkt vrij wel niet reageerde op dit voorstel. Eigenlijk kan van geen muntstandaard gesproken worden in China; alleen de hoogere klassen der samenleving gebruiken zilveren munten, de lagere klassen hebben verscheidene andere ruilmiddelen, rood koperen munten, „cash" (samengesteld uit geel-koper en brons), niet-geldswaardig papier, en zelfs de eenvoudige ruilhandel komt nog voor, zoodat de massa van het Chineesche volk eigenlijk geen invloed ondervindt van lage zilverprijzen of wereldcrisis. In 't algemeen kan men zeggen dat bij den handel de munt weinig gebruikt wordt als waarde-meter; ook in de streken waar men den ruilhandel ontgroeid is, worden de munten als gewone handelsartikelen beschouwd. Zelfs vreemde kooplieden houden hiermee rekening bij den verkoop van de enkele buiten-

landsche artikelen, die tot ver in het binnenland afzet vinden; de prijs wordt niet verhoogd, maar men vermindert de hoeveelheid of de grootte van een artikel. Ook de niet-officiëele munten hebben soms wel een grootere metaalwaarde, dan ruilwaarde; zoo was dit in 1919 toen de metaalprijzen ongekend stegen, het geval met de „cash"; een levendige Japansche handel in deze munten ontstond, die in Japan omgesmolten werden en als metaal weer in China voor nieuwe aanmunting ingevoerd.

Voor de Chineesche Regeering met haar financiëele relaties met het buitenland is de zilverprijs van het grootste belang en ook de buitenlandsche handel wordt er zeer door beinvloed. Aan den eenen kant de, door den lagen zilverkoers, goedkoope Chineesche producten, die een bedreiging vormen voor de gelijke artikelen in het buitenland; aan den anderen kant de onmogelijkheid voor China om de (in zilverprijs) dure buitenlandsche artikelen aan te koopen; aanbouw van fabrieken, zoodat China zelf kan voorzien in de anders uit het buitenland te betrekken producten, zal er het gevolg van zijn. Reeds zijn duizenden Chineezen, die sinds lang gewoon waren, Europeesche kleeren te dragen, weer teruggegaan naar de Chineesche zijde, daar wol niet meer te betalen is.

De groote vraag van het oogenblik is wat Britsch-Indië zal doen met zijn overvloed van zilver; de bevolking, die langzamerhand begint te begrijpen, dat haar opgespaarde zilver (vermoedelijk vier maal zooveel als China) sterk achteruitgegaan is in waarde, geeft haar roepies terug aan de schatkist, waardoor de muntreserve, hoewel in het vorig jaar 75 millioen ounces verkocht werden, op 15 Januari 1931 1.202.000.000 zilveren roepies was tegen 833.000.000 op 1 Januari 1926. De waarde van het opgespaarde zilver, dat ongeveer de helft van de wereldvoorraad is, werd in 1926 geschat op $ 2.750.000.000; nu zou ze ongeveer $ 1.075.000.000 zijn. Het is heel goed mogelijk, dat, door dezen lagen zilverprijs, er veel meer vraag zal komen naar goud, hetgeen ook de Goud-delegatie van den Volkenbond in haar eerste rapport als zeer bezwarend noemde met het oog op de geringe goudproductie, en waardoor dan groote hoeveelheden zilver weer op de markt zouden komen. Een mogelijkheid is dat de industrie meer zilver opneemt ter verwerking dan tot nu toe, waartoe de lage prijs wel aanleiding geeft.

Vermindering der productie is bezwaarlijk, daar 60% der mijnen ook lood, zink en koper opleveren; het vorige jaar is de productie 20% minder geweest, gedeeltelijk als gevolg van de beperking der productie van de andere metalen. Dit jaar zal nog grootere reductie worden toegepast. Zoo zal Peru, dat normaal 10% van de wereldproductie levert, maar de helft van de gewone hoeveelheid op de markt brengen. Voor dit land en Mexico geeft deze productie-beperking groote financiëele moeilijkheden, daar de landsbudgetten voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van den zilver-handel.

Een drastische restrictie van de zilverproductie zou uitgebreide complicaties met zich meebrengen niet alleen voor de zilverindustrie en de welvaart van Mexico en Peru.

Dat men de oplossing niet zocht in de instelling van den dubbelen stand-

aard met het oog op een gevreesd te kort aan goud houdt verband met de neiging in de Westersche landen om te ontkomen aan het systeem van goud en zilver als waarborg op te stapelen bij de banken en de internationale betalingen in deze metalen te doen plaats hebben. De mogelijkheid van een wereldclearing-house systeem wordt door de centrale banken bestudeerd. In hoeverre of het Oosten daarin zal volgen, is nog niet te zeggen, doch zeker zal de verandering daar heel langzaam moeten geschieden.

Ten opzichte van de regeling der zilververkoopen, zoowel wat tijd, als hoeveelheid betreft, is een gezamenlijke actie der Regeeringen noodzakelijk, want de onzekerheid omtrent deze verkoopen heeft een deprimeerenden invloed op de zilvermarkt en dus op de prijzen. Britsch-Indië heeft zich reeds bereid verklaard om met de overige landen samen te werken; ook de aankoopen moeten worden geregeld.

De meening, dat de achteruitgang van den buitenlandschen handel van China de oorzaak van den lagen zilverprijs is, houdt geen steek als men dezen achteruitgang vergelijkt met andere landen en de zilverinvoer in 1930 met het gemiddelde van de laatste jaren. Natuurlijk heeft de vooruitgang van China een geweldigen invloed op den handel van het Westen, maar niet alleen ten opzichte van zilver. WU TING-FANG zeide eens, toen hij nog Gezant in Washington was, dat, als iedere Chinees een half el meer gebruikte voor zijn kleeding, alle textielfabrieken in de wereld volop werk zouden hebben, om hieraan te voldoen, waarmede is aangeduid wat de behoefte van deze enorme bevolking zou kunnen beteekenen voor den westerschen handel, indien deze bevolking een hoogeren levensstandaard zou hebben.

Als handelsartikel gaat zilver mee in de algemeene prijsdaling, maar de daling is veel sterker en daarom moeten voor zilver ook speciale maatregelen genomen worden. Alle belanghebbende partijen zien de noodzakelijkheid daarvan in: het wachten is op onderling overleg en een voor alle partijen uitvoerbaar program.

(Samengesteld bij het Bureau voor Economische en Sociale Documentatie).

VEREENIGING VOOR STUDIE VAN KOLONIAAL-MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

UIT DE STATUTEN:

Artikel 1. De Vereeniging voor Studie van Koloniaal-Maatschappelijke Vraagstukken stelt zich ten doel de bevordering van kennis van en inzicht omtrent maatschappelijke vraagstukken, in het bijzonder die betreffende Nederlandsch-Indië.

Artikel 2. Zij tracht dit doel te bereiken:

a. door het bevorderen of doen instellen van wetenschappelijke onderzoekingen op maatschappelijk gebied;

b. door het uitgeven van geschriften;

c. door alle verdere daarvoor in aanmerking komende wettige middelen.

UIT HET HUISHOUDELIJK REGLEMENT:

Artikel 2. De leden betalen een bijdrage van *f* 1.— per maand.

Zij ontvangen de periodieke uitgaven der Vereeniging kosteloos en andere door de Vereeniging uitgegeven geschriften, hetzij kosteloos, hetzij tegen verminderden prijs.

Artikel 5. De bijdrage van begunstigers bedraagt ten minste *f* 3.— per maand.

Zij ontvangen de publicaties der Vereeniging op gelijken voet als de leden.

Door of namens hen kan in de algemeene vergaderingen een adviseerende stem worden uitgebracht.

Het bestuur der Vereeniging is samengesteld als volgt:

J. W. MEIJER RANNEFT, Voorzitter.
Ir. E. P. WELLENSTEIN, Secretaris.
C. VAN DEN BUSSCHE, Penningmeester.
R. A. A. ACHMAD DJAJADININGRAT, } Leden.
Ir. J. J. G. E. RÜCKERT, }
Dr. J. H. BOEKE—Gedelegeerd lid in Nederland (adres: Witte Singel, Leiden).

BIJDRAGEN, BERICHTEN OMTRENT TOE- EN UITTREDING, ABONNEMENTEN, ADRES-VERANDERINGEN, ADVERTENTIES E. D. M., VERZOEKEN OM TOEZENDING VAN LOSSE NUMMERS EN GELDZENDINGEN TE RICHTEN AAN DEN ADMINISTRATEUR DER VEREENIGING, DEN HEER R. C. D'ABLAING VAN GIESSENBURG Sr., PETODJO OEDIK 16, BATAVIA-CENTRUM.

Goud en prijzen

door

L. Götzen.

Inleiding.

Het valt niet te ontkennen dat juist de ziekteverschijnselen van onze economische samenleving, dank zij de bestudeering daarvan, leiden tot een verdiept inzicht in de wetten welke ons welvaartsstreven beheerschen. Zoo heeft elk tijdvak van onrust, van sterke afwijkingen der naald van het economisch kompas, toch dit groote voordeel dat nu eens dit, dan weer dat hoofdstuk onzer wetenschap aan een scherpe toets wordt onderworpen om daarna gekeurd en gewogen, soms geheel herboren, in elk geval verrijkt met de nieuw verkregen ervaringen, zijn plaats in de rij weder in te nemen.

Het behoeft niet te verwonderen dat onze tijd zijn speciale aandacht heeft geschonken aan de ziekteverschijnselen van het geldwezen en ik ben er van overtuigd dat wij ook hier een zeer belangrijken uitbouw van de economisch wetenschap zullen aanschouwen, al valt het op het oogenblik vaak nog moeilijk in het kaleidoscopisch beeld der individueele meeningen de groote lijn van het wetenschappelijk kristallisatieproces te onderkennen. Hte probleem is er dan ook naar! Het geloof in de waardevastheid van het geld is een illusie gebleken, in tal van landen heeft een ongekende inflatie tot chaotische toestanden kunnen leiden en waar dit niet het geval is zijn toch, zoo door inflatie als deflatie, onaangename en een gezonde economische ontwikkeling tegenwerkende spanningen ontstaan, allemaal factoren die een diepgaande studie van het geld en zijn functies in de tegenwoordige verkeershuishouding niet slechts volkomen rechtvaardigen, doch vooral met het oog op de toekomstige ontplooiïng daarvan tot een gebiedenden eisch stellen. Hoe vele, ook politieke, beroeringen toch zouden niet vermeden of althans verzacht kunnen worden,

wanneer men er in slaagde de kromme sprongen van het geldwezen in te toomen!

Zie ik het goed, dan wordt de oplossing van dit netelige probleem zoo door de groote economen als door de leiders van het circulatie-bankwezen meer en meer gezocht in de richting van internationale samenwerking. In dit streven past volkomen het prijzenswaardige initiatief dat de Volkenbond reeds sedert 1920, doch voornamelijk na de groote conferentie te Genève van 1927, in dit opzicht heeft ontwikkeld. In den laatsten tijd treedt daarbij sterk op den voorgrond de „Gold Delegation" van het permanente financiëele comité, die in 1929 op advies van den Volkenbondsraad werd benoemd en waaraan werd opgedragen:

> „to examine into and report upon the causes of fluctuations „in the purchasing power of gold and their effect on the economic life of the nations".

Zooals bekend heeft de gouddelegatie tot dusverre twee interim-rapporten gepubliceerd, waarin aan de orde zijn gesteld de vragen:

a. whether the current and prospective production of gold on the one hand and the normal increase in demand as world production and trade increase on the other are such as to make it likely that the general trend of prices over a series of years (and apart from short-term oscillations) will be in an upward or downward direction;

b. the manner in which the distribution of gold influences the purchasing power of money.

De wijze waarop de delegatie deze punten behandelt is bijzonder belangwekkend, niet slechts door de conclusies, waartoe zij komt, maar ook en niet minder door de moeilijkheden die men op elke bladzijde van haar rapporten aanvoelt en de vragen die men dientengevolge bij zich voelt opkomen. Ik stel mij voor de hoofd-zaken van beide rapporten hier in het kort weer te geven, om daarna de aandacht te vragen voor eenige der bezwaren, welke bij mij zijn gerezen. Hoewel het eerste interimrapport reeds in September 1930 en het tweede in Januari van dit jaar is verschenen, kan men toch niet zeggen, dat zij niet meer actueel zouden zijn; ik ben er dan ook van overtuigd dat voor dit wereldomvattende probleem ook in Indië de noodige belangstelling bestaat.

Alvorens tot een bespreking der rapporten over te gaan is het

echter gewenscht er op te wijzen dat de gouddelegatie de vraag naar het wezen van het geld en naar den oorsprong van waarde (of gelding) daarvan niet heeft behandeld. Zij heeft zich niet gemengd in den strijd tusschen de geldtheoretici uit metallistische, nominalistische of andere school, zij heeft m.a.w. het kwalitatief-statische geldprobleem gelaten wat het is en zich slechts bezig gehouden met het kwantitatief-dynamische, het probleem van de veranderingen in de koopkracht van het geld onder den invloed van de verschillende krachten, die in onze moderne verkeershuishouding werkzaam zijn, en dan speciaal van de wijzigingen in productie en distributie van het goud. Dit zoo zijnde is het logisch dat zij als basis harer onderzoekingen heeft aanvaard de moderne kwantiteitstheorie, die ik in haar eenvoudigsten vorm even in de herinnering mag terugroepen:

hoeveelheid geld × omloopsnelheid = hoeveelheid goederen × algemeen prijsniveau.

Het is voor een goed begrip der delegatie-conclusies wellicht gewenscht deze formule vooraf wat nader te bezien.

Zij treedt op in den vorm eener vergelijking, m.a.w. de in een gegeven tijdsbestek circuleerende totaalhoeveelheid geld vermenigvuldigd met haar omloopsnelheid moet steeds gelijk zijn aan het product van de in die spanne tijds in het economisch verkeer omgezette totaalhoeveelheid goederen en de individueele prijzen daarvan of — wat hetzelfde is — het algemeene prijsniveau. Het is duidelijk dat een wijziging in een der beide leden der vergelijking een reactie teweeg moet brengen in het andere lid. Daarbij kunnen wij het algemeen prijsniveau voorloopig als actief element uitschakelen, en dit gevoegelijk beschouwen als de resultante der overige factoren. De omloopsnelheid van het geld zal, over een *korten* tijd gemeten en *normale* omstandigheden veronderstellende, vrijwel gelijkblijven, zoodat als hoofdelementen voor een wijziging in de waarde van het geld de hoeveelheid geld en de hoeveelheid goederen overblijven. Neemt deze laatste toe dan zal — ceteris paribus — de waarde van het geld toenemen, m.a.w. de prijzen der goederen zullen dalen, het algemeen prijsniveau zal zich lager stellen. Vermindert de goederenhoeveelheid, dan zien wij het omgekeerde. Stijgt bij gelijkblijvende overige factoren de hoeveelheid geld in circulatie, dan daalt de waarde

daarvan, de goederenprijzen zullen dus stijgen, neemt de geldcirculatie af, dan daalt het algemeene prijsniveau.

Zoo eenvoudig als hier voorgesteld zijn in de practijk de verschuivingen weliswaar niet, omdat meestal geld en goederen gelijktijdig in hoeveelheid veranderen en de veranderingen van het algemeene prijsniveau dus een meer gecompliceerd karakter zullen gaan dragen naarmate deze elementen zich hetzij in dezelfde, hetzij in tegengestelde richting bewegen, doch de gegeven uiteenzetting dient dan ook slechts om de gedachten te bepalen.

Nu is het zeer merkwaardig dat men eerst in de laatste decenniën en dan meer speciaal in en na den wereldoorlog zich bewust is geworden dat er ook aan de geldzijde wel wat kon haperen. Voordien was het een soort axioma dat de waarde van het geld vast was. Bestond niet over nagenoeg de geheele beschaafde wereld na de tachtiger jaren de gouden standaard of een zijner nevenvormen en was dit goud niet het meest waardevaste aller economische goederen? Had men in de muntwetten de nominale waarde der standpenningen niet vastgekoppeld aan hun reëele waarde door hen te vereenzelvigen met een bepaald kwantum goud — de muntkosten buiten beschouwing gelaten? En was door de inwisselbaarheid van bankbiljetten in standpenningen en door een juiste beperking van pasmunt (c.q. teekengeld) niet het geheele geldwezen aan het goud, dus aan de waardevastheid gebonden? Prijsveranderingen konden optreden, zeker, maar dan toch uitsluitend door veranderingen aan de goederenzijde.

Eerst de nauwkeuriger bestudeering van den loop der goederenprijzen en nog meer van het algemeene prijsniveau, zooals die met behulp der index-cijfers meer en meer aan het licht trad, drong tot de gevolgtrekking dat de hoogte van dit niveau en de wijzigingen daarin toch ook voor een groot deel bepaald werden door verschuivingen aan de zijde van het geld. De wereldoorlog en de jaren daarna, toen niet slechts in de landen waar het geldwezen voor langeren tijd van zijn goudbasis was losgemaakt, maar zelfs in de V. S., waar het herstel van den gouden standaard reeds zeer spoedig plaatsvond, het algemeene prijsniveau de merkwaardigste schommelingen vertoonde, hebben krachtig medegewerkt tot het gemeengoed worden dezer opinie. En daarop heeft het prijsverloop der jongste jaren, toen van 29 April 1925 af een

steeds grooter aantal landen tot den gouden standaard terugkeerde, zoomede de geweldige inzinking die in October 1929 een aanvang heeft genomen, den eisch van een afdoende remedie voor het onstabiele geldwezen steeds sterker doen weerklinken.

Het geldwezen is dus onstabiel, bezit geen waardevastheid. Neemt de geldcirculatie toe — al het overige gelijkblijvende — dan zullen de indexcijfers uitwijzen dat het prijsniveau is gestegen, dus de waarde van het geld gedaald en neemt de geldcirculatie af dan zien wij het omgekeerde. Op welke wijze deze prijsveranderingen doorwerken zal ik hier in het midden laten, voor ons doel is thans van belang te weten waaruit het geld in circulatie bestaat en hoe op langen termijn de hoeveelheid daarvan kan toe of afnemen.

In onze moderne verkeershuishouding bestaat het geld in circulatie voornamelijk uit pasmunt (eventueel ook teekengeld) bankbiljetten en bankdeposito's. Standpenningen ziet men — behoudens in zeer sporadische gevallen — niet meer, het goud is hoe langer hoe meer geconcentreerd in de kluizen der circulatiebanken. Dit neemt niet weg dat, vrije inwisselbaarheid veronderstellende, het geheele geldwezen toch met hechte ketenen aan dat goud is gebonden. De pasmunt om te beginnen is slechts wettig betaalmiddel tot een beperkt bedrag en daarenboven steeds inwisselbaar in standpenningen (ik laat verder het teekengeld buiten beschouwing) of bankbiljetten. De door de circulatiebank uitgegeven bankbiljetten zijn door de dekkingsbepalingen in een zekere verhouding tot het aanwezige goud gebracht. De bankdeposito's — voor zoover die althans als geld kunnen worden aangemerkt — staan op een bepaald oogenblik en bij een bepaalden ontwikkelingsgraad der economische samenleving van een gegeven land steeds in een bepaalde verhouding tot de door de banken aan te houden kasgelden en daardoor weder tot de bankbiljetten. Zoo rust de geheele omgekeerde pyramide van het geldwezen (dezen vorm heeft het aangenomen door de ontzaglijke uitbreiding van het credietgeld) op de basis van het bij de circulatiebank aanwezige goud en zal, gezien de bovenstaande uiteenzettingen, steeds een bepaalde verhouding tusschen beide bestaan. Vermeerdert of vermindert nu de goudvoorraad dan zal, alle overige omstandigheden en verhoudingen gelijkblijvende, de totale

geldcirculatie kunnen uitzetten of gedwongen zijn in te krimpen.

Deze met opzet zoo eenvoudig mogelijk gehouden uiteenzetting doet ons het groote gewicht der goudmutaties voor de tegenwoordige geldcirculaties onderkennen en voert ons daarmede terug naar de eerste vraag, welke de goud-delegatie heeft beantwoord, den invloed van de bestaande en te verwachten goudproductie op de ontwikkeling van het algemeene prijsniveau.

De eerste vraag.

De beantwoording dezer vraag stelde in de eerste plaats aan de orde een onderzoek naar de toename der goudhoeveelheden in het verleden en den invloed daarvan op het verloop van het algemeene prijsniveau. Daar de geldcirculatie steeds gebonden is aan de *totale* beschikbare hoeveelheid goud, brengt even nadenken ons tot de conclusie dat de jaarlijksche goudproductie slechts de seculaire schommelingen van het prijsniveau, de „general trend of prices over a series of years" kan beinvloeden, niet de jaarlijksche veranderingen daarvan (Deze laatste, de conjunctuurschommelingen, vinden hun hoofdoorzaak aan de goederenzijde, hoewel een wisselwerking niet mag worden ontkend, in tijden van hoogconjunctuur reageert het geldwezen op den ontvangen prikkel door sterke vergrooting van de omloopssnelheid van het geld en door het tot de uiterste spanning uitzetten van de hoeveelheid credietgeld in circulatie, in tijden van depressie daarentegen verlangzaamt het omloop-tempo en krimpt de gelduitzetting weder in. Doch dit op zichzelf zoo belangrijke probleem zullen wij hier verder laten rusten).

Neemt tengevolge van de goudproductie de totale hoeveelheid goud relatief sterker toe dan de totale hoeveelheid om te zetten goederen (en diensten, gemakshalve sluit ik deze verder bij de goederen in) dan zal een prijsstijging intreden, blijft de goudproductie — relatief gesproken — achter bij de goederenvoortbrenging, dan zal men het algemeene prijsniveau langzaam zien dalen. Nu hebben onderzoekingen van Prof. GUSTAV CASSEL uitgewezen dat, gemeten over de periode 1850—1910 in weerwil van de toename van de totale goudhoeveelheid *geen* stijging, maar ook geen daling van het algemeene prijsniveau heeft plaats

gevonden, stelt men dus dit laatste voor 1850 op 100, dan was het in 1910 ook weder 100. M.a.w. de gemiddelde toename van de totale goudhoeveelheid in die periode was juist voldoende om de stijging der goederenproductie op te vangen. Deze gemiddelde toename werd berekend op 3% per jaar (van de jaarlijksche totaalhoeveelheid goud) en Prof. CASSEL heeft daaruit de buitengewoon gewichtige conclusie getrokken:

> „also ist eine jährliche Goldproduktion von 3% der „jeweiligen Goldmenge die Bedingung dafür dasz das „allgemeine Preisniveau, soweit es auf die Goldversorgung „ankommt, unverändert bleibt" [1]).

In een nota die zeer nauw aansluit op de uiteenzettingen in zijn leerboek heeft de geleerde schrijver zijn bevindingen ter kennis van de Gold-Delegation gebracht.

Een harer leden — Mr. JOSEPH KITCHIN — heeft daarop de berekeningen gecontroleerd door uit te gaan niet van de totale goudhoeveelheid doch van de voor monetaire doeleinden beschikbare goudhoeveelheid. Hij kwam daarbij tot een gemiddelde stijging van 3,1% per jaar, een merkwaardige overeenstemming dus met de calculaties van Prof. CASSEL.

Op het voetspoor dezer berekeningen heeft de delegatie aangenomen dat een jaarlijksche aangroei der goudhoeveelheden met ongeveer 3% noodig zou zijn „to maintain stable prices". Daar zij echter ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van productie en handel in het duister tastte heeft zij tenslotte een opstelling gemaakt, gebaseerd zoowel op een 3% als op een 2% basis, als volgt:

[1]) CASSEL: Theor. Sozialökonomie, *4te* Auflage blz. 424.

ESTIMATE OF FUTURE MONETARY DEMAND FOR GOLD IF NO ECONOMY IN ITS USE IS MADE.

(In Millions of dollars).

Year	Estimated gold production	Non-monetary demand [1]	Available for monetary purposes	Increments to gold reserves required to provide				Excess or deficit of amcunt of new monetary gold available compared with increment required to provide			
				33% cover for average increases in notes & sight liabilities of :		40% cover for average increases in notes and sight liabilities of :		33% cover if notes and sight liabilities increase at :		40% cover if notes and sight liabilities increase it :	
				2% p.a.	3% p.a.	2% p.a.	3% p.a.	2% p.a.	3% p.a.	2% p.a.	3% p.a.
1930	404	180	224	167	253	200	303	+ 57	— 29	+ 24	— 79
1931	402	182	220	170	260	204	313	+ 50	— 40	+ 16	— 93
1932	410	184	226	174	269	209	323	+ 52	— 43	+ 17	— 97
1933	407	186	221	178	276	213	332	+ 43	— 55	+ 8	—111
1934	403	188	215	180	285	217	341	+ 35	— 70	— 2	—126
1935	398	190	208	184	294	221	352	+ 24	— 86	— 13	—144
1936	397	192	205	188	302	226	363	+ 17	— 97	— 21	—158
1937	392	194	198	192	311	230	373	+ 6	—113	— 32	—175
1938	384	196	188	196	321	235	385	— 8	—133	— 47	—197
1939	370	198	172	200	330	240	396	— 28	—158	— 68	—224
1940	370	200	170	204	340	244	408	— 34	—170	— 74	—238

1) On the assumption that the non-monetary demand for gold increases at the rate of 1 per cent per annum.

Deze tabel geeft geen reden tot een optimistischen kijk op de toekomstige ontwikkeling van het prijsniveau! Wanneer, zooals op het oogenblik de toestand is, 33% de gemiddelde minimumdekking voorstelt, dan blijkt bij een 3% stijging de toename van monetair goud reeds thans achter te blijven bij de goederenproductie, terwijl de achterstand steeds grooter wordt, een toestand die noodwendig tot een correspondeerende daling van het prijsniveau moet voeren. Het is dan ook geen wonder dat de conclusie der delegatie luidt dat, zoo geen maatregelen zouden worden getroffen, het vermoedelijke toekomstige prijsverloop met zorg moet worden tegemoetgezien (Ik wijs er hier even op dat de invloeden van de crisis van October 1929 niet in haar beschouwingen verwerkt zijn, daar deze behooren tot de categorie der „jaarlijksche veranderingen" en bovendien ten tijde van het uitbrengen van het rapport het proces nog in vollen gang was).

Zij kent zulke maatregelen echter, waarbij zij er eerst op wijst dat de verdeeling van het goud over de verschillende landen van buitengewone beteekenis is voor het prijsniveau. Momenteel is de toestand zoo dat eenige landen — V. S. en Frankrijk — zeer groote hoeveelheden goud tot zich hebben getrokken en dat daartegenover de gouddekking bij vele andere landen belangrijk beneden de als norm aangenomen 33% staat. Deze toestand houdt groote gevaren in — het tweede interimrapport is aan de bespreking daarvan gewijd — tenzij de „arme" landen zich met den tegenwoordigen toestand hunner goudreserves zouden contenteeren en de „rijke" bereid zouden zijn hun surplus ter beschikking van de toekomstige wereldverzorging te stellen, dan toch zouden de te verwachten tekorten in de goudproductie daarmede aangevuld en het prijsniveau stabiel gehouden kunnen worden.

Echter — daar deze nobele geste vermoedelijk zal uitblijven, beveelt de delegatie ook andere maatregelen aan om de dreigende gevaren te overwinnen of althans zoover mogelijk te verschuiven.

Zij wijst daarbij op de belangrijke bezuinigingen die zich reeds voltrokken hebben in het gebruik van goud, de voornaamste waarvan wel is de concentratie van het goud bij de circulatiebanken en de daarmede gepaard gaande verdwijning van het goudgeld uit het verkeer. De mate waarin deze concentratie het goudgebruik beperkt hangt echter ten nauwste samen met de dekkings-

voorschriften der circulatiebanken, die de minimumdekking vaststellen, welke evenwel grootendeels op conventie berust.

De eerste groote maatregel die zij voorstelt is dan ook dat de landen met de grootste goudreserves gezamenlijk besluiten het percentage dezer minimumdekking te verlagen. Daardoor zou de elleboogruimte der centrale banken voor de toekomstige uitzetting hunner biljettencirculatie aanmerkelijk worden vergroot. Gezamenlijk optreden is noodzakelijk, omdat wanneer slechts één bepaald land tot deze maatregel overging de psychologische factoren, die zich bij het geheele goudprobleem in zoo sterke mate doen gelden, ras op den voorgrond zouden treden en een ongemotiveerd (maar verklaarbaar) wantrouwen in de goede bedoelingen met al den nasleep van dien zouden doen ontstaan. Dus: internationaal overleg, waarbij dan tevens aandacht moet worden geschonken aan de verschillende economische structuur der medewerkende landen, want:

„an agricultural country or a country whose exports are „confined to a small number of commodities the prices of „which are liable to wide variations will necessarily want a „larger proportionate reserve than one which enjoys a more „varied economy or a strong creditor position".

De tweede groote maatregel, speciaal toe te passen door „those countries which have not yet stabilised their currencies or are considering the desirability of modifying their currency laws" zou zijn het aanvaarden van den z.g. „gold-exchange" standaard. Deze landen toch vormen, wanneer zij zouden overgaan tot den gouden standaard, een groot gevaar voor het bestaande, reeds zoo labiele evenwicht en deze bedreiging wordt nu belangrijk verzwakt wanneer zij zouden besluiten den goudwisselstandaard te aanvaarden, die de laatste jaren reeds in tal van landen een belangrijken invloed heeft verkregen. Aan den anderen kant mogen wij echter niet blind zijn voor het risico dat daarin schuilt en dat berust op het meer dan één maal als dekking rekenen van dezelfde goudhoeveelheden. Het land toch dat zijn geldwezen stabiliseert met gebruikmaking van dezen standaard zal de goudwissels vermoedelijk onder de dekking der uitgegeven bankbiljetten opnemen, de uiteindelijke tegenwaarde in goud zal ongetwijfeld als dekking voorkomen op den bankstaat van het land waarop

de wissels zijn getrokken. Mits voorzichtig toegepast kan de gold-exchange standaard echter uitmuntende diensten bewijzen voor de economie van het goud.

De overige door de delegatie aangegeven maatregelen zou ik met Prof. G. M. VERRIJN STUART, de „kleine middelen" willen noemen [1]).

De delegatie somt als zoodanig op het vermeerderd gebruik van cheques dat o.m. gestimuleerd kan worden door ze vrij van zegel te stellen, van postwissels en van giro, de verbetering van het „clearing" systeem en tenslotte de vervanging van bankbiljetten in kleine coupures door pasmunt. Ook wijst zij er op dat in sommige landen nog steeds gouden munten in omloop zijn, wat in de huidige omstandigheden als een verspilling moet worden gekwalificeerd, deze munten behooren — zooals in de meeste landen reeds is geschied — bij de circulatiebanken te worden geconcentreerd.

Resumeeren wij thans het antwoord der delegatie op de eerste vraag dan luidt dit in het kort: de ontwikkeling van goudproductie eenerzijds, goederenproductie en verkeer anderzijds doet vreezen dat het algemeene prijsniveau een langzame maar doorgaande daling zal ondergaan. Remedie daartegen bestaat bij de huidige inzichten in de taak van het goud op monetair gebied eigenlijk niet, wel zijn diverse middelen aan te geven waardoor het gevaar meerdere jaren naar de toekomst kan worden verschoven. Voorwaar een somber vooruitzicht!

De tweede vraag.

Het gewichtige probleem, in hoeverre en op welke wijze *de verdeeling* van het goud de koopkracht van het geld beinvloedt — reeds in het eerste interimrapport werd dit aangestipt — vormt het onderwerp van het tweede rapport der Gold Delegation. Persoonlijk acht ik dit in zijn soberheid beter geslaagd dan het eerste, de bestaande toestand wordt scherp geteekend, de misstanden niet verdoezeld en daartegenover — wellicht ongewild — zoo ten volle de onmacht in het licht gesteld van al deze vooraanstaande bankiers en economen om ook maar iets weg te nemen van de

[1]) Economisch Statistische Berichten van October 1930 No. 771.

zware dreiging die van monetaire zijde boven ons economisch leven hangt. Advies geven, zeker; juist en raak, maar — meer niet. Het is alsof de Gold Delegation de bezwaren en gevaren steeds scherper zag naarmate haar taak vorderde en alsof zij daardoor ook in telkens feller realiteit de enorme moeilijkheden ontwaarde op den weg die tot saneering leidt. Niet het economisch besef geeft den toon aan in de wereld, de politiek — helaas nog altijd weer de Politiek trekt aan de touwtjes! En het frappez toujours schijnt hier op graniet te slaan!

De delegatie dan wijst er in haar tweede interimrapport op dat de monetaire goudvoorraden wel zeer ongelijk verdeeld zijn tusschen de verschillende landen en dat daardoor de moeilijkheden van het economisch verkeer in sterke mate worden geaccentueerd. Wanneer toch over de geheele wereld berekend de gouddekking der biljetten en direct opeischbare schulden van de circulatie-banken juist voldoende is te noemen (het 1e rapport berekende een bestaande gemiddelde dekking van rond 40%, wat een noodzakelijke marge van 7% gaf boven de gemiddelde wettelijke minima van 33%) dan volgt daaruit dat, zoodra eenige landen in belangrijke mate boven dat gemiddelde uitkomen, andere landen een tekort moeten hebben. En van de grootte van dat tekort zal het afhangen of deze landen daarmede nog genoegen kunnen nemen of dat zij maatregelen zullen beramen om coûte que coûte tot een verbetering hunner monetaire positie te geraken.

In tegenstelling tot de toename van de totale monetaire goudhoeveelheid die min of meer onberoerd door politieke gebeurtenissen haar eigen weg is gegaan, hebben wereldoorlog en vredesverdragen de verdeeling van deze hoeveelheid over de onderscheiden landen in hooge mate beinvloed. De golddelegation schrijft daaromtrent in haar tweede rapport het volgende:

„We do not consider it necessary to describe in detail the „changes which have taken place in the distribution of gold „in recent years or the causes which have determined those „changes. We think it sufficient to say that those causes „have sprung from the general political and economic „conditions of the world during the last fifteen years, from „the war and its immediate consequences, from its influence „on the economic structure, from the disruption of normal

„trade relations, from the profound changes during certain „periods in the relative prices of crude products and „manufactured goods. The distribution of gold today is „indeed due more to the fact that the vast majority of „countries have, in consequence of budgetary deficits, departed „from the gold standard in the course of the last decade „and a half than to the normal working of that standard.

„Thus, from 1914 to 1917, when she entered the war, „the United States of American received large quantities of „gold in exchange for the goods she supplied to the European „belligerents. Further, heavy imports took place between „1920 and 1924, when inflation in the majority of the other „gold standard countries rendered them unable to buy gold „and caused an exodus of capital. After 1925, as one currency „after another was stabilised, an increased demand for gold „arose in Europe and elsewhere, on the part of Central „Banks for the reconstitution of their reserves and the gradual „repatriation of capital which had sought refuge abroad.

„In certain cases, however, under their new statutes, Central „Banks were empowered to hold foreign assets in place of „gold for reserve purposes. This option has led to an economy „in the use of gold. But, at the same time, it has resulted „in the accumulation of large quantities of foreign exchange „in certain centres, and, since the countries owning the „exchange could convert it at any time into physical gold, „the markets in which the exchange was accumulated were „rendered subject to the risk of a sudden demand for gold „whenever confidence was weakened, and in certain cases „they have considered it necessary to increase their stocks.

„Confidence is essential to monetary stability. But both the „experience of past inflation and certain political events since „the readoption by most countries of the gold standard have „tended to undermine confidence. As a result, not only has „the drift of gold in this direction or in that been determined „by abnormal events, but the freedom of gold movements „has been impeded. Thus, Central Banks which had the „option of meeting their obligations in foreign exchange or „in gold have shown a certain unwillingness to liberate their

„gold; the general public in some other countries has shown „a certain unwillingness to lend money abroad, even when „domestic supplies were excessive and gold was available in „abundance as a basis for credit at that time. This hesitation, „however, has been due in part not to present instability but „to past losses, and in certain cases the machinery for „foreign lending has not been developed as rapidly as the „power to lend has increased, and the incentive to lend has „been weakened by inappropriate fiscal measures. These „defects in the present situation are to a large extent the „natural and, it may be anticipated, temporary result of the „fact that, while currencies were being inflated, Governments „directed their attention to the elaboration of measures „intended to check the export of capital abroad. These „restrictive measures were only partially removed after „currency stabilisation was achieved, and constructive „measures for facilitating the export of capital have not in „all cases yet been completed.

„Further, uncertainty concerning the probable course of „economic development, the desire of the less highly developed „States to protect themselves against the force of external „competition, of the more highly developed to restore the „conditions to which they had been accustomed before the „war and of both classes of States to maintain the industrial „equipment built up during the war, all contributed to induce „Governments to obstruct also the free movement of goods „and of men. As we shall endeavour to show below neither „the gold standard nor any other international monetary „system can function successfully, if, whenever there is any „disturbance in the balance of international commitments, „measures are taken to prevent the free flow of goods or „capital from one country to another. Sudden and violent „fluctuations in the flow of either goods or securities must „create disturbances. It is the function of gold to right such „disturbances, and, when the necessary adjustments which „gold movements bring about are checked by restrictive „measures, the very object of an international currency systeem „is stultified".

De delegatie is erin geslaagd in deze voorzichtige bewoordingen toch de wonde plekken van ons na-oorlogsgeldwezen wel zeer duidelijk bloot te leggen, het is volstrekt niet moeilijk hier en daar den naam te plaatsen van een land of centrale bank, waarop de stellers van dit citaat het oog gehad hebben.

Wij kunnen helaas niet zeggen dat na het verschijnen van dit rapport de toestanden in gunstigen zin zijn gewijzigd. Gebrek aan vertrouwen, onzekerheid omtrent de toekomstige ontwikkeling, niet te vergeten nationaal egoïsme belemmeren nog steeds het scheppen van de rustige sfeer, welke noodzakelijk is om de middelen tot verbetering die het rapport aangeeft, een fair chance te bieden. Ik geloof ook niet dat wij daar voorloopig aan toe zijn. Tusschen de volkeren van Europa bestaan nog steeds zulke felle tegenstellingen en zulk een diep wantrouwen in elkanders bedoelingen, dat slechts in die mate, waarin de economische noodzaak daartoe dwingt, wederzijdsche hulp kan worden verwacht. En de groote goudvoorraden, die sommige landen hebben kunnen verzamelen, dienen dan ook in de eerste plaats niet het economisch welzijn van de wereldhuishouding, doch den politieken oogmerken van de bezitters.

Het is wel van belang hier te wijzen op de concentratie van goud in de V. S. en Frankrijk, die ook thans nog niet tot stilstand is gekomen. De laatste jaren is de ontwikkeling de volgende geweest:

Monetaire goudvoorraden in millioenen $:

	1926	1928	1930
V. S.	4.492	4.141	± 4.600
Frankrijk	1.066	1.259	± 2.100
waartegenover:			
Engeland	743	754	732
Duitschland	452	666	528
en tenslotte:			
Europa	3.833	4.413	± 5.250
N. en Z. Amerika	5.546	5.443	± 5.400

Wij zien hieruit, wat Europa betreft, dat vrijwel de geheele aanzienlijke toename der totale goudvoorraden van 1926 op 1930 op rekening komt van Frankrijk, dat haar voorraad in 5 jaar tijds

ongeveer kon verdubbelen [1]). Engeland daarentegen handhaaft zich nauwelijks en Duitschland heeft in 1930 reeds weer een belangrijk deel der winst van 1928 moeten prijsgeven.

De V. S. staan nog steeds onbedreigd bovenaan, tegenover hun toename van 1928 op 1930 staat echter een aanzienlijke verzwakking van Z. Amerika.

Den totalen wereldvoorraad aan monetair goud voor 1930 schattende op rond 11.500 millioen dollar, is daarvan dus ongeveer 60% in handen van slechts twee landen, de V. S. en Frankrijk. Deze zijn hierdoor in een positie om hun wil goeddeels op te leggen aan de vele andere landen die op den grens van hun wettelijk goudminimum leven en zij hebben dat dan ook herhaaldelijk gedaan in de laatste jaren. Zelfs de positie van Engeland is niet onaantastbaar gebleken in de afgeloopen maanden, hoe langer hoe meer wordt dit van de eerste plaats in de financiëele wereld verdrongen. Van belang is nog op te merken dat zich ten aanzien der uitvoering van het Hoovermoratorium een felle belangencontroverse tusschen de beide rijke rijken heeft gemanifesteerd, welker ontwikkeling naar het voorkomt nog niet ten einde is en die m.i. bepalend zal zijn voor de richting, welke Europa de eerstvolgende jaren zal inslaan.

Het is begrijpelijk dat de gouddelegatie in haar rapport geen wenken op politiek gebied heeft gegeven, dit terrein was voor haar taboe, of zooals zij dat zegt: „we do not consider it our function to enter into the political problems which the restoration of confidence necessarily involves or to undertake any elaborate analysis of the non-monetary factors that have influenced the situation". Zij beperkt zich derhalve tot het aangeven van herstelmiddelen op economisch gebied, welke er toe moeten leiden dat de werking van den gouden standaard weder zonder storingen kan plaatsvinden. Opgemerkt dient echter dat als eerste voorwaarde voor het succes dezer maatregelen door de delegatie wordt genoemd „public confidence" en door het inschakelen van dit vertrouwenselement haalt zij toch weder de politiek naar binnen. Overigens liggen de maatregelen zelf zoo op algemeen-economisch

[1]) En bovendien einde 1930 nog ruim $ 1 milliard aan buitenlandsche deviezen bezat.

als op speciaal financiëel gebied, de voornaamste zijn wel: *a* aan de leiders der circulatiebanken zou de noodige vrijheid dienen te worden verleend om over de goudreserves ten behoeve van een rationeele credietpolitiek te beschikken zonder gebonden te zijn aan het huidige starre wettelijke minimum, zoodat deze reserves zich meer kunnen richten naar de algemeene economische structuur van elk land; de bestaande wettelijke dekkingsvoorschriften dienen dus te worden herzien; *b.* gouden munt behoort niet weder in circulatie te worden gebracht; *c.* onnoodige goudzendingen veroorzaakt door kunstmatige vraag van circulatiebanken moeten worden voorkomen; *d.* landen met den gold-exchange standaard behooren een politiek te volgen welke de vrije goudbeweging toelaat onder normale omstandigheden, en behooren zich te onthouden van het creëeren van een onnoodige goudvraag door het omzetten van hun buitenlandsch tegoed in goud; *e.* de oplossing der zich bij de toepassing van het gold-exchange systeem voordoende practische problemen zou zeer vergemakkelijkt worden wanneer deze buitenlandsche tegoeden als algemeene regel bij de circulatiebanken zouden worden gecentraliseerd; *f.* debiteurenstaten moeten zorgen zulke economische en politieke voorwaarden te scheppen dat het vertrouwen bestaan blijft, de geleende gelden moeten voor productieve doeleinden gelden; *g.* crediteurenstaten moeten zorgen dat hun leeningen in doorsnee ongeveer overeenkomen met het netto overschot hunner inkomsten en dat een regelmatig vloeiende stroom van kapitaal bestaat, het leenen moet bovendien geschieden alléén voor productieve doeleinden; *h.* aan de werking van het internationale leeningsapparaat moeten geen storingen in den weg worden gelegd, evenmin aan den stroom van goederen en diensten die de „items of current account" vormen in de internationale betalingsbalans; *j.* Inter-bancaire samenwerking zal de taak der circulatiebanken vergemakkelijken; *k.* en dit kan verder geschieden door de ontwikkeling van de „open market operations" (d.i. „direct purchase or sale of bills or securities on the market by the Central Bank with a view to increasing or decreasing the cash reserves of the commercial banks") ter ondersteuning van de discontopolitiek der circulatiebanken, waardoor het mogelijk wordt zonder discontoverhooging of -verlaging de markt te beinvloeden; *l.* terugbetaling van opgenomen crediet door de Staten aan de

circulatiebanken en het concentreeren der liquide middelen van Staat en Staatsbedrijven en semi-publieke financiëele instellingen bij deze Banken.

Al deze wenschen en wenken van de gouddelegatie — ten deele ook in haar eerste rapport genoemd — bevatten eigenlijk niet veel meer dan wat reeds langeren tijd tot een soort gemeenschappelijk verlanglijstje was geworden onder hen, die zich met het internationale geldprobleem hebben beziggehouden. In een nutshell komt het neer op bevordering van good-will tusschen de volkeren en toepassing van internationale credietverleening op grooten schaal. Dat echter daardoor dit tweede rapport na de lezing van het eerste een zeker gevoel van teleurstelling laat, gelijk Prof. G. M. VERRIJN STUART in de E. S. B. van 25 Maart j.l. opmerkt, kan ik niet toegeven. Naar mijn meening ligt het waardevolle juist hierin, dat de delegatie met haar gezag deze bekende waarheden nog eens dik onderstreept heeft en den nadruk er op heeft gelegd dat dit probleem niet zoo heel erg moeilijk zou zijn — als de volkeren elkaar maar vertrouwden! Dat het vraagstuk echter door dit rapport veel nader tot zijn oplossing is gebracht, meen ik te moeten betwijfelen. De verschillende landen missen nu eenmaal dit wederzijdsche vertrouwen en het zal nog héél lang duren eer dat de basis zal kunnen vormen van een credietuitwisseling als de delegatie heeft uitgestippeld. Het aangeven van dat tijdstip was trouwens haar taak niet, zij heeft dit uitdrukkelijk afgewezen, slechts algemeen-economische en financiëele overwegingen hebben haar bij de vorming van haar conclusies geleid. Wij mogen haar dankbaar zijn dat zij daardoor met beide voeten is gebleven op den vasten bodem van het economisch logische en noodwendige — aan de staatslieden en leiders der volkeren de taak om het inzicht daarin dusdanig te doen groeien en rijpen dat de politieke overwegingen en tegenstellingen op den achtergrond zullen worden gedrongen, de diepe sporen van het verleden zullen worden uitgewischt en gezamenlijk het herstel en de uitbouw onzer welvaart ter hand zullen kunnen worden genomen. Zooals ik echter reeds opmerkte sta ik zeer sceptisch daartegenover en zie ik voorloopig slechts samenwerking wanneer en in zoover de economische nood daartoe dwingt.

Eenige bezwaren.

Kan ik mij dus met den opzet en de conclusies van het tweede interimrapport zeer wel vereenigen, anders is dat ten aanzien van het eerste. En ook hier niet zoozeer wat betreft de aanwijzingen, die de delegatie geeft voor het zoo economisch mogelijk omgaan met de beschikbare goudvoorraden — economisch gebruik van een economisch goed is altijd prijzenswaardig — als wel wat betreft den opbouw van het rapport.

Zooals de lezer zich zal herinneren worden de bouwsteenen hiervoor geleverd door de kwantiteitstheorie eenerzijds, de analyse van goud- en prijsverloop over de periode 1850—1910 anderzijds. Nu is het verre van mij de kwantiteitstheorie te willen aantasten, ik acht deze in de kern volkomen juist, maar wel zijn bij mij bedenkingen gerezen tegen de wijze waarop in het rapport de uitkomsten der bedoelde analyse van Prof. CASSEL en Mr. J. KITCHIN vrijwel zonder critiek zijn aanvaard voor het maken van gevolgtrekkingen ten aanzien van de toekomst. Uit de zinsneden, waarmede de delegatie dit belangrijke punt inleidt, zou men dat niet afleiden, zij zegt toch:

„The demand for currency is naturally dependent upon the „volume of production and trade and on the monetary „transaction to which such trade gives rise. The demand for „gold which forms the basis of currency in all gold-using „countries will, in the absence of any important changes in „currency systems, be determined by the same factors. We „may reasonably expect, therefore, that the future requirements „of gold, as long as methods of payments do not undergo „important changes, will tend to increase as production and „trade expand. No direct measurement of the rate at which „production and trade in gold-using countries of the world „is increasing today and has increased in the past can be „made. But certain estimates for the past exist which suggest „that the normal rate of growth in the latter half of the „19th century and he early years of the 20th was about „3 per cent per annum. Thus Professor CASSEL, who bases „his findings both on the rate of increase in total gold stocks „required to maintain stable prices and on certain production

„data, reaches the conclusion „that we stand on fairly solid „ground if we reckon with a figure of about 3 per cent as „characteristic of the economic development during the „period 1850—1910". Mr. J. KITCHIN arrives at a similar „result by employing figures relating, not to total, but to „monetary gold stocks. Mr. CARL SNYDER and other authorities „in the United States of America find that the average rate „of growth in that country, where urban population „in the „last eighteen years has grown at an average rate of 4,3 „per cent per annum" was „3½ per cent per annum as far „back as data go, i.e., to 1870". Professor CASSEL has further „shown that, in the period to which his calculations refer, „an increase in total gold stocks of somewhat under 3 per „cent per annum was required in order to maintain stable „prices".

In aanmerking nemende dat het einde der bewuste periode reeds ongeveer 20 jaar in het verleden ligt zou men hebben verwacht dat de delegatie een diepgaand onderzoek zou hebben ingesteld om na te gaan in de eerste plaats of de grondslagen van de analyse CASSEL-KITCHIN wel in alle opzichten volkomen zuiver waren en in de tweede plaats of de resultaten der analyse zonder eenige wijziging van belang voor de tegenwoordige en toekomstige economische verhoudingen van kracht waren. Zij heeft dat echter niet gedaan. Wat betreft het tweede punt heeft zij zich beperkt tot de volgende opmerking:

„We cannot of course predict what the rate of growth of „production and trade in the future will be or to what extent „economies in the use of currency may reduce gold „requirements below that rate. We consider it wiser, therefore „not to employ a single figure and have accordingly framed „an estimate on a rate both of 2 and 3 per cent".

Blijkbaar berust deze overweging op geen wetenschappelijke basis, men mist de argumenteering waarom men naast 3 nu wel 2, doch niet 4 of 1 heeft genomen. Men krijgt den indruk dat de delegatie 3% als norm heeft aanvaard, doch met de mogelijkheid van een achterblijven van het volume der goederenbeweging rekening heeft willen houden.

Is deze houding tot op zeker hoogte nog wel verklaarbaar, een

bepaalde leemte acht ik het ontbreken van een critische beschouwing van het CASSEL-KITCHIN onderzoek over de periode 1850—1910. De conclusie waartoe beiden zijn gekomen is dat, waar het algemeene prijsniveau in 1910 gelijk was aan dat van 1850, de goudtoename in die 60 jaren juist voldoende is geweest om de prijzen op een gelijk niveau te handhaven. Weliswaar is er in dat tijdvak geen absolute rust geweest, maar dat kwam eenerzijds door de „jaarlijksche" schommelingen (de conjunctuur), anderzijds doordat de werkelijke goudvoorraad nu eens meer, dan weer minder was dan de „normale". Dit laatste, de „relatieve" goudvoorraad, veroorzaakte nu de seculaire schommelingen — de long term variations — van het algemeene prijsniveau of, zooals Prof. CASSEL het uitdrukt [1]):

„Unsere Zusammenstellung genügt jedenfalls, um zu
„beweisen, dass für die hier betrachtete Periode 1850—1910
„die wesentliche Ursache der sekulären Variationen des
„allgemeinen Preisniveaus in den Veränderungen der relativen
„Goldmenge liegt, und dasz die Quantitätstheorie insofern
„richtig is, als das allgemeine Preisniveau, obwohl es ausser-
„dem noch von anderen Faktoren beeinflusst wird, der
„relativen Goldmenge direkt proportional ist".

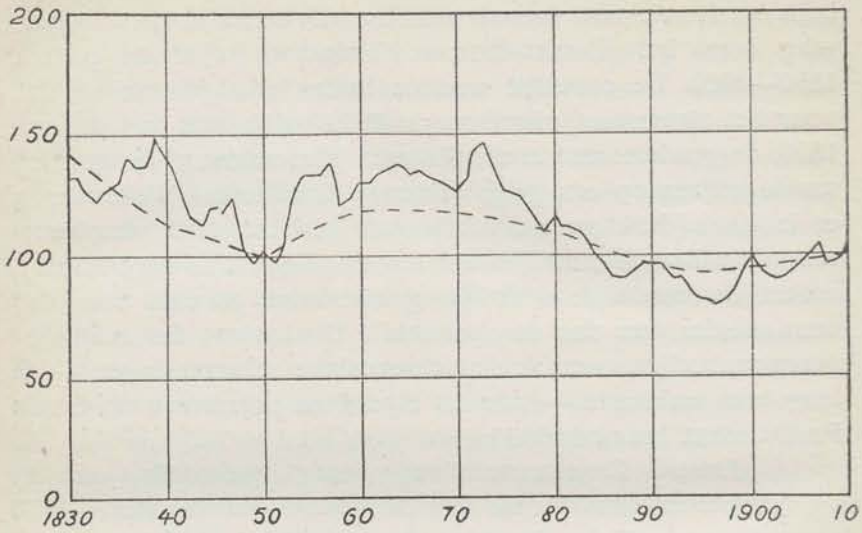
Welke andere factoren hier bedoeld zijn, wordt duidelijk uit zijn nota voor de Golddelegation [2]):

„Our conclusion must therefore be that the secular variations
„in the general level of prices are mainly due to variations
„in the relative gold stock, and for the rest to certain
„irregularities in the normally uniform increase in the demand
„for gold".

Tot deze conclusie komt Prof. CASSEL op grond van een vergelijking der groothandelsindexcijfers in Engeland met de relatieve goudvoorraden, uitgedrukt in procenten van de normale, waarvoor hij onderstaande sprekende grafiek teekende:

GRAFIEK.

[1]) Theoretische Sozialökonomie, 4te Auflage blz. 421.
[2]) Eerste interimrapport blz. 75.



——— = prijsniveau.

– – – – – – = relatieve goudhoeveelheid.

Hierin ligt het seculaire prijsniveau van omstreeks 1850 tot 1878 boven, daarna beneden de relatieve goudlijn. Prof. CASSEL schrijft hieromtrent [1]):

„It is natural to assume that the gradual adoption of the „gold standard after 1870 by nearly all countries should be „reflected in the result that the growth in the demand for „gold before 1870 was slower and after that year faster than „the average growth during the whole period 1850—1910".

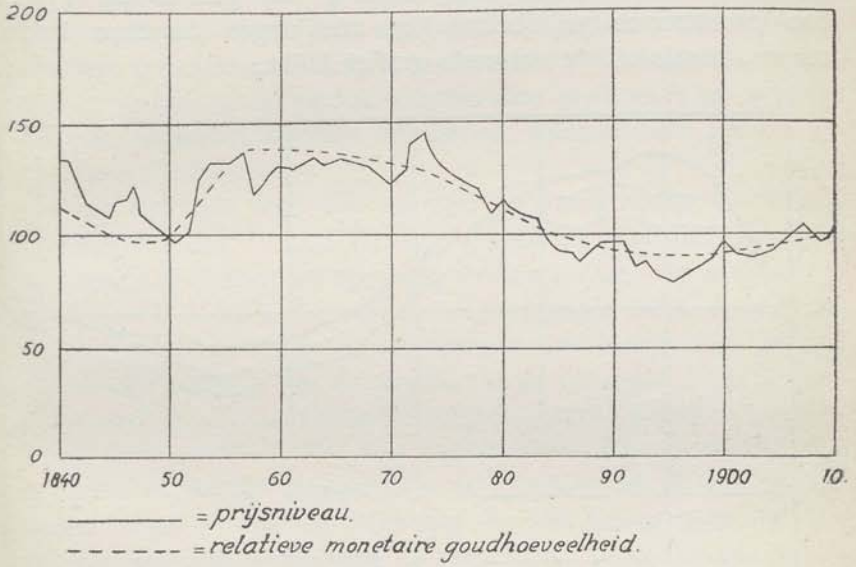
Met name de kolossale goudvraag der V. S. van 1875—1887 zou hierop van invloed zijn geweest.

Dus: de vraag naar goud was van 1850—1878 geringer dan het gemiddelde, als tegenhanger daarvan steeg het algemeene prijsniveau daarom boven de relatieve goudcurve; de val van het prijsniveau tot beneden deze curve in de negentiger jaren was daarentegen het gevolg van de buitengewone vraag naar goud in die periode.

[1]) Eerste interimrapport blz. 74.

Het is jammer dat men in de grafiek van Mr. J. KITCHIN — gebaseerd op de *monetaire* goudvoorraden, niet op de *totale*, zooals die van Prof. CASSEL — geen aanleiding heeft gevonden dit punt wat nader onder de loupe te nemen.

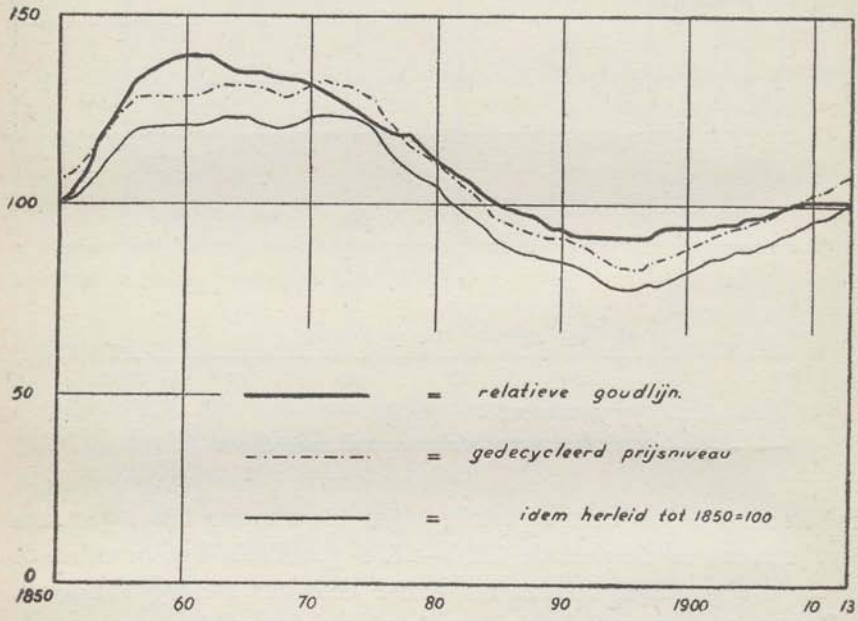
Deze grafiek volge thans:



Reeds op het eerste gezicht blijkt hieruit dat het algemeene prijsniveau in de periode 1850—1878 goeddeels ligt *beneden* de relatieve goudlijn, zoodat het eerste deel der stelling van Prof. CASSEL niet opgaat. In de tweede plaats dat in de jaren van de enorme vraag naar goud van de zijde der V. S., dus 1875—1887, het prijsniveau gemiddeld *iets boven* de goudlijn uitkomt, en dan speciaal in de periode 1876—1881, toen volgens Prof. CASSEL deze goudvraag het grootst was, zoodat men zich huiverig gaat gevoelen om ook het tweede deel der stelling voetstoots te aanvaarden. Een nader onderzoek van deze zoo bij uitstek belangrijke materie was dus gewenscht, doch noch Mr. KITCHIN, noch de delegatie is daartoe overgegaan.

Wanneer wij dat thans doen, dient allereerst te worden opgemerkt dat, waar de relatieve goudlijn de seculaire beweging van het prijsniveau zou bepalen, dan ook deze „secular trend" in ver-

gelijking met die goudlijn had moeten zijn gebracht en niet de ongecorrigeerde indexcurve, die alle conjunctuurschommelingen nog bevatte. Elimineeren wij nu de conjunctuurinvloeden door decycleering met behulp van de bekende methode van het rekenkundig gemiddelde over een reeks jaren (in verband met de periodiciteit der conjunctuurcycli door mij gesteld op 7) [1]), dan constateeren wij belangrijke afwijkingen tusschen beide curven, zooals uit de volgende grafief blijkt:



In de eerste plaats valt het op dat geen overeenstemming in uitgangspunt bestaat. Weliswaar is voor 1850 het indexcijfer 100, doch de correctie der conjunctuurinvloeden bracht dit op niet minder dan 107. Zooals reeds uit de grafiek KITCHIN is te zien, was 1850 vrijwel het dieptepunt van een zware economische depressie; gelijk bekend zette deze in met de groote financiëele crisis van 1847 in Engeland, Frankrijk en de V. S. en bereikten de

[1]) Daar 1914 nog een normaal indexcijver geeft, 1915 niet meer, is voor 1912 genomen 5 jaar en voor 1913 noodgedwongen 3 jaar.

prijzen omtrent 1850 [1]) een niveau dat belangrijk lager lag dan het voor dien tijd „normale".

Past men nu de gevonden secular-trend-lijn aan op de lijn der relatieve goudvoorraden, door herleiding met $\frac{100}{107}$, dan krijgt men de onderste lijn in de grafiek, *die voor alle jaren ligt beneden de goudlijn,* en eerst in 1913 deze laatste weder snijdt. Het geheele verloop dezer lijn wijst dus duidelijk uit dat naast de relatieve goudvoorraad *nog andere factoren* het algemeene prijsniveau bepalen en dat slechts wanneer deze factoren in een gegeven periode aan kracht inboeten, de relatieve goudvoorraad zijn invloed kan doen overheerschen.

Deze conclusie stelt ons nu voor de vraag welke die andere factoren wel kunnen zijn. Bezien wij eerst de geldzijde, dan dient de meerdere of mindere spanning tusschen vraag en aanbod van goud reeds dadelijk te worden uitgeschakeld, want de werking daarvan zou naar Prof. CASSEL opmerkt, zoo moeten zijn geweest dat de doorzakking van de prijslijn in de tachtiger en negentiger jaren werd genivelleerd door het stijgen daarvan boven de goudlijn in de jaren 1850—1878. Wij zagen echter dat dit laatste niet het geval is, zoodat mag worden aangenomen dat de invloed van dezen factor — zoo al aanwezig — zoo gering was dat een zelfstandige meting daarvan is uitgesloten. In de tweede plaats zijn hier te noemen de omloopsnelheid en het credietgeld. Ontegenzeggelijk beinvloeden beiden het verloop van het prijsniveau, maar voornamelijk de conjunctuurschommelingen daarvan en wel in dien zin dat — naar ik reeds eerder schreef — bij hoogconjunctuur beiden de tendenz hebben het prijsniveau boven de relatieve goudlijn uit te voeren, bij depressie daarentegen de prijslijn daaronder te drukken. Deze invloed is echter door het elimineeren der conjunctuurschommelingen in de geteekende trendlijn juist uitgeschakeld, zoodat slechts zou overblijven de mogelijkheid dat beiden *constant* zouden werken in de richting van het laaghouden van het prijsniveau, m.a.w. regelmatig een geldschaarschte zouden veroorzaken. Dit zou echter slechts veroorzaakt kunnen worden door een steeds doorgaande verlangzaming van het omlooptempo

[1]) Neemt vóór 1850 ook de Sauerbecksche indexcijfers, die Kitchin eerst van 1850 af heeft gebruikt (daarvóór die van Jevons), dan zijn er twee dieptepunten, in 1849 en in 1851.

en verkleining van de verhouding tusschen credietgeld en goud, zoodra zich immers ten aanzien daarvan een evenwichtstoestand zou gaan vormen, zou de prijslijn de tendenz vertoonen samen te vallen met de relatieve goudlijn.

Nu is deze vertraging juist voor een periode, die een ongekende ontplooiïng op industriëel en handelsgebied heeft medegemaakt en waarin bovendien het mechanisme van het betalingsverkeer zich steeds verbeterde, bij voorbaat uitgesloten te achten, zoodat ook deze elementen ons niet nader brengen tot een bevredigende oplossing.

Waar dus de geldzijde ons in den steek laat moeten wij wel tot de conclusie komen dat de factoren, die tezamen met den relatieven goudvoorraad in de onderzochte periode het algemeene prijsniveau hebben beheerscht, aan de goederenzijde gezocht moeten worden. Daarbij dient op den voorgrond te worden gesteld de mogelijkheid dat de gebruikte indexcijfers, die tenslotte alleen uit Engelsche prijsverhoudingen zijn voortgevloeid, niet representatief zijn te achten en — voor de geheele wereld berekend, wat helaas niet uitvoerbaar is — een nauwere aansluiting op de relatieve goudlijn zouden vertoonen. Ik acht die mogelijkheid echter zeer gering, omdat Engeland in deze jaren de voorvechter van den vrijhandel was en zijn prijsniveau dus den zuiversten reflex te zien gaf van het spel der economische krachten.

Wanneer dit echter zoo is, dan rest ons niets anders dan de slotsom dat in de goederen zelf werkzame krachten de hoofdoorzaak vormen van de merkwaardige benedenwaartsche afwijking van het algemeene prijsniveau. Daar wij nu in de trendlijn de conjunctuur hebben uitgewischt, dient ook hier, evenals bij de geldzijde aan het goud, gedacht te worden aan één alles bepalende, één hoofdfactor, waar alle overige factoren tenslotte in opgaan. Zie ik het goed, dan is dit de hoofdfactor, dat tengevolge van de geweldige economische ontwikkeling, die zich in de laatste helft der 19e eeuw in steeds meer landen heeft voltrokken, de procentueele toename van den goederenomzet voortdurend grooter is geweest dan die van den relatieven goudvoorraad, zoodat het goud ten opzichte van de goederen steeds „schaarsch" is geweest. In deze toename is een periodiciteit van langen duur te onderkennen, welke de prijslijn na 1850 weder in 1875 en 1913 tot de relatieve

goudlijn opvoert en omstreeks de helft der tusschenliggende tijdvakken het verst van de goudlijn afbrengt. Deze periodiciteit op langen termijn wordt ook besproken in „Het Economisch Getij" van S. DE WOLFF, welke schrijver echter dezen „grooten" cyclus, evenals de „kleine", de „conjunctuur" cyclus uitsluitend van de goederenzijde uit wil verklaren en daardoor in dat opzicht even eenzijdig wordt als Prof. CASSEL die voor de groote golfbeweging van het economische leven alleen het goud verantwoordelijk acht. Naar mijne meening vindt hier echter een innige wederzijdsche beïnvloeding plaats en zijn geld en goederen beiden bepalend voor de seculaire beweging van het algemeene prijsniveau. Men kan, om met Prof. VAN GELDEREN te spreken, hun invloed de rechtzijde en de keerzijde achten van dezelfde medaille.

Het is hier niet de plaats dieper in te gaan op de buitengewoon interessante economische problemen die met deze wisselwerking samenhangen, mijn doel was aannemelijk te maken dat ook de goederen hun woordje meespreken in de secular-trend-beweging van het prijsniveau en dat de conclusies van het onderzoek CASSEL-KITCHIN dus niet zonder meer hadden mogen worden gesteld tot een der hoofdpeilers van het betoog der gouddelegatie.

Een volgende vraag is of het wel juist is dat aan het — hierboven in ander verband reeds aangeduide — probleem der omloopsnelheid van het geld en der toename van het credietgeld geen aandacht is geschonken. Zooals de zaak thans staat moet men aannemen dat de delegatie heeft gemeend òf dat de verhouding van beiden tezamen tot den goudvoorraad in 1910 dezelfde was als in 1850 en dat die verhouding ook voor de toekomst geen wijziging zal ondergaan, òf dat weliswaar in 1910 deze verhouding grooter was dan in 1850, maar dat deze stijging ook in de toekomst op gelijke wijze zal doorgaan (het theoretische 3e geval dat de verhouding in 1910 kleiner was dan in 1850 en in de toekomst evenredig verder zal dalen, kunnen wij na wat ik daarover reeds opmerkte, gevoegelijk buiten beschouwing laten).

Zijn echter deze veronderstellingen of een van beide wel houdbaar? Wat de eerste betreft, valt op te merken dat deze wel zeer onwaarschijnlijk is. Hiervoor geldt in principe wat ik reeds met betrekking tot een hypothetische vertraging heb

opgemerkt, na 1850 heeft de techniek van het betalingsverkeer in de meeste landen gevoerd tot een relatieve vermeedering van het credietgeld en heeft de toenemende intensiteit van het economische ruilverkeer ongetwijfeld een toename der omloopsnelheid van het circuleerende geld medegebracht. Wij moeten dus aannemen dat het tweede geval hier van toepassing is. Maar wanneer dat zoo is, kan dan voor de toekomst een doorgaande evenredige vermeerdering van credietgeld en omloopsnelheid worden verwacht?

Er zijn teekenen, die er op wijzen dat althans voor de naaste toekomst deze vraag bevestigend kan worden beantwoord. Zoo berekende ik uit gegevens, verzameld in een nota van Mr. A. LOVEDAY tot het eerste interimrapport dat, over de geheele wereld berekend, de monetaire goudvoorraden in 1913 uitmaakten 26,04% van de totaal uitstaande „demand deposits" der algemeene banken, de bankbiljetten in circulatie en de opeischbare overige schulden der circulatiebanken, terwijl in 1928 dit percentage was gedaald tot 15,60. Weliswaar is dit grootendeels toe te schrijven aan de omstandigheid dat in 1913 nog vrij veel goudgeld in circulatie was, zoodat de verhouding tot de bij de circulatiebanken berustende goudvoorraden geringer was, maar dat neemt niet weg dat zelfs tot de laatste jaren toe een vergrooting der verhouding tusschen credietgeld en goud merkbaar is. En gezien de pogingen om op het gebruik van het edele metaal zooveel mogelijk te bezuinigen zal dit vermoedelijk nog wel eenige jaren kunnen doorgaan.

Maar op den langen duur hebben deze technische verbeteringen toch uitgewerkt en zal de relatieve toename van geld ten opzichte van goud worden stilgezet. Wat zal de uitwerking daarvan zijn op het prijzenpeil? Wanneer naast een 3% toename van het goud een relatief steeds grootere stijging van credietgeld (en omloopsnelheid) noodig is geweest om het prijsniveau te handhaven, zal dit laatste dan niet aanzienlijk moeten dalen wanneer de credietgeldtoename ten einde loopt en de lijnen van totaalgeld en goud, die zich thans hoe langer hoe verder van elkaar verwijderen, een neiging gaan vertoonen om verder parallel te verloopen? En wat zal dan gedaan moeten worden om die daling tegen te gaan, wanneer toename der goudproductie uitgesloten is te achten?

Men voelt, ook deze zijde van het probleem had de delegatie

moeten belichten, alvorens zij zich had neergezet tot het schrijven van haar conclusies. Weliswaar heeft zij reeds de richting aangegeven, waarin de oplossing is te vinden, toen zij adviseerde tot het de commun accord verlagen van de wettelijke dekkingspercentages, een richting welke tenslotte voert naar de managed currency van de Cambridge School, maar in haar argumenteering ontbreken verschillende schakels, waardoor veel van het klemmende van haar betoog verloren is gegaan.

In het bovenstaande heb ik eenige der belangrijkste ontbrekende schakels aangewezen. Natuurlijk zouden nog andere zijn te noemen, ik mag het geduld van den lezer thans echter niet te lang op den proef stellen. Wellicht biedt een volgend rapport der delegatie nog eens gelegenheid op de hier aangestipte problemen terug te komen, daartoe thans over te gaan zou beteekenen het mij gestelde doel voorbij te streven. Dit was de aandacht te vestigen op het bij uitstek belangrijke werk van de gouddelegatie, maar tevens erop te wijzen dat, hoe juist de raadgevingen in de gepubliceerde rapporten op zichzelf ook zijn, de grondslag der bewijsvoering niet voldoende stevig bevestigd moet worden geacht en dat het ten zeerste gewenscht is zijn constructie aan een nader onderzoek te onderwerpen, zoo het noodig mocht zijn ook den toekomstigen arbeid der delegatie daarop op te trekken.

Batavia-Centrum, Augustus 1931.

Naschrift.

Sedert het schrijven van dit artikel is het precaire van de huidige situatie op monetair gebied en de gebiedende noodzaak van het gezamenlijk zoeken naar een afdoende oplossing van het geldprobleem nog eens fel belicht door het prijsgeven op 20 September j.l. van den gouden standaard in Engeland. Het vasthouden daaraan bleek onmogelijk, de economische verhoudingen hadden zich langzamerhand zoo ten ongunste van dit land ontwikkeld, dat slechts een steeds sterker afvloeiïng van goud, voornamelijk naar Frankrijk, in staat was het £ op zijn goudbasis te handhaven. De directe aanleiding tot die goudonttrekkingen schijnt wel gelegen te zijn in de onverantwoordelijke wijze waarop de City kort

Fransch crediet aan Duitschland had doorgeleend. Door de Stillhalte-overeenkomst bevroor dit laatste en moest Engeland uit eigen middelen de korte credieten aflossen. En daar sinds den oorlog de Britsche vorderingen op het buitenland uit hoofde van kapitaalbeleggingen en goederenleveranties zoodanig zijn ingekrompen dat, na voldoening zijner groote verplichtingen aan de V. S. en anderen, geen voordeelig saldo meer overblijft, was betaling in goud het eenige alternatief. De goudafvloeiïng nam daardoor echter zulke afmetingen aan, dat slechts het losmaken van het £ en het vrijgeven daarvan aan het niet door goudpunten ingetoomde, vrije spel der economische krachten redding kon bieden. Welke de blijvende gevolgen van dezen noodmaatregel voor Engeland zullen zijn, is nog niet te zeggen. Vooralsnog overheerschen de gunstige factoren, omdat met één slag de nadeelige gevolgen van de steeds verder doorzettende daling van het prijsniveau teniet zijn gedaan. Wil Engeland echter zijn oude positie als centrum van het financieele wereldverkeer weder geheel of ten deele heroveren, dan zal het toch wel gedwongen worden het £ op een bepaald niveau te stabiliseeren. Immers het is niet goed in te zien welk ander economisch goed het goud binnen afzienbaren tijd zou kunnen vervangen in het internationale ruilverkeer ter uiteindelijke vereffening van schulden en vorderingen, die niet op andere wijze kunnen worden betaald. En wanneer dan inmiddels in de fundamenteele beginselen der Engelsche volkshuishouding geen grondige veranderingen zijn ingetreden, zal het vermoedelijk blijken dat Engeland met dezen maatregel niets heeft gewonnen, maar waarschijnlijk zelfs verloren, althans voorzoover zijn vorderingen op het buitenland zijn schulden daaraan overtreffen en dat in het binnenland slechts een verschuiving van den nationalen rijkdom naar de zijde der schuldenaars heeft plaatsgevonden.

Niet een eenzijdig prijsgeven van den gouden standaard, met het groote gevaar van steeds verder gaande inflatie nu de remmen zijn losgemaakt (heden, 6 November noteert het £ te Amsterdam 9,25 nadat het eenige weken lang om de 9,60 heeft geschommeld), kan een land, kan de wereldhuishouding redden, slechts het gezamenlijk aanvaarden van maatregelen ter ondervanging en tot herstel van de gebreken van den gouden standaard, zoodat men

langs dien weg een *stabielen waardemeter* bereikt, kan uitkomst geven. De tegenwoordig weder opduikende suggesties voor een herstel van het bimetallisme helpen ons niet verder, de managed currency, die we ongetwijfeld later zullen bezitten, is vooralsnog een toekomstbeeld en zoo rest niets anders dan de weg, reeds aangegeven in het tweede interimrapport der gouddelegatie, die van onderling vertrouwen en internationale credietverleening. Helaas — ik wees er reeds op — een zware weg, bezaaid met struikelblokken.

Is invoering van een post=chèque= en =girodienst in Indië mogelijk en wenschelijk?

door

A. M. Schoevers.

Inleiding.

Aangezien dit vraagstuk den laatsten tijd regelmatig in de pers en ook in vakkringen in bespreking werd gebracht, komt het mij niet ondienstig voor eenigszins dieper op deze kwestie in te gaan en te trachten een antwoord op de gestelde vraag te geven.

Tot een juist inzicht in deze materie zal een korte beschouwing van het ontstaan, de ontwikkeling en den huidigen stand van dezen dienst in andere landen en vooral in Nederland noode gemist kunnen worden, weshalve hieraan in de eerste plaats aandacht geschonken moge worden.

Zooals bekend mag worden verondersteld, dateert het *giroverkeer* voornamelijk uit het begin der 17e eeuw, toen de Amsterdamsche Wisselbank werd opgericht (1609), welke instelling gedurende langen tijd een wereldvermaardheid genoot en den stoot gaf tot de oprichting van soortgelijke banken in Holland en Zeeland, te Hamburg (1619) en elders.

Het *chèqueverkeer* is van lateren datum (18e eeuw) toen te Amsterdam daarvan niet alleen door meer dan 50 kassiers een druk gebruik werd gemaakt, doch aldaar ook door middel van dezelfde Wisselbank reeds een uitgebreide dagelijksche clearing werd onderhouden.

Jammer genoeg kon deze bank de moeilijkheden in het einde der zelfde eeuw niet weerstaan en heeft zij hare betalingen in 1791 moeten staken, waardoor Amsterdam zijn plaats moest afstaan aan Hamburg, waar het giro- en chèqueverkeer een ongekende vlucht heeft genomen tot de oprichting der Deutsche Reichsbank (1876),

welke het geldverkeer voor het geheele land bij hare instelling centraliseerde.

In tijdsvolgorde kunnen de volgende landen, die in de laatste 35 jaren een P. C. G. D. hebben ingevoerd, genoemd worden:

Oostenrijk	1887
Zwitserland	1904
Duitschland	1909
België	1913
Frankrijk	1918
Fransche koloniën	1918 en later.
Nederland	1918
Denemarken	1920

In Engeland is het giroverkeer nog steeds niet geregeld en vinden alle betalingen aldaar in hoofdzaak door middel van bankchèques plaats.

De voornaamste reden, die indertijd den stoot gaf tot het ontstaan en de ontwikkeling van het giroverkeer, n.l. de onstandvastigheid en veelsoortigheid der munten, welke moeilijkheid de oorzaak was dat te Amsterdam de zg. bankgulden, een fictieve door de Wisselbank aangenomen munteenheid, in het leven werd geroepen, kan tegenwoordig zelfs niet meer gerangschikt worden onder de voordeelen, welke dit verkeer biedt, aangezien de oprichting der onderscheidene circulatiebanken zoowel als de muntzuivering, dit euvel in de westersche landen voldoende bestreden hebben.

Voor de meerdere malen te noemen begrippen „chèque" en „giro" kunnen de volgende definities gegeven worden:

Een *chèque* is een mandaat tot betaling gericht tot een geldinstelling, om aan den houder der chèque een bepaald bedrag uit te betalen. Men onderscheidt chèques aan toonder (zichtchèques) en chèques aan de order van een bepaald persoon (chèques op naam).

Het *giro* is een machtiging tot overschrijving van een bedrag van de rekening van den trekker (schrijver) op die van den betrokkene (begunstigde), waarbij wordt aangenomen dat beide personen een rekening bij dezelfde of een gelieerde geldinstelling onderhouden.

De voordeelen, welke het giro- en chèqueverkeer tegenwoordig biedt, zijn als volgt te formuleeren:

I. Belangrijke vermindering van de hoeveelheid baar geld door

de schriftelijke overschrijving in de boeken der betreffende banken.

II. Beschikbaarstelling der goedkoope girosaldi aan de banken ter aanwending voor credietverleening op korten termijn, waarvoor anders deze middelen zouden ontbreken, en waardoor indirect wordt medegewerkt tot het laag houden van den rentevoet.

III. Groote tijdsbesparing voor het publiek bij het schriftelijk i.p.v. contant betalen van belastingen en andere schulden; ontvangen van salarissen en pensioenen etc.

IV. Vermindering van het gebruik van postwissels en brieven met geldswaarden, welker behandeling meerderen tijd van de kantoren vordert.

V. Betere en meerdere aansluiting bij het geldverkeer van de bewoners van geïsoleerde landstreken.

VI. Besparing aan tijd en geld door de veel snellere overmaking van gelden met uitschakeling van de extra-kosten voor verzending en verzekering, benevens de mogelijkheid van diefstal of zoekraken der gelden.

Voor een juiste economische verklaring van de werking van het giroverkeer moge verwezen worden naar het volgende citaat uit het Leerboek der Staathuishoudkunde van Mr. N. G. PIERSON; deze schrijft daar o.m.:

„In den ontwikkelingsgang der volken neemt men, wat het ge-„bruik van gemunt geld betreft, vier tijdperken waar. In het eerste „tijdperk is gemunt geld een onbekende zaak; alle handel is dan „zg. ruilhandel of men bedient zich van geldsurrogaten. Het tweede „is dat, waarin het geld in zwang komt, een vooruitgang, die eerst „mogelijk wordt bij vermeerdering van vlottend kapitaal, want het „gebruik van gemunt geld maakt betrekkelijk veel kapitaal noodig.

„Wordt met de invoering van credietpapier een begin gemaakt, „zoo neemt het derde tijdvak een aanvang. Eindelijk opent zich „een vierde, wanneer men het grootste deel der betalingen leert „bewerkstelligen door overschrijvingen en het geld in de meeste „gevallen een zuiver idieele rol gaat vervullen. Men is dan, als het „ware, tot den eersten toestand teruggekeerd, de handel is opnieuw, „immers voor het grootste gedeelte ruilhandel geworden. Behou-

„dens dit belangrijke verschil evenwel, dat bij den ruilhandel het „geld in het geheel niet wordt gebruikt, terwijl het nu wordt „gebezigd als waardemeter; men *betaalt* elkander niet in geld, maar „*rekent* toch in geld.

„Ook wordt de muntspecie niet volkomen verdrongen. Zij dient „nog bij de meeste kleine betalingen en voorts tot dekking van „bankschulden".

Na dezen theoretischen zijsprong moge in de eerste plaats nader worden stilgestaan bij het verloop van:

A. Den post-chèque- en -girodienst in Nederland.

Geschiedenis.

De geschiedenis van de werking van dezen dienst is, zeer ten onrechte, veelal hoofdzakelijk bekend door de moeilijkheden, vijf jaren (Oct. 1923) nà de openstelling op 16 Januari 1918 ondervonden, waardoor de geheele dienst gedurende ongeveer een jaar moest worden stopgezet en aanvankelijk veel van haar reputatie inboette.

Ook de instelling van dezen dienst is niet bepaald vlug van stapel geloopen; reeds in 1906 werden voorstellen tot de invoering op het Ministerie van Waterstaat aanhangig gemaakt, doch het werd 1916 voor en aleer het Staatsblad (No. 342) het bericht van de openstelling bevatte, nadat het betrokken wetsontwerp door de beide Kamers zonder hoofdelijke stemming was aangenomen.

Voor een juist begrip moge er aan herinnerd worden, dat tusschen den datum van instelling van den dienst (1918) en de stopzetting (1923) een belangrijke principieele verandering in den opzet plaats vond, welke nauw verband heeft gehouden met de gerezen moeilijkheden.

Aanvankelijk was de dienst een onderdeel van den Postdienst en de leiding opgedragen aan het Hoofdbestuur der Posterijen en Telegrafie. Alle postkantoren deden als chèque-kantoren dienst, hielden elk voor zich de administratie met de in hun ressort woonachtige deelnemers aan, terwijl de Rijkspostspaarbank haar bemiddeling alleen verleende bij de belegging der beschikbare saldi. Gerekend werd op een aantal deelnemers groot 5000 (1929 — ruim 151000) met per jaar 3 millioen transacties (1929 ruim 37 mil-

lioen); welke oorspronkelijke raming derhalve nogal aan den voorzichtigen kant blijkt te zijn geweest.

Door de groote vlucht, welke de dienst nam, was het daarmede verbonden werk al spoedig te bezwarend voor de postkantoren en werd in 1918 een wetsontwerp ingediend, teneinde de dienst in een Staatsgirobedrijf om te zetten en aan het Ministerie van Financiën over te dragen.

In verband daarmede zou het decentralisatiesysteem verlaten en de administratie der deelnemers gecentraliseerd worden in een 25-tal agentschappen, die al hun gegevens van de postkantoren zouden ontvangen.

Dit voorstel vond nogal tegenkanting in de Kamers, waar gewezen werd op het meerder tijdverlies en de te verwachten hoogere onkosten, terwijl de onderbrenging bij Financiën werd afgeraden mede op grond van het nauwe contact met de postadministratie, welke ook onder Waterstaat ressorteerde.

Het wetsontwerp werd dan ook in 1920 verworpen, nadat de Minister van Financiën nog had verklaard, dat algeheele centralisatie in één gebouw den dood voor het giroverkeer zou beteekenen (sic).

Niettegenstaande deze nederlaag kwam de Regeering bij de begrooting 1922 weder op de haars inziens noodzakelijke centralisatie terug, nu echter met het voorstel van één centraal girokantoor te 's-Gravenhage; hierdoor en door de ontworpen mechanisatie zou volgens de ingewonnen adviezen een jaarlijksche besparing van niet minder dan 2 millioen, alleen reeds op de kosten der posterijen, te verkrijgen zijn.

De artikelen der betrokken begrooting (wetswijziging was niet noodig) werden ditmaal zonder hoofdelijke stemming aangenomen en de centralisatie op 24 Augustus 1923 doorgevoerd.

Reeds spoedig na de centraliseering bleken moeilijkheden bij de richtige verwerking der op het Centrale girokantoor binnenkomende gegevens, welke den Minister, als eerder genoemd, dwongen tot algeheele sluiting per 3 October 1923. Door de terzake ingestelde Regeeringscommissie werden de volgende punten als oorzaken der ontwrichting genoemd:

I. De ontreddering van den gedecentraliseerden dienst (op het tijdstip der overname) op het Hoofdbureau door onjuiste en onvolledige basisgegevens.

II. Onvoldoende bekendheid van de leiding met het werk dat vooral direct na de omzetting te wachten stond.
III. Niet voldoende voorbereiding van het personeel in de bediening der machines.

De sluiting duurde tot 1 October 1924, waarna de Dienst in enkele jaren een uitbreiding verkreeg, die ver boven de meest optimistische verwachtingen is uitgegaan.

Omzet.

Een overzicht van het verloop van het aantal rekeningen, transacties en gemiddeld rekening-saldo moge ter illustratie volgen:

Aantal rekeningen per 31 Dec.	Gemiddeld aantal transacties per werkdag	Gemiddeld saldo per rekening (particulieren)	Jaarlijksche omzet in millioenen guldens
1918 13720	4416	*f* 1001.—	
1919 21824	8974	„ 859.—	
1920 32582	14832	„ 920.—	
1921 55410	24865	„ 1375.—	
1922 86885	45900	„ 1647.—	
1923 112783	—	„ 1637.—	
1924 108176	24659 (4e kw)	„ 528.—	
1925 113224	59781	„ 695.—	8.175
1926 120037	76181	„ 615.—	10.197
1927 129258	91021	„ 587.—	9.310
1928 139282	103977	„ 588.—	10.073
1929 151297	121092	„ 578.—	11.110
1930 169145	—	„ —	—

Uit deze cijfers blijkt de sterk stijgende intensiviteit van het bedrijf; terwijl het aantal rekeningen sinds 1926 met 26% is gestegen, kan voor het gemiddeld aantal dagtransacties over hetzelfde tijdvak een stijging van niet minder dan 59% geconstateerd worden.

Relaties met het Buitenland.

Van de 151297 deelnemers per ultimo 1929 woonden buiten Nederland 1132 personen, verdeeld als volgt:

Nederlandsch Oost-Indië	259
Nederlandsch West-Indië	17
Europa	785
Amerika	21
Diverse landen	50
	1132

Bovendien geeft de dienst sinds 1928 desgewenscht Zwitsersche postchèques af, welke op vertoon en zonder kosten (in ronde sommen van 50/100 francs) aan alle Zwitsersche postkantoren betaalbaar zijn.

Het internationale postgiro omvatte per 1 Januari 1930 niet minder dan 15 Europeesche landen, aan welk verkeer sinds 1926 ook door Nederland levendig wordt deelgenomen.

Een beeld van dit verkeer voor Nederland geven onderstaande cijfers:

verzonden girobiljetten		*ontvangen girobiljetten*	
aantal	*bedrag*	*aantal*	*bedrag*
1926 28675	f 2.250.000.—	2070	f 323.000.—
1927 103868	„ 9.251.000.—	10699	„ 2.410.000.—
1928 154133	„ 14.284.000.—	20685	„ 4.960.000.—
1929 221009	„ 22.198.000.—	33699	„ 6.699.000.—

De buitengewoon sterke stijging van dit onderdeel van het bedrijf doet wel zien, dat hierdoor in een behoefte wordt voorzien en de giro-relatie met rekeninghouders in het buitenland zeer wordt op prijs gesteld.

Van dezen omzet trekt Duitschland 77% en België 13.5% tot zich, zoodat voor de overige landen (1929) slechts een matig belang overblijft.

Relatie met Grootbanken.

Naar de Nederlandsche Bank, welke zelve rekeninghoudster is, wordt jaarlijks een belangrijk bedrag overgeschreven blijkende uit de volgende cijfers:

	overboekingen naar de bank		*overboekingen van de bank*		*gemiddeld per overboeking*
	aantal	*bedrag*	*aantal*	*bedrag*	
1928	11454	635 millioen	1495	81 millioen	54 mille
1929	12466	682 „	1558	96 „	62 „

Deze overboekingen betreffen hoofdelijk Landsgelden, welke vóór de aansluiting der Ned. Bank (1926) door middel van chèques door de schatkist werden weggetrokken; door deze aansluiting zijn verschillende handelingen, welke tusschen den betaalmeester te 's Gravenhage en de Nederl. Bank dienden te worden verricht, vervallen. Als gevolg hiervan komen meerdere transacties in de boeken van den girodienst na 1926 slechts éénmaal voor, terwijl hiervoor vroeger twee zelfde handelingen noodig waren; een en ander verklaart den oogenschijnlijken terugloop van den omzet van den P. C. G. D. in 1927 e.v.

Verhouding tot de Rijkspostspaarbank.

Bij deze verhouding is het vooral van belang te weten, welken invloed de oprichting van den P. C. G. D. op de bij de Postspaarbank belegde gelden heeft gehad.

De omvang van de afvloeiïng van spaargelden naar de postgirorekeningen is echter aanzienlijk minder dan gedacht zou kunnen worden, terwijl ook de geleidelijke jaarlijksche stijging niet belangrijk is te noemen; in 1928 en 1929 bedroegen de aantallen overboekingen en de totaalbedragen 3292 resp. 3887 en *f* 1087.440.— resp. *f* 1305.318.— met derhalve gemiddelden van *f* 330.— resp. *f* 335.— per boeking. Het is wel opvallend, dat dit gemiddeld overboekingsbedrag per handeling gedurende de laatste 10 jaren vrijwel onveranderd is gebleven.

Naar de spaarbankrekeningen werd een nog kleiner bedrag overgeboekt, nl. in 1929 slechts 1922 posten met *f* 473.965.— of gemiddeld *f* 246.— per boeking.

Gedurende het geheele bestaan van den P. C. G. D. werden per saldo slechts 6 millioen gulden van de spaarbankrekeningen naar den girodienst overgeheveld; indien aangenomen zou mogen worden dat het gros der girohouders-spaarders van overschrijvingen

gebruik heeft gemaakt voor de eerste crediteering en verdere aanvulling der girorekeningen, dan heeft de spaarbank derhalve geen noemenswaardigen invloed van de oprichting van den nieuwen dienst ondervonden.

In hoeverre de inlagen zelve verminderd zijn, heb ik bij gebreke aan voldoende gegevens niet kunnen vaststellen; bovendien kunnen daarbij zooveel andere factoren in het spel komen, dat het trekken van conclusies buitengewoon moeilijk is te achten.

Bij de behandeling van dezelfde aangelegenheid voor Indië zal hierop nog nader worden teruggekomen.

Diverse werkzaamheden van den P. C. G. D.

Op enkele speciale werkzaamheden van den dienst moge afzonderlijk de aandacht gevestigd worden, nl.:

a. Postcredietbrieven.

Het gebruik, dat van deze credietbrieven wordt gemaakt, is zeer gering en toont zelfs een teruggang aan; bedroeg aantal en bedrag in 1926/7 182 stuks per jaar met ca. ƒ 100.000.— omzet, in 1929 werden slechts 162 stuks afgegeven tot een bedrag groot 87 mille. Door de dienstleiding wordt er over geklaagd, dat het publiek zich ten onrechte onvoldoende rekenschap geeft van welk groot gemak deze brieven voor hen, die bij binnenlandsche reizen spoedig geld noodig hebben, kunnen zijn, aangezien de bezitter van deze credietbrieven bij elk postkantoor direct geld kan opnemen. Dat deze faciliteit in Nederland niet de verwachte waardeering heeft gevonden, zal wel zijn oorzaak vinden in de kleine afstanden, welke het maken van groote of onverwachte reisuitgaven onnoodig maken.

b. Overmakingen van gelden naar het buitenland (geen giro).

De dienst belast zich sinds 1925 met verzending per aangeteekenden brief of postwissel van gelden naar het buitenland. Hiervan wordt meer gebruik gemaakt dan men wellicht zou denken, b.v. in 1929 in 1032 gevallen tot een totaal bedrag ad ƒ 191.680.—. De kosten werden in 1929 verhoogd tot ƒ 0.20 per overmaking, hetgeen toch nog zeer billijk genoemd mag worden.

c. *Automatische overschrijvingen.*

Sinds medio 1929 heeft elke rekeninghouder het recht den dienst te machtigen „periodieke overschrijvingen op bepaalde data tot vooraf bekende bedragen, zoomede voor betaling wegens belastingen" te doen, voor welke handelingen een matig bedrag in rekening wordt gebracht (3 ct. per post).

Reeds vanaf 1925 bestond het recht aan bepaalde instellingen machtiging te verleenen automatisch de verschuldigde gelden in te vorderen, van welk recht een ruim gebruik werd gemaakt voor de betalingen van gas, water, electriciteit, abonnementen op dagbladen, verzekeringspremiën, contributies etc. De door den postdienst omtrent deze werkzaamheden gegeven grafiek toont een eigenaardig beeld in zooverre ,dat elk jaar gedurende de maanden Januari en Juli belangrijk meer dan de normale overschrijvingen plaats vinden, aan welk verschijnsel de halfjaarlijksche rekeningen en wellicht ook de vacanties wel niet vreemd zullen zijn. Normaal genomen werden in 1929 per maand ca. 95.000 overschrijvingen automatisch verricht, welk cijfer in Januari en Juli tot ± 135.000 steeg.

Omtrent de werking van het nieuwe systeem kan nog weinig medegedeeld worden gezien de korten tijd waarover de gegevens loopen; in 1929 werden echter reeds door 2366 personen machtigingen voor periodieke automatische betalingen aan den Directeur verstrekt. Voor de rekeninghouders beteekenen deze machtigingen een groot gemak, aangezien de girodienst voor de opmaking der girobiljetten zorg draagt en b.v. in geval van belastingbetaling volstaan kan worden met overhandiging der belastingbiljetten aan den girodienst, waarna deze voor betaling op de juiste vervaldata zorg draagt en het biljet ten slotte na algeheele voldoening aan den rekeninghouder teruggeeft. Gezien de geringe kosten mag wel aangenomen worden, dat deze methode van gireeren een groote vlucht zal nemen.

d. *Spoed-opdrachten.*

Teneinde tegemoet te komen aan het meerder tijdverlies, dat de gecentraliseerde dienst onmiskenbaar met zich brengt, is de gelegenheid opengesteld bij een z.g. spoedbehandeling

(ƒ 0.40 extra-kosten) ook na 3 uur 's middags gelden te storten tot op het uur, dat de spaarbankloketten sluiten.

Zelfs is het mogelijk gemaakt machtiging tot uitbetaling telegrafisch te doen afhandelen; de daaraan verbonden kosten (ƒ 0.40 + telegram) wegen blijkbaar ruimschoots tegen de vluggere afhandeling in spoedgevallen op.

Geldverkeer.

De verhouding tusschen het gemiddeld saldo van alle rekeningen en den omzet in giro bedroeg in 1929 reeds 47 (1926—29.7), wat dus zeggen wil, dat met één door de deelnemers ter beschikking gestelden gulden ƒ 47.— werden betaald, hetgeen ook weder een stijgende intensiveering van het bedrijf en een steeds grootere besparing op de geldverplaatsing aantoont.

Bovendien wijzen onderstaande cijfers op een grootere werkzaamheid per rekening, blijkende uit de meerdere stijging der boekingen boven het aantal afrekeningen per rekening:

boekingen	1927	221	1929	255	stijging	15,4%
afrekeningen	„	70	„	76	„	8,5%

Afrekeningen worden elken dag, waarop in een rekening een mutatie heeft plaats gehad, aan den rekeninghouder gezonden, zoodat de grootere stijging van het aantal transacties boven dat der afrekeningen bewijs levert voor het meerdere aantal handelingen per rekening.

Het is echter een eigenaardig verschijnsel, dat het voordeelig verschil tusschen de jaarlijksche stortingen en opnamen, hetwelk in de beide laatste jaren als onderstaand bedroeg:

	stortingen	opnamen	surplus
1928	1311 millioen	776 millioen	535 millioen
1929	1424 „	828 „	596 „

zich niet afspiegelt in een noemenswaardige verhooging van het saldo tegoed van alle rekeninghouders, deze saldi stegen nl. in 1928 slechts met 22 millioen, terwijl zij in 1929 zelfs met 7 millioen daalden.

De verklaring hiervoor is vrijwel geheel in de groote overboekingen naar de Nederl. Bank en de Schatkist-postrekening gelegen, welke in 1928 per saldo 512 en in 1929 592 millioen bedroegen.

Rentevergoeding.

Door den Postgirodienst wordt geen, door het Amsterdamsch girokantoor wordt 2% rente vergoed en wel voor een rekeningsaldo boven ƒ 100.—. Afgaande op de jaarlijks terugkeerende opmerkingen in het jaarverslag van den P. C. G. D., waarin met eenige teleurstelling gewezen wordt op het langzaam terugloopen van het gemiddeld saldo per particuliere rekening (1925 ƒ 695.—, 1929 ƒ 578.—) en waarbij mede wordt gewag gemaakt van het feit, dat er rekeninghouders zijn die, wegens het niet vergoeden van rente, overgaan naar het hoofdstedelijk girokantoor, is de leiding van den dienst voorstander van een matige rentevergoeding, zonder dat zij echter tot heden een wetswijziging in dezen zin heeft kunnen verkrijgen.

Buiten de Gemeente Amsterdam heeft ook Zaandam een eigen girodienst, terwijl tevens in meerdere plaatsen door stortings- en ophaaldiensten en door de Nutsspaarbanken ($2^3/_4$% rente) aan het Postgiro concurrentie wordt aangedaan.

Door de leiding van den P. C. G. D. wordt, in verband met het vorengaande, gevreesd voor een op den duur voor den Rijksdienst te verwachten terugslag en zou men er van die zijde natuurlijk de voorkeur aan geven, indien de ontwikkeling en de tarieven, rentevergoeding etc. van het geheele giroverkeer aan bepaalde eischen werden gebonden.

De P. C. G. D. acht deze diverse lokale diensten bovendien oneconomisch en een noodelooze bemoeilijking van het giroverkeer, terwijl de mogelijke concurrentiestrijd uit den aard der zaak niet bepaald aanbevelingswaardig is te achten.

In hoeverre het feit, dat de P. C. G. D. geen rente vergoedt, inderdaad een nadeeligen invloed uitoefent op het gemiddeld rekening-saldo is moeilijk na te gaan; wel verdient het vermelding, dat een vergelijking tusschen de gemiddelde saldi van den Rijks- en Hoofdstad-dienst juist een tegengestelde conclusie wettigt, nl.:

	Gemiddeld saldo	
	P. C. G. D.	*Amsterdam*
1926	ƒ 615.—	ƒ 669.—
1927	„ 587.--	„ 643.—
1928	„ 588.—	„ 568.—
1929	„ 578.—	„ 539.—
Daling 1926: 1929	6 %	19.4 %

Uit deze cijfers blijkt duidelijk, dat het gemiddelde saldo per deelnemer bij den P. C. G. D. in de beide laatste jaren hooger is dan dat bij den gemeentelijken dienst en dat bovendien de daling bij beide diensten voor den dienst te Amsterdam, niettegenstaande de rentevergoedingen, belangrijk sterker is geweest.

Aan deze cijfers is derhalve zonder nadere gegevens moeilijk een pleidooi vóór rentevergoeding te ontleenen.

Rekening-saldo.

Het ligt voor de hand, dat ten aanzien van de grootte van de saldi voorschriften moesten gegeven worden en heeft de Leiding daarom het recht verkregen een minimum saldo ad ƒ 5.— per rekening te eischen; wordt hieraan niet doorloopend voldaan, dan heeft de dienst het recht de betrokken rekening op te heffen, hetgeen in 1929 met 330 rekeningen diende te geschieden (—,2% der rekeningen).

Bovendien komt het meermalen voor, dat rekeninghouders hun (niet rente-dragende) saldi zoo laag houden, dat deze te klein worden bevonden voor het afdoen van hunne opdrachten tot overboeking of betaling; in 1929 konden als gevolg daarvan gemiddeld bijna 600 opdrachten per werkdag niet aanstonds worden afgedaan; hoewel dit aantal slechts een half procent van den dagelijkschen omzet bedraagt, geeft het den dienst toch veel tijdverlies, hetgeen zich laat verklaren.

Een opsomming van het verloop der gemiddelde particuliere saldi werd bereids op bl. 665 gegeven.

Reclame.

Door het *publiek* zelve wordt in zooverre voor den dienst reclame gemaakt, dat verschillende instellingen bij hunne rekeningen, bij aanslagbiljetten etc., ingevulde stortingsformulieren voegen, o.m. geschiedt zulks door enkele Kamers van koophandel en het Staatsboschbeheer (venduties).

Door den *dienst* zelve worden handige, voor bepaalde beroepen geschikte formulieren samengesteld en gepropageerd, zooals chèque-formulieren voor de betaling van lijfrente door verzekering-

maatschappijen, waarbij met de eigenaardige bezwaren van deze uitbetaling (attestatie de vita) wordt rekening gehouden.

De dienst belast zich verder met de inning van giro-kwitanties, welke desgewenscht zelfs tweemaal aan de betrokkenen worden aangeboden; voor de uitschrijvers der kwitanties heeft inning via den P. C. G. D. het voordeel dat *elke* geïnde kwitantie onmiddellijk wordt afgerekend, hetgeen bij inning op andere wijze niet altijd plaats vindt.

Verder worden mededeelingen van allerlei aard door de dienstleiding geplaatst in alle uitgaven van het Hoofdbestuur van den P. T. T., in uitgaande verslagen en drukwerken, terwijl een reclamebrochure verspreid wordt onder hen, van wie verwacht mag worden, dat zij voor aansluiting in aanmerking komen.

Bovendien ontvangen alle rekeninghouders periodiek een nieuwe lijst van alle aangeslotenen.

Het publiek is tevens reeds, van den aanvang van den dienst af, in de gelegenheid gesteld om door tusschenkomst van den P. C. G. D. stortingsformulieren te doen bedrukken met naam, woonplaats en gironummer, hetgeen zeer gemakkelijk is voor rekeninghouders, die bij hunne rekeningen dergelijke formulieren wenschen in te sluiten om den debiteuren, die niet bij den dienst zijn aangesloten, de betaling te vergemakkelijken; in 1929 werden niet minder dan 4531.400 formulieren op die wijze afgeleverd (1926 2½ millioen stuks).

Belegging.

Voor de belegging der beschikbare gelden zijn de algemeene, bij de wet geregelde, voorschriften voor de belegging van Rijksfondsen en instellingen van kracht.

Zooals uit de balans per 31 December 1929 blijkt, bestaat de belegging uit de waarde der gebouwen, terreinen en inventaris ad 14 ton, effecten 81 millioen en vorderingen op den P. T. T. en den staat ad 65 millioen, welke laatste vorderingen rentedragend zijn.

De effectenbelegging, welke tegen beurskoers (maximaal parikoers) is gewaardeerd, bestaat uit:

Nationale schuld	ƒ 12.840.000.—
Gemeente leeningen	„ 48.280.000.—
Ned.-Indische leeningen	„ 7.760.000.—
Obligaties van Spoorwegen in Nederl. of Ned.-Indië	„ 2.070.000.—
Door publiekrechtelijke lichamen gegarandeerde leeningen	„ 5.680.000.—
Gelden op korten termijn	„ 4.540.000.—
	ƒ 81.170.000.—

waartegenover nog een reserve voor koersverliezen ad ruim 8 millioen op de balans voorkomt, welke geleidelijk tot 10% van de boekwaarde der effecten zal worden opgevoerd.

Tot in 1928 vergoedde verder de Staat een rente, gelijkstaande met die voor 3 mdn. schatkistpromessen over de aan de schatkist verschafte gelden; hiermede is echter in 1929 gebroken en werd de rente op slechts 1½% bepaald. Bovendien zou het creditsaldo der Staatsrekeningen (1929 ca. 27 mill.) vooraf in mindering van het debetsaldo gebracht worden.

Daartegenover werd echter overeengekomen, dat de Staat, voor wien tot en met 1928 alle transacties kosteloos hadden plaats gevonden, een aandeel in de kosten van den dienst zal betalen, op grondslag van de voor hem verrichte boekingen.

Op het effectenbezit wordt een gemiddelde rente van 4½% gemaakt.

Kantoren en personeel.

Het personeel van den dienst, dat in de eerste jaren ongeveer 300 personen bedroeg, liep bij de centralisatie in 1923 tot meer dan 1000 man op, om daarna vanaf 1925 met 844 man geleidelijk te dalen tot 788 in 1928 en voor het eerst weder te stijgen tot 845 in 1929. Het personeel bestaat uit 250 mann. en 457 vrouwelijke krachten met nog 81 mann. en 57 vrouw. jongere krachten.

Hieruit blijkt dat, niettegenstaande de groote uitbreiding sinds 1925, de sterkte van het personeel in verhouding aanzienlijk minder is geworden, hetgeen gedurende het gecentraliseerde tijdvak grootendeels mag worden toegeschreven aan voortgaande rationalisatie der werkzaamheden naast toenemende routine van het personeel zelve.

Resultaten.

Afgezien van de toevoegingen aan de koersreserve der effecten vertoonen de exploitatiecijfers het volgend beeld:

	Nadeelige saldi	Voordeelige saldi	Waarvan gereserveerd voor koersverlies effecten.
1918	149 mille	190 mille	
1919			
1920	76 ,,		
1921	678 ,,		
1922	240 ,,		
1923	276 ,,		
1924		126 mille	
1925		636 ,,	
1926		1305 ,,	1305 mille
1927		2776 ,,	2776 ,,
1928		3132 ,,	2923 ,,
1929		2624 ,,	1066 ,,
Voordeelig saldo	9180 ,,		
Totaal	10599 mille	10599 mille	8070 mille.

Van het voordeelig saldo ad *f* 9180.000.— werd gereserveerd *f* 8070.000.—, zoodat de netto beschikbare winst *f* 1.110.000.— heeft bedragen, welk voordeelig verschil geheel voor rekening van 1929 komt.

Het is wel interessant aan deze cijfers een overzicht van de gemiddelde kosten per *handeling* vast te knoopen; deze bedroegen nl.

Gedecentraliseerde dienst		Gecentraliseerde dienst	
1918	*f* 0.31	1925	*f* 0.15
1919	,, 0.38	1926	,, 0.11
1920	,, 0.41	1927	,, 0.10
1921	,, 0.36	1928	,, 0.09
1922	,, 0.25	1929	,, 0.08

bij deze becijfering zijn de giro-opdrachten als gebruikelijk voor 2 handelingen gerekend.

Dat het gebruik, hetwelk elk rekening-houder van zijn rekening maakt, steeds intensiever wordt, blijkt uit de verhouding tusschen het bij den dienst geplaatst totaalbedrag en de jaarlijksche omzetten, welke verhouding in 1926 29.7 en in 1929 47 bedroeg.

Geheel juist is deze vergelijking echter niet te noemen, aangezien de saldi *per rekening* sinds 1926 voortdurend gedaald zijn.

Een betere basis voor vergelijking biedt de stijging van het aantal rekeningen en het aantal transacties per werkdag, welke beide grootheden gestegen zijn van 113224 resp. 59781 in 1925 tot 151297 resp. 121092 in 1929.

De totale ontvangsten en uitgaven over 1929 zijn als volgt te specificeeren.

Ontvangsten.

Rente effecten (± 4½%)	ƒ 3.600.000
„ P. T. T. (± 1½% van saldo rijksrekeningen)	„ 380.000
Winst op formulieren	„ 120.000
Rente reserverekeningen	„ 320.000
Rechten particulieren	„ 782.000
Rechten rijksrekeningen	„ 182.000
	ƒ 5.384.000

Uitgaven.

Rente kapitaal	ƒ 75.000	
Salarissen	„ 1.190.000	
„ postpersoneel	„ 982.000	
Diverse kosten	„ 97.000	
Porti	„ 358.000	
Afschrijvingen	„ 58.000	ƒ 2.760.000
		Winst ƒ 2.624.000

Indien een rente van b.v. 2% over de gelden der particulieren had moeten worden betaald, was de winst verminderd met 2% van ca. 85 millioen gulden = ƒ 1.700.000 en derhalve teruggebracht tot ƒ 924.000.— waarbij echter in aanmerking is te nemen, dat over de creditsaldi der rijksrekeningen zoomin als van de belegging daarvan (bij den P. T. T.) rente wordt betaald of ontvangen en de belegging bij den P. T. T. slechts 1½% rente oplevert.

Tot mijn spijt heb ik in de jaarverslagen geen opgave kunnen vinden van de redenen waarom de P. C. G. D. niet minder dan 30 millioen gulden van haar vrije middelen bij het Staatsbedrijf der P. T. T. heeft belegd. Bij belegging in effecten zou de rente-opbrengst ca. 9 ton hooger kunnen zijn, hetgeen een niet te versmaden versterking der bedrijfsontvangsten beteekent.

Girokantoor Gemeente Amsterdam.

Ook dit kantoor mag zich in een zeer grooten bloei verheugen, getuige ondervolgende sprekende cijfers per ultimo 1929:

Aantal rekeninghouders: 38232 (Jan. 1931 42880).

Gemiddeld saldo: ƒ 20.600.000.— (± ƒ 540.— per rekening).

Aantal girotransacties: 1.953.000 met ƒ 761.000.000.— (omzet 37).

Personeel: 160 personen.

Rentevergoeding: 2% tot ƒ 100.000.— per rekening.

Tarieven: alles kosteloos — geen minimum inlage.

Bij deze rentevergoedende instelling doet zich hetzelfde verschijnsel voor als bij den P. C. G. D.; terwijl het aantal aangeslotenen sinds 1925 is gestegen van 26000 tot 38200 daalde het gemiddeld saldo per leening van ƒ 733.60 tot ƒ 538.70. De oorzaak hiervan zal te zoeken zijn in de dalende inkomsten der bevolking, zoowel als in het feit dat de nieuwe aangeslotenen voortkomen uit die kringen, welke buiten het bedrijfsleven staan, b.v. ambtenaren, kantoorpersoneel, kleine middenstanders e.d. en wier toetreding als regel eerst geschied, wanneer duidelijk blijkt, dat deelname voordeelen oplevert. Hunne saldi zullen echter hoofdelijk lager zijn dan die der bedrijfsinstellingen, etc.

Door niet minder dan 15677 deelnemers is machtiging gegeven tot automatische afboeking ten gunste van gemeente-instellingen en derden; de omzet hiervan bedraagt alleen voor de gemeente-instellingen bijna 5 millioen gulden per jaar.

De finantieele resultaten over 1929 bedroegen:

Ontvangen rente	ƒ 1.440.000.—
Ontvangen vergoedingen van diensten	„ 70.000.—
	ƒ 1.510.000.—

Betaalde rente	ƒ 836.000.—	
Personeelskosten	„ 361.000.—	
Huur, div. kosten afschrijvingen	„ 137.000.—	ƒ 1.334.000.—
		Netto winst ƒ 176.000.—

B. De P. C. G. D. in de Fransche Koloniën, enz.

Aangezien het mij bekend was, dat Frankrijk den P. C. G.-dienst reeds in de Koloniën enz. had ingevoerd, heb ik moeite gedaan volledige gegevens omtrent omvang en werking van deze diensten te verkrijgen.

Niettegenstaande de zeer bereidwillige medewerking der betrokken autoriteiten is het mij door tijdsgebrek niet gelukt dit doel te bereiken en kan ik slechts vermelden, dat geheel op zich zelf staande diensten worden onderhouden in Tunis (1924), Marokko (1927), Madagascar (?), en West-Afrika (1928), terwijl de dienst in Algiers een onderdeel vormt van dien in het Moederland.

Tot een juist begrip dienen de volgende bijzonderheden van de genoemde Koloniën enz. te worden vermeld:

	Inheemschen	Europeanen	
Madagascar	3½ millioen	20 duizend	
Marokko	4 „	70 „	
Tunis	2 „	200 „	(waarvan 60 d. Franschen).

Deze cijfers zijn van zeer veel belang, omdat daaruit blijkt dat in overzeesche gebieden met een veel kleinere bevolking dan Ned.-Indië een P. C. G. D. blijkbaar levensvatbaarheid bezit en last not least ook rendabel is!

Want al staan ons de betreffende cijfers momenteel niet ten dienste, dan mag toch veilig aangenomen worden dat de Fransche Posterijen niet tot opvolgende invoeringen in de genoemde landen zouden hebben besloten, indien de finantieele resultaten al te ongunstig waren geweest.

Volgens de ontvangen mededeelingen zijn deze diensten verder op dezelfde leest geschoeid als de Fransche, zoodat de ontvangen reglementen en modellen wel grootendeels als richtsnoer zullen mogen dienen bij een beoordeeling dezer diensten.

Op de volgende bijzonderheden, welke veelal met die van den Ned. dienst overeenstemmen, moge in dit verband gewezen worden:

a. geen rentevergoeding,
b. uitbetaling aan derden met chèques via betalingsopdracht aan een Centraal Kantoor,
c. giro-overschrijvingen tusschen de deelnemers,
d. dagelijksche opgave van den stand en de mutaties vanuit een Centraal kantoor,
e. incasseering van post-kwitanties,
f. verstrekking van reis-credietbrieven,
g. verplichte waarborgsom,
h. verstrekking van formulieren tegen vergoeding,
i. desgewenscht opening van een maximaal beschikbaar saldo op het plaatselijk postkantoor, regelmatig op peil te houden vanuit het Centrale kantoor,
j. automatische afboeking van gouvts. kwitanties, belastingen, etc.

De dienst in Frankrijk heeft momenteel een Centraal bureau in Algiers, een op Corsica en 16 in Frankrijk; in Algiers kunnen evenals in het Moederland stortingen en opnamen bij alle postkantoren, hulppostkantoren en postagenten plaats vinden.

Alle vorengenoemde diensten staan met elkander in verbinding, zoodat de deelnemers onderling kunnen gireeren.

C. De post-chèque- en -girodienst in Indië.

Geschiedenis.

Voor zoover bekend dateeren de eerste pogingen om tot de oprichting van een Gouvernements Post-chèque- en -giroverkeer in Ned.-Indië te geraken van het jaar 1908, dus vanaf het moment, dat de Javasche Bank besloot tot populariseering van haar reeds toen bestaanden girodienst over te gaan.

In 1909 en volgende jaren zijn over deze aangelegenheid uitvoerige rapporten van de betrokken autoriteiten verschenen, welke ook nu nog een studie overwaard zijn; het eindresultaat van de verschillende overwegingen was echter het bekende loodje.

In 1917 werd, blijkbaar in verband met de aanhangige invoering in Nederland, een hernieuwd onderzoek naar deze materie ingesteld waarvan twee nieuwe rapporten het gevolg waren. Na een lang-

durige correspondentie tusschen de verschillende organen, welke bij de eventueele oprichting betrokken zouden zijn, werden deze pogingen eerst in 1923, met het oog op de algemeen minder gunstige tijdsomstandigheden, wederom gestaakt.

In 1921, 1923 en ten slotte in 1927 werd opnieuw de aandacht op deze aangelegenheid gevestigd door vragen, welke in den Volksraad bij de begrootingsbehandelingen werden gesteld en waarop de regeering het laatst in 1927 mededeelde „dat de mogelijkheid tot invoering van een P. C. G. D. nader onder de oogen zal worden gezien".

Het is mij niet bekend of den Volksraad na dien nadere gegevens werden verstrekt, wel werd in den aanvang van dit jaar in de Tweede Kamer op dezelfde kwestie gewezen, naar aanleiding waarvan de Minister de toezegging deed de bijzondere aandacht van den G. G. op deze aangelegenheid te zullen vestigen.

Van de uitgebrachte adviezen moeten speciaal die genoemd worden, welke door de Heeren ZAALBERG (1909) en BERENDSEN (1919) in hunne kwaliteit van Directeuren der Postspaarbank, werden samengesteld en welke in 1920 leidden tot een besluit van den G. G., dat Z. E. „in beginsel instemde met het denkbeeld tot instelling van een P. C. G. D. hier te Lande in samenvoeging met den dienst der Postspaarbank", welke beslissing echter evenmin tot practische uitvoering is gekomen.

Alvorens de argumenten voor en tegen invoering in Nederlandsch-Indië nader onder de oogen te zien, moge een beschrijving van het bestaand giroverkeer hier te lande worden gegeven.

Giroverkeer der Javasche Bank.

Evenals de P. C. G. D. in Nederland vergoedt de Javasche Bank geen rente over de saldi der girorekeningen, terwijl alleen overschrijvingen ter plaatse kosteloos geschieden, voor overboekingen op Java tusschen de groote kantoren wordt ¼ $^0/_{00}$, met kleinere ⅜ $^0/_{00}$, en met de buitengewesten ¾ $^0/_{00}$ provisie berekend.

Voor gireeringen naar Nederland wordt de wisselkoers in rekening gebracht, terwijl de vorengenoemde percentages bij telegrafische overwijzingen worden verhoogd tot ½ $^0/_{00}$, ¾ $^0/_{00}$ resp. ⅛ $^0/_0$.

De benoodigde chèque- en giroboekjes worden gratis verstrekt.

Indien rekening-houders gelden ter beschikking van niet-giro-houders wenschen te stellen, betalen de ontvangers de minimum-vergoeding per overschrijving ad *f* 0.25.

Wat den omvang van dit verkeer betreft ontbreken de gegevens voor particulieren en publiekrechtelijke lichamen afzonderlijk, omdat de beschikbare cijfers alle giroverkeer omvatten en de Javasche Bank zelve mededeelt, dat het grootste deel van dit verkeer voor rekening van banken, groote handelshuizen en cultuurlichamen geschiedt.

Niettemin mogen hier enkele cijfers een plaats vinden.

Het rekening-courantsaldo bedroeg ult. Maart 1930 en 1931 telkens ± 32 millioen gulden; de plaatselijke overboekingen zijn de laatste jaren niet meer gestegen; in 1930 begrijpelijkerwijs zelfs sterk gedaald:

1929	128.700 stuks	787 mill.
1930	188.150 „	675 „

terwijl het interlocaal verkeer beliep:

1929	520 mill.	aantal stuks niet aangegeven.
1930	341 „	

Uit het gemiddeld bedrag ad ± *f* 6000.— per transactie in het lokale verkeer valt echter reeds met vrij groote zekerheid af te leiden, dat het overgroote deel dezer giroposten niet voor een behandeling door een P. C. G. D. in aanmerking komt. (In Nederland is het gemiddeld bedrag per giro of post-chèque slechts circa *f* 300.—).

Dat een eventueele P. C. G. D. een ernstige concurrent voor de Javasche Bank zou kunnen worden is dan ook vrijwel uitgesloten te achten, al zullen natuurlijk meerdere rekening-houders dier instelling ook rekeningen bij genoemden dienst openen en een deel van hun saldo daarheen overbrengen.

Bovendien zal de Javasche Bank zelve de eerste moeten zijn om te erkennen, dat haar bedrijf met slechts 20 kantoren (9 op Java) nooit een giroverkeer tot ontwikkeling zal kunnen brengen als dat van den P. C. G. D., omdat de noodgedwongen beperking der werkingssfeer automatisch de vele girohouders buiten de groote steden uitsluit, terwijl de ligging harer kantoren in de zakenwijken

der groote plaatsen niet bevorderlijk is voor het contact met ambtenaren, middenstanders, etc., wier werkkring veelal in andere stadswijken gelegen is.

De Javasche Bank laat ook stortingen toe door niet-rekeninghouders, terwijl eveneens uitbetalingen aan dezen kunnen geschieden; voor een en ander moeten echter extra-vergoedingen betaald worden. Verder opent het aanhouden eener girorekening bij de J. B. de mogelijkheid tot betaling van belastingen, waarvan echter blijkbaar evenmin het gebruik wordt gemaakt, dat men zich daarvan oorspronkelijk had voorgesteld.

Giroverkeer met overige grootbanken.

De voor de Javasche Bank gemaakte opmerkingen zijn niet zonder meer op de andere grootbanken toepasselijk te verklaren, aangezien deze als regel wel rente over creditsaldi vergoeden en daardoor eerder den particulieren cliënt zouden moeten kunnen aantrekken.

Volgens de laatst beschikbare gegevens bedragen de rekening-courantsaldi der banken:

Factorij	ult. 1929	(Verre Oosten)	*f* 95.880.000
Escompto	„ „	(totaal)	„ 49.650.000
Handelsbank	„ „	(Overzee)	„ 41.170.000

welke cijfers in totaal die der Javasche Bank meerdere malen overtreffen zonder dat zulks echter aanwijzing geeft voor een evenredig meerder giroverkeer bij deze banken.

Aangezien de grootbanken zelve zeer gesloten zijn met het verstrekken van inlichtingen omtrent den omvang van het bestaand giroverkeer, heb ik langs anderen weg de benoodigde inlichtingen moeten inwinnen en is mij daarbij duidelijk gebleken, dat op Java van een particulier giroverkeer bij de grootbanken ook nu nog geen sprake is.

Voor zoover van een giroverkeer gesproken kan worden, bestaat zulks uit de verrekeningen van een aantal banken, handelshuizen en zakenmenschen, doch staan de particulieren, de ambtenaren en de beoefenaren van vrije beroepen zoomede de meeste vereenigingen, scholen etc. daar geheel vreemd tegenover.

Zelfs de particulieren, die bij een grootbank een rekening aan-

houden, gebruiken deze zelden of nooit als girorekening, doch uitsluitend als een spaargelegenheid, waarvan het saldo telkens weer voor effecten-aankoop e.d. wordt aangewend.

Volgens de mij verstrekte inlichtingen draagt het particulier giroverkeer op Sumatra's Oostkust echter een zeer bijzonder karakter, nl. in dien zin, dat aldaar inderdaad een zeer intensief giroverkeer bestaat via de verschillende grootbanken, waaraan wel 9/10 deel der Delianen deelneemt (of deelnam).

Deze toestand wordt belangrijk in de hand gewerkt door de medewerking der cultuur- en andere maatschappijen, die de salarissen en tantièmes of op de girorekeningen der betrokkenen laten bijschrijven dan wel deze per chèque of girobiljet uitbetalen.

Als gevolg daarvan geschieden alle daarvoor in aanmerking komende betalingen per girobiljet, terwijl de gebruikmaking van chèques tot de uitzonderingen behoort en alleen voor noodzakelijke kasaanvulling dient, mede door het feit, dat de meeste leveranciers uit eigen belang eveneens girohouders zijn.

Zelfs komt het meermalen voor dat girohouders hun kastekort bij leveranciers, kennissen of in hotels aanvullen en daarvoor een girobiljet afgeven!

Wat de gebruikmaking betreft kan dus blijkbaar in Deli van een geslaagd bank-giroverkeer gesproken worden, hetwelk bewijs levert, dat deze vorm van geldverkeer aldaar zeer wordt op prijs gesteld.

Over het algemeen zijn de blijvend aangehouden saldi niet belangrijk, hetgeen in een planterscentrum wel begrijpelijk zal zijn; alleen de beter gesitueerden houden grootere saldi aan, welke echter van tijd tot tijd bij effecten-gokjes als onderpand moeten dienen en derhalve feitelijk buiten de speciale girorekening staan.

Als kosten-dekking wordt meestal een klein bedrag per halfjaar in rekening gebracht, terwijl over saldi beneden de ƒ 500.— veelal geen rente wordt vergoed.

Chèque- en Giroverkeer van publieke diensten en bedrijven.

Hoewel het groote publiek hiervan nog grootendeels onkundig is, wordt ook in de administratie der Landskassen sinds korten tijd op verschillende wijze getracht tot vereenvoudiging van het betalingsverkeer te komen.

Welke belangen hiermede gemoeid zijn, moge blijken uit het

geldelijk verkeer tusschen de Landskassen *onderling*, hetwelk op Java niet minder dan 3 à 4 millioen gulden *per maand* bedraagt.

Tot de genomen maatregelen behoort:

a. opheffing der afzonderlijke vendukassen,

b. openstelling van de mogelijkheid tot betaling van vorderingen aan het Land door middel van chèques, afgegeven op een der grootbanken (alleen op plaatsen waar de Javasche Bank is gevestigd),

c. betaling van betalingen en venduschulden door middel van speciale postwisselformulieren.

Omtrent de resultaten, welke met deze maatregelen werden of zullen worden bereikt, valt echter momenteel nog weinig te zeggen, temeer waar de muntzuivering in de laatste maanden een vergroot geldverkeer tusschen de Landskassen en Batavia heeft bevorderd.

Volkscredietwezen.

Voor zoover mij bekend is deze dienst de eenige (semi) Gouvernements-instelling, welke reeds in zekere mate een giroverkeer kent voor de onderlinge overboeking en betaalbaarstelling van de gelden harer eigen rekeninghouders en sedert kort ook voor rekening van eenige groote industrieele en handelslichamen.

Als regel beperkt het giroverkeer tusschen de rekeninghouders zich tot opdrachten der giranten aan de betrokken bank, waarna de overboeking of betaalbaarstelling plaats vindt tengevolge van door de Volkscredietbanken aan elkander (via de Centrale Kas) gegeven opdrachten. Directe afgifte van chèques of giroformulieren door de girenten aan hunne relaties komt niet of zeldzaam voor, zoodat het bestaande giroverkeer tamelijk primitief genoemd moet worden en met veel tijdverlies gepaard gaat. Als regel verloopt een tijdvak van minstens 3 dagen tusschen het oogenblik van opdracht en crediteering of uitbetaling aan derden, terwijl veel langere tijdsverliezen door de groote afstanden en de nog te omslachtige behandeling veelvuldig voorkomen. Bovendien is de Centrale Kas, die in de meeste gevallen als tusschenschakel optreedt, niet voldoende op dit werk ingesteld, waaraan echter reeds zooveel mogelijk werd tegemoet gekomen.

Meerdere malen komen ook giro-overschrijvingen naar of van de

grootbanken op verzoek van deze of van de girohouders voor; van een regelmatig giroverkeer is echter geen sprake.

De naam girorekening wordt bij het V. C. W. gebruikt in tegenstelling tot spaarrekening, teneinde aan te geven dat op deze rekeningen dagelijks mutaties mogen plaats vinden, terwijl ook de verrekening der rente (1 tot 3%) van dag tot dag plaats vindt.

De rekeningen der girohouders worden door de locale banken bijgehouden, zoodat de dienst, wat dit onderdeel betreft, geheel gedecentraliseerd is, hetgeen voor de rekening-houders, bij de opname van gelden, een groot gerief vormt.

Den laatsten tijd heeft de dienst echter verzoeken ontvangen tot het aannemen van gelden voor eenige industrieele- en handelsinstellingen, teneinde deze bedragen daarop naar de rekeningen dezer zaken bij de grootbanken over te brengen.

Hoewel deze werkzaamheden feitelijk niet op den weg van het V. C. W. liggen, werd tot het nemen van een proef daarmede besloten, omdat buiten den Postdienst geen enkele instelling in Indië een dusdanig wijd vertakte organisatie bezit.

Vooral op Java en Madoera en in de handelscentra der buitenbezittingen bestrijken de 92 banken met hunne kantoren, filialen en rijdende kasploegen vrijwel elk onderdistrict van het land, zoodat tot in de kleinste plaatsen zonder veel tijdverlies of kosten stortingen mogelijk zijn.

Bedoelde particuliere lichamen verstrekken daartoe stortingsformulieren in triplo aan hunne relaties, bij storting teekent de bank hiervan twee exemplaren af, de storter zendt het duplicaat naar den betrokken girohouder en behoudt het origineel, terwijl de bank het triplicaat voor hare administratie inneemt. Periodiek worden de gestorte bedragen, welke renteloos worden bewaard, kosteloos bij de grootbanken, direct of via de Centrale Kas, gestort.

Aangezien van deze regeling uiteraard alleen gebruik wordt gemaakt door instellingen, welke hun relaties in hoofdzaak in de kleinere plaatsen hebben, wordt den grootbanken hiermede geen of althans geen noemenswaardige concurrentie aangedaan. Voor de relaties der betrokken instellingen, i.c. de bevolking beteekent dit systeem echter een belangrijke tijd- en kostenbesparing, hetgeen de hoofdoverweging is geweest om aan de betreffende verzoeken, bij wijze van proef, gevolg te geven.

Of en in hoeverre aan dit stelsel desgewenscht uitbreiding zal worden gegeven, hangt nog van verschillende factoren af; te noemen zijn b.v. de verzwaring der werkzaamheden voor de volkscredietbanken eenerzijds en het geldelijk voordeel, dat voor dezen uit deze stortingen voortvloeit anderzijds. Rente wordt, zooals reeds vermeld, over deze gelden niet vergoed.

Verder verleent de dienst hare medewerking tot het uitbetalen van pensioenen aan de Inlandsche ex-beambten van enkele particuliere instellingen, waartoe deze het geld maandelijks storten. Behoudens een enkele uitzondering worden hiervoor geen kosten in rekening gebracht, terwijl vanzelfsprekend ook geen rente-vergoeding over mogelijk tijdelijke saldi plaats vindt.

Uit de jaarverslagen van het V. C. W. blijkt welke bedragen bij de banken in giro werden geplaatst, door hoeveel personen en welke jaarlijksche omzet daarmede werd bereikt.

Eind 1929 resp. 1930 waren deze cijfers als volgt:

		Europeanen		Inlanders		Vr. Oosterl.		Inl. publiekrechtelijke lichamen	
		Aantal	mille	a	m	a	m	a	m
Java	Saldi 1929	1456	1277	2632	1256	124	123	18745	13962
	„ 1930	1531	1222	2691	1811	162	112	17396	13025
B.G.	Saldi 1929	272	522	318	102	127	218	978	2184
	„ 1930	287	558	303	142	133	167	823	1392

In deze cijfers zijn niet begrepen de gelden der Inl. gemeentecrediet-instellingen (± 19 millioen) omdat deze beleggingen om andere redenen op onderbrenging bij het V. C. W. zijn aangewezen.

Het gering aantal personen-deelnemers aan dezen girodienst wordt vrijwel geheel in de kleinere plaatsen gevonden, in Batavia, Soerabaja en Semarang komen b.v. slechts 50, 9 resp. 69 inleggers voor. Deze cijfers zijn als gevolg hiervan ten eenenmale onbruikbaar om een inzicht in de behoefte aan een giroverkeer te verkrijgen; de mogelijkheid van het aanhouden van girorekeningen bij het V. C. W. is blijkbaar bij de groote massa in het geheel niet bekend en de bestaande rekeningen zijn voor het overgroote deel meer als spaarrekeningen met dagelijksche rente-berekening te beschouwen.

Locale giro-instellingen.

Voor zoover mij bekend bestaat er hier te lande nog geen enkele gemeentelijke girodienst, hoewel plannen tot oprichting eenige jaren terug te Soerabaja blijkbaar wel in overweging zijn genomen.

In Nederland bestaan in ruim 20 plaatsen gemeentelijke ophaal- en/of stortingdiensten, enkele gecombineerd met girokantoren, welke blijkbaar alle hun finantieele bestaansmogelijkheid hebben bewezen, hetgeen alleen door voldoende medewerking van het publiek bereikt kan zijn.

Met vrij groote zekerheid kan aangenomen worden dat, indien dergelijke kantoren in plaatsen als b.v. Zaandam hun bestaansrecht hebben bewezen, zulks ook mogelijk moet zijn in de groote Indische plaatsen, waarvan bovendien Medan met achterland reeds het bewijs levert, zij het dan in den vorm van een bankgiroverkeer.

Toch meen ik op finantieele gronden de oprichting van gemeentelijke girokantoren te moeten ontraden, zoolang er althans een mogelijkheid bestaat, dat het Gouvernement, dat over een veel wijdvertakter organisatie beschikt (Postdienst) daartoe zelve zal overgaan. De inrichting van meerdere plaatselijke zelfstandige kantoren moet vanzelfsprekend tot minder economische resultaten leiden.

Eerst indien vaststaat dat het Gouvernement definitief van de instelling van een P. C. G. D. afziet, hetgeen overigens zeer te betreuren zou zijn, zal het gemeentelijk initiatief naar voren behooren te treden.

Centralisatie of Decentralisatie.

Het zal wel geen tegenspraak ontmoeten, indien er vóór alles op gewezen wordt, dat bij de beantwoording van deze vraag niet zonder meer verwezen kan worden naar de oplossing, welke in de Europeesche landen daarvoor wordt aangetroffen.

De groote afstanden, het vele tijdroovende zeeverkeer en de sterke verspreidheid van de personen, diensten en instellingen welke van den P. C. G. D. eventueel gebruik zullen kunnen maken, vormen alle factoren met welke men in Europa niet of in veel mindere mate heeft moeten rekening houden.

De tot nu toe elders opgedane ervaring zal dienvolgens slechts

met de noodige restrictie voor Ned.-Indië als richtsnoer kunnen dienen.

Zooals reeds eerder uiteengezet zijn de volgende stelsels in Europa vroeger of tegenwoordig toegepast nl.:

a. *Decentralisatie.* (Nederland tot 1918).

Bij dit stelsel treedt elk postkantoor zelfstandig als girokantoor op en vindt derhalve directe verrekening tusschen de post (giro) kantoren plaats.

b. *Centralisatie op één kantoor.* (Nederland, België, Denemarken, Oostenrijk, Japan).

Alle girohouders staan hier in directe verbinding met het centrale kantoor, terwijl alleen de contante transacties op de postkantoren plaats vinden.

c. *Centralisatie op meerdere kantoren.* (Duitschland, Frankrijk, Zwitserland).

In verband met de grootere afstanden en voor zoover Zwitserland betreft, blijkbaar ook tengevolge van de taalverschillen, heeft zich in deze landen de behoefte doen gevoelen aan meerdere centrale kantoren, welke elk op zich zelf werken als onder *b* aangegeven en zoo noodig onderling voor het verdere giroverkeer van hunne rekening-houders zorg dragen.

Een nadere overweging van deze stelsels, getoetst aan de specifiek Indische toestanden, brengt ons tot de volgende beschouwingen:

a. *Decentralisatie.*

De postdienst beschikt in Ned.-Indië over ± 820 kantoren en hulpkantoren, waarvan op Java ± 320, en op de Buitenbezittingen ± 500 stuks. Het is vanzelfsprekend, dat het overgroote deel dezer kantoren niet over geschikt en/of voldoend personeel beschikt om de zelfstandige administratie van het lokale giroverkeer, voor zoover daaraan behoefte bestaat, te voeren. Zelfs van de kantoren op Java moet ¾ gedeelte tot de kleinere bij- of hulpkantoren gerekend worden.

De voordeelen eener *decentralisatie* voor de giranten zouden hier te lande bestaan in de waarschijnlijk zeer gewaardeerde mogelijkheid van directe of althans zeer spoedige beschikking over con-

tante gelden, benevens een vluggere afhandeling van die giro-opdrachten, welke tot hetzelfde kantoor-ressort behooren.

Vooral een snelle beschikkingsmogelijkheid over benoodigde gelden zal een eerste eisch zijn, waaraan de dienst, al dan niet gedecentraliseerd zal moeten voldoen, wil zij de sympathie van het publiek verwerven. Het gedecentraliseerde systeem biedt hier ontegenzeggelijk voordeelen, waartegenover de gecentraliseerde dienst, voor de inleggers, niet veel anders of beters in de plaats kan stellen.

Het argument van een snellere lokale verrekening geeft niet zulke groote voordeelen, omdat het lokaal verkeer in Indië door de eigenaardige constellatie van den handel niet zoo intensief is als in Europa, terwijl de specifiek lokale overboekingen (publieke diensten, belastingen, etc.) door middel van de in Nederland gebruikelijke automatische overschrijvingen, geregeld kunnen worden zonder extra tijdverlies voor de betrokkenen.

Bovendien staat hier nog tegenover, dat de overboekingen naar personen buiten het kantoor-ressort meerderen tijd vergt door de dubbele behandeling, zoodat het voordeel der snellere behandeling van het lokaal verkeer voor de meeste deelnemers per saldo niet zulk een groot gewicht in de schaal zal leggen.

De nadeelen voor den dienst zelve zijn echter belangrijk en worden vooral gevormd door de duurdere exploitatie, welke een onafscheidelijk gevolg van elke decentralisatie is, in verband met het aanstellen van meer hoogerbezoldigd personeel, grooter formulierenverbruik, extra contrôle, geleidelijke uitbreiding der benoodigde ruimte op de postkantoren etc. Door de vele verrekeningen tusschen het groote aantal zelfstandige kantoren wordt de kans op fouten bovendien vergroot, welk bezwaar evenmin geheel over het hoofd mag worden gezien, terwijl bovendien de groote afstanden een intensieve contrôle onevenredig duur en practisch vrijwel onmogelijk zullen maken.

b. Centralisatie op één kantoor.

Ook dit systeem komt ons voor Indië minder juist voor, omdat de bezwaren, welke daartegen in Duitschland en Frankrijk zijn aangevoerd, nl. het groote tijdverlies, zich hier te lande nog veel sterker zullen doen gevoelen. Wij behoeven daarbij niet in de eerste plaats aan de uiterste deelen van Ned.-Indië te denken, doch reeds het tijdverlies, dat gemoeid zal zijn met overschrijving tusschen

twee deelnemers te Makassar via een centraal kantoor b.v. te Bandoeng of Batavia, spreekt voldoende; een dergelijke regeling kan moeilijk tot populariseering van den dienst leiden.

Het is in dit verband niet ondienstig op het feit te wijzen, dat zelfs de Postspaarbank, welke bij hare administratie feitelijk een gemengd systeem huldigt (elke spaarder *en* het hoofdbureau bezit een volledige rekening-courant) en daardoor als regel niet op zulk een snel contact met het centrale bureau is aangewezen, toch de behoefte aan meerdere centrale kantoren gevoeld heeft en met de oprichting van kantoren te Makassar en Soerabaja reeds in die richting werkzaam is.

c. Centralisatie op meerdere kantoren.

Uit het voorgaande vloeit reeds voort, dat wij voorstanders zijn van deze laatste oplossing voor Ned.-Indië, omdat zich hier de gelegenheid opent voor de eilanden of eilandengroepen, welke een economisch en zoo mogelijk ook geografisch geheel vormen, elk een centraal kantoor te openen.

Bovendien vergemakkelijkt dit systeem in hooge mate de geleidelijke uitbreiding van den dienst, welke met een chèque- en giroverkeer voor Java en Madoera ware aan te vangen. Indien de dienst hier te lande dezelfde levensvatbaarheid blijkt te bezitten als in andere landen, zal vermoedelijk in de toekomst gerekend moeten worden met centrale kantoren op Java, Sumatra (Noord—Zuid), Celebes en Borneo (Oost—West) of totaal minstens 6 kantoren. De verrekening tusschen deze kantoren kan verder direct geschieden, terwijl alleen een hoofdbureau op Java voor de contrôle van het geheele kantorenstelsel zal moeten worden in het leven geroepen, welk bureau echter gecombineerd kan worden met het centrale kantoor voor dit eiland.

Dit groote aantal centrale kantoren (Frankrijk ± 12, Duitschland ± 18) is echter toekomstmuziek en de daaraan verbonden kosten behoeven derhalve voorloopig niet in oogenschouw te worden genomen.

Indien de dienst op Java wordt begonnen, moeten ook de becijferingen omtrent de rentabiliteit voorloopig alleen op dit eiland worden ingesteld; het giroverkeer dat alsdan gedurende den eersten tijd met de buitenbezittingen zal bestaan, vormt een factor, die slechts pro memorie vermelding verdient.

Bij de centralisatie blijft echter als een bezwaar bestaan de onmogelijkheid voor het publiek om onmiddellijk over contante middelen te beschikken. In dit verband zou het wel interessant zijn na te gaan in hoeverre in Nederland, na de centraliseering, de dienst vooral in de kleinere plaatsen, in den beginne, cliënten heeft verloren dan wel een sterke vermindering der saldi van deze personen merkbaar is geworden. In aansluiting daarop zal ook nauwkeurig vastgesteld dienen te worden of mijn opvatting inzake de relatieve onbelangrijkheid van het bestaande lokale tegenover het interlokale verkeer (giro en chèque) in dit land inderdaad met de feiten overeenstemt.

Hoewel de ervaring, welke daarmede in enkele Europeesche landen en ook bij de Postspaarbank hier te lande, is opgedaan niet animeerend werkt, zou ik toch bij den P. C. G. D. de mogelijkheid willen geopend zien een zeker bedrag der rekeningen te doen blokkeeren ten gerieve van het lokaal chèqueverkeer. Ik bedoel hiermede, dat rekeninghouders, die zulks wenschen, zich het recht zouden kunnen voorbehouden, ten allen tijde over een bepaald maximum bedrag per chèque te beschikken. Vermoedelijk zal hiervan gebruik gemaakt kunnen worden door de velen, die niet onbelangrijke gelden ter beschikking willen houden doch daarvoor geen bergruimte hebben of niet over voldoend betrouwbaar personeel beschikken.

Ten slotte rest nog de vraag in hoeverre de arbeid op de postkantoren zelve door de oprichting van den P. C. G. D. belangrijk zal worden verzwaard.

Aangenomen mag worden, dat deze stijging niet onrustbarend zal zijn, omdat tegenover de meerdere werkzaamheden, verbonden aan de inontvangstneming en uitbetaling van deze gelden, een verminderde werkzaamheid zal ontstaan, tengevolge van den terugloop van het aantal te behandelen postwissels en aangeteekende brieven.

Wel zal de P. C. G. D. in verband met de mindere bate, welke den Postdienst daardoor zal toevallen en de in tegenstelling daarmede gelijkblijvende of misschien zelfs op enkele kleinere kantoren stijgende personeelsuitgaven, aan dezen dienst een jaarlijksche vergoeding moeten uitkeeren, evenals zulks in Nederland geschiedt.

Bij de voorgestelde gedeeltelijke centralisatie vervalt tegenwoor-

dig tevens het bezwaar, hetwelk reeds vroeger door de spaarbankdirectie, terecht naar voren werd gebracht, nl. het naast elkander loopen van twee instituten, welke beide dingen naar de vrije gelden van het publiek en waarbij de eene wel, en de andere niet, over meerdere centrale kantoren beschikte. Het ligt inderdaad voor de hand, dat een deel van het publiek (vooral buitenaf wonenden) de tijdwinst en de eenvoudige werkwijze bij den P. C. G. D. zou verkiezen boven de rentewinst bij de spaarbank. Door de aangevangen decentralisatie van de Postspaarbank is dit bezwaar, in principe althans, ondervangen.

Afzonderlijke dienst of onderdeel van een der bestaande diensten.

Aannemende dat de P. C. G. D. na verloop van tijd in Ned.-Indië over een zestal centrale kantoren zal dienen te beschikken, is de mogelijkheid van onderbrenging van dezen dienst bij een der bestaande diensten een afzonderlijke overweging waard.

Samenvoeging met de Postspaarbank, in dien zin, dat de Directie van dit lichaam in de eerste jaren de leiding voert, ware vermoedelijk wel te overwegen, omdat beide diensten, afgezien van het spaarboekjes-systeem, zeer vele teekenen van overeenkomst vertoonen en ook de werkzaamheden op de postkantoren geen belangrijke principieele verschillen zullen aanwijzen.

Zeer zeker zou combineering van de werkzaamheden en leiding mogelijk en wenschelijk zijn bij de op te richten centrale kantoren buiten Java, aangezien daardoor een niet onbelangrijke besparing aan kosten van leidend personeel en kantoorruimte ware te verkrijgen.

Bovendien hebben beide diensten het vraagstuk van de beleggingspolitiek voor de beschikbare saldi onder de oogen te zien, welks oplossing door een regelmatige samenwerking slechts gediend kan zijn.

Indien mijne informaties juist zijn, is een dergelijke combinatie ook in Japan en Oostenrijk doorgevoerd (Duitschland en Zwitserland bezitten geen postspaarbank), terwijl er nog op gewezen kan worden, dat de Postspaarbank in haar Raad van Toezicht een College van deskundige adviseurs bezit, welke den Postdienst ontbreekt.

Het schijnt echter wel wenschelijk voor de dagelijksche leiding

van dezen dienst iemand aan te wijzen, die ook buiten het spaarbankbedrijf ervaring heeft opgedaan, omdat de eisch van *snelheid*, welke in de eerste plaats aan den P. C. G. D. zal *moeten* worden gesteld, niet strookt met de langzame wijze van werken, welke het spaarbankbedrijf overal ter wereld, zonder schade voor dit speciale bedrijf, kenmerkt. Het eigenlijke spaarbedrijf stelt nu eenmaal andere eischen dan een girobedrijf en het ligt voor de hand dat de leiding, zoowel als het personeel, daarin een bepaalde ervaring heeft verworven, die hen tegenover het nemen van meer soepele maatregelen eenigszins huiverig doet staan.

Ten slotte kan een regelmatige samenwerking tusschen beide diensten er toe leiden, dat de Postspaarbank hare „onrustige spaarders", welke feitelijk bij den P. C. G. D. thuis behooren en de spaarbank onevenredig veel werk veroorzaken, verzoekt geheel of met een deel van hun saldo naar genoemden dienst over te gaan, terwijl de P. C. G. D. omgekeerd haar deelnemers met „bevroren rekeningen" kan aanraden bij de spaarbank een rekening te openen. Op die wijze kan een voor beide diensten juiste en economische werkverdeeling worden verkregen.

Postspaarbank.

Ten einde ook dezen dienst recht te doen wedervaren zal nagegaan dienen te worden in hoeverre mogelijke oprichting van een P. C. G. D. van invloed zal kunnen zijn op de grootte van de hem toevertrouwde gelden.

Ten einde een beter inzicht te verkrijgen in het verloop van dezen dienst mogen onderstaande cijfers gegeven worden.

	aantal spaar-ge-legenheden	aantal boekjes	saldi in millioen	toename incl. rente	Inlagen in millioenen	opnamen
1925	621	268000	19.–		12.8	12.9
1926	628	283000	19.5	–.5	12.9	12.8
1927	637	299000	20.7	1.2	14.2	13.4
1928	651	320000	21.9	1.2	15.1	14.3
1929	667	339000	22.7	0.8	15.8	15.5
1930	685	363000	24.3	1.6	17.2	16.1

	Verdeeling van het aantal boekjes over de bevolkingsgroepen.			gemiddeld saldo per boekje.		
	Europ.	Inl.	Vr. Oosterl.	Europ.	Inl.	Vr. Oosterl.
1925	78.100	173.900	16.500	*f* 164.—	*f* 30.—	*f* 52.—
1928	84.900	213.600	21.200	„ 158.—	„ 34.—	„ 61.—
1929	87.700	228.200	23.100	„ 154.—	„ 34.—	„ 62.—
1930	90.800	246.300	25.900	„ 157.—	„ 35.—	„ 61.—

Uit vorengegeven cijfers vloeit voort, dat een respectabel aantal inheemschen in het bezit is van een spaarbankboekje en dit aantal in verhouding zooveel sterker stijgt dan dat der Europeanen, dat de percentages aangevende de verdeeling van het totaal aantal boekjes in 1919 tot 1930 als volgt zijn gewijzigd:

	Europ.	Inheemschen	Totaal.
1919	76%	24%	100%
1930	58%	42%	100%

Aangezien het *aantal* Europeanen-spaarders over dezelfde periode eveneens belangrijk is toegenomen, blijkt uit deze percentages de relatief veel sterker stijging van het aantal Inheemsche spaarders.

Het gemiddeld saldo per boekje van de *Europeesche* spaarders bedraagt momenteel slechts *f* 156.57, welk bedrag overigens zelfs in de gunstigste jaren niet boven de *f* 200.— is gestegen. Het gemiddeldde per spaarboekje bij het V. C. W. bedraagt ± *f* 470.—, welk cijfer er wel op wijst, dat de hoogere rentevergoeding (± 4%) hier een zeer belangrijke rol speelt en de Postspaarbank zal het dan ook wel hoofdzakelijk aan de mindere bekendheid van het V. C. W. spaarsysteem bij het groote publiek te danken hebben, dat het aantal deelnemers bij het V. C. W. niet belangrijk grooter is. Bovendien heeft de Postspaarbank nog het nadeel van den langeren opvraagtermijn, welke bij de Volkscredietbanken practisch in het geheel niet bestaat.

Aangezien het aantal Europeanen-deelnemers zeer groot is te achten, nl. 90.800 personen, terwijl het aantal gezinshoofden in Ned.-Indië slechts op 63.000 is te taxeeren, volgt hieruit dat een groot aantal kinderen en vrouwen (vooral ook gehuwde vrouwen in verband met de bekende vrijstelling) onder de spaarders voorkomt,

op wier overgang naar een P. C. G. D. niet behoeft te worden gerekend.

Zooals door spaarbank-technici reeds jaren lang is betoogd, komen in de landen waar geen ontwikkeld giroverkeer voor particulieren bestaat, onder de deelnemers der spaarbanken een steeds stijgend aantal personen voor, die feitelijk meer giranten dan wel zuivere spaarders zijn. Bij invoering van een populairen girodienst (hetzij postgiro of bankgiro) ligt het voor de hand, dat de spaarbanken een deel dezer personen geheel zullen verliezen, terwijl een ander deel van hen tot belangrijke vermindering van het spaarsaldo zal overgaan, door middel van overbrenging naar den nieuwen girodienst. Aan dit verlies zal ook de Postspaarbank hier te lande eventueel niet ontkomen, het is slechts de vraag in hoeverre deze een dusdanige vermindering van haar omzet kan verwerken, zonder daarvan al te nadeelige gevolgen te ondervinden.

Uit den aard der zaak ligt het individueel spaarsaldo voor de Inlandsche groep belangrijk lager dan dat der Europeanen, nl. gemiddeld *f* 34.59 (V. C. W. ± *f* 112.—), zoodat hieruit reeds voortvloeit dat een massale overgang van deze groep naar den P. C. G. D. nooit te verwachten is. Uit de jaarverslagen van de Postspaarbank is niet na te gaan in hoeverre het gemiddeld saldo in bepaalde economisch meer ontwikkelde streken misschien hooger is; allicht zouden daaruit wel eenige conclusies zijn te trekken.

Voor overgang naar den P. C. G. D. komen van deze groep in aanmerking de hoogere ambtenaren, handelaren, middenstanders en coöp. vereenigingen.

Rentevergoeding.

Aangezien de tarieven en eventueele rentevergoeding van dezen dienst er op gebaseerd moeten zijn een kleine winstmarge voor het Land te laten, komt de kwestie der rentevergoeding practisch neer op de vraag: wat is wenschelijker, een lage rentevergoeding met hoogere tarieven of geen rente doch als gevolg daarvan lagere tarieven?

Indien wij de zaak dusdanig stellen, dan blijkt reeds dadelijk dat de rente niet losgemaakt kan worden van de tarieven en de totale

lasten voor alle deelnemers tezamen derhalve niet wezenlijk veel kunnen verschillen.

Voor den individueelen deelnemer maakt de beantwoording van de gestelde vraag echter wel eenig tastbaar verschil uit, omdat de girohouders wier rekeningen weinig transacties vertoonen, gebaat zullen zijn bij een matige rentevergoeding met desnoods wat hoogere tarieven, terwijl daarentegen de deelnemers, die een juist gebruik maken van hunne saldi, belang hebben bij lage tarieven en daartegenover bereid zullen zijn de rentevergoeding prijs te geven.

Welken invloed een mogelijke rentevergoeding op de tarieven zou hebben moge blijken uit een proefberekening voor den P. C. G. D. in Nederland. Bij een rentevergoeding van 1,8% zouden de lasten verhoogd worden met ca. 1½ millioen gulden (60% van de winst over 1929) per jaar. Aangezien de rechten, welke door de deelnemers (particulieren en Rijk) worden betaald, slechts ca. 1 millioen per jaar bedragen, volgt hieruit dat de bestaande tarieven bij gelijkblijvende winst, tengevolge eener eventueele rentevergoeding, met 150% zouden moeten worden verhoogd, hetgeen vermoedelijk een grooter nadeel zou vormen dan het voordeel, dat de rentevergoeding met zich zal kunnen brengen.

Bovendien moet niet uit het oog worden verloren, dat de wensch naar het rendabel maken der beschikbare, niet voor het bedrijf benoodigde, contanten in de Indische en vooral Inlandsche samenleving vooralsnog om redenen die hier buiten beschouwing kunnen blijven, minder sterk dan in de Westersche, leeft en de lagere tarieven juist voor dit deel der bevolking de grootste aantrekkingskracht zullen vormen.

In tegenstelling met door anderen gegeven adviezen, meen ik derhalve een rentevergoeding voor een eventueele P. C. G. D. in Ned.-Indië te moeten ontraden, temeer omdat gevreesd moet worden, dat deze de finantieele bestaansmogelijkheid van dit bedrijf ernstig in gevaar zal kunnen brengen.

Bovendien blijft de P. C. G. D. zich hierdoor meer op het zuivere terrein van vergemakkelijking van het geldverkeer bewegen en kunnen de grootbanken en spaarbanken in haar geen ongewenschte concurrent zien. Ten slotte dient er nog aan te worden herinnerd dat ook de Javasche Bank (zoowel als de Ned. Bank) geen rente over bij haar loopende saldi vergoedt, hetgeen een bewijs is voor

de stelling dat zelfs de (meerendeels Europeesche) clientèle dier banken zich daardoor niet laat afschrikken.

Ten slotte kan nog gewezen worden op de in de kringen der grootbank-leiders bekende meening, welke wel op goede gronden gebaseerd zal zijn, dat het giroverkeer der grootbanken *niet* rendabel is en slechts als zoo vele andere onderdeelen van dit bedrijf (men denke slechts aan de couponadministratie en het safe-stelsel) als een noodzakelijk lokmiddel voor het publiek gehandhaafd moeten blijven. Aangezien de P. C. G. D. wel op de resultaten van haar beperkt bedrijf is aangewezen, ligt het voor de hand dat zij met de elders opgedane ervaring terdege rekening zal hebben te houden, op straffe van het risico eener finantieele mislukking.

Onder de tegenstanders van rentevergoeding kunnen in Nederland genoemd worden de heeren Prof. VAN GIJN en Mr. Dr. VAN TIENHOVEN, die beiden daarover in Econ. Statistische Berichten met de voorstanders gepolemiseerd hebben. Behalve in Nederland wordt ook in Duitschland, Frankrijk en België geen rente door den P. C. G. D. vergoed.

In een desbetreffende uitgave van den Ned. Spaarbankbond (1916) komt ook de schrijver daarvan tot de conclusie, dat het publiek meer belang stelt in lage kosten dan in rentevergoeding en meent hij het aanvankelijke gemis aan succes (1910/1916) van den C. G. D. bij de spaarbank te Rotterdam grootendeels te moeten wijten aan de kosten (debet) en rente (credit), welke volgens hem beide te hoog waren.

Dezelfde ervaring wordt trouwens bij de volkscredietbanken opgedaan, welke al naar gelang hunner behoefte aan geldmiddelen, geen resp. 1 tot 2% rente op girorekening vergoeden. Dat het publiek deze rentevergoeding niet belangrijk vindt, blijkt m.i. uit de voor Indië gemiddeld lage saldi (Europ. en Europ. corporaties ƒ 1000.—, Inl. en Inl. corporaties ƒ 650.—, Chineezen ƒ 900.—), terwijl zich bovendien het eigenaardige verschijnsel voordoet, dat deze gemiddelde saldi bij de banken, welke geen of 1% rente vergoeden, niet verschillen met die bij de banken, welke 2% vergoeden.

Bovendien geldt bij de meeste dezer banken nog de bepaling, dat geen rente wordt vergoed over saldi boven zekere bedragen.

De voordeelen eener bankverbinding wegen in Indië, vooral op de kleine plaatsen, blijkbaar ruimschoots tegen het renteverlies op.

Werkwijze.

Ten einde een juister beeld te geven van de consequenties, welke de invoering van den P. C. G. D. met zich zal brengen, moge een beknopte beschrijving van de te volgen werkwijze worden gegeven:

a. Ieder, die een postrekening te zijnen name wenscht te zien geopend, geeft hiervan kennis aan het naastbijzijnde postkantoor. Men vult daartoe een bepaald formulier in en onderteekent dit ten bewijze dat men zich onderwerpt aan de bestaande bepalingen (de deelnemers, die niet kunnen teekenen zullen hun duimtopafdrukken moeten stellen evenals zulks bij de Volkscredietbanken en Postspaarbank geschiedt).

b. Vanuit het centrale kantoor wordt daarop aan den aanvrager mededeeling gedaan van de opening der rekening, waarop de bestelde stortings-, chèque- en giroformulieren (eventueel bedrukt met eigen naam) op het postkantoor tegen betaling kunnen worden in ontvangst genomen (verstrekking tegen kostprijs). Aan de kantoren zijn verder stortingsformulieren steeds tegen betaling voor elkeen verkrijgbaar.

c. Tegelijkertijd moet de rekeninghouder een waarborgsom storten ad *f* 10.— à *f* 25.—, waarover alleen bij opheffing der rekening kan worden beschikt.

d. Stortingen op een rekening kunnen door iedereen en overal geschieden tegen betaling (postzegels) van een laag recht (*Ned.* 5 ct. per 500 gld.); eventueel ware in dit tarief hier te lande onderscheid te maken tusschen stortingen door rekeninghouders en niet-rekeninghouders (b.v. 10 resp. 15 cent per storting).

e. Contante opnamen geschieden door middel van een chèque, welke hetzij op naam of aan toonder kan worden uitgeschreven ter uitbetaling bij het door den rekening-houder opgegeven postkantoor. Aan het Centraal kantoor wordt door den girohouder een advies verzonden, na ontvangst waarvan dit kantoor het betrokken postkantoor tot de uitbetaling machtigt. Bij uitbetalingen wordt de girorekening door het centraal kantoor belast met de daaraan verbonden kosten (5 ct. +

15/100 °/oo Ned.). Voor Ned.-Indië b.v. 10 ct. tot *f* 100.—, 1/4 °/oo tot *f* 1000.— en daarboven 3/8 °/oo.

Voor de chèques wordt een maximum looptijd vastgesteld, welke verband houdt met het noodzakelijke tijdverlies, terwijl de kantoren het recht moeten hebben chèques boven een zeker bedrag niet onmiddellijk te behoeven uit te betalen.

f. Overschrijvingen naar andere rekeningen geschieden door het Centraal kantoor na ontvangst van een machtigingsformulier, waarvan een gedeelte den begunstigden rekening-houder ter informatie wordt toegezonden. Eveneens kunnen overboekingen geschieden naar rekeninghouders bij de Javasche Bank, de Nederlandsche Bank, de Nederl. en buitenlandsche postgirodiensten tegen de daarvoor vast te stellen tarieven. *(Ned.* 10 ct. voor Ned. Bk. en 1/20% voor buitenl. P. C. G. D.).

Voor de gewone binnenlandsche overschrijvingen ware het volgende tarief voor te stellen:

overboekingen bij hetzelfde centrale kantoor 5 ct. tot *f* 1000.—, daarboven 10 ct. per post.

overboekingen bij andere centrale kantoor 5 ct. tot *f* 100.—, 10 ct. tot *f* 1000.—, 15 ct. daarboven.

overboekingen naar grootbanken 1/10 °/oo met 10 ct. minimum per post.

g. Alle quitanties van gouv. diensten worden automatisch en kosteloos van de rekeningen afgeboekt.

h. Op daartoe nader te regelen voorwaarden kunnen de rekeninghouders het Centraal kantoor dan wel de andere betrokken rekening-houders doorloopend machtigen tot kostelooze betaling (door giro) van hunne periodieke schulden.

i. Desgewenscht worden postcredietbrieven (looptijd b.v. één jaar) beschikbaar gesteld tot een maximaal bedrag, met welk bedrag plus kosten de rekening voorloopig wordt belast. Op deze crediet-brieven kunnen, bij elk postkantoor, direct gelden worden opgenomen (Ned. 5 ct. + 15/100 °/oo).

j. Voor spoedbehandeling van stortingen, giro's en opnamen worden afzonderlijke tarieven vastgesteld, welke b.v. zullen moeten dienen ter juiste dekking van de extra-kosten der luchtmail, telegramkosten plus een bepaald bedrag per handeling (b.v. 25 cts.) voor de spoedbehandeling zelve.

k. Verder zullen nog afzonderlijke tarieven moeten worden vastgesteld voor de volgende uitzonderingsgevallen:
   I. afzonderlijke mededeeling van de uitbetaling eener afgegeven chèque *(Ned.* 15 ct.),
   II. uitbetaling van chèques (expresse) ten huize van betrokkene,
   III. strafrecht voor overtrekking van beschikbare saldi,
   IV. reclame of meerdere vermelding in lijst der girohouders.

l. Alle rekening-houders ontvangen na elke wijziging kosteloos bericht van alle handelingen met opgave van het saldi der rekening.

m. De dienst kan verzocht worden zorg te dragen voor overmaking van gelden (per postwissel of anderszins) naar het buitenland *(Ned.* vast recht 20 ct.).

n. Tegen kostprijs wordt voor de deelnemers periodiek een lijst van alle girohouders verkrijgbaar gesteld.

o. De verzending van adviezen aan het Centraal kantoor geschiedt door de deelnemers in speciale portvrije enveloppen, terwijl verder alle formulieren zegelvrij zijn.

p. De ambtenaren van den P. C. G. D. zijn verplicht tot volledige geheimhouding.

Ten slotte moge nog met enkele woorden het verloop der werkzaamheden op de centrale kantoren worden geschetst.

Voorop sta dat deze geheel commercieel gevoerd zal moeten worden en een jaarlijksche balans met resultaten-rekening het sluitstuk der administratie zal behooren te zijn.

In een zoo juist verschenen publicatie van het Instituut voor Administratieve Techniek geeft de Heer KEEGSTRA een interessante technische uiteenzetting van de werking der administratie van het girokantoor der gemeente Amsterdam, terwijl tevens beschrijvingen van de administratie van den P. C. G. D. in Nederland en andere landen in mijn bezit zijn.

Uit deze beschrijving blijkt, dat de administratie van het *hoofdstedelijk* kantoor in zooverre van alle P. C. G. D. afwijkt, dat gebruik wordt gemaakt van één formulier, in de wandeling girochèque genaamd, hetwelk zoowel als girobiljet en als chèque dienst kan doen, slechts uit één deel bestaat en in een zeer handig formaat

(boekvorm) ten allen tijde door de girohouders bij zich gedragen kan worden. Door de P. C. G. Diensten worden drieledige formulieren gebezigd voor giro-overschrijvingen, terwijl afzonderlijke formulieren voor het chèque-verkeer zijn aangewezen.

De noodzaak van dezen meerderen papierwinkel laat zich gemakkelijk verklaren door de meerdere administratieve werkzaamheden, welke deze landelijke diensten hebben en welke hen dwingen tot werkverdeeling tusschen het centraal kantoor en de girohouders zelve.

Uit voornoemde gegevens blijkt verder, dat een handteekeningregister wordt aangehouden voor alle rekening-houders, welke handteekeningen bij elke transactie worden vergeleken.

Na sorteering der ingekomen girochèques en vergelijking der verschillende daarop voorkomende gegevens met het archief geschiedt te *Amsterdam* gelijktijdige boeking op verschillende formulieren met behulp van saldeerende boekhoudmachines, terwijl tevens dadelijk de rente wordt bijgeboekt (bij saldi boven ƒ 100.—), deze transactie betreft de debiteering der opdrachtgevende girohouders met de credit-nota voor den begunstigde.

Aangezien de credit-nota tevens een Hollerith-kaart is, worden deze daarop geponsd (van gaatjes voorzien), waarna het crediteeren der rekeningen wordt ter hand genomen, nadat vooraf door middel van de Hollerith-machines (statistiekmachines) is vastgesteld geworden, dat de op de credit-nota's (kaarten) verwerkte gegevens stemmen met die, opgenomen in de debetboekjes op de boekhoudmachines.

Eerst daarna worden wederom op de boekhoudmachines de credit-mutaties op alle rekeningen verwerkt (ditmaal zonder Hollerith-kaart), waarvan het totaal moet stemmen met de creditboekingen.

Na gehouden totaal-contrôle worden de Hollerith-kaarten aan de rekening-houders verzonden, die dus dagelijks alleen opgave van de op hun rekening bijgeboekte posten ontvangen; voor de administratie der afgegeven machtigingen moeten zij zelf zorg dragen, terwijl zij bovendien eenmaal 's maands een volledig rekening-courant-uittreksel ontvangen, of op zooveel korter termijn als tegen betaling verlangd wordt.

Dit systeem, het moge tot een belangrijke kostenbesparing lei-

den, komt mij echter nogal onpractisch voor ten aanzien van de automatische gireeringen, waarvan blijkbaar ook slechts eens per maand opgave wordt ontvangen.

Door de rekening-houders bij den P. C. G. D. moet, zooals reeds vermeld, een formulier in drievoud worden ingevuld voor overboekingen, waarvan een deel wordt terugontvangen, een voor het girokantoor bestemd is, terwijl het derde stuk aan den begunstigde wordt toegezonden. Voor elke chèque, al dan niet op naam, wordt een advies ontvangen, hetwelk door het girokantoor naar het betrokken postkantoor wordt doorgezonden, waarna de eveneens door den girohouder uitgeschreven chèque aldaar kan worden verzilverd.

De administratie op het centraal kantoor wordt uitsluitend met saldeerende telmachines gevoerd en wijkt daardoor nogal af van die van Amsterdam.

Alle ontvangen bescheiden komen eerst op per handeling doorloopende lijsten, welke per groep alle debet en creditposten vermelden, daarna worden de stukken gesplitst naar debet of creditboekingen en op de persoonlijke rekening-courant-kaarten bijgewerkt met gelijktijdig trekken der nieuwe saldi per rekening. Ten slotte worden alle bescheiden nogmaals op de persoonlijke dagrekening-couranten geboekt, waarna de totalen der drie verschillende boekingen op onderlinge overeenstemming vergeleken worden.

Elke rekening-houder ontvangt bij dit systeem na elke transactie een rekening-courant met de daarbij behoorende bescheiden, welk voordeel m.i. voor de girohouders ruim tegen het meerdere schrijfwerk der formulieren opweegt.

Wat nu ten slotte de kosten van beide systemen betreft, moge de volgende vergelijking worden nagegaan.

	Amsterdam	*P. C. G. D.*
	(kosten per enkelvoudigen boekingspost in 1929)	
Salarissen Hoofdbureau	14.9 ct.	4.7 ct.
Diverse posten (incl. porti)	5.6 „	2.– „
Salaris postambtenaren	– „	3.9 „
	20.5 ct.	10.6 ct.
omzet per jaar	2.420.000	25.310.000 posten.

Beleggingspolitiek.

Als hoofdprincipe zal hierbij voorop dienen te worden gesteld, dat de beleggingen niet alleen geheel buiten het bedrijf, maar ook buiten de kassen van het Gouvernement moeten blijven (schatkistpapier uitgezonderd). In geen geval zal de neiging mogen ontstaan door rentevergoeding of anderszins gelden door het bedrijf te doen aantrekken, teneinde deze op andere plaatsen ten bate van het Gouvernement als kasgeld te doen gebruiken. Daardoor zou deze dienst zeer spoedig zijn werkelijk karakter van giro-instelling verliezen en in een deposito- of spaarbank ontaarden met de daaruit voortvloeiende ongewenschte concurrentie aan de Postspaarbank en grootbanken.

Als richtsnoer voor den aard der beleggingen zullen de desbetreffende bepalingen der Postspaarbank kunnen gelden, terwijl een goed beheer zal eischen, dat belegging op langen termijn (gebouwen, inventaris, effecten, deposito's) alleen zal geschieden t.a. van een bedrag overeenkomende met het laagste maandsaldo van alle rekeningen.

Voor de meerdere ter beschikking gestelde gelden, welke bovendien gedeeltelijk als bedrijfskapitaal zullen dienst moeten doen, dient regelmatig belegging op korten termijn te worden gezocht, waartoe wellicht met de grootbanken en eventueel met het Dept. van Financiën een regeling ware te treffen.

Indien nader met de Jav. Bank of andere grootbanken de beleeningsmogelijkheid der effecten wordt vastgelegd, kan het op korten termijn te beleggen deel der middelen zoo klein mogelijk gehouden worden, hetgeen de rentabiliteit vanzelfsprekend slechts ten goede zal komen.

Ten slotte is het niet onmogelijk te achten, dat de P. C. G. D. zoowel als de Postspaarbanken onderhevig zullen zijn aan seizoensfluctuaties, waardoor beide diensten, door wederkeerige hulp, de liquiditeit van elk hunner kunnen helpen bevorderen.

Aantal deelnemers.

Hoewel wij hiermede op een buitengewoon moeilijk en onzeker terrein komen, zal het toch noodig zijn eenige zeer voorzichtige becijferingen en beschouwingen omtrent dit onderdeel van den opzet te geven.

Op grond van de jongste volkstelling-gegevens kan het aantal volwassen mannelijke personen als volgt worden begroot:

	Java	Buitengewesten
Europeanen	50.000	12.000
Inlanders	6.000.000	3.000.000
Chineezen	150.000	150.000
Vreemde Oosterlingen	12.000	15.000

Verdeeld naar de finantieele draagkracht verschaffen de laatste statistische jaargegevens ons de onderstaande cijfers betreffende alle personen met een belastbaar inkomen boven *f* 5000.—.

	Java	Buitengew.
Europeanen	24.300	8.125
Inlanders	1.030	830
Chineezen en V. O.	3.240	2.490

Het is mij niet gelukt een juist overzicht te verkrijgen van het aantal bestaande firma's, zedelijke lichamen, en Naaml. Vennootschappen; wel kan vermeld worden dat het totaal van dergelijke maatschappen en vennootschappen, voor zoover in de verpondingsbelasting aangeslagen, op Java ± 16.200 en op de Buitengew. ± 2500 bedraagt (1929).

Als adspirant-deelnemers zijn verder te noemen alle kantoren van de Ontvangers van land, provincies, gemeenten en regentschappen, alle bedrijven en vele diensten van het Gouvernement en de locale ressorten (in Nederland tezamen alleen reeds 4000 stuks), en alle in gehuurde gebouwen ondergebrachte maatschappen en vennootschappen en alle vereenigingen.

Een schatting van het aantal deelnemers, hetwelk de P. C. G. D. op grond van het vorenstaande *maximaal* zou kunnen verkrijgen, is zeer moeilijk, toch kan het veilig op 50 à 60 duizend stuks gesteld worden.

Door de zeer afwijkende omstandigheden is een vergelijking met Nederland, waar de beide meergenoemde diensten ± 210.000 deelnemers tellen, ten eenenmale onmogelijk en zal daarom met een zeer voorzichtige raming van b.v. 10.000 deelnemers uit alle vorengenoemde groepen moeten worden volstaan.

Kostenbecijfering.

Bij de eventueele oprichting moet rekening gehouden worden

met de mogelijkheid, dat deze dienst de eerste jaren verliescijfers te zien zal geven, evenals zulks in Nederland het geval is geweest, hoewel in aanmerking mag worden genomen, dat de verliesjaren aldaar samenvielen met het tijdvak van den gedecentraliseerden dienst vóór 1924, terwijl de jaren daarna alle winstcijfers te zien geven.

Bovendien zullen de ervaringen, welke elders zijn opgedaan bij de administratieve en technische indeeling, de personeels-opleiding etc. nuttig kunnen werken, terwijl tevens de groote vlucht, welke dit stelsel door de geheele wereld heeft genomen, vermoedelijk het bekende — de kat uit den boom kijken — der adspirant-deelnemers gunstig zal beïnvloeden. Toch is het allerminst denkbeeldig te achten, dat de noodzakelijke vaste kosten, welke op een zeker gemiddeld aantal deelnemers en transacties moeten worden ingesteld, gedurende eenigen tijd de baten zullen overtreffen.

Het zal zeer veel van de deskundigheid, maar ook van de practische kijk, welke de bedrijfsleiding op de behoeften van het publiek heeft, afhangen in hoeverre deze beginperiode een finantieele schadepost van eenig belang zal behoeven te zijn.

Hoewel het maken eener begrooting voor een geheel nieuw bedrijf tot de ondankbaarste taken behoort, kan deze verhandeling zonder een dusdanige proefbecijfering toch niet als volledig worden beschouwd en geef ik derhalve onderstaand eenige zeer voorzichtig aangenomen cijfers:

Geschat aantal deelnemers 10.000 met een gemiddeld totaal saldo ad *f* 5.000.000.—.

Uit de gegevens van het Amsterdamsch girokantoor blijkt, dat aldaar een omzet van 2½ millioen enkelvoudige transacties per jaar wordt verwerkt met een personeelsuitgave ad ± *f* 360.000.— en diverse kosten ad ± *f* 140.000.—; voor den P. C. G. D. zijn deze cijfers 25 millioen transacties met *f* 2.700.000. —kosten, zoodat de kosten per 1000 transacties ± *f* 200.— inclusief formulieren resp. ± *f* 100.—, bedragen. Per rekening vinden te Amsterdam en bij den P. C. G. D. de volgende aantallen transacties plaats:

	Amsterdam	*P. C. G. D.*
1925	± 50 stuks	113 stuks
1929	67 (Cash 13, giro 54)	175 (St. 66, giro 91, opn. 18)

Bij een aantal van 10.000 deelnemers zou derhalve voorloopig gerekend moeten worden met ongeveer 1 millioen transacties verdeeld in b.v. 15 stortingen, 10 opnamen en 75 girotransacties per rekening, waarvan de kosten op Indische basis zeker wel *f* 200.000.— zullen bedragen.

Indien geen rente wordt vergoed en de gemiddelde beleggingsrente 4% bedraagt, mag met een rente-ontvangst ad ca. *f* 200.000.— worden gerekend, welke alzoo de kosten geheel zou dekken.

Aannemende dat alle formulieren tegen kostprijs worden beschikbaar gesteld, voor de stortingen 10 ct. (Bgw. 15 ct.), en voor de opnamen minimaal 10 ct. wordt in rekening gebracht, zullen deze baten bedragen:

± 150.000 Stortingen	*f* 15.000.—
± 100.000 Opnamen	„ 12.500.—
± 750.000 Giro's	gratis
	± *f* 27.500.—

Vergeleken bij de kosten der Postspaarbank over 1930 valt op te merken, dat deze in totaal hebben bedragen *f* 440.000.— terwijl het aantal inleggers 363.000 bedraagt en derhalve de kosten per deelnemer slechts *f* 1.20 beloopen, terwijl in vorengenoemde becijfering voor den P. C. G. D. in Indië *f* 20.— per deelnemer werd gerekend, hetgeen echter alleszins gemotiveerd is te achten in verband met de grootere beweeglijkheid en het veel kleinere aantal rekeningen.

Het aantal transacties bij de Postspaarbank bedroeg in 1930 slechts 703.063 stuks gevende *f* 626.— kosten per 1000 transacties, welk bedrag belangrijk hooger is dan de kosten van den P. C. G. D. als een gevolg van het geringe aantal mutaties per rekening per jaar.

Argumenten voor en tegen de invoering.

Hoewel het feit, dat vrijwel in alle landen, welke aan het wereldverkeer deelnemen, een levendig chèque- en giroverkeer bestaat, eigenlijk wel als voldoende argument ook voor de invoering in deze landen zou kunnen gelden, verdient het nochtans aanbeveling

te trachten de speciale voordeelen voor Ned.-Indië op te sporen, temeer waar het een gebiedende eisch zal zijn de eigenaardige moeilijkheden, welke de invoering in een dusdanig uitgestrekt gebied en met een zoo economisch gemengde bevolking, met zich brengt, vooraf zeer nauwgezet onder de oogen te zien.

Als zoodanig kan worden gewezen op:

I. Intensiveering van het lokale giroverkeer, waarbij een ondergeschikte rol wordt toebedeeld aan de lokale gebruikmaking van chèques (eventueel door geblokkeerde lokale rekeningen).

II. Opvoedende werking voor de inwoners, voor zoover betreft een economischer gebruikmaking van het beschikbare kasgeld.

III. Opheffing van het isolement der afgelegen en geïsoleerde gebiedsdeelen door de veel goedkoopere verplaatsingsmogelijkheid van het geld.

IV. Aantrekking van die personen, welke een giro bij een bankinstelling om dikwijls zeer persoonlijke redenen, niet wenschen of hunne transacties daarvoor niet belangrijk genoeg achten (o.a. ambtenaren, vrije beroepen, middenstand).

Billijkheidshalve zal echter ook de aandacht moeten vallen op de bezwaren met welke volgens sommigen (o.a. Indische Financier) een P. C. G. D. in Indië zal hebben te kampen; als zoodanig zijn te noemen:

a. De groote afstanden.

De centralisatie op meerdere kantoren, ingedeeld naar eilanden of eilandgroepen, komt hieraan grootendeels tegemoet, terwijl het zich snel ontwikkelend exprestrein- en vliegverkeer daarbij een belangrijke steun biedt.

b. De vlottende bevolking.

Daaronder valt vooral de Europeesche groep, doch wij gelooven niet, dat een Europeaan, die het nut en gemak eener girorekening inziet, van deelname weerhouden zal worden op grond van de overweging, dat hij eens in de 5 of 6 jaren naar Europa gaat of omdat hij misschien binnenkort in een andere plaats zal wonen. Integendeel meenen wij dat juist de regelmatige toevoer van personen, die in Nederland het intensieve giroverkeer hebben leeren kennen en waardeeren, de beste en goedkoopste reclame voor

den nieuwen dienst zal vormen. Bovendien zal de onderlinge samenwerking tusschen den P. C. G. D. in Indië en Nederland voor verlofgangers en voor hen, die familieleden, kinderen etc. in Nederland hebben, juist een groot gemak opleveren.

c. Handteekening van niet-Europeanen.

De practijk van het Volkscredietwezen met haar millioen inheemsche leeners en circa 60.000 inheemsche beleggers, zoowel als die der Postspaarbank met haar 270.000 inheemsche spaarders, bewijst dat dit vraagstuk allerminst onoplosbaar is te achten en dit, onder terzake ervaren leiding, zeer wel voor een goede en soepele regeling vatbaar zal zijn.

d. Het ontbreken van kapitaal in de Inheemsche wereld.

De juistheid van deze bewering laat zich natuurlijk niet ontkennen, doch zooals alle waarheden is ook deze alweder betrekkelijk!

Bij de Postspaarbank bevinden zich b.v. 16000 rekeningen van Inheemschen met een saldo van meer dan *f* 100.—, waarvan 8000 met meer dan *f* 300.—.

Bij het Volkscredietwezen hebben Inheemschen en Inh. coöperatieve vereenigingen gelden belegd op deposito-, spaar- en girorekeningen met een gemiddeld saldo per eind 1930 ad *f* 299.—.

Deze cijfers zijn dus niet van dien aard, dat alle hoop op het ontstaan van een langzaam doorwerkend economisch begrip bij dit deel der bevolking behoeft opgegeven te worden; integendeel wijzen de teekenen tamelijk sterk in tegengestelde richting.

e. Bestaand giro-verkeer bij grootbanken.

Zooals reeds uiteengezet is in Indië van een dergelijk giroverkeer, de Oostkust uitgezonderd, feitelijk geen sprake, althans niet in dien zin als zulks in Nederland en elders door een P. C. G. D. wordt verzorgd.

Integendeel hebben de uit goede bronnen verkregen inlichtingen, den indruk gewekt dat de grootbanken voor het bevorderen van een particulier giroverkeer bij hunne instellingen niets gevoelen en dat de mogelijke oprichting van een dergelijken dienst met de daarmede gepaard gaande afvloeiïng van kleine rekeninghouders, hen allerminst onwelkom zou zijn.

f. Kostenfactor.

Deze werd bereids afzonderlijk onder de oogen gezien.

g. De crisis.

Hoewel een bespreking van dit punt een zeer speculatief karakter moet dragen, kan het toch niet zonder meer worden voorbijgegaan. Door de tegenwoordige ongunstige finantieele omstandigheden zullen de saldi en transacties uit de zakenwereld lagere bedragen te zien geven dan in normale tijden, daartegenover staat echter, dat een steeds stijgend aantal personen geen emplooi weet te vinden voor allengs vrijkomende gelden en vermoedelijk voor een deel daarvan met graagte gebruik zal maken van het aanhouden van grooter saldi bij den P. C. G. D. dan zij in normale tijden liquide zouden houden.

Beide genoemde groepen zullen, wat de grootte van het gemiddeld saldo betreft, dus onwillekeurig min of meer nivelleerend werken; de omvang daarvan laat zich natuurlijk zelfs niet bij benadering vaststellen.

h. Personeel op de Postkantoren.

Hier ligt inderdaad een practische moeilijkheid, die niet ontkend kan worden en welke vooral op de kleinere kantoren tot ongewenschte kostenverzwaring zou kunnen leiden. Momenteel heeft de Postdienst onder haar 800 kantoren meerdere kleinere hulpkantoren, alwaar bij de aanstelling (en bezoldiging) van het personeel rekening is gehouden met de geringe finantieele verantwoordelijkheid. Inderdaad moet aangenomen worden, dat een aantal (lang niet alle) van deze kantoren grootere geldsbedragen te verwerken zal krijgen dan nu het geval is, al zal daar meermalen de mindere ontvangst van brieven met groote geldsbedragen en postwissels tegenover staan (in 1929 werd alleen per postwissel ruim 130 millioen gulden verzonden).

Bij het definitief opmaken eener begrooting voor den P. C. G. D. zal met deze kostenverzwaring zeer zeker rekening moeten worden gehouden.

Conclusie.

Uit voorgaande beschouwingen vloeit voort, dat ik de oprichting van een P. C. G. D. in Nederlandsch-Indië, voorloopig voor Java en in samenwerking met de Postspaarbank, zeer wel finantieel uitvoerbaar en in het belang der Europeesche en andere bevolkingsgroepen acht.

Aangezien echter de mij ter beschikking gestelde gegevens allerminst volledig genoemd kunnen worden en vooral de grootbanken door een m.i. ongemotiveerde geheimzinnigheid, een kennisname van het bestaande giroverkeer vrijwel onmogelijk maken, zal een grondig onderzoek door een ter zake kundige Regeeringscommissie noodzakelijk zijn, alvorens tot het trekken van betrouwbare conclusies kan worden overgegaan.

Een dergelijke commissie zal zich niet alleen tot alle in mijn verhandeling genoemde instellingen hebben te wenden, doch tevens de meening dienen te vragen van de Kamers van Koophandel, Middenstandsvereenigingen, Handelsvereenigingen, etc., etc.

Wat verder de momenteel minder gunstige tijdsomstandigheden betreft, moge er op gewezen worden, dat bij een eventueele invoering ook maatschappelijke en economische belangen zijn gemoeid, welke integendeel door de vergemakkelijking en intensiveering van het betalingsverkeer, een gunstigen invloed op de opleving van den handel zullen kunnen hebben, terwijl met een oordeelkundige en voorzichtige politiek bij de oprichting van den dienst geen of althans onbelangrijke offers gevraagd zullen behoeven te worden.

Weltevreden, September 1931.

De Organisatie van het Boschwezen in Nederlandsch-Indië.

door

Z. van Doorn.

Inleiding.

De aanleiding tot de behandeling van dit onderwerp is voor mij gelegen in een persoonlijk bezoek aan enkele staatsboschdiensten in Europa, waarbij ik uit den aard der zaak ook met de organisatie dier diensten in aanraking kwam en verder in het onbevredigende van onze huidige organisatie.

Deze laatste dateert van 1 Januari 1929, is dus nog zeer jong, reden, waarom men geneigd is daarin de lichtzijden te zien en de tekortkomingen met groot geduld op de rekening te schrijven aan de jeugd van de nieuwe organisatie.

Het is echter ook denkbaar, dat zij groote principieele fouten heeft, die ons hoe langer hoe meer op het verkeerde spoor zouden brengen, naar mate de goede invloed van de oude traditie vermindert.

Hoe eerder men in dit geval de principieele fouten in de organisatie wegneemt, des te beter; hoe langer men wacht, des te moeilijker.

Met de organisatie wordt in dit artikel meestal bedoeld: de personeelsorganisatie.

De bestaande organisatie van 1929 en enkele harer fouten.

Tot aan het jaar 1929 stond de Dienst van het Boschwezen als geheel onder den Hoofdinspecteur, die enkele speciale afdeelingen tot zijn beschikking had, n.l. het *Boschproefstation*, de *Boschinrichting* en de Afdeeling *Handel* in wording, terwijl als onderdeel van de Inrichting de Afdeeling *Boschontsluiting* was ontstaan, die later de Technische Dienst zou worden. Verder had

de Hoofdinspecteur op zijn kantoor een afdeeling voor *administratie,* een voor *boschtechnische zaken* en een begin van een afdeeling voor *statistiek.*

Voor de beheersvoering was het boschareaal verdeeld in zes locale inspecties.

Als uitvloeisel van de voorstellen van den toenmaligen Directeur van Landbouw, Dr. A. A. L. RUTGERS werd met ingang van 1929 een geheel nieuwe organisatie ingevoerd. De boschdienst werd verdeeld in drie dienstvakken, n.l. het *Djatibedrijf,* dat afzonderlijk werd georganiseerd door den heer H. J. VAN HASSELT, de *Wildhoutbosschen van Java* en de *bosschen van de Buitengewesten.*

In positie gelijkwaardig aan deze drie werden twee der speciale diensten n.l. het Boschproefstation en de Boschinrichting, terwijl het kantoor van den Hoofdinspecteur nagenoeg ongewijzigd bleef. Twee ander speciale diensten, n.l. Handel en Technische Dienst werden onder een der dienstvakken geplaatst, n.l. het Djatibedrijf, terwijl de nieuw gevormde administratieve afdeeling van het Djatibedrijf ook de bestaande statistiek-afdeeling opnam.

De inspecties werden rechtstreeks onder de dienstvakken gesteld.

Bovendien werden zoowel de dienstvakken als de speciale afdeelingen en inspecties (behalve die voor Wildhout Java) samengetrokken te Buitenzorg.

De voornaamste fouten in deze organisatie zijn:

ten eerste: de *concentratie van de geheele leiding* in één punt van den archipel; bij een zoodanige verspreiding als het boschgebied heeft, bij een zoodanig verschil in gesteldheid van klimaat, grond en bosch, bij de groote verschillen in volksgewoonten en economische ontwikkeling, is een territoriale decentralisatie ongetwijfeld een eerste eisch, waarbij echter de vele gelijksoortige en gemeenschappelijke belangen van het boschbeheer verzorgd moeten worden door een krachtige centrale dienstleiding;

ten tweede: de in wezen *collegiale* samenwerking van de *dienstleiding,* n.l. de hoofdinspecteur met zijn dienstvakhoofden van het Djatibedrijf, dienst Wildhout Java, dienst Buitengewesten, waartoe in dit verband ook te rekenen het Boschproefstation en de Boschinrichting.

Dit college, wij noemen het onze *big six,* behandelt de meer algemeene zaken van den Dienst gezamenlijk, terwijl een andere

groep van belangrijke zaken door den hoofdinspecteur samen met het betrokken dienstvakhoofd wordt behandeld.

Wel is waar is het Dienstvakhoofd verantwoordelijk voor zijn dienstvak en is de Hoofdinspecteur verantwoordelijk voor alles, maar gevolg van den bovenomschreven gang van zaken is, dat noch de een, noch de ander zich werkelijk volkomen verantwoorlijk voelt;

ten derde: de *onvoldoende delegatie* naar beneden van de taak der dienstvakhoofden; dit is een secundair verschijnsel, primair is de onder ten tweede genoemde concentratie van de dienstleiding bij den hoofdinspecteur en de dienstvakhoofden samen. Deze vormen gesteund door een aantal hulpkrachten, de dienstleiding, met daaronder niets dan de afzonderlijke beheerseenheden.

Alle zaken, ook de meest onbenullige, die door de boschbeheerders worden voorgebracht, bereiken het kantoor van het dienstvakhoofd; tusschen dienstleiding eenerzijds en beheerseenheden anderzijds staat geen enkel orgaan, dat de minder belangrijke zaken opvangt;

ten vierde: de *inconsequente* toepassing der *specialisatie.* Speciale diensten zijn noodig, dat heeft men, zij het schoorvoetend, erkend. Twee daarvan, n.l. het Boschproefstation en de Boschinrichting zijn rechtstreeks onder den Hoofdinspecteur geplaatst en kunnen diensvolgens voor het boschgebied van geheel Indië werken. Twee andere, Handel en Technische Dienst (incl. Boschontsluiting) zijn onder het Djatibedrijf geplaatst en werken practisch alleen hiervoor.

De andere dienstvakken hebben natuurlijk de hulp van deze beide ook noodig, zij het in mindere mate; zij kunnen thans over die diensten niet beschikken en trachten het zooveel mogelijk zonder te stellen, tot schade van de zaak.

De administratie en de statistiek worden door ieder der dienstvakken verzorgd, zonder organisch verband met administratie en statistiek ten hoofdkantore;

ten vijfde: de *hoofdinspecteur* is *onvoldoende op de hoogte* van de zaken. Zijn voorlichters zijn de dienstvakhoofden plus de hoofden van Boschproefstation en Boschinrichting. Met de andere speciale diensten als Handel, Technische Dienst, Administratie

Djatibedrijf komt hij niet direct in aanraking. Van belangrijke meeningsverschillen tusschen de dienstvakhoofden, hun speciale diensten en hun inspecteurs, blijft hij onkundig; deze laatste voelen hun inzicht onvoldoende tot zijn recht gekomen;

ten zesde: de *onvoldoend zelfstandige positie* van den *Boschdienst* als geheel tegenover de regeering is gebleven.

Er zal zeker een tijd komen, dat deze dienst meer zelfstandig zal worden, waardoor een beter contact met de andere departementen en met de regeeringsorganen zal ontstaan, met als gevolg een betere en juistere bepaling van de te volgen politiek, en wederzijds een beter begrip.

Voor dit contact zorgt nu het departement van Landbouw, met het gevolg, dat de Dienstleiding van het Boschwezen inzake de politieke lijnen en verhoudingen wat vreemd en eenzelvig blijft, terwijl een niet-deskundige Directeur moeilijk de inzichten van het Boschwezen recht kan laten wedervaren of ook het streven van zulk een groote, krachtige dienst kan leiden of beheerschen.

Het Boschwezen is als een volwassen jongeman, dien de vader nog altijd in de korte broek laat loopen.

Daarom, al blijft voorloopig de algemeene verhouding tegenover het Departement van Landbouw ongewijzigd, daarbinnen behoort het Boschwezen een zoo groot mogelijke vrijheid te verkrijgen, zoowel in formeele als in essentieele aangelegenheden; onder meer behoort de hoofdinspecteur persoonlijk in den volksraad als regeeringsgemachtigde op te treden. In de toekomst valt zeer zeker de vorming van een Departement van Bosch- en Domeinbeheer te overwegen, dat ook de gouvernementslandbouwbedrijven en de bewaking der erfpachten zou omvatten.

Hierboven zijn de hoofdfouten in onze toporganisatie genoemd; we zouden ook enkele fouten in de organisatie der dienstvakken kunnen aanwijzen, deze zullen echter later ter sprake komen.

Alvorens hierop verder in te gaan, lijkt het mij gewenscht al direct aan te geven, althans in groote trekken, hoe ik mij een juiste organisatie van onzen boschdienst voorstel. Voorloopig beschouwe de lezer dit alleen, als bedoeld om de gedachten te bepalen; meerdere details en bewijsmateriaal voor de juistheid, zal men in het verdere betoog vinden.

Mijn ideaal is dan een krachtige centrale boschdienst voor heel

Indië onder een hoofdinspecteur, bijgestaan door een aantal speciale diensten, als Boschinrichting, Boschproefstation, Handel, Technische Dienst, Boschwetgeving, Administratie, Statistiek, e.d. Onder dien hoofdinspecteur worde de boschdienst niet verdeeld in dienstvakken, doch territoriaal gedecentraliseerd naar een aantal (5) districten, al of niet parallel aan de nieuwe bestuursindeeling in provincies, elk onder een hoofd met uitgebreide bevoegdheden en bijgestaan door de secties der speciale diensten in zijn ressort (zie ook het schema in Bijlage No. I).

De rang van deze inspecteurs (districtshoofden) komt direct na dien van den hoofdinspecteur; die van de hoofden van speciale diensten kan hieraan gelijk zijn, maar behoeft het niet te zijn, al naar de belangrijkheid.

De beginselen eener organisatie in het bijzonder met het oog op den Boschdienst.

SHELDON [1]) geeft op bldz. 10 van zijn boek de volgende definitie „Organisation is the process of assigning duties to individuals or groups, selected for the purpose, so as to achieve specified ends effectively and economically through the coordination of all their activities".

CARLIOZ [2]) zegt op bldz. 28 van zijn boek „Organiser une entreprise, c'est la munir de tous les organes qui lui sont nécessaires pour atteindre son but".

Hierin ligt wel zeer duidelijk uitgesproken, dat de grondslag van een organisatie moet gelegen zijn in het doel van het bedrijf of van den dienst, en in de beste methoden om dat doel te bereiken. Het analyseeren en groepeeren van het werk en van de verantwoordelijkheden is een eerste eisch, rekening houden met de beschikbaarheid van geschikte personen een tweede.

Als een voornaam punt noemt SHELDON op bldz. 28:

„Responsibility must be precise, clear-cut and definite; there must be no overlapping of duties or duties which belong to nobody in particular".

Organiseeren is niet van onzen tijd alleen; reeds in den ouden tijd, zoolang de menschheid beschaving kent, zijn er groote en

1) Northcott, Sheldon. Factory Organisation.
2) Carlioz. Le gouvernement des entreprises commerciales et industrielles.

goede organisaties geweest, als b.v. leger, bestuur, e.d. Doelmatige organisatie heeft altijd behoord tot de groote problemen van de menschheid.

De beginselen van goede organisatie zijn zeer zeker altijd dezelfde geweest, gebaseerd als zij moeten zijn op de natuur van den mensch; want ten slotte beteekent organiseeren, het leiden en besturen van menschelijke krachten en kundigheden tot een bepaald doel. De toepassing echter van deze beginselen, de vormen van de organisaties, zijn zeer verschillend voor verschillende tijden en volken en voor verschillende bedrijven of diensten.

In de geschiedenis van de meeste organisaties kan men een ontwikkelingsgang waarnemen, die is terug te brengen tot een drietal hoofdmomenten, waarvan het kenmerkende onderscheid is gelegen in de groeiende beteekenis van de functioneele arbeidsverdeeling.

In het eerste stadium van menige dienst, in het bijzonder den Boschdienst, wanneer die pas als speciale dienst wordt afgesplitst uit den bestuursdienst, is er nog geen verdere arbeidsverdeeling. De houtvesters (boschbeheerders) staan onder directe leiding van hun inspecteurs, deze weer onder den hoofdinspecteur zonder dat een arbeidsverdeeling (anders dan een territoriale) bestaat. Iedere houtvester kan het werk van den ander overnemen, de hoogere instanties hebben alle vraagstukken te beslissen, zonder dat hun speciale deskundigen terzijde staan.

Dit stelsel alleen gebaseerd op een territoriale en geheel zonder functioneele arbeidsverdeeling, wordt bij voortgaande ontwikkeling van den dienst, onhoudbaar.

Er doen zich zooveel en zoo verschillende vraagstukken voor, dat de hoogste instantie begint enkele medewerkers met speciale onderdeelen te belasten, als zijn adviseurs, samen met hem vormende den staf.

Hiermee is het tweede stadium aangebroken, met een functioneele arbeidsverdeeling alleen in den staf; de adviseurs hebben geen verantwoordelijkheid, naar buiten spelen ze geen rol, het hoofd zelf beslist alles en is voor alles verantwoordelijk. De Engelschen en Amerikanen noemen dit „*staff and line system*".

Dit tweede stadium groeit echter geleidelijk uit tot het derde, dat ik het *functioneele systeem* wil noemen.

De adviseurs bepalen zich niet meer tot adviezen aan hun chef, doch worden ook uitgezonden om de lagere instanties te adviseeren; de adviezen krijgen meer kracht, groeien uit tot ontwerpen en voorschriften, die door den chef gesanctioneerd worden. Een deel van de uitvoering, althans de voorbereiding gaat tot den specialen werkkring behooren; voor het overige wordt contrôle op de uitvoering vanwege den specialen dienst langzamerhand noodig en verlangd. Met dit alles is gepaard gegaan een specialisatie ook in de lagere instanties, zoowel voor ontwerp als voor uitvoering.

Toch gaat men er zelden toe over de territoriale verdeeling van het geheel in kleinere eenheden te laten vervallen; en vooral bij ons Boschwezen met zijn enorme verspreiding van het werk over den archipel en zijn groote locale verschillen in aard en beteekenis der bosschen, blijft een gezonde decentralisatie van het grootste belang. De factor afstand en bereisbaarheid speelt daarbij een groote rol, ten gunste van de decentralisatie.

Vooral bij het Boschwezen in Ned.-Indië wil dus een voortgezette ontwikkeling der specialisatie, volstrekt niet zeggen, dat territoriale decentralisatie overbodig is geworden.

Integendeel, ik acht elke organisatie van het Boschwezen foutief, die niet gebaseerd is op decentralisatie en specialisatie beide; zij moeten, zooals nader zal worden aangetoond, elkaar aanvullen tot een harmonisch werkend geheel.

Onze organisatie moet gericht zijn op *decentralisatie*, maar tegelijk op *eenheid van leiding;* daarnaast op *specialisatie*, maar tegelijk op *harmonische samenwerking;* op *eenheid in werkwijzen*, maar tegelijk op erkenning van *locale verschillen.*

Deze verschillende richtlijnen zullen we nog aan een afzonderlijke bespreking onderwerpen.

De functioneele arbeidsverdeeling (specialisatie).

In een verhandeling over de geschiedenis van het dijkbeheer in Holland, las ik de uitspraak „De Organisatie is een functie van de techniek" en inderdaad in vele opzichten is dat juist ook voor het Boschwezen. Onder de techniek is dan te verstaan de werkwijze, zooals die door het technisch inzicht en de economische verhoudingen mogelijk en noodig is geworden.

De ontwikkeling van de techniek in dezen ruimen zin bedoeld, houdt ten nauwste verband met de arbeidsverdeeling, is hiervan zoowel gevolg als oorzaak. De primitieve vormen van de techniek en van de organisatie gaan hand in hand, de ingewikkelde vormen van thans eveneens.

Een eenigszins ontwikkelde vorm van techniek is volkomen ondenkbaar zonder arbeidsverdeeling in den zin van specialisatie.

JEAN CHEVALIER [1]) zegt hiervan: „Aux systèmes empiriques d'autrefois s'opposent les méthodes rationnelles modernes, qui tendent à instaurer dans l'entreprise une organisation fonctionnelle, repartissant le travail entre des services spécialisés dans leur tâche, correspondant aux fonctions naturelles de l'entreprise".

En OLIVER SHELDON zegt op bldz. 48 van zijn boek [2]):

„Although functionalisation has its dangers and brings difficulties of no mean order, it is the only form of organisation which is capable of meeting adequately the circumstances of modern industry".

Het zou niet noodig zijn de onvermijdelijkheid van specialisatie zoo uitvoerig aan te toonen, ware het niet, dat in het bijzonder het boschwezen zeer huiverig was en is, om haar een voldoende plaats toe te kennen.

De voordeelen van specialisatie zijn algemeen bekend; ik noem enkele:

1e betere vakkundige kennis van het werk en grootere vaardigheid in voorbereiding en uitvoering, competente en doelmatige methoden; mogelijkheid om technisch hooger staande werkwijzen toe te passen;
2e scherper bepaling van de verantwoordelijkheid;
3e onderlinge contrôle der speciale diensten;
4e doelmatiger gebruik van de onder het personeel aanwezige aanleg en capaciteiten;
5e betere kansen voor een waardevol initiatief, minder gevaar van kostbaar geliefhebber.

JEAN CHEVALIER zegt dan ook met eenige Fransche overdrijving: „Plus de gens qui, devant s'occuper de tout sans avoir de rôle „bien défini, peuvent ne s'occuper de rien, quand cela leur plaît.

1) Jean Chevalier. La technique de l'organisation des entreprises, blz. 29.
2) Northcott and Sheldon. Factory Organisation.

„Plus de gens non plus qui ont trop d'attributions diverses pour „remplir leur tâche avec compétence. L'initiative de chaque „chef est entière, mais aussi l'est sa responsabilité. Le chef „n'agit pas seulement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés „par l'autorité supérieure, mais aussi d'après l'autorité personnelle „que lui donnent ses compétences. Sa tâche ne consiste pas ex- „clusivement à ordonner, à transmettre des ordres, mais surtout „à coordonner les efforts de ses collaborateurs.

„Au lieu d'être distribué au hasard entre les divers services, „le travail est reparti de la manière la plus rationnelle possible, „celle qui exige le moins de personnel et de frais et qui permet „l'exécution la plus rapide et la plus sûre. L'émulation entre les „collaborateurs se substitue à la rivalité entre les services; la „spécialisation rend les compétitions impossibles. L'organisation „fonctionnelle consiste à mettre de l'ordre dans la maison.

„En délimitant nettement les attributions de chacun, elle intro- „duit dans l'entreprise le contrôle automatique des services les „uns par les autres. L'organisme qui a des pouvoirs multiples „peut aisément masquer ses fautes plutôt que de les signaler et „de les réparer, tandis qu'avec la division du travail trop de „connivences seraient nécessaires pour cela.

„Elle s'emploie à tirer le meilleur parti de tous les moyens dont „dispose l'entreprise".

Een functioneele organisatie is van een hoogere orde, dan een niet of weinig gespecialiseerde. Zij onderstelt een zekere intensiteit in een bedrijf en is dan in staat het hoogste effect te bereiken, maar aan den anderen kant is zij gevoelig voor fouten in de toepassing.

Haar gevaren en nadeelen zijn o.m. de volgende:

1e zij stelt hoogere eischen aan het personeel van alle rangen, doch vooral aan de leiding, die allereerst te zorgen heeft voor een harmonische doelbewuste samenwerking van de speciale organen;
2e de onderlinge samenwerking kan te wenschen overlaten;
3e een of meer der speciale organen kunnen onvoldoende belast zijn, wat verlies veroorzaakt;
4e zij is ingewikkelder en wekt daarom dikwijls critiek en verzet;

5e het aantal hoofden, dat over de speciale vraagstukken denkt, vermindert en daarmee de algemeene belangstelling.

Wij moeten deze gevaren zooveel mogelijk ontgaan en desnoods accepteeren, want specialisatie is onvermijdelijk. Het verlangen naar een „eenvoudige" organisatie is iets dergelijks als het terugroepen van den goeden ouden tijd en heeft hetzelfde effect.

De beschikbaarheid van personeel in verband met de organisatie.

De personeelsorganisatie van een dienst of bedrijf houdt in de werkverdeeling, zoowel in functioneelen als in territorialen zin, en de verdeeling der verantwoordelijkheden. Zij vormt aldus een onmisbaar en onschatbaar hulpmiddel voor het volbrengen van de gestelde taak.

Doch slechts een *hulpmiddel*, een geraamte, dat leven moet krijgen van de personen, die een plaats in de organisatie zullen hebben en van den chef, die als een meester zijn instrument moet kunnen hanteeren.

Zelfs is het een feit, dat soms bijzondere bekwaamheid van een chef een gebrekkige organisatie bevredigend kan laten werken en dat een onbekwaam chef van een goede organisatie geen partij weet te trekken en haar in korten tijd kan vernielen.

Een personeelsorganisatie bestaat niet uit willooze voorwerpen, doch uit menschen, ieder met menschelijke krachten, neigingen en zwakheden, die de goede werking en samenwerking kunnen verstoren.

Uit den aard der zaak, dient men voor het organiseeren van een dienst of bedrijf rekening te houden met de mogelijkheid om over het gewenschte personeel te kunnen beschikken. Toch is dit niet het voornaamste. SHELDON zegt hiervan op bldz. 11: „Skill in organizing consists largely in fitting jobs and men suitably together, but the original startingpoint in planning a sound organization is the analysis and distribution of the work. Any modification of the proper division of the work, to suit the particular capabilities of an individual, may be desirable, but it is, and must be recognized as, a departure from the ideal, and, moreover, a departure which can at best only function satis-

factorily for a temporary work". En op bldz. 16: „The organization which is modelled to suit the capacities and peculiarities of particular individuals may succeed for a time. It is, however, like the seed which fell on thorny ground; it can only flourish whilst the temporary conditions, for which it was designed, continue to exist. With every change in personnel, the organization must be changed, and the results can only be confusion leading to unsatisfactory working. However specious may be the appearance of an organization designed to suit individuals at any particular time, its foundation cannot but be shifting sand".

Is de voorzieningsmogelijkheid met geschikt personeel van groot belang, nog grooter beteekenis heeft de bekwaamheid van den leider. Van dezen hangt de goede werking van de organisatie af, maar voor dezen ook is een goede organisatie een kostelijk instrument, dat hem schier onbeperkte mogelijkheden biedt.

Zijn groote zorg moet zijn dit instrument in goede conditie te houden, het te bewaken, elke aantasting en verwarring van verantwoordelijkheden te verhoeden, de taken juist te verdeelen, de organisatie naar omstandigheden uit te bouwen, de teugels aan te trekken, waar het noodig is, te vieren waar het kan.

Hij moet verder voor elk van zijn organen de algemeene politiek van den dienst, het doel en de middelen daartoe, interpreteeren. Het te kort schieten hierin belemmert in hooge mate het goede effect van een organisatie. Het gaat niet aan, dat telkens weer twijfel ontstaat omtrent de te volgen richtlijnen of de juistheid daarvan. De dienstleiding moet die bepalen en haar personeel overtuigen van de juistheid ervan.

Dit sluit in, dat de leiding voor elke belangrijke daad of opdracht, zorgvuldig de gevolgen overweegt. SHELDON omschrijft dit op bldz. 27 als „the immensely difficult task of „sitting and thinking". Modern business suffers exceedingly from the lack of such thought. For some men, deliberate and constructive thinking is an intolerably burdensome pastime. Many are men of valour and action, brimming with energy and eagerness to see results. Some men, frankly, cannot think; some are too impatient; some too lethargic, some too full of affairs. Some think they think, and some think all the time, while some think differently every time they broach the hazardous task. Yet dauntless, dispassionate,

scientific thinking by business leaders is acknowledged to be an imperative need of every modern business—the thinking which evolves plans of action and forecasts results from causes. Such thinking must, of course, be alive to realities and must ultimately conduce to that other great attribute which belongs to those who lead decision. It is, however, a habit which is sorely neglected. It is often relegated to the last few moments before a decision has to be taken".

Inderdaad, zoo is het. Een leider moet zich weten te beperken tot het werkelijk belangrijke en niet zijn tijd verbeuzelen met allerlei nietigheden.

Een andere, niet minder belangrijke taak van den leider, waarvan het behoud en het effect van een organisatie afhangen, is de coördinatie, het voeren van alle organen en alle personen tot harmonische samenwerking, en aldus tot een maximale totaalprestatie. Deze samenwerking kan door verschillende methoden bevorderd worden, maar eischt altijd de bijzondere zorg van de leiding.

Er is een spreekwoord, dat zegt: „Met onwillige honden is het slecht hazen vangen".

De leider moet er voortdurend op uit zijn onder zijn personeel de juiste sfeer van welwillende medewerking en samenwerking te kweeken en te bewaren, tegelijk ruimte latend voor initiatief en critiek. Hiervoor is behalve kunde en methodisch werken ook veel menschenkennis en tact noodig.

Een goede organisatie is als een temperamentvol paard: een goed ruiter kan er wonderen mee doen, maar een slecht ruiter brengt er niets van terecht, ondanks de goede eigenschappen van zijn ros.

Deze karakteristiek van den leider is m.m. van toepassing op elke rang in de organisatie, omdat vrijwel iedereen, op welke plaats hij ook staat, *ook* leidend werk heeft te doen.

Het stafpersoneel.

We hebben reeds eerder betoogd, dat een staf van niet-verantwoordelijke adviseurs, die den dienstchef ter zijde staan tot het verleden behoort. De hoofden van speciale diensten, die

daarvoor in de plaats gekomen zijn, hebben een bepaalde verantwoordelijkheid en dus ook een daaraan evenredige zelfstandigheid. Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid zijn immers de twee zijden van dezelfde medaille.

Toch is het denkbaar, dat de hoofdinspecteur nog een kleine staf naast zich heeft van menschen, die geen essentieel deel van de organisatie uitmaken, b.v. een juridisch adviseur, iemand voor een zeer speciaal onderzoek e.d.

In zekeren zin is ook het Boschproefstation te beschouwen als zulk een staforgaan, als een speciale dienst met alleen adviseerende bevoegdheid en zonder verantwoordelijkheid voor de toepassing dier adviezen op het beheer.

Zooals ik reeds eerder zeide, heeft werkelijke specialisatie bij het Boschwezen moeilijk ingang gevonden en staat zij nog altijd slecht aangeschreven. Uit de praeadviezen en verslagen in „Tectona" 1925 over de organisatie, blijkt dat sommigen aan de speciale diensten alleen adviseerende bevoegdheid willen geven, zoo LUGT op bldz. 1127.

Ook J. H. BECKING wilde hetzelfde (bldz. 1103 en 1106) o.m., waar hij een scherpe scheiding maakte tusschen ontwerp en uitvoering. Dit is het „staff and line system" binnen de beheerseenheid, n.l. ontwerp door den staf (beheerder en toegevoegde houtvester), uitvoering door het lagere beheerspersoneel.

De functioneele organisatie heeft geen principieel bezwaar tegen ontwerp en uitvoering door dezelfde persoon. Wel zal het om redenen van doelmatigheid dikwijls voorkomen, dat de uitvoering door ander personeel geschiedt. Ook is het een feit, dat ontwerp hoogere eischen stelt dan uitvoering, zoodat soms het ontwerpen door den specialen dienst zal geschieden, het uitvoeren nog door den gewonen beheersdienst.

De harmonische samenwerking tusschen de speciale afdeelingen onderling en met den beheersdienst; verschillende coördinatie-centra.

Zooals ik reeds eerder betoogde moet aan het tot stand brengen en handhaven hiervan de bijzondere zorg van de leiding gewijd zijn. Het is een van de grootste problemen in een moderne ge-

specialiseerde organisatie. SHELDON zegt op bldz. 43 en 44: „It is, therefore, imperative that the head of the organization should aim to bind all the functions together and enable them, in a body, to strive unitedly towards the one common end. At various points in an organization there must be centres of coördination, strategically located to provide the maximum of efficient inter working with the minimum of interference in the flow of work".

Inderdaad, zoo moet het ook zijn in de organisatie van het Boschwezen, zooals ik die voorsta.

De decentralisatie naar districten (inspecties) en beheerseenheden en de tewerkstelling daarbij van het personeel der speciale afdeelingen, dwingt al tot samenwerking en overigens is het de bijzondere taak van den hoofdinspecteur, den inspecteur en den beheerder, om het werk van de verschillende speciale diensten en alle van boven ontvangen adviezen en voorschriften op speciaal gebied, voor hun ressort te vereenigen tot een harmonisch geheel.

Daarom temeer is een éénhoofdige leiding noodig, omdat er één moet zijn, die voor de geheele organisatie, de te voeren politiek interpreteert.

De territoriale arbeidsverdeeling (decentralisatie).

FAYOL [1]) zegt hierover: „Comme la division du travail, la centralisation est un fait d'ordre naturel. La centralisation n'est pas un système d'administration bon on mauvais en soi, pouvant être adapté ou abandonné au gré des dirigeants ou des circonstances, elle existe toujours plus on moins.

La question de centralisation on de décentralisation est une simple question de mesure. Il s'agit de trouver la limite favorable à l' entreprise".

Het Boschwezen heeft een zekere decentralisatie in het bestaan van beheerseenheden, houtvesterijen, boschdistricten of dienstkringen genaamd, aan de noodzakelijkheid waaraan niemand zal twijfelen.

De vraag is nu of tusschen deze beheerseenheden en de centrale dienstleiding een tusscheninstantie noodig is, die territoriaal ge-

1) H. Fayol. Administration industrielle et générale.

orienteerd is en die in het bijzonder de dagelijksche dienst en de locale belangen verzorgt, doch tegelijk de centrale leiding vertegenwoordigt en de eenheid bewaakt.

Tot de wenschelijkheid van die tusscheninstantie zou men al direct kunnen besluiten op grond van de territoriale verspreiding der bosschen, de locale verschillen en de locale belangen, die bijzondere aandacht verlangen. Zij zou verder kunnen blijken uit de onmacht om vanuit één punt een doelmatige leiding uit te oefenen, alle zaken, ook de locale, te beheerschen, een vlotte afdoening van zaken te verzekeren en de verstijvende invloed van de administratie te voorkomen.

Men houde hierbij wel in het oog, dat het Boschwezen in Ned.-Indië nooit een *wezenlijke* decentralisatie in dezen zin heeft gekend. De vroegere beheersinspecteurs hadden zeer weinig bevoegdheden en waren in hoofdzaak niet meer dan adviseurs van de dienstleiding. Ze kregen geen beschikking over het personeel der speciale diensten binnen hun ressort en konden daardoor het gezag niet in de hand krijgen. Ongetwijfeld had het stelsel der inspecties *kunnen* uitgroeien tot een werkelijke decentralisatie, maar op het beslissende oogenblik heeft het denkbeeld van de centrale organisatie van het Djatibedrijf vasten voet gekregen.

In vroeger tijden, toen de bosschen in de Buitengewesten zeer aandacht kregen en het beheer op Java nog zeer extensief was, was het ontbreken van een instantie tusschen de beheerseenheden en het hoofdkantoor geen bezwaar. Thans is dat anders geworden.

Overigens gelden dezelfde redenen, die geleid hebben tot een decentralisatie van het Bestuur naar de Provincies, ook voor een decentralisatie van onzen dienst.

Alvorens verder in te gaan op den vorm die de decentralisatie, en daarmee de organisatie moet aannemen, nog enkele hoofdmomenten.

De éénhoofdige dienstleiding en de dienstvakken.

De ervaring heeft geleerd, ook in Indië dat meerhoofdige leiding en daarmee gezamenlijke verantwoordelijkheid, verkeerd is.

„Collective responsibility is merely a convenient fiction" zegt ELLIS BARKER [1]).

Scherp omlijnde verantwoordelijkheid is een eerste eisch voor de goede werking van een organisatie. Dit geldt voor alle functies, dus zeker ook voor de leiding.

Trouwens alleen zwakke leiders zonder vaste overtuiging zullen de gedeelde verantwoordelijkheid een zekere steun achten. Krachtige figuren vreezen niet voor verantwoordelijkheid; zij hebben den moed en den lust die geheel en alleen op zich te nemen.

We hebben reeds besproken, dat in onze tegenwoordige toporganisatie de gezamenlijke verantwoordelijkheid is ingevoerd, weliswaar niet in naam, maar wel in werkelijkheid.

Vroeger heeft het Boschwezen deze in wezen meerhoofdige leiding nooit gekend en wij moeten daarvan ten spoedigste weer vrijkomen. Zooals wij nader zullen zien is de weg daartoe: vervanging der dienstvakken door een territoriale decentralisatie van de dienstleiding.

De geschiedenis van onze dienstorganisatie en de eischen voor de toekomst.

Zooals vrijwel elke organisatie toont ook de onze een ontwikkeling naar het functioneele systeem. De noodzaak van specialisatie is in de praktijk erkend, zij het in onvoldoende mate. De evenzeer noodzakelijke decentralisatie is totaal miskend. In den regel heeft men onder decentraliseeren verstaan het geven van meerdere bevoegdheden aan de beheerseenheden, waartoe het echter nooit kwam; ook heeft men met decentralisatie wel bedoeld een delegatie van bevoegdheden binnen hetzelfde bureau.

Zoodoende heeft men gepleit voor decentralisatie zonder nochtans te willen, wat ik er onder versta: het scheppen van een territoriale tusscheninstantie, de inspectie, met uitgebreide bevoegdheden.

De leus „specialiseeren en decentraliseeren" is sinds twintig jaar bij elke behandeling van deze zaken het wachtwoord geweest, zonder dat nochtans deze beide voorname eischen voor een goede organisatie werkelijke erkenning vonden.

1) Ellis Barker. The rise and decline of the Netherlands.

In den aanvang bestond de dienst uit enkele houtvesters, die als boschtechnisch adviseur aan de bestuursambtenaren (Residenten) waren toegevoegd en een inspecteur als adviseur van den Directeur van Binnenlandsch Bestuur. Geleidelijk ontwikkelde zich deze adviseerende werkkring tot meerdere zelfstandigheid, het meest voor het djatiboschgebied en in mindere mate voor de Wildhoutbosschen op Java, terwijl in de Buitengewesten zich pas sinds 1910 een boschdienst begon te ontwikkelen, die tot dusver het adviseerende karakter bleef behouden, in overeenstemming met de minder intensieve beheerstoestanden aldaar.

Met de afscheiding der djatihoutvesterijen, waarvan de beheerder niet meer aan den Resident, maar rechtstreeks aan den Dienstchef ondergeschikt was, werd een belangrijke schrede gezet naar de zelfstandigheid van een centrale boschdienst.

Specialisatie.

Tegelijk was door de instelling van de Boschopname en de Boschinrichting een begin gemaakt met de verdere specialisatie van den Dienst, zooals Dr. H. TEN OEVER in zijn praeadvies over de Reorganisatie van het Boschwezen (Tectona 1920) laat zien. De Boschinrichting, die eerst ook onderzoekwerk moest doen, heeft verder den stoot gegeven tot de instelling van het Boschproefstation 1913.

Ook inzake de boschexploitatie, in het bijzonder de boschontsluiting, deed de Inrichting pionierswerk, wat in 1922 leidde tot een nieuwe speciale dienst, de Boschontsluiting, die tot 1929 een onderdeel van de Boschinrichting bleef en in dat jaar omgezet werd in den Technischen dienst van het Djatibedrijf.

Dezelfde ontwikkeling, die het Boschwezen als geheel doormaakte, n.l. van een adviseerend karakter in den beginne tot een steeds groeiende zelfstandigheid, diezelfde ontwikkeling laat weer elke speciale dienst van het Boschwezen zien. Sommige speciale diensten vertoonden echter een minder voorspoedige ontwikkeling. Zoo werd herhaaldelijk, ook weer in het bovengenoemde praeadvies van Dr. H. TEN OEVER en bij de discussies, dringend gepleit voor een speciale afdeeling statistiek. Inderdaad werd deze sindsdien ingesteld, doch zij bleef onvolgroeid tot op den huidigen dag.

En waarom dat? Misschien omdat zij zich niet voldoende liet gelden en te weinig het beheerderswerk op statistisch gebied wist te leiden; misschien omdat zij zich te veel met ander, niet-statistisch werk liet belasten.

Wel heeft in datzelfde tijdsverloop de Afdeeling Handel vasten voet weten te krijgen en zich ontwikkeld tot een belangrijke speciale dienst.

Met uitzondering van het Proefstation en de Boschinrichting waren al deze speciale diensten in het bijzonder gericht op het Djatiboschbeheer. Het overige boschgebied van Indië is daarbij tekort gekomen.

Zoo werd op het hooger genoemde houtvesters congres eveneens gepleit voor een afdeeling Bergbebossching, zonder dat deze tot stand is gekomen.

Een andere afdeeling, die er m.i. al sinds jaren had moeten zijn en wel in het bijzonder voor den boschdienst der Buitengewesten, is die voor de Boschwetgeving, die zich zou moeten bezighouden met alle wettelijke en andere regelingen tusschen eenerzijds het bosch, den boschgrond en den boschdienst, anderzijds het bestuur, de bevolking en anderen. Deze afdeeling zou zich niet tot bureauwerk mogen bepalen, anders zou zij het lot van de statistiek-afdeeling gaan deelen; zij zou aanraking moeten zoeken met de levende praktijk en met de belanghebbende aan de andere zijde.

Een dergelijke afdeeling zou onze positie, vooral op de Buitengewesten, heel wat sterker en zuiverder hebben gemaakt.

Al is dus het principe der specialisatie in het algemeen niet uit het oog verloren, het heeft niet gekregen, wat het moest hebben. En door de instelling der dienstvakken in 1929 is de gezonde verdere ontwikkeling bemoeilijkt, omdat de speciale afdeelingen in den regel zullen worden opgesloten binnen een dienstvak en dat terwijl het beginsel van specialisatie behoort te zijn: voor het geheel van den dienst.

Begin 1929 werd aan de reeds bestaande speciale diensten Boschinrichting en Boschproefstation, de juiste plaats aangewezen, n.l. rechtstreeks onder den Hoofdinspecteur met als veld van arbeid heel Indië. De speciale diensten echter, welke toen pas als zoodanig ingesteld worden, Handelsafdeeling en Technische dienst, werden onder het Djatibedrijf gesteld met als veld van

arbeid alleen het djatiboschgebied. Dit is natuurlijk fout en hoe eerder dat hersteld wordt, hoe beter.

De andere dienstvakken hebben geen beschikking over de speciale diensten van het djatibedrijf; toch hebben zij ze ook noodig, zij het in geringere mate. Ze gaan nu hun eigen weg, tot schade van de zaak zelf.

Ook inzake personeel, administratie, boekhouding, statistiek, wetgeving, enz. zal ieder dienstvak, geheel onnoodig, zijn eigen weg gaan en tot afwijkende regelingen komen.

Decentralisatie.

Waren de opvattingen omtrent de mate van de specialisatie en hare plaats in onze organisatie verdeeld, ten aanzien van de decentralisatie was zulks niet minder het geval.

Toch kunnen we een drietal grondslagen vaststellen, waaromtrent weinig verschil van meening heeft bestaan, n.l.:

1e de tegenstelling Java en Madoera — Buitengewesten en in mindere mate de idem Djatibosschen — Wildhoutbosschen op Java;

2e de wensch der boschbeheerders om zich zonder tusschenschakel tot het Hoofdkantoor te kunnen wenden;

3e de groote beteekenis van de locale belangen en omstandigheden, die een territoriale orientatie van de dienstleiding verlangt.

Met deze drie grondslagen, die de concrete toestanden in Nederlandsch-Indië en het historisch gegroeide inhouden, zal elke organisatie hebben te rekenen.

En inderdaad is dat ook bij de laatste organisatie erkend, altans wat de beide eerste grondslagen betreft.

Zoo deelt de vorige Directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel, Dr. A. A. L. RUTGERS bij de behandeling van zijn reorganisatie voorstel in de Volksraadszitting 1927—1928 het volgende mede:

„De vorming van een djatibedrijf met dat doel brengt dan ook „mede een delegeeren van alle bevoegdheden, de dagelijksche „leiding betreffende, op den leider van dat bedrijf. Deed men dit „niet, dan zou het resultaat van de nieuwe regeling zijn het invoe-

„gen van een nieuwe schakel, die slechts vertragend van den gang „van zaken kan werken".

De directe chef van den beheerder werd dus voortaan het dienstvakhoofd, dat practisch alle loopende zaken zou opvangen en afdoen. Door de indeeling van het Boschwezen in drie dienstvakken (Djatibedrijf, Wildhoutbosschen op Java en Bosschen der Buitengewesten) werd beoogd:

1e een betere deskundige behartiging van de speciale eischen van elk der dienstvakken;

2e een vlotte behandeling van zaken door het vermijden van een tusscheninstantie;

3e meerdere zelfstandigheid der beheerders, eveneens door het vermijden van een tusscheninstantie.

Deze bedoeling was zeer zeker te apprecieeren; de wijze van uitvoering moest onvermijdelijk de volgende bezwaren meebrengen:

te geringe invloed van den hoofdinspecteur door al te groote overdracht van diens bevoegdheden, en door het missen van alle rechtstreeksch contact met de beheerders;

onbevredigende regeling van de positie der beheersinspecteurs bij de dienstvakken, die in geen enkel opzicht een tusscheninstantie mochten vormen;

verwaarloozing van de locale sfeer.

Het eerstgenoemde bezwaar werd nog vergroot, doordat bij de uitvoering het bureau van den Hoofdinspecteur niet behoorlijk werd uitgerust voor de algemeene leiding en contrôle over de dienstvakken.

Daarentegen kreeg het Djatibedrijf speciale organen voor Handelszaken, Technische Zaken, Administratie, Boekhouding, zonder organisch verband met het Bureau van den Hoofdinspecteur of van de andere dienstvakken.

Een andere uitwerking van zijn gedachte met in acht nemen van de derde grondslag, die ik noemde, zou Dr. Rutgers hebben kunnen leiden tot een vorm, die m.i. beter zou hebben voldaan, n.l. in dezen zin:

1e doelmatige versterking van het Hoofdkantoor van het Boschwezen met de hoofden der speciale diensten, waarvan v.z.n. secties bij elk der dienstvakken worden geplaatst;

2e een juistere arbeidsverdeeling, n.l.: de politieke en andere

voorname richtlijnen bij den hoofdinspecteur, de dagelijksche zaken en in het algemeen de uitvoering van de gegeven taak bij het dienstvak;

3e een meer territoriale vestiging der dienstvakken, n.l.: het Djatibedrijf in Semarang met als ressort het overgroote deel der djatibosschen van Midden- en Oost-Java; de Wildhoutbosschen van Java in Bandoeng met als ressort alle wildhoutbosschen van Java behalve enkele in Midden- en Oost-Java, en verdere enkele djatieenheden in Oost- en West-Java.

Dit zou de organisatie, die ik voorsta, al nabijgekomen zijn, hoewel ik de territoriale indeeling consequenter wil toepassen door een verdeeling van Java in drieën, n.l.: West-, Midden- en Oost-Java (eventueel met de kleine Soenda-eilanden), waarbij Midden-Java weer omvat het overgroote deel der djatibosschen van Midden- en Oost-Java, zoodat de bijzondere aard dier bosschen tot zijn recht kan komen.

Het begrip decentralisatie is, zooals ik reeds opmerkte, dikwijls misbruikt, althans in een andere beteekenis gebruikt als ik doe. Zoo duidt Dr. RUTGERS zijn schepping van dienstvakhoofden wel aan als een decentralisatie, terwijl zij alleen inhoudt een overdracht van bevoegdheden binnen de centrale leiding, dus in den grond juist een centralisatie.

Ik versta onder decentralisatie steeds de *territoriale* arbeidsverdeeling, en in het bijzonder het scheppen van een territoriale tusscheninstantie met groote bevoegdheden, waaraan ik liefst den naam „district" zou geven.

Tot ultimo 1928 hadden we territoriale inspecties buiten hun bevoegdheden waren weinige, in hoofdzaak waren zij de adviseurs van de dienstleiding gebleven. Herhaaldelijk is de taak der inspecteurs ter sprake gekomen, is de vraag gesteld: moeten ze dirigeerende bevoegdheden hebben? En dikwijls is daarop geantwoord: „neen" [1]), omdat men de beheerders in direct contact met de dienstleiding wenschte te laten.

Het feit, dat men den inspecteur dirigeerende bevoegdheden heeft onthouden, heeft hem belet zijn positie te ontplooien. Langen

1) o.a. door S. Ritsema van Eck in Tectona 1911 bldz. 549 e.v.
C. van den Bussche in Tectona 1912 „ 424 „
A. te Wechel in Tectona 1914 „ 919 „

tijd mocht hij zelfs geen enkele opdracht geven aan een beheerder, doch slechts controleeren en rapporteeren aan zijn chef, den hoofdinspecteur.

Geheel in deze lijn ligt, dat hij over de speciale diensten geen gezag had: Inrichting, Boschontsluiting, Handel stonden rechtstreeks onder den Hoofdinspecteur en ook hun secties of locale beambten stonden in geen enkel organisch verband met de Inspectie. Hij miste dus in alle speciale zaken de competente organen om hem bij te staan en was daardoor tot onmacht gedoemd.

Want in het hebben van dirigeerende bevoegdheden en de speciale organen om die te kunnen uitoefenen, ligt het wezen van de decentralisatie. Doch ook zij, die bij de laatste reorganisatie hebben gepleit voor de versterking der inspectie, hebben niet ingezien, dat de weg daartoe is gelegen in de toevoeging van de secties der speciale diensten aan de inspecteurs.

LUGT b.v. beseft, dat de speciale diensten buiten de inspectie staande, deze laatste verzwakken.

Instede echter van daaruit te concludeeren: „dus moeten ze tot organen van de inspectie worden", wil hij de beteekenis der speciale diensten verzwakken door ze alleen adviseerende bevoegdheid toe te kennen. Dit is een ernstige fout in zijn overigens zeer mooi betoog (Tectona 1925).

In deze zaken, en we zullen hetzelfde constateeren bij de behandeling van de organisatie binnen de beheerseenheden, ontmoeten we telkens een foutief begrip van wat „dirigeeren" is.

Men heeft zich daarbij een scherp onderscheid gedacht tusschen leiding, uitvoering en contrôle; de leiding zou dan bij den hoofdinspecteur berusten, de uitvoering bij de beheerders, de contrôle bij de inspectie. Het eerst heb ik dat onderscheid aangetroffen in een betoog van S. RITSEMA VAN ECK (Tectona 1911). In gelijken zin dachten sommigen (o.a. LUGT en J. H. BECKING) zich binnen de beheerseenheid, de leiding (incl. ontwerp) te berusten bij den boschbeheerder, de uitvoering bij de opzichters en het lagere personeel, de contrôle bij de beheerders en de opzichters. Consequenter zou zijn, en die gedachte is sommigen niet vreemd, om de leiding te geven aan den boschbeheerder, de uitvoering aan mantris en mandoers, de contrôle aan de ressortshoofden.

Aan de leiding zou dan zoo noodig speciaal personeel zijn toegevoegd voor advies. Zoo zou de hoofdinspecteur zijn speciale diensten hebben als adviseurs.

Aan de hier ontwikkelde denkbeelden lag ten grondslag het „staff and line system", dat we inderdaad nog niet lang achter den rug hebben, maar dat we voor de toekomst toch zeker welbewust hebben te verlaten.

Ook was aan die denkbeelden het specialisatie idee niet vreemd; men zag er, geheel ten onrechte, een zekere specialisatie in, leiding, uitvoering en contrôle aan verschillende organen toe te wijzen.

Deze denkbeelden zijn uit den tijd; de functioneele organisatie, die wij doelbewust moeten aanvaarden, breekt in het algemeen met niet-verantwoordelijke adviseurs, doch wil elke speciale functie een afgeronde verantwoordelijkheid toekennen.

En voor een scherpe onderscheiding tusschen dirigeeren, uitvoeren en contrôleeren is geen plaats; ieder van hoog tot laag heeft zoowel het een, als het ander te doen. Ieder heeft een werkkring zoo goed mogelijk te behartigen en dat moge nu eens tot dirigeeren, dan weer tot uitvoeren of controleeren te rekenen zijn, de onderscheiding is kunstmatig, vaag en verwarrend. Wat voor den een leiding is, zal de ander tot uitvoering rekenen of zelfs tot contrôle. Eerst als men dat onderscheid laat vallen, kan men tot een zuivere voorstelling van de gewenschte organisatie komen.

De lezer heeft uit het bovenstaande wel begrepen, dat ik voor de organisatie van ons Boschwezen, decentralisatie en specialisatie onafscheidelijk acht.

Territoriale decentralisatie geheel zonder specialisatie is niet meer denkbaar; *met* specialisatie, doch zonder organisch verband daarmee, wordt zij tot een schijn. Alleen territoriale decentralisatie van de leiding met gelijktijdige decentralisatie van de speciale secties aan de beheersinspecteurs, kan de juiste verhoudingen scheppen.

Het is den lezer wel duidelijk, dat ik aan de inspecties of districten of hoe men ze noemen wil, een groote bevoegdheid wil geven. Aan den hoofdinspecteur blijft de algemeene leiding en contrôle, waartoe de beschikking over de hoofden der speciale diensten hem in staat stelt. Hij moet de groote vraagstukken en

richtlijnen bestudeeren, nagaan of de organisatie goed werkt, de touwtjes aanhalen, waar het noodig is, laten vieren, waar het kan. Hij moet de chef zijn. De begrootingen moet hij goedkeuren, behoudens ruime vrijheid voor den inspecteur.

Een verdere omschrijving der bevoegdheden zou mij te ver voeren; daarvoor is trouwens, ook na het vaststellen van het raam der organisatie, nog veel studie noodig.

De vraag is verder: in hoeveel territoriale inspecties den Dienst te verdeelen? M.i. niet meer dan 5, n.l. 3 op Java, 2 op de Buitengewesten.

Een grooter aantal inspecties, zou de positie omlaag brengen, ten koste gaan van den staf of te duur worden. De ligging der djatibosschen maakt het ongewenscht, dat onze decentralisatie parallel loopt aan de nieuwe bestuursindeeling in provincies; voor de Buitengewesten is dat wèl gewenscht.

Wij kunnen op deze wijze ten volle rekening houden met de bovenvermelde grondslagen, namelijk met de bijzondere geaardheid en omstandigheden van de Djatibosschen van Java en de andere bosschen van Java en die der Buitengewesten, met den eisch van een territoriale orientatie van de leiding en zelfs met den wensch der boschbeheerders om rechtstreeks en alleen met hun Hoofdkantoor in aanraking te komen. Want hun hoofdkantoor is dan voortaan hun Districtskantoor, dat de volledige dagelijksche leiding heeft en practisch alle loopende zaken kan afdoen. In dien zin opgevat is het Districtskantoor voor de beheerders geen tusscheninstantie.

Een korte bespreking verlangt nog de vraag, of een bevredigende decentralisatie mogelijk is uitgaande van de bestaande verdeeling in drie dienstvakken.

In dat geval zou er een grooter aantal inspecties moeten komen, want naast de djatiinspecteurs, zouden ook wildhoutinspecteurs noodig zijn. Ze zouden alleen kunnen beschikken over de speciale diensten binnen het dienstvak. Die welke staan onder den Hoofdinspecteur direct, Inrichting en Proefstation (later misschien ook Handel en Technische Dienst), kunnen onmogelijk worden gedecentraliseerd naar de inspecties met voorbijgaan der dienstvakhoofden. Wat men ook zou doen, de positie van de inspecteurs

zou veel zwakker worden dan door mij gedacht en die van de dienstvakhoofden halfslachtig en zeer zwak.

Bij de huidige gecompliceerde constructie van de Dienstleiding met inbegrip van de Dienstvakhoofden, acht ik een gezonde decentralisatie onmogelijk. Ook om deze reden dus moet met het systeem der dienstvakken gebroken worden. Ze zijn een beletsel om te decentraliseeren, zooals ze ook een beletsel zijn om te specialiseeren.

De beheerseenheid als zelfstandig element.

Vanaf het ontstaan van een zelfstandigen boschdienst tot op den huidigen dag is de z.g. beheerseenheid, d.i. houtvesterij boschdistrict of dienstkring als het zwaartepunt van de organisatie beschouwd.

Schwappach zegt dienaangaande [1]): „Der Schwerpunkt der ganzen Organisation liegt in den eigentlichen Betriebs- oder den Verwaltungsstellen im engeren Sinn".

Opmerkelijk is, wat A. TE WECHEL [2]) in 1914 hierover zegt, in overeenstemming trouwens met de commissie uit de Vabinoi, wier verslag over de Reorganisatie van het Boschwezen, hij bespreekt: „Het zwaartepunt van onzen dienst ligt niet bij directie of „inspectie, maar bij het beheerspersoneel.

„Dat neemt niet weg, dat het leiden van den dienst een buiten-„gewone kennis en meer dan gewoon inzicht vereischt en dat in „bepaalde gevallen ook het initiatief van den leider moet uitgaan, „maar over het algemeen gaat dat initiatief van den boschbeheer-„der uit".

Sindsdien is er wel heel veel veranderd in de verhoudingen, maar toch over de groote waarde van de beheerseenheid als zelfstandig organisch element bestaat ook nu geen verschil van meening.

Wel bracht de snelle bedrijfsontwikkeling ons een beter uitgeruste dienstleiding met als gevolg een grootere invloed op het beheer, maar aan den anderen kant is in dien tijd de intensiteit van het werk en daarmee de omvang der werkzaamheden zoozeer

1) Handbuch der Forstwissenschaft. Forstverwaltung von A. Schwappach.
2) A. te Wechel. De personeelsformatie bij het Boschwezen. Tectona 1914 bldz. 919 e.v.

toegenomen, dat de beteekenis van de beheerseenheid niet is verminderd, integendeel.

Hare waarde als element van het dienstorganisme is in de eerste plaats gebaseerd op de onmiskenbare beteekenis der locale omstandigheden, overal verschillend, telkens wisselend en nooit geheel vanuit de verte te beoordeelen.

Verder is de beheerseenheid een complex van zoodanigen omvang als door één ervaren houtvester met academische opleiding en gemiddelde bekwaamheid, volkomen kan worden beheerscht, met behulp van middelbare en lagere beambten.

Het moge wat beter of wat slechter gaan, de beheerder is altijd in staat zijn eenheid te beheerschen en de van boven ontvangen opdrachten uit te voeren, hoe wisselend en willekeurig die opdrachten (speciaal op administratief gebied) ook soms zijn.

Evenzoo als het Hoofd van den Dienst, en het Hoofd van het District, heeft ook de Beheerder van een eenheid, als voornaamste taak al het werk ten behoeve van zijn gebied voortdurend te organiseeren tot een harmonisch samengaan; hij heeft de werkkrachten zoodanig te verdeelen als tot een evenwichtige behartiging van alle belangen voert, nu hier dan daar de teugels te vieren of aan te trekken en vooral ook de van boven oplegde opdrachten en inzichten op verschillend speciaal terrein te verwerken tot een voor de eenheid meest juisten vorm, tot een voor het personeel uitvoerbare taak.

Naast de differentiatie van de werkzaamheden, met behulp van de gespecialiseerde afdeelingen, welke differentiatie in den geheelen dienst tot uiting komt, is noodig een streven, een dwang tot samenwerking, de synthese, de coördinatie.

Het in stand brengen en houden van harmonie in den dienst is de voornaamste taak van elken leider, die een element of het geheel van de organisatie onder zich heeft. Bij onzen dienst is die taak voor elk der drie trappen even belangrijk voor de beheerseenheid, het district en de dienstleiding.

Wie al te veel voorkeur toont voor een speciaal onderdeel, of wie al te zeer geneigd is zich in details te verdiepen, is als leider minder geschikt, hoe bekwaam hij voor een onderdeel ook moge zijn.

De inwendige organisatie van de beheerseenheid is tot voor

enkele jaren geheel, en nu nog grootendeels, gebaseerd geweest op decentralisatie. De eenheid was verdeeld in opzienersressorten, en deze in mantris- en boschwachtersressorten.

Alle werkzaamheden werden territoriaal verdeeld naar deze ressorten. Een zekere specialisatie vond men eerst *onder* den boschwachter, n.l. in den vorm van mandoers voor kap, cultuur, dunning, e.d. Deze waren echter niet meer dan voorwerkers en de boschwachter moest van elk hunner het werk kunnen contrôleeren en zoo noodig overnemen.

De eerste werkelijke specialisatie binnen de beheerseenheid was gelegen in de administratie en eerst in den laatsten tijd kwam men soms tot specialisatie van railbaanaanleg en -onderhoud, kap, dunning, cultuur, politie, en al eerder van stapelplaatsbeheer.

Doch specialisatie in deze mate is hooge uitzondering; voor de meeste beheerseenheden is de territoriale arbeidsverdeeling nog hoofdzaak.

En, behalve voor enkele werkzaamheden, acht ik dit volkomen juist, mede in verband met een beginsel, dat ik hier naar voren wil brengen: *specialisatie moet beginnen van boven af,* anders is zij niet gezond en leidt tot onevenwichtig geliefhebber.

Dit hebben wij gezien bij de grensregeling op Java, welke door de beheerders moest geschieden met wel eenig personeel daarvoor, doch zonder een voldoende centrale leiding. De meest verschillende inzichten kon men hierbij ontmoeten.

Hetzelfde zagen wij toen de railbaanaanleg wat meer beteekenis ging krijgen. De beheerders belastten daarmee in den regel iemand (een opziener, mantri, mandoer) die er wat meer van wist en die verder zijn weg maar moest zoeken. Weer met hetzelfde gevolg van soms zeer goed, doch meestal onevenwichtig werk en zeer willekeurig in opzet en uitvoering.

Hetzelfde zal men kunnen constateeren bij het grensregelings- en boschopnamewerk in de buitengewesten, wegens onvoldoende centrale invloed.

Zeer zeker is uit die specialisatie van beneden herhaaldelijk wat goeds voortgekomen en ook gaf zij meermalen de prikkel tot functioneele werkverdeeling in de leiding. Bevredigend kan echter een specialisatie in de beheerseenheid alleen zijn, wanneer zij beheerscht wordt door een analoge specialisatie in de dienstlei-

ding. Dan eerst zal tot den kern der dingen worden doorgedrongen, en zullen algemeene richtlijnen worden vastgesteld.

Het bovenstaande geldt vooral voor de werkzaamheden, welke eenigermate buiten het gewone beheerswerk staan: technische zaken, administratie, boschopname, e.d.

Voor de meer boschtechnische werkzaamheden kan men eerder een specialisatie toelaten, ook zonder analoge specialisatie boven. Ik bedoel hier de politie, den kap, den cultuuraanleg, de dunning, waarbij men kan aannemen, dat ze door den beheerder voldoende worden beheerscht.

Toch acht ik ook deze vorm van specialisatie in de beheerseenheden als systeem minder gewenscht om twee redenen:

ten eerste wegens de groote ressorten, waartoe zij voert;

ten tweede, omdat zij bij een behoorlijke opleiding van het middelbare en lagere personeel niet noodig is.

In Duitschland e.a. Europeesche landen is het een vaste regel, dat de boschwachters (onze opzichters) steeds zoowel politie-, kap-, cultuur, dunnings- en andere beheerswerkzaamheden leiden.

Men zal misschien opmerken, dat bij ons toch algemeen het instituut van kapmandoers, en cultuurmandoers ingang gevonden heeft. Inderdaad, maar op deze laagste trap van de ambtelijke ladder kan dat geen kwaad meer; deze mandoers vervullen de rol, die in Europa de voorwerkers hebben, dus in den grond is dit niets anders dan een arbeidsspecialisatie, die men natuurlijk niet kan missen.

Nog een ander denkbeeld dat ik hierboven reeds besprak moet ik in dit verband even aanroeren, n.l. de vraag of er een verschil moet gemaakt worden tusschen *ontwerp* en *uitvoering*.

Enkelen onder ons wilden hiervan een beginsel maken bij de interne organisatie van de beheerseenheid. De ontwerpen (gedetailleerde begrootingen) zouden gemaakt moeten worden door den beheerder of een toegevoegde houtvester, de uitvoering geschieden door gewoon of gespecialiseerd beheerspersoneel.

We zagen, dat dit denkbeeld verkeerd is. Ieder heeft in zijn werkkring, op welke trede van de ladder hij ook staat, tegelijk leidend (projecteerend), uitvoerend en controleerend werk te doen.

Op de interne organisatie van de beheerseenheid verder in te gaan, zou mij te ver voeren. Alleen één ding wil ik nog bespreken,

n.l. de noodzaak van een grondige theoretische vakopleiding voor het middelbaar personeel, onverschillig of dit in ambtelijk of in particulier verband zal worden opgenomen.

De leiding van het Djatibedrijf heeft in de afgeloopen jaren getoond weinig waarde te hechten aan een vakopleiding; het heeft voor den middelbaren rang (n.l. den rang tusschen den houtvester en het mantripersoneel) allerlei menschen aangenomen, wien deze opleiding ontbreekt. Bovendien heeft, het geen maatregelen genomen om dit voor de toekomst te voorkomen. En dat, terwijl juist in ons vak het werk en al wat daarvoor noodig is, zoo moeilijk in de praktijk te leeren is, zooveel afhangt van het inzicht en initiatief van alle rangen, en contrôle zoo moeilijk is. Juist in het boschvak is het van groot belang, dat het personeel jong de keuze heeft gedaan, voor het werk is opgeleid en daarmee is opgegroeid.

Het is absurd, dat in het Djatibedrijf, het meest intensieve dienstvak van de drie, een vakopleiding niet meer noodig zou zijn, terwijl overal ter wereld in alle diensten en bedrijven steeds betere speciale opleiding wordt verlangd.

Wij moeten hierin zien, een neerdrukken van den middelbaren rang, terwijl in een land als Indië, waar wij met het hoogere personeel (de houtvesters) spaarzaam moeten zijn, waar de praktijk onverbiddelijk noopt tot groote beheerseenheden, die middelbare rang van groote waarde zou kunnen zijn.

Ook ligt hierin de gedachte, dat het eigenlijke boschtechnische inzicht alleen verkregen kan worden door een volledige houtvestersopleiding.

Wij moeten dit alles als fout erkennen, wij moeten de groote beheerseenheden onder de koloniale omstandigheden als juist aanvaarden en begrijpen, dat het inzicht van den houtvester alleen tot zijn recht kan komen, indien gesteund door middelbare krachten, die voor het vak zijn opgeleid en daarin hun levenswerk zien.

Het hoever en hoe van de specialisatie.

De toenemende economische en sociale beteekenis van bosschen en boschproducten eischt een steeds intensievere werkwijze van onzen dienst en dit leidt onvermijdelijk tot specialisatie, omdat alleen op die wijze aan de hoogere eischen voldaan kan worden.

Het Boschwezen echter en in het bijzonder het Boschwezen in Ned.-Indië, is zoo gevarieerd, heeft zich op zoo velerlei gebied te bewegen, dat de mogelijkheid van specialisatie haast onbegrensd is. Ik noem: bodemkunde, systematiek, technologie, landmeten, weg- en waterbouw, burgerlijke bouw, locomotieven, agrarische politiek, boschwetgeving, administratie, boekhouding, personeelsregelingen, statistiek, plantenziekten, zagerijen, handel;

om niet te spreken van de meer boschtechnische onderdeelen als: verjonging, dunning, boschontsluiting, exploitatietechniek, houtteelt, houtmeetkunde, boschinrichting.

Juist wegens die groote veelzijdigheid in verband met het in algemeenen zin toch extensieve karakter en de territoriale verspreiding van het boschbedrijf, hoede men zich voor een te ver doorgevoerde specialisatie en beperke men zich tot het allernoodigste.

In de eerste plaats zijn het de bijzondere werkzaamheden, die buiten het eigenlijke boschvak staan, waarvoor specialisatie noodig wordt.

Het allerlaatst komen hiervoor in aanmerking de meer boschtechnische onderdeelen, waarvan ieder houtvester uit hoofde van zijn opleiding en zijn dagelijksch werk min of meer op de hoogte is.

Een werkzaam middel tot beperking is een grondige en voortgezette opleiding in alle onderdeelen van het beheer, zoowel voor den houtvester als voor zijn personeel. Hoe beter de theoretische en practische opleiding is, des te langer kan men specialisatie uitstellen, vooral die op boschtechnisch gebied. De andere speciale onderdeelen, buiten het eigenlijke boschvak, moet men veel eerder aanvaarden. Ik noemde ze hierboven op; bijna alle hebben hun verzorging gekregen, deels buiten onze organisatie: bodemkunde, systematiek en plantenziekten; deels bij het Boschproefstation: technologie; voor het overige als speciale dienst, behalve de agrarische politiek en de boschwetgeving, die nog op erkenning wachten.

Niet alle speciale diensten, die wij in de dienstleiding noodig achten, behoeven in de locale inspectie een sectie te hebben; meermalen zullen verschillende aanverwante functies onder één persoon vereenigd kunnen worden.

Thans komen we aan de vraag: moeten de speciale afdeelingen

worden samengesteld uit boschtechnisch personeel, of uit speciaal opgeleid personeel daarbuiten.

Voor elke speciale dienst binnen het Boschwezen moet het de bijzondere zorg zijn om het werk te richten op zoo spoedig en zoo groot mogelijk nut voor den dienst; het gevaar om af te dwalen is zeer groot. Het innige verband, dat er moet bestaan tusschen het werk van elken specialen dienst en de doelstelling van onzen boschdienst, is veelal zeer gecompliceerd. Daarom zal een niet-houtvester zeer zelden dit verband in voldoende mate kunnen begrijpen en in toepassing brengen. Veel gemakkelijker zal een houtvester zich de noodige speciale kennis eigen kunnen maken, vooral omdat een volledige deskundigheid op het vreemde gebied niet noodig is.

Trouwens we kunnen in de specialisatie nooit zoover gaan, dat we een deskundige voor alles hebben. Zoo zal b.v. bij den technischen dienst een civiel ingenieur bijna even vreemd staan tegenover locomotieven als een houtvester en tegenover zagerijen wellicht nog meer.

En dan heeft een houtvester ten minste nog het voordeel, dat hij voor geen enkel technisch onderdeel bijzondere voorkeur heeft, en is het belang van het bosch en de houtvoorziening bij alles in zijn gedachten. Hij moet voldoende van de techniek weten om deskundigen te kunnen raadplegen en hun voorstellen op de merites voor onzen dienst te kunnen beoordeelen. En mutatis mutandis is het evenzoo bij onze andere speciale diensten.

Aan den anderen kant is het voor een houtvester zeer moeilijk om van alles, wat zijn speciale werkkring raakt, op de hoogte te zijn. Daarvoor is een inspanning noodig, die men niet mag eischen, terwijl de praktijk geen tijd laat voor lange studies. Daarom moeten in een specialen dienst op den duur wel deskundigen worden opgenomen, zonder dat deze echter overwegenden invloed mogen krijgen.

Bij onze administratie en bij het Boschproefstation is het evenzoo. Wel zullen voor bepaalde werkzaamheden en onderzoekingen accountants, juristen, botanici, biologen, technologen noodig zijn, zooveel mogelijk echter neme men boschbouwkundigen en zeer zeker voor de leiding.

Men begrijpe wel, dat zelfs houtvesters bij speciale diensten

werkzaam, geregeld het verwijt moeten hooren, dat ze het uiteindelijke doel van hun werk, het werkelijke belang van het geheel, de efficiency, uit het oog verliezen. Hoeveel te meer zou dat bij niet- houtvesters het geval zijn.

Daarom, de hoofden van alle speciale diensten behooren houtvesters te zijn. Slechts bij uitzondering zal het voorkomen, dat een ingenieur bij den Technischen dienst, een jurist of accountant bij de Administratie, die met den werkkring is opgegroeid en bijzondere capaciteiten bezit, hoofd van zijn specialen dienst kan worden; en in dit geval heeft hij zijn gedachtengang tijdig moeten omschakelen en zich moeten inleven in het boschvak.

Ook voor een houtvester is het noodig, dat hij zich moeite geeft om in levend contact te blijven met de boschtechnische vraagstukken; hij moet althans enkele jaren het gewone beheerswerk gedaan hebben, liefst bij herhaling.

In het middelbare en lagere personeel kan veel meer niet-boschtechnisch personeel opgenomen worden, met een speciale opleiding.

De toepassing van de Indische bedrijvenwet op het djatiboschbeheer.

Deze kwestie is van groot belang, waar thans het djatibedrijf als een afzonderlijke eenheid is georganiseerd en ik weer terug wil naar een minder scherpe afscheiding, naar meer eenheid in de organisatie van onzen dienst.

In de directe doelstelling moge er een belangrijk verschil zijn tusschen de dienstonderdeelen, in de beheersvoering is er veel overeenkomst en het algemeene streven is hetzelfde, n.l. om met de grootst mogelijke efficiency het gestelde doel te bereiken. Daartoe is een doeltreffende boekhouding noodig, niet alleen voor het djatibedrijf, doch ook voor de andere onderdeelen.

We weten, dat onze tegenwoordige organisatie in hooge mate is beïnvloed door de (foutieve) gedachte, dat in hoofdzaak alleen één der dienstvakken, n.l. het Djatibedrijf een efficienter leiding en beheer behoefde en dat zulks bereikt kon worden door toepassing van de bedrijfsbeginselen en de bedrijvenwet op dat onderdeel, terwijl voor de rest de oude dienstvorm in hoofdzaak gehandhaafd kon blijven.

Hieraan ligt mede ten grondslag de gedachte, dat de produktie van hout moet beheerscht worden door commercieele beginselen, terwijl de voortbrenging van indirect en ideëel nut geheel anders moet beschouwd worden.

Deze gedachte dateert uit den tijd, dat de theoretische economie haar terrein nog beperkte tot de voortbrenging van *stoffelijke goederen.*

[1]) „Het begrip „produktie" echter is sedert verruimd tot de „voortbrenging van goederen en diensten. Het begrip is uitge- „breid met de onstoffelijke goederen. Daaruit volgt echter, dat „de diensten, die de gemeenschapshuishouding op zich genomen „heeft, zooals zorg voor veiligheid, handhaving van goede zeden, „rechtsorde, verkeersdiscipline, nationale zelfstandigheid, enz., „óók als productief aangemerkt moeten worden en wel als pro- „duceerende ideëele voorwaarden van menschelijke behoefte- „bevrediging. Alle takken van den gemeenschapsdienst zijn in die „beschouwing takken van productieve bedrijvigheid, evenals de „takken van gemeenschaps- en particuliere productie, die stoffe- „lijke zaken voortbrengen of in verkeersbehoeften voorzien.

„In vele gevallen is het maatschappelijke nut van de productie „meer gelegen in de beschikbaarstelling van het productiemiddel, „dan in het gebruik (voorbeelden: brandweer, politie, rechtsorde). „In die gevallen van voortbrenging van een „beschikbaarheidsnut" „zal men het gebruik niet op kosten basis kunnen laten betalen.

„Ik acht het echter voor de toepassing van maatregelen ter „verhooging van efficientie niet van belang te onderscheiden tus- „schen de productie van een beschikbaarheidsnut, en de productie, „wier diensten ten volle betaald worden. Ook het beschikbaar- „heidsnut zal moeten worden voortgebracht volgens het econo- „misch principe: het grootste nut tot de minste kosten. Men zou „dat argument zelfs in dit geval te klemmender kunnen noemen, „omdat de voortbrengingskosten niet de automatische contrôle „ondervinden van den omvang van de vraag of van de hoogte „van den prijs".

---

1) Uit „Budgetcontrôle, hare verhouding tot het budget der gemeen- schapshuishouding en hare toepasbaarheid bij gemeenschapsbedrijven en -diensten" door Drs. Abr. Mey.
Publicatie No. 52 van het Nederlandsch Instituut voor Efficiency.

Inderdaad zoo is het, ook in ons geval. Even goed als voor het djatiboschbeheer, moet ook voor het wildhoutboschbeheer de eisch gesteld worden van *het grootste nut tot de minste kosten*, welke ook de doeleinden van het beheer mogen zijn.

Trouwens ook het djatibedrijf heeft behalve voor de directe houtproductie, ook velerlei indirecte, toekomstige en ideëele belangen te behartigen. Hoogstens is de verhouding anders dan bij het wildhoutbeheer.

Een juiste boekhouding is hierbij een onmisbaar hulpmiddel. doch moet de dienares van de organisatie zijn, niet de grondslag.

We kunnen ook wijzen op het voorbeeld van Oostenrijk, waar men wel degelijk productiebosch en schermbosch met heel verschillende doelstelling onder één (commercieel) beheer heeft gebracht. Evenzoo Finland en andere landen met een moderne organisatie van het Boschwezen.

LUGT heeft in 1925 [1]) uitvoerig hetzelfde betoogd en gewezen op de mogelijkheid van een zuiver administratieve scheiding tusschen de verschillende dienstonderdeelen, zonder dat de organisatie daaraan geheel ondergeschikt gemaakt wordt. Zijn standpunt vond toen weinig bijval, zoo weinig zelfs, dat de toenmalige Directeur van Landbouw op bldz. 779 van Tectona 1926, meende, dat LUGT met zijn „verouderde opvatting" alleen stond, wat niet geheel juist was.

Men zou kunnen verdedigen, dat LUGT 's opvatting heel wat moderner was, dan die van den Directeur, en dat een organische splitsing niet bepaald noodig is om een administratieve scheiding der bedrijfsresultaten tot stand te brengen en dat voor een totaal verschillende organisatorische en administratieve opzet van de dienstonderdeelen, geen redenen is.

Indien daarom voor het djatiboschbeheer de toepassing van de Indische Bedrijvenwet noodzakelijk geacht wordt, dan kan dit door administratieve maatregelen geschieden, zonder dat een afzonderlijk Djatibedrijf behoeft te worden afgesplitst.

Of de toepassing van de Indische Bedrijvenwet wenschelijk is, blijve thans verder buiten bespreking; alleen wil ik de aandacht vestigen op een voordracht van Ir. D. DE IONGH over „de organisatie van bedrijven van algemeen nut" in de „Ingenieur" van

1) Ch. S. Lugt. De organisatie van het Boschwezen. Tectona 1925.

6 Maart 1931, en op de recente behandeling in den Volksraad van een desbetreffende motie van het voormalig hoofd der Staatsspoor- en tramwegen op Java, den heer Staargaard. Beide heeren zien voor de landsbedrijven weinig nut in de toepassing van de bedrijvenwet.

De organisatie van het Boschwezen in een drietal Europeesche landen.

Het ondervolgende hierop betrekking hebbende gedeelte werd overgenomen uit een verslag van een studiereis naar de bedoelde landen.

Finland.

Het beheer der Finsche staatsbosschen (in totaal ruim 10 miljoen ha.) is verdeeld over ongeveer 90 beheerseenheden, van verschillende grootte en verschillende intensiteit, terwijl ook grond en klimaat zeer varieeren.

De in 1921 tot stand gekomen organisatie van den geheelen Boschdienst is zoo doordacht en zoo doelmatig, dat zij een grondige behandeling waard zou zijn.

Ik moet echter voor bijzonderheden verwijzen naar een voordracht van CAJANDER in 1925 gehouden [1]) en naar een voordracht van denzelfde op het Boschbouwcongres te Rome in 1926 [2]).

De grondbeginselen van de organisatie zijn de volgende:

1 groote zelfstandigheid van den Boschdienst als geheel binnen het landsbestuur;
2 krachtige centrale dienstleiding met ver doorgevoerde specialisatie;
3 decentralisatie van de beheersinspectie en de dagelijksche leiding en toezicht, naar eenige (4) directies;
4 sterke delegatie van bevoegdheden naar de speciale afdeelingen en de directies;

1) Prof. Dr. A. K. Cajander. Die Organisation der Forstverwalttung Finnlands (in Vorträge über die Waldwirtschaft u Forstwissenschaft Finnlands).
2) Prof. Dr. A. K. Cajander. Die Richtlinien der Organisation der Finnischen Forstverwaltung (in Actes du Ier Congres international de silviculture Vol .II).

5 voor bijzondere werkzaamheden detacheering van personeel der speciale afdeeling in de directies met gedeelde ondergeschiktheid;
6 een meer commercieele boekhouding voor de houtexploitatie en vooral voor de zagerijen.

Aan het hoofd staan de Generaldirektor en de adjunct-generaldirektor, waarvan de eerste de algemeene leiding en de vertegenwoordiging naar buiten en tegenover de regeering heeft, de tweede de leiding van den geheelen internen dienst.

De afdeelingen *secretariaat, kasbeheer* en *statistiek* dienen voor het geheele boschwezen. De afdeelingen voor de particuliere en gemeentebosschen laten we buiten bespreking.

Voor de staatsbosschen zijn er verder nog 4 afdeelingen, n.l.
boschinrichting;
beheer der staatslandgoederen;
handelsafdeeling;
technische dienst;

Op het Hoofdkantoor zijn de werkzaamheden zoodanig geregeld, dat de meeste zaken door de Afdeelingen worden afgedaan; slechts enkele belangrijke zaken worden of collegiaal of door den Generaldirektor afgedaan: een sterke delegatie van bevoegdheden dus.

De Boschinrichting en de Technische Dienst hebben naar behoefte personeel geplaatst bij de locale directies. Dit speciale personeel werkt in geregeld overleg met deze directies, maar is verder ondergeschikt aan genoemde afdeelingen.

Een belangrijke positie heeft de Handelsafdeeling; zij is weer gespecialiseerd in:

een bureau voor de exploitatie (Lieferung); soms zijn in de beheerseenheden speciale houtvesters voor het exploitatie werk toegevoegd, dat in rechtstreeksch contact met die afdeeling blijft staan;

een verkoopbureau voor het ruwe hout;

een bureau voor leiding van de zagerijen en

een verkoopbureau voor de zagerij produkten.

Zoowel de boschbeheerders als de zagerijen verkoopen een deel van hun produkten zelf onder leiding van de Handelsafdeeling,

maar de groote verkoopen geschieden practisch door deze afdeeling zelf.

Opgemerkt wordt, dat het Hoofkantoor geen afdeeling heeft voor boschbouwkundige zaken (verjonging en dunning b.v.).

De reden is, dat men de boschbouwkundige omstandigheden zoozeer verschillend acht, dat men deze zaken liever decentraliseert naar de 4 districtshoofden. Uitdrukkelijk hebben deze in de eerste plaats de boschbouwkundige en locaal economische belangen te bewaken en voorts toe te zien op alles, wat het verdere beheer omvat. Boschinrichting, technische zaken, handelszaken en geldbeheer zijn dus meer gecentraliseerd dan het overige beheer, ieder weer in verschillende mate.

Het geheele karakter van de Organisatie is gebaseerd op: centralisatie van de algemeene belangen,

decentralisatie van de locale belangen.

Tsjechoslowakije.

De oude kern van den staat, bestaande uit de provincies Bohemen, Moravie en Silezië bezat slechts weinig staatsbosch.

De aangelegenheden der staatsbosschen en -domeinen werden behandeld door een speciale sectie van het Ministerie van Landbouw. Toen na den oorlog door de annexatie van Slowakije en Karpathenrusland het staatsbosch werd uitgebreid tot de tegenwoordige oppervlakte van ± 860000 ha., bleek het ontoereikende van dezen toestand. Wel is waar werd de boschbouwsectie geleid door een boschtechnicus, maar deze had te weinig gezag en te weinig hulppersoneel.

In 1921 werd hierin verbetering gebracht en werd aan het Ministerie een Generale Direktie van Boschwezen en Domeinen ingesteld, bestaande uit twee secties, een boschbouwkundige en een landbouwkundige. De staat bezit n.l. een belangrijke oppervlakte aan landgoederen, die in elke Direktie samen met het bosch worden beheerd, 't zij in eigen beheer, 't zij door verpachten.

Aan het Hoofd van de Generale Direktie staat een Directeur-Generaal van bosschen en domeinen, een boschbouwkundige.

Het bureau van den Directeur-Generaal is verdeeld in de volgende afdeelingen:

1. personeel.
2. boschzaken: inspectie, handel en industrie, boscheconomie.
3. jacht en visscherij.
4. landbouw.
5. boschinrichting.
6. technische zaken: boschontsluiting, e.d.
7. juridische zaken.
8. administratie en comptabiliteit.

Deze afdeelingen zijn echter niet zoodanig bezet, dat daarvan een krachtige centrale leiding kan uitgaan. Wel houdt zij toezicht, oefent zij contrôle uit en heeft zij de belangrijke zaken in laatste instantie te beslissen, maar een groot deel van het gezag berust bij de plaatselijke Directies. De Generaal-Directie is meer orgaan van het Ministerie, dan een krachtige zelfstandige eenheid, die positieve leiding geeft aan het beheer der bosschen en domeinen.

Het beheer der staatsbosschen en -domeinen is onder den Directeur-Generaal verdeeld in 14 locale Directies, elk onder een Directeur, die een groote mate van gezag heeft voor zijn Directie. Ten deele is dit wel aan historische oorzaken toe te schrijven: de Directies in het vroegere Hongaarsche gebied bestonden reeds lang, toen de Generale Directie werd geschapen.

Ik zal verder de interne organisatie van de Directie van Banska — Bystrica behandelen, wel een van de grootste, bestaande uit 17 houtvesterijen met gezamenlijk 90000 ha. bosch.

De Directeur is een krachtige persoonlijkheid, die de zaken keurig in orde heeft, en het beheer van zijn gebied volkomen beheerscht. Het maakt zelfs den indruk, dat we hier te doen hebben met een uitgebreid „Revierförstersystem": de houtvesters hebben niet veel zelfstandigheid, de Directeur is de eigenlijke beheerder.

Zijn bureau is belangrijk grooter en pompeuser dan het geheele hoofdkantoor van het Boschwezen te Buitenzorg.

De Directie is gespecialiseerd in de volgende afdeelingen:
secretariaat;
boekhouding en comptabiliteit;
boschinrichting;
bouwtechnische afdeeling (ontsluiting);
machinetechnische afdeeling (zagerijen);

verkoopafdeeling voor bouwhout;
idem voor brandhout en bijprodukten;
personeele zaken;
jurist voor areaalkwesties en andere zaken;
landbouwkundige voor de landgoederen, die in deze Directie weinige zijn;
verder zijn er 3 beheersinspecteurs, die behalve hun inspectieafdeeling elk een paar kleinere referaten hebben voor de geheele Directie, b.v. jacht, zaad- en plantmateriaal, veeweide, e.d.

Van deze afdeelingen staan de boschinrichting, de bouwtechnische afdeeling en de verkoopafdeelingen onder een houtvester evenals ook het secretariaat. Ook zijn natuurlijk de beheersinspecteurs boschtechnici.

Nog verder gaat de specialisatie: iedere zagerij (een te Stiavnicka en een te Cierny Balog) staat onder apart beheer en wel onder een houtvester, terwijl het afvoerbedrijf weer afzonderlijk wordt beheerd, eveneens door een boschtechnicus.

Het maakt den indruk, dat de organisatie van de Directie te luxueus is voor een oppervlakte van slechts 90000 ha.

Over het algemeen is men hier, evenals ook in Oostenrijk, beslist voorstander om de speciale afdeelingen, waartoe de intensiveering van het boschbedrijf voert, te laten in handen van boschbouwkundigen, die zich in de praktijk in de speciale richting ontwikkelen. Deze overtuiging trof ik algemeen aan en was ook consequent in de praktijk toegepast.

De opleiding der houtvesters in deze landen heeft zich daarop gericht en geeft behalve de boschbouwkundige vakken, een goede basis op technisch gebied; behalve boschexploitatie worden op de universiteiten te Praag, Brünn en Weenen ook speciaal technische vakken gedoceerd, als statische berekeningen, weg- en waterbouw, bouwkunde.

Zoo groot is het algemeene vertrouwen in de practische bruikbaarheid van houtvesters, dat b.v. in Oostenrijk de dienst der Wildbachverbauung geheel uit houtvesters bestaat, hoewel de Dienst als geheel niet onder het Boschwezen ressorteert, doch daarnaast staat.

Ook Prof. OPLETAL verklaarde zich een groot voorstander van specialisatie onder leiding van houtvesters. Hij zegt daarover in

het deel Forêts van de Encyclopédie Tchécoslovaque op bldz. 216.

„L'ingénieur qui accomplit une tâche aux répercussions si „étendues sur les bois, ne peut pas être un simple technicien, il „doit être, pour ainsi dire, en communion avec la forêt, il doit „être, en somme, un ingénieur forestier".

Hijzelf heeft veel gepresteerd op bouwtechnisch gebied bij de ontsluiting van de Boekowina, thans Roemeensch gebied.

Er is momenteel een reorganisatie in overweging, waarvoor de kiemen aanwezig zijn. De Generaal-directie zoekt naar meer invloed; de boschbeheerders willen meer zelfstandigheid; de directies willen vergrooting van gebied om de intensieve specialisatie meer tot haar recht te doen komen. Zoo zal het vermoedelijk uitloopen op een vermindering van het aantal directies tot vier. Indien daarmee een betere positieregeling en bezetting van de Generaldirektion wordt verbonden, dan kan de toestand goed worden.

Tot een algeheele centralisatie te Praag zal het wel niet komen, wegens de excentriciteit van die hoofdplaats.

De inrichting van de Dienst en de boekhouding is geregeld volgens moderne commercieele beginselen.

Oostenrijk.

De totale boschoppervlakte van Oostenrijk bedraagt 6 miljoen hectaren, waarvan niet meer dan 750000 ha. staatsbosch.

Het toezicht op het particuliere boschbezit en de verbetering daarvan was dan ook altijd een belangrijke taak van de regeering. Deze taak is aan de bestuursorganen opgedragen, waartoe boschtechnisch personeel is toegevoegd aan elk dezer organen, aan de „Bezirkshauptmannschaft", aan de „Landesregierung" en aan het „Bundesministerium".

Vroeger waren daartoe ten deele ook hoogere boschambtenaren van het Staatsboschbeheer gedelegeerd, naast hun gewone werk, maar sinds 1895 is dit volkomen gescheiden en is daarvoor afzonderlijk hooger boschpersoneel bij de bestuursorganen benoemd.

Het staatsboschbeheer, de „Verwaltung der Österreichischen Bundesforste" was vroeger, onder het Ministerie voor „Land und Forstwirtschaft" gedecentraliseerd over een aantal locale Directies,

die zeer zelfstandig waren en het beheer der houtvesterijen in hun gebied leidden.

Iedere Directie was daartoe min of meer gespecialiseerd; o.m. hadden ze alle een „Bauabteilung", die toen veelal onder leiding van ingenieurs stonden.

In het jaar 1925 is deze organisatie geheel veranderd en is onder hetzelfde ministerie een afzonderlijk autonoom orgaan gevormd, onder de benaming „Österreichische Bundesforste", dat de bosschen en domeinen van den staat heeft te beheeren, terwijl het ook andere bosschen en domeinen in beheer ontvangen kan.

De „Generaldirektion" is in Weenen en heeft direct onder zich de houtvesterijen; de vroegere tusscheninstantie der locale directies is weggevallen.

Aan het hoofd staat een Generaldirektor, met onder zich drie Directoren, een *boschtechnische*, een *juridische*-administratieve en een *commercieele* Directeur. De laatste functie werd, toen ik er was, waargenomen door den Generaldirektor zelf, die geen boschtechnicus is.

De boschtechnische Directie is weer verdeeld in een aantal afdeelingen, w.o. de boschinrichting en de bouwtechnische dienst, beide onder boschtechnici, en verder enkele inspectie afdeelingen voor de gewone beheersinspectie, die vanuit Weenen geschiedt.

Ook de buitenwerkzaamheden van de boschinrichting en de bouwtechnische dienst worden van daaruit geleid.

Alles wijst dus op een centralisatie in Weenen, in volkomen tegenstelling dus met het vroegere systeem, in volkomen tegenstelling ook met de organisatie in Tsjecho-Slowakije.

Opvallend, hoewel volkomen logisch, was hierbij de zeer verschillende invloed die deze beide systemen hebben op de positie van den boschbeheerder.

In Tsjecho-Slowakije zagen we de intensieve bemoeienis van de locale Directie en de speciale afdeelingen, met het beheer, zoodat de boschbeheerder de positie kreeg van een „Revierförster" en de Directeur meer de eigenlijke beheerder leek.

Bij het Oostenrijksche systeem is dat onmogelijk en hebben de beheerders dan ook een veel grootere zelfstandigheid. De bouwtechnische dienst b.v. houdt zich alleen bezig met de groo-

tere projecten en geeft deze dikwijls nog in uitvoering aan den beheerder.

De inrichting van den Dienst en de boekhouding is geregeld volgens moderne commercieele beginselen. In Vol. II van het verslag van het Boschbouwcongres in Rome, worden de beginselen op bldz. 180 als volgt omschreven:

„Die Bewirtschaftung hat bei strengster Wahrung und Sicherung der mit der Forstwirtschaft verbundenen allgemeinen öffentlichen, insbesondere landwirtschaftlichen Interessen, sowie nach den forstpolizeilichen Bestimmungen und unter Wahrung der Erhaltung der Waldsubstanz und der Bodenkraft zu erfolgen. Bei der Verwertung der Forstprodukte und der sonstigen Ertragnisse sind die Grundsätze kaufmännischer Betriebsführung zu beobachten. Der rein forstliche Betrieb ist grundsatzlich in Eigenregie zu führen".

Hieruit blijkt reeds, dat de vrees, als zouden de commercieele beginselen noodzakelijkerwijs in botsing moeten komen met de duurzame belangen van het bosch, ongegrond is.

De genoemde beginselen kan men voor elke boschdienst aanvaarden.

Ook het feit, dat men een belangrijke oppervlakte aan schermbosch met zeer geringe opbrengsten, in hetzelfde beheer heeft opgenomen met het produktiebosch wijst er op, dat men aan de boschbouwkundige belangen groote aandacht schenkt.

Mijn indruk was ook, dat van een ongunstigen invloed van kortzichtige commercieele beginselen geen sprake is.

De overgang van de tegenwoordige naar de voorgestelde dienstorganisatie.

Het plotseling breken met bestaande vormen en traditie is meestal af te raden en zeer zeker bij het Boschwezen, waar het opbouwen van een goed functioneerend organisme zoo moeilijk is, waar het personeel eerst door langjarige ervaring in staat is zich in de ingewikkelde verhoudingen in te leven en volwaardig werk te doen.

We zien de nadeelige gevolgen van een zoodanige ruwe overgang zonder voldoende voorbereiding nog thans bij het Djati-

bedrijf, dat al te overmoedig gemeend heeft het oude te kunnen omvergooien om tot de gewenschte opzet te komen.

Ik meen daarom, dat de nieuwe opzet, die ik zou wenschen, allereerst een grondige studie en voorbereiding vereischt, wat betreft de begrenzing der taken en verantwoordelijkheden en de materieele omstandigheden, dat verder een voorbereiding van den geest van het personeel noodig is om de nieuwe organisatie een welwillende ontvangst te bereiden, maar dat ook dan het nieuwe niet ineens, maar geleidelijk moet worden bereikt.

Al is de voorgestelde nieuwe vorm juist, toch kunnen bij de uitvoering zoo gemakkelijk kleine en groote fouten insluipen, die het gunstige effect bedreigen en welke bij geleidelijken overgang tijdig kunnen worden erkend en geëlimineerd.

Een geleidelijke overgang is ook geen bezwaar, mits men het einddoel in het oog houdt.

Hoe kunnen wij dien overgang bewerkstelligen? Het verschil tusschen de bestaande en de voorgestelde organisatie is groot. Een paar hoofdpunten van de laatste zijn:

specialisatie rechtstreeks onder den hoofdinspecteur;
territoriale districten in plaats van dienstvakhoofden.

Men zou kunnen beginnen met de speciale diensten, die nu nog onder de dienstvakken staan, rechtstreeks onder den hoofdinspecteur te plaatsen.

De invoering der territoriale districten op Java behoeft niet veel moeilijkheden te geven, vooral omdat één er van, het district Semarang, bijna het geheele tegenwoordige Djatibedrijf omvat; de invoering van de districten West- en Oost-Java beteekent in hoofdzaak een splitsing van het tegenwoordige dienstvak der Wildhoutbosschen, terwijl enkele djatihoutvesterijen er bij komen.

De invoering van twee districten voor de Buitengewesten (n.l. 1e Sumatra, 2e de rest) kan geschieden met voorloopig behoud van Buitenzorg als standplaats voor de beide districtshoofden. De vestiging op de definitieve standplaatsen buiten kan eerst geschieden, naarmate de bestuursreorganisatie haar beslag krijgt; voor de Buitengewesten is het namelijk gewenscht, dat de districtsvorming zooveel mogelijk bij de bestuursorganisatie aansluit.

Ik bedoel met de aangegeven indeeling in 5 territoriale districten

slechts een suggestie; het is zeer wel mogelijk, dat een andere verdeeling beter is.

In elk geval moet aan deze territoriale decentralisatie voorafgaan: invoering en uitbreiding van de specialisatie rechtstreeks onder den Hoofdinspecteur, in den geest als door mij aangegeven, want op deze specialisatie zal later in hoofdzaak de eenheid van het Boschwezen in Ned.-Indië berusten.

De organisatie van het Boschwezen en de versobering.

In de tegenwoordige tijdsomstandigheden zal allicht de vraag gesteld worden: kost de voorgestelde organisatie ons meer of minder dan de bestaande?

Een direct antwoord is daarop niet te geven; ik heb mij voornamelijk bepaald tot de beginselen van een juiste organisatie en het schema. De uitvoering kan nog op zeer verschillende wijze geschieden: een royale opzet zal meer, een sobere opzet minder kosten dan het bestaande.

In het algemeen echter *moet* een betere organisatie tot een bezuiniging leiden: een doelmatige organisatie heeft immers tot bedoeling met een minimum van menschen en middelen een maximum effect te kunnen bereiken zij wil ju;ist verspilling van krachten en van geld voorkomen.

Ook kan men in het algemeen zeggen, dat centralisatie veelal een streven naar het volmaakte inhoudt, terwijl territoriale decentralisatie, zooals ik die voorsta, de mogelijkheid schept om te volstaan en beter werk te doen met een minder volmaakt apparaat, omdat de plaatselijke kennis, het directe contact, de locale omstandigheden en ervaringen een grootere invloed hebben.

De onmisbare en niet van elkaar te scheiden grondslagen voor een doelmatige organisatie van ons boschwezen zijn: territoriale decentralisatie en specialisatie.

De eerste beteekent a.h.w. een *horizontale*, de tweede een *verticale arbeidsverdeeling*.

De specialisatie levert de draden, die door het geheel loopen en het contact en het verband tusschen de locale eenheden onderling en met de centrale leiding moeten verzorgen, wil niet aan dien kant weer een verspilling ontstaan.

De decentralisatie levert de knooppunten, waar die draden worden samengevat, waar de diverse inzichten en strevingen tot een eenheid gericht worden.

Beide, de specialisatie en de decentralisatie moeten in de organisatie tot volle uiting komen, wil men verspilling, 't zij in de eene, 't zij in de andere richting, voorkomen.

Samenvatting en conclusies.

In hoofdzaak werd alleen de personeelsorganisatie van de dienst*leiding* besproken met de territoriale decentralisatie daarvan.

Zoo werd de interne organisatie van de beheerseenheid slechts onvolledig behandeld, evenals ook de interne organisatie van het Proefstation, of de personeelsopleiding.

Ook werden van de organisatie van de dienstleiding in hoofdzaak slechts de beginselen behandeld om tot een algemeen schema te komen. Op de uitwerking daarvan, zooals de bepaling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, werd niet verder ingegaan.

We herhalen thans in het kort de voornaamste eischen, waaraan de organisatie van den Dienst van het Boschwezen in Ned.-Indië zal hebben te voldoen en de voornaamste fouten van het huidige systeem.

1. De Dienst van het Boschwezen als geheel moet een zelfstandiger positie hebben binnen het Departement van Landbouw; overdracht van diverse formeele en essentieele bevoegdheden van den Departementschef op den Hoofdinspecteur van het Boschwezen is noodig, zoodat deze in rechtstreeksch contact komt met andere Departementen en Regeeringsorganen; voor de toekomst ware de vorming van een Departement van Bosch- en Domeinbeheer te overwegen.
2. De eenheid in de Dienstleiding moet hersteld worden; sinds de reorganisatie van 1929 is de hoofdinspecteur in hooge mate afhankelijk van zijn dienstvakhoofden (voor het Djatibedrijf, de Wildhoutbosschen op Java en de Bosschen van de Buitengewesten) en kan hij zich niet meer volkomen verantwoordelijk achten, wat een ongunstigen invloed heeft op den dienst; de instelling der dienstvakken zal moeten verdwijnen om tot verbetering te komen.

3. De volkomen centralisatie van de dienstleiding (met inbegrip van de dienstvakken) in één punt van den archipel (Buitenzorg) met direct daaronder de beheerseenheden leidt tot bureaucratisme, schematisme en verwaarloozing van locale belangen; de instelling der dienstvakken zal moeten plaats maken voor een decentralisatie naar eenige (5) territoriale districten.
4. Voor de centrale Dienstleiding is een functioneele werkverdeeling (specialisatie) noodzakelijk om eenigermate aan de eischen van een modern beheer te kunnen voldoen; de hoofden der speciale diensten, de bestaande met een enkele aanvulling, behooren rechtstreeks onder den Dienstchef te staan, terwijl hun secties direct aan de territoriale inspecteurs (districtshoofden) moeten worden toegevoegd; zonder dit laatste blijft de positie dezer inspecteurs te zwak; de instelling der dienstvakken in den huidigen vorm zal moeten verdwijnen om te komen tot een juiste specialisatie, en een juiste decentralisatie daarvan.
5. De beheerseenheden blijven zelfstandige elementen van dezelfde belangrijkheid als thans.
6. Indien voor de Djatibosschen de toepassing van de Indische Bedrijvenwet gewenscht wordt, dan geschiede dit door zuiver administratieve scheiding, zonder dat het beheer dier bosschen een organisch geheel behoeft te vormen.
7. De nieuwe organisatie behoort zooveel mogelijk rekening te houden met drie grondbeginselen, waaromtrent in het houtvesterscorps weinig meeningsverschil heeft bestaan, namelijk:
   de verschillende geaardheid en omstandigheden van de djatibosschen, de andere bosschen van Java en die van de Buitengewesten;
   de wenschelijkheid van rechtstreeksch contact van de beheerders met de dienstleiding;
   de groote beteekenis van territoriale decentralisatie voor de behartiging der locale belangen.
8. Dit wordt bereikt door de indeeling in territoriale districten zooveel mogelijk te richten naar de genoemde verschillen; door aan deze districten grooten omvang en uitgebreide bevoegdheden te geven, zoodat de dagelijksche zaken geheel

door het districtshoofd kunnen worden afgedaan en deze voor den beheerder de dienstchef beteekent; door de vestiging der districtshoofden zoodanig dat een vlug en gemakkelijk contact met de beheerders verzekerd is.

9. Ook voor een goede uitrusting der Districten is het gewenscht hun aantal te beperken.
   Gedacht wordt aan 5 districten, n.l. 3 voor Java en 2 voor de Buitengewesten. Wegens de geaardheid en verspreiding der bosschen kunnen de grenzen der districten op Java niet samenvallen met de Provincies; voor de Buitengewesten is dat wel mogelijk en zeer gewenscht, omdat de verhouding tot de bestuursorganen hier veel inniger zal moeten zijn.
10. De specialisatie van de Dienstleiding moet in elk geval de volgende diensten omvatten:
    boschwetgeving, incl. areaalpolitiek;
    boschopname, incl. areaalbewaking;
    boschinrichting;
    handelszaken, incl. exploitatie van zagerijen;
    technische zaken, incl. boschontsluiting;
    secretariaat, incl. personeele zaken;
    boekhouding;
    statistiek;
    boschproefstation.
    De inspecties hebben deze zelfde speciale functies, doch soms twee of drie ervan samengevoegd onder één sectiehoofd al naar gelang van omstandigheden.
    De eigenlijke boschtechnische werkzaamheden komen voorshands niet voor specialisatie in aanmerking.
11. De hoofden der speciale diensten zijn zooveel mogelijk boschtechnici; daar*onder* kunnen ook niet — boschtechnici werkzaam zijn.
12. De dienstleiding kan buitendien nog beschikking hebben over speciale adviseurs: juristen, bodemkundigen, plantenziektekundigen, e.d., die geen orgaan van den dienst vormen, doch er naast staan.
13. Een consequente specialisatie, met een territoriale decentralisatie, vormen samen de noodzakelijke kern voor een goede organisatie van den dienst van het Boschwezen in Ned.-Indië

om aan de algemeene en locale eischen van het beheer te kunnen voldoen.

14. Alvorens hiertoe over te gaan, is een zorgvuldige voorbereiding noodig, met een nauwkeurige bepaling van de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden.
15. Om de gedachten te bepalen is een globaal organisatieschema, zooals door mij gedacht in bijlage 1 opgenomen.
16. De invoering der voorgestelde organisatie kan geschieden door geleidelijke overdracht van de bevoegdheden.

Bijlage No. 1.

SCHEMA
van de voorgestelde Organisatie van het Boschwezen in Nederlandsch-Indië

HOOFDINSPECTEUR, HOOFD VAN DEN DIENST VAN HET BOSCHWEZEN IN NEDERLANDSCH-INDIE

Adjunct-Hoofd (dagelijksche leiding)

- BOSCHWETGEVING — areaalpolitiek, wettelijke regelingen, verordeningen, contracten
- BOSCHOPNAME — areaalbewaking, opname Java, opname Buitengewesten
- BOSCHINRICHTING — djati Java, wildhout Java, wildhout Buitengewesten
- TECHNISCHE ZAKEN — inventarisatie, boschontsluiting, gebouwen, zagerijen, locos, machines, aanschaffingen
- HANDELSZAKEN — exploitatiebedrijf, zagerijbedrijf, verkoop Java, verkoop Buitengewesten
- SECRETARIAAT — personeel, administratie, jurid. zaken, bibliotheek, kasbeheer
- BOEKHOUDING — autorisatie, boekhouding, contrôle
- STATISTIEK — bedrijfseconomie, conjunctuurstudie, publicaties
- BOSCHPROEFSTATION — biologisch onderzoek, botanisch onderzoek, houttechnologie, grondonderzoek en- kaarteering, opbrengst- en dunningsonderzoek houtteelt

(5) Districtshoofden (algemeene leiding)
Adjuncthoofd (dagelijksche leiding)

Beheers-inspecteurs | Bosch-wetgeving | Bosch-inrichting | Technische zaken | Handels-zaken | Secretariaat | Boekhouding | Statistiek

(1 of 2 per district of facultatief met adjuncthoofd)

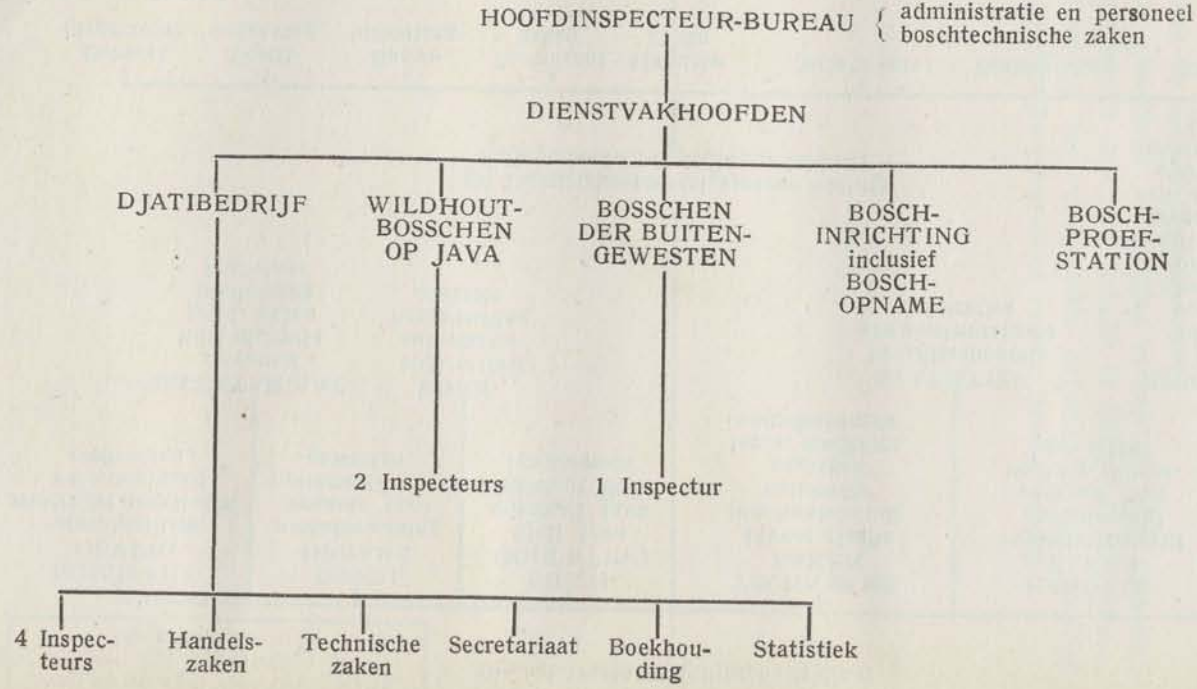
(De speciale functies meestal gecombineerd onder een geringer aantal sectiehoofden)

Beheerseenheden

N.B. De onderverdeeling der speciale diensten heeft in hoofdzaak slechts de bedoeling de werkzaamheden aan te geven.

Bijlage No. 2.

SCHEMA
van onze tegenwoordige
(foutieve) organisatie



De doorvoering der Bestuurshervorming in de Buitengewesten,

door

J. J. G. E. RÜCKERT.

„Niet om een snelgroeiend aantal pa-
„pieren raden is het te doen, maar om
„rechtsgemeenschappen, die zelfverze-
„kerdheid voelen, haar werk al doende
„leeren, vertrouwen wekken naar beneden
„en naar boven".

„Door in deze jaren te kort te schieten
„in groot staatsrechtelijk hervormings-
„werk overzee zou niet één partij zich
„blameeren, maar ons volk".

(Prof. Mr. C. VAN VOLLENHOVEN, Sumatra-hervorming).

Voor de derde maal zijn thans de Regeeringsvoorstellen tot doorvoering der bestuurshervorming in de Buitengewesten door den Volksraad behandeld en ten slotte — gelukkig met een belangrijke meerderheid — aangenomen.

In 1928 stelde de Regeering voor een begin te maken met de instelling van een gouvernement Zuid-Sumatra.

Reeds bij de behandeling van dit ontwerp bleek duidelijk, dat men zich nog allerminst een meening gevormd had omtrent de noodzaak der doorvoering, laat staan omtrent de wijze waarop deze zou moeten plaats vinden.

De Regeering nam Hare voorstellen terug, toen de Volksraad de motie MIDDENDORP c.s. aannam, welke Haar uitnoodigde met nieuwe voorstellen te komen, die opnieuw in alle consequenties overwogen dienden te worden.

In begin 1931 werd de op het punt van aftreden zijnde Volksraad, — dezelfde die de voorstellen van 1928 niet had aanvaard, — in zijn laatste levensdagen min of meer geforceerd om een, zij het ook voorshands principieele, uitspraak te doen omtrent de verdere doorvoering in geheel Nederlandsch-Indië.

Het daarbij ontwikkelde schema omvatte een indeeling der Buitengewesten in 1 provincie (Sumatra) en 2 gouvernementen (Borneo en De groote Oost).

Wellicht ten overvloede zij hier even op het verschil gewezen tusschen een provincie en een gouvernement. Een gouvernement vormt een administratief onderdeel van het Landsbestuur, waarbij de overheidsbevoegdheden uitgaan van de centrale Regeering, vertegenwoordigd door Haar plaatselijke ambtenaren.

Wordt een gouvernement vervangen door een provincie, dan verandert aan den omvang van het gebied niets. De overheidsbevoegdheid wordt dan door de Regeering volgens de wettelijk daartoe gestelde grenzen overgedragen aan de provincie, de autonome gemeenschap, die daarbij dus voor de toegewezen huishouding de wettelijk geregelde vrijheid van handelen verkrijgt. Aan het hoofd der provincie is een raad gesteld, voorgezeten door den gouverneur — landsdienaar, die tevens de verantwoordelijke man is voor dat deel van de overheidstaak, dat niet door de Regeering is overgedragen.

Binnen de ontworpen provincie en gouvernementen had de Regeering zich gedacht de instelling van lagere autonome gemeenschappen, voorzoover het niet tot de zoogenaamde zelfbesturen behoorend gebied betreft. Aan deze autonome gemeenschappen, — in het ontwerp aangeduid met den naam groepsgemeenschappen, — zullen weder eigen taak en eigen bevoegdheden worden gegeven. Zij worden bestuurd door een raad, waarin de inwoners van het gebied zoo goed mogelijk vertegenwoordigd zullen worden, welken raad wordt voorgezeten door den plaatselijk hoogsten Landsbestuursambtenaar. Aangezien de groepsgemeenschappen in hoofdzaak samenvallen met de thans bestaande residenties (afdeelingen) treedt als zoodanig op de resident-afdeelingshoofd. In den raad dier groepsgemeenschappen is aan de inheemsche vertegenwoordigers een overwegende invloed toegedacht.

Onder die groepsgemeenschappen is gedacht een verdere decentralisatie door het instellen — c.q. reorganiseeren dan wel tot nieuw leven roepen — van adatgemeenschappen.

In het zelfbestuursgebied heeft de Regeering slechts invloed als gevolg van een met den zelfbestuurder gesloten overeenkomst (kort of lang contract). Het instellen van autonome gebiedsdeelen,

waarop een — veelal belangrijk — deel van de overheidsbevoegdheid van den zelfbestuurder over zou gaan, zal in het algemeen niet zonder meer mogelijk zijn. Voorzoover de zelfbesturen slechts een gering gebied hebben en er dus weinig kracht van kan uitgaan, wordt er naar gestreefd door samenwerking van zelfbesturen te komen tot organisaties, die min of meer als tegenhangers beschouwd kunnen worden van de in te stellen groepsgemeenschappen buiten het zelfbestuursgebied.

In de Aprilzitting werden de groepsgemeenschappen, met de adat-gemeenschappen daaronder (motie KERKKAMP c.s.), door den Volksraad aanvaard; omtrent de vraag of daarboven een bovenbouw noodig was en zoo ja hoe die zou moeten worden ingericht, kon in het College geen overeenstemming worden verkregen; verschillende moties, ingediend met het doel een uitspraak te verkrijgen, werden verworpen.

Van den nieuwen Volksraad werd daarom in zijn eerste zitting opnieuw een uitspraak gevraagd. De Regeering handhaafde daarbij Haar in het voorjaar voorgebrachte voorstellen niet ten volle, doch aanvaardde het standpunt, neergelegd in de — in de Aprilzitting van den Volksraad — verworpen motie, ingediend door de H. H. RÜCKERT, VAN HELSDINGEN en JONKMAN [1]), luidende:

De Volksraad,

gehoord de debatten

verzoekt de Regeering bij de uitwerking van de nadere plannen inzake de bestuurshervorming in de Buitengewesten, uit te gaan van groepsgemeenschappen, in den geest als door de Regeering in Hare toelichting aangegeven — met de daaronder gedachte gedecentraliseerde gemeenschappen — deel uitmakende van drie administratieve gewesten t.w. Sumatra, Borneo en de Groote Oost [2]).

---

1) Volksraads zittingsjaar 1930-1931, onderwerp 10, stuk 7.

2) In de zitting van 8 September 1931 (blz. 1524) verklaarde de heer RATULANGI, dat ook deze motie niet alleen sprak van drie gewesten maar daaraan dadelijk verdere consequenties verbond. Het is jammer, dat de Heer R. en zijn volgelingen zich niet beter rekenschap hebben gegeven van den werkelijken inhoud. Veel overbodig werk en daarmee kosten en de voor het prestige van den Volksraad weinig bevorderlijke beslissing van April j.l. hadden daarmee wellicht vermeden kunnen worden.

Het reeds dadelijk instellen van een provincie Sumatra werd daarbij dus losgelaten.

Zooals we zagen heeft de Volksraad zich hiermee thans *wel* vereenigd.

Deze langdurige en moeizame wijze van behandeling wijst er op, dat het niet eenvoudig is geweest een oplossing te vinden, welke alle partijen kon bevredigen.

Hierbij kwamen in de eerste plaats bezwaren van velen naar voren tegen de aan de doorvoering onvermijdelijk verbonden kosten; bij de in April 1931 behandelde voorstellen werden deze toch alleen reeds voor de reorganisatie van het ambtelijk bestuur door de Regeering zelve op rond 8 ton geraamd. In deze moeilijke tijden wordt elke verhooging van uitgaven met een zekere tegenzin tegemoet getreden en slechts, wanneer de noodzaak dan wel de onvermijdelijkheid ervan vaststaan, aanvaard en hiervan nu was in het onderwerpelijke geval voor velen allerminst sprake.

Men hoorde — en hoort ook thans nog — veelal de meening verkondigen om nu toch maar eens op te houden met de doorvoering van hervormingen, waarvan het nut niet wordt ingezien en waar niemand om vraagt en de tot dusverre met de bestuurshervorming op Java bereikte resultaten werken zeker niet mee om die meening te verzwakken. De figuur van den Minister, wiens levenswerk in deze bestuurshervorming is gelegen en wien het nu gegeven is zijn machtigen invloed aan te wenden, om na de aanneming in 1922 van zijn bestuurshervormingswet door de Staten-Generaal, nu ook de verdere doorvoering in Indië te verzekeren, wordt maar zeer zelden — en dat kan ook wel niet anders — buiten die beschouwingen gehouden.

Ik zal hierop niet nader ingaan, meen te kunnen volstaan met er op te wijzen, dat, hoe men ook over de plannen moge denken, het opzichzelf gelukkig moet worden geacht, dat thans volgens een vaste lijn wordt verder gewerkt. Ik moge hiervoor een enkele aanhaling doen uit het artikel Sumatra-Hervorming van Prof. Mr. C. VAN VOLLENHOVEN [1]).

„Geen kamerlid, geen ervaren journalist ontkent, dat het uit-

1) Ec. Stat. Ber. 10-9-'30.

„breiden van de bestuurshervorming van 1922 over alle buiten-„gewesten van Ned.-Indië een vraagstuk is van diepen staat-„kundigen ernst voor Indië's toekomst. Maar tegelijk is die vraag „voor haast ieder kamerlid, haast ieder journalist, een schrikbeeld. „Want hoe moest een Christenmensch wijs worden uit het gewarrel „van „ambtelijke" naast „staatkundige" bestuurshervorming, die en „onderling en van Indische „decentralisatie" verschillen en gedurig „van inhoud veranderd zijn en die dan nog doorkruist worden „door zulke voornemens als ontvoogding van inlandsch bestuur, „uitbouw van districtsbestuur, versterking van Indische dorps-„gemeenten, moderniseering van zelfregeerende rijken (land-„schappen) en de rest?

„Men zou liefst maar ja en amen zeggen op wat een technisch „onderlegde regeering met haar technisch onderlegde raadgevers „voordraagt als de beste werkwijze" [1]).

Deze door Prof. VAN VOLLENHOVEN voor Nederlandsche personen, die over Indië mee oordeelden, dan wel daartoe geroepen werden, geschetste toestand, gold en geldt nog in meerdere mate in Indië. Daar ziet men wel de praktijk vlak voor zich, maar die is zoodanig, dat, wanneer men zich de moeite heeft gegeven zich in de verschillende voorstellen en bedoelingen in te werken, men zich afvraagt wat er nu eigenlijk van terecht is gekomen. Wel wekte de Regeering in Hare verslagen omtrent de Bestuurshervorming en in Hare uitingen in den Volksraad tot dusverre den indruk, dat Zij met het bereikte resultaat door elkaar genomen zeer tevreden is, doch wanneer men het oor wat nader te luisteren legt hoort men al spoedig, dat in de kringen der rechtstreeks betrokkenen die tevredenheid verre te zoeken is. Het is verre ervan dat een belangrijk deel der bevolking eenig begrip heeft — dan wel met de bestaande regelingen zou kunnen verkrijgen — van de beteekenis, welke de regentschapsraden voor haar zouden kunnen hebben en voorzoover men er zich een begrip van heeft gevormd, wendt men zich ervan af, omdat men er zoo weinig nut van verwacht.

Het valt buiten den opzet van dit artikel daarop dieper in te

2) Dat en waarom Prof. v. VOLLENHOVEN, voor wie deze namen en begrippen geen geheimen bevatten, daartoe niet zonder meer bereid was, wordt in het aangehaalde artikel scherp uiteengezet.

gaan; ik heb dat reeds meermalen t.a.p. (in den Volksraad, in Locale Belangen) uitvoerig gedaan. Mijn conclusie is, dat het geheel op Java zoodanig is uitgewerkt, dat van de nieuw ingestelde lagere raden practisch niet veel meer is terecht gekomen, dan „BB [1]) met wat franje"; zelfs de op ultra democratischen voet geschoeide verkiezingen zijn zoo geregeld, dat zij tot dat resultaat medewerken, hoe paradoxaal dat ook moge klinken.

En de provincies? Ook deze zijn zoodanige bolwerken van het centrale gezag geworden, dat een lid van een College van Gedeputeerden en niet de eerste de beste — wellicht juist daarom — mij in volle ernst als zijn meening gaf „de provincie, dat is zooveel als het gouvernement".

En de provinciale diensten goed bezet met deskundig personeel, geven het bewijs ervan dat Bureaucratius in die enkele jaren ook daar belangrijke resultaten heeft weten te behalen. Wat op die wijze van de grondslag der staatkundige hervorming, de medezeggenschap der bevolking is terecht gekomen is met enkele woorden weer te geven: Niet veel!

De periode, toen in Indië „de decentralisatie" in de gemeenten zoodanig bezig was wortel te schieten, dat aan haar de toekomst scheen voor deze gewesten en dat het B. B. corps zich angstig afvroeg, wat het te wachten stond, is voorbij. Slechts die gemeenten, welke reeds vroeger hun bestaansrecht bewezen, bleven nog in hoofdzaak onaangetast, hoewel in de thans afgeloopen regeerperiode duidelijk hun beteekenis werd achter gesteld bij die van de *ambtelijke* decentralisatie (het B. B.).

En merkwaardig genoeg is nu zelfs dit B. B. corps, dat zoo onverwacht opnieuw tot erkenning kwam en het zwaartepunt werd van het heele regeeringsbeleid, ook nu nog niet tevreden al zou men geneigd zijn te vragen: Wat wil men dan nu eigenlijk nog meer?

Neen, van het staatkundige deel der hervorming is in wezen — behalve dan op papier — maar heel weinig terecht gekomen.

Is het dan wonder, dat ook in Indië de lust tot verder hervormen niet bijster groot is?

Het moeten dan ook krachtige argumenten en ernstige over-

1) Het corps ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur (europeesch + inlandsch).

wegingen zijn geweest, welke den Volksraad ertoe hebben gebracht de voorstellen der Regeering ten slotte te aanvaarden.

Een voorname factor was daarbij ongetwijfeld, dat meer en meer duidelijk wordt, dat bij de in de laatste jaren zoo toegenomen ontwikkeling van Indië op vrijwel elk gebied, de tegenwoordige Regeeringsorganisatie niet meer in staat is om een behoorlijke taakverdeeling mogelijk te maken, waardoor het leiding geven uit het centrale punt uitermate wordt bemoeilijkt. Thans toch moet die leiding zich verdeelen over — en dus voortdurend contact houden met — 5 gouverneurs op Java en 18 bestuurshoofden in de Buitengewesten, waarbij bijna steeds de beslissing is overgelaten aan den Gouverneur-Generaal.

Nu wordt dit bezwaar thans nog geaccentueerd door het feit, dat de tegenwoordige werkwijze van den Raad van Nederlandsch-Indië niet meer past in de omstandigheden en gang van zaken, welke door en na de instelling van den Volksraad zijn ontstaan, doch, ook al zou aan deze bezwaren op bevredigende wijze zijn tegemoet gekomen, — b.v. door aan dat College een taak toe te kennen in den geest van den Raad van State in Nederland — dan nog zou ontlasting van het opperste gezag onvermijdelijk blijven.

Een dergelijk contact met en overdracht van bevoegdheden over 23 onderdeelen geeft organisatorisch groote bezwaren, het wordt voor het centraal gezag wel bijna geheel onmogelijk om te controleeren of wel overal op de verlangde wijze gewerkt wordt. Ambtelijke decentralisatie op een zoo klein mogelijk aantal personen met verdere onderverdeeling — in de Buitengewesten wordt dit van 18 op 3 teruggebracht — kan daarom als practisch geboden en logisch worden aanvaard.

Onmiddellijk daarop sluit zich de vraag aan of het ook niet geraden zou zijn het aantal onderdeelen, waarop bevoegdheden worden gedelegeerd ook op Java — waar het thans 5 bedraagt — te verminderen. Dit punt bleef in den Volksraad buiten bespreking, daar het onderwerp slechts over de Buitengewesten handelde. Toch is het een punt, dat opzichzelf van groot belang is, een dergelijke vermindering past geheel in het hiervoren gevoerde betoog.

Is de bestaande organisatie op het centrale punt, waarin alle draden samenkomen, reeds thans overbelast, hoe moet die toestand wel worden, wanneer straks over de Buitengewesten een

belangrijk aantal groepsgemeenschappen — autonome gebiedsdeelen leiding en toezicht vragen. Het in hoofdzaak als juridisch en staatkundig adviesbureau [1]) werkende decentralisatiekantoor is daarop te eenenmale niet berekend en al zou een sterke uitzetting van dat kantoor daaraan uiteraard tegemoet kunnen komen, zoo zal een dergelijke te veel gecentraliseerde contrôle moeilijker rekening kunnen houden met plaatselijke toestanden en omstandigheden dan de gouvernementskantoren dat kunnen. Daar ook de ambtelijke organisatie dringend behoefte heeft aan inwendige herschikking lijkt de oplossing, waarbij tegelijk aan beide noodzakelijkheden wordt tegemoet gekomen organisatorisch niet onjuist, ja sterker, aangewezen. De daaraan verbonden bezwaren wegen niet tegen de voordeelen op.

Na het voorafgaande zal het duidelijk zijn, dat het verder een argument van groote beteekenis was, waarop dan ook sterk de nadruk werd gelegd, dat bij deze voorstellen in ruime mate werd rekening gehouden met hetgeen de ervaring inzake de bestuurshervorming op Java had geleerd. Bij het systeem, dat thans wordt voorgesteld, meent men de voornaamste op Java gebleken fouten te kunnen vermijden, ja zelfs werd door de Regeering de mogelijkheid in uitzicht gesteld, dat straks ook voor Java de organisatie der buitengewesten tot navolging zal kunnen dienen. Deze Regeeringsverklaring opzichzelf is — na de officieele tevredenheidsuitingen, welke tot dusverre het licht zagen — uitermate merkwaardig en het zal duidelijk zijn, dat zij indruk maakte en hoopvol werkte bij allen, die met de resultaten der bestuurshervorming op Java zoo weinig ingenomen zijn; en dat aantal is groot!

Ten slotte wekten de ingediende voorstellen het vertrouwen, dat zij zoowel ernstig bestudeerd als grondig overwogen waren. Het grootste gedeelte der naar vorengebrachte bezwaren en twijfelpunten kon dadelijk op een bevredigende wijze worden beantwoord en voor de overblijvende werd verdere bestudeering en ampele overweging uitdrukkelijk toegezegd; de overtuiging werd gewekt, dat men met deze voorstellen op den goeden weg is.

Het zal duidelijk zijn, dat wanneer inderdaad de tegenwoordige Minister zijn invloed heeft aangewend tot het voorbrengen van

1) Handel. Volksraad 1931-'32 blz. 1491.

deze plannen, dat in deze omstandigheden zeer nuttig heeft gewerkt, omdat de op de realiteit berustende argumenten, dat die doorvoering dringend vereischt wordt, thans helder belicht en scherp naar voren zijn gebracht.

In een tijd als deze wordt de noodzaak van een zoo efficient mogelijk ingerichte organisatie bovenal gevoeld en het is mij daarom volkomen begrijpelijk, dat, juist omdat de financieele vooruitzichten zoo weinig rooskleurig zijn, de mogelijkheid van het tot stand brengen van de nieuwe ambtelijke organisatie reeds thans ernstig onder de oogen wordt gezien. Wordt deze organisatie *naar behooren* uitgezocht, dan kan het niet anders of zij moet naast een zeer verbeterde werking ook een — vermoedelijk belangrijke — besparing inhouden. Zelfs wanneer hier en daar uitbreiding mocht noodig blijken, dan nog zal daartegenover een besparing aan administratieve rompslomp staan, welke, wanneer men ze zou kunnen becijferen, vrij zeker grooter zal zijn, dan de meerdere uitgaven aan de uitbreiding verbonden.

Thans overgaande tot de voorstellen zelf zal ik mij bepalen tot de voornaamste kenmerken en het verschil in opzet met de Java-hervorming, waarbij de hiervoren reeds besproken algemeene merites verder buiten beschouwing gelaten worden.

Het voornaamste kenmerk van deze voorstellen is wel, dat zij streven naar een zoo groot mogelijke aanpassing aan het bestaande, aan het historisch gewordene.

De groepsgemeenschappen, voor de toekomst vormende het zwaartepunt van den geheelen opzet, en thans reeds vormende de kern van het staatkundige deel der hervorming zullen moeten steunen op het binnen de betrokken bevolkingsgroepen aanwezig en groeiend saamhoorigheidsbesef der ingezetenen [1]). Zij zullen in hoofdzaak samenvallen met de bestaande gewesten (residenties) en dit is geen toeval, omdat als regel de vorm van die gewesten al evenmin toevallig is ontstaan, doch een gevolg is van natuurlijke omstandigheden.

Dit brengt met zich, dat de ambtelijke organisatie niet, — zooals op Java bij de doorvoering der bestuurshervorming — geheel of voor een belangrijk deel onderste boven geworpen moet worden.

1) Ond. 102 afd. IV stukken 1-3 blz. 7 V. R. 1930-31.

De tegenwoordige residenten behouden in hoofdzaak hun tegenwoordige bevoegdheden. De gouverneurs zullen slechts bij uitzondering in den dagelijkschen gang van zaken kunnen ingrijpen, zij zullen zich dienen te beperken tot de algemeene leiding. De groote omvang der nieuwe gewesten levert daarvoor een afdoende waarborg [1]).

De positie van de residenten, die belast worden met het voorzitterschap der groepsgemeenschapsraden is voor een niet onbelangrijk deel te vergelijken met die van de residenten oude stijl op Java, die tevens voorzitter waren van de thans opgeheven gewestelijke raden op Java.

Wordt eendeels door de aanwezigheid dier raden een te autocratisch optreden van den resident beperkt — wellicht in de eerste plaats door de preventieve werking — en dit te sterker, naarmate die raden zich hun kracht en beteekenis bewust worden, anderdeels zal een resident, die zijn positie goed begrijpt, een belangrijke steun kunnen vinden in dien raad en op die wijze aanzienlijk meer voor land en volk in zijn gewest kunnen bereiken dan hem, zonder de instelling dier raden, zou zijn mogelijk geweest; de bij de doorvoering der bestuurshervorming op Java opgeheven gewesten bieden daarvan sprekende voorbeelden.

Hierboven zagen we hoe men zich ongeveer den bovenbouw der ambtelijke decentralisatie heeft gedacht. Voor den onderbouw zal er — in navolging van Java — naar gestreefd worden een geleidelijk grooter wordend deel der taak van het Europeesche bestuur op de inheemsche bestuursambtenaren te doen overgaan. Ook hier echter weer geen abrupte wijzigingen.

Gaan we thans over tot het staatkundige deel der hervorming dan is daarvan de instelling der groepsgemeenschappen ongetwijfeld het kernpunt.

Hierbij valt dadelijk het groote verschil op tusschen de voorstellen voor de buitengewesten en de hervormingen, zooals ze op Java werden doorgevoerd.

Een zeer belangrijk deel toch van de taak, welke op Java aan de provinciën is toebedeeld valt in de buitengewesten aan de groepsgemeenschappen toe. Zoo b.v. plaatselijke verzorging van irrigatie,

2) Handel. Volksraad 1931/32 blz. 1530.

volksgezondheid, veeartsenijkundigen dienst, landbouwvoorlichting, volksonderwijs, standaardonderwijs [1]).

Deze opsomming wekt onwillekeurig den indruk, dat de regentschappen op Java dan toch wel heel karig zijn bemeten, dat hun ontwikkelingsmogelijkheden wel uiterst beperkt zijn opgezet. Dit was niet goed anders mogelijk, wilde men de taak der provincies niet te veel beperken. Doch dit valt buiten de thans te behandelen opzet.

Een feit is het, dat in het thans aanvaarde stelsel aan de groepsgemeenschappen een uiterst ruime taak is toegedacht, zoo ruim dat zij vrijwel de geheele rechtstreeks op de bevolking inwerkende overheidszorg omvat [2]). Ons wil dit juist gezien voorkomen, omdat aan de bevolking op deze wijze een werkelijk ruime kans en gelegenheid wordt gegeven om vruchtbaar werkzaam te zijn voor de behartiging van de belangen van het eigen gebied. Men bedenke in dit verband, dat in de raden, welke aan het hoofd van de groepsgemeenschappen worden ingesteld, aan de inheemschen een overwegende meerderheid is toegedacht.

Hoewel de Regeering niet in details treedt omtrent de onder de groepsgemeenschappen in te stellen — dan wel in te passen — adatgemeenschappen, heeft Zij hare bedoelingen terzake toch duidelijk weergegeven. „Behoud, versteviging, geleidelijke moder-„niseering en uitbouw van deze gemeenschappen, deze bestaande „politiek der Regeering zal in het hervormingsplan worden voort-„gezet..... de doelstelling om aan de adatgemeenschappen „volle ruimte van ontwikkeling te laten, van grooten invloed is „bij de bepaling van den omvang van de groepsgemeen-„schappen" [3]).

Nog zij vermeld, dat hoewel de taak der groepsgemeenschappen aanmerkelijk uitgaat boven die van de stadsgemeenten, zij toch de huishouding der stadsgemeenten moet ontzien. Ook worden zij niet belast met het toezicht op de stadsgemeenten. Aan de werkzaamheid der stadsgemeenten, die gericht blijft op de zuiver stedelijke aangelegenheden zal niet te kort worden gedaan [4]).

De zoo ruim bemeten bevoegdheden aan de groepsgemeen-

1) en 2) Handel. Volksraad 1931/32 blz. 1491.
3) Handel. V.R. 1931 blz. 1490.
4) Onderw. 102 stuk 5 blz. 21 V.R. 1930/31.

schappen acht de Regeering alleen gerechtvaardigd, wanneer gewaarborgd is, dat ze ook op behoorlijke wijze gehanteerd worden. Dat eischt eendeels contrôle, anderdeels leiding. En de centrale Regeering zit hiervoor *te* ver af en is daarvoor *te* veel in beslag genomen, dan dat Zij die contrôle en leiding zelf zou kunnen voeren. Een beter plaatselijk georiënteerde, speciaal daarvoor ingerichte organisatie is daarvoor noodig, doch direct dient daaraan te worden toegevoegd, dat die organisatie niet zoo dicht op de lagere gemeenschappen mag staan, dat die contrôle en leiding zoodanig als een druk wordt gevoeld, dat de ontwikkeling dier gemeenschappen er door wordt tegengehouden.

„Zonder dezen waarborg van toezicht en leiding in gewestelijk „verband zou het onverantwoordelijk zijn om genoemde gewichtige „belangen en de millioenen, welke daarmede gemoeid zijn aan de „groepsgemeenschappen over te laten. Zonder een hoogere gewes„telijke organisatie zou er voor de Regeering maar één uitweg „over blijven, n.l. de aan de groepsgemeenschappen toegedachte „taak belangrijk in te krimpen" [1]).

Dat zou zijn het kind met het badwater wegwerpen, dat heeft de praktijk op Java nu wel voldoende bewezen.

Terecht echter heeft, met diezelfde praktijk voor oogen, de Regeering doorgezet, dat die afstand belangrijk grooter moet zijn dan de verhouding tusschen de provincies op Java en de daaronder staande gemeenschappen.

Uit een en ander vloeit de instelling van *groote* gewesten c.q. provincies eveneens logisch voort.

Zooals we reeds zagen heeft de Regeering bij de thans aangenomen plannen de dadelijke instelling van een provincie in de Buitengewesten losgelaten. Ik acht dat verstandig. Reeds in de jongste Aprilzitting van den Volksraad wees ik op de belangrijke voordeelen aan deze oplossing verbonden.

1e. Loopen de inzichten omtrent de wenschelijkheid van 1 of meer provincies op Sumatra zeer uiteen. Een belangrijk deel der Sumatranen pleit voor 3 of 4 provincies, waarin heel duidelijk het heerschende plaatselijke eenheidsgevoel, dat in bepaalde deelen van Sumatra zoo sterk leeft, naar voren komt. Daartegenover meent de Regeering

1) Handel. V.R. 1931 blz. 1491.

en Zij steunt daarbij o.m. op een uitspraak van het in 1930 gehouden Inlandsche Bestuurscongres, dat voor Sumatra 1 provincie noodzakelijk is.

Door anderen — o.a. door schrijver dezes — wordt met klem betoogd, dat de instelling van provincies in het geheel niet wenschelijk is. Zij werkt eer belemmerend dan bevorderlijk op de ontwikkeling der in provinciaal verband gebrachte lagere gemeenschappen, zooals de praktijk op Java kan laten zien.

Zooals de toestand thans zal worden heeft de groepsgemeenschap bij eventueel verschil van meening met den gouverneur beroep op Regeering en Volksraad. Vooral deze laatste, wier bestaan, blijkens het vele, dat daarin — en steeds meer — door de inlandsche vertegenwoordigers wordt naar voren gebracht, voor een belangrijk deel der bevolking van essentieele waarde is geworden, vormt een waarborg te meer dat op wezenlijke volksbelangen naar behooren zal worden gelet. Zou er een provincie zijn, dan zou voor dat hooger beroep de provinciale Raad in de plaats treden van Regeering + Volksraad en men heeft slechts te kijken naar Java, om te begrijpen, dat de kans al heel gering is, dat van den provincialen Raad een steun kan worden verkregen, welke slechts in de verte vergelijkbaar zou zijn aan dien, welke de Volksraad kan geven.

De thans gekozen oplossing laat de verwezenlijking van elk der inzichten mogelijk, de ontwikkeling der zaken zal in de toekomst ongetwijfeld den besten weg wijzen.

2e. Door de instelling van een provincie achterwege te laten is een zeer eenvoudige oplossing verkregen voor het inpassen van de zgn. zelfbesturen in de nieuwe organisatie.

Zooals hiervoor reeds aangestipt, is het maar niet zoo zonder meer mogelijk om een autonome provincie in de plaats van het Land te doen treden ten opzichte van de zelfbesturen, omdat de verhouding van het Land tot die besturen op een overeenkomst, een contract berust. Die moeilijkheid wordt thans geheel omgaan, de verhouding van de zelfbesturen tot den Landsvertegenwoordiger blijft onaangetast.

3e. De eventueele moeilijkheden, welke uit de inpassing van Atjeh in provinciaal verband zouden kunnen voortvloeien worden eveneens vermeden. Dat die moeilijkheden niet geheel denkbeeldig

zijn blijkt wel uit het feit, dat, bij de in April door de Regeering ingediende plannen, Atjeh buiten provinciaal verband was gehouden; de Regeering liet pas, ter gemoetkoming aan den Volksraad min of meer schoorvoetend, dit standpunt varen.

4e. Het achterwege laten van de provinciale organisatie maakt de invoering der hervorming minder kostbaar. Aan dit argument moge geen al te groote waarde worden toegekend, omdat de gewestelijke organisatie nu geheel toegerust moet worden op het uitoefenen van contrôle en het geven van leiding, maar in een tijd, als wij thans beleven, is het op zichzelf niet zonder beteekenis.

5e. De personeelsvoorziening voor het Land wordt zeer aanzienlijk er door vergemakkelijkt. De moeilijkheden op het gebied der personeelsvoorziening, welke op Java uit de instelling van provincies zijn voortgevloeid zijn genoegzaam bekend, zij worden nog dagelijks in toenemende mate gevoeld. Zij zijn op Java voor een groot deel oorzaak geweest, dat de voorgenomen overdracht van bevoegdheden nog steeds op zich heeft doen wachten, de organisatie der overblijvende Landsdiensten dreigde toch op die wijze ontwricht te worden.

Nu biedt de personeelsvoorziening voor de Buitengewesten nog veel grooter moeilijkheden dan op Java, omdat de omstandigheden op Java in vele gevallen — waaronder niet het minst de onderwijsvoorziening — een plaatsing daar als regel verre doen verkiezen boven eene in de Buitengewesten.

Waar het beschikbare personeel voor de Buitengewesten al betrekkelijk krap bemeten is, zou afstand van een deel van dat personeel aan een provincie, — waarbij dus het Land de zeggenschap erover zou verliezen, — de moeilijkheden voor het overblijvende deel nog aanzienlijk doen toenemen.

Nauw verband met de personeelsvoorziening houdt de salarieering. Hoe meer autonome provincies, hoe meer een gelijkvormige salarieering moeilijkheden zal opleveren.

Opzichzelf moge dit vraagstuk niet onoplosbaar zijn, de praktijk heeft wel geleerd, dat de oplossing groote moeilijkheden met zich zal brengen.

Ook deze worden ontgaan, wanneer voorshands wordt afgezien van provinciaal verband in de Buitengewesten.

Deze voordeelen overziende ligt de conclusie voor de hand,

dat de thans gekozen oplossing voor de Buitengewesten de juiste is. Zelfs zou daaruit logisch voortvloeien — wanneer althans de praktijk in de Buitengewesten aan de verwachtingen beantwoordt, — dat ook op Java de provincies weder worden vervangen door administratieve gewesten. Daarmee zouden tevens de ontwikkelingsmogelijkheden van de thans in provinciaal verband ondergebrachte lagere gemeenschappen — en daarvan niet het minst de regentschappen — belangrijk worden vergroot, waardoor het doel, dat met de bestuurshervorming werd beoogd, veel meer zou worden benaderd dan thans mogelijk is.

Komt het daartoe, dan zal tevens overwogen moeten worden of het aantal gewesten niet verminderd kan worden, ter vergemakkelijking der leiding uit het centrale punt. Bij samenvoeging b.v. der Vorstenlandsche zelfbesturen tot 1 gewest, zal het centrale Landsbestuur slechts zijn aandacht behoeven te verdeelen over 7 onderdeelen t.w. 4 op Java, 3 op de Buitengewesten, hetgeen aan de delegatie van bevoegdheden niet anders dan ten goede kan komen.

Over de gewesten „de groote Oost" en „Borneo" zal ik niet uitwijden, ik acht de keuze van het gewest „de groote Oost" een zeer gelukkige en bijzonder passend in den opzet der hervorming met hare groote eenheden. De meening der Regeering, dat Zij het gewest Borneo kiest, omdat Zij geen betere oplossing weet, hoewel deze haar niet geheel bevredigt, kan ik ook ten volle deelen.

Tot slot wil ik nog op enkele van het hoogste belang zijnde uitdrukkelijke toezeggingen der Regeering de aandacht vestigen t.w.:

1e. Het is „niet de bedoeling der Regeering tot instelling van „groepsgemeenschappen in de Buitengewesten over te gaan, al„vorens in een goede regeling van de financieele verhouding tus„schen het Land en de lagere rechtsgemeenschappen een duur„zamen grondslag van het financieel beleid zal zijn verkregen" [1]).

Als men zich in het geheugen roept hoeveel misère het ongeregeld laten dier verhouding met zich heeft gebracht, eerst voor de gemeenschappen volgens de decentralisatiewet van 1903, en later voor die volgens de wet op de Bestuurshervorming van

1) Handel. V.R. 1931 blz. 1489.

1922, dan zal men zich verheugen over deze uitspraak, waarmee het bewijs wordt geleverd, dat de Regeering uit het verleden leering heeft getrokken.

Hoe de Regeering zich de verhouding heeft gedacht blijkt uit de volgende aanhaling.

„Deze verhouding zal in de eerste plaats gebaseerd moeten „worden op een overdracht van landsbelastingen dan wel geheelen „of gedeeltelijken afstand van belasting opbrengsten, gepaard met „een afperking van het locaal belastinggebied. Subsidies en vaste „uitkeeringen zullen slechts een beperkende aanvullende rol kun- „nen spelen. De afstand van de landsmiddelen zal voorts geba- „seerd worden op den omvang der landstaak, welke aan de „gemeenschappen wordt overgedragen. Uitbreiding van die taak „buiten wijdere grenzen dan het Land daaraan zou kunnen geven „zullen de gemeenschappen dus, indien zij deze wenschen, zelve „moeten bekostigen. In deze richting gaan ook de voorstellen „van de commissie voor de financieele verhouding tusschen het „Land en de zelfstandige gemeenschappen" [1]).

„De Regeering zegt toe aan Haar latere uitgewerkte voorstellen „voor de instelling van autonome gemeenschappen een dergelijke „financieele opzet te zullen verbinden" [2]).

2e. „De Regeering wil t.a.v. die consequenties" — bedoeld worden hier de financieele consequenties van het geheele plan „— nog eens uitdrukkelijk vooropstellen, dat zij geheel het tijdstip „en mogelijk ook de volgorde der uitvoering zullen bepalen" [3]).

3e. „Zij zegt uitdrukkelijk toe dat de Volksraad door een uit- „spraak t.a.v. het beginselen plan, in casu t.a.v. de in de toekomst „te stichten gewesten, zich niet bindt tot aanvaarding van iedere „willekeurige financieele uitwerking van dat plan" [4]).

Aan de vooral in dezen tijd zoo bijzonder zwaar wegende financieele consequenties is dus volle recht wedervaren.

Dat dit principe niet immer vooropstaat leert ons de behandeling der recente reorganisatie van het BB. op Java in den Volksraad

1) Genoemde Commissie hield 18-20 Mei j.l. te Batavia haar eindvergadering, de indiening der voorstellen kan binnen kort worden verwacht.
2) Handel. V.R. 1931 blz. 1488.
3) Volksr. 1931/32 Ond. 41 Afd. IV stuk 5 blz. 6.
4) Handel. V.R. 1931 blz. 1488.

Ditmaal zullen de plannen echter tevoren rijpelijk overwogen worden. En dat is ook goed. Het verzekert, dat geen kostbaarder oplossingen gekozen zullen worden dan noodig is.

Maar gezien de te verkrijgen verbeteringen, niet het minst door het zooveel doelmatiger werken van de Regeerings-machine, is het te hopen, dat de financieele consequenties de verdere doorvoering niet voor langen duur onmogelijk zullen maken.

Batavia, November 1931.

De gouden standaard voor Nederlandsch-Indië en Nederland,

door

Ir. E. P. WELLENSTEIN.

Inleiding.

Definitie.

1. Onder geld wordt in het onderstaande verstaan het ruilmiddel, waarvan de algemeene gelding wettelijk is vastgelegd (standaardgeld, muntbiljetten en biljetten van de circulatiebank). Ruilmiddelen, waarvan het gebruik berust op onderling vertrouwen, worden credietmiddelen genoemd.

Beteekenis van den gouden standaard.

2. Het groote voordeel van den gouden standaard is in den grond gelegen in de omstandigheid, dat de ruil van goederen en diensten tusschen verschillende landen op een zelfde basis wordt gesteld en de waardevergelijking van die goederen en diensten wordt vergemakkelijkt. De onderlinge ruil wordt hierdoor bevorderd, hetgeen aan de ontwikkeling van de algemeene welvaart ten goede komt. Een en ander brengt mede, dat de gunstige werking van den gouden standaard mede afhankelijk is van den omvang van het handelsverkeer, dat daarop berust.

3. Een verder gevolg van deze vaste ruilverhoudingen is een wereldverband tusschen geld- en credietverhoudingen, waardoor inflationistische of deflationistische tendenzen in een bepaald land, beperkt worden door de verhoudingen in andere landen. De gemeenschappelijke ruilbasis verschaft in deze „a safety in numbers"; meer echter niet. Zulks neemt niet weg, dat deze

„safety in numbers" de grootste veiligheid geeft, welke onder de bestaande verhoudingen te verkrijgen is.

4. De vorenstaande voordeelen van een algemeen verspreiden gouden standaard zijn tendenzen; de gunstige werking wordt geknot door de wrijvingsweerstanden, welke vooral na 1914 in het internationale verkeer van steeds grootere beteekenis zijn geworden (tariefmuren, immigratieverboden, oorlogsschattingen, enz.). Ook is rekening te houden met de omstandigheid, dat van een algeheele homogeniteit, van een algemeen productieverband, nog geen sprake is door de gedeeltelijke onbewegelijkheid van kapitaal en arbeid; zelfs een bepaald land kan in de practijk in menig opzicht als niet anders worden beschouwd dan als een conglomeraat van „isolierten wirtschaften".

5. Bij de huidige geldstelsels speelt het goud geen andere rol voor de interne ruilmiddelen, dan dat het als grondslag van het geld- en het credietstelsel, de ruilverhoudingen met andere landen beheerscht en een verband legt tusschen de koopkracht binnens- en buitenslands. Voor de internationale verhoudingen is de voornaamste werking, dat het dienst *kan* doen om tijdelijke deficitten in de betalingsbalans te overbruggen.

6. Dit overbruggen van deficitten neemt eerst in een later stadium den vorm aan van afstand van goud. Doorgaans geschiedt zulks het eerst door het aantrekken van korte credieten van het buitenland, waarvoor echter — voor het behoud van het vertrouwen — het bezit van zekere hoeveelheid goud, waarvan eventueel afstand kan worden gedaan, onmisbaar is.

7. Verhooging van het disconto tot aantrekken van korte credieten van het buitenland (vermindering van binnenslands uitstaande credieten) brengt een belasting mede van handel en industrie, waardoor handels- en betalingsbalans niet verbeteren doch nog verder verslechteren. De invloed van de discontopolitiek van een circulatiebank, zoowel als van de „hidden hand" zijn verder in sterke mate afhankelijk van den aard van de geldmarkt, waarop zij werken en van de mate, waarop die geldmarkt met de cir-

culatiebank verbonden is. Zij is (was) het sterkst in Londen, moet in Nederlandsch-Indië zeer gering zijn.

Boven zekere hoogte werkt het disconto bovendien dikwerf niet aantrekkend doch afstootend, doordat het een noodtoestand signaleert.

8. Het is een gevaarlijke fictie te veronderstellen, dat voor landen op den gouden standaard handels- en betalingsbalans in evenwicht kunnen worden gebracht door kunstmatige inkrimping of uitzetting van de circulatie van geld en (of) credietmiddelen. Een deficit in de betalingsbalans kan worden opgevangen door aantrekken van lang of kort geld, verkoop van effecten e. a. Het saldo kan verder worden verminderd, door bijv. verbod van kapitaalvlucht, of belemmering van verteringen buitenslands; door directe of indirecte exportpremiën, dan wel verboden van invoer, enz. Een ten slotte overblijvend saldo zal echter steeds door afstand van goederen of diensten moeten worden opgevangen.

9. De omstandigheid, dat saldeering van de betalingsbalans ten slotte steeds den vorm zal moeten aannemen van afstand van goederen of diensten brengt mede, dat landen met een bij voortduring ongunstige handelsbalans, waarvan de saldi niet door leeningen wordt afgedekt, bloot staan aan de mogelijkheid, dat zij in het geval komen, dat afstand van goud het eenige alternatief wordt om de schulden met het buitenland te vereffenen. Die afstand van goud kan zoodanige vormen aannemen, dat niet voldoende goud binnenslands te houden is om het vertrouwen in het behoud van en — in een later stadium — den gouden standaard zelf, te handhaven.

10. De vraag of en zoo ja, in welke omstandigheden een land in staat zal wezen den gouden standaard te handhaven hangt in laatste instantie af van de elasticiteit van den import tegenover de elasticiteit van den export. Een land met een onelastischen import van bijv. voedingsmiddelen, zal eerder in moeilijkheden kunnen komen dan een land met een sterk elastischen import van luxe goederen. Een bijzondere vorm van gebrek aan elasticiteit van export en import geven die landen, waar een talrijke

bevolking voor een groot deel in exportindustrieën een bestaan moet vinden.

11. Loonsverlagingen, exportpremiën, enz. kunnen den stand van de betalingsbalans slechts in zoover stimuleeren als de vraag naar de geëenporteerde goederen elastisch is en de invloed van den lageren prijs niet door invoertarieven of andere maatregelen wordt te niet gedaan.

12. Een bijzondere vorm van verbreking van den gouden standaard kan verkregen worden door voortgezet inpersen van geld in de circulatie, waardoor de goederenprijzen stijgen, goud in vergelijking goedkoop wordt en tot uitvoer zou komen, indien de gouden standaard niet verlaten werd.

Het verlaten van den gouden standaard.

13. Met het verlaten van den gouden standaard verbreekt een land het hechte verband tusschen eigen- en buitenlandsche productie, zoomede binnenslands het verband tusschen de productie van goederen voor de binnenlandsche en die voor de buitenlandsche markt.

14. Het verbreken van deze verbanden brengt een groote onzekerheid voor handel en industrie. Deze kunnen wat afzet van gereed en toekomstig product betreft, geheel of ten deele door een termijnmarkt voor wissels worden opgevangen. Het overheerschende element van groote onzekerheid, dat de toekomstverwachtingen nopens het prijsverloop zoowel voor import- als exportgoederen als van de productie voor binnenlandsch verbruik kenmerkt, brengt echter een ernstige belemmering voor kapitaalsinvesteering, voor het in stand houden en vergrooten van het productieapparaat, dus in de productie van zg. „kapitaalsgoederen".

15. Heeft een land gouden standaard verlaten, dan worden de wisselkoersen beheerscht door vraag en aanbod en anticipatie van vraag en aanbod. De door het verlaten van den gouden

standaard te verwachten geld- en kapitaalvlucht zal de waarde van de geldeenheid onder die van het goud brengen.

16. De circulatiebank van een land, dat den gouden standaard verlaten heeft, vermag uiteraard ook onder die verhoudingen invloed uit te oefenen op de wisselkoersen, op de ap- of depreciatie van de geldeenheid, zonder deze echter in de hand te hebben. Op de ruilverhouding tusschen geld en goederen wordt toch mede bijzonderen invloed uitgeoefend, zoowel door het verloop van het gebruik van credietmiddelen als door het meer of minder gebruik van persoonlijke credieten. Over den omvang van het gebruik van deze credietvormen, tot zeer aanmerkelijke hoogte op wisselende psychologische gronden berustend, hebben zoowel Regeering als circulatiebank slechts zijdelings en tot zeer betrekkelijke hoogte zeggenschap.

17. Terwijl export naar en import uit het buitenland verband houden met buitenlandsche prijzen en aan het niveau van die prijzen zijn gebonden, zullen binnenlandsche goederen gebonden blijven aan de geldeenheid van het land, dat den gouden standaard heeft verlaten en eerst in een later stadium den invloed van dat verlaten ondervinden. Een eerste gevolg van het verlaten van den gouden standaard en daaraan gepaard gaande een depreciatie van de geldeenheid tegenover goud, zal dan ook wezen een kunstmatige stimuleering van den export, ten koste van de binnenlandsche voorraden. Deze stimuleering — waaraan het karakter van een uitverkoop is toe te kennen — kan bij voortdurend verder gaande depreciatie van de geldeenheid, geruimen tijd stand houden. Zij zal echter slechts uitwerking hebben, voor zoover zij niet door afwerende maatregelen van andere landen wordt te niet gedaan.

18. De depreciatie van de geldeenheid brengt een daling mede van het reeële loonpeil, welke uiteraard slechts binnen zekere grenzen door de betrokkenen zal worden aanvaard zonder groote onrust te verwekken. Het brengt verder een gedeeltelijke onteigening van de houders van vaste rente gevende schulden.

Daarentegen zullen banken en instellingen, welke gelden uit-

leenen en zich van de te verwachten depreciatie bewust zijn, trachten die depreciatie door den rentevoet te compenseeren; een rentestijging moet hiervan het gevolg zijn. Het niet realiseeren van die depreciatie moet aan de uitleeners gevoelige verliezen toebrengen ten bate van de leeners. (Duitsche Banken — Stinnes).

19. Er zijn zeker redenen aan te geven, waarom het loslaten van den gouden standaard op zeker oogenblik onvermijdelijk is of aanbeveling kan verdienen. Deze redenen zijn dan voornamelijk te zoeken in een, op andere dan economische gronden, rustend loonpeil en op een overmaat van schulden. Om chaotische toestanden, welke tot in een verre toekomst kunnen nawerken, te voorkomen zal dan echter zoo spoedig als mogelijk op een lager peil weer gestabiliseerd moeten worden.

20. De vraag in hoe ver of een land, dat eenmaal den gouden standaard verlaten heeft daarvan geen blijvend overwegend slechte gevolgen zal ondervinden, hangt, behalve van eigen kapitaalkracht, er mede sterk van af in hoe verre het, in vergelijking met andere landen, vertrouwen zal weten te wekken in een nieuw geldstelsel, dat tot de geldstelsels in andere landen in een vaste verhouding staat.

21. Een stabilisatie op lager peil brengt op zich zelf nog geen zekerheid, dat de gouden standaard behouden zal kunnen blijven. Zulks blijft ook op dit lagere peil afhankelijk van de elasticiteit van den export tegenover die van den import. Heeft het lagere peil een blijvende verlaging van het loonpeil ten gevolge, met daaraan samengaande een aanmerkelijke vermindering van den last der vaste schulden, dan kan daardoor echter wel een evenwichtstoestand zijn bereikt.

Deze voordeelen van het verlaten van den gouden standaard kunnen eveneens verkregen worden door verlaging van het loonpeil en (gedwongen) conversie.

22. Hoe meer landen den gouden standaard als vaste ruilbasis verlaten, des te meer belemmeringen de internationale handel moet ondervinden. Zeer sterk wordt daardoor de productie op nationale behoeften georienteerd. Zooals reeds werd opgemerkt

moeten vooral kapitaalsinvesteering en de productie van zg. kapitaalsgoederen in hooge mate worden belemmerd door de groote onzekerheid nopens toekomstige ruilverhoudingen.

Verhoudingen voor Nederlandsch-Indië.

23. Het is een open vraag of door het op groote schaal verlaten van den gouden standaard, goud „goedkoop" zal worden, zooals „zilver" goedkoop is geworden, mede doordat Britsch-Indië den zilveren standaard heeft verlaten. Naar persoonlijke meening zal het op groote schaal loslaten van goud als laatste standaardmetaal eerder een verduring dan goedkooper worden van goud tengevolge hebben. Bij het duurder worden van het goud komen landen, welke op den gouden standaard blijven, in sommige opzichten voor hun export in ongunstige verhoudingen, welke ongunstige verhoudingen echter goeddeels zooal niet geheel, een compensatie vinden in het behoud van de vaste ruilbasis.

24. De goud(metaal) dekkingspercentages van geldstelsels als die van Nederlandsch-Indië en Nederland hebben theoretisch geen andere dan de psychologische waarde van een gewoonte, waarvan men zich geen rekenschap geeft, waarop zij berust.

Hoewel het goudsaldo slechts dienst doet om saldi in de betalingsbalans op te vangen, houden toch de percentages met het verloop van die balansen, met de ontwikkeling van buitenlandschen tegenover binnenlandschen handel geen verband.

Verder houden die percentages geen rechtstreeksch verband met den omvang van den handel, doordat daarbij geen rekening wordt gehouden met de beschikkingsmacht, welke door banken — andere dan de circulatiebank — aan de productie dienstbaar worden gemaakt, d.i. met de credietmiddelen, welke in menig opzicht veel belangrijker zijn dan het geld. Weliswaar werken omvang en omloopsnelheid van de credietmiddelen door op de geldcirculatie en omgekeerd, doch met steeds varieerenden invloed.

25. Hoewel de dekking van de Javasche Bank (Nederlandsche Bank) feitelijk nog berust op den hinkenden standaard, is door de tot nu toe door de circulatiebank gevolgde politiek de dekking door

goud en goudwaarden alleszins voldoende te achten. In geval van verdere terugvloeiing van zilver uit de circulatie verdient het aanbeveling deze terugvloeiing te concentreeren op de Landskassen, ten einde de Bank niet voor het alternatief te stellen haar operatiekracht te versmallen dan wel goud uit te stooten.

26. Is er in verband met de tot nu toe door de Javasche Bank (Nederlandsche Bank) gevolgde politiek geen bezwaar de geldende dekkingsvoorschriften te handhaven tot een tijdstip, dat de uit een oogpunt van juiste bankpolitiek noodige wijzigingen tot stand kunnen worden gebracht, zonder een vóór alles te vermijden onrust te wekken, toch zijn er redenen, waarom het aanbeveling kan verdienen tot verlaging van het wettelijke dekkingspercentage over te gaan. Die redenen doen zich voor, wanneer door een plotseling wantrouwen (gemotiveerd of ongemotiveerd) het publiek niet langer van credietmiddelen wenscht gebruik te maken en wederom terugvalt in het gebruik van geld. Tegen een verlaging van het dekkingspercentage — echter met behoud van den bestaanden omvang en samenstelling van de dekking — bestaat in zoo'n geval geen bezwaar, daar het op die wijze niet anders betreft dan een maatregel van intern betalingsverkeer en het internationale betalingsverkeer daarvan geen gevolgen ondergaat.

27. Zoolang de Javasche Bank zich houdt aan de door haar afgegeven verklaring om tegen den overeengekomen prijs goud voor uitvoer beschikbaar te stellen, indien de wisselkoersen daartoe aanleiding geven, blijft Nederlandsch-Indië op den gouden standaard *). Tot het verbreken van die belofte kan de Regeering de Javasche Bank *niet* dwingen. Wel kan de Regeering tegen opoffering van het winstaandeel muntbiljetten in de circulatie persen, waardoor in eerste instantie zilver en bankpapier worden uitgestooten, in een volgende instantie ongewenschte inflatie moet komen. Het geldstelsel kan ook bedorven worden door betaling met schuldbrieven, waarvoor te voren niet geleend is, welke dus naast de bestaande beschikkingsmacht, nieuwe ongefundeerde beschikkingsmacht creëeren.

*) De omstandigheid, dat het onderste goudpunt niet gefixeerd is heeft bij de tegenwoordige verhoudingen waarschijnlijk slechts theoretische waarde.

Bij inpersen van groote hoeveelheden oninwisselbaar papier en uitgifte van niet gefundeerde schuldbrieven zullen geld- en kapitaalvlucht, zoomede import sterk gestimuleerd worden zonder vermeerdering van den export of mogelijkheid van leenen buitenslands. De betalingsbalans wordt hierdoor zoodanig, dat de gouden standaard niet meer te handhaven is.

Regeeringsmaatregelen als bovenbedoeld ontslaan de circulatiebank moreel en ook juridisch van de goudafstandsbelofte.

De circulatiebank kan door weigering van crediethulp of disconteeringen enz. er zeer veel toe bijdragen het geldstelsel tegen ongewenschte politieke en andere invloeden te beschermen. Krijgen deze de overhand, dan wordt het vraagstuk van het scheppen van een op goud gebaseerde bankgulden naast de Regeeringsgulden een vraagstuk van eminent belang.

28. Handels- en betalingsbalans van Nederlandsch-Indië zijn zoodanig, dat *normaliter* slechts door de Regeering den toestand kan worden geschapen, dat door overmatige overmakingen naar Nederland de gouden standaard niet te handhaven is. De vorderingen van het buitenland op Nederlandsch-Indië dragen overwegend het karakter van een winstuitkeering; zij zijn dus afhankelijk van de exportwaarde. Mindere opbrengst van exportgewassen vindt een compensatie in verminderden invoer. Misoogst van voedselgewassen, samengaande aan vermeerderden invoer van levensmiddelen vindt een compensatie in verminderden aankoop (verrekening) van importartikelen, meerdere beleening bij credietinstellingen. Dit laatste wordt voor den pandhuisdienst buitenslands afgedekt door de leeningen van het Gouvernement; kan voor de volksbanken nimmer van overwegende beteekenis worden.

29. De toestand is denkbaar, hoewel niet waarschijnlijk, dat particuliere banken of ondernemingen groote saldi in Nederlandsch-Indië hebben en deze naar een ander land wenschen over te brengen. Ook hierdoor zou door overmatige goudafgifte de gouden standaard (tijdelijk) niet gehandhaafd kunnen blijven.

30. Van den invoer van Nederlandsch-Indië over de laatste drie jaren is nagenoeg 65% afkomstig van landen, die thans nog

op goudbasis staan. Van den uitvoer gaat ongeveer 55% naar landen, die thans nog op goudbasis staan.

31. De omstandigheid, dat Engeland en andere landen van het goud zijn afgegaan, is, voor Nederlandsch-Indië wat den import betreft, in alle opzichten gunstig. Daardoor kunnen toch Engeland e.a. wederom mede concurreeren, hetgeen aan den voor den import te betalen prijs slechts ten goede komt. De mindere koopkracht, welke voor Engeland en andere landen een gevolg moet zijn van de valutaverzwakking zal van geen of nagenoeg geen invloed zijn op den Nederlandsch-Indischen export.

32. Het verlaten van den gouden standaard door Nederlandsch-Indië en daaraan gepaard gaande depreciatie van de geldeenheid zou voor zeer belangrijke deelen van den import (textiele goederen, voedingsmiddelen, ook rijst) de prijs doen stijgen, waartegenover salaris- en loonpeil ongetwijfeld gefixeerd, dan wel sterk achter zullen blijven. Depreciatie van het Indische geld beteekent dus een verduring van het leven voor die deelen van de bevolking, welke reeds het meest van de crisis te lijden hebben gehad.

33. De depreciatie van het geld zal in Nederlandsch-Indië zeer angstwekkende verhoudingen moeten aannemen, vóór zij een stimuleerende werking op de productie zal kunnen uitoefenen. De prijzen zijn toch over het algemeen op een sterk verliesbrengend peil. Dit verlies zal eerst zijn te overbruggen, vóórdat de productie zich zal uitbreiden. Wellicht dat in eerste instantie eenige stimuleering is te verwachten van den verkoop van voorraden.

34. De schuldverhoudingen van Nederlandsch-Indië zijn zoodanig, dat slechts wanneer Nederland gelijktijdig met Nederlandsch-Indië deprecieert, hierin eenig voordeel is te zien. Dit voordeel is echter zeer bedenkelijk en slechts van tijdelijken duur, daar Nederlandsch-Indië zelf alle kapitaalskracht mist. Buitenslands leenen wordt vrijwel buitengesloten, terwijl er verder geen eigen kracht is, waarop bij gebrek aan vertrouwen kan worden teruggevallen en dat na een eventueele stabilisatie den eersten en meest noodzakelijken stoot tot den opbouw van een nieuw vertrouwen kan geven.

35. Onder deze verhoudingen is er geen enkel voordeel in te zien om voor Nederlandsch-Indië den gouden standaard te verlaten. Het kan niet anders beteekenen dan een noodelooze calamiteit, welke met alle krachten te vermijden ware.

Verhoudingen voor Nederland.

36. Met het oog op het nauwe verband, dat bestaat tusschen het Nederlandsche en Nederlandsch-Indische geldwezen dient de vraag onder de oogen te worden gezien, welke voor Nederlandsch-Indië de gevolgen zijn voor het geval Nederland den gouden standaard zou willen verlaten.

37. Aangenomen kan worden, dat in de handels- en betalingsbalans van Nederland, zooals die zich gedurende het laatste decennium hebben ontwikkeld geen redenen zijn, waarom de gouden standaard niet gehandhaafd zou kunnen blijven. De mogelijkheid bestaat, dat hierin verandering komt. In verband met het verlaten van den gouden standaard door andere landen zullen Nederlandsche handel en industrie door een krachtige en bekwame handels (anti-dumping) politiek beschermd moeten worden. Het loonpeil zal aanmerkelijk verlaagd moeten worden in overeenstemming met het verloop der prijzen. Uitgifte van ongedekt geld of ongefundeerde credietmiddelen van 's Landswege zal vermeden moeten worden. Worden deze maatregelen door politieke of andere invloeden onmogelijk gemaakt, dan kunnen (op den duur) ook in Nederland verhoudingen gaan overheerschen, waarbij het behoud van den gouden standaard tot de onmogelijkheden gaat behooren.

Ook in Nederland heeft echter de centrale bank de kracht en bevoegdheid om deze gevaren goeddeels af te wenden en zoo noodig handel en industrie het gebruik van een op goud staanden bankgulden mogelijk te maken.

38. Het zou in hooge mate te betreuren zijn, indien door verkeerd beleid Nederland den gouden standaard zou moeten verlaten. Handel en industrie zouden daarmede slechts tijdelijk en daardoor schijnbaar geholpen worden. Het voordeel van een verminderden schuldenlast weegt tegen die ontreddering niet op en is op andere

wijze te verkrijgen. De toevloed van goud naar de Nederlandsche Bank wijst op een internationaal vertrouwen, waardoor de Amsterdamsche geldmarkt een groot deel van de beteekenis zou kunnen herwinnen, welke zij in vroegere eeuwen gehad heeft. Die markt is verder — in verband met bankoctrooi en usantiën — voor zoodanige beteekenis beter geouttilleerd dan die van Parijs, terwijl zij wellicht meer vertrouwen geniet dan het Amerikaansche bankwezen. Het is niet onmogelijk, dat indien nog meerdere landen den gouden standaard verlaten, de Nederlandsche Bank de eervolle en voor Amsterdam en geheel Nederland en Nederlandsch-Indië lucratieve functie kan gaan vervullen van de Amsterdamsche Wisselbank der 18e eeuw.

39. De redenen, welke voor Nederland zouden gelden om den gouden standaard te verlaten, werken niet direct door op Nederlandsch-Indië. De mogelijkheid bestaat dus, dat Nederland van het goud afgaat, terwijl Nederlandsch-Indië aan den gouden standaard blijft vasthouden. Door een invoerverbod van zilvergeld met krachtige sanctiën, zijn zoodanige verhoudingen zeker te handhaven.

40. Het geval, dat Nederlandsch-Indië op goud zou blijven, terwijl Nederland daarvan af is heeft echter waarschijnlijk slechts theoretische waarde. Het verlaten van Nederland van den gouden standaard zou wijzen op een zoodanig ontredderden toestand, dat het voor de Regeering van Nederlandsch-Indië hoogst bezwaarlijk, zooal niet onmogelijk moet wezen, niet op een of andere wijze inflatie door te zetten en een nabije toekomst aan het heden op te offeren.

P. S. Nadat dit artikel ter perse ging heeft ook Japan door een goud embargo den gouden standaard verlaten. In verband daarmede is alinea 30 te lezen als volgt:

30. Van den invoer van Nederlandsch-Indië over de laatste drie jaren is ongeveer 51 % afkomstig van landen, die thans nog op goudbasis staan. Van den uitvoer gaat ongeveer 50 % naar landen, die thans nog op goudbasis staan.

De zorg voor het adatlooze kind,

door

Mr. C. T. Bertling.

> Maar wij zouden nooit vrede met ons zelf hebben kunnen vinden, indien wij die krachtige roepstem in ons binnenste smoorden, die ons oproept tot arbeid en strijd, tot werken voor de Gemeenschap, voor het eeuwige doel van het Leven, dat Volmaking heet.
>
> R. A. Kartini.

I.

Ten gevolge van de eigenaardige landelijke huishouding bleef een humanitaire zorg (regeling van arbeid, kinderzorg, sociale verzekering, weezenverzorging, volkshuisvesting enz.) nog in het beginstadium van inheemsche bemoeienis. Immers buiten de steden werden deze belangen adatrechtelijk, d.w.z. nagenoeg conflictloos en onschriftelijk opgelost, terwijl tegen excessen van uitbuiting (kinderarbeid in fabrieken) eenige westersche voorziening voor alle bevolkingsgroepen voorloopig voldoende bleek. Maar bij de uitbreiding van het verkeer en bij de toenemende verwestersching der steden, wordt meer en meer de behoefte aan een voorziening in eigen sociale wetgeving voelbaar en dient de vraag beantwoord te worden: op welken grondslag is in deze dingen zulk een voorziening gewenscht; verdient westersch systeem altijd en overal de voorkeur of is het raadzaam aan Oostersche denkbeelden en Oostersche instituten vast te knoopen.

Het wil mij voorkomen dat ook op dit gebied stimulatie van autoactiviteit — om een woord van prof. Boeke te gebruiken — alleszins gewenscht is.

Voor de toekomst kan een psychologischer verklaren van autonomie-verlangens, n.l. niet politiek maar sociaal, wellicht groote

bevrediging schenken. Daadkracht en werklust om bezig te zijn in het belang van volkswelzijn is er voldoende en door zulke opbouwende bezigheid alleen kan ware eigenwaarde in de inheemsche samenleving gevonden worden. Enkel medezeggenschap in politiek levert naast eenige ijdelheidsbevrediging slechts onbevredigdheid, gekrenktheid en animositeit op, zoolang aan de eigen *inhoudrijke* prestatie geen kans gegeven wordt [1]). Waarlijke bevrediging wordt op den duur gevonden indien meer sociale regeling werd toevertrouwd aan de inheemschen zelven, wien het aan „common sense" stellig niet ontbreekt. Een durf is het — maar niettemin noodzakelijk — de eigen zorg ten opzichte van de „vie intime" der inheemsche maatschappij te beperken tot het geven van wenken. De westersche taak blijft daarbij het scheppen en outilleeren van deze werkzaamheden, zooveel mogelijk volgens inheemsche denkbeelden; de inwendige inrichting en de volvoering van de taak is typische zelfhuishouding, waardoor — en hierdoor alleen! — een volksfierheid, verantwoordelijkheidsbesef en zelfrespect kunnen groeien. Honderde prijajis en een jaarlijks toenemend getal andere abiturienten van middelbaar- en mulo onderwijs staan gereed om op eigen verantwoording maar dan ook naar eigen aard en smaak de onderscheiden problemen aan te vatten. Wij mogen niet te angstig zijn, dat zij dat in beginsel niet zullen kunnen.

Deze gedachten rezen wederom bij het lezen van een krantenbericht, dat een commissie is ingesteld, hoofdzakelijk uit Europeanen-deskundigen bestaande, welke tot taak heeft het in studie nemen van maatregelen, wettelijke en andere, welke van overheidswege dienen te worden genomen, om te geraken tot:

ten eerste, herziening, daaronder met name begrepen vereen-

1) Niet te loochenen valt, dat in de laatste tien jaren vooral voor economische, maar ook wel voor sociale auto-activiteits-bevordering meer gedaan wordt. De Regeering verdedigde zich in haar antwoord op de algemeene besch. in den Volksraad 24 Juli en vooral 6 Juli 1931 concludeerende als volgt: „Aldus beschouwd blijkt de staatkundige organisatie dezer gewesten niet iets naast de Indische maatschappij, onevenredig aan de economische kracht der bevolking, doch veelzins een hefboom voor de volkswelvaart waarvan de doeltreffende hanteering van die maatschappij zelve afhankelijk is". Wij kunnen de heilzame werking van den staatkundigen hefboom op economisch gebied erkennen, maar toch vooral op de groote beteekenis hier wijzen van de sociale zelfontwikkeling. Voor de feiten zie men voorts de KAT ANGELINO: Staatk. Beleid en Best. zorg, dl. II, hoofdst. 4.

voudiging en aanvulling, van de kinderwetgeving hier te lande, en, ten tweede, een meer afdoende regeling van het tegengaan van bedelarij en landlooperij.

De bedoeling is, dat deze commissie zal nagaan, of het, o.m. met het oog op de kosten, gewenscht en mogelijk is de Indische kinderwetgeving op het peil van de Hollandsche te brengen, een streven dus tot bevrediging van den concordantie-eisch op het gebied van kinderwetgeving. Voor bedelarij en landlooperij geldt hetzelfde.

In de hiervolgende bladzijden willen we nagaan wat de nooden in dit opzicht zijn van de inheemsche bevolking, i.h.b. op Java, en ons vervolgens bezighouden met de vraag of Nederlandsche remedies bruikbaar zijn. Hoewel er verschillende punten zijn, die tot gedetailleerde uitwerking prikkelen, zullen wij ons ter wille van de overzichtelijkheid moeten bepalen tot het aangeven der problemen en quasi-problemen.

II.

Vooropgesteld moet worden, dat de moederlandsche kinderwetgeving, die de evengenoemde commissie dus in beschouwing heeft te nemen, zoowel publiek als civielrechtelijke regelingen bevat. Wordt deze in haar geheel op Indië toepasselijk verklaard, dan zou men wat het civielrechtelijk gedeelte betreft, in conflict komen met het adat-familierecht der Inlanders, waar dit bestaat (en dat is buiten de steden nagenoeg overal). De civielrechtelijke concordantie-eisch geldt ook alleen voor het Europeanen-recht (art. 131, 2e al. sub a I. S.). In dit artikel sub b is het echter mogelijk gemaakt dat ook Inlanders aan de voor Europeanen geldende bepalingen worden onderworpen, maar zulks slechts „voor zooverre de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften dit eischen....." terwijl overigens — aldus de wet — „de onder hen geldende, met hunne godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen (i.e. de adat) worden geëerbiedigd". Van deze adatregelen mag dan, zoo luidt het slot der bepaling, alleen dan worden afgeweken, „wanneer het algemeen belang of de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften zulks vorderen".

Nu bestaan er stellig, in het bijzonder in de steden en daar waar het westersch verkeer het sterkst zich doet gelden, zekere

noodtoestanden, waarvoor invoering van enkele cardinale bepalingen op grond van 't algemeen belang gewenscht moet heeten.

Laten we beginnen met enkele gevallen uit de praktijk van het laatste jaar (1930) te noemen. Ik ontleen mijn gegevens hier aan de Vereeniging „Pro Juventute" te Malang.

Deze vereeniging heeft hier n.l. een doorgangshuis, waar allerlei hulpbehoevenden die directe verzorging noodig hebben, voor langen of korten tijd ondergebracht worden. Men vindt er inlandsche zwervertjes, achterop geraakte Europeanen, dikwijls heele gezinnen, brutale jongens waarover de ouders geen gezag meer schijnen te hebben; typische gevallen van verwaarloozing; ten slotte ook gevallen van z.g. na-zorg, d.w.z. toezicht op uit gevangenis of opvoedingsgesticht ontslagenen. In 1930 werden 170 gevallen geregistreerd. Het jaar 1931 geeft reeds veel meer te doen. Het doorgangshuis biedt hulp aan alle landaarden. Van de genoemde 170 gevallen van 't vorig jaar golden 8 gevallen Chineesche kinderen (n.l. 7 jongens en 1 meisje), merkwaardigerwijs alle gevallen, waarin de ouders van het kind opneming verzochten omdat zij dit niet langer konden regeeren wegens verregaande ongezeggelijkheid (slechte discipelen van Confucius chung hsiau!) Een kort verblijf in 't doorgangshuis, waar met tact en menschenkennis met de kinderen wordt gepraat, bleek in ieder dezer gevallen voldoende om de kinderen tot vreugde der ouders weer in 't gareel te brengen.

Veelvuldiger zijn de gevallen waarin niet-erkende kinderen (meestal van Inlandsche moeder en Europeeschen vader) zoodanig verwaarloosd werden, dat Pro Juventute meende te moeten ingrijpen (zulke gevallen worden zelden aangebracht, maar door den speurzin van den ambtenaar P. J. ontdekt). Zoo tel ik — ongerekend de eigen voogdijpupillen van Pro Juventute — dat in 1930 hier zeven maal een niet-erkend jongetje, acht maal een niet-erkend meisje uit de kampong werd opgenomen en dat behalve deze gevallen nog drie maal een Inlandsche moeder (gewezen huishoudster) met respect 3, 5 en 6 niet-erkende verwaarloosde minderjarigen een plaats vond. Bovendien vinden meerdere gevallen, waar een Europeesch vader zijn inheemsche wettige vrouw met de kinderen in den steek liet, verzorging. Ook *volbloed* Europeesche kinderen, die aan verregaande verwaarloozing door

de ouders of door den vader alleen, bloot stonden (b.v. een geval dat 4 minderjarigen in een toestand van verhongering in 't militair hospitaal terechtkwamen) vindt men geregistreerd.

Wat *volbloed inheemschen* betreft, noteer ik 19 jeugdige zwervertjes, 5 onverzorgd gevonden jongens en 5 idem meisjes; 3 gevallen waar wegens verdenking van diefstal een reclasseeringsrapport gevraagd werd (ter toelichting van het milieu, karakter enz. van het kind) door den strafrechter (hieronder 1 meisje); 1 geval van louter ongezeggelijkheid. In 16 gevallen werd de hulp van P. J. hier ingeroepen voor z.g. nazorg aan ontslagen regeeringspupillen (waaronder meerderjarigen) of om hen aan een baantje te helpen (hetgeen meestal gelukte); in 2 gevallen geschiedde hetzelfde voor uit de jeugdgevangenis ontslagenen.

Wat gebeurt er met al deze kinderen? Wat de Europeesche jeugd betreft, werden jongens bezorgd in internaten; in een paar gevallen bood het I. E. V. de helpende hand; ook de „Deutsche Verein" hielp een maal; dikwijls werd uitkomst gevonden bij de Oranje Nassau Stichting (Pa van der Steur); twee keer lees ik een plaatsing in de Julianastichting; in het Blinden Instituut te Bandoeng moest een maal en evenzoo in een Krankzinnigengesticht eens een onderdak verkregen worden. Enkele malen zocht en vond men particuliere kosthuizen; ook kon men wel eens de ouders met succes op hun plicht wijzen en aan een betrekking werd ook eenige malen een hulpbehoevende geholpen. Afgezien hiervan moest meerdere malen de zaak aanhangig gemaakt worden bij den Voogdijraad te Soerabaja.

Wat de Inlandsche kinderen betreft, zien we slechts 1 geval dat 't kind naar de kampong teruggebracht wordt; 1 jongetje vindt verzorging bij het Leger des Heils; 5 zien we verhuizen naar de Javaansche weezeninrichting te Toeloengagoeng; 3 gaan er naar de Landbouwkolonie Klakah (door tusschenkomst van Pro Juventute te Soerabaja, waarvan „Klakah" een eigen schepping is); een enkel maal wordt de hulp van „Armenzorg" gevraagd en ten slotte werden de zwervertjes bijna zonder uitzondering, na rechterlijke behandeling, naar een opvoedingsgesticht gezonden.

Het rapport maakt nog melding van eenige gevallen van schaamtelooze ontucht waarbij minderjarigen onwillens tegen-

woordig of zelf slachtoffer waren, doch welke gevallen voor ons van minder belang zijn, zoodat het niet noodig is ze hier te vermelden. Wel moeten wij een tweetal latere gevallen, n.l. van dit jaar (1931) mededeelen, omdat die toevallig aan het licht gekomen ongerechtigdheden m.i. zeer typeerend zijn voor de soort van het kampongbederf, waartegen voorziening langzamerhand dringend geboden schijnt.

1°. Een minderjarig meisje was verleid door een Minahasser en verwacht een kleintje. De Minahasser laat haar in den steek, doch 't meisje, dat veel van hem houdt, rekent op een door hem gedane trouwbelofte. Er is evenwel een Javaan die haar begeert. Zijn herhaalde aanzoeken worden steeds afgewezen door haar sterotiep antwoord, dat haar minnaar (de Minahasser) haar zal trouwen en zij toont „ten bewijze" een door dezen afgegeven papier dat zij voor de trouwbelofte houdt, maar dat in waarheid niets in houdt. 't Vermoeden bestaat dat de Minahasser het meisje destijds op verzoek van den Javaan had verkracht om door de gevolgen haar „williger" te maken.

2°. Een Europeaan (gehuwd met eene Europeesche vrouw) heeft tijdens dit huwelijk bij een Javaansche vrouw een kind verwekt. Na de ontbinding van zijn huwelijk hertrouwt hij (weder met een Europeesche, mevrouw N.). De Javaansche met haar niet erkend dochtertje verblijft in de kampong, waar zij huwt met een Javaan van laag allooi. Intusschen is de Europeesche vader gestorven. Het meisje, dat opgegroeid is en thans ongeveer 14 jaar oud moet zijn, heeft een helsch leven, daar niet alleen het onderhoud van 't huishouden op haar neerkomt (ook een paard en stal moet zij onderhouden en koekjes maken en verkoopen), maar zij ook geregeld mishandeld schijnt te worden, zoowel door de moeder als door den stiefvader. Deze laatste heeft de bedoeling ook op andere wijze van 't kind te gaan profiteeren door haar aan een ouden Arabier te verkoopen en het volledig bezit van 't kind, dat er aardig uitziet, in uitzicht te stellen. Om zeker van zijn zaak te zijn sluit de Arabier een (kinder)-huwelijk, hoewel hij reeds 3 vrouwen bezit. De tweede echtgenoote van den overleden verwekker van 't kind, mevrouw N. is een en ander ter oore gekomen en zij wil zich het lot van 't meisje aantrekken — haar zoo mogelijk met Europeanen doen gelijkstellen en een behoorlijke opvoe-

ding geven. Alles stuit echter af op de onwilligheid van den Arabier zijn huwelijk met 't kind ongedaan te maken en op de haat van den stiefvader van 't nog steeds bij hem inwonend meisje. Het B.B. bemoeit zich met 't geval maar ook diens bemoeienis is vruchteloos daar het kind onder blijkbaren invloed van haar omgeving verklaart niet weg te willen (hoewel zij meermalen vlucht naar haar weldoenster, mevrouw N.). Ten slotte gelukt het onder moreelen steun van B.B. en politie het kind van haar funeste omgeving te isoleeren in het doorgangshuis van Pro Juventute. (Te voren ontzag zich de eigen moeder van 't meisje niet om aan mevrouw N. te laten weten, dat al haar stappen toch niets zouden baten, daar het kind reeds door den Arabier zou zijn gedefloreerd — hetgeen achteraf onwaar bleek). In haar nieuwe omgeving erkent het meisje voor geen prijs naar haar vroeger milieu terug te willen.

Deze navrante gevallen, die ongetwijfeld niet alleen staan, geven aanleiding te overdenken of een wettelijke voorziening in kinderwetgeving in de inheemsche maatschappij geboden is en zoo ja, welke voorziening.

III.

Alvorens hierop nader in te gaan hebben we te bedenken, dat deze gevallen typische stadsverschijnselen zijn. De desa bleef nog vrij onverkend; alleen wanneer opzettelijk een onderzoek gevraagd werd (door den strafrechter b.v.) naar aanleiding van een jeugdigen delinquent, begaf de ambtenaar P. J. zich dikwijls diep het land in om de situatie en het milieu op te nemen. Zeer vermoedelijk is in de landelijke desa de voorziening voorloopig niet zoo nijpend, hoewel men mag voorzien, dat bij de toenemende geldschaarste in de desa en door den terugkeer naar Java van duizende contractanten de toestand anders kan worden.

Men kent de desa-huishouding, waar het stevige adatleven het aantrekkelijke is voor wie in de gelegenheid is de harmonie hiervan van nabij te zien. [1]) In de streken, waar het verkeer

1) Ondanks alle inderdaad ingrijpende autonomie-miskenning (vgl. v. VOLLENHOVEN: „Miskenningen van het adatr". en „De Indonesier en zijn grond"; L. ADAM: De autonomie v.h. Indon. dorp; BOEKE: „Dorpsherstel (Ind. Gen.-schap 1931; (LOGEMANN en TER HAAR: „Het beschikkingsrecht enz.) bleef familierechtelijke desa-adat meestal intact.

toenam paste deze dorpsadat dikwijls merkwaardig soepel hierbij aan, gelijk het sinds eeuwen de ingrijpende verislamitiseering in het familie- en erfrecht had weten te verwerken zonder op te houden eigen „adat" te zijn. [1])

Het is den Malangschen ambtenaar van Pro Juventute overkomen, dat hem in een desa werd gevraagd: „Waar bemoeit ge U toch mede; wanneer ouders of familie d ekinderen verwaarloozen, weten wij zelf wel hoe we deze hebben te verzorgen of de nalatigen tot hun plicht te brengen". In adatsterke streken is dit dan ook ontegenzeggelijk juist. Het is mij persoonlijk bekend, dat in het Malangsche de zorg over weezen in de desa meestal is toevertrouwd aan grootouders. Deze verzorging kan zoo goed Javaansch-Indonesische adat als Mohammedaansch Schoolrecht (ḥaḍānah) heeten. Dat zulke zorg veel te wenschen zou laten, is althans voor genoemde streek naar mijn bescheiden meening niet juist. [2]) Onder Christen-Inlanders op Java (Mådjåwarnå) is in de desa het familieverband veel sterker dan elders tengevolge van opzettelijke stimuleering door de zending. Vaste regelen zijn er ook hier niet opgesteld, maar een onmiskenbare adatmoraal schijnt hier te voldoen. [3])

Tegenover dit alles staat, dat waar (in Mohammedaansche desa's hier en daar) de adat minder stevig zit, dus vooral in de nabijheid van handelscentra, de gezinnen of kinderen waarmee men geen weg weet, gemakkelijk afzakken naar de steden en daar de categorie van zwervers, landloopers, bedelaars en prostituées aanvullen. Buitendien wordt steeds duidelijker merkbaar een trek van jeugdige knaapjes naar de stad, om werk te zoeken als waterdrager, katjong-kebon of (bedenkelijker) als koelie of „cornet" van een taxichauffeur. De ingeboren zwerflust der Madoereezen komt dit in den Oosthoek nog bevorderen. Toch schijnt de desa over 't algemeen nog soepel genoeg om de eigen

1) Vgl. F. D. HOLLEMAN: Het Adatrecht van de Afdeeling Toeloengagoeng; prof. v. VOLLENHOVEN: Het Adatrecht v. Ned.-Indië I, blz. 603.

2) In 1909 schreef Prof. v. VOLLENHOVEN: „Wel is er overal een primitieve zorg — *die veel te wenschen laat* — der naaste familieleden, maar een stel regels is voor die geheel huiselijke bemoeiingen niet gegeven (Miskenningen v. h. Adatrecht herdruk 1926 blz. 76; cursiveering van mij) of slaat dit slechts op het vermogen? (vgl. Het Adatrecht in N.I., blz. 601).

3) Vgl. ook v. VOLLENHOVEN: Het Adatrecht v. Ned.-Indië, I, blz. 530; vgl. ook blz. 589.

monden behoorlijk te eten te geven en te waken tegen ongerechtigheid ook op het punt van kinderverzorging. [1])

In de steden zelf, met haar ontspanningen en individualistische verleidingen, blijken de inheemsche kernen te broos voor het snelle westersche leven; verwatert de kampongadat eenerzijds en sluipt een bederf anderzijds binnen, te kras dan dat de oude inheemsche samenleving daar een natuurlijke sanctie tegen zou bezitten.

Uit deze tegenstelling van het sociaal harmonische dorp tegenover het geschonden gemeenschapsleven in de steden moeten we dan besluiten dat het zeker niet toevallig is dat, volgens prof. BOEKE „de zuiver humanitaire belangstelling, die de vrucht is van de Volkenbondsactie, in hoofdzaak zich richt naar de sociale vraagstukken die met het Europeesche bedrijfsleven onmiddellijk verband houden en daardoor (al te veel) aan de groote centra blijft hangen. [2]) Alleen kunnen wij met dit „te veel" niet instemmen daar de *westersche* humanitaire belangstelling te velde gevaarlijk kan worden voor 't behoud van wat in de dorpen nog

---

1) Wel verdient het volgende nog aandacht. Waar het verkeer door den „Tjina mindring" de desa binnentreedt, daar geschiedt nog menige ongerechtigheid; dat een jonge Javaansche vrouw voor het schrappen van een opgelopen schuld aan een Chineeschen woekeraar een herdersuurtje schenkt, is vermoedelijk geen zeldzaamheid. Te bewijzen valt dit bijna nooit, maar de strafrechtspraktijk geeft gereedelijk aanleiding tot zulk vermoeden. Van analoge verleidingen door Arabieren — die zich meer binnen de stadskampongs houden en dien het, anders dan den bedoelden Chineeschen geldschieters, meer direct te doen is om onroerend goederenbezit of die opzettelijk uit zijn op een meer *voortdurend* bezit van meisjes — is het algemeen gerucht ten allen tijde levend geweest en zelden weersproken geworden.

2) Prof. Dr. J. H. BOEKE: „De economische verhouding van stad en dorp in Nederlandsch- en Britsch-Indië" in „Kol. Stud". Febr. 1931, blz. 2. Het hier gebruikte citaat is overigens te beschouwen als inleiding tot den daarop volgenden zin luidende: „India is zelfstandig lid van den Volkenbond niet krachtens haar bevolking van ruim drie honderd millioen, maar doordat haar Westersch industrieele ontwikkeling haar op de achtste plaats onder de mogendheden heeft gebracht". Volkomen deelen we den tendenz (indien we dien daarin mogen lezen) van den hooggeleerden schrijver, dat de Volkenbond van groot belang kan zijn voor niet-onafhankelijke (koloniale) volken zooals de Indonesische. Juist door het humanitair volkenrecht kan de Volkenbond op den duur een welkome ladder voor deze volken blijken voor begeerde uiteindelijke zelfstandigheid. Men vergelijke ook Mr. VAN BOETZELAER: „Enkele opmerkingen over de ontwikkeling en den invloed van a-nationale organisaties binnen den Volkenbond" (zelfde tijdschrift en jaargang blz. 472 v.v.).

aan eigen inheemsch leven over is. Beneden komt dit nog nader ter sprake.

Het stedelijk bederf nu wordt vrijwel uitsluitend repressief tegengegaan. Indien de ingestelde commissie hier meer preventieve zorg zou kunnen scheppen zou ook voor de inheemschen goed werk verricht worden. Want een goede moderne staathuishouding zal nimmer het categorisch verschil tusschen repressie en preventie uit het oog mogen verliezen en de noodzakelijkheid van den voorrang van de preventie moeten erkennen. Repressie geldt voor *misdadigheid,* preventie voor *verwaarloozing* (welke tot misdadigheid kan leiden).

Thans is de toestand zoo, dat zwervers en uitgestootenen door den landrechter wegens „landlooperij" worden veroordeeld volgens een op Nederlandsche toestanden geschoeide strafwet. Na den straftijd wordt het zwerven en bedelen hervat tot de onbehuisden weder door de politie worden ingerekend (niet zelden reeds weder den dag na 't ontslag uit de gevangenis!) en zoo voort.

Leprozen, blinden en verminkten worden op deze wijze „verzorgd" en ook de kinderen die deze lieden dikwijls geleiden.

Buiten den oogsttijd komen desajongens uit den omtrek werk zoeken in de stad. Zij vinden niet terstond emplooi en slapen gaarne onder een brug of op den pasar. Er zijn landrechters, die dit ook landlooperij noemen en 't mag misschien zoo heeten. Maar is het strafwaardig? Is zwerven op Java, al dan niet met de vereischte „soerat" van den loerah of petinggi überhaupt strafwaardig? In ieder geval: gemeenteverordeningen trachten somtijds de strafwet nog aan te vullen ten einde deze werkloozen te keeren. Welke wetgever moet hier de (oostersche of westersche?) norm aanleggen?

En hoe staat het in de adatzwakke stadskampongs met de verzorging van weezen en ouden van dagen? We weten het niet goed. Over 't algemeen schijnt hier meer bevrediging te zijn. Maar toch: de modins van stadskampongs beheeren officieel een kas voor deze behoeftigen. Speurt men echter na, wat er eigenlijk verricht wordt en uit die kassen betaald, dan komt men zelden veel aan den weet. Het schijnt dat behoeftige weezen nogal eens naar de Javaansche weezeninrichting „Pangoepokoro Botjah

Lolo" te Toeloengagoeng worden gezonden. [1]) Over ouden van dagen schijnt meestal redelijke ontferming te bestaan, maar men bedenke ook dat tot klagen zij weinig gelegenheid en stem hebben.

Maar buiten de categorieën van zwervertjes, weezen, oudjes, verminkten en bedelaars valt de hoofdaandacht op wat wij zouden kunnen noemen het adatlooze kind. We bedoelen de bovenomschreven schrijnende gevallen van niet-erkenden, thans meermalen bibit voor prostitutie. De door Pro Juventute behandelde gevallen zijn slechts enkele uit vele en zij werden dan toevallig b.v. door verdienstelijke persreportage aan het licht gebracht. Hoevele analoge kindertragedies blijven onopgemerkt? Het is hier, in de gangs van de kampongs, dat de gewezen huishoudsters van Europeanen en Chineezen haar niet erkende kinderen moeten zien op te voeden, maar ze ook wel gemakshalve, of verruwd door bedorven milieumoraal aan prostitutie afstaan, ze ook wel in „kinderhuwelijk", waarvan elke adatwaarborg afwezig is, verkoopen. In de stadskampongs en randdesa's, die geen hechte eigen huishouding meer bezitten, zijn deze weerloozen te vinden, noch door adat noch door Europeesche wet beveiligd, en die niet langer aan hun lot, d.w.z. aan souteneurs en gespuis mogen worden overgelaten. Verkapte kinderhandel kan hier floreeren zonder te veel tegenwerking. [2])

1) Dit instituut (onder voorzitterschap van den Regent en onder Europeesche leiding) bestaat ongeveer 11 jaar en heeft in dien tijd zijn nut voldoende bewezen. Naast redelijke ontspanning (sinds enkele jaren bezit de inrichting zelfs een bioscoop) verrichten de pupillen allerlei praktische arbeid en onderhouden de gebouwen, ontvangen ambachtsonderricht, waardoor zij zeer bruikbare leden van de maatschappij kunnen worden. In het bijzonder valt te vermelden het tegelbedrijf en de aan 't instituut verbonden landbouwkolonie Moeljosari, waar de oudste pupillen heengaan, 2 bouw ter bewerking krijgen en dan (aanvankelijk met een kleine onderstand) van de opbrengst moeten trachten rond te komen.

2) Wij beperken ons hier nadrukkelijk tot inheemsche verwaarloozingsgevallen, maar voor goed begrip van de sociale samenleving is het noodig er te dezer plaatse op te wijzen dat aan de stadsranden uit nog een andere milieu bibit voor prostitutie en sociale minder waardigheid voorkomt, n.l. zekere kringen van zeer kleine Indo-Europeanen en zeer kleine Indo-Chineezen, gekenmerkt door een gedegenereerd passief voortvegeteerend bestaan; ook wilsslappe volbloed Europeanen, sinkeh Chineezen, Arabieren, Britsch-Indiërs, hun onderhoud zoekend door wat men met het verzamelwoord „knoeipraktijken" kan aanduiden, waarbij dobbelen een belangrijke faktor is, treft men in deze uit sociologisch oogpunt buitengewoon interessante (om der wille van

(Vervolg zie pag. 801).

Welke maatregelen nu worden in de praktijk genomen?

We noemden reeds den particulieren steun voor weezen door 't gesticht te Toeloengagoeng.

Wat de zwervers en zwervertjes betreft, hebben we allereerst te erkennen, dat in vele stadsgemeenten een loffelijke bemoeienis van gemeentelijke arbeidsbeurzen is opgekomen en dient de werkzaamheid van vereenigingen zooals Pro Juventute in samenwerking met de politie en gesteund door de pers, te worden geprezen. Pro Juventute zendt de kinderen allereerst naar school en past en schikt verder om de dakloozen behoorlijk terecht te brengen. Vermelden we verder dankbaar de Witte Kruiskolonie te Warak bij Salatiga; het Oranje Nassaugesticht te Magelang (Joh. van der Steur) dat uitsluitend aan Europeesche verwaarloosde kinderen (en volgens de voorgestelde nieuwe statuten ook aan Amboneesche, Menadoneesche en Ternataansche militairenkinderen [1])) een Christelijke opvoeding wil verschaffen; voorts het Leger des Heils over geheel Indië, de Soekaboemische kinderhuizen van het Genootschap van In- en Uitwendige Zending te Batavia (uitsluitend Indo-Europeesche protestantsche kinderen); het tehuis van de Vereeniging Dorcas te Batavia en de Don-Bosco stichting te Soerabaja (beiden katholiek, maar ook voor Inlandsche kinderen) [2]).

Hiernaast de genoemde repressie: straffen wegens landlooperij of op grond van art. 515 strafwetboek (verhuizing uit desa of kampong zonder kennisgeving a.h. bevoegd gezag). Het behoeft niet gezegd, dat de gevangenisomgeving naar beneden haalt. Tegenover het voordeel van eindelijk een behoorlijke voeding staat het gevaar van besmetting met misdadigheid. De gevangenis

---

(Vervolg noot van pag. 800).

milieu en klimaat invloed) wijken. Zij zijn over 't algemeen niet te rekenen onder de eigenlijk gezegde paupers — daar zij niet behoeftig zijn in de eerste levensmiddelen, maar veeleer een schamele zinnenluxe najagen. KEYSERLING heeft dit bestaan treffend — zij het te eenzijdig en te algemeen — vergeleken met het weelderig tropisch plantenleven (Reisdagboek I blz. 36 en 41: „Colombo" en „Candy"). Wij kunnen daar hier niet op ingaan maar kunnen reeds dadelijk zeggen, dat verheffing van de bedoelde elementen, die wel typisch zijn voor Indische maatschappelijke ontaardingsvormen, minder langs den weg van humanitaire zorg in engeren zin bereikbaar is. Zorg voor betere huisvesting en onderwijs zal hier doeltreffender kunnen werken.

1) Vgl. het Jaarverslag 1930.

2) Men zie overigens Reg. Meded. omtrent enkele onderwerpen v. Alg. belang 1924, blz. 257 v. en Regeeringsalmanak 1931, dl. I, blz. 106 v.v.

is de leerschool van technische misdadigheid. Doch ook afgezien daarvan is preventie en educatie gezonder systeem. Voor jeugdige zwervers maakt de strafrechter (plaatselijk) soms dankbaar gebruik van het „ter beschikking stellen vd. Regeering" (art. 46 Wetb. v. Str.) De jongens worden dan vakkundig opgeleid (waarover later).

Dit alles raakt nog niet in den wortel de sociale vloek van Indië: het niet erkennen van kinderen, door Europeanen verwekt bij Inlandsche vrouwen.

We willen hier even uitvoeriger op ingaan, daar het hier voor een groot deel het vraagstuk der kinderverwaarloozing beheerscht.

IV.

De erkenning van een buitenechtelijk kind in Nederland heeft vrijwel uitsluitend burgerrechtelijke beteekenis, zij is vooral van invloed op de verwantschapsverhouding van het kind en op diens erfrechtelijke positie. In Indië echter is de erkenning door den vader praktisch van veel wijder strekking, wanneer nl. de vader tot een andere bevolkingsgroep (Europeesche) dan de moeder (inlandsche) behoort. In de eerste plaats is zulk een daad beslissend voor de staatrechtelijke positie van het kind; in de tweede plaats (in den regel) voor den godsdienst welken het kind later zal belijden en in de derde plaats voor het maatschappelijk milieu, waarin het opgevoegd zal worden. Reeds ABENDANON wees hierop in 1897, zij het in ander verband. [1])

De vraag dringt zich op: Heeft de vader tot het nalaten van de erkenning onvoorwaardelijk het recht? Moet het kind zijn onderworpen aan de genoemde gevolgen van gebrek aan verantwoordelijkheidszin van den vader? Met de vraag of het kind gelukkiger zich zou gevoelen als Europeaan en Christen dan als Inlander en Mohammedaan hebben wij ons niet bezig te houden.

1) Mr. J. H. ABENDANON: „Enkele opmerkingen betr. de erkenning van uit Inl. moeders geboren natuurlijke kinderen door Europeanen", blz. 13: „Art. 870 B.W. past volkomen in het systeem onzer burgerlijke wetgeving, welke eerst na de erkenning rechtsbetrekkingen doet geboren worden tusschen het buiten huwelijk geboren kind en zijne natuurlijke ouders. Het artikel is echter niet geschreven met het oog op internationale of quasi-internationale rechtsbetrekkingen, zooals men die in Ned. Indië aantrof, tengevolge van het gelden van verschillend recht".

De beantwoording van deze vraag toch zou speculatief zijn en is in geen geval een rechtsvraag. Men mag niet in 't algemeen en vagelijk redeneeren: het kind zal als kampong-inlander gelukkiger zijn dan als kampong-Europeaan; maar, aannemende dat niet-erkenning door den Europeeschen vader een plichtsverzuim was, moet althans de *mogelijkheid* gegeven worden dat zulk plichtsverzuim ten opzichte van de raciale consequenties door raciale verwanten wordt hersteld. Wij hebben de vraag te bezien uitsluitend in het licht van staatsrechtelijke imperatieven. En dan valt allereerst op te merken, dat waar Europeesch vaderschap aannemelijk (zeg bewijsbaar) is, de wil van de moeder, die voor haar kind de staatsrechtelijke positie van Europeaan begeert, meer gewicht in de schaal moet leggen dan de *willoosheid,* de onverschilligheid van den vader. Verder diene als axioma, dat de gevoelens en redelijke verlangens van het kind zelf en (of) van zijn natuurlijke verwanten de richting van zijn rechtspositie behooren te geven. We zullen dit later nog nader bezien.

Het instituut der erkenning werd uit de Nederlandsche wetgeving overgenomen en mag dan ook geen wijdere onvoorziene gevolgen hebben dan in het moederland de consequenties zijn.

De consequentie, dat door de nalatigheid van den vader een kind onherroepelijk niet-Europeaan wordt is veel ernstiger dan het omgekeerde, door ABENDANON besproken geval [1]), dat door een willekeurige erkenning door een Europeaan van een of ander Inlandsch kind dat hem om eenigerlei reden aanstaat maar dat in werkelijkheid zijn eigen kind niet behoeft te zijn (geenszins denkbeeldig geval daar voor Inlandsche kinderen geen registratie in een burgerl. stand openstaat); dat door zulke willekeur dit kind van Inlander tot Europeaan kan worden gemaakt. Beide gevallen zijn door den wetgever onvoorzien en *om de staatrechtelijke consequenties* onzuiver, maar ons geval van absentia voluntatis is ernstiger. Dat volgens regelen van internationaal recht een onwettig kind, dat door den vader niet is erkend geworden, in beginsel de nationaliteit zal bezitten van de moeder, kan voor de oplossing van onze vraag geen gewicht in de schaal leggen. Analoge toepassing van dezen regel der Haagsche Conferentie

1) T.a.p. blz. 10.

van 1896 van het Instituut de droit international op koloniale bevolkingsgroepen, zou hier dogmatiek en niet recht beteekenen.

Waar de vraag: Europeaan of Inlander is te beantwoorden, zal onder zekere waarborgen een onderzoek naar het vaderschap *buiten het civielrecht om* somtijds onafwendbaar zijn. Dit behoeft niet al te zeer verschrikken, waar het gaat om de staatsrechtelijke positie van het kind. Overigens zal, wanneer de lichtvaardige vader niet aan zijn beurs gevoeld wordt, tegenstand zijnerzijds in veel gevallen minder te duchten zijn. Natuurlijk moet de mogelijkheid van chantage ook niet onderschat worden, vooral als de vader gehuwd is. Maar wanneer een verzoek uitgaat van zijn verwanten, die meer dan hij de verantwoordelijkheid begrijpen, dan vervalt het chantage-gevaar voor een goed deel. In ieder geval is het onderwerp een nadere bestudeering overwaard.

Thans wordt de staatsrechtelijke positie beheerscht door art. 163 Ind. Staatsr. In de tweede alinea bepaalt dit artikel:

„Aan de bepalingen voor Europeanen zijn onderworpen:

1° alle Nederlanders

2° enz.

Behalve dit nationaliteitscriterium worden in hetzelfde artikel, zooals het in 1906 is gewijzigd en in 1920 in werking getreden, nog verschillende andere criteria [1]) voor het Europeaanschap gevolgd o.a. ook het afkomstig zijn uit Europa en de *wettige* afstamming. Is het nu billijk om een niet erkend kind, dat in Nederland werd geboren wel als Europeaan te behandelen, maar een niet erkend kind dat in Indië het levenslicht zag doch evengoed een Nederlandschen vader heeft, als Inlander te beschouwen; ja, een *wettig* kind van een Inlandsche moeder als Europeaan te beschouwen als de vader een onecht kind is, doch uit Europa afkomstig, hetzelfde kind echter onder de Inlandsche groep te rangschikken als diezelfde vader niet uit Europa afkomstig mocht zijn? Het wordt hoog tijd dat hier eens zuivere wijn wordt geschonken en dan zal aansluiting gevonden kunnen worden aan de zesde alinea van ons art. 163, dat zegt dat ieder volgens bij ordonnantie te stellen regelen door den rechter kan doen be-

1) N.l. 5 criteria; vgl. KLEINTJES: Staatsinstellingen I, 5e druk, blz. 95.

slissen, tot welke categorie van personen hij behoort, welke ordonnantie nu reeds een kwart eeuw op zich laat wachten Tevens zou dan aan het juridisch monstrum van „oplossing in de inheemsche bevolking" (3° lid) een einde gemaakt kunnen en moeten worden [1])

Wij willen hier geenszins het Fransche stelsel verdedigen, zooals dit ons door prof. KOLLEWIJN — zelf geen bewonderaar daarvan — is medegedeeld in het tijdschrift de „Stuw" [2]). Vooral de summiere „bewijsmiddelen" die den staat van Franschman aan den Indo van Indo-China moeten verzekeren (de naam die 't kind draagt; het feit dat het fransch gevormd is, een fransche opvoeding heeft genoten en een fransche beschaving deelachtig is geworden; de positie die het in de maatschappij bekleedt) doen te zeer aan de door ons misprezen onjuridische „oplossing", maar dan een oplossing naar de andere zijde, denken. Al dergelijke „oplossingen" zijn concessies aan de politieke gedragslijn van de moedernatie, welke het waarlijk volkenrecht geweld aandoen [3]). Politiek is altijd een onbetrouwbaar raadgeefster voor het vinden van normen; de objectiviteit van het oordeel geraakt er in het gedrang.

We hebben een regeling te vinden, die zuiver aan het betrokken volksrechtbewustzijn voldoet. Echter vallen misschien ook uit de Fransche regeling bruikbare dingen te overwegen, zooals het aanhangig maken eener vordering tot verklaring van staat namens een minderjarige door het openbaar ministerie of door een erkende vereeniging tot kinderbescherming. In ieder geval ware om het staatkundig karakter dat praevaleert boven den civielrechtelijken

1) Men moge totale afschaffing van het rascriterium in de staatsregeling (schrapping van art. 163) begeeren, gelijk de Herzieningscommissie van 1918 wilde en gelijk ook de proeve OPPENHEIM c.s. voorstond; toch blijft een feitelijk onderscheid tusschen de groepen en hunne rechtbevoegdheden bestaan zoodat de proeve OPPENHEIM het dan ook uitdrukkelijk noodig oordeelde in art. 3 de groep van „Indonesiers" te omschrijven (vgl. ook de toelichting blz. 44). Welnu, het komt er voor ons op aan, een ongedwongen regel te vinden in de beoordeeling of een niet erkend kind tot de Indonesiers dan wel tot Europeanen zal behooren.

2) 2e jrg. No. 9 (1 Mei 1931).

3) Vgl. de consequentie door KOLLEWIJN genoteerd: „Feitelijk zal de geringste, mits nog bewijsbare fraktie frans bloed in zijn aderen het hem mogelijk maken de kwaliteit van „fransman" voor zich op te eischen". In Britsch-Indië de omgekeerde tactiek: Anglo-Indians zijn wettelijk = natives of India (BOEKE t.a.p. blz. 7).

status, h. t. l. het advies van 't Hoofdparket verplicht te stellen. Op deze wijze zal onze „gelijkstelling met Europeanen" (de z.g. staatsblad-Europeanen) ook niet langer dienstbaar behoeven te worden gemaakt aan feitelijk *„herstel"* tot Europeaan [1]).

Stappen wij thans van dit onderwerp af. Directe voorstellen zijn in dit opzicht van de commissie niet te verwachten, daar dit terrein buiten haar opdracht ligt, maar haar aandacht mag dit punt zeker hebben, daar de misstand van Indische kinderverwaarloozing voor een zeer belangrijk deel uit het „niet erkennen" met de staatsrechtelijke consequenties voortvloeit.

V.

Eigenlijk *pauperisme* [2]) is er in Indië alleen in de randen van de steden, en dan nog (vergeleken bij Europa, Amerika, Britsch-Indië, China en Japan [3]) in geringe mate; bij de beoordeeling heeft men voorts stellig te bedenken dat het een relatief begrip geldt [4]).

Gering: niettemin is rekening te houden met wat de toekomst brengen kan door het zich uitbreidend verkeer en stijgende economische behoeften. Tegen Europeesch en Chineesch pauperisme wordt overigens gewaakt door de immigratiebepalingen (toelatingsbesluit Stbl. 1916 no. 47, waarbij o.a. waarschijnlijke toekomstige armlastigheid grond tot weigering van ontscheping is). Bovendien verklaarde de Regeering kort geleden in den Volksraad naar aanleiding van het werkeloosheidsprobleem: „Tot verwijdering van landloopers, flesschentrekkers en hen die geen behoorlijk bestaan hebben, wordt steeds het noodige verricht en zal nog meer worden overwogen" [5]).

---

1) Vgl. „Gelijkstelling van Chineezen met Europeanen" in „Kol. Studiën" 11e jrg., blz. 60.

2) Men doet voorzichtig, in de „trek " van Indo-Europeanen (Giesting, Nieuw-Guinea-kolonisatie) niet te spoedig symptomen van eigenlijk pauperisme te onderkennen. Het is zeer wel mogelijk, dat hier diepere onderbewuste drijfveeren mede werkzaam zijn.

3) Vgl. voor Japan Toyohiko Kagawa: „Ga uit in de straten".

4) Dat Indisch pauperisme betrekkelijk is en beperkt voorkomt is voor aard en omvang van kinderbescherming van zeer groot gewicht, als men weet dat armoede en kinderverwaarloozing gewoonlijk hand aan hand gaan.

5) Volksraad 23 Juli 1931.

relatief: de inheemsche samenleving bezit haar eigen specifieke behoeften. Westersche normen van wat voldoende moet heeten kunnen hier niet altijd passend zijn. Over 't algemeen is de behoeftenbevrediging hier *harmonisch.* Zulke harmonie boven een algemeen aannemelijk minimum tot een steeds hooger niveau te verheffen, is in de eerste plaats het regeeringsstreven. Maar behartigenswaardig is anderzijds de raad dien de Belgische vertegenwoordiger, COMTE CARTON DE WIART aan de vijfde Commissie van de Assemblée gaf, toen in 1929 besloten werd tot een enquête in zake den handel in vrouwen en kinderen in het verre oosten (enquête sur la traite des femmes et des enfants à certains pays d' Orient), de raad n.l. om uiterst voorzichtig te zijn in de beoordeeling van de feiten, ten einde misverstand te voorkomen: les enquêteurs que l'on désignera devront être au courant des *moeurs,* de *traditions,* de la *législation* et même des *croyances* des pays où s'exercera l'enquête [1]). Hiermede wil natuurlijk niet gezegd zijn, dat aan algemeene beginselen van menschelijkheid niet een normatieve waarde moet worden toegekend, maar slechts dat men voorzichtig zij met het aanleggen van westersche dogma's, die voor de beoordeeling van 't historisch gegroeide oostersche rechtsbewustzijn ongeschikt zijn. Zoo is b.v. het instituut van kinderhuwelijken principieel verwerpelijk volgens algemeene beginselen van menschelijkheid, maar daarom nog niet minder een *rechts*instituut, dat aanvankelijk verzacht, door verbeterde waarborgen bij groeiende beschaving langzamerhand zal kunnen worden verworpen; n.l. wanneer het inzicht van de gemeenschap critischer wordt, zulke huwelijken *onbehoorlijk* gaat vinden en de oude adat gaat verlaten [2]).

Kinderhuwelijken, oud-adatrechtelijk instituut [3]) ontaarden onnaspeurbaar vooral ook alweder in de steden, waar „onder den

1) De Commissie is kort geleden in onzen archipel geweest. Wij zien met belangstelling naar haar rapporten uit, i.h.b. of absolute en relatieve sociale nooden daarin uiteengehouden zijn.

2) Ook de normatieve verwerpelijkheid van prostitutie en b.v. van geprovoceerde abortus heeft een cultuurhistorische ontwikkeling, waarmede altijd rekening gehouden moet worden.

3) Zeer zeker niet zijn de oorspronkelijke motieven onzedelijk. Belangstellenden worden verwezen naar WILKEN: „Plechtigheden en gebruiken bij verlovingen en huwelijken" in „Opstellen over adatrecht" blz. 149 v. en de daar door van OSSENBRUGGEN bijgewerkte litteratuuropgave.

schijn van een huwelijk inderdaad jonge prostituées worden geworven" [1]). Er wordt inderdaad een strijd tegen het misbruik gevoerd niet alleen van wege de Regeering maar ook, en dit is het verheugende, vanuit inheemsche intellectueele centra, zooals de vereeniging Moehammadijah.

Er is ongetwijfeld veel veranderd sinds WILKEN in 1891 naar aanleiding van een arrest van het Hooggerechtshof hierover schreef („Verkrachting in kinderhuwelijk" [2])) en sinds R. A. KARTINI in een jeugdbrief juist naar aanleiding van deze misstanden die zij om zich heen zag, met het hartstochtelijk idealisme van haar jongen leeftijd maar tegelijk met wonderbaarlijk scherpe visie uitriep: „Zonde noem ik alle daden die een medemensch lijden doen". Op Java wordt het hardnekkigst aan deze „zonde" vastgehouden door Arabieren en hun directe omgeving, zich beroepend op „adat". Nu is het waar dat verreweg de meeste gevallen van Indonesische kinderhuwelijken met verkrachting niets te maken hebben en adatrechtelijk volkomen en règle zijn. Ontoelaatbaar is het evenwel Arabische quasi-adat te handhaven waar Java zelf zich daartegen gaat keeren. Het voorbeeld van den profeet, die een nog niet huwbaar meisje 'Aïsja tot vrouw had genomen, wordt als argument aangevoerd: dus reeds niet meer het adat argument gegrond op goede leiding der ouders, maar de verdediging getrokken in religieuze spheer; Jong Java ontzenuwt ook dit verweer, mede op religieuze gronden. Juist aan de *religieuze* Javaansche vereenigingen [3]) komt de eer toe, de klacht van KARTINI te hebben verstaan.

Uit een en ander blijkt dat de inheemsche wereld zelve bewust is van het moreel belang der zaak. Van overheidswege wordt voorzichtigheid betracht; een absoluut verbod zou ontijdig nog zijn. In de Bijbladen Nos. 10945 (van het jaar 1925) en 11424 (van 1927) wordt waarschuwend opgetreden tegen onberaden en ongewenschte kinderhuwelijken.

Al het bovenstaande duidt er op dat „de strijd tegen wat den mensch in de maatschappij naar beneden haalt", zooals Kagawa

1) Vgl. Reg. Med. omtr. enkele onderwerpen v. alg. belang 1924 blz. 256.
2) Met javaansche gegevens ontleend aan POENSEN en HOLLE; vgl. WILKEN: Verspreide geschriften I blz. 613 v.v.
3) Het eerst: de oude Sarekat Islam.

het uitdrukt, in het Oosten geheel andere aspecten vertoont als in Europa. In dezen archipel nl. typeeren de besproken vraagstukken van concubinaat en kinderhuwelijk voor een belangrijke rubriek den aard van Indische kinderverwaarloozing. Het is tevens duidelijk, dat de strijd hier nagenoeg geheel beperkt kan blijven tot de steden. Waar er in de stadskampongs evenwel niet een eigen adat, hoogstens een buurtmoraal van bedenkelijk allooi is, daar moet dus een — liefst inheemsch — recht worden geschapen, dat zich tegen ontaarding van gemeenschapszin keert. Zulks van boven opgelegd recht — waarbij de eisch van indonesisch moepakat zooveel doenlijk worde ontzien — kan men, in tegenstelling tot de van binnen — uitgegroeide adat, „politierecht" noemen [1]). Alvorens we hier wat meer van gaan zeggen, is het gewenscht op nog andere typische inheemsche misstanden te wijzen.

VI.

Naar aanleiding van de echtscheidingen in de inheemsche maatschappij verklaarde R. M. Koesoemo Oetoyo in den Volksraad [2]) dat menige vrouw in de desa in kommervolle omstandigheden verkeert na verstooting door haar echtgenoot. „Niet zelden groeien de kinderen onder zulke omstandigheden op tot deugnieten". Deze verklaring wordt overigens niet met cijfers of gegevens toegelicht. Men weet hier eigenlijk zeer weinig van. Klachten worden vrijwel nimmer vernomen; waar zouden ze ook eigenlijk worden voorgebracht? Dat deze vraag gesteld moet worden wijst op een omisie. Dat de misstand waarvan het Volksraadslid sprak wel juist is, daarvan kan men zich overtuigen indien men van de actie welke door vereenigingen als Moehammadijah wordt gevoerd tegen lichtvaardige verstooting, verneemt. Is er al geen geld beschikbaar voor een serieusonderzoek, dan is toch te overwegen of de godsdienstige rechtspraak (nieuwe regeling) in de toekomst ook voor deze gevallen repressief kan worden geoutilleerd.

Een tweede aanwijzing van het bestaan van misstanden, kinderverwaarloozing rakende, is te vinden in het beruchte batikrapport van Midden Java (Lasem en omgeving), dat echter naar het

1) D.w.z. kenschetsend; niet: per ipsam definitionem.
2) Vergadering Volksr. 14 Juli 1931.

schijnt meer aanleiding geeft tot toepassing van de strafwet op Chineezen die zich o.a. aan mishandeling en vrijheidsberooving schuldig maken, dan dat een nieuwe civielrechtelijke ordening of aanvulling ten behoeve van kinderen er door geboden lijkt. Overigens verklaarde de Regeering dienaangaande (naar aanleiding van een vraag van het Volksraadslid SOEROSO):

> „Wat aangaat het batikrapport begrijpt de Regeering heel goed de verontwaardiging die uit den Volksraad klonk. Ter verbetering van de toestanden werd meer gedaan dan in dat rapport werd vermeld. Aan al deze kwesties is een einde gemaakt. Dat het rapport een ernstig tekort aan de overheid aantoont, moet de Regeering ontkennen. Zoodra een inspecteur beschikbaar was, werden de toestanden onderkend. De toekomst wordt geheel beheerscht door financieele mogelijkheden" [1]).

We zouden onvolledig zijn, zoo we geen melding maakten van kinderverwaarloozing onder de Chineesche bevolkingsgroep. Ik meen dat dit niet beter in het licht gesteld kan worden dan door de op 30 December 1930 door het Volksraadslid KAN tot de Regeering gestelde vragen te citeeren, met het daarop den 5en Juni gegeven uitvoerig antwoord.

De heer KAN dan vroeg:

(Pandelingschap op Sumatra).

Naar aanleiding van een artikel in *Het Nieuws van den Dag* van 29 dezer, 1ste blad, getiteld „Pandelingschap op Sumatra" en ontleend aan de *Mededeelingen* der Vereeniging van gezaghebbers bij het Binnenlandsch Bestuur in Nederlandsch-Indië zal steller dezes het zeer op prijs stellen te mogen vernemen of de regeering bereid is.

a. te doen onderzoeken — b.v. door het Kantoor voor Chineesche zaken — in hoeverre de in bedoeld artikel beschreven toestanden gelijken op pandelingschap,

b. naar gelang van de bevindingen de noodige maatregelen te treffen en

c. van den uitslag van het onderzoek mededeeling te doen aan den Volksraad.

Het antwoord der regeering, ingezonden op 5 Juni 1931, luidt als volgt:

Het onder de Chineesche bevolking — voor al daar, waar vele Singkeh-Chineezen zich ophouden — voorkomend gebruik om kinderen tegen betaling aan anderen af te staan, is niet van den laatsten tijd. Het Regeeringsbureau

1) Reg. antwoord op de Alg. Besch. Volksr. 23 Juli 1931.

tot bestrijding van den z.g. handel in vrouwen en kinderen en van dien in ontuchtige uitgaven heeft hiermede aanraking gehad nagenoeg vanaf zijne instelling in 1915. Vooral komt het verschijnsel voor in Deli, Bengkalis en in de Westerafdeeling van Borneo (Singkawang), waar zich belangrijke nederzettingen van pas uit hun land vertrokken Chineezen bevinden.

Hetgeen objectief door genoemd bureau kon worden geconstateerd, is dit, dat een jongen of meisje van Chineeschen landaard door de meestal zeer arme ouders bij veelal schriftelijke overeenkomst wordt afgestaan aan een ander, beter gesitueerd Chineesche echtpaar, dat wegens dien afstand een zeker bedrag betaalt aan eerstgenoemden. Het kind wordt als regel, voor zoover kon nagegaan worden, behoorlijk verzorgd en volgt het gezin van zijn pleegouders.

De bedoeling der ouders is zich te ontdoen van een object van verzorging en in de plaats daarvan geld te ontvangen; hierbij spelen dus economische factoren de hoofdrol. De bedoeling der anderen is meermalen een echtgenoote te verkrijgen voor hun zoon, of een goedkoopere hulpkracht in de huishouding of in het bedrijf enz.

Het contract verraadt niet zelden de medewerking van hen die met het Europeesch materieel- en procesrecht eenigszins op de hoogte zijn; aan het regeeringsbureau zijn gevallen van notarieele contracten bekend.

Uiteraard doen zich bij deze overeenkomsten, die voor zoover zij de overdracht van een kind inhouden, alle rechtkracht missen, allerlei afwijkingen voor, terwijl misbruiken evenmin zijn uitgesloten. Het laat zich denken, dat de drijfveer voor den overgang van het kind aan beide zijden een andere is. De ouders kunnen van den rechtens niet te handhaven kinderoverdracht een middel willen maken om zich onrechtmatig geld te verschaffen; de pleegouders om, als het meisjes geldt, winst te behalen door vrouwenhandel. Daarnevens zijn misbruiken van meer gewonen aard te duchten.

Tegen den gebruikelijken, meest voorkomenden vorm van overdracht bestaat geen groot bezwaar. Het mag een ingewortelde, tot den Chineeschen adat behoorende gewoonte geacht worden, die, nóch voor de gezinnen nóch, voor de betrokken kinderen in het bizonder, bezwaren meebrengt. Blijkens herhaalde onderzoekingen van ambtenaren van bestuur en politie hebben de kinderen het in hun nieuwe milieu vaak beter dan zij gewend waren.

Onder deze omstandigheden komt het er slechts op aan excessen te keeren, waarvan hierboven enkele voorbeelden werden aangegeven. Wordt het kind middel om oplichting te plegen, wordt het geëxploiteerd of misbruikt, komen mishandelingen voor, dan wordt daartegen opgetreden met strafvervolging en eventueel verwijdering uit deze gewesten en die andere wettige maatregelen welke tegen de schuldigen den autoriteiten ten dienste staan. De kinderen kunnen aan hun „koopers" zonder eenig bezwaar — immers de pleegouders hebben op hen geenerlei recht — worden ontnomen en aan de eigen ouders teruggegeven, of deze kunnen door tusschenkomst van den voogdijraad uit de ouderlijke macht worden ontzet of daarvan ontheven, indien daarvoor termen aanwezig zijn, dan wel kunnen de kinderen ter verzorging worden afgestaan aan inrichtingen, die zich met verweesde of verwaarloosde kinderen

inlaten (Pro Juventute te Medan, Chineesche weeshuizen, tehuis van Ati Soetji te Batavia). Dit standpunt wordt door het Regeeringsbureau sedert jaar en dag reeds ingenomen en zijn adviezen worden in dien zin gegeven. In vele gevallen werd reeds eene oplossing dienovereenkomstig gevonden.

De ervaring van het Regeeringsbureau nu is, dat de bestuursambtenaren ter plaatse en de politie in het algemeen het juiste inzicht in deze verhoudingen blijken te bezitten en dat de ten dienste staande middelen om tegen misbruiken op te treden in het algemeen voldoende zijn. Het feit, dat deze ambtenaren op hun hoede zijn, vormt een waarborg, dat excessen op zichzelf staande gebeurtenissen zullen zijn. Het Regeeringsbureau blijft in voortdurend contract met de hoofden der betrokken afdeelingen, die elk geval van misbruik te rapporteeren hebben (*Staatsblad* 1926 No. 154). Bovendien wordt, wat Sumatra's Oostkust aangaat, aan gemeld bureau elk kwartaal een opgave verstrekt door het bestuur der vereeniging Pro Juventute te Medan van de eventueele dit bestuur ter oore gekomen gevallen van kinderhandel en kinderhuwelijk.

Het is naar het oordeel der Regeering aan gerechten twijfel onderhevig of men de transactie, waarbij de afstand van het kind plaats vindt (tegen betaling van een geldsom) onder kan brengen bij het adatrechtelijke pandelingschap in den strengen zin van het woord. Hoezeer de vergelijking met dit instituut zich onwillekeurig aan den beschouwer opdringt heeft zij het nadeel, dat heel licht met bepaalde punten van werkelijke overeenkomst andere, niet aanwezige mede als toch bestaande worden aangenomen en aldus een onjuiste voorstelling der feiten ontstaat.

Indien dan ook het gebruik van de kinderoverdracht onder de Sinkeh-Chineezen op Sumatra's Oostkust en elders in zijn geheel in beschouwing wordt genomen, kan in verband met de gestelde vragen worden gezegd, dat dit gebruik over het algemeen niet als pandelingschap in den strengen zin van het woord kan worden aangemerkt, ook al mogen er in sommige gevallen punten van overeenstemming zijn.

Waar het bestuur en de overige autoriteiten, die te dezen een taak hebben (Kantoor voor Chineesche Zaken, het regeeringsbureau, voogdijraad, immigratiedienst enz.) van de besproken verhoudingen op de hoogte zijn, acht de regeering een speciaal onderzoek bijv. door het Kantoor voor Chineesche Zaken, niet zoodzakelijk. Andere maatregelen tegen deze gewoonte behoeven van overheidswege niet te worden genomen; de toenemende ontwikkeling der betrokken bevolking en het doordringen van de beginselen van het burgerlijk wetboek zullen het euvel doen uitsterven. Maatregelen tegen de misbruiken, welke thans nog slechts zelden voorkomen, biedt de wet, naar in de praktijk is gebleken, in voldoende mate".

Gelijk men ziet, is ook hier toepasselijk, en door de Regeering aanvaard, wat wij zooeven over relaviteit van wantoestanden mededeelen. Het is echter anderzijds de vraag of de Regeering niet al te optimistisch den toestand beziet. Het moge *in 't alge-*

meen juist zijn, dat hier een adatrechtelijk oostersch personenrecht voorligt, ten aanzien waarvan voorzichtigheid geboden is, zulks neemt niet weg, dat gemakkelijk misbruiken insluipen en het vermoeden blijft dat een verwording tot verkapte ranselarij hier en daar reeds een feit is. En hiertegen wordt ingrijpen ten behoeve van de jeugd gevraagd niet alleen maar dit is Regeeringsplicht ingevolge internationale Conventie van 1921 (Ind. Stbl. 1924 No. 70). Hierbij komt, dat een dergelijk gebruik *intergentiel* zeker niet door (adat)recht gesanctioneerd kan heeten, zoodat inlandsche kinderen die op deze wijze aan Chineezen of Arabieren worden verkwanseld aanspraak hebben op actieve bescherming van onze Overheid.

***

VII.

Als beginsel werd boven reeds vooropgesteld, dat in den inwendigen socialen dienst zooveel mogelijk dient te worden toevertrouwd en overgelaten aan de inheemsche common sense. Uit wat wij daarna hebben trachten duidelijk te maken omtrent den kern van verwaarloozing, blijkt dat er inderdaad typisch oostersche kanten aan het humanitair vraagstuk verbonden zijn, waarover indonesische *medezeggenschap wat betreft de wijze van bestrijding* rechtvaardig, en waarvan *aanmoediging van zelfwerkzaamheid in de preventieve bescherming zelve* billijk moet heeten.

Zien we nu eerst wat in dit opzicht van Regeeringswege organiek bestaat, vervolgens wat inheemsche particuliere vereenigingen door auto activiteit bereikten, om ten slotte eventueele desiderata voor de toekomst te overwegen.

A. *Organisatie van Regeeringswege.*

Alles wat er van Regeeringswege bestaat aan humaniteitszorg is ondergebracht onder het Departement van Justitie, in het bijzonder de afdeeling Tucht-, Opvoedings- en Armwezen (sinds

1915 [1]). De chef van deze afdeeling [2]) is tevens Hoofd van het Regeeringsbureau ter bestrijding van den z. g. handel in vrouwen en meisjes. Evenals in Nederland is als beginsel aangenomen, dat de oprichting van weeshuizen en andere instellingen van weldadigheid niet van de Regeering behoort uit te gaan, maar in de eerste plaats van particuliere liefdadigheid. In het bijzonder meent de Regeering deze gedragslijn van „het particuliere initiatief regel, de staatsverpleging aanvulling" te moeten volgen omdat hierdoor het voordeel verkregen wordt, dat de verzorging der pupillen zooveel mogelijk geschiedt overeenkomstig den door de ouders beleden *godsdienst* [3]). De Regeering verleent dan subsidies aan de levensvatbare vereenigingen die op rit terrein werkzaam zijn [4]). Zij heeft ook zelve dwangopvoedingsgestichten ingesteld (bij St. bl. 1917—741: de z.g. dwangopvoedingregeling) naast steun aan particuliere gelijksoortige gestichten.

Deze dwangopvoedingsregeling is op 1 Januari 1918, tegelijk met het nieuwe wetboek van strafrecht in werking getreden. Het eerste gouvernements-dwangopvoedingsgesticht werd op 1 Maart van hetzelfde jaar te Semarang geopend en bevatte van den aanvang af verschillende afdeelingen (een afdeeling voor „aanvankelijk" opgenomenen, een voor normale-, een voor abnormaal aangelegde pupillen en een buitengewone afdeeling (voor meer onhandelbaren). Na Semarang werden in de volgende jaren nog landsopvoedingsgestichten opgericht te Tangerang (voor jongens en meisjes), te Ngawi bij Madioen (doorgangshuis), te Blitar, te Bandoeng, te Jogja en te Malang (doorgangshuis).

Onder kundige leiding worden de jongens er vakkundig opgeleid. De prestaties doen niet onder voor die van de beste toekangs. Op deze wijze worden van de oorsprankelijk labiele karakters, wanneer zij vroegtijdig uit hun funest milieu konden

1) „Het kantoor heeft de bestemming om een centrum te zijn van alle overheidsbemoeienis ter bestrijding van de zedeloosheid — dit laatste alleen voor zoover als dit op den weg de Overheid ligt, derhalve zonder op het terrein van het particuliere leven te treden — zoomede een schakel te vormen tusschen Justitie en Politie eenerzijds en de particuliere vereenigingen die zich bemoeien met bescherming van vrouwen en meisjes, anderzijds" (Meded. v.d. Reg. omtr. enkele onderw. v. Alg. belang 1924 blz. 253; vgl. ook Bijbl. 2853).

2) Voor zijn instructie zie men Bijbl. 11178.

3) Reg. Meded. 1924 blz. 259.

4) Ook door middel van loterijen en uitgifte van weldadigheids-postzegels wordt voor stijving van de geldmiddelen gezorgd.

worden gered, eerste klas smeden, timmerlieden, gemaakt. De physiek minder robusten kunnen zich bekwamen tot kleermaker of bouwkundig teekenaar. Allen vinden — zoo deelde men mij te Malang mede — behoorlijk emplooi in de maatschappij. Den jongens worden zekere vrijheden (spel, muziek, liefhebberij-teekenen enz.) gegund, zonder dat aan sentimentaliteit wordt toegegeven; in tegendeel, er bestaat behoorlijk discipline en opleiding zoowel als verzorging is er opgericht dat de jongens zich later in de maatschappij teruggekeerd, daar niet onwennig zullen gevoelen. Gebouwen en keuken worden door de jongens zelf onderhouden en bediend; zindelijkheid en hygiënische verzorging hebben de noodige attentie. Natuurlijk staat of valt alles met de leiding, hetgeen van Regeeringswege blijkbaar begrepen wordt.

De opvoeding van Regeeringswege eindigt bij het bereiken van den 18-jarigen leeftijd.

Niet alleen van wege een strafrechtelijke uitspraak (art. 45, 46 W. v. Str.) maar ook om de bloote reden dat er met een jongen geen land valt te bezeilen kan tot plaatsing in een landsopvoedingsgesticht worden besloten; de artikelen 302 tot en met 306 Burg. Wetb. regelt deze stof voor Europeanen en Chineezen, terwijl art. 230 *1e lid* Inlandsch Reglement (voor Java en Madoera) bepaalt, dat de landraad bevoegd is om, op verzoek van naast bestaanden of van den djaksa, inheemsche jongelieden van buitensporig gedrag te doen opnemen.

In den loop van de jaren verrezen hiernaast een aantal particuliere opvoedingsgestichten en koloniën, waaraan regeeringspupillen worden toevertrouwd. Het heeft weinig zin deze alle te noemen; we maakten reeds melding van de bekende Landbouwkolonie te Klakah (Pasoeroean) welke een stichting is van de Soerabajasche Vereeniging Pro Juventute [1]). Deze particuliere gestichten worden, wat de verzorging aangaat, op één lijn gesteld met de Gouvernementeele.

Ook de Pro Juventute vereenigingen moeten genoemd worden

1) Over dwangopvoeding worden belangstellenden verwezen naar de feiten vermelding in den Regeeringsalmanak; een opstel van G. N. BOUMA: „Eenige beschouwingen over de Dwangopvoeding in N.I." (Kol. Stud. April 1922); Dr. F. VAN WALSEM: „De Nederlandsche kinderwetgeving in Ned.-Indië" (in: „De eerste kwarteeuw der kinderwetten"); Reg. Meded. t.a.p. blz. 257 v.v. en voorts de verschillende jaarverslagen v.d. opvoedingsgestichten.

(en met eere) in verband met de Regeeringsbemoeienis, die immers in veel gevallen op haar initiatief is aangewezen. Van Regeeringswege wordt aan deze vereenigingen (o.a. te Batavia, Semarang, Soerabaja, Bandoeng, Jogjakarta, Malang, Medan, Padang) een groot gedeelte der bezoldiging vergoed van den daaraan verbonden „ambtenaar", wiens zeer belangrijke taak het is, te speuren naar mogelijke ongerechtigdheden in kampong en desa en die de uitgebreide correspondentie met voogdijraden, Tucht- en Opvoedingswezen enz. voert. Ook wordt een belangrijke vergoeding geschonken voor de verplegingskosten van de z.g. „Pro-Juventute-kinderen". Door een bij uitstek deskundige, Dr. F. VAN WALSEM, wordt van den arbeid dezer vereeniging gezegd: „De arbeid van die vereenigingen kan m. i. (dan ook) niet te hoog worden aangeslagen. Het is immers aan haar te danken, dat steeds in breederen kring in Ned.-Indië de belangstelling voor het verwaarloosde en misdadig aangelegde kind toenam". Ook in de Regeeringsmededeelingen van 1924 wordt gesproken van den „zeer gewaardeerden steun" dezer vereenigingen.

In het overlaten van de zorg over nieuw ontdekte verwaarloosde kinderen aan particuliere doorgangshuizen of vereenigingen zooals Pro Juventute, om eigenmachtig te beslissen, of deze kinderen zullen worden doorgegeven aan een confessioneel of neutraal gesticht, ligt echter m. i. vooral wanneer vader en moeder van het kind van verschillenden landaard zijn en verschillende godsdienst belijden, een gevaarlijke zijde, waarop wij later zullen terugkomen.

De Gouvernementsbemoeienis met het vraagstuk der kinderverwaarloozing blijkt voorts uit de regeling, dat in Ned.-Indië gevestigde vereenigingen of personen, die in het doel belangstellen door den Directeur van Justitie benoemd kunnen worden tot „Correspondent van het Regeeringsbureau ter bestrijding van den z.g. handel in vrouwen en meisjes", hetgeen den weg kan wijzen, waar de kinderen na uitgesproken ontzetting het best terecht gebracht kunnen worden.

Ook verdient hier vermelding het kortgeleden opgericht „maatschappelijk consultatiebureau" te Batavia [1]), waarbij een tiental

1) Vgl. „De Locomotief" 27 Juni 1931.

vereenigingen (waaronder inheemsche), aansluiting reeds hebben toegezegd. Dit bureau houdt wekelijks zitting en noemt als doel:

1. het geven van advies in zake maatschappelijk hulpbetoon door:

a. aan personen, die zich tot het bureau wenden om hulp, raad en voorlichting te verschaffen;

b. in gevallen, dat door de aangesloten vereenigingen en andere maatschappelijk gerichte organen om speciale voorlichting wordt gevraagd, deze gevallen in onderzoek te nemen.

2. het in overleg met aangesloten vereenigingen en andere maatschappelijk gerichte organen treffen van regelingen, ten opzichte van hen, die bij het Bureau in behandeling zijn".

De vereenigingen Pasoendan, Boedi Oetomo (en eertijds de Indonesische Studieclub te Soerabaja) kennen reeds dergelijke advieskantoren respectievelijk te Bandoeng, Madioen en Soerabaja.

Het belangrijkste deel van de Indische burgerrechtelijke kinderwetgeving van 1927 was de instelling van de Voogdijraden. Daar echter dit deel niet is geschreven voor de inheemsche maatschappij, willen wij de samenstelling en taak van dit instituut als minder in het kader van dit opstel passend, voorbijgaan. Gewezen mag hier toch wel worden op de in de praktijk gegroeide adviseerende bemoeienis van deze voogdijraden, iets wat men gelijkelijk zou wenschen voor de inheemsche bevolkingsgroep.

Nauw hangen samen met de kinderzorg de bepalingen regelende de voorwaardelijke veroordeeling (St. 1926 no. 251) en de uitvoeringsordonnantie daarvan (St. 1926 no. 487), waardoor een Reclasseeringsdienst is ontstaan, die eveneens ondergebracht is bij de Afdeeling Tucht- en Opvoedingswezen. Deze Gouvernementeele Reclasseeringsdienst steunt voor een belangrijk deel op den systematischen arbeid van de Vereeniging tot het verleenen van hulp aan ontslagen Europeesche veroordeelden te Semarang en voorts (later) op die van diverse plaatselijke reclasseeringsvereenigingen elders, waardoor steeds voeling met de praktijk wordt onderhouden en het gevaar van theoretische maatregelen en beslissingen in belangrijke mate wordt vermeden [1]). Vooral

1) Vgl. over den reclasseeringsarbeid Regeeringsalmanak I (1931 blz. 81), voorts: Meded. der Reg. enz. 1928 blz. 35 v.; F. H. Poser: „Het vraagstuk der Reclasseering in N.I." in Kol. Stud. 1928 (Dec.).

valt in dit opzicht de arbeid van het I. E. V. te noemen. Door *inheemsche* vereenigingen wordt nog niet al te veel op dit gebied gearbeid, maar het vraagstuk schijnt onder de intellectueele Indonesiërs meer en meer belangstelling te vinden en reeds werd bij besluit van den Directeur van Justitie van 30 Juni 1931 de „Perkoempoelan Reclasseering Indonesia" als reclasseeringsinstelling erkend. Ook de vereenigingen „Pasoendan" en Boedi Oetomo strekken haar bemoeienis op dit terrein uit.

Wat de bestrijding van den zg. handel in vrouwen en meisjes betreft, hierin bestaat een internationale gebondenheid (St. 1907 no. 279) [1]; reeds lang dus voor het ontstaan van den Volkenbond. Na de stichting van den Volkenbond, die in overeenstemming met de beteekenis van zijn naam meer en meer humanitaire volksbelangen tot den kring van zijn activiteit trekt, is de handel in vrouwen en kinderen onder oppertoezicht van den Bond gekomen, waardoor een moreele verantwoordelijkheid van de aangesloten naties apert is (in 1921 werd een conventie van die strekking gesloten, onderteekend door 24 staten waaronder Nederland, welke ook is te vinden in het Indisch Staatsblad (1924 no. 70) [2].

Belangrijk is wat de *civiele wetgeving* biedt op het stuk van kinderverwaarloozing.

Het burgerlijk wetboek maakt ontzetting uit ouderlijke macht of voogdij mogelijk. Dit geldt dus weder voor Europeanen en Chineezen. Maar wat bestaat er voor inheemsche en Arabische (vr. Oosterl.) kinderen? Het eenige is een recente regeling voor inheemschen door de „godsdienstige rechtspraak" bij Staatsblad 1931 no. 53, waardoor het mogelijk is geworden dat een voogd wordt benoemd „voor een volwassene uit de inheemsche bevolking, van welken godsdienst ook". De Landraad is hiertoe n.l. bevoegd verklaard voor gevallen dat er niemand door het adatrecht (of bij testament) is aangewezen om de zorg voor persoon

1) Men vergelijke voor een overzicht van deze stof: Meded. der Reg. enz. 1924 blz. 252 en de Kat Angelino „Staatkundig Beleid en Bestuursorg" II blz. 368 v.v. De voorschriften tegen bordeelen, kopperlarij, vrouwenhandel en souteneursbedrijf zijn te vinden in St. bl. 1913 no. 397. Hiernaast staan talrijke stadsgemeentelijke en in den laatsten tijd ook Regentschapsverordeningen.

2) Vgl. over de internationale gebondenheid: „Ned.-Indië en de Volkenbond" in Meded. der Reg. Mei 1929.

en goed van een „overblijvend" kind op zich te nemen, of indien er bezwaren zijn tegen een door het adatrecht (c.q. testamentair) aangewezen persoon [1]). Een en ander geldt slechts voor Java en Madoera (voor alle godsdiensten, dus ook voor Inlandsche Christenen).

Bij art. 31 dezer regeling is het verder mogelijk gemaakt, dat een benoemde voogd op zijn verzoek ontheven wordt, n.l. indien hij in de onmogelijkheid geraakt de belangen van den onvolwassene behoorlijk te behartigen of indien redelijkerwijs van hem niet gevergd kan worden, dat hij die belangen blijft behartigen; terwijl hij ook kan worden *ontzet* — en dit is voor ons onderwerp van belang — op verzoek van belanghebbenden dan wel ambtshalve door den landraad, indien hij de belangen van den onvolwassene op ernstige wijze benadeelt of verwaarloosd [2]).

Deze in beginsel prijzenswaardige regeling geldt echter alleen voor inlandsche kinderen die „overblijven" (art. 25), zoodat ze niet voorziet in gevallen dat de ouders, beiden levende, het kind verwaarloozen, noch in 't geval dat één der overblijvende ouders (na overlijden van den ander of na echtscheiding) dit doet.

---

1) Aldus Hoofdstuk II der Regeling, in werking getreden 1 Juli 1931 (St. no. 177). Deze Regeling is getroffen nadat vooraf door wijziging van art. 134 2e. lid Ind. Staatsr. tot zulk een regeling de ordonnantiewetgever bevoegd gemaakt was.

2) De door C. G. E. DE JONG in Kol. Tijdschr. (20e. jrg. (1931) blz. 241) terloops opgeworpen vraag of onder zulke benadeeling en verwaarloozing ook physieke en geestelijke benadeeling zonder onder de strafwet te vallen, valt, moet m.i. bevestigend worden beantwoord. De toelichting bij het Volksraadsontwerp zegt hieromtrent niets, maar door de algemeenheid van den tekst kan men niet anders besluiten. Zoo belangrijk en leerzaam als de toelichting is op het eerste hoofdstuk (penghoeloegerecht), waarin blijkbaar van de kennis van gezaghebbende adatautoriteiten die adat niet met moslimwet verwarren, is profijt getrokken, zoo schamel is de voorbereiding op het IIe. hoofdstuk uitgevallen. Er is dan ook in het afdeelingverslag v.d. Volksraad aangedrongen op een „handleiding", waarop de Regeering is ingegaan, daarbij terecht verklarende, dat Zij echter „niet minder is doordrongen van de noodzakelijkheid om ten deze voorzichtigheid te betrachten, opdat alles vermeden worde wat ook maar den schijn zou wekken jurisprudentie en de praktijk der rechtspraak in een bepaalde richting te drijven". Volkomen juist, maar waarom laat men na een behoorlijk stel formeele en materieele rechtsregelen te ontwerpen (b.v. omtrent verplicht verhoor van verwanten of dorpsautoriteiten, omtrent de mogelijkheid van voogdij van vereenigingen, omtrent de minimumgrens van het — kringsgewijs wisselend — begrip „verwaarloozing" (wie

(Vervolg zie pag. 820).

Evenzeer blijft de toestand van niet erkende buitenechtelijke kinderen ongewaarborgd tegen willekeur [1]).

Maar afgezien hiervan doet reeds dit weinige dat geboden wordt de wenschelijkheid gevoelen, dat den Landraad eenige leidraad bezorgd worde, hoe in deze zeer kiesche jurisdictie, waar juist de richtlijn van adatrecht ontvalt, te handelen. Zonder zeer bijzondere deskundige adviezen (van inheemsche vereenigingen?) zal iedere landraad zich wel erg onwennig moeten gevoelen in deze materie [2]). In de landelijke streken (dus buiten de steden) zal hopelijk dit hoofdstuk spaarzaam worden toegepast daar anders te vreezen valt dat zulks nieuwe verwoesting van het desaleven zou kunnen brengen.

Nu pleegt juist op familierechtelijk gebied de adat het sterkst te zijn. Aan een wettelijke voorziening in *ontheffing* zal daarom praktisch weinig behoefte bestaan; maar waar *ontzetting* uit ouderlijke macht zou kunnen worden overwogen, daar is altijd een algemeen belang aanwezig, dat een soortgelijke regeling als voor het „overblijvend kind" werd ingevoerd, op grond van art. 131 *2e al.* sub b. rechtvaardigt.

Wil dus de commissie de Nederlandsche kinderwetgeving ook voor de inlandsche groep bestemmen, dan is allereerst op dit punt te letten. Tevens zou dan afschaffing van het onbillijke art. 354 Burgerl. Wetb. kunnen worden overwogen [3]).

(Vervolg noot van pag. 819).

constateert dit); omtrent de wijze van dagvaarding en verdere procedure. De laatste alinea van art. 25, dat voorschrijft dat een benoemde voogd zoo mogelijk in bijzijn van dorps- of kamponghoofd, plechtig ter terechtzetting heeft te verklaren de benoeming te aanvaarden, kwam in 't oorspronkelijk ontwerp niet voor maar werd later in het herzienontwerp bijgevoegd, sluit meestal niet bij adat aan (waar zelfs adoptie vormloos geschiedt) maar kan nuttig blijken. Een onbesproken vraag is verder, wat gebeuren moet indien een kind bij *pleegouders* verblijft en daar verwaarloosd wordt.

1) De opmerking van prof. SNOUCK HURGRONJE, dat „in de Inlandsche maatschappij zelve komen onechte geboorten zelden voor" (Rechtstoestand van kinderen, buiten huwelijk geboren enz.) is vermoedelijk voor Java en Madoera geschreven.

2) Hier zal de wettelijk verplichting van het advies van den penghoeloe soms pijnlijk in botsing kunnen komen met meer deskundig rapport van Inheemsche vereenigingen of van een dorpsmodin. De priesterraden hebben ook voor zoover ik weet nooit over weezenverzorging recht gedaan.

3) Vgl. het opstel van prof. KOLLEWIJN: „Het buiten echt geboren kind in het intergentiel recht" in „de Stuw" 2e jrg. Nos. 2 en 3 (15 Jan. en 1 Febr.

(Vervolg zie pag. 821).

Gedecentraliseerd komt de humaniteitszorg in Indië tot uiting in de oude instructie van de Hoofden van Gewestelijk Bestuur. Bovendien houdt het bovengenoemd Bureau voortdurend voeling met bestuur en politie, waardoor na de nieuwe z. g. „taakverdeeling" de Regent een belangrijken invloed in de ontwikkeling van de humaniteitszorg zal kunnen uitoefenen.

Ten slotte dienen te worden vermeld de artikelen 7, 25 en 35 Inlandsch Reglement en art. 4 Inlandsche gemeente ordonnantie (beiden alleen voor Java en Madoera) waardoor aan dorpshoofden en oudsten de verplichting opgelegd wordt om voor de handhaving van de goede orde in de desa (kampong) te waken, hetgeen trouwens buiten deze bepalingen ook adatplicht was en is.

De Regeering verklaarde dit jaar in den Volksraad: „wie de agenda van de vergaderingen van Regentschaps-, Gemeente- en Provinciale Raden of van den Volksraad, en de discussies in deze colleges ook maar vluchtig overziet, kan niet loochenen dat daarin, in het algemeen, naar verhouding tot de economische, sociale en cultureele belangen tezamen, aan de zuiver politieke heugelijk weinig aandacht wordt besteed, terwijl bij de meeste inheemsche, Chineesche en Europeesche vereenigingen het maatschappelijk-constructieve streven tegenwoordig voorop wordt gesteld" [1]). Maar dit laatste inziende, is het de vraag of dit inheemsch maatschappelijk *vereenigings*werk wel voldoende wordt aangemoedigd. Op den *aard* van de Overheidsbemoeienis komt het aan. En dan moet met nadruk dit gezegd worden: Meer dan in de altijd gemengde vertegenwoordigende colleges kan zuiver inheemsch systeem van zelfwerkzaamheid worden voorgeslagen in den boezem der maatschappelijke vereenigingen. Juist door het middel van commissies kan inheemsch initiatief uit die kringen worden uitgelokt en tot zijn recht komen. Inlossing van de be-

(Vervolg noot van pag. 820).

1931), dat behandelt het door den vader *erkende* kind, waarin er op gewezen wordt dat door het niet toevertrouwen van voogdij aan de Inlandsche moeder, deze onbillijk van haar eigen kind wordt verwijderd. Dat men aan de inlandsche moeder voogdij niet toevertrouwt, vindt zijn oorzaak juist in het ontbreken van de mogelijkheid van ontzetting ingeval van verwaarloozing. Aan de onaantastbaarheid der inlandsche voogdij zou dus een eind gemaakt moeten worden; dan kan vervolgens art. 354 B.W. gerust worden geschrapt.

1) Volksraad 6 Juli 1931.

lofte van regeling voor Inlandsche rechtspersonen, waarop het Volksraadslid VAN MOOK kort geleden aandrong, is hierom van zooveel belang.

Bezien we thans wat er reeds aan particulier initiatief door de inheemsche vereenigingen wordt gepresteerd:

B. *Regeling van particuliere inheemsche vereenigingen.*

Hierover heeft de Regeering verleden jaar een belangrijk overzicht gepubliceerd [1]). We willen daar het een en ander aan ontleenen en aanvullen.

In de inleiding wordt daar geconstateerd, dat de leiding der inheemsche welvaartszorg thans berust bij Westersch geschoolde krachten en dat deze leiders bij den socialen arbeid meer verantwoordelijkheidsbesef en zelfcritiek toonen dan voorheen denkbaar was [2]). Maar bovendien — en dit is heugelijk — heeft de tegenwoordige activiteit in hooge mate het karakter van zelf willen doen. „Men vraagt niet meer alles, ook kritiekloos, aan de Regeering, zooals vroeger, doch men slaat zelve de hand aan den ploeg en poogt, vaak ook met uitsluiting van vreemde bemoeienis, iets eigens tot stand te brengen".

Uit de Westersche scholing van de leiders, waarvan zooeven gesproken werd, volgt, dat de westersche methoden zoowel op geestelijk als op maatschappelijk gebied, navolging vinden, althans verwerkt worden, hetgeen natuurlijk niet behoeft te verhinderen dat het javaansch of, algemeener, Indonesisch karakter bewaard blijft; vooral waar de verzorging op confessioneele (Javaansch-Mohammedaanschen) grondslag plaats heeft. Christen-Inlandsche organisatie en prediking passen de ervaring en methoden van zending en missie toe.

Van het wijde veld der welvaartzorg wordt uiteraard het grootste gedeelte ingenomen door vereenigingen die zich inheemsch (al dan niet godsdienstig) onderwijs ten doel stellen

1) Meded. der Reg. omtr. enkele onderw. enz. Juni 1930: „Verzorging van geestelijke behoeften en sociale welvaartzorg uit Inlandschen kring".

2) Zie in verband hiermee ook Dr. KRAEMER in zijn magistrale bespreking van het boek van de Kat Angelino in deze jaargang, blz. 380 *noot*, waar hij „meer beheerschtheid, fierheid en zelfcritiek" constateert.

(het eerste noodige). Genoemd wordt hiernaast een ijveren tot verbetering van de positie der vrouw en van het gezinsleven, bescherming van vrouwen en kinderen, weezen-, zieken- en armenzorg, reclasseering, kostelooze juridische en economische voorlichting, bevordering van handel en bedrijven, woekerbestrijding, credietverschaffing en bevordering van coöperatie.

Het zijn vooral — aldus de regeeringspublicatie — drie organisaties, die op het gebied der welvaartzorg zeer veel gedaan hebben, n.l. 1. de in 1912 opgerichte vereeniging Moehammadijah; 2. de Indonesische Studieclub te Soerabaja (thans: „Persatoean Bangsa Indonesia" geheeten) en 3. de Taman Siswo stichting. Daar de laatstgenoemde organisatie zich uitsluitend op onderwijsgebied beweegt, kunnen wij deze hier buiten beschouwing laten. Daarentegen moet voor ons onderwerp de arbeid van de vereenigingen Boedi Oetomo en Pasoendan worden genoemd.

Moehammadijah is, gelijk men weet, in oorsprong en bij voortduring een religieus ingestelde vereeniging [1]). Haar statuten stellen als doel bevordering van onderwijs en studie van de Mohammedaansche godsdienst*leer* en bevordering van het godsdienstig *leven*. Dit laatste heeft haar geleid tot o. a. weezen-, armen- en ziekenzorg. Zoo bezit de vereeniging te Jogjakarta en sedert kort te Soerakarta wees- en armenhuizen. Zij worden evenals de kliniek en poliklinieken (te Jogjakarta) beheerd door de afdeeling P(enoeloeng) K(esangsaraan) O(emoem) en zoowel om de goede leiding als om de orde en reinheid zeer geprezen.

Ook te Batavia is Moehammadijah vooral op onderwijsgebied zeer actief; daarnaast wordt hier veel gedaan voor werkverschaffing en arbeidsbemiddeling, huisvesting van dakloozen enz. en niet in de laatste plaats: kampong ziekenzorg (gratis geneeskundige hulp, vaccinatie tegen pokken, cholera en typhus).

Op nazorg en werkverschaffing voor de uit opvoedingsgestichten ontslagen ouderlooze boefjes, is de Jogjasche afdeeling van Moehammadijah uitstekend ingesteld en een goede samenwerking

---

1) Zij bezit thans een paar honderd afdeelingen groepen en correspondenten (ook in de buitengewesten).

door correspondentie en metterdaad van landsopvoedingsgestichten met deze vereeniging, staat vast [1]).

Wat de in de tweede plaats genoemde Indonesische Studieclub betreft, moge het volgende worden gereleveerd. Einde 1930 veranderde de „club" haar naam in „Persatoean Bangsa Indonesia", nadat enkele maanden tevoren een belangrijke statutenwijziging plaats had. Haar wijziging van karakter en koers (waarover we straks nog het een en ander willen zeggen) is hierdoor tot uitdrukking gekomen. De werkwijze van de oude Studieclub, waar de Regeeringspublicatie van 1930 terecht met lof over sprak zal in verband hiermede vermoedelijk ook wel wijziging hebben ondergaan zoodat het overbodig lijkt daar thans nog bijzonderheden van te releveeren. Wel is het de moeite waard hier mede te deelen wat aan het initiatief van de oude „Studieclub" is te danken.

Het zijn: een adviesbureau tegen den woeker en voor het oprichten van coöperatieve vereenigingen:

een adviesbureau voor de vakbeweging
een „klachtenbureau"
twee jongensinternaten
een vrouwentehuis te Plampitan
een weefschool.

De organisatie van deze instellingen blijkt niet alleen levensvatbaar, maar wordt in de genoemde regeeringspublicatie met lof besproken.

Hiernaast heeft de Studieclub bemoeienis gehad (en heeft die nog) in de bestrijding van analphabetisme, onderwijs, crediet-bezorging, bevordering van coöperatie, alle zaken die wij hier niet kunnen behandelen.

Wat ons i. h. b. voor ons onderwerp interesseeren moet, is:

1) Zulke samenwerking werd bij rondschrijven van het Hoofd van het Tucht-Opvoedings- en Armenwezen aan de directeuren der Landsopvoedingsgestichten van April 1929 aanbevolen in de volgende bewoordingen: „Waar de reclasseering speciaal van ouder- en familielooze pupillen herhaaldelijk ernstige moeilijkheden heeft opgeleverd en de toegezegde hulp van Moehammadijah in de toekomst voor het welslagen van de dwang opvoeding in deze gewesten van groote beteekenis zal kunnen zijn, verzoek ik UEdG. bij voorkomende gelegenheden voor de reclasseering van ouderlooze pupillen van het intermediair dezer Vereeniging op de hiervoren aangegeven wijze gebruik te maken enz.

1° dat de genoemde jongens internaten (een voor meer bemiddelden, een voor armeren) geslaagd schijnen en: „Van den aanvang af is het de bedoeling geweest geen rasverschil te maken: zoowel Europeesche als Chineesche en Inlandsche jongelieden vinden er plaats, terwijl ook in het bestuur der Soerabajasche Internaatsvereeniging naast inheemschen Europeanen zitting hebben genomen".

2° dat het genoemde vrouwentehuis evenzeer schijnt te voldoen, hoewel de staat der financiën nog ongunstig werd genoemd in 1930, hetgeen sedert wel niet veel verbeterd zal zijn. Wat de activiteit betreft, zoo lezen we dat in 1929 opgenomen werden 47 vrouwen uit andere plaatsen die geen onderdak hadden, jonge vrouwen die dreigden den slechten weg op te gaan en enkele verwaarloosde meisjes. Velen werden aan werk geholpen en het tehuis begon dan ook meer als arbeidsbemiddelingsbureau te werken.

In de derde plaats noemden we Boedi Oetomo. De annexe vrouwenvereeniging Wanito Oetomo administreert internaten te Jogjakarta, Wonogiri en Madioen [1]) en doet gelijk B. O. zelf naast vele andere werkzaamheden (vooral op onderwijsgebied) nuttig werk ter-verheffing van de Javaansche vrouw. De reclasseeringsbemoeienis van B. O. werd reeds vermeld. Ik vernam dat te Malang binnenkort een internaat voor behoeftigen zal worden geopend.

Ook de vereeniging Pasoendan heeft naast haar onderwijsprogram allerlei andere sociale bemoeienis. Genoemd worden bureaux voor gratis rechtskundig advies en sociaal advies te Batavia en te Bandoeng. Ook van deze vereeniging noemden we reeds de reclasseeringsarbeid. Zij doet voorts aan gevangenisbezoek. Vooral echter is van haar belangrijk de bestrijding van ontucht en van misbruik van kinderen (speciaal te Bandoeng, waar zij ook een weeshuis bezit).

Aan deze opsomming mag nog worden toegevoegd de sedert 2 jaar werkzame vereeniging Ahmadijah (in Midden Java — ook reeds Oost Java), die een soortgelijk doel nastreeft als Moehammadijah,

1) Ook de vrouwenvereeniging Poetri Boedi Sedjati beweegt zich op dit gebied en stichtte in 1930 een meisjes internaat.

zooals ook de vereeniging Nahdatoel Wathan [1]). Te Batavia werd dezer dagen door de „Sarekat Isteri Jacatra" een Moslimsch weezengesticht opgericht. Dat van Toeloengagoeng noemden wij reeds.

Ook moet in ons verband genoemd worden het streven van de in 1930 opgerichte vereeniging „Commissie van Bijstand" voor den Regentschapsraad te Loemadjang, die ijvert voor bevordering van welvaart ten platte lande, maar nog slechts een weinig omvangrijke invloedsspheer heeft.

In een afzonderlijke rubriek bespreekt de regeeringspublicatie nog den inheemschen arbeid voor verbetering van de positie der vrouw. Woordelijk wordt hierover het volgende gezegd:

„Talrijke vereenigingen van vrouwen pogen de positie van de „vrouw in de maatschappij te verbeteren. In bepaalde centra, in „het bijzonder te Jogjakarta, hebben zij veel tot stand gebracht. „Zij ondervinden warmen steun van de jeugdvereenigingen, daar „de studeerende jeugd geestdriftig wordt door de idealen als „liefde, trouw en kameraadschap in het huwelijk en er van door- „drongen is, dat de vooruitgang der maatschappij van de moeders, „de opvoedsters van het komend geslacht afhankelijk is. Het is „opvallend welk een werkzaam aandeel de meisjes in de jeugd- „beweging hebben.

„De federatie van vrouwenvereenigingen P(erikatan) P(er- „himpoenan I(stri) I(ndonesia) heeft de voornaamste ver- „eenigingen, zoowel Katholieke (Wanito Katholiek), Moslimsche „(Aisjijah) als nationalistische (Poetri Boedi Sedjati, Wanito „Oetomo e. a.) in een samenwerking weten te vereenigen. De „bestaande verschillen in uitgangspunt nopen de federatie zich „vooral op practisch gebied te bewegen.

„Zij heeft zich in den jongsten tijd gewaagd aan bestrijding „van den handel in vrouwen en meisjes. Nadat te Batavia reeds „goed werk was gedaan door personen als Dr. RADJA SAOEDIN, „den heer ZAINAL en eenige dames, door wier tusschenkomst en „geldelijke offers prostituées gered en naar huis gezonden konden „worden, heeft de P. P. I. I. naar aanleiding van een bijzonder

1) De ledenrijke vereeniging Nohdhatoe 'l Oelama heeft zich op het gebied van kinderzorg nog niet begeven, maar zal waarschijnlijk niet lang op zich laten wachten.

„stuitend geval van meisjeshandel, een comité tot bestudeering „van het probleem ingesteld en een beroep gedaan op de mede-„werking van het Binnenlandsch Bestuur. Het zal nog moeten „blijkens of deze actie volgehouden zal worden. Zij zal in dat „geval ten allen tijde op den volledigen steun en medewerking „der competente Regeeringsorganen kunnen rekenen. Deskundige „voorlichting zal desgewenscht steeds gegeven worden, *terwijl „voorstellen gaarne in beschouwing zullen worden genomen*" [1]).

Men zal moeten erkennen dat dit alles hoopvol stemt. We kunnen er nog aan toevoegen de propaganda voor verbetering van allerlei maatschappelijke toestanden op familierechtelijk gebied (gestimuleerd werd door het in December 1930 te Soerabaja gehouden Congres van de Perikatan Perkoempoelan Isteri Indonesia (verband van Indonesische vrouwenvereenigingen).

Te constateeren valt een klimmend verantwoordelijkheidsbesef in den boezem van de in heemsche samenleving. Men mag niet blijven bij het constateeren hiervan maar behoort deze arbeid, voor vele Europeanen wellicht een openbaring, aan te moedigen. En aanmoedigen beteekent hier officieel erkennen van het Indonesisch volk als een werkzame, (zij het uiteraard niet onafhankelijk en economisch nog niet weerbare) eenheid. Dit volk ziet zijn taak als volk, waardoor het recht van mee spreken en aanspraak op respect krijgt in volkenrechtelijken zin.

Behalve de nationalistische grondslag is van deze volksbezigheid opmerkelijk dat zij *religieus* (Islamitisch vooral) is gekleurd. Dit laatste is kenmerk, dat de arbeid waarlijk overtuigd humanitaire arbeid is. Ook in het Westen toch was de humanitaire zorg vrucht van sociale nood en religieuze (Christelijke) philanthropie.

In verband hiermede een enkel woord over de wijziging in karakter en koers van de bovengenoemde Indonesische Studieclub te Soerabaja (thans „Persatoean Bangsa Indonesia").

Wij leven snel in Indië. De Regeeringspublicatie die wij als basis van onze beschrijving der inheemsche liefdadigheid gebruikten dateert van 30 Juni 1930, is thans dus ruim een jaar oud en het aspect van de „Inlandsche beweging" heeft zich in dat jaar weder belangrijk gewijzigd, mede tengevolge of in verband

1) Cursiveering van mij. C.T.B.

met de vervolging en de veroordeeling van de P. N. I. leiders. Wel is de aard van de inlandsche beweging waarschijnlijk ongeveer gelijk gebleven — waarover wij overigens niet bevoegd zijn te oordeelen — maar de constellatie is anders geworden. Dit geldt i.h.b. voor de Indonesische Studieclub Soerabaja. Het is noodig dit in het kort aan te geven opdat men niet verkeerde conclusies zal trekken uit de gepubliceerde feiten, die na een jaar reeds in zekeren zin tot de historie behooren. Sedert Januari 1931 toch is deze vereeniging (min of meer onder begunstiging naar het schijnt van de stemming ten gevolge van werkeloosheid door ontslag) geworden tot een algemeene volkspartij met lage contributie en vele afdeelingen in Oost-Java en Madoera. Thans kan ieder Indonesier, ongeacht rang, stand en ontwikkeling daar lid van zijn. Aan *sociale* zorg wordt nog steeds, hoewel meer intermitteerend en bijkomstig, aandacht besteed (b. v. zocht en verkreeg de gemeente Soerabaja de toezegging van de P. B. I. van samenwerking inzake *armenzorg*. De vereeniging heeft dienvolgens een armenzorgcommissie benoemd en in den loop van April van dit jaar, zoo deelt men mij mede, is door deze commissie een program van werkzaamheden vastgesteld; men zou zich ook het lot van bedelaars aantrekken, terwijl voor de toekomst de oprichting van een Inlandsch weeshuis in het voornemen ligt). Veel meer aandacht nog heeft de economische weerbaarmaking van het volk (loffelijke propaganda voor inheemsche coöperatieve vereenigingen). Niettemin kan men gerust zeggen dat door de omzetting in een ongeselecteerde volkspartij, in verband waarmee het accent meer is verlegd naar politiek en vakactie; en door de volslagen verandering in werkwijze, de oude Soerabajaansche *Studie*club ter ziele is. De religieuse grondslag van de liefdadigheidszorg is hier dan ook niet (meer) aanwezig; politiek (nok balk politiek zou DE KAT ANGELINO zeggen) is hoofdzaak geworden en in politicis zoekt men misschien wel aansluiting ook van strikt religieuze vereenigingen, doch niet om den godsdienst of wat daarmee samenhangt; maar om een zoo groot mogelijk aantal lieden te bereiken. Slechts religieus gegrondveste vereenigingen zooals Moehammadijah, Ahmadijah e.a. betrachten naar het schijnt de liefdadigheid meer in haar eigen aard en kunnen zich intensiever toeleggen op systematiek hierin

overeenkomstig het volkskarakter. Het schijnt verder ook dat deze vereenigingen de onvereenigbaarheid gevoelen met politiek ingestelde volksvereenigingen . (Of de nieuwe P. I. in minder bewogen tijden dan thans zich meer op sociaal humanitair gebied dan in het strijdperk van politiek zal bewegen mag de toekomst leeren; hetzelfde geldt voor „Pasoendan", voor de P. S. I. I. en voor het in begin 1931 opgerichte niet religieuze maar voorloopig economisch georiënteerde vereeniging „Celebes instituut" [1]).

VIII. DESIDERATA.

1. De eerst noodige en meest voor de hand liggende maatregel lijkt wel, dat gezorgd worde dat een krachtige inheemsche stem gehoord wordt bij de beraadslagingen van de Regeeringscommissie welke aan de toekomst van Indische humaniteitszorg richting zal geven. Het is jammer, dat in de commissie geen plaats is gegeven aan Indonesische representanten van humanitairen arbeid, b. v. een Moehammadijah bestuurslid of een vooraanstaande figuur uit de inlandsche vrouwenbeweging [2]), desnoods een bekwaam ambtenaar van het Kantoor voor Inlandsche Zaken. De Commissie toch, voorgezeten door een hoofdambtenaar t/b van den Directeur van Justitie, telt onder haar leden de directeur van een katholiek humanitair gesticht, een protestantsch predikant, een hoogleeraar, een Minahasisch arts-Volksraadslid en de hoofden van resp. gevangeniswezen en tucht- en opvoedingswezen; secretaris is een lid-commissaris van den Voogdijraad te Batavia. Behalve de Minahasische Geneesheer (die het specifiek humanitaire terrein bezwaarlijk kan overzien) dus geen Indonesier en in 't geheel geen Mohammedaan. Indien deze ontstentenis voortvloeit uit de beperking van de taak tot Europeesche en Chineesche Kinderrechtvoorziening, valt het feit van zoodanige beperking nog meer te betreuren, daar gelijk uit het bovenvermelde blijkt, ordening van indonesische behoef-

1) Art. 2 van de statuten dezer op economische onafhankelijkheid aansturende vereeniging luidt:
„Zij heeft ten doel, bevordering der welvaart en vooruitgang van Celebes (Soelawesi) en de Celebesianen en Zij geeft aan het woord vooruitgang de interpretatie in economischen, geestelijken en staatkundigen zin. Deze laatste langs wettelijken weg".

2) Een vertegenwoordiger uit deze activiteit, die met zijn vereeniging ruggespraak kan houden, zal het vraagstuk misschien verrassend kunnen belichten.

tigheid in de steden wel degelijk urgent is en bij toenemend verkeer steeds nijpender zal blijken. Juist hier ligt, gelijk gezegd, een veld open van arbeidzaamheid, van autoactiviteit voor de inheemschen, die aan eigen maatschappij willen bouwen en bovendien raakt het vraagstuk van niet erkende kinderen beide kringen. Bovendien zijn vraagstukken als invoering van het instituut van kinderrechter [1]) ook voor inheemschen te overwegen terwijl maatregelen tegen bedelarij en landlooperij allereerst ingrijpen in de inheemsche wereld. Wij zijn niet competent het kostenvraagstuk te beoordeelen, maar wel kunnen wij vooropstellen, dat een min of meer kostbare perfectioneering van kinderzorg en kinderpolitie voor Europeanen (Chineezen) niet onevenredig mag zijn aan wat voor de inheemsche onderdanen zal worden verricht.

Tegen ons pleidooi voor een inheemsch commissielid zou men kunnen aanvoeren dat de ontwerpen ten slotte den Volksraad zullen bereiken en daar niet onbesproken zullen blijven door de inheemsche fractie. Is dit echter voldoende? Juist indien deze ontwerpen een Oostersche opzet vertoonen, althans trachten aan te sluiten aan Oostersch particulier liefdadigheidsinitiatief, zal er voor meer aandacht in den Volksraad *kans* bestaan en overigens is voorbereidend commissiewerk, dat frisscher contact kan hebben met het niet verpolitiekte vereenigingsleven, min of meer beslissend voor het karakter dat de wetgeving zal dragen.

2. Maar wanneer dan het inheemsch advies zal gezocht worden, is het zaak het ook te leenen aan den daarvoor best aangewezene, d.w.z. aan een representant van de wezenlijke inheemsche liefdadigheid, waarvan de aard niet is beinvloed door gezagspolitiek. Vragen van „coöperation" of „non-coöperation" mogen geen kans hebben haar vooringenomenheid te doen gelden ten koste van de sociale volkshulp. Dit geldt niet alleen voor de keuze van een inheemsch commissielid maar ook voor den verderen opbouw. Wanneer toch mocht worden voorgesteld en aangenomen, om aan zekere inheemsche vereenigingen een semi ambtelijk karakter toe te kennen, dan dient gewaakt te worden dat niet van zulke samenwerking van Gouvernement met parti-

1) In Nederland Stbl. 1921/834.

culiere instelling misbruik gemaakt wordt door op een gegeven moment een politieke antigezagsactie in te zetten met behulp van deze *uitsluitend* als humanitair bedoelde vereenigingen. Zij zullen zich buiten de staatspolitiek hebben te houden overeenkomstig haar statuten en geen tot verplichtingen bindende fusie mogen aangaan met in hoofdzaak politiek georiënteerde partijen of vereenigingen.

3. Reeds werd hierboven vluchtig besproken dat religie de ondergrond is van overtuigde humaniteitszorg. Dit geldt zoowel voor Christelijke als voor Mohammedaansche bezigheid. Het zal dus voor de hand liggen, in deze landen de Mohammedaansche methoden ook in kinderverzorging te bezien, aandacht te schenken aan wat religieuze vereenigingen op dit punt bereiken. Te meer bestaat hiertoe aanleiding, omdat allerlei vraagstukken, welke samenhangen met „verwaarloozing" van kinderen in inheemsche samenleving (kinderhuwelijk; erkenning of niet erkenning van onechte kinderen, lichtvaardige verstooting enz.) uiteraard de Mohammedaansche godsdienst en daarmede samenhangende gebruiken raken. Er is hier in strikt religieus milieu meer kans op bezadigde behandeling dan in den boezem van verpolitiekte vereenigingen. Daarenboven is de Mohammedaansche godsdienst hier te lande voor het onmisbaar saamhoorigheidsbesef een der belangrijkste bindmiddelen.

4. Welke oplossingen dan gevonden zullen worden kunnen wij niet voorspellen. Naar wat Nederland biedt mag gezien worden, maar met critisch oog [1]). In de eerste plaats bestrijkt in Nederland de kinderwetgeving en derzelver uitvoering een veel en veel ruimer veld dan in Indië. We lezen dat reeds in 1927 in 't kleine moederland niet minder dan 314 instellingen z.g. voogdijkinderen verpleegden; subsidie werd aan die vereenigingen geschonken n.l. voor 10506 voogdijkinderen en 724 z. g. regeeringskinderen! Naast de regeeringsbijdrage is men voor een zeer groot deel voor deze verpleging aangewezen op de particuliere liefdadigheid. Wat een en ander bovendien aan inspectie kost behoeft men niet te vragen; de voogdijraden zijn er overkropt met werk

1) Litteratuur o.a. in het Tijdschr. voor armwezen en kinderbescherming; het jongste overzicht geeft Mr. C. F. J. GOMBAULT: „Onze kinderrechtspraak" in Haagsch Maandblad Juli en Aug. 1931.

en hebben voor het toezicht meestal te weinig tijd. In de tweede plaats ligt het vraagstuk van verwaarloozing in Indië ten gevolge van de Oostersche structuur der samenleving, gelijk wij trachtten aan te toonen, totaal anders dan in Nederland. Geheel andere vraagstukken (consequenties van ras en godsdienst door niet-erkenning, kinderhuwelijk, pandelingschap en daarop gelijkende vormen van adoptie enz. enz.) houden hier te lande direct verband met het vraagstuk „kinderzorg", terwijl voor Nederland rijzende problemen als „gezinsverpleging" en inspectiemoeilijkheden, in Indië nauwelijks of anders gevoeld worden. Ook het scheppen van voogdijen over ziekelijke, psychopathische en mismaakte kinderen is in Indië (nog) niet tot een probleem gegroeid.

Voor de categorie van zwervers en zwervertjes denken we in Holland terstond aan de „Vereeniging Hulp voor Onbehuisden". Zij is een vereeniging die echter niet uitsluitend voor zwervers is bestemd, zelfs niet in de eerste plaats daarvoor opgericht. Ongerekend de jongens en meisjes tehuizen (voor voogdijkinderen vooral) omvat zij een „Toevlucht voor Vrouwen en Kinderen", een „Toevlucht voor Mannen", tenslotte het „Asyl voor zwervers". Aan de letterlijke beteekenis van den term „onbehuisd" is daar nooit vastgehouden. „Het verwaarloosde kind, aldus de Hoofddirecteur der vereeniging, „het kind in een ontwricht gezin toch, is eveneens „dakloos" als het kind dat geen tehuis heeft" [1]). Meer en meer schijnt de vereeniging zich met voogdij ingevolge de kinderwet te bemoeien, op de wijze als zoovele andere vereenigingen.

In Indië bestaat een zwerversasyl niet en er is hier ook vermoedelijk geen behoefte daaraan (tenzij om deze lieden voor een strafrechtelijke opsluiting wegens „landlooperij" te behoeden). De strafwet (in art. 505) definieert landlooperij als het zonder middelen van bestaan rondzwerven. Zulks in navolging van de Nederlandsche wetgeving, hetgeen voor Indië echter niet passend is. In Nederland mag een dergelijke strafbaarstelling zin hebben, omdat ten gevolge van het klimaat deze lieden beschermd dienen te worden tegen zichzelf; in de tropen, waar kleeren- of brandstofgebrek niet te duchten valt, is de overdadige toepassing van

1) G. H. Honig: „De Kinderbescherming op neutralen grondslag" in „De eerste kwarteeuw der kinderwetten" blz. 152.

dit artikel zeker te betreuren. Vervolgingsambtenaren zien maar al te dikwijls in iederen „Tamelone" een gelegenheidsbedelaar; in iederen bedelaar een gelegenheidsdief. Dit is psychologisch volkomen onjuist; de zwerflust leeft niet uitsluitend in booze lieden, integendeel, voor 't overgroot deel zijn dit eerlijke en zelfs zeer naieve naturen. De strafwaardigheid is ook absoluut on-Indonenisch en de toepassing van het artikel kan dan gaan lijken op een ontduiken van het .beginsel van art. 1 Wetb. v. Strafr. of op uitoefening van een exorbitant recht in het klein. Het „rondzwerven" toch wordt hier gevaarlijk geacht [1]) hetgeen op zichzelf door niets gerechtvaardigd schijnt, vooral niet naast de specifiek voor Indië geschapen strafbepaling op het verlaten van en zich vestigen in een desa of kampong zonder waarschuwing vooraf aan het desa- (kampong) hoofd (art. 515).

Om de veelvuldig onjuiste *toepassing* zou men wenschen dat ons artikel 505 (althans het eerste lid) nimmer geschreven was. Dat het vervolgingsrecht ten opzichte van z.g. landloopers in de toekomst juridischer zal worden gehanteerd, lijkt niet waarschijnlijk en grondige herziening overeenkomstig Indische sociologische eischen schijnt daarom geen lichtvaardigheid. Zoo zal het *„ngetjoe"*, terroriseerend zwerven, wel strafwaardig mogen heeten, zelfs bij voorkeur als misdrijf.

Anders staat het met het strafbaar stellen van openbare bedelarij (art. 504), dat, indien gepleegd door niet-gebrekkigen, (afgezien natuurlijk van religieuze bedelarij door bedelmonniken hier en daar) in iedere samenleving wel als onsociaal geldt. Maar valt hier, naast de sanctie van hechtenis, niet te overwegen een dwangisolatie in een bedelaarskolonie (voor recidive gevallen)? Algemeen en terecht luidt in de steden de wanhopige klacht dat hechtenis toch niets geeft en de verzuchting: konden we ze maar dwingen zich in de kolonie te Kediri te laten opnemen. Deze behoefte klemt temeer, daar niet zelden oudere bedelaars zich doen vergezellen van zeer jeugdige kinderen, hetzij door werkelijke behoefte (blindheid) hetzij om medelijden op te wekken (dikwijls geleende zuigelingen). Als landrechter zit men na de berechting

1) Vgl. SIMONS: „Reden voor de strafbaarstelling der landlooperij werd gezien in het gevaar voor het platteland". Zelfs voor Holland werd door dezen hoogleeraar echter verklaard dat de toepassing van de landlooperij- en bedelarij artikelen „veel had van een parodie".

van den blinden man dikwijls met de handen in het haar, wat met deze kleintjes nu te doen valt. Tegen bedelen en rondzwerven zonder middelen van bestaan door personen die lijden aan afzichtelijke ziekten is wel een administratieve voorziening gegeven in art. 230 3e alinea van het Inlandsch Reglement.

Vooral echter in de meer eigenlijke kinderverwaarloozing zij aan de commissie groote voorzichtigheid aanbevolen bij het overwegen van Nederlandsche middelen en denkbeelden die lang niet altijd passend behoeven te zijn voor de Indische (i.h.b. de Indonesische) samenleving. Vraagstukken die in Nederland aan de orde zijn, zooals „gezinsvoogdij", coëducatie, observatie tehuizen, te toetsen aan inheemsche werkelijke behoeften, blijve in eerste instantie *aan inheemsch oordeel voorbehouden.*

Van drie punten van Nederlandsche kinderwetgeving willen wij hier met enkele woorden de mogelijke perspectieven voor Indië aanduiden, nl. gezinsverpleging, kinderpolitie en den kinderrechter.

5. Gezinsverpleging (niet te verwarren met gezinsvoogdij) wint in Nederland en in 't algemeen in Europa aan populariteit; tegen gestichten-verpleging rijzen daarentegen bezwaren. Ik geloof dat dit alternatief in Indië voorloopig niet een probleem kan heeten. Men differentieert hier, waar de toevloed van pupillen niet zoo overvloedig is, gemakkelijker. Verwaarloosde kampong kinderen, in een gesticht onder goede discipline opgeleid, zijn spoediger voor een betrekking in de maatschappij gereed. Het is juist het aantrekkelijke en aanmoedigende voor de leiders van opvoedingsgestichten, dat mislukkingen in de maatschappij, van regeeringspupillen die in die gestichten goed vakman werden, uitzondering, althans een gering percentage daarstellen [1]). Anderzijds: een gegoede Javaansche familie zal zich het lot van een kind wel willen aantrekken, hetgeen door tusschenkomst van Pro Juventute inderdaad wel geschiedt, maar deze lotsverzorging heeft een ander karakter dan de Nederlandsche gezinsverpleging:

1) Hoe geheel anders een economisch-ontwikkelde maatschappij op individueele misdadigheid inwerkt, kan men gevoelen indien men de verheugende resultaten van Indische dwangopvoeding vergelijkt met de cijfers en beschouwingen van Mevr. KRUYSWYK-HAMBURGER verschenen in Meded. v.d. Ned. Bond tot Kinderbescherming No. 25 (verschenen 1929) (zie ook de kritiek daarop van Dr. H.B. TJEENK WILLINK in „Mensch en Maatschappij" 1931 blz. 12 v.v.).

het Indische kind zal als „hulp in de huishouding" (anak koekoepan) het goed hebben, doch voor officieele kinderinspectie zooals die aan de Nederlandsche gezinsverpleging inhaerent is, kan dan geen plaats zijn, daar de verzorger weerzin zal gevoelen tegen zulke als een onbescheidenheid ondervonden contrôle. Er is niets, waaraan men in de inheemsche samenleving zoozeer het land heeft als aan onze vitale bedilzucht (die in den grond dikwijls een soort ijdelheid is) en onze eeuwige „officieele" behandeling van maatschappelijke en zelfs huiselijke aangelegenheden.

6. Anders staat het met de z.g. kinderpolitie. Altijd en overal heeft de politie met de preventieve kinderzorg natuurlijke bemoeienis, maar niet steeds en overal is deze bijzondere politie taak gespecialiseerd in een bijzondere afdeeling zooals in verschillende Nederlandsche steden sedert ongeveer 1910 het geval is. De promotor van deze bijzondere politietak als een eigen dienst is geweest de Rotterdamsche hoofdcommissaris van politie: Th. M. Roest van Limburg.

In eerste instantie is deze kinderpolitie de raadgeefster, beschermster of helpster en vervolgens tusschenpersoon tusschen hulpbehoevenden en hulpbiedende vereenigingen of personen en van grooten dienst kan zulke gespecialiseerde politie blijken voor de behoorlijke vervulling van de moeilijke taak van de voogdijraden. Dit geldt voor Indië evenzeer als voor Nederland. Wanneer voor de belangrijkste Ned. Indische steden tot inrichting van zulk een kinderpolitie kan worden besloten, dient echter met de bijzondere samenstelling van de bevolking rekening te worden gehouden. Daar bovendien de kinderzorg in Indië veel minder gelegen is op crimineel terrein dan in Europa, zal het de vraag zijn of het wel juist is, deze politie onder te brengen onder de reeds bestaande. Feitelijk verrichten de Pro Juventute vereenigingen thans uitsluitend deze delicate taak. Officieele erkenning en *regeling van de bevoegdheden* zal misschien voor de toekomst kunnen worden gewenscht. Maar hiernaast dient aandacht gegeven aan zuiver inheemsche bekwaamheden. Hier juist ligt de behoefte waarvan we in den aanvang spraken: voorziening in eigen sociale verzorging volgens eigen denkbeelden.

Aan consultatiebureaux is in dit verband misschien een toe-

komst in Indië beschoren. Thans reeds geschiedt oprichting daarvan ook van inheemsche zijde. Zij kunnen een aanknoopingspunt worden voor regeeringsbemoeienis. Een land, dat om de economische gesteldheid met het landelijke Java wel is te vergelijken, het agrarische oostelijk gedeelte van de Sovjet Unie kent zulke consultatiebureaux, in het bijzonder voor medische popularisatie van b.v. zuigelingenzorg. Men leest hiervan dat ze op de kruispunten van de groote wegen worden opgericht en een ontzaggelijk belangrijke beschavingsarbeid verrichten [1]).

7. Het vraagstuk van kinderpolitie raakt ten nauwste dat van den kinderrechter.

Gespecialiseerde rechtspraak voor kinderen schijnt mij ook hier te lande, ten minste voor Javaansche steden zeer gewenscht en wel om twee redenen: 1e. de overkroptheid met werk, zoowel der Kamers bij de Raden van Justitie als — vooral — der Landraden (die minder door waarborgen tegen overijlde beslissingen omgeven zijn). Men bedenke dat het hier om uitspraken gaat, die beslissend zijn voor het heele toekomstig leven van kinderzielen. En dan geldt ook hier m.m. wat een kinderrechter in Holland schreef:

„Ook in een rechtbank, waar men de voorlichting had van een behoorlijk geoutilleerde Pro Juventute en zelfs van een Observatiehuis voor jongens kon aan een kinderstrafzaak niet die aandacht besteed worden die zij verdiende. Aan het einde van een rol van verschillende, soms zware en ook juridisch moeilijke zaken werden eenige kinderzaken behandeld in een zaal, waarin contact krijgen met een kind en zijn ouders voor den rechter vrijwel uitgesloten was en zonder dat den rechters nu helder voor oogen stond, wat een tuchtschool-plaatsing of een ter beschikkingstelling inhield. Veelal zeilde men op het compas der adviseurs, maar o wee, wanneer Pro Juventute en Observatiehuis het niet eens waren. Wat dan?"

Hier in Indië geldt dit mogelijk in nog sterker mate. Zonder hierom landraden of landrechters van barbaarschheid te mogen betichten, zal het wel meermalen zijn voorgekomen dat een jeugdig delinquent opgezonden werd naar een landsopvoedingsgesticht — al dan niet na advies van Pro Juventute — zonder dat de ouders hangende 't geding er in werden gekend; ja de

mogelijkheid bestaat en is zelfs zeer gevaarlijk, gezien de afstanden en de ambtelijke gang van „oproepingen", dat een knaap terstond na de zitting via het djaksakantoor naar zijn bestemming (gesticht) wordt gezonden, zonder dat de ouders wisten dat de jongen werd berecht, wat hem te wachten stond, zonder dat hij om een afscheid tehuis durfde te vragen, zonder dat daaraan ook verder werd gedacht, terwijl de ouders zich voor 't feit gesteld zagen, dat zonder voorafgaande kennisgeving zij hun kind in jaren niet meer terug zien, terwijl geen haan daar verder naar kraait. Dit zijn natuurlijk verkeerde dingen. Een kind — zij het een verwaarloosd kind — uit inheemsche maatschappij is voor de ouders een even kostbaar bezit als in welke andere samenleving ook. Men zou daarom voor alle gevallen waarin tot dwangopvoeding wordt besloten, wenschen dat het hooren althans *behoorlijk* (en niet alleen formeel behoorlijk) oproepen van ouders of verzorger verplicht gesteld wordt [1]). Verder, dat voor de steden (waar immers het kampongkwaad woekert) het ambt van kinderrechter wordt geschapen, die, daar Europeesche juristen somtijds onvoldoende de subtiele familie- of milieuverhoudingen kunnen aanvoelen, door uiterst deskundigen worden terzijde gestaan. De minst kostbare wijze van voorziening in dit instituut zou misschien zijn één der leden van de Raden van Justitie b.v. eens per week (afgezien van spoedeischende gevallen) als kinderrechter te doen zitting nemen en dan mag tevens gelet worden op het scheppen van een gemoedelijker spheer dan de groote raadszaal oplevert.

De tweede reden waarom wij schepping van een „kindergerecht" voorstaan is nog belangrijker, n.l. om de ontwikkeling van de maatschappelijke gesteldheid zelve. Immers wat baat het, indien men voor kinderbestemming in de strafwet en in de civiele wetgeving vele wegen (art. 45, 46 W. v. Str.; Stbl. 1917 no. 741) openstelt, indien de gelegenheid ontbreekt dat een *overtuiging* zich vormt in de Indische Sociologie, een richting van modern „kinderrecht" zich ontwikkelt, de *educatieve behoefte* van het kind ontdekt wordt en tot gemeengoed gemaakt. De onderscheiding tusschen civiel- en strafrecht toch is niet zoo iets definitiefs als

1) Dit kan geschieden door een aanvulling in dien zin van art. 46 Wetb. v. Str. en 230 Inl. Reglement.

men door traditie is gaan gelooven. Wanneer over de behandeling van een kind rechterlijk moet worden gewezen, dan is dat allereerst en bij voorkeur preventief educatief recht. Welnu, door een eigen, gespecialiseerde casuistische jurisprudentie van dit educatief recht zal de publieke overtuiging in een behoorlijk tempo groeien. Men moet niet zeggen: Aan invoering van kinderrechtspraak is nog niet gebleken behoefte te bestaan; maar: hoe vormen wij het beste, modernste systeem van belangen behartiging onzer onderdanen, *hoe scheppen wij een hooger moraalniveau*. Het criterium van dergelijke hervormingen ligt m.a.w. niet in de huidige, conservatieve, publieke opinie maar in het vooruitzien van de toekomstige samenleving en derzelver mogelijkheden.

De organisatie, taak en bevoegdheid van een kindergerecht zal hier te lande natuurlijk geheel afwijken van het Nederlandsche model. Wel zal er ook hier contact moeten bestaan met de voogdijraden. Het is hier de plaats niet dit bijwijze van een praeadvies uit te werken. Maar men kan wel reeds zeggen dat in verband met een in te stellen kindergerecht ook de taak van den voogdijraad hervorming zal behoeven; diens taak toch zal zich ook gaan uitstrekken tot de inheemsche jeugd. Het zal vermoedelijk gewenscht blijken dat de Indische kinderrechter, de aan zijn oordeel onderworpen kindergevallen schiftend, daarvan de voor dadelijke afdoening ongeschikte zaken om advies naar den voogdijraad kan zenden, die op zijn beurt in nauw contact moet staan met inspectieambtenaren, waarvan hierboven sprake was, welke met beide beenen in het werkelijke leven staan. Pro Juventute-ambtenaren kunnen op deze wijze officieele erkenning en daarmee ambtelijke verantwoordelijkheid erlangen, maar ook inheemsche inspecteurs zullen om hun natuurlijk aanvoelen van inheemsche milieux te benutten zijn. Om wrijving van „passeeren" van zekere dezer inspectieambtenaren en dientengevolge raciale achterdocht te voorkomen zou het dan aanbeveling verdienen, dat de aanstelling van dezen of hun uitrusting met politioneele bevoegdheden geschiedt op voordracht van den voogdijraad zelf.

Op deze wijze zal provisoire voorziening van verwaarloosde kinderen door onambtelijke „ambtenaren", zooals thans noodzakelijkerwijze de Pro Juventute ambtenaren zijn, kunnen worden

voorkomen. Het is immers geenszins denkbeeldig, dat in de huidige werkwijze deze fout ongecorrigeerd wordt gemaakt, dat een Pro Juventute ambtenaar — overigens ongetwijfeld geheel te goeder trouw — een niet-erkend kampongkind, wiens vader vermoedelijk een Europeaan is, losmaakt van de inheemsche moeder niet alleen, maar van haar goedwillende inlandsche verwanten tevens, zonder dat dit altijd noodzakelijk mag heeten; een vergaande bevoegdheid dus, die beslist of 't kind Europeesch of Inlandsch zal worden opgevoed, bevoegdheid waarvan de hanteering te uitsluitend berust op het (Europeesche) sentiment en onbewuste voorkeur van dien ambtenaar. Wanneer eenmaal besloten kan worden tot invoering van een kindergerecht (in de steden), dan spreekt het van zelf dat ook de nieuwe regeling van Hoofdstuk II van St. 1931 no. 53 (voogd benoeming over inheemsche „overblijvende" kinderen door den Landraad) op dien kinderrechter zal worden overgedragen [1]).

Bepleiten we dus een kindergerecht, dan is dit uitsluitend zoo gedacht voor de steden. Men mijde zooveel mogelijk de desa, omdat daar, ondanks alle autonomie-aantasting, althans wat familiezin en armenzorg betreft, eenvoudig geen nood bestaat; de kwade gevallen kunnen dan wel deels voor het landgerecht of het regentschapsgerecht, deels — de ernstige — voor den stedelijken kinderrechter worden gebracht.

8. Over het algemeen administratierechtelijk aspect van kinderbescherming in Indië kunnen wij niet veel voorspellen. Wel kan men onderscheiden (a) de zorg voor *opsporing* van verwaarloozingsgevallen en (b) de daarop volgende *voorziening* in verzorging. Wat het eerste (a) betreft (de opsporing van verwaarloozing) lijkt het mij geboden dat van overheidswege onthouding, althans zelfbespreking zal worden betracht. Wel zullen de opsporingsbeambten (ondergeschikt aan religieuze patronaten in de steden?) met politiebevoegdheden dienen te worden bekleed om daadwerkelijk aan voogdijraden inlichtingen te kunnen verschaffen en ook zal contact met de algemeene

1) Zoolang echter de landraden op Java en Madoera belast blijven met deze voogdbenoeming zullen die raden voor doelmatige vervulling van deze precieuse en onvoldoende omschreven (zie boven taak, veel steun van de hier bepleite kinderpolitie en omgevormde voogdijraden kunnen hebben.

opsporingspolitie steeds noodig blijven. Want zoowel overtredingen van stedelijke „netheids"- en assaineeringsverordeningen als van provinciale-, regentschaps- en stadsgemeentelijke bepalingen tegen ontucht, als ook de groote gevallen van misdadigheid kunnen gevallen van milieubederf aan het licht brengen. Maar het initiatief tot opsporing blijve buiten de locale ressorten en organiek blijve de dienst ressorteeren onder het wijde verband van het Departement van Justitie (Tucht- en Opvoedingswezen). Wanneer de decentralisatiegedachte hier mocht worden toegepast zoodat provincie-, regentschaps- of gemeenteraden onder het valsch motto van plaatselijke kennis zich hierin gaan mengen, zal de opsporing gevaar loopen in bureaucratische dienstklopperij met den nasleep van schriftelijke reglementeering, deftige statistiek en kaart systemen, kortom in pralerige officieelheid te verstarren. Zoo ergens, dan is hier levend contact te behouden. De gemeente- (regentschaps)-zorg bepale zich in hoofdzaak tot huisvesting [1]).

De voorziening in de verzorging (b) te decentraliseeren zal wellicht minder principieele bezwaren ontmoeten; zoowel aan provinciale als aan regentschapssubsidieering voor oprichting van gestichten, voor inspectie daarvan en van het daaraan verbonden personeel, aan beschikbaarstelling van grond en water enz. enz. valt in dit verband te denken.

9. Nog een enkel woord dient gezegd over wat we reeds bespraken als de kern van Indische kinderverwaarloozing: de afwezigheid van erkenningsdwang ten behoeve van den publiekrechtelijken status van het kind. Directe voorstellen, zoo zeiden we, zijn in deze materie van de Commissie niet te verwachten. Maar van welke zijde valt dan voorbereidend werk wel te kunnen uitgaan?

Onwillekeurig denken we aan de worden van Prof. Boeke: „Wie op den voorgrond moeten treden, het contact met den volksgeest moeten zoeken, dat zijn in de eerste plaats de eigen landskinderen, die ondanks grootere ontwikkeling de liefde voor

1) In Soerabaja bleek dit jaar tegen gemeentelijke verstarring in de verzorging der huishoudelijke belangen van ingelijfde kampongs die tezeer „model" behandeld werden, de oprichting noodig van een hierop waakzame inheemsche vereeniging „Persatoean Kaoem Soerabaja".

het eigen Cultuurbezit hebben behouden en bij wie het nationaal gevoel spreekt in een verlangen om het volkseigen te ontwikkelen en in eerbied voor wat het eigen sociaal verleden heeft voortgebracht. Zij kunnen aangevuld worden door oudere krachten, die met een geestelijke roeping de Indonesische samenleving zijn binnengetreden, wier offervaardigheid hun geduld en volharding geeft en in wier hart de roerselen van het oostersche leven, naar het ideaal van „plain living and high thinking", weerklank vinden, ik bedoel de moderne Christelijke zending in de ruimste beteekenis van dit begrip" [1]).

Immers evenals het een ongewenschte toestand moet heeten, dat de staatsrechtelijke positie van den onmondigen wereldburger in hoofdzaak wordt bepaald door de onverantwoordelijke lafheid van den natuurlijken vader, is dit zoo ten opzichte van zijn religieuse belijdenis.

We weten allen hoe de Christelijke zending en de Katholieke missie op medisch gebied (door hospitalen en poliklinieken) liefdevolle hulp verleent waar ook door andersdenkenden nood geleden wordt [2]). Ook in de behoeftigheid van verwaarloosde kinderen van verschillend ras wordt prijzenswaardige arbeid van die zijde verricht. In deze richting zal kunnen worden voortgebouwd.

Erkenning van den Europeeschen status van een kind zal meebrengen indicatie voor dit kind van de religieuse belijdenis van de Europeesche (vaderlijke) verwanten. Eerste voorwaarde tot het ingaan in eenig kerkverband is altijd geweest *de eigen begeerte* te worden beschouwd als tot (Christelijke of Mohammedaansche) gemeenschap te behooren. Waar het onmondigen betreft, heeft dan den doorslag te geven *de gezindheid van de ouders of de verzorgers*. Dit beginsel moet richting gevend zijn ook in geval de kinderen zijn niet-erkende natuurlijke kinderen. Wat is de wensch of de gezindheid van den wezenlijken verzorger? Is het kind bij de Inlandsche moeder gebleven in de kampong, een zeer eenvoudig milieu waarschijnlijk, maar is er

1) J. H. Boeke „Dorpsherstel" (Ind. Gen. schap 1931).
2) Wat de Protestantsche Zending betreft, is deze dienst georganiseerd in Nederland bij de „Simavi" („Steun in medische aangelegenheden voor Inheemschen.")

daar *geen* verwaarloozing, dan blijve het kind inlandsch kind en Mohammedaan zoo dit de wensch is der eigen moeder; niet worde door vooringenomenheid opgedrongen een Europeaanschap en Christendom. Is er in een overigens analoog geval sprake van verwaarloozing, dan zal het inzicht en de wensch van wie zich *om der wille van het kind* diens lot aantrekt beslissend moeten zijn voor de verdere opvoeding. Wenschen verwanten van den nalatigen vader aan een verwaarloozing door de moeder een einde te maken en zich te wijden aan de opvoeding van het kind, dan zal een rechterlijke beslissing in de toekomst op dit punt uitsluitsel moeten geven (de voogdijraad gehoord).

Als op deze punten eenmaal een onbevooroordeelde rechtvaardige regeling, welke godsdienst naijver uitsluit, zal zijn getroffen, dan zal, zoo dunkt mij, voor vruchtbare samenwerking tusschen inheemsche en zendingcorporaties de weg geëffend zijn. Het Genootschap van In- en Uitwendige Zending b.v. wiens gestichten te Soekaboemi voortreffelijken arbeid verricht, maar — overeenkomstig zijn statuten (art. 3 en 4) dit uitsluitend op Christelijken grondslag doet, hetgeen dus zeggen wil uitsluitend *vóór* Christenkinderen (i. h. b. Indo-Europeesche kinderen) zal zich in verbinding kunnen stellen met inheemsche vereenigingen zooals Mohammadijah om niet erkende kinderen te bezorgen daar, waar zij overeenkomstig hun traditioneele gezindheid of belijdenis behooren en gelukkig kunnen worden. En omgekeerd geldt hetzelfde. Samenwerking waar verwaarloozing wordt aangetroffen is zeer noodig en dan kan de arbeid ten behoeve van het adatlooze kind doortrokken worden door de opbeurende gedachte van naastenliefde, die in Europa zoo heilzaam en stimuleerend den zorgenden menschengeest tot daden heeft gebracht en welke in de jongere Mohammedaansche vereenigingen groeiende is. Juist in het algemeen menschelijke kunnen Oost en West elkaar op den duur verstaan.

Wij stipten dit punt hier slechts terloops aan, willen zelfs den schijn vermijden, ons te mengen in huishoudelijke aangelegenheden van erkend heilzame philantropische organisaties. We weten trouwens dat reeds thans in de richting van samenwerking gewerkt wordt zoowel door „In- en Uitwendige Zending" als door andere vereenigingen zooals b.v. het Oranje Nassau gesticht

onder van der Steur, zooals ook door Katholieke gestichten. Door lezing van de respectievelijke jaarverslagen kan men zich hiervan overtuigen.

***

IX.

We zijn hier aan het slot van ons overzicht gekomen. Recapituleerende, constateerden we in het voorafgaande dat de sociale nooden van Indië hoofdzakelijk liggen in de steden. Op het platteland kan somtijds economisch de ontwikkeling te wenschen laten, in socialen zin is er harmonie. De stedelijke nooden zijn overigens ernstig genoeg wanneer men bedenkt, dat het verkeer regelmatig toeneemt. Het tijdstip om een voorziening te treffen volgens een vaste gedragslijn is thans gekomen. Er bestaat reeds een autoactiviteit, i. h. b. van Mohammedaansch-religieuse zijde, die hoopvol stemt en waaraan ware vast te knoopen. De Nederlandsche problemen zijn door de milieu- en rasverschillen geheel anders en de moederlandsche maatregelen niet a-priori passend. Gespecialiseerde kinderpolitie en vooral een kindergerecht voor de steden op Java verdienen ernstige overweging. Het belangrijkste vraagstuk blijft echter de maatschappelijke regeling van de positie van het niet-erkende kind en herziening van art. 163 I. S., hoe moeilijk ook, is in dezen overgangstijd, eisch van beleid. Is op dit punt een ondubelzinnige richting gevonden, dan lijkt associatie van Westersche en Oostersche liefdadigheid (onder behoud van eigen taak) aangewezen. Associatie toch, zoo dikwijls in de laatste jaren misprezen door twijfelmoedige geesten, blijkt hier onwrikbare eisch van goede sociologie, een sociologie die tevens door het hart wordt begrepen, daar zij gedragen wordt door de onbaatzuchtige begripvolle kenners der Oostersche samenleving, strevend naar hooger *menschwaardigheid* der individuën.

Strekt deze conclusie, waarmede wij willen besluiten, tot verheugenis, niet minder waar is daarvan de andere zijde: dat, mocht onverhoopt blijken, dat deze arbeid geen duurzame aantrekkelijkheid zou hebben voor de Indonesiërs, mocht hun geestdrift, opofferingsgezindheid en volharding om in dezen zin voor eigen

volksverheffing — niet alleen ten behoeve van het adatlooze kind — bezig te zijn, te kort schieten, dan — en zoolang — zou dit volk met reden een „achterlijk" volk te noemen zijn en zal het niet deelachtig kunnen worden de internationale erkenning welke het verlangt.

En moge dan de Regeering bij deze zelfontwikkeling van haar „pupil" den moed bezitten zich tot het uiterste te onthouden van inmenging in de organisatiemethodes en bedenken, dat geen kind leert loopen zonder vallen.

In socialen zin hebben wij Indië een kans te geven, waarlijk tot een volwaardig volk te groeien dat in den Volkenbond en daarbuiten erkenning en waardeering vindt, lang voordat economische of politieke zelfstandigheid bereikbaar kan heeten.

De grondslag hiertoe worde gezocht buiten het politiek gewoel en buiten locale-, regentschaps- of (wie weet) desaraden om, langs den weg van organisatie en uitrusting van het sociaal *vereenigingsleven* en steeds na raadpleging van de inheemsche (religieuse) wereld zelve. Hierop de aandacht te vestigen was mijn bedoeling.

De algemeene ambtenarentelling op 1 Maart 1932

door

Dr. Ir. H. M. J. Hart.

Den 27sten November is de beslissing der Regeering gevallen, waarbij werd bepaald, dat het Centraal Kantoor voor de Statistiek in principe belast wordt met de samenstelling eener ambtenarenstatistiek, welke zich voorloopig zal moeten beperken tot een éénmalige momenttelling in 1932 van alle burgerlijke en militaire landsdienaren en personeel in dienst van de provincies, gewesten, de locale ressorten en de zelfbesturende landschappen. Deze telling zal gehouden worden op 1 Maart 1932. Een vroegere datum was met het oog op het late afkomen der Regeeringsbeslissing niet meer mogelijk. Dat de Regeering echter in dezen tijd van bezuinigingen er niettemin toe is overgegaan om een dergelijke statistiek te entameeren bewijst wel, hoe zeer deze noodig is. Wel is aan het Centraal Kantoor voor de Statistiek opgedragen, de gelden noodig voor de uitvoering der momenttelling te vinden uit eigen fondsen boven de dit kantoor reeds opgelegde bezuiniging, doch het voor de telling niettemin noodzakelijke bedrag, dat toch op 25 à 30 mille per jaar geschat wordt, moet uitgegeven worden.

Het is dan ook niet zonder belang een overzicht te geven van het doel, den opzet en de voorgeschiedenis van deze ambtenarenstatistiek.

Kort historisch overzicht.

De oudste pogingen om te komen tot een ambtenarenstatistiek dateeren reeds vanaf de oprichting van het weduwen- en weezenfonds voor Europeesch Burgerlijke Ambtenaren. Door gebrek aan personeel en hulpmiddelen, was het echter niet mogelijk tot een doeltreffende statistiek te komen, ook al strekte deze statistiek

zich alleen uit over het Europeesche burgerlijke personeel. Eerst zéér geleidelijk is hierin verbetering gekomen, doch het duurde tot ongeveer 1894 voor men betrouwbaarder cijfers kreeg.

Van 1899 af is ook door het Departement van Kolonien een statistiek van ambtenaren bijgehouden, maar ook hier heeft men alleen te maken met de Europeesche ambtenaren.

Verder werd in de jaren 1910 tot 1915 door de Rekenkamer een poging gedaan om te komen tot een volledige ambtenarenregistratie, doch eveneens slechts voor de Europeesche burgerlijke ambtenaren. Na enkele jaren, toen bleek, dat per jaar meer dan *f* 30.000.— werden uitgegeven, alléén voor de registratie van de sedert 1911 nieuw in Indië aangekomen ambtenaren en het bijhouden van de mutaties, die daarbij voorkwamen, hetgeen geschiedde op groote zgn. statistiekvellen, werd in 1915 besloten, in verband met het weinige uitzicht op volledigheid en de hooge kosten deze registratie niet verder voort te zetten.

In de jaren 1914 en 1915 werd in de Tweede Kamer door het toenmalige kamerlid Mr. D. Fock gewezen op de omstandigheid, dat de personeelskosten in Indië de laatste 10 jaar zeer snel waren gestegen. Wel kon dit feit door den Gouverneur-Generaal gedeeltelijk verklaard worden uit de toenemende overheidstaak in Nederlandsch-Indië, daar in deze periode de oprichting van de Departementen van Landbouw, Nijverheid en Handel en van Gouvernementsbedrijven viel, terwijl ook voor de uitbreiding van het Nederlandsche gezag in de buitengewesten steeds meer personeel uit Nederland werd uitgezonden, doch hiermede was men niet bevredigd.

In 1916 werd door de Tweede Kamer aan den Minister gevraagd een opgave te mogen ontvangen van de uitgaven, gedaan in de laatste 10 jaren aan bezoldigingen, overtochtskosten, verlofsbezoldigingen en wachtgelden van de ambtenaren. Hoewel de Minister zijn medewerking toezegde om deze gegevens te verkrijgen, bleken slechts enkele Departementen (nl. Justitie, Burgerlijk Openbare Werken en Landbouw) in staat de gevraagde gegevens te verstrekken. De andere departementen deelden mede, dat de inrichting van de begrooting en verantwoording het grootendeels onmogelijk maakte de uitgaven over de reeds verloopen jaren zorgvuldig te

splitsen in personeele en andere uitgaven zonder tot de oorspronkelijke betalingstukken terug te gaan.

Een jaar later werd aan de Departementshoofden verzocht een opgave te verstrekken van de aantallen ambtenaren beneden de ƒ 500.— met het oog op het toekennen van een duurte-toeslag, welke noodzakelijk was geworden door de buitengewoon gestegen kosten van levensonderhoud. Daar men hiervoor niet terug behoefde te grijpen naar de verantwoordingen van afgesloten jaren, bleken alle Departementen daartoe binnen korten tijd in staat. Het gunstige resultaat van deze enquête leidde er toe ook de aantallen te vragen van de in dienst zijnde ambtenaren boven de ƒ 500.—. Op deze wijze kwam men dus in reeds 1918 tot een soort van ambtenarenstatistiek, welke echter slechts aantallen en salarisgroepen gaf en welke dus allerminst op volledigheid kon bogen.

Met het oog op de gunstige resultaten van dit eerste onderzoek stelde de Minister voor een dergelijk enquête iedere 5 jaar te houden. In 1922 werd echter besloten, met het oog op de vele bezuinigingen, die in het ambtenarencorps werden aangebracht, en den weinig stabielen toestand, waarin het verkeerde, in 1923 geen nieuwe telling te houden.

Kort daarna werd nog door den bezuinigingsdienst een overzicht opgesteld van de formatie's van Landsdienaren volgens de begrootingen van 1914, 1919 en 1923, dat in de ontwerpbegrooting voor 1924 werd opgenomen.

In 1925 werd door den Gouverneur-Generaal Fock het vraagpunt der ambtenarenstatistiek wederom principieel aan de orde gesteld. Hij werd hierin sterk gesteund door den Directeur van Financiën, die van meening was, dat een dergelijke statistiek buitengewoon nuttig zou zijn. Hoeveel moeilijkheden had men niet ondervonden bij het bepalen van de grootte van den duurtetoeslag, de standplaatstoelagen en bij het werk van de bezoldigings- en de bezuinigingscommissie. Noch op de Departementen, noch bij de Rekenkamer bleken voldoend betrouwbare gegevens aanwezig te zijn, om berekeningen op te baseeren.

Er werden eenige vergaderingen gehouden, doch tenslotte sprong de zaak af op de verwachte moeilijkheden en op het feit, dat de kosten geraamd werden op 2 à 3 ton, doordat men de ambtenaren-

statistiek onafscheidenlijk verbonden aan een uniforme personeelsregistratie dacht.

Ondertusschen had het hoofd van het Bezoldigingskantoor reeds in 1926 een ambtenarenstatistiek samengesteld. Hierbij werden de ambtenaren gescheiden naar schaal, kolom en diensttijd. Een van de bedoelingen van deze statistiek was, den bevorderingsgang van de ambtenaren in de verschillende schalen na te gaan en om de diensthoofden van advies te kunnen dienen bij het instellen van bepaalde betrekkingen. Ook zouden met behulp van deze statistieken de kosten van mogelijke bezoldigingsverhoogingen direct begroot kunnen worden. Deze gegevens van het bezoldigingskantoor werden in 1928 voor de tweede maal verzameld, thans uitgebreid met gegevens over landaard en sexe en al of niet gedispenseerd zijn van bepaalde ambtenaren in de verschillende schalen en betrekkingen.

Toch geven deze statistieken in zeer vele gevallen geen antwoord op de soms zeer elementaire vragen, die ten aanzien van de samenstelling van het ambtenarencorps kunnen worden gesteld. Zoo is er geen scheiding gemaakt tusschen ambtenaren in tijdelijken of vasten dienst. Er is niets bekend omtrent den leeftijd of de sociale omstandigheden der ambtenaren, omtrent de aantallen kinderen en bijna niets over de schoolopleiding en de vele gegevens, die van invloed zijn op diensttijd en pensionneering. Zij geven dan ook weinig houvast voor de te volgen onderwijs- of salarispolitiek en de voor de aanvulling van de verschillende personeelscorpsen noodzakelijke te nemen of te vermijden maatregelen. Bovendien beperkt deze statistiek zich tot een deel van het burgerlijke personeel in Gouvernementsdienst, terwijl ten aanzien van de militairen of van het personeel der gemeenten en der locale ressorten niets is opgenomen.

Wel zijn natuurlijk bij de verschillende Departementen vele gegevens bekend, zoowel wat betreft de formaties als wat de sociale omstandigheden der landsdienaren aangaat, doch van een centrale verwerking van het ambtenarencorps tot één geheel is door gebrek aan uniformiteit geen sprake.

In 1929 werd ten slotte na eenige besprekingen met den Voorzitter der toenmalige organisatie-commissie aan den heer BEREND-

SEN opgedragen, om een rapport uit te brengen over het nut en de noodzakelijkheid van een ambtenarenstatistiek. Dit rapport werd in Juli 1930 uitgebracht.

Intusschen waren ook door het Centraal kantoor voor de Statistiek enkele stappen in deze richting gedaan. Naar aanleiding van de moeilijkheden, die werden ondervonden bij het verwerken van het statistische materiaal van het Bezoldigingskantoor door de Hollandsch Inlandsche Onderwijscommissie, werd door het onderhoofd van genoemd kantoor Dr. MANSVELT in Mei 1931 een uitvoerig rapport samengesteld over deze aangelegenheid, waarin werd aangedrongen op het ter hand nemen van deze materie door het Centraal Kantoor voor de Statistiek [1]). Medio 1931 hadden enkele vergaderingen plaats, waaraan ook het Hoofd van het Bezoldigingskantoor en de heer BERENDSEN deelnamen, waarna een uitgewerkt voorstel tot het overdragen van de ambtenarenstatiek aan het Centraal Kantoor voor de Statistiek door den Directeur van Landbouw bij den Gouverneur Generaal werd ingediend. Doordat hiertegen aanvankelijk bezwaren rezen, heeft de afdoening van dit voorstel eenige vertraging ondergaan. Hierdoor moest de telling, die men zich oorspronkelijk per 31 December 1931 gedacht had, eenige maanden uitgesteld worden in verband met de daarvoor noodzakelijke voorbereiding.

De momenttelling op 1 Maart 1932. Het systeem der telling.

Er zijn verschillende wijzen, waarop een momenttelling kan uitgevoerd worden. In de eerste plaats kan men de verschillende diensten vragen naar een overzicht in staatvorm van de aantallen ambtenaren in iedere schaal op een bepaalden datum gerangschikt naar aantal dienstjaren, sexe en landaard. Door de op deze wijze verkregen staatjes in een verzameltabel samen te trekken, krijgt men de aantallen ambtenaren per schaal en kolom en in totaal (systeem Bezoldigingskantoor). Een contrôle zoowel op de volledigheid als op de juistheid der staatjes ontbreekt hierbij geheel.

Een andere methode is om de gegevens per ambtenaar te ver-

1) De meeste van de hierboven weergegeven feiten zijn aan dit rapport ontleend.

zamelen, waarbij voor iederen ambtenaar een aparte vragenlijst wordt gebruikt. Deze methode is in wezen gelijk aan die, welke bij de Volkstelling 1930 werd gebruikt. De rangschikking en samenvoeging tot staatjes geschiedt verder machinaal. Bij dit systeem is de *juistheid* der verstrekte gegevens achteraf desgewenscht te controleeren, terwijl door de machinale verwerking het maken van fouten bij de samenstelling der staatjes vrijwel is uitgesloten. De contrôle op de *volledigheid* in aantal ontbreekt echter, indien deze niet, zooals bij de volkstelling het geval was, door een breed opgezette organisatie wordt uitgeoefend.

Voor de a.s. ambtenarenstatistiek is om die redenen een derde systeem gekozen, dat door den aard der berichtgeving veel gelijkt op het systeem van de Volkstelling, doch dat ook zonder een dergelijk breed opgezet contrôle-apparaat een grootere garantie op volledigheid inhoudt dan een op individueele vragenlijsten gebaseerd systeem. Hierbij is uitgegaan van de tractementsstaat in het idee, dat geen rechtgeaard ambtenaar een maand salaris laat passeeren. Vrijwel alle ambtenaren nu worden betaald aan de hand van tractements- of salarisstaten, welke door de daarbij betrokken afdeeling Comptabiliteit worden gecontroleerd.

Zoowel het *aantal* ambtenaren als het aantal tractemenstaten is op ieder comptabiliteitskantoor nauwkeurig bekend. Door de salarisstaten over Maart 1932 te voorzien van een inlegvel voor de bijzondere statistische gegevens is men *zeker*, dat geen ambtenaar, die op machtiging van een dergelijk kantoor wordt betaald, aan de telling zal ontbreken.

Een zeer kleine groep middelbare of hoogere ambtenaren wordt verantwoord per werklijst uit de post schrijfloonen of uit gelden ter goede rekening, omdat de begrooting geen uitbreiding der formatie toelaat. Voor deze tijdelijke ambtenaren, moet een aparte staat worden ingediend.

Zeer veel van het lagere personeel wordt verder verantwoord per loonstaat. Voorloopig is het niet mogelijk om ook voor deze personen te komen tot een gedetailleerde statistiek. Hierbij kan volstaan worden met een afschrift of doorslag van de loonstaten over Maart 1932 of met overzichtstaten over die maand, waarin aantallen en uitbetaalde loonen zijn opgenomen.

Het tijdstip der telling.

Het tijdstip van uitbetaling is voor deze verschillende categorieën ambtenaren niet gelijk. Gedeeltelijk vindt de betaling plaats in het begin van de maand, gedeeltelijk aan het einde van de maand (tijdelijke ambtenaren), gedeeltelijk op tijdstippen tusschen deze twee datums in gelegen. Door nu een bepaalden dag te kiezen, bijv. 1 Maart, waarover tractement is uitbetaald, welke voor alle soorten van betalingsgroepen dezelfde is, krijgt men een volledig overzicht van alle uit overheidsfondsen betaalde personen. Voor de vaste ambtenaren en de tijdelijke ambtenaren, die vooruit betaald worden, in casu 1 Maart 1932, beteekent dit, dat de gegevens, welke ongeveer den 20sten Februari op de comptabiliteitskantoren ter verifieering aanwezig moeten zijn, reeds vóór 1 Maart aan het Centraal Kantoor voor de Statistiek kunnen worden gezonden. Van het personeel, dat achteraf betaald wordt en waarvan de verantwoordingsstukken dus ten deele omstreeks 20 Maart en ten deele eerst in April worden opgemaakt, kunnen de betalingsstaten niet voor eind Maart of begin April verwacht worden. Daar, waar tusschentijdsche betalingen regel zijn, kan de maandelijksche verantwoording eveneens eerst in den loop van April ontvangen worden.

De omvang der momenttelling.

I. Welke overheidsdiensten omvat worden.

Bij deze eerste telling heeft men uit opportuniteitsoverwegingen gemeend een grens te moeten trekken tusschen de „overheidsdiensten", die men wel en die welke men nog niet in de statistiek wil opnemen. In 1932 zal men niet verder gaan dan het personeel in dienst van den Lande, de Provincies, de Stadsgemeenten, de Regentschapsraden, de Zelfbesturen, en de Locale Raden.

Het personeel werkzaam in desaverband, dat zeer uitgebreid is, doch als een eenigszins afzonderlijk staande categorie kan beschouwd worden, is hierbij dus *niet* opgenomen, evenmin dat in dienst der adat-gemeenschappen en der plaatselijke fondsen op de Buitengewesten.

II. Welke categorieën van personeel in de telling vallen.

Een tweede en grootere moeilijkheid is gelegen in de bepaling van de grens tusschen de personen, die nog wel en die niet meer als

ambtenaren te beschouwen zijn. Een salarisgrens is hierbij door de prijsverschillen op de diverse eilanden in Nederlandsch-Indië niet goed bruikbaar. Het minimumsalaris voor mandoers volgens de B. B. L. (ƒ 12.50) wordt in tijdelijken dienst vaak niet bereikt en op de Buitengewesten ook door losse koelies overschreden. De grens tusschen personeel in tijdelijken dienst in een organieke functie en personeel in geheel los verband is in deze salarisklasse zeer vaag, speciaal als men bijv. te maken heeft met contractkoelies of met toekangs (werkbazen), die geregeld voor denzelfden dienst en vaak jaren lang onder denzelfden chef werken. Sommige diensten nemen dergelijke menschen alle in vasten dienst op, andere beschouwen deze als geheel buiten den dienst staande. In de bedrijven laat men vaak in stukloon werken of men besteedt het werk uit, waardoor het persoonlijke element geheel uit de betalingen verdwijnt en men niet weet, hoeveel menschen met een bepaald werk (bijv. grondverzet) bezig zijn.

In dit geval is inderdaad geen grens te trekken, die voor alle overheidsdiensten en bedrijven dezelfde beteekenis heeft.

Ook de maandelijksche betaling, welke voor het vaste personeel regel is, kan hier niet als een algemeen geldend criterium dienen. Zoo worden de Inlandsche schepelingen, die tot het vaste personeel behooren twee maal in de maand betaald.

Het is echter duidelijk, dat voor het in deze groep vallende in min of meer los verband werkend personeel een zoo tot in details gaande statistiek als voor het in vasten dienst zijnde hoogere personeel voorloopig van weinig beteekenis is. Het ligt dan ook in de bedoeling van dit personeel voor zoover het op loonstaten, koeliestaten, rolstaten e.d. verantwoord wordt, alleen overzichtsstaten of eventueel afschriften te vragen van de betreffende verantwoordingsstaten zonder nadere aanvulling. In hoeverre in de toekomst de gedetailleerde statistiek zich ook over deze categorie van in overheidsdienst werkende personen zal uitstrekken, is thans niet te voorspellen.

Welke gegevens gevraagd worden.

Door de nieuwe wijze van tellen, te weten het aaneenkoppelen van salaris- en enquête-staat is het mogelijk meer gegevens gelijk-

tijdig te verzamelen dan bij het systeem van het Bezoldigingskantoor mogelijk was. Toch maakt de daarop volgende mechanische verwerking een zekere beperking noodzakelijk, welke voortvloeit uit het feit, dat de z.g. „ponskaarten" [1]) niet meer dan een bepaald aantal gegevens kunnen opnemen. Ook de omstandigheid, worden, enkele zullen niet meer of niet in denzelfden vorm wordt doorgevoerd, maakt, dat enkele moeilijk te beantwoorden vragen niet direct gesteld kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de voor pensioen geldende diensttijd.

Hieronder moge thans een kort overzicht volgen van de voornaamste te vragen gegevens:

Van iedere ambtenaar bij een bepaalden dienst wordt behalve zijn functie (w.o. salarisregeling met bezoldigingstype, schaal, kolom en nummer van zijn betrekking) en standplaats, gevraagd naar sekse, landaard, burgerlijken staat en aantal kinderen beneden 18 jaar. Verder dienen vermeld te worden het geboortejaar, de datum van eerste opname in *vasten* dienst, de voor wedde-verhoogingen geldende diensttijd, eventueel toegekende fictieve diensttijd wegens diplomawaardeering of wegens promotie, het al of niet gedispenseerd zijn en het al of niet in bezit zijn van hoogere diploma's, dan voor de schaal vereischt worden, en het al of niet fungeerend zijn of gedetacheerd zijn. Uit den salarisstaat volgt tevens de grootte van de bezoldiging, van de standplaatstoelage en van de bijzondere toelagen, terwijl als extra-vraag nog is toegevoegd het eventueel in het genot zijn van andere overheidsinkomsten.

Een deel van deze gegevens zal ieder jaar opnieuw gevraagd worden, enkele zullen niet meer of niet in denzelfden vorm terugkeeren.

Het doel der ambtenarenstatistiek.

Het doel van een volledige ambtenarenstatistiek is het verkrijgen van een inzicht in de samenstelling en de mutaties van het

---

1) Ponskaarten zijn kaarten van speciaal formaat, waarop de individueele gegevens in zoodanigen vorm worden overgenomen (ponsgaten), dat ze vatbaar zijn voor mechanische sorteering en verwerking.

ambtenarencorps en van de daarin onder invloed van bepaalde maatregelen of omstandigheden optredende veranderingen. Door de thans te houden momenttelling is dit inzicht nog slechts gedeeltelijk te verkrijgen, speciaal wat de grootte der optredende mutaties aangaat. Voor een volledig inzicht is een herhaling der momenttelling onvermijdelijk.

Toch zijn ook uit deze eenmalige telling direct een aantal waardevolle en practische gegevens te halen, terwijl door de mechanische verwerking iedere nieuwe vraag, die verband houdt met één van de 30 gegevens, die de salarisstaat tezamen met het inlegvel geeft, in zeer korten tijd kan beantwoord worden, ook al is bij de eerste sorteering niet aan een uitwerking in deze richting gedacht. Dat is inderdaad een van de groote voordeelen van een statistiek, gebaseerd op individueele gegevens, welke op de ponskaarten worden overgenomen.

De statistiek is thans zoodanig opgezet, dat de meeste formatie- en promotie-kwesties kunnen worden nagegaan, zoowel voor de betrekkingen afzonderlijk als voor de schalen als geheel. De invloed van diploma-waardeering zal, indien de afzonderlijke vragenlijsten slechts juist zijn ingevuld, nauwkeurig kunnen worden belicht. Het spreekt van zelf dat dit ook voor de herziening van de B.B.L. van zeer veel belang is.

Voor het eerst zal door deze statistiek de geografische verspreiding der ambtenaren in Nederlandsch-Indië bekend worden, wat bij eventueele wijzigingen der standplaatstoelageregeling van zeer veel nut zal kunnen zijn. Eveneens wordt voor het eerst de sociale toestand der ambtenaarsgezinnen en de aantallen kinderen per gezin (zij het dan voorloopig alleen die beneden 18 jaar) in beschouwing genomen. Ook voor de onderwijspolitiek, (door diploma-waardeering en overtollige diploma's) zal deze telling van belang zijn, evenals voor de hiermede direct in verband staande salarispolitiek.

Niettemin zijn er nog verschillende vraagstukken, waarvan de oplossing niet zonder meer gegeven zal kunnen worden, speciaal de vragen, welke verband houden met pensionneeringskwesties, terwijl ten aanzien de snelheid en het verloop van de optredende mutaties een éénmalige statistiek natuurlijk slechts een zeer onvol-

ledig beeld geeft. Niettemin is dit van zeer veel belang voor de personeelsvoorziening.

Uit tal van gezichtpunten is het dan ook te hopen, dat het volgend jaar de financieele toestand van het Land zoodanig zal zijn, dat door de Regeering tot voortzetting der ambtenarenstatistiek zal kunnen worden besloten.

De meening van de hoogere ambtenaren bij het Boschwezen over de verkooppolitiek van 's Lands Djatihout.

door

DR. F. KRAMER,

Voorzitter der Vhabinoi.

In November is door het bestuur der Vereeniging van hoogere ambtenaren bij het Boschwezen in Ned. O.-Indië (Vhabinoi) een enquête onder de leden gehouden over de grondslagen eener meest wenschelijke verkooppolitiek van 's Lands djatihout.

In Mededeeling No. 269 der Vhabinoi, waarbij dit onderzoek is ingeleid, wordt uiteengezet, dat de beginselen, welke aan deze verkooppolitiek ten grondslag liggen, reeds vele jaren niet voldoen, en dat deze onjuiste toestand door den huidigen krisis in een zeer schel daglicht is geplaatst.

De houtkontrakten, welke in 1925 werden afgesloten, en waartegen door dienst en korps destijds werd geprotesteerd (met name vooral tegen het z.g. Vejahomakontrakt), blijken in dezen krisis aan het Land geen steun te kunnen bieden, daar zij bij strenge doorvoering den ondergang van eenige groote handelaren tot gevolg zullen hebben.

Daarnaast zien we in pers en Volksraad een felle kritiek op het als zuiveren houthandelaar op den voorgrond tredende Djatibedrijf.

In deskundige kringen is men dan ook de meening toegedaan, dat er dringend behoefte bestaat aan een her-orienteering op het gebied van den verkoop van 's Lands djatihout. Dat het nemen van krisismaatregelen alleen niet voldoende is, wordt algemeen gevoeld.

Er behoort een nieuwe grondslag te worden gelegd, waarbij van onder af moet worden begonnen. Dit is in de eerste plaats een Landsbelang, doch daarnaast ook in het belang van konsument en handelaar.

Ten einde de meening zijner leden te peilen, werd door het bestuur een praeadvies uitgebracht, terwijl verder een aantal vraagpunten werd voorgelegd. Praeadvies en vraagpunten zijn daarna in de tweede helft van November in de kringen op Java behandeld, n.l. achtereenvolgens in Semarang, Tjepoe, Madioen, Bandoeng, Buitenzorg en Malang. In totaal werden deze kringvergaderingen door 80 leden bezocht, dit is ongeveer tweederde gedeelte van het aantal op Java geplaatste hoogere ambtenaren bij het Boschwezen.

Aan de uitspraak dezer kringen kan derhalve een vrij algemeene waarde worden toegekend, voorzoover over de principieele punten volledige, of zoo goed als geheele, overeenstemming bestond.

Daar door mij 5 van de zes kringvergaderingen werden bijgewoond, is het mogelijk geweest behalve alleen den uitslag der stemmingen, ook de bedoeling van verschillende leden beter te leeren kennen, waarvan bij de samenstelling der resultaten dankbaar gebruik gemaakt is.

Achtereenvolgens zullen hier de voornaamste punten worden behandeld.

1. *De houthandel als schakel tusschen producent en konsument.*

Het djatihout wordt op Java praktisch geheel gewonnen in 's Lands bosschen; de oogst (gewoonlijk genoemd de exploitatie) wordt bijna steeds uitgevoerd door een landsdienst, het Boschwezen. Het Land is derhalve te beschouwen als monopolist-producent van het djatihout op Java.

In den loop der jaren, vooral na 1897, heeft zich op Java een veelsoortige houthandel ontwikkeld, die het grootste gedeelte der konsumenten voorziet. Daarnaast heeft ook steeds direkte voorziening van de konsumenten door het Boschwezen plaats gehad, doch dit was gewoonlijk alleen in beperkte mate en onder bijzondere omstandigheden het geval.

In het algemeen is de handel ingeschakeld. De opvatting, dat de houthandel als tusschenschakel tusschen den monopolist-

producent (het Land) en den konsument *als regel* noodzakelijk is, wordt algemeen door de hoogere ambtenaren van het Boschwezen gedeeld.

Hoewel men van meening is, dat het Boschwezen in verschillende gevallen de taak van den handel kan overnemen, acht men toch als regel een ambtelijke organisatie minder geschikt voor het uitoefenen van handelsfunkties. De bestaande handel heeft — met uitzondering van enkele duidelijke aanwijsbare uitzonderingen (waarover hieronder nader) — een gunstigen invloed gehad op de voor den producent te behalen prijzen en den afzet voldoende verzorgd.

Een andere vraag is, of de tusschenschakel „handel" nog verdeeld moet worden in de eerste fase „groothandel" en de tweede „kleinhandel". Van sommige zijde is wel eens aangevoerd, dat de keten „producent-groothandel-kleinhandel-konsument" de ideale zoude zijn.

Afgezien van het feit, dat een zuivere groothandel (dat is een handel die alleen in het groot van den producent koopt, om het door hem gedetailleerde produkt aan den kleinhandel af te zetten) op Java niet bestaat, is men algemeen van meening, dat de zuivere groothandel op Java als eerste tusschenschakel overbodig en derhalve ongewenscht is, omdat de kollekteerende en detailleerende funktie, als specifieke eigenschap van dien groothandel, reeds door het Boschwezen wordt vervuld.

Het Land, de monopolist-producent, staat voor zijn in talrijke sortimenten gesorteerd produkt in direkte verbinding met „houthandelaren sec", welke groep in zich zelve zeer gevarieerd is. Er zijn houthandelaren, die bepaalde sortimenten (bijv. de betere) afnemen voor een bepaalde groep verbruikers, welke speciaal door hen bediend wordt; andere handelaren koopen van het boschwezen weer andere sortimenten (bijv. goedkoopere) bestemd voor een ander kooperspubliek.

Er zijn handelaren, die jaarlijks veel hout afnemen en verkoopen, terwijl daarentegen andere handelaren een bescheidener of zelfs een geringe omzet hebben.

Algemeen is men wel van meening dat het gewenscht is, in dit conglomeraat van houthandelaren de bestaande verschillen te erkennen, en meer in het bijzonder om hierin een groep van

„groote afnemers" te onderscheiden. Deze onderscheiding aannemende, kan men dan daarna overwegen of ten behoeve van deze groep bijzondere maatregelen genomen mogen worden.

Met slechts enkele uitzonderingen wordt gemeend dat bij afname van groote hoeveelheden hout gunstiger voorwaarden verleend kunnen worden dan bij afname in het klein.

2. *Het aanbieden van het hout in produktie- en in verbruikscentra.*

Tot voor kort gold de regel, dat het in de djatibosschen door het Boschwezen geoogste hout naar nabijzijnde stapelplaatsen, gewoonlijk gelegen aan spoor-, tram- en waterwegen, werd vervoerd en daar werd verkocht, of — indien kontrakten bestonden — werd geleverd. De handel, die op deze plaatsen (welke dus nabij de produktiecentra zijn gelegen) het hout van het Boschwezen afnam, zorgde dan voor het vervoer naar en de distributie onder de verbruikers.

Nu bestond reeds geruimen tijd de toestand, dat de verkoop van het z.g. dunningshout, dat zijn gewoonlijk lichtere en goedkoopere sortimenten, waarop slechts geringe winst wordt gemaakt, door het Boschwezen rechtstreeks aan konsumenten, en dan speciaal ekonomisch zwakke, hoofdzakelijk de Inlandsche bevolking, werd verkocht. De produktie van dit dunningshout was de laatste jaren zóó geweldig toegenomen (van 23.000 M³ in 1920 tot 126.000 M³ in 1929), dat een ruimer afzetgebied moest worden gezocht. Daartoe werden door het Boschwezen in 1930 in samenwerking met het Binnenlandsch Bestuur een aantal stapelplaatsen opgericht in houtarme, dicht bevolkte gebieden (o. a. Soerabaja, Grissee, Klaten).

Hiermede werd dus een verdere stap gedaan, en werd *het vervoer* van het hout van de produktiecentra naar verbruikscentra door den producent (het Boschwezen) zelf ter hand genomen.

Dit meer algemeen opvattende, kan men de vraag aan de orde stellen of het Boschwezen zich bij het aanbieden van het hout moet beperken tot nabij de produktiecentra gelegen stapelplaatsen, of dat het mogelijk moet zijn naast deze methode het hout ook in de verbruikscentra aan te bieden.

Voordeelen van deze laatste werkwijze zijn, dat de producent

de gunstigste afzetgebieden kan opzoeken, waardoor zoowel de handel als de konsument gemakkelijker bediend kunnen worden, terwijl de producent door gezamenlijk vervoer tot goedkoopere vrachten kan komen.

Een bezwaar is het grootere risiko voor den producent.

Ongeveer 85% der deelnemers verklaarde zich ervoor, dat het mogelijk moet zijn om het hout, d.w.z. de meerwaardige sortimenten (het meeste exploitatiehout) zoowel als de minderwaardige sortimenteen (het dunningshout), behalve op de bij de bosschen gelegen stapelplaatsen ook in de verbruikscentra aan te bieden. Een drietal leden wilde dit alleen tot het dunningshout beperkt zien, terwijl 5 zich geheel tegen het beginsel verklaarden. Verder onthielden zich enkelen van stemming.

3. *Het beginsel van openbaarheid bij den verkoop.*

Zooals hierboven bij punt 1 is uiteengezet, zijn de hoogere ambtenaren bij het Boschwezen van meening, dat de tusschenschakel „handel" als regel noodig is. Het Boschwezen vervreemdt zijn produkt dus gewoonlijk aan dezen handel.

Reeds in 1915 is door de Regeering als een van de belangrijke verkoopprincipes voor het djatihout vastgesteld, dat „dit hout als regel in openbare mededinging" moest worden verkocht. Van dit gezonde beginsel is nadien in belangrijke mate afgeweken, o.a. door onderhandsche verkoopkontrakten.

Men is algemeen van opvatting, dat dit beginsel van openbaarheid, van vrije mededinging dus, meer als regel op den voorgrond geschoven moet worden. Dit beginsel vinde toepassing bij het grootste gedeelte van den oogst in den vorm van venduties. Slechts in beperkte mate, en daarmee wordt bedoeld beperkter dan thans het geval is, moet daarnaast de mogelijkheid tot onderhandschen afstand van hout open blijven.

4. *Voorverkoop-kontrakten.*

Onder punt 1 werd reeds uitgeengezet dat men het er algemeen over eens was om onder de houthandelaren de groep „groote afnemers" te onderscheiden. Verder werd het juist geacht om bij groote afname gunstiger verkoopvoorwaarden te bieden dan bij afname in het klein.

Het bestuur vroeg daarna de meening over het beginsel van voorverkoopkontrakten en voor enkele algemeene lijnen voor dergelijke kontrakten.

In de praktijk is gebleken, dat enkele groote afnemers voor een goede uitoefening hunner zaken een grooter zekerheid in hunne houtvoorziening behoeven, dan door een geregeld aanbod op de openbare verkoopingen wordt geboden. Verder is van deze handelaren bekend, dat zij in normale tijden jaarlijks een vrij groote hoeveelheid hout (van 10.000 tot 50.000 M³ timmerhout) van het Boschwezen betrekken.

In 1925 is getracht aan deze zekerheidsverlangens tegemoet te komen door het sluiten van kontrakten voor termijnen van 5 resp. 20 jaren, de z.g. langjarige stapelplaatskontrakten en het Vejahoma-kontrakt.

Beide kontrakten hebben het nadeel, dat de houtleverantie aan de produktie van een bepaald boschareaal gebonden is.

Dit heeft voor het Land bij het Vejahomakontrakt het nadeel, dat het niet vrij is de door zijn technischen dienst (Boschwezen) als meest ekonomisch beschouwde exploitatiewijze toe te passen, hetgeen leidt bijv. tot een groote houtvernietiging bij den oogst, de z.g. verkapping. Beide kontraktsvormen hebben voor de handelaren het nadeel, dat deze van te voren niet weten hoeveel hout en welke sortimenten zij in den loop van het jaar zullen ontvangen.

De financieele nadeelen, welke voor het Land uit het Vejahoma-kontrakt voortvloeien, zijn voldoende bekend om een overeenkomst van een dergelijke konstruktie voor Land en gemeenschap te veroordeelen.

Doch ook aan de wenschen van de handelaren met stapelplaats-kontrakten kan op een betere wijze worden te gemoet gekomen, door de bestaande kontrakten, welke alle aan een areaal gebonden zijn, los te laten en te vervangen door overeenkomsten, welke betrekking hebben op zekere houtmassa's van bekende samenstelling en gegarandeerde kwaliteit.

Men was vrij wel algemeen van meening, dat de houtkontrakten niet gebonden moeten zijn aan bepaalde arealen, doch dat deze overeenkomsten het karakter dienden te bezitten van voor-verkoopkontrakten.

Het Land zou dan een gedeelte van den jaaroogst (voorloopig

ongeveer gelijk aan de hoeveelheid die thans kontraktueel wordt afgestaan), moeten vervreemden in voorverkoop. Deze hoeveelheid zou dan een zekere weerspiegeling moeten zijn van den geheelen oogst, en niet bepaalde sortimenten in hun geheel moeten omvatten.

Aan den anderen kant zou zooveel mogelijk met de wenschen der handelaren rekening gehouden moeten worden, terwijl de partijen hout op verschillende plaatsen, zooals Batavia, Soerabaja, Semarang enz., al naar de wenschen van den handel, geleverd zouden moeten worden.

Aan deze methode, waarvan hier alleen het algemeene beginsel wordt aangegeven, en die natuurlijk nog verdere uitwerking behoeft, zijn de voordeelen verbonden, dat de handelaren zekerheid krijgen over een produkt dat zij noodig hebben, geleverd op plaatsen waar zij zulks wenschen, terwijl het Boschwezen baas blijft in eigen huis.

De *tijdsduur* van dergelijke voorverkoop-kontrakten is van groot belang. De meerderheid sprak zich uit ten gunste van korte kontrakten, waarbij men zich de termijn op maximaal 3 jaar gesteld dacht. Op de vergaderingen kwam wel de wensch naar voren, om verlenging dezer kontrakten mogelijk te maken. Ongeveer 15% der aanwezigen achtte het gewenscht, om zoowel korte als lange kontrakten (met een minimumduur van 5 jaren) af te sluiten. Een kleine 20% onthield zich van het uitspreken van een oordeel.

Een ander belangrijk punt is de *wijze*, waarop deze voorverkoop-kontrakten dienen te worden gesloten. Hierbij is wederom de vrije mededinging, in den vorm van openbare aanbesteding, zoowel als onderhandsche afstand mogelijk.

Afgezien van enkele onthoudingen, sprak men zich eenstemming uit tegen *uitsluitend* onderhandsche voorverkoop-kontrakten. In overeenstemming met het in punt 3 behandelde beginsel van vrije mededinging, was de groote meerderheid in het algemeen voor openbare aanbesteding van voorverkoopkontrakten; evenwel wilde men de gelegenheid open laten om daarnaast in bepaalde gevallen onderhandsche kontrakten te sluiten.

Ruim 10% der aanwezigen wilde *alleen* openbare aanbesteding.

Bij deze voorverkoop-kontrakten kan nog verschil gemaakt worden tusschen hout voor de Javamarkt en exporthout.

Over dit punt kwam geen sterk algemeene meening naar voren.

Ongeveer de helft der aanwezigen wenschte dit verschil wel te zien gemaakt, 35% achtte het niet noodig, terwijl de rest zich van stemming onthield.

5. *De houding ten opzichte van de reeds bestaande kontrakten.*

Nadat de grondslagen der verkoop-politiek in groote trekken waren vastgesteld, was het van belang, de huidige toestand hieraan te toetsen. Daartoe werd in de eerste plaats een meening gevraagd over de bestaande kontrakten.

Zooals reeds in de inleiding werd gezegd, werpt de huidige krisis ook op verschillende onderdeelen der houtverkoop-politiek een schel licht. De bestaande kontrakten, die in normale jaren voor het Land geen voordeel — en wat het Vejahomakontrakt betreft beslist nadeel — opleverden, zullen bij strenge doorvoering den ondergang van enkele groote houthandelmaatschappijen ten gevolge hebben. Er zijn reeds teekenen, welke hierop wijzen.

Zoo is het stapelplaatskontrakt met de firma Landberg en Zoon praktisch gecanceld, terwijl de Vejahoma in Oktober reeds een uitstel van retributiebetaling ontving.

De boschgeschiedenis leert, dat in krisistijden enkele groote houthandelaren door de Regeering gesteund worden, waardoor zij — ook wanneer de toestanden reeds weer normaal geworden zijn — bijzondere voordeelen genieten. Hoewel in den huidigen krisis, waarin de toestand der landsfinancien deplorabel is, een dergelijke steun aan den houthandel welhaast ondenkbaar is, achtte het bestuur der Vhabinoï het toch niet uitgesloten, dat voor de Vejahoma gunstige kontraktswijzigingen overwogen zouden worden.

Zich in het algemeen op het standpunt stellende, dat de noodzakelijkheid tot verbreking van het Vejahomakontrakt nu duidelijker dan ooit naar voren komt, legde het bestuur den leden de volgende vragen voor:

Moet het Vejahomakontrakt:

a. worden doorgevoerd?

b. worden gewijzigd in voor de Vejahoma gunstigen zin?

c. worden verbroken met wederzijdsch goedvinden?

De groote meerderheid, n.l. 75%, sprak zich uit ten gunste van punt *c*, dus verbreking van het kontrakt.

Ongeveer 10% der leden wilde het kontrakt streng doorvoeren,

terwijl een zestal leden de mogelijkheid wilde doen nagaan, of het Vejahomakontrakt gewijzigd zou kunnen worden in voor beide partijen gunstigen zin. Verder waren er enkele onthoudingen.

Zeer duidelijk is dus naar voren gekomen, dat men den tijd thans rijp acht, om het Vejahomakontrakt te verbreken. Deze houthandelmaatschappij kan reeds thans niet meer aan hare verplichtingen voldoen, terwijl het landsbelang ook met verbreking van het kontrakt gebaat is.

Met de daarvoor in aanmerking komende stapelplaatskontrakten zou op dezelfde wijze gehandeld dienen te worden.

De betreffende handelaren zouden daarna hun hout voor het grootste gedeelte kunnen betrekken op de onder punt 4 behandelde methode der voorverkoop-kontrakten, en de eventueele aanvulling op de venduties, waar de hoofdmassa van den houtoogst aangeboden zal worden, kunnen koopen.

Of bovendien ten behoeve van bepaalde maatschappijen nog krisismaatregelen genomen moeten worden, werd wel mogelijk geacht doch verder niet besproken. Dit hangt trouwens af van de algemeene ekonomische krisispolitiek der Regeering.

6. *Het Boschwezen als kleinhandelaar.*

De bestaande verkooppolitiek van het Boschwezen is steeds zoodanig geweest, dat deze dienst slechts in bijzondere gevallen direkt in aanraking kwam met de verbruikers. Voor het grootste gedeelte bestond het hout, dat direkt (onderhands) aan konsumenten werd verkocht, uit goedkoopere sortimenten (in hoofdzaak dunningshout), waarvoor de handel zich weinig of niet interesseerde, terwijl uit sociale overwegingen dit hout verkocht werd aan de ekonomisch zwakke, voornamelijk Inlandsche, en veelal nabij de bosschen wonende bevolking.

Bij het onder punt 2 behandelde beginsel van vervoer van het hout naar de verbruikscentra werd er reeds op gewezen, dat deze maatregel voor het dunningshout een tweeledig voordeel had. Aan den eenen kant verruimde het Boschwezen den afzet van een zeer snel aangroeiend geringwaardig produkt, terwijl aan den anderen kant de ekonomische zwakke verbruikers op een billijke wijze aan hout konden komen.

Tegen deze werkwijze werden dan ook door den houthandel

geen bezwaren ingebracht. Daarentegen rezen deze wel onmiddellijk, toen deze verkoop zich uitbreidde tot sortimenten welke reeds door den bestaanden handel werden verkocht, n.l. het z.g. exploitatiehout. Er zijn thans reeds 40 van dergelijke verkoopplaatsen op Java opgericht. Hier dreigde het gevaar van rechtstreeksche konkurrentie van het Boschwezen met den bestaanden handel.

Van de zijde van het Boschwezen werd hiertegen ingevoerd, dat het Djatibedrijf in deze tijden met groote voorraden zat, welke op de gebruikelijke wijze der vendutie's niet verkocht konden worden. Het bedrijf moest tegen de snelle daling der inkomsten maatregelen nemen, en daarom zelf zich verder op het gebied van den detailhandel begeven.

Op de kringvergaderingen kwam duidelijk naar voren, dat de hoogere ambtenaren van het Boschwezen in het algemeen afkeerig zijn van een vergaande bemoeienis met den handel, als in den laatsten tijd door het Djatibedrijf aan den dag gelegd wordt. Deze opvatting is trouwens reeds in algemeenen zin tot uiting gebracht bij de behandeling van punt 1: „de handel als tusschenschakel".

Alleen in bepaalde gevallen, waarover hieronder nader, werd direkte voorziening van konsumenten door het Boschwezen noodig geacht.

Bij de besprekingen over deze zaken stelde men zich den ideaaltoestand voor oogen, m.a.w. dat hier op Java de houthandel zijn funktie in alle opzichten juist zou vervullen. Dit nu is in werkelijkheid niet immer het geval. Het is juist het Boschwezen geweest, dat in verschillende gevallen nieuwe afzetgebieden heeft ontsloten, en dit is steeds slechts mogelijk geweest langs den weg van detailhandel.

Een minderheid van ongeveer 25% achtte het daarom gerechtvaardigd, dat onder deze omstandigheden het Boschwezen zelf als handelaar optreedt, hoewel natuurlijk de tusschenschakel handel op de eerste plaats blijft.

Men was het er echter met slechts een enkele uitzondering algemeen over eens, dat in zulke gevallen er geen sprake mocht zijn van een vrije konkurrentie tusschen Boschwezen en houthandel. Deze laatste zou zich op billijker voorwaarden van hout moeten kunnen voorzien dan de konsumenten, bijv. door rabat.

7. *Rechtstreeksche voorziening van bepaalde groepen van konsumenten.*

Hierboven werd reeds uiteengezet, dat de tegenstanders van de eigen verkoop door het Boschwezen aan konsumenten in bepaalde gevallen deze methode toch wel toelaatbaar achtten.

Deze uitzonderingsgevallen hebben in de eerste plaats betrekking op de voorziening van de ekonomisch zwakke bevolkingsgroepen (vooral van die welke in de nabijheid der bosschen wonen) met goedkoopere sortimenten. Hierbij werd evenwel niet uit het oog verloren, dat de mogelijkheid van vestiging eener kleinhandel in dergelijke sortimenten opengelaten moest worden en nooit tegengegaan.

In dit verband stemde een vrij groote meerderheid ervoor om in dezen zin den eigen verkoop aan de ekonomisch zwakke bevolkingsgroepen te beperken.

Ook de landsdiensten zouden voor een direkte voorziening door het Boschwezen in aanmerking komen, daar het Land als konsument hier zijn eigen leverancier is en anders dus de handelswinst noodeloos zou uitgeven. Een radikale toepassing van dit beginsel zou echter aan den bestaanden handel ernstig afbreuk doen. Ook meenden verschillende leden, dat hierdoor het zuinig werken dezer diensten niet bevorderd zou worden, terwijl rechtstreeksche voorziening van verschillende autonome ressorten op moeilijkheden zou stuiten.

Een zeer groote meerderheid was voor een beperkte voorziening van de landsdiensten. Hierbij werd gedacht aan bijv. de levering van afgewerkte produkten, zooals dwarsliggers en brandhout, aan de staatsspoorwegen, en in het algemeen van die produkten, welke zonder verandering te ondergaan, thans door den handel gewoon worden doorgegeven.

Dezelfde opvatting werd gehuldigd ten aanzien van de maatschappijen met een openbaar belang, zooals bijv. vervoermaatschappijen; ook werd in dit verband aan kalkbranderijen gedacht.

8. *De handelsafdeeling bij het Boschwezen.*

Men was algemeen van oordeel dat de hoofdinspecteur de beschikking moet hebben over een handelsafdeeling, welke de alge-

meene verkoopbeginselen voor het geheele Boschwezen ontwerpt, toepast en bewaakt.

Daarnaast kunnen de verschillende dienstvakken (zooals bijv. het Djatibedrijf) kleinere afdeelingen handhaven, meer in den vorm van verkoopafdeelingen, welke bestemd zijn voor afdoening der dagelijksche zaken.

Ten slotte kwam nog de wensch naar voren, om op het gebied van den plaatselijken verkoop de handelsafdeeling ten volle te doen profiteeren van de werkzaamheid der beheerders en werd gewaarschuwd tegen te groote centralisatie.

Samenvatting.

In verband met de krisis in den houthandel, waardoor de onjuiste grondslagen der huidige verkooppolitiek in en schel licht geplaatst zijn, werd door het bestuur der Vereeniging van hoogere ambtenaren bij het Boschwezen in Ned. O.-Indië (Vhabinoi) een enquête onder de leden gehouden, ten einde tot een verbetering dezer grondslagen te geraken. Hierbij kwam men tot de volgende uitspraken.

1. Men was algemeen van meening, dat tusschen den producent van het djatihout op Java (het Land) en de verbruikers de tusschenschakel „handel" noodig is. Een „zuivere groothandel" werd overbodig geacht. Wel vond men het gewenscht onder de talrijke soorten van handelaren een groep „groote afnemers" te onderscheiden. Bij afname van groote hoeveelheden hout zouden gunstiger voorwaarden verleend kunnen worden dan bij afname in het klein.

2. Een groote meerderheid verklaarde zich ervoor om het mogelijk te maken, dat het hout niet alleen door het Boschwezen op nabij de bosschen gelegen stapelplaatsen wordt aangeboden doch tevens op stapelplaatsen gelegen in de verbruikscentra (bijv. de steden).

3. De opvatting werd algemeen gehuldigd, dat bij de houtvervreemding door het Boschwezen het beginsel van openbaarheid, van vrije mededinging, meer op den voorgrond geschoven moet worden dan thans het geval is. Slechts in beperkte mate moet onderhandschen afstand van hout mogelijk zijn.

4. In verband met de door verschillende groote handelaren gewenschte zekerheid, werd het billijk geacht, een gedeelte van den jaaroogst te bestemmen voor groote afnemers, en deze houtmassa in afzonderlijke partijen voor te verkoopen. Hiervoor zouden voorverkoopkontrakten op korten termijn kunnen worden afgesloten, en wel zooveel mogelijk in openbare aanbesteding (met bij wijze van uitzondering onderhands). Deze voorverkoopkontrakten zouden dus alleen betrekking hebben op partijen van bekende samenstelling en met gegarandeerde keur; zij zouden echter niet aan bepaalde bosch arealen gebonden mogen zijn.

5. Het is urgent de houding ten opzichte van de bestaande houtkontrakten (Vejahomakontrakt, stapelplaatskontrakten) te bepalen, daar enkele houthandelmaatschappijen niet meer aan hunne verplichtingen kunnen voldoen, en een steun van het Land wellicht bij de Regeering in overweging is.

Men achtte de tijd thans rijp om het Vejahomakontrakt, dat in de jaren 1925 — 1929 voor het Land nadeelen heeft opgeleverd, thans te verbreken. Ook de betreffende houthandelmaatschappij zal daar thans mee gebaat zijn. Voor de maatschappij gunstige kontraktswijzigingen worden volkomen onjuist geacht.

Deze maatschappij (en hetzelfde geldt ook voor de houders van stapelplaatskontrakten) zou zich van hout kunnen voorzien in den vorm van voor-verkoop-kontrakten en verder op vendutie's. Of daarnaast nog krisismaatregelen genomen moeten worden, hangt af van de algemeene krisispolitiek der Regeering.

6. Men was in het algemeen afkeerig van een zoo vergaande landsbemoeienis met den houthandel, als den laatsten tijd door het Djatibedrijf van den dag gelegd is. Rechtstreeksche verkoop van exploitatie hout aan konsumenten op de verkoopplaatsen in de verbruikscentra werd slechts door een minderheid gemotiveerd geacht, en dan nog alleen op zoodanige wijze, dat niet in vrije konkurrentie met den bestaanden handel wordt getreden, m.a.w. indien deze zich op goedkooper wijze dan de konsumenten kan voorzien.

7. Wel werd als uitzondering, en dan nog in zekere beperkte mate, direkte voorziening van bepaalde groepen van konsumenten juist geacht. Hierbij werd gedacht aan ekonomisch zwakke bevol-

kingsgroepen, aan landsdiensten en aan maatschappijen met een openbaar belang (bijv. vervoermaatschappijen).

7. Men was algemeen van oordeel, dat de hoofdinspecteur van het Boschwezen de beschikking moet hebben over een handelsafdeeling. Daarnaast waren kleinere verkoopafdeelingen bij de afzonderlijke dienstvakken aan te houden.

Er zou verder meer gebruik gemaakt dienen te worden van de werkzaamheid op verkoopgebied van de plaatselijke boschbeheerders.

Het belastingstelsel en de verdeeling van het belastinggebied in de Philippijnen,

door

H. J. VAN MOOK.

(Vervolg).

4. *De Philippijnsche Commissie, 1900-1907.*

De commissie, die in 1900/1901 het bewind in de Philippijnen op zich nam, bestond aanvankelijk uit vijf Amerikanen [1]; op 2 September 1901 werd zij aangevuld met drie Filipino-leden [2]. Als geheel vormde zij van 1 September 1900 het wetgevend lichaam; haar voorzitter, WILLIAM HOWARD TAFT, werd op Independence Day (4 Juli) 1901 als burgerlijk gouverneur [3] het hoofd van het uitvoerend bewind, bijgestaan door de — in deze functie dus aan hem ondergeschikte — vier andere Amerikaansche commissieleden, die elk een der vier op 6 September van dat jaar ingestelde departementen [4] te leiden kregen. Van het begin af overheerschte in deze merkwaardige organisatie de figuur van TAFT; zijn opvatting nopens de leidende positie, die aan den gouverneur (-generaal) toekwam, deed de beteekenis van dit ambt voortdurend toenemen, hetgeen vooral niet minder werd, toen hij later als minister van oorlog in ROOSEVELTS kabinet (1904-1908) en als president van de Vereenigde Staten (1909-1913) een overwegenden invloed in overzeesche zaken behield [5].

Tot 1907 bleef de commissie alleen. Zij was aanvankelijk gebonden aan vrij uitvoerige, doch vage instructies van president

1) W. H. TAFT, D. C. WORCESTER, L. E. WRIGHT, H. C. IDE en B. MOSES.
2) Dr. T. H. PARDO DE TAVERA, B. LEGARDA, J. LUZURIAGA.
3) Civil governor; zijn opvolger WRIGHT (1904-1906) kreeg in 1905 den titel governor general.
4) Act 222; enkele van de belangrijkste bureaus bleven onder het direct gezag van den gouverneur.
5) Het overzeesch gebied der V. S. ressorteert onder het departement van oorlog te Washington, speciaal onder het Bureau of insular affairs (P. B., sec. 87); ELLIOTT, II, 113 vgg.; WILLIS, 41 vgg.

McKinley; in 1902 kwam een staatsregeling tot stand [1]), die verre van volledig was en voor het oogenblik vooral ratificeerde, hetgeen door den president, den minister van oorlog Root en de commissie was in het leven geroepen. Een sluitend overzicht van de Philippijnsche staatsinstellingen, van de bevoegdheidsgrenzen met opzicht tot de begrootings- en belastingwetgeving, van de financieele en fiscale verhouding tot de Vereenigde Staten is uit deze wet niet te verkrijgen; andere wetten, instructies uit Washington, waarmede de commissie in intensief contact stond [2]), een zich ontwikkelend staatsrechtelijk gebruik en staatsrechtelijke jurisprudentie, dat alles was mede van grooten invloed [3]). In hoofdtrekken gold het volgende.

Ofschoon een uitdrukkelijke bepaling ontbreekt, blijkt telkens, dat de Philippijnen beschouwd worden als een rechtsgemeenschap met eigen middelen. Daarbij is de taak, welke die rechtgemeenschap moet bekostigen, in belangrijke opzichten beperkt. Niet alleen behoeft noch aan de organen in Washington, behalve den betaalmeester [4]), noch voor de buitenlandsche vertegenwoordiging iets te worden bijgedragen; ook de defensie komt voor rekening van de Vereenigde Staten. Wel werden in de eerste jaren der occupatie een aantal uitgaven van navalen en militairen aard uit de Philippijnsche inkomsten gekweten en zijn de reeds vrij spoedig aangeworven Filipino scouts een tijd lang ten laste daarvan gebleven [5]), doch al spoedig werd de scheiding volledig. Het leger telde in latere jaren 10 tot 15.000 man, waarvan 5.000 tot 7.500 Filipinos (scouts); voorts zijn de eilanden een station van het Aziatisch eskader. Zelfs draagt het departement van marine te Washington een niet onbelangrijk deel bij in de kosten van den hydrografischen en topografischen dienst [6]). Ofschoon daartegenover staat, dat de politie-organisatie relatief veel sterker is dan b.v. die van Nederlandsch-Indië, daar de directe handhaving van rust en orde vooral

1) Act of congress van 1 Juli 1902, de z. g. Philippine Bill.
2) Elliott, II, 128 nt. 3.
3) Malcolm, 131, 221.
4) Act 129; aan de Philippijnsche regeering ondergeschikt.
5) Otis, 1900, 13 vg.; R. T. P. C., 36 vgg.; R. P. C., 1901, I, 115; id., 1902, II, 796; id. 1903, III, 444.
6) Coast and geodetic survey; als regel is de bijdrage iets meer dan de helft der kosten: tot en met 1928 bijna 9 millioen pesos van de ruim 15 llioen; R. G. G. 1928, 270.

op haar steunt [1]), deze kostenverdeeling beteekent een aanzienlijke verlichting van het budget. Op hoeveel zij geschat moet worden, is uiteraard niet te berekenen, daar de maatstaven voor een eigen leger en vloot vrijwel ontbreken. Toen in 1917 een Philippijnsche divisie werd georganiseerd tot bijstand van de Vereenigde Staten bedroegen de kosten voor omstreeks 15.000 man, zonder bewapening, ongeveer 1 millioen pesos per maand; de uitgaven voor leger en vloot, binnen de Philippijnen gedaan, bedroegen in 1923 en 1924 rond 27 millioen pesos 's jaars [2]).

Vond men deze taakverdeeling in de wet enkel uitgedrukt in de zelfstandige positie van de militaire en maritieme commandanten naast den gouverneur (-generaal) en in de uitsplitsing van militaire en maritieme terreinen buiten de bevoegdheidssfeer van het Philippijnsch bewind [3]), een aantal andere punten, die met ons onderwerp samenhangen, werden duidelijker geregeld. Kortelijks zij hier aangestipt, dat het muntstelsel, nadat eenige jaren vruchtelooze pogingen waren aangewend om den (zilveren) Mexikaanschen dollar of peso, in den archipel in omloop, op een vaste waardeverhouding tot den (gouden) dollar der Vereenigde Staten te handhaven, in 1903 op den gold-exchange standaard gevestigd werd [4]). Als basis zou gelden een gouden peso ter waarde van een halven dollar; ter handhaving van de pariteit en ter financiering van al hetgeen met het muntstelsel verband hield werd een „gold-standard fund" ingesteld, waartoe 4 pct. schuldbewijzen met een looptijd van ten hoogste één jaar en tot een bedrag van niet meer dan 10 millioen dollar op de markt konden worden gebracht. Dit fonds werd geleidelijk opgebouwd uit winsten op aan- en ommunting van pesos [5]), provisie op gouvernementswissels tusschen Ma-

1) R. G. G. 1925, 13; id. 1926, 12; de laatste medewerking van leger en vloot vond v. z. b. in 1923 plaats; R. G. G. 1923, 1 vg.

2) Act. 2715; R. G. G. 1917, 1 vgg.; id. 1919, 26; de divisie werd in Febr. 1919 ontbonden. R. G. G. 1924, 11.

3) Instructies van McKinley, Malcolm, 602 vg.; P. B., sec. 12.

4) Act of congress van 2 Maart 1903; act 938 van 10 Oct. 1903; door de daling van den zilverprijs in 1902 had de schatkist aanzienlijke verliezen geleden, R. P. C. 1902, II, 699 vgg., 763; id. 1903, III, 281.

5) In 1907 moest, in verband met den hoogen zilverprijs, het gehalte van den peso worden verminderd; act of congress van 23 Juni 1906; act 1564 (6 Dec. 1906); R. P. C. 1907, III, 17 vgg.

nila en de Vereenigde Staten of de provincies, interest en andere inkomsten, met het muntwezen verband houdende; op 1 September 1907 was het geheel vrij van schuld [1]). Een zorgvuldige belegging, goeddeels in de Vereenigde Staten, waarborgde de noodige liquiditeit en deed het fonds goed aan het doel beantwoorden. Daarnaast voorzag deze wetgeving in de behoeften der circulatie door de uitgifte mogelijk te maken van „silver certificates" in kleiner en grooter coupures, die ten volle door munt gedekt moesten zijn [2]). Tenslotte was bij dit stelsel uiteraard van belang, dat de hoeveelheid zilveren munt in circulatie aan de behoefte bleef aangepast; de wet stelde als maximumgrens een bedrag van 75 millioen pesos [3]). Gedurende het tijdperk in behandeling bleef, na 1903, de pariteit vrijwel behouden.

De wetgevende bevoegdheid, die in 1900 aan de commissie werd toegekend, strekte zich naar de bewoordingen van McKinleys instructies reeds dadelijk uit tot „the appropriation and expenditure of public funds of the islands"; de Philippine bill stelde aan het doen van uitgaven enkel voorafgaande „appropriation by law" tot voorwaarde [1]). Dit gaf der commissie wel zeer uitgebreide bevoegdheden met opzicht tot het financieel beleid; alleen het toezicht van den president en den minister van oorlog kon hier in de praktijk ingrijpen.

De met het budgetrecht samenhangende leeningsbevoegdheid, waar de instructie niet van sprak, werd door de Philippine bill echter binnen zeer enge grenzen gehouden. Aan de Philippijnen als geheel werd in art. 64 slechts één mogelijkheid tot leenen geopend en wel met het speciale doel om de uitgebreide landerijen, die het eigendom waren van eenige religieuze genootschappen, terug te koopen. Daartoe werd in 1904 een leening van 7 millioen dollar tegen 4% rente gesloten; aangezien de aankoop in eens plaats vond, was hiermede de leeningsbevoegdheid van het land uitgeput.

In de artikelen 66 vgg. was verder bepaald, dat de gemeenten (municipalities), na verkregen toestemming van het Philippijnsch

1) R. P. C. 1908, II, 570.
2) Acts of congress van 2 Maart 1903, sec. 8 en 6 Febr. 1905, sec. 10.
3) Voor een overzicht zie Willis, 300 vgg.; Elliott II, 134 vgg.; Reyes, ch. VIII.
4) Malcolm, 601; P. B., sec. 5.

gouvernement, den president en het congres, leeningen zouden mogen sluiten ten behoeve van rioleering, watervoorziening en andere permanente verbeteringen tot een bedrag niet hooger 5 % van de belastbare waarde der (onroerende) goederen binnen elke gemeente, tegen geen hoogere rente dan 5% en geen lageren koers dan pari en met geen langeren looptijd dan 30 jaar. Het Philippijnsch gouvernement moest rente en aflossing waarborgen, met recht van verhaal op de gemeente; het zou voorts de besteding van de verkregen gelden moeten autoriseeren.

Deze mogelijkheid van leenen is praktisch geheel onbruikbaar gebleven. Ook toen, na herhaalden aandrang van de commissie, de eisch van toestemming van het congres verviel en aan alle Philippijnsche leeningen, die van gemeenten incluis, algeheele belastingvrijdom ook in de Vereenigde Staten werd toegekend [1]), bleef de bepaling vrijwel zonder resultaat; haar omslachtigheid was niet in overeenstemming met de betrekkelijk beperkte credietbehoeften der gemeenten, waarvoor bovendien de kapitaalmarkt weinig belangstelling had [2]). Onder haar werking is slechts één 4% leening gesloten van 250.000 pesos voor de gemeente Cebu [3]).

Meer nut had de machtiging in de artikelen 70 vgg. gegeven om onder overeenkomstige voorwaarden, doch zonder voorafgaande toestemming van het congres, een bedrag van ten hoogste 4 millioen dollar te leenen ten behoeve van de rioleering en de watervoorziening der stad Manila. In de jaren 1905, 1907 en 1908 werd dit bedrag, tegen 4%, geheel opgenomen [4]); daarmede ware, zonder wetswijziging, het toegelaten crediet uitgeput geweest.

Intusschen was op dringende aanbeveling van de commissie en in verband met de schrale financiën der eerste jaren de poort iets wijder opengezet [5]). In 1905 werd aan den Philippijnschen wetgever de bevoegdheid toegekend om, met toestemming van den

1) R. P. C. 1903, I, 6, vg., 10; act of congress van 6 Febr. 1905, secs. 1, 3; de regeling van de uitgifte werd daarbij uitdrukkelijk aan den Philippijnschen *wetgever* opgedragen, terwijl de doeleinden beperkt werden tot rioleering, watervoorziening en scholen.

2) R. P. C. 1912, 61 vg.

3) Act 2009; R. P. C. 1911, 41.

4) Act 1323; R. P. C. 1905, I. 6; in 1919 ging deze schuld over op het „Metropolitan water district", een ruimer begrensde rechtsgemeenschap, ten behoeve van de watervoorziening en rioleering van Manila en omgeving in het leven geroepen; zie act 2832; R. G. G. 1919, 54 vg.

5) R. P. C. 1903, I, 6; act of congress van 6 Febr. 1905, sec. 2.

president der Vereenigde Staten, ten behoeve van havenwerken, bruggen, wegen, scholen, rechtsgebouwen, gevangenissen en andere „public improvements" leeningen te sluiten tot een gezamenlijk bedrag van ten hoogste 5 millioen dollars, tegen geen hoogere rente dan 4½% en geen lageren koers dan pari en met geen langeren looptijd dan 40 jaar. Ook deze mogelijkheid werd vrij schielijk uitgeput; in 1905, 1906 en 1909 zijn tegen 4% en telkens voor 30 jaar bedragen van 5, 2 en 3 millioen pesos geleend [1]).

De moeilijkheden, die voor de Philippijnsche regeering uit deze beperking van haar financieele bevoegdheid voortvloeiden, werden eerst in het na 1907 volgende tijdperk acuut. Echter moet hier nog iets gezegd worden over het verstrekken van leeningen uit de centrale schatkist aan provincies en gemeenten. Zooals hierboven reeds werd vermeld, had de wettelijke bevoegdheid van laatstgenoemde rechtsgemeenschappen om leeningen aan te gaan geen praktische beteekenis; daar kwam bij, dat de commissie weinig voor zulke op de open markt te plaatsen locale obligaties voelde, daar de ervaring, daarmede in de Vereenigde Staten opgedaan, niet bemoedigend was [2]). Evenwel moest de regeering in de eerste jaren herhaaldelijk vooral de provincies bijspringen, hetgeen dan geschiedde in den vorm van rentelooze voorschotten, soms voor bijzondere doeleinden, maar niet zelden voor gewone uitgaven. Zij begon daarmede reeds in 1901 [3]) en zette deze politiek voort tot 1907. De terugbetalingen lieten evenwel zeer veel te wenschen over, terwijl het gevoel van verantwoordelijkheid voor de financiering van de provinciale taak verzwakt werd. Daarom maakte de wet in 1907 aan deze verhouding een einde door alle uitstaande voorschotten af te schrijven (ongeveer 1 millioen pesos), onder voorwaarde dat binnen tien jaren een daaraan gelijk bedrag voor publieke werken, onder supervisie van den gouverneur-generaal, op hun begrootingen zou worden beschikbaar gesteld [4]).

Was dit voorschottenstelsel mislukt, de behoefte van de lagere rechtsgemeenschappen aan leeningsgeld bleef bestaan en de regee-

1) Acts 1301, 1444, 1954; R. P. C. 1905, I, 5; id. 1906, I, 47 vg.; i 1910, 24.
2) R. P. C. 1901, II, 14 vg.; BRYCE, I, 529 vgg.
3) Act. 134; R. P. C. 1901, I, 27.
4) Act 1815; R. P. C. 1908, I, 70 vg., 154.

ring had ervaren, dat strenge contrôle noodzakelijk was, hetgeen het best bereikt kon worden, wanneer zij zelf als creditrice optrad. In het eind van de hier behandelde periode maakte zij daarom een aanvang met een systeem van provinciaal en gemeentelijk crediet, dat verstrekkende gevolgen zou hebben.

Het Amerikaansche stelsel van aflossing van leeningen in eens, met behulp van z.g. sinking funds, bracht met zich, dat zij geleidelijk over vrij groote, gereserveerde bedragen beschikte voor latere delging van de uitgegeven Philippijnsche obligaties. Bij verschillende wetten nu werd de gouverneur-generaal gemachtigd om deze fondsen te beleggen in rentedragende voorschotten aan provincies en gemeenten, als regel met korten looptijd (5 jaar), uitsluitend ten behoeve van permanente publieke werken en onder streng toezicht van het centraal gezag [1]). Dezelfde politiek was trouwens reeds tevoren ingeleid met opzicht tot een deel van het z.g. congressional relief fund (zie beneden), van het verzekeringsfonds voor gouvernementsgoederen, en van de fondsen der postspaarbank (de laatste alleen ten behoeve van provincies) [2]).

Het bleef een bezwaar, dat obligatieleeningen volgens het stelsel van de Philippine bill te bezwaarlijk of voor te beperkte doeleinden toegelaten (gemeenten), dan wel geheel onmogelijk (provincies) waren; *leeningen* bij de postspaarbank werden hierdoor verhinderd. Aandrang tot wijziging, later door de commissie van jaar tot jaar herhaald [3]), werkte niets uit.

Teneinde hulp in noodgevallen voor de gemeenten niet geheel buiten te sluiten, werden eindelijk de provincies gemachtigd om, onder voorbehoud van goedkeuring door den gouverneur-generaal, aan de gemeenten kleine bedragen tegen 3% voor te schieten [4]).

Nog zij hier vermeld, dat de wet van 6 Februari 1905 de Philippijnsche regeering machtigde om voor niet langer dan 30 jaar ten hoogste 4% rente te garandeeren op obligaties van particuliere spoorwegen in de Philippijnen, doch tot geen hooger jaarlijksch

1) Act 1729 (public works and permanent improvements bonds sinking fund); act 1749 (friar lands sinking fund).
2) Act 1666 (congressional relief fund); act 1728 (insurance fund); act 1640 (postal savings bank); de berekende rente was 4%; zie R. P. C. 1908, I, 154, 514 vg.,; id. 1909, 88.
3) R. P. C. 1907, I, 73; id. 1910, 16 vg.
4) Act 1548; R. P. C. 1907, I, 83 vg., 152 vg.

bedrag dan 1.200.000 dollar. Reeds in 1906 wordt zulk een concessie onder garantie verleend; in 1907 begint de rentebetaling [1]).

Directe geldelijke bijstand is door de Vereenigde Staten slechts eenmaal verstrekt: op 6 Maart 1903 stelde het congres een bedrag van 3 millioen dollar als congressional relief fund beschikbaar tot verlichting van de ellende, waarin de eilanden waren geraakt. Dit bedrag werd in 1903-1908 uitgegeven, voornamelijk aan rijst, vee en later aan publieke werken. Een klein deel werd voor voorschotten aan provincies en gemeenten gebezigd.

Nog eenmaal zou later de Philippijnsche regeering om hulp vragen en wel om een jaarlijksche bijdrage van 2 millioen dollar; daar is het congres echter nooit op ingegaan [2]).

De commissie genoot dus een zeer groote vrijheid op het stuk van begrootingswetgeving; zij had, al was het dan ook met een eng begrensd crediet, in hoofdzaak aan de financieele politiek der Philippijnen vorm te geven. Zij begon zonder schulden; de 20 millioen dollar, waarmede de Vereenigde Staten Spanjes aanspraken hadden afgekocht [3]), bleven ten laste van het nieuwe moederland. Bij haar toch reeds onmatig zware taak behoefde zij zich het hoofd niet te breken over de defensie en de kosten daarvan. De vraag is nu, welke bevoegdheden zij kreeg om zich uit dit arme land de middelen te verschaffen voor een goed bestuur en hoever de inmenging van het congres en den president op dat punt zou gaan.

Vooraf zij vermeld, dat het verdrag van Parijs een tijdelijke beperking oplegde in atikel IV, luidende: „The United States will, for the term of ten years from the date of the exchange of the ratifications of the present treaty, admit Spanish ships and merchandise to the ports of the Philippine Islands on the same terms as ships and merchandise of the United States". Tot 11 April 1909 was dus bevoorrechting van Amerikaansche goederen in de Philippijnen niet mogelijk; zij zou, door de clausule van de „meest bevoorrechte natie", via Spanjes privilege aan allen vrijstelling van rechten verleenen [4]).

1) Act 1497; R. P. C. 1906, I, 51 vgg.; id. 1908, II, 631.
2) R. P. C. 1909, 48 vg., 53.
3) Verdrag van Parijs, art. III.
4) Reyes, 74, 89 vg.

De instructie van McKinley droeg der commissie op regelingen te treffen „for the raising of revenue by taxes, customs, duties and imposts". Daarbij zou zij vooreerst, als bij al haar maatregelen, de belangen der inheemsche bevolking vooropstellen en aansluiten bij de gebruiken, gewoonten en zelfs de vooroordeelen van die bevolking; dan, in het bijzonder, zou zij bij het aanbrengen van veranderingen in het belastingstelsel „bear in mind that taxes which tend to penalize or repress industry and enterprise are to be avoided; that provisions for taxation should be simple, so that they may be understood by the people; that they should affect the fewest practicable subjects of taxation which will serve for the general distribution of the burden" [1]).

Reeds voor de Philippine bill tot stand kwam, had het congres de gegeven bevoegdheden ingeperkt. De uitspraken in de „insular cases" [2]) bepaalden weliswaar slechts, dat de *terminologie* van de bestaande Amerikaansche tariefwet het heffen van invoerrecht in de Vereenigde Staten op Philippijnsche goederen niet toeliet en het stond den Washingtonschen wetgever volkomen vrij de commissie in haar bevoegdheid om in- en uitvoerrechten vast te stellen te bevestigen. Maar de belangstelling voor den invloed, die het Philippijnsch tarief op den Amerikaanschen uitvoer hebben kon, was zeker even wakker geworden als die voor de gevolgen van de vonnissen van de hoogste hof [3]). Toen dus die vonnissen een wijziging van de Amerikaansche tariefwet noodzakelijk maakten, trok het congres tevens de Philippijnsche tariefwet aan zich door de juist door de commissie tot stand gebrachte regeling, met eenige aanvullingen, als congreswet van kracht te verklaren [4]).

De Philippine bill ratificeerde dezen toestand [5]) en verbood verder privileges op het stuk van belastingen: „the rule of taxation in said Islands shall be uniform" [6]). Zij schreef voor, dat de op-

1) Malcolm, 601, 608, 603; deze en dergelijke algemeenheden zijn in de constitutioneele wetgeving van de Philippijnen belangrijker, dan bij ons, door de toetsingsbevoegdheid van den rechter.
2) Kol. Studiën 1931, 560, nt. 3; zie verder Reyes, 46 vgg.
3) Reyes, 62 vg., 73; Willis, 274 vgg.
4) Act of congress van 8 Maart 1902; Elliott, II, 146; alleen werd bij act of congress van 6 Febr. 1905 de vaststelling van tonnegelden weer aan de Philippijnsche regeering overgedragen (sec. 11); zie ook de tariefwet van 3 Maart 1905, artt. 14, 15 en 20.
5) Sec. 2.
6) Sec. 5.

brengst van doelbelastingen in afzonderlijke fondsen moest worden beheerd. Voor de openbare middelen waren verder nog van belang de voorschriften nopens het publiek domein, die vooral op beperking van de uitgifte waren aangelegd [1]); die betreffende de landsbosschen, welke evenals de voorgaande de opbrengsten bij uitsluiting aan de Philippijnsche schatkist toekenden [2]); de uitvoerige mijnwetgeving, met tal van tarieven, eveneens tegen occupatie in het groot gericht [3]); eindelijk een aantal bepalingen over concessies aan ondernemingen van publiek nut (public utility franchises), waarin als cijns werd voorgeschreven „a reasonable percentage of gross earnings", hetgeen aan het land, dan wel aan provincie of gemeente ten goede zou kunnen komen [4]).

Ten slotte is voor de constitutioneele zijde van dit onderwerp nog van belang, dat — nadat de immigratie eenige jaren onderworpen was geweest aan een regeling door het militair bewind getroffen [5]). — in 1903 de Amerikaansche immigratiewet van 3 Maart 1903 in de Philippijnen van kracht werd [6]). In 1905 is vervolgens bepaald, dat alle in de Philippijnen geïnde immigratiegelden aan de schatkist aldaar zouden toekomen, een bepaling, die in de latere immigratiewet van 1907 gehandhaafd bleef [7]).

De economische omstandigheden, onder welke de commissie haar constructieven arbeid beginnen moest, waren wel uitermate onheilspellend. Van 1896 had, althans in Luzon, bijna zonder onderbreking opstand en oorlog gewoed; twee jaar later waren ook de Visayas aangetast; Mindanao en Soeloe ontglipten aan de verzwakte handen van het Spaansch gezag nog voor de Amerikanen in de gelegenheid waren het bewind daar over te nemen. Ondanks de vredesproclamatie van 4 Juli 1902 laaide het verzet tot 1906 nu hier, dan ginds fel op. Vier en meer jaren verwaarloozing hadden de toch reeds primitieve verkeersmiddelen en wegen vrijwel geheel geruïneerd; rooverij, cholera en veepest brachten den landbouw, hoofdmiddel van bestaan, tot de grens van volledige ineenstorting. Groote groepen

1) Secs. 12—16.
2) Secs. 17, 18.
3) Secs. 20—62, gewijzigd bij act of congress van 6 Febr. 1905, sec. 9.
4) Secs. 74, 75.
5) Otis 1899, 33 vg.; MALCOLM, 307 vgg.
6) Sec. 33.
7) Act of congress van 6 Febr. 1905, sec. 6; id. van 20 Febr. 1907, sec. 43.

van de landbevolking waren tot een zwervend ladrone-bestaan vervallen of hadden door drastische reconcentratiemaatregelen huis en have verloren [1]).

Een vergelijking van den uitvoer der vier voornaamste exportproducten tusschen het kalenderjaar 1895 en het fiscale jaar 1899 (1-7-'98 tot 1-7-'99) geeft een denkbeeld van den calamiteuzen achteruitgang, waarbij nog kwam, dat de koffiecultuur, na in de jaren 1880 — 1889 haar hoogsten bloei te hebben bereikt, in de volgende decade aan allerlei ziekten volledig ten onder was gegaan [2]).

Product	Hoeveelheid			Waarde in dollars	
	Eenheid	1895	1899	1895	1899
1. Hennep	ton	107.334	58.898	6.521.509	6.185.293
2. Suiker	„	341.470	13.246	6.068.485	520.935
3a. Tabak	kg.	10.059.422	6.059.115	1.111.716	917.536
3b. Sigaren en sigaretten		?	?	1.164.376	1.295.178
4. Copra		?	?	1.171.721	656.870

Nog ernstiger was het groote tekort aan rijst. De Philippijnen voerden ieder jaar belangrijke hoeveelheden van dit volksvoedsel in, doch in de beginjaren van het Amerikaansch bewind steeg die invoer buiten alle verhouding. Bedroeg hij in 1885 — 1895 gemiddeld 60.000 ton per jaar, in 1902 — 1904, toen droogte en sprinkhanen alle plagen van Egypte compleet maakten, was hij tot 300.000 ton per jaar gestegen [3]).

Intusschen waren er omstandigheden, die het herstel bevorderden. In de eerste jaren van de occupatie gaven de groote sommen, door het leger besteed, aanmerkelijke verlichting; zij verklaren vooral, dat er in die jaren voortdurend een aanzienlijk invoeroverschot is geweest [4]). Daarbij kwam als tweede factor, dat de op zeer een-

1) Voor een overzicht zie ELLIOTT, II, ch. II.
2) Census 1903, IV, 14 vgg., 76 vgg; R. P. C. 1907, III, 30 vgg.
3) Census 1903, IV, 87; R. P. C. 1902, I, 4 vg.; id. 1904, I, 35; III, 382.
4) In 1898 t/m 1902 bedroeg de invoer 113 millioen dollar, de uitvoer 69millioen; Census 1903, IV, 565.

voudige wijze en met weinig kapitaal (behalve grond) gedreven export- en consumptiecultures zich snel herstellen konden; de suikerindustrie met haar toch altijd relatief groot kapitaalgebruik en de rijstbouw, als gevolg van veegebrek, leden het langst. En eindelijk sprongen juist in die jaren de vraag naar en de prijzen van hennep en copra omhoog, zoodat weldra de uitvoerwaarde hooger steeg, dan zij ooit geweest was. In het fiscale jaar 1907 [1]) bedroeg de uitvoer van bovengenoemde producten:

Hennep	112.895	ton	ter waarde van	21.085.081 dollar.
Suiker	118.395	„	„ „	3.934.460 „
Tabak	13.668.275	kg.	„ „	1.973.305 „
Sigaren en sigaretten			„ „	1.155.889 „
Copra			„ „	4.053.193 „

In datzelfde jaar was de rijstinvoer weer tot ongeveer 110.000 ton gedaald [2]). Weliswaar was het herstel ongelijkmatig en profiteerden vooral de hennep-provincies, doch over het geheel genomen kon men toch van een terugkeer van het vroeger welvaartspeil spreken.

Het grootste deel van de productie berustte op het inheemsch landbouwbedrijf [3]); grootendeels eigenbedrijf en boerderijen van 5 hectaren of minder. De daarmede samenhangende nijverheid was ook goeddeels in inheemsche handen, vooral wanneer men tot de inheemsche bevolking rekent de sedert de Amerikaansche occupatie snel daarin opgegane Indo-Spanjaarden en Indo-Chineezen, thans allen Filipinos. In enkele streken was een uitgesproken groot-grondbezit met eigen exploitatie (suiker in Negros) of exploitatie in deelbouw (Luzon). Uitheemsch kapitaal was belegd in den import- en exporthandel, den kleinhandel (Chineezen) en het transportwezen (een korten spoorweg; zeetransport).

Toch had zich in de Filipino-maatschappij reeds een proces van differentiatie en overgang tot de geldhuishouding voltrokken, dat belangrijk verder voortgeschreden lijkt, dan b.v. in de inheemsche sfeer van Nederlandsch-Indië. Anders toch zijn noch de relatief hooge in- en uitvoer, noch het bedrag der ruilmiddelen in circulatie te verklaren. In het fiscale jaar 1907 [4]) bedroeg de uitvoerwaarde

1) R. P. C. 1907, III, 30 vgg.
2) R. P. C. 1907, III, 119.
3) Census 1903, III, 177 vgg.; voor een overzicht zie ELLIOTT, II, ch. XV
4) 1-7-'06 tot 1-7-'07; R. P. C. 1907, III, 26 vgg., 115.

ruim 33.7 millioen, de invoerwaarde bijna 29.7 millioen dollars, niet inbegrepen specie en gouvernementsgoederen, of ongeveer 4.20 en 3.70 dollar (ƒ 10.50 en ƒ 9.25) per hoofd der ongeveer 8 millioen zielen tellende bevolking [1]). De hoeveelheid ruilmiddel in circulatie bedroeg medio 1907 rond 43 millioen pesos, waarvan de helft munt en de andere helft „silver sertificates"; daar kwam dan nog bij 1.5 millioen pesos in biljetten van de Banco Español-Filipino [2]). Ook dit bedrag, per hoofd omgerekend (5.56 pesos = ƒ 6.95), is vermoedelijk aanzienlijk hooger dan het overeenkomstige cijfer tezelfdertijd voor Nederlandsch-Indië.

Doch al mocht dit zoo zijn, de economische ontwikkeling kon zich, wanneer geen nieuwe factoren daaraan gingen bijdragen, in deze maatschappij slechts langs den langzamen, zij het degelijken weg van onderwijs en opvoeding bewegen. Het Amerikaansch bewind, ongeduldig en ten deele aangedreven door belanghebbenden in het moederland, heeft hij voortduring snellere wegen gezocht. In het onderhavig tijdvak richtten zich die pogingen vooral op twee doeleinden: aantrekking van Amerikaansch kapitaal en verkrijging van vrijdom van invoerrecht voor Philippijnsche goederen in de Vereenigde Staten. In het eerste slaagt zij enkel tot op zekere hoogte voor het transportwezen (spoorwegen, zie boven) en op het gebied van public utilities; haar herhaald aandringen op vrijgeviger bepalingen ter verkrijging van domeingrond of mijnconcessies stuit af op het gecombineerd verzet van de Filipinos, de anti-imperialistische en anti-big business stroomingen in de Vereenigde Staten en de suiker- en tabaksplanters in dat land, Cuba, Porto Rico en Hawaii [3]). Het tweede doel kan zij nog niet bereiken, omdat zulk een preferentiepolitiek slechts op een basis van reciprociteit te verwezenlijken blijkt en dat is voor 11 April 1909 niet mogelijk [4]). Er heeft natuurlijk toch wel eenige kapitaalsinvestatie uit Amerika

1) Voor Ned.-Indië zijn de cijfers omtrent dat jaar, bij een bevolking van rond 40 millioen: uitvoer f 400 mill.; invoer f 250 mill. of f 10 en f 6.25 per hoofd; daar was, ook toen, de productie met behulp van uitheemsch kapitaal van veel grooter beteekenis.

2) R. P. C. 1907, III, 14, 20 vg.

3) R. T. P. C. 33 vgg., 48 vgg.; R. P. C. 1902, I, 7 vg.; id. 1906, I, 68 vgg.; id. 1907, I, 69 vgg; REYES, 137 vgg.; WILLIS, 366 vgg., 374 vgg.; WORCESTER, II, 836 vgg.

4) R. P. C. 1902, I, 6 vg.; id. 1906, I, 62 vgg.; REYES, 94 vgg.; WILLIS, 292 vgg.

plaats, ook in landbouw, mijnbouw en nijverheid, maar dit blijft beperkt [1]).

Moest ik, wegens de vrijwel algemeene onbekendheid van Philippijnsche toestanden en geschiedenis hier te lande een overzicht geven van de regelingen en omstandigheden, waarmede de commissie voor haar fiscalen arbeid te rekenen had, thans nog een overzicht van de werkwijze en de politieke beginselen, die haar gedrag voor zoover ons onderwerp aanbelangt hebben bestuurd.

De commissie, dat was in werkelijkheid TAFT, die als een vrij goedmoedige — want zeer zwaarlijvige — MUSSOLINI er de meester en de ziel van was. Niet ongeneigd te luisteren naar de raadgevingen van hen, die het in de hoofdzaak met hem eens waren, wist hij tegenstand met de grootste gemoedsrust weg te drukken; en tegenstand kwam in dat verstoorde mierennest van alle kanten. Tegenstand van de „insurrectos", die slechts noode uit den droom van de Philippijnsche republiek ontwaakten; van de militairen, die de geheele instelling van het burgerlijk bewind voorbarig en aanmatigend vonden; van de van provincialisme doordrenkte zakenwereld te Manila, die er eigen denkbeelden omtrent koloniale politiek op na hield; van de „principalia" en de „ilustrados", die hun economische voorrechten zagen aangetast en onder scherpe contrôle van vreemden moesten leeren, dat publiek recht publieke plicht is; van de inerte massa, die zich lijdelijk te weer stelde tegen een politiek van „hustling"; van de katholieke kerk, die haar publiekrechtelijke macht zag weggevaagd; van de heidensche stammen en Moros eindelijk, die voor het eerst het modern bestuur blijvend zagen binnendringen. Er is felle critiek uitgeoefend op dit wonderlijk geformeerd en zeer autocratisch regiem [2]); het had ook zeker ernstige fouten op zijn geweten. Maar tegenover alle feilen staat de fabelachtige arbeidsprestatie, die er in slaagde in zeven jaren tijd een sluitend en redelijk functioneerend, modern staatsbestuur op te trekken uit „the wreckage of Spanish administration" of minder dan dat [3]).

1) R. P. C. 1906, I, 65 vgg.
2) Het boek van WILLIS is één doorloopende, zeer gedocumenteerde, maar zeer eenzijdige aanval.
3) J. R. WHITE, Bullets and bolos, 189.

Bij zijn ambtsaanvaarding zeide TAFT: „Government is a practical, not a theoretical, problem; and the successful application of a new system to a people like this must be brought about by observing closely the operation of simple laws and making changes or additions as experience shows their necessity" [1]). Er viel te doen; of men goed gedaan had, zou later wel blijken. Het kan dan ook niet verwonderen, dat van de 1800 wetten, die de commissie gedurende haar uitsluitend bewind maakte, er in dienzelfden tijd niet minder dan 175 geheel werden ingetrokken en de meeste overige, vaak herhaalde malen, werden geamendeerd. Ook valt niet te miskennen, dat de Philippijnsche commissie er naar gestreefd heeft om, hoe dan ook, voor dat een vertegenwoordigend lichaam in 1907 haar bevoegdheid kwam deelen, de wetgeving compleet te hebben [2]).

Overleg met belanghebbenden, raadpleging van de publieke opinie, de commissie heeft dit op ruime schaal willen verwezenlijken, toen zij haar reglement van orde opstelde [3]). Maar weldra kon of wilde zij geen tijd meer vinden voor publicatie van ontwerpen en openbare zittingen vooraf; de uitzonderingsbehandeling voor spoedgevallen werd regel. Doch juist voor haar belastingwetgeving zocht de commissie op haar rondreizen tot invoering van het burgerlijk bestuur in de provincies, door voorbereidende commissies, door ruime publicatie [4]) en openbare besprekingen met belanghebbenden en belangstellenden zooveel mogelijk zekerheid nopens de bruikbaarheid van haar werk [5]).

Het spreekt welhaast vanzelf, dat de instellingen, die de commissie in het leven riep, in hooge mate den stempel droegen van Amerikaansche opvattingen en voorbeelden. Alle betuigingen van goede bedoeling ten spijt, konden de Amerikaansche commissieleden — en zij waren de aandrijvende kracht — zich van hun voorliefde voor de instituten van God's own country moeilijk los-

1) R. P. C. 1901, II, 282.
2) In het laatste jaar werden 264, in de laatste veertien dagen 70 wetten vastgesteld; zie WILLIS, 46 vgg. Een soortgelijk verschijnsel deed zich in Indië voor, kort voordat de volksraad medewetgever werd; er zijn meer dan 100 ordonnanties van 5 t/m 12 Mei 1927.
3) Act 6; WILLIS, 42 vg.
4) Als de pers haar niet in den steek liet; R. P. C. 1901, I, 9; REYES, 67.
5) R. P. C. 1901. I, 121 vg.; II, appendix C.; id. 1904, I, 25; III, 384 vgg.; enz.

maken; zij misten de voorraadschuur van moeizaam bijeengedragen kennis van het werkelijk inheemsche, waar ouder koloniaal bewind uit putten kon [1]). Wat zij vrij nauwkeurig konden waarnemen, de spaanschachtige buitenkant in het Filipino-gebied [2]), bekoorde hen als regel maar matig. Wel sprak sterk in hen de neiging om de massa en de meer primitieve niet-christenen tegen het maatschappelijk overwicht van de economisch beter ontwikkelden in bescherming te nemen; de massa echter sprak een voor hen weinig verstaanbare taal, zoodat zij wel die bescherming konden trachten te verwezenlijken, maar de passende, Indonesische vormen daarvoor zelden vonden [3]).

Maar mochten rechter TAFT uit Ohio en rechter IDE uit Vermont [4]) dan al veel omzien naar het vaderlandsch recht, zij hadden ongetwijfeld praktischen zin en voor het deel der belastingwetgeving, dat in moderne behoeften moest voorzien, kon het amerikanisme niet zooveel kwaad. Bovendien konden zij, aldus handelend, gebruik maken van wellicht den rijkst gevarieerden schat van fiscale mogelijkheden, in één enkel land te vinden [5]); daarbij was veel, wat in en voor een landelijk gebied was gegroeid of ontworpen.

---

1) Al deed het dat ook lang niet altijd.

2) Onder Filipino verstond men in dien tijd het gekerstende deel der bevolking.

3) Wel werd in 1901 (act 253) een bureau of non-Christian tribes georganiseerd met de voortreffelijke bedoeling om het bestuur van dat deel der bevolking te vestigen op den grondslag van wetenschappelijk onderzoek. In zijn eerste verslag (R. P. C. 1902, I, 681) zegt de chef van dat bureau, D. P. Barrows, zeer veelbelovend: „nowhere..... must the constructive work of administration be so dependent for information and guidance upon the researches of the expert student." Maar als dan een haastig onderzoek omtrent de Bontok Igorot heeft plaats gehad, luidt de politieke conclusie, die alles vitieert: „The social and political institutions as revealed by the study are such that controlling and developing legislation may be prepared *which should carry the Igorot successfully forward toward American ideals*" (R. P. C. 1903, II, 774; cursiveering aangebracht).

Een typisch voorbeeld van conflict tusschen Amerikaansche beginselen en inheemsche opvattingen op fiscaal gebied is het volgende: „municipal councils have attempted to fix by ordinance the fees wich native and other priests should be allowed to charge for baptism, marriage, and burial ceremonies.... in some of the provinces attempts have even been made to legislate as to public lands and the exploitation of forest products grown thereon" (R. P. C. 1901, I, 32).

4) Secretary of finance and justice, 1901-1906.

5) BRYCE, I, 518 vgg.

De regeling van het belastingstelsel is in de beginjaren met de organisatie van het gedecentraliseerd bestuur hand in hand gegaan. Dit gaf het voordeel, dat men niet de moeilijkheden ondervond, die de substitutie van het eene orgaan van locaal bestuur voor het andere, of — erger — het naast elkander stellen van zulke organen oplevert. Van den aanvang af was er slechts één stel algemeene overheidsorganen in de grootere en kleinere, territoriale sferen van overheidszorg; van den aanvang af was dus ook de noodzaak van een nauwe samenwerking, een goede coördinatie van de centrale, provinciale en gemeentelijke bevoegdheden en verrichtingen gegeven.

De instructie van McKinley schreef der commissie als eerste werkzaamheid voor de inrichting van gemeentelijke besturen, zoowel in steden als ten platten lande, waarin aan de bevolking de meest mogelijke gelegenheid moest worden gegeven om haar plaatselijke aangelegenheden te behartigen; vervolgens zou zij haar aandacht hebben te wijden aan de organisatie van het bestuur in grootere administratieve ressorten, die de gemeenschappelijke belangen van ethnografisch of geografisch bijeenhoorende gemeenten zouden moeten behartigen [1]). Bij de verdeeling van bevoegdheden zou steeds het kleinere onderdeel den voorkeur genieten; het centrale gouvernement zou geen directe administratie voeren dan in zaken van zuiver algemeen belang en zijn toezicht beperken tot hetgeen noodig zou zijn om een goed en doeltreffend plaatselijk bestuur te verwezenlijken [2]). De gemeentelijke bestuurders zouden steeds gekozen moeten worden door de (inheemsche) bevolking; bij de benoeming van bestuurders in grootere ressorten zouden inheemschen preferent zijn [3]). De Philippine bill gaf geen nader regels.

De uiteenloopende toestanden, vooral het verschil in cultuur en ontwikkeling in de verschillende streken, hebben de commissie genoopt tot een vrij samengestelde organisatie, waarvan hieronder de hoofdtrekken volgen.

De normale regeling is die voor het gebied, geheel of in hoofdzaak bewoond door de ontwikkelde christenbevolking. De rechts-

1) Malcolm, 600 vg.
2) Malcolm, 603 vg.
3) Malcolm, 604.

gemeenschappen in dat gebied, hetwelk omvat Luzon, uitgezonderd het noordelijk binnenland, de meeste Visayas en noordelijk Mindanao, zijn gemeenten (municipalities), gewone provincies (regulary organized provinces) en steden (chartered cities).

De gemeenten, als regel omvattend een landstreek waarbinnen meerdere plaatsen van samenwoning gelegen waren, kwamen in de plaats van de Spaansche pueblos [1]). Hun bestuur werd samengesteld uit een gekozen president en een gekozen raad van 8 tot 18 leden. Hun taak werd, naar Amerikaansch model, enumeratief bepaald en was reeds bij den eersten opzet zeer ruim. Haar hoofdzaken kunnen als volgt worden samengevat:

I. Verplichte taak:
   1. Zorg voor straten, bruggen, pleinen, kaden, enz.; de provinciale wegen zijn hiervan uitgezonderd.
   2. Zorg voor straatverlichting, besproeiïng, vuilverwijdering, rioleering.
   3. Regeling van huizenbouw in verband met brandgevaar; later werd de inrichting van een brandweer verplicht gesteld [2]); toezicht op stoomtoestellen.
   4. Regeling van het marktwezen, de slachterij, den verkoop van voedsel en dranken; inrichting van een gemeentelijke veekraal, inspectie en ijk van maten en gewichten.
   5. Bestrijding van besmettelijke ziekten, regeling van begrafenissen.
   6. Vergunning tot verkoop van sterken drank in het klein.
   7. Bestrijding van hazardspel, ontucht, opiumgebruik, openbare dronkenschap, bedelarij, dierenmishandeling.
   8. *Voorziening in een gemeentelijke politie;* zorg voor de openbare orde.
   9. *Voorziening in kosteloos lager onderwijs.*
   10. Voorziening in een gemeentelijke gevangenis en een gemeentelijk postkantoor.

II. Daarbij komt dan nog facultatief:
   1. Watervoorziening.

1) Act 82 (municipal code); Kol. Studiën 1931, 544.
2) Act 1733.

2. Aanleg en exploitatie van markten, slachtplaatsen, publieke stallen, badinrichtingen, overzetveren.
3. Zorg voor armen, zieken en krankzinnigen; aanleg van begraafplaatsen.
4. Zorg voor ander dan lager onderwijs.
5. Vergunning voor het houden van honden.
6. Vergunning voor publieke voertuigen, hotels, café's, danslokalen, biljardlokalen, schouwburgen, circussen, wedrennen en hanematten [1]).

Voor dit alles en ook overigens in het belang der gemeente konden verordeningen met vrij hooge strafbepalingen worden gemaakt. Het spreekt vanzelf, dat deze taak, werd zij volledig uitgevoerd, groote sommen kosten zou; jaren lang bleef de regeling dan ook een zeer ruim buis voor een mager lichaam. Maar belemmering van groei veroorzaakte zij niet.

Boven deze gemeenten kwam de provincie; ook hier volgde men goeddeels de indeelingen uit den Spaanschen tijd [2]). Deze lichamen, aan het hoofd waarvan een college gesteld werd, bestaande uit een gekozen gouverneur en twee leden [3]), hadden in hoofdzaak een besturende taak. Hun belangrijkste functie was die van toezicht op de gemeenten, zoowel op de begrooting en de verordeningen en besluiten [4]), als op de bestuurders en ambtenaren dier gemeenschappen [5]). Bij dit toezicht stond beroep open op de centrale regeering, behalve t.a.v. de begrooting. Het financieel toezicht, dat aanvankelijk ook geheel bij de provincie was, werd sedert 1906 gedeeld met den district auditor, een landsambtenaar aan den insular auditor ondergeschikt [6]).

Voor het overige omvat de provinciale werkzaamheid in hoofdzaak:

1. Voorziening in een provinciaal gebouw, waarin ook sommige

---

1) Het laatste onder beperkingen; act 1219.
2) Act 83 (provincial government act).
3) Aanvankelijk beide benoemd, nl. de prov. thesaurier en de prov. ingenieur; deze laatste is in 1905 vervangen door den landsschoolopziener, (act 1401), die in 1906 plaats maakte voor een, als regel gekozen, derde lid (act 1545).
4) Act 82, secs. 41 (zie act 676) en 47; verscherpt bij act 1791.
5) Act 83, sec. 7.
6) Act 82, sec. 21, gewijzigd bij act 1482.

landsambtenaren kantoor houden; een gebouw voor het gerecht (court of first instance) en een gevangenis.

2. Aanleg en onderhoud van door het provinciaal bestuur, na overleg met de gemeentebesturen, aan te wijzen wegen, bruggen en overzetveren.
3. Zorg voor de bestrijding van veeziekten en plagen in het gewas.
4. Voorziening in meer uitgebreid lager en middelbaar onderwijs, ook vakonderwijs daaronder begrepen.

De gouverneur is hoofd van de politie, doch de provincie heeft geen eigen politiecorps; wel bezoldigt zij den fiscaal, den openbaren vervolger, die tevens de functie van juridisch adviseur en advocaat van de provincie en de gemeenten vervult. De belangrijke taak op belastinggebied komt nader aan de orde.

Er werd slechts één chartered city gevormd, Manila [1]). In deze eenige groote stad en hoofdplaats draagt het bestuur een bijzonder karakter. Voorloopig werd het samengesteld uit een college van drie personen, door de regeering benoemd, bijgestaan door een adviseerenden raad van elf (later dertien) eveneens benoemde leden, waarvan één het voorzitterschap bekleedde. Later is het eerstbedoeld college aangevuld met den city engineer en den voorzitter van den adviseerenden raad [2]).

De geheele bestuursinrichting werd sterk vervlochten met het centraal gezag; de commissie stelde de begrooting vast; allerlei landsorganen verrichtten tevens het noodige werk voor de stad. Wat de taak der stad betreft, deze wordt het kortst weergegeven door te zeggen, dat zij een samenvoeging is van die van gemeente en provincie, met wat uitvoeriger uitwerking van de eerste in verband met de meer ingewikkelde behoeften: zoo b.v. met opzicht tot het licentiestelsel, de regeling van hinderlijke bedrijven, van gas-, electriciteits-, telefoon- en trambedrijven, enz.

De commissie besefte reeds spoedig, dat de bovenaangegeven regelingen voor provincie en gemeente, welker toepassing in de meer ontwikkelde streken reeds veel te wenschen overliet, moeilijk gelden kon voor die gebieden, waar het Spaansch gezag niet of

1) Act 183. (Manila charter).
2) Act 936.

nauwelijks had gewerkt [1]). Zij maakte daarbij onderscheid tusschen de streken met een betrekkelijk vreedzame heidenbevolking of sommige nog zeer achterlijke stukken van het christengebied en het zuidelijk deel van den archipel, waar roerige en krijgslustige mohammedaansche datoeschappen en sultanaatjes bestonden [2]). Het sultenaat Soeloe, dat in 1899 een soort politiek contract met het militair gezag had gesloten, hield in 1904 feitelijk en in 1915 formeel op te bestaan als zelfbesturend landschap [3]).

In 1903 werd het geheele mohammedaansche gebied, West- en Zuid-Mindanao en de Soeloe archipel, vereenigd in de Moro provincie [4]). Aan het hoofd stonden een gouverneur, waartoe steeds de militaire commandant te Zamboanga is aangewezen en een ambtelijke wetgevende raad van zes personen, den gouverneur inbegrepen [5]). Vrijwel de geheele interne wetgeving, ook de vorming en regeling van lagere rechtsgemeenschappen, werd aan dit bestuur overgelaten; daarbij zat de bedoeling voor, dat het gewoonterecht der bevolking zooveel mogelijk zou worden geëerbiedigd [6]). Ten behoeve van het toezicht op en de leiding van de lagere rechtsgemeenschappen werd de provincie verdeeld in vijf administratieve districten, elk ongeveer ter omvang van een provincie in het normaal georganiseerd gebied.

De lagere rechtsgemeenschappen, die hier werden ingesteld, waren vooreerst gemeenten, waartoe centra met een belangrijke christenbevolking werden geformeerd. De organieke wetgeving daarvoor is vrijwel een copie van de municipal code [7]); de belangrijkste verschillen zijn: dat de helft van den raad van 12 leden wordt benoemd, dat het toezicht scherper is en dat het onderwijs geheel provinciale taak blijft [8]).

De meeste mohammedanen en heidenen, soms ook die binnen

1) R.T.P.C., 41 vgg.; R.P.C. 1901, I, 33 vgg.
2) R.P.C. 1902, I, 15; id, 1903, I, 76 vgg; de Moros werden vooral minder geschikt geacht voor instellingen van „popular government."
3) Otis 1899, 153 vgg.; R. P. C. 1903, I, 489 vgg.; id. 1904, I, 11 vgg.; R. P. C. 1915,287 vgg., 297 vgg.
4) Act 787.
5) Later vier, act 1283, 1673.
6) Hiervan kwam niet veel; het voorschrift werd later verzwakt. Zie R. P. C. 1904, II, 577 vgg. en act 1283; voor een officieele critiek op dezen ommekeer R. P. C. 1907, I, 393 vgg.
7) Act 35, Moro province (R. P. C. 1904, II, 613 vgg.).
8) Voor de afzonderlijke regeling van de belastingen, zie beneden.

gemeentegrenzen, werden georganiseerd in stamgebieden (tribal wards), met zooveel mogelijk homogene bevolking, onder een soort hoofdenbestuur [1]). Hun taak is tot de eenvoudigste proporties begrensd; adatelementen komen in de omschrijving, behalve misschien t.a.v. de politie, niet voor. De verordeningswetgever voor deze gemeenschappen is de ambtelijke districtsgouverneur, bijgestaan door een adviseerenden raad van hoofden. Voor de invoering van bepaalde, in de regeling genoemde plaatselijke belasting is toestemming van de meerderheid van dien raad noodig.

De organisatie eindelijk van het overig deel der eilanden werd, na veel geëxperimenteer, in een tweetal wetten samengevoegd; hun werking strekte zich uit over het bergland van Noord-Luzon, de eilanden Mindoro en Palawan (Paragua) en later Midden-Mindanao [2]). Enkele bepalingen zouden ook gelden voor de nederzettingen van niet-christenen in de gewone provincies.

Er is een groote overeenkomst met de wetgeving voor gewone provincies en gemeenten; de voornaamste verschillen zijn: dat het provinciaal bestuur geheel benoemd is en niet alleen onbegrensd toezicht heeft op de besluiten der township-besturen, maar in belangrijke mate op den stoel dier besturen kan gaan zitten. De raad van een township is wat anders samengesteld, nl. uit afgevaardigen van de afzonderlijke dorpen en gehuchten (barrio), en de taakomschrijving is, schoon in essentie gelijk, in deze wel zeer landelijke sfeer wat minder gedetailleerd [3]). Ook dit alles is nog veel te grootsch voor de in bosschen en bergen verstrooid wonende groepjes Negritos en Indonesiërs; daarom krijgen, voor zulke „settlements", de provinciale besturen, onder goedkeuring van den secretary of interior, vrije regelingsbevoegdheid [4]).

Uit verschillende bepalingen echter blijkt het streven om deze uitzonderlijke regelingen zoo spoedig mogelijk door de normale ordening te kunnen vervangen. De amerikaniseeringsdrift der com-

1) Act 39, Moro province (R. P. C. 1904, II, 633 vgg.).
2) Act 1396 (Special provincial government act) en 1397 (Township government act): Midden-Mindanao (Agusan) werd nog schielijk in 1907 van een tweetal gewone provincies afgescheiden om het onder het uitsluitend gezag van de commissie te houden; zie act 1693.
3) In act 1769 zien wij echter plotseling voor de townships een vergunning tot het verzamelen van eetbare vogelnestjes opduiken. Voor de vrij belangrijke belastingverschillen, zie beneden.
4) Act 1397, secs. 61-64.

missie legde in haar wetgeving de tendens, die zij later aan de assimilatiewoede der Filipinos zou verwijten [1]).

Op dit alles had het centraal gezag zich velerlei toezicht en leiding voorbehouden, naast zeggingschap nopens benoeming, schorsing en ontslag van gemeentelijke en provinciale organen [2]). Ook op de uitoefening van de omvangrijke taak der gemeenschapsbesturen oefende de regeering sterken invloed; hoezeer men streefde naar de ontwikkeling van locaal medezeggingschap, voor zoover men het niet van den aanvang voorzien had, leerde de ervaring, dat de overheidstaak te moeilijk en de beschikbare middelen te beperkt waren, dan dat men de leiding inzake politie, onderwijs, volksgezondheid, welvaartsbevordering, financiën en zooveel meer geheel kon in handen geven aan het betrekkelijk dilettantisme en provincialisme van die besturen. De tendens, die gevolgd werd, is later kernachtig aldus geteekend: „The general policy ... in dealing with provinces and municipalities may be defined as centralization of policy and decentralization of execution" [3]). Dat die politiek met zich bracht een voortdurend contact van het centrum met de periferie, spreekt vanzelf.

De groote eenheid, naast vlotte werkverdeeling, die het commissie-bewind kenmerkte, had ten gevolge, dat de organisatie van de centrale departementen meer op de bijzondere voorliefde en bekwaamheden van de oorspronkelijke commissieleden, dan op eenig duidelijk stelsel berustte [4]). Daardoor raakte vooral in den aanvang de uitoefening van het toezicht op de lagere rechtsgemeenschappen vrij verbrokkeld. In 1905 kwam hier eenige vereenvoudiging in; Manila en de Moro provincie bleven in hoofdzaak direct onder het gezag der commissie zelf; de gewone provincies en gemeenten kwamen onder toezicht van den executive secretary, een soort algemeenen secretaris tevens adviseur voor de decentralisatie, rechtstreeks aan den gouverneur-generaal toegevoegd; de bijzondere provincies, townships en settlements bleven onder het bestuur van den secretary of interior, de man, die gedurende zijn lange loopbaan als zoodanig (1901-1913) den bijnaam kreeg van

1) Worcester, II, 790.
2) Het laatste ook t.a.v. gekozen organen bij welbewezen misdragingen.
3) R. G. G. 1922, 11.
4) Elliott, II, 101.

„non-Christian tribes Worcester" [1]). Het comptabel toezicht werd ten slotte geheel geconcentreerd bij het bureau of audits, eveneens rechtstreeks onder den gouverneur generaal; dit gold zoowel het land als alle lagere rechtsgemeenschappen [2]).

Zooals in het vorige artikel is beschreven [3]), vond de commissie bij de aanvaarding van haar taak vele binnenlandsche lasten en heffingen afgeschaft of sterk verminderd; daaronder als voornaamste de cedula en de verplichte diensten. Het inningsgebied was beperkt tot de kust en de omgeving van Manila. Zoolang echter het bewind weinig meer deed dan de zaken gaande houden, hetgeen bovendien grootendeels geschiedde door nagenoeg kosteloos ter beschikking gestelde militairen, was de stand van de kas niet ongunstig. Het optimisme, dat de commissie in haar eerste rapporten verraadt, zou echter spoedig voorbarig blijken [4]).

Want al behoefde zij niet te voorzien in de kosten van de defensie en al verdwenen ook, als gevolg van de onmiddellijk doorgevoerde scheiding van kerk en staat, de kosten voor den eeredienst van de begrooting [5]), de voornemens van het Amerikaansch bewind zouden geld kosten. In tegenstelling met vroeger zou het bestuur, ook in zijn laagste geledingen, worden betaald; al beperkte de commissie dezen last, door aan de gemeentelijke bezoldigingen grenzen te stellen en de provinciale zelf te regelen [6]), hij beteekende een uitgaaf van millioenen, die nu regelmatig uit de openbare kas te voorschijn zou moeten komen, terwijl vroeger het vinden van

1) Act 1407, secs. 3, 22, 29 en 34; R.P.C. 1905, I, 61 vg.
2) Act 1792; de auditor vervult ongeveer de rol van onze rekenkamer.
3) Kol. Studiën 1931, 562 vgg.
4) R. T. P. C., 36; R. P. C. 1901, I, 111.
5) Instr. van McKinley, Malcolm, 607; zie Kol. Studiën 1931, 553.
6) Municipal code, s. 22 gaf maxima, naar de grootte der gemeenten, voor de belangrijkste gemeentelijke ambten; t.a.v. den gem. thesaurier en zijn personeel kwamen weldra ingrijpender voorschriften en toezicht van de provincie, acts 999, 1428, 1791; act 1691 limiteerde tenslotte het aan salaris door een gemeente te besteden bedrag tot 50 á 75% van de begrooting. Provincial government act, s. 3, 7—10 en act 133. Voor Manila berustte de regeling geheel bij de regeering; Manila charter, s. 4, 12; act 185. In de bijzondere provincies en townships zijn de beperkingen strenger; Spec. prov. gov. act s. 3, 4, 14; Township gov. act 23, 29, a. Act 787 (Moro prov.) s. 11 regelt de belangrijkste bezoldigingen; het bestuur is daar overigens vrijer. Alleen de hoofden der „tribal wards" in de Moro prov. kunnen onbezoldigd zijn, zoolang daarbinnen geen belasting geheven wordt; act 39 (Moro prov.), s. 16; R. P. C. 1904, II, 638.

de noodige vergoedingen aan de afpersingskunsten van de gemeentelijke gobernadorcillos was overgelaten. In 1904/05 waren de provinciale salarissen tot meer dan 1.5 millioen pesos gestegen; later daalden zij wat, doch in 1906/07 beliepen de bezoldigingen voor de provincies (1.4 millioen), de gemeentebesturen (1.6 millioen) en de gemeentepolitie (1 millioen) tezamen 4 millioen pesos [1]); in den Spaanschen tijd was nooit meer dan 1 millioen 's jaars aan dat alles besteed.

Ook overigens moest het Amerikaansche streven intensiveering, d.i. meer kosten met zich brengen. Daar kwam bij, dat de commissie al spoedig een groot getal Amerikaansche ambtenaren noodig achtte, die al evenmin goedkoop waren en niet, als de Spanjaarden, mochten „bijverdienen" [2]). En eindelijk moest het eigenlijke werk, de geestelijke en economische opbouw, nog geheel beginnen. In 1894/95 beschikte men voor de overheidstaak centraal over 13.5 millioen en locaal over zeker niet meer dan 1.5 millioen plus een aantal misbruikte heerendiensten; in 1906/07 behoefden het land rond 22.5, de lagere rechtsgemeenschappen rond 12.5 millioen pesos.

Omtrent de verdeeling van het belastinggebied had de commissie zeer eenvoudige beginselen. Naar Amerikaansch voorbeeld onderscheidde zij de belastingen administratief in twee groepen: *customs* en *internal revenue*. De customs omvatten alle heffingen, die als regel aan landsgrens worden gedaan; in de eerste plaats dus in- en uitvoerrechten, maar ook haven-, tonne- en kadegelden, immigratiegelden, scheepslicenties, loodsgelden, enz. Tot de internal revenue behoorden de binnenslands geheven belastingen en retributies; ook de accijnzen, al worden die ten deele van inkomende goederen gevorderd. Intusschen heeten in de Philippijnen alleen die heffingen internal revenue, die *van landswege geheven* werden. De andere heeten, als zij een verzamelnaam hebben, provincial, municipal, local revenue e.d. Zij worden door de lagere rechtsgemeenschappen geheven, zij het vaak overeenkomstig een uitvoerige landsregeling.

1) R.P.C. 1905 IV, 360; id. 1907, I, 587, 591; alles buiten Manila.
2) Van 1894/95 tot 1906/07 stegen de kosten van de rechtspraak van 460.000 tot 860.000 pesos; van de landsgendarmerie van 840.000 tot 4.200.000 pesos; R.S.P.C., I, 79 vg.; R.P.C. 1907, I, 287, 311.

In den gedachtengang der commissie nu zouden de customs voor het land, de internal revenue voor de lagere rechtsgemeenschappen zijn; deze laatste verdeeld naar de plaats van heffing met speciale regeling voor de toebedeeling aan hoogere en lagere rechtsgemeenschappen [1]). In de gegeven omstandigheden was dit aannemelijk; wat er van de binnenlandsche heffingen over was: de cedula van 0.20 pesos, de industria, de urbana, de zegelrechten, zoomede alle gemeentelijke heffingen, dat alles hield vrij nauw verband met plaatselijk inkomen, plaatselijke draagkracht en plaatselijke overheidszorg; alleen de boschretributies uit de landsbosschen en enkele onderdeelen van de industria vertoonden dat karakter niet zoo sprekend [2]). Maar wat binnenkwam was zeer weinig; in 1900/01 tegenover meer dan 9 millioen dollar customs niet meer dan 1.5 millioen dollar, inbegrepen de plaatselijke heffingen van Manila [3]). Bovendien had de commissie bewerkt, dat de bevoegdheid om een hoofdelijken omslag te heffen in gemeenten, georganiseerd onder General order 40/1900, werd ingetrokken [4]).

Nog aarzelend over de wenschelijkheid van handhaving van het hoofdgeld, zag zij de uitredding in een belasting op onroerend goed; een belasting, die tot dusver ontbrak, wanneer men van de huurbelasting (urbana) afziet. Allerlei kleine en kwellende heffingen zouden voorts uit de locale wetgeving moeten verdwijnen; ook allerlei doelbelastingen voor straatverlichting, wegenonderhoud, vuilverwijdering, enz. Vergunningsrechten e.d. moesten beperkt worden tot die bedrijven of handelingen, die bijzondere politievoerziening noodig maakten [5]).

Een rondreis door den geheelen archipel, tusschen Februari en Augustus 1901, waarbij de commissie waar mogelijk provinciale besturen instelde, bracht haar in aanraking vooral met de menschen, die later de gemeenten en provincies zouden moeten leiden;

1) R.P.C. 1901, I, 26; in dien tijd waren de hoofdbronnen van inkomsten voor de federale regeering in de Vereenigde Staten de invoerrechten en accijnzen; al het overige kwam aan de staten en onderdeelen daarvan; BRYCE, I, 519.

2) Voor een uitvoerige beschrijving van deze belastingen zie R.P.C. 1905, IV, 174 vgg.

3) R.P.C. 1901, II, 502.

4) R.T.P.C., 39; Kol. Studiën 1931, 564.

5) R.T.P.C., 39 vg., 103; R.P.C. 1901, I, 26; de cedula zag de commissie aanvankelijk nog slechts als een tijdelijke heffing van niet-grondbezitters; R.P.C. 1901, II, 165, 189, 195.

gedurende die Odyssee vervormde zich het inzicht [1]). Duidelijk bleek de volkomen ontoereikendheid der beschikbare middelen, de tegenstand tegen de land tax, de voorkeur voor een — zij het laag — hoofdgeld, de noodzaak van handhaving van wat er nog aan internal revenue over was. Wie tusschen de regels leest voorvoelt bovendien, hoezeer de technische moeilijkheden van de invoering van een grondbelasting door de commissie zullen worden onderschat.

Het stelsel werd dan in eersten aanleg als volgt. Vooreerst had de commissie het invoerrecht herzien [2]), een arbeid, waarmede tijdens het militair bewind reeds een aanvang was gemaakt. Deze herziening beteekende een verschuiving t.a.v. een aantal goederen; levensmiddelen en ijzer- en staalproducten werden niet of lichter, allerlei meer secundaire levensbehoeften en luxe-artikelen zwaarder belast. Men hield echter tevens de belangen van den Amerikaanschen uitvoerhandel goed in het oog, vooral met opzicht tot conserven, dranken, landbouwwerktuigen, petroleum (die vrij licht belast werd) en textielgoederen (waarvoor men het tarief zoo inrichtte, dat de Amerikaansche maten en soorten er het best afkwamen) [3]). Hoewel vrij hoog, was het toch een tarief „for revenue only"; over het algemeen was er geen behoefte aan protectie in een land, dat goeddeels geheel andersoortige goederen invoerde, dan het voortbracht. Alleen het recht op tabak kon als zoodanig gelden, maar zelfs zonder invoerrecht zou men waarschijnlijk geen uilen naar Athene hebben gedragen; dat op rijst, waaraan steeds een tekort bestond in de eilanden, was te laag om veel beschermende werking uit te oefenen. Voor het grootste deel schreef deze regeling nog heffingen naar de hoeveelheid voor; voor verschillende producten werd daarbij echter tevens een minimumheffing naar de waarde opgelegd. De gemiddelde heffing was lager iets dan in den Spaanschen tijd; ongeveer 20% [4]).

De uitvoerrechten bleven gehandhaafd voor hennep, suiker, tabak, klappers en copra, indigo en rijst; voorts ook een algemeen

1) R.P.C. 1901, II, 7-280.
2) Act 230.
3) R.T.P.C., 95; R.P.C. 1901, I, 121 vg.; id. 1902, II, 712 vgg.; REYES, 65 vgg., WILLIS, 274 vgg.
4) Zie tabellen aan het slot van dit artikel.

uitvoerrecht van 1.5 peso per ton export, onder den naam „wharfage", kadegeld. De heffing was gemiddeld iets hooger dan 5%. Met alle bijkomende betalingen werd de opbrengst van deze customs geheel bestemd voor het land.

De industria en zegelbelastingen werden, met behoud van de centrale regeling, gemaakt tot provinciaal-gemeentelijke heffingen, te verdeelen tusschen de provincies en de gemeenten, waar zij binnenkwamen [1]). Hetzelfde geschiedde met opzicht tot de cedula van 1 peso, die voor mannelijke ingezetenen van 18 tot 55 jaar werd ingevoerd [2]). De boschretributies bleven landsheffingen, doch hun netto-opbrengst werd verdeeld tusschen de provincies en gemeenten, waar de boschen lagen [3]). De urbana eindelijk kwam bij invoering van de land tax te vervallen; tot dien tijd deelde zij het lot van de industria [4]).

De land tax werd geregeld als een gemeentelijke en provinciale heffing van de werkelijke waarde van onroerend goed, dat van publiekrechtelijke lichamen, religieuze instellingen en instellingen van algemeen nut uitgezonderd [5]). In de regeling verwerkte de commisssie in de eerste plaats het beginsel, dat een deel van de verantwoordelijkheid voor dezen last op de provinciale en gemeentebesturen behoorde te drukken. De gemeente mocht ½%, doch moest minstens ¼% heffen; voor de provincie waren die percentages ⅜ en ⅛. Ten hoogste kon de heffing derhalve ⅞% bedragen. Voor Manila, dat een benoemd en geheel van de regeering afhankelijk bestuur kreeg, werd het percentage echter bij de wet gesteld op 1 voor 1901, 1½ voor 1902 en 2 voor 1903 en volgende jaren [6]). Deze veel hoogere heffingen in de groote stad zijn het gevolg van het verband, dat men legde tusschen deze belasting en de mate van overheidszorg, die daar aan onroerend bezit ten goede kwam; misschien is ook van invloed geweest de gedachte, dat in zulk een commercieel vrij ontwikkeld centrum een grondbelasting

1) Voor de special provinces, townships en de Moro prov. zie beneden; Manila kreeg het provinciaal en het gemeentelijk aandeel beide; R.P.C. 1902, II, 803.
2) Act 133.
3) Act 527.
4) Manila charter, S. 47; act. 223.
5) Municipal code, s. 43a en b, 49-64; Manila charter s. 47-58.
6) De verhooging tot 2% werd echter steeds uitgesteld; act. 1621.

veel meer bewust zou worden geamortiseerd, dan op het nog slechts ten deele van de geldhuishouding doortrokken platteland.

Verder verwerkte de commissie in deze belasting nog een andere gedachte. Zij zag, naast bestuur en politie, als gewichtigste taak voor de gemeenten het lager onderwijs, voor de provincie aanleg en onderhoud van verkeerswegen [1]). Daarbij werd nu overwogen, dat in deze nieuwe en verre van rijke rechtsgemeenschappen de zorg voor die twee zaken wel eens ernstig in het gedrang kon raken, vooral de zorg om hetgeen in het leven zou zijn geroepen regelmatig te onderhouden. Daarom werd bepaald, dat in de gemeenten de verplichte ¼% uitsluitend ten goede zou komen aan het lager onderwijs en daartoe als een apart onderwijsfonds zou zijn te beheeren; in de provincies moest evenzoo de dwingend voorgeschreven ⅛ % worden gestort in een wegen- en bruggenfonds. Alleen met dezen waarborg achtte men de verregaande overdracht van zoo uiterst gewichtige belangen verantwoord [2]).

Het verband tusschen land tax, industria en cedula werd aanvankelijk zoo gelegd, dat iemand, die aan een of beide eerstgenoemde belastingen minstens 1 peso betaalde, van de cedula vrij zou zijn. Later werd deze niet zeer logische vrijstelling ingetrokken en vervangen door vrijstelling van land tax voor hen, wier onroerend bezit geen hoogere waarde zou hebben dan 50 pesos [3]).

Het aantal mogelijkheden om bij gemeentelijke verordening heffingen te doen, werd eenigszins beperkt. In hoofdzaak omvatten zij, behalve retributies voor het gebruik van gemeentelijke inrichtingen [4]), vergunningen voor het visschen in openbare wateren binnen de gemeente; registratierecht voor het bezit en de overdracht van groot vee [5]); licenties voor publieke voertuigen, honden, hanematten, café's, hotels, biljardgelegenheden, theaters, circussen, wedrennen; boeten bij overtreding van gemeentelijke verordeningen. In Manila kwam daar nog een reeks licenties bij voor die

1) R.P.C. 1901, I, 26; II, 51.
2) Municipal code, s. 43 b; Prov. govt. act., s. 13 i. De naleving liet aanvankelijk nogal te wenschen over; R.P.C. 1903, I, 84.
3) R.P.C. 1904, I, 214 vg.; act 680.
4) Waarbij winst maken, althans later, uitdrukkelijk geoorloofd schijnt te zijn; act 1791 verandert den term „rents" in „rents and profits".
5) Later door het land geregeld en gesteld op 1 peso per registratie; act 637, 1147.

soorten beroepen, welke in groote steden nogal dikwijls politietoezicht vereischen: pandhuishouders, handelaars in tweedehands-goederen en afval, straatverkoopers; voorts makelaars, geldwisselaars, veilinghouders; eindelijk vervaardigers van alcoholische dranken [1]).

Nog werd een door het land geregelde locale belasting ingevoerd, die echter meer een verbod, dan een heffing bedoelde: een belasting op vrachtkarren met te smalle banden en op een soort zeer destructieve sleden, die in de Philippijnen werden gebruikt. Verbeterde wegen zouden door het provinciaal bestuur geheel voor deze wegvernielers gesloten kunnen worden. De opbrengst werd door de gemeenten en provincies gelijkelijk gedeeld [2]).

Eigen heffingen voor de provincie werden vooralsnog niet mogelijk gemaakt.

Deze fiscale samenstelling bleek echter al spoedig in meer dan een opzicht onvoldoende. De eerste slag kwam uit het moederland door de wet van 8 Maart 1902, die het Philippijnsch tarief tot een congreswet maakte. Daarbij werd een reductie bij invoer van Philippijnsche goederen in de Vereenigde Staten toegestaan van 25% van het daar geldend invoerrecht; een reductie, die voor de belangrijke uitvoerproducten niets beteekende, daar deze of reeds vrij ingevoerd werden (hennep en copra), of aan zoo hooge rechten onderworpen waren (suiker en tabak), dat ook een vermindering van die rechten tot 75% prohibitief bleef [3]).

Tegenover deze schijnconcessie stond echter de bepaling, dat het Philippijnsche uitvoerrecht op goederen, in de Vereenigde Staten tot binnenlandsch verbruik ingevoerd, zou worden gerestitueerd aan de belanghebbenden. Dit kostte, bij de daarna snel stijgende hennepuitvoeren naar de Vereenigde Staten [4]), de Philippijnsche schatkist vrij groote bedragen. Wel was er compensatie in de verdere bepaling, dat de Vereenigde Staten de op Philippijnsche goederen geheven invoerrechten aan Manila zouden afstaan, maar die compensatie overschreed eerst eenige jaren later het verlies, dat overigens desondanks steeds onaangenaam werd gevoeld, wijl het

1) Municipal code, s. 43; Manila charter s. 17.
2) Act 774.
3) R. P. C. 1904, I, 26.
4) Voor copra bleef zulk een stijging voorshands uit; R.P.C. 1907, III, 92.

in wezen goeddeels een geschenk was aan Amerikaansche hennepimporteurs [1]).

De inkomsten uit „customs" daalden in deze jaren toch reeds door het wat lagere tarief en de vermindering van de legermacht in de Philippijnen, terwijl de algemeene verarming een snel herstel niet waarschijnlijk maakte. De dalende zilverprijzen brachten, voor de invoering van den gold-exchange standaard mede niet geringe schade. Maar vooral de land tax werd een teleurstelling.

Over het algemeen ging het met de binnenlandsche belastingheffing niet florissant [2]). Maar een belasting op onroerend goed in te voeren tegen algemeen verzet, in een land vrijwel zonder grondkaarteering of registratie, met een ongeoefend en weinig deskundig stel ambtenaren, dat was inderdaad wat veel ineens gevergd. In Manila gelukte het nog, zij het na veel moeite; in de special provinces en de Moro provincie konden overeenkomstige belastingen, die overigens weinig opbrachten, wegens den adatrechtelijken samenhang der bevolking nog redelijk worden verdeeld; maar in de gewone provincies was de differentiatie te groot en heerschten te veel belangentegenstellingen om zoo gemakkelijk uit de moeilijkheden te geraken.

Bij het ontbreken van behoorlijke maatstaven van waardeering, waarin de provinciale besturen niet op zoo korten termijn konden voorzien; bij afwezigheid van haast iedere opgave van ligging en grootte der verschillende perceelen; bij den haast algemeenen tegenstand van de grondbezitters, vooral van de grootere en invloedrijke, die vaak een belangrijk deel van hun gronden nog niet in cultuur hadden gebracht en daarover zeker geen belasting wilden betalen; bij de partijschappen, uit de opstandsjaren overgebleven en nog van invloed op de gemeentebesturen, wier arbeid basis van den aanslag moest zijn; bij dat alles kan het geen verwondering wekken, dat de eerste aanslag, reeds te laat tot stand gekomen, een storm van protest uitlokte. Al spoedig stond wel vast, dat de opbrengsten matig zouden blijven; van een florissant provincie- en gemeentewezen kwam zoo, zonder centrale hulp, niets.

---

1) R. P. C. 1903, III, 296 vg.; R. P. C. 1907, III, 33; zie tabellen.
2) Ook door het soms zeer twijfelachtig gehalte van de eerste Amerikaansche ambtenaren; R. P. C. 1903, I, 64 vgg.

Intusschen was, daar de bevoegdheid tot leenen vooralsnog praktisch geheel ontbrak, een zeer conservatieve financieele politiek geboden. Het was „indispensable that there should be always available a reasonable surplus to meet emergencies"; "that appropriations should be kept clearly within visible and certain revenue"[1]). Een tijd lang ging het nog, vooral met behulp van de 3 millioen dollar van het congressional relief fund; maar men had kostbare en noodzakelijke havenwerken ondernomen; men was door de wet[2]) verplicht tot een dure volkstelling; men had zich in eenige ondoordachte avonturen gestort, als de stichting van een Philippijnsch Simla te Baguio en de overdreven opgezette deelneming aan de tentoonstelling te St. Louis in 1904[3]). Weldra dreigde een deficit; het beschikbaar bedrag gewone middelen, op het eind van het begrootingsjaar 1901/02 nog 8 millioen pesos, daalde in het volgende jaar tot 4.35 millioen en veranderde in 1903/04 in een tekort van 0.55 millioen[4]).

Er werd in die jaren drastisch bezuinigd, vooral in de provincies en gemeenten. Het aantal gemeenten werd, door samenvoegingen waarvan men later veel spijt zou hebben, ingekrompen van 1035 tot 597; provinciale betrekkingen werden opgeheven en samengevoegd; de publieke werken der provincies onder de technische leiding van enkele landsingenieurs — instede van vele provinciale — gesteld: men kwam er niet. Een drastisch scherpe heffing van de invoerrechten bewerkte slechts, dat de klachten algemeen werden en herziening van het tarief noodgedwongen moest worden ondernomen[5]). Daar men bovendien verwachtte, dat vroeg of laat vrijdom van invoerrecht over en weer tusschen de Philippijnen en de Vereenigde Staten zou worden verleend, moest de commissie andere inkomsten zoeken. Zij vond die in een herziening van de oude industria en aanverwante belastingen en in een accijns op bereide tabak, alcoholica en lucifers. Deze heffingen, vastgesteld in de Internal revenue law van 1904[6]), die hier beneden uitvoeriger

1) R. P. C. 1903, III, 293.
2) P. B. sec. 6.
3) R. P. C. 1902, I, 31 vg., 38; II, 901; id. 1903, I, 60 vgg.
4) D.w.z. het bedrag, waar nog geen bestemming aan was gegeven (unappropriated), R. P. C. 1904, III, 391.
5) Willis, 276 vgg.
6) Act 1189; R. P. C. 1904, III, 384 vgg.; id. 1905, I, 62 vgg.; IV, 28 vgg., 34.

worden behandeld, brachten vrij spoedig meer dan 5 millioen extra binnen; de intusschen in 1905 verkregen beperkte leeningsbevoegdheid voor public inprovements gaf nog meer verlichting. De herziening van het tarief in 1905 was voornamelijk technisch, doch bracht eer verlaging dan verhooging; overigens bleven de invoerrechten tot 1906 langzaam dalen.

Weldra echter werd het uitzicht weer duisterder door het falen van de land tax, die in 1906 buiten Manila moest worden geschorst. Was reeds in menig opzicht de geldelijke toestand der lagere rechtsgemeenschappen onbevredigend gebleken, tot dusver kwam men met een vrij onsamenhangend stelsel van subsidies nog wel uit. De special provinces kregen bijna de geheele kosten der provinciale bestuursvoering vergoed; elders sprong men naar behoefte bij door voorschotten of subsidies, ten deele uit het relief fund. Doch nu moest de millioenenderving van de land tax worden goedgemaakt door een bijdrage van meer dan 2.5 millioen[1]). Toen in 1907 de schorsing voortduurde en de commissie, mede om aan den tegenstand tegen die belasting een eind te maken, nog maar de halve compensatie uitkeerde, raakte zelfs het lager onderwijs een oogenblik in gevaar[2]).

Op het eind van haar alleenheerschappij kon de commissie op veel goed werk terug zien. Rust en orde waren hersteld; bestuur, rechtspraak en politie voldeden aan naar omstandigheden zeer redelijke eischen. Het onderwijs was sterk uitgebreid, doch de voortzetting van het program leek in gevaar. Een gezondheidsdienst was in ontwikkeling. In Manila en enkele andere groote plaatsen was ook op het stuk van waterstaat en openbare werken veel tot stand gebracht. Maar in het binnenland moest dat werk nog beginnen en ging het grootste deel der provinciale en gemeentelijke inkomsten nog op aan salarissen en administratie; waren de wegen verwaarloosd, de bruggen bouwvallig.[3])

Voor een deel mocht dat misschien worden toegeschreven aan zucht van de besturen dier gemeenschappen om persoonlijk voordeel te zoeken en was de drastische maatregel, waarbij de aan salarissen uit te geven bedragen voor de gemeenten werden beperkt,

1) R. P. C. 1906, III, 250 vg.
2) R. P. C. 1907, III, 160 vg.
3) R. P. C. 1907, I, 236 vgg., 241 vgg.

wel verantwoord; doch voor een ander deel was de oorzaak te zoeken in geldgebrek, vooral ook in kapitaalgebrek, dat een goede exploitatie van hulpbronnen als markten en waterleidingen in den weg stond.

De laatste maatregelen der commissie als alleenwetgever zijn op verbetering van die gebreken gericht geweest. Inkomsten heeft zij gezocht door, op de beneden te beschrijven wijze, de inning van de land tax voor 1908 en volgende jaren af te dwingen; een verdubbeling van de cedula „vrijwillig" te verkrijgen. Kapitaal meende zij, zooals boven werd aangeteekend, te moeten verschaffen in rentedragende voorschotten, geput uit fondsen, eigenlijk niet voor dat doel bestemd. In beide maatregelen school een kiem van ontwikkeling ten goede en ten kwade. Wat die ontwikkeling is geweest, zullen wij in een slotartikel zien.

Hieronder volgt nu nog een nadere beschrijving van het belastingstelsel, zooals dat in 1907 was gegroeid. Hoewel gouverneur-generaal Smith te ver ging, toen hij wilde bewijzen, dat niet meer geheven werd dan in den Spaanschen tijd[1]), zwaar was de druk niet en aan veel onrechtmatige heffingen, ook aan de verplichte diensten, was een eind gekomen. Over de beneden- en middenlaag lag het stelsel vrij evenredig uitgebreid; alleen van progressie naar de hooge inkomens was nog nagenoeg geen sprake. Het stelsel was echter nog in ontwikkeling; een oordeel naar den maatstaf van heden kan eerst over het uitgegroeide belastingwezen van 1927 worden uitgesproken.

A. Customs.

Na hetgeen hierboven omtrent de in- en uitvoertarieven is gezegd, kan te dien aanzien met enkele nadere opmerkingen worden volstaan. De inkomsten der customs in de Moro provincie werden aan die provincie toebedeeld.

Invoerrechten. Het in 1906 herzien tarief van 1905[2]) hield wel eenige voorschriften in, die gewrongen waren in de richting van bevoordeeling van den invoer uit de Vereenigde Staten, doch overigens was het als fiscaal tarief, schoon hoog, vrij aannemelijk.

1) R. P. C. 1907, I, 233 vg.
2) Acts of congress van 3 Maart 1905 en 26 Febr. 1906; R. P. C. 1905, I, 4 vg.; III, 23; REYES, 73 vgg.

Vooral ten aanzien van katoenen stoffen had men getracht, door onderscheidingen aan te passen aan de verschillen in fabrikatiemethoden in Amerika en Europa, aan de Amerikaansche goederen voorrechten te verschaffen, hetgeen wellicht tot iets hoogere katoenprijzen leidde, dan anders noodig was geweest [1]). Protectie van Philippijnsche producten zat in de regeling niet anders, dan elk tarief nu eenmaal meebrengt. Zelfs had men in 1905 het recht op bereide tabak gehalveerd; de import bleef echter zonder beteekenis. Alleen ten aanzien van rijst werd het tarief van 1 peso tot 1.50 per quintaal verhoogd, met de mogelijkheid, ter beslissing van de commissie, van een verdere verhooging in 1907 tot 2 pesos. De commissie stelde echter die verhooging uit [2]).

De overige veranderingen in het tarief betroffen in hoofdzaak technische verbeteringen; het aantal heffingen naar de waarde nam toe. Ten slotte was nog van belang de verhooging van het recht op opium van 6 tot 8 pesos, waarbij tevens werd bepaald, dat de invoer en verkoop, anders dan voor geneeskundige doeleinden, met 1 Maart 1908 zou zijn verboden; dat die verkoop aan inheemschen direct verboden werd, en dat de commissie werd gemachtigd nadere beperkingen vast te stellen.

Goederen van het land en van de Vereenigde Staten waren vrijgesteld; later ook spoorwegmateriaal (act 1566).

Uitvoerrechten. De uitvoerrechten bleven op den ouden voet gehandhaafd: alleen dat op klappers (niet op copra) werd in 1906 afgeschaft.

Wharfage. Onder dezen naam werd een uit den Spaanschen tijd bewaard verkapt uitvoerrecht gehandhaafd. Het was een heffing van 1.50 pesos per ton geëxporteerd goed, die als tegemoetkoming in de kosten der havens werd gemotiveerd, zonder nochtans speciaal voor havenwerken te worden bestemd.

Tonnegelden. Deze werden, naar optie, van den inhoud of de geloste lading der binnenkomende schepen geheven; de commissie was bevoegd in het tarief veranderingen aan te brengen, hetgeen

1) Of in de halveering van het recht op gasoline een werking van Amerikaansche invloeden, dan wel een bevordering van het automobielgebruik moet worden gezien, is niet duidelijk; aan een accijns was men nog lang niet toe.
2) Act 1574; R. P. C. 1907, III, 84.

zij later deed in den zin van afschaffing[1]). Een inkomen van ongeveer 140.000 pesos per jaar werd hiermede ten behoeve van den handel prijsgegeven.

Heffingen van de scheepvaart. Ook de verschillende betalingen voor scheepslicenties, scheepsmetingen, e.d., over den druk waarvan op het interinsulair verkeer was geklaagd, werden belangrijk verminderd en voor kleinere prauwen ten deele afgeschaft.[2]). Ook dit beteekende een verlies van 120.000 pesos per jaar.

Immigratiegelden. De immigratiewetten der Vereenigde Staten golden ook in de Philippijnen, waar zij door den dienst der customs werden toegepast. Het recht op binnenkomende vreemdelingen werd geleidelijk verhoogd; krachtens de op het eind van deze periode geldende wet van 20 Februari 1907 bedroeg het 8 pesos per persoon; de geïnde gelden vloeien in de Philippijnsche kas; het in 1906/07 verkregen bedrag van 20.000 pesos zou in 1907/08 bijna verdubbelen.

Van de overige heffingen is het overbodig een opsomming te geven; zij zijn van zeer weinig beteekenis.

B. Internal revenue.

Aangezien „internal revenue" slechts een administratief begrip is, vallen daaronder belastingen en retributies van zeer verschillenden aard en bestemming. Wel zou het geheel van de internal revenue de belastingverdeeling, voor zoover die niet met de in- en uitvoerrechten samenhangt, bepalen, wanneer niet de provincies en gemeenten eveneens heffingen oplegden, waaronder zeer belangrijke. Bedoeld geheel is derhalve eerst te overzien, wanneer ook die locale belastingen in aanmerking worden genomen.

Na de afschaffing van de Spaansche opiumpacht, de staatsloterij en de belasting op aanmunting van geld[3]); de vervanging van de urbana door de land tax[4]) en de omzetting van de industria, de cedula en de zegelbelasting in provinciaal-gemeentelijke heffingen[5]),

1) Act 1535; R. P. C. 1906, III, 55; id. 1907, III, 82.
2) Acts 1354, 1387; R. P. C. 1906, III, 58 vg.; Willis, 296 vgg.
3) Kol. Studiën 1931, 561 vgg.; R. P. C. 1905, IV, 158, 174 vgg.
4) Manila charter, s. 47; act 223.
5) Act 133; Manila charter, s. 62; acts 5 en 6, Moro prov., R. P. C. 1903 I, 481 vgg.

had het land geen internal revenue van beteekenis overgehouden. Ook de retributies van hout en boschproducten, ofschoon als landsheffing gehandhaafd, werden tot hun netto-bedragen aan de provincies en gemeenten uitgekeerd[1]).

Wij hebben gezien, dat de verslechtering van de financiën de regeering tot het zoeken van andere inkomsten dan enkel customs bracht. De nieuwe regeling werd samengevat in de Internal revenue law van 1904[2]).

Voor de invoering van een inkomsten- en een successiebelasting achtte men den tijd nog niet gekomen; voor de eerste ontbrak voldoend personeel en voldoende maatschappelijke ontwikkeling; de tweede zou slechts weinig opleveren. Ook een vennootschapsbelasting achtte de commissie, die alles in het werk wilde stellen om kapitaal van buiten aan te trekken, voorloopig ongewenscht[3]). Men zocht het in een stelsel van belastingen op personen, zaken, handelingen, bedrijven en documenten, die gemakkelijk vielen waar te nemen, te treffen en te controleeren. Men zag daarbij naar de Vereenigde Staten en naar recente proeven in naar Porto Rico[4]).

De regeling had de pretentie van, beter dan de ingewikkelde industria, het bezit van roerend goed te treffen en zoo een goede aanvulling te vormen op de land tax. Inderdaad gaf het gedeelte van deze belastingen, dat als vervanging van de industria valt aan te merken, een billijker verdeeling van lasten; kleinbedrijfjes werden vrijgesteld, heffingen in de richting van kapitaalbezit verplaatst[5]). Afgezien echter van het feit, dat in de totale opbrengst van dit deel der belastingen weinig verandering kwam, valt aan te nemen, dat hetgeen verschillende beroepen en bedrijven moesten opbrengen op de consumenten werd afgewenteld, al was het dan voornamelijk op consumenten uit de midden- en bovenlaag der maatschappij. Het voornaamste stuk der regeling, dat ook den grootsten tegenstand ontketende[6]), had niets met zulk een algemeene lastenverdeeling te maken; het was een samenstel van accijnzen op alcoholica, tabak en lucifers.

1) Act 527.
2) Act 1189.
3) R. P. C. 1904, III, 384 vg.
4) R. P. C. 1903, III, 313; id. 1904, III, 386 vg., 390; id. 1905, IV, 167, 177, 182, enz.
5) R. P. C. 1905, IV, 158; Elliott, II, 150 vg.
6) R. P. C. 1904, III, 384 vgg., 665 vg., 674 vg.; Willis, 424 vgg.

Hieronder volge een korte beschrijving van de verschillende onderdeelen der internal revenue.

Cedula. Dit hoofdgeld, dat nu weer een landsbelasting werd, moest worden opgebracht door alle mannen van 18 tot 60 jaar, in de Philippijnen gevestigd, uitgezonderd de non-Christians, die er niet uitdrukkelijk aan onderworpen waren[1]); personen in dienst van leger of vloot, diplomatieke of consulaire ambtenaren, paupers, zwakzinnigen en gevangenen. Het bedraagt 1 peso mits voor ultimo April betaald, daarna 2. Men krijgt ervoor een bewijs van identiteit, dat bij iedere aanraking met de overheid ter inzage gevorderd kan worden en bij het stemmen of voor den notaris moet worden meegebracht. Weigering om te betalen heeft tien dagen gevangenisstraf ten gevolge, gedurende welke aan de provinciale of gemeentelijke publieke werken moet worden gearbeid; daarna krijgt men de cedula vrij[2]).

Deze belasting is, door het nut dat men van het biljet heeft, zeer aannemelijk[3]). Zij is de directe bijdrage van iedereen, de volstrekt behoeftigen alleen uitgezonderd. Intusschen werd zij weldra verdubbeld. Nadat allerlei vergeefsche pogingen waren gedaan om aan de provinciën en gemeenten meer middelen te verschaffen voor het onderhoud en den aanleg van wegen en bruggen[4]), werd in 1907 een wet vastgesteld, die de provinciale besturen (en Manila) machtigde om de cedula te verdubbelen[5]). Voor de provincies, die daarop ingingen, werden allerlei voordeelen bestemd, die soms met zachte

1) Special provincial government act, s. 18, a. In de Moro provincie werd een provinciale cedula voor de christelijke bevolking gehandhaafd en in 1905. tot de niet-christelijke bevolking uitgebreid; acts 5 en 96, Moro prov., R. P. C 1903, I, 481; id. 1905, I, 355; act 1283, s. 15.

2) Act 1338; in geldarme streken gaf men aan deze manier van kwijting wel den voorkeur, R. P. C. 1904, I, 438.

3) Al meende men haar vooral aan de lagere rechtsgemeenschappen te moeten uitkeeren om het nut ervan duidelijk te demonstreeren; R. P. C. 1902, II, 716.

4) Eerst trachtte men een afkoopbaren dienstplicht van vijf dagen per jaar door de provincies en gemeenten aangenomen te krijgen (act 1511); de Filipinos hebben echter uit den Spaanschen tijd een onoverwinnelijken afkeer van zulk een prestacion personal overgehouden en men ging er dus niet op in. Daarna werd de mogelijkheid van tolheffing beproefd; ook dit middel bleek niet populair. Zie R. P. C. 1905, I, 210; id. 1908, I, 65; S.R.T. 34 vg.; Elliott, II, 282, vgg. Ten slotte kwam men tot de bovenbeschreven regeling.

5) Act 1652.

chantagebedreigingen gepaard gingen [1]). De verdubbeling had in 1907 reeds in 27 van de 33 gewone provincies plaats [2]).

Taxes on business, manufacture and occupation. Dit zijn in de eerste plaats eenige omzetbelastingen. Alle „merchants and manufacturers" betalen jaarlijks 1/3% van het bruto bedrag, waarvoor zij goederen voor binnenlandsch verbruik verkoopen. De categorieën zijn ruim bedoeld. Uitgezonderd zijn echter landbouwers t.a.v. hun eigen producten, allerlei kleinere handwerkslieden, slagers en bakkers, marktverkoopers van inheemsche levensmiddelen, waronghouders en straatverkoopers, die niet meer dan 500 pesos per jaar omzetten. De betrokkenen moeten zelf aangifte doen; de boeten en straffen [3]) zijn, als gewoonlijk in de Philippijnsche belastingwetgeving, zeer zwaar, tot 500% van de belasting en 1 jaar gevangenisstraf toe.

Een soortgelijke belasting, maar dan van 1%, treft de transportondernemers en stalhouders, die meer dan 2.000 pesos per jaar maken, tenzij zij als houders van een concessie reeds betalen of aan andere heffingen onderworpen zijn (schepen).

Naast deze belastingen vallen onder deze groep een aantal vergunningen, tegen vaste bedragen, voor het uitoefenen van bepaalde beroepen of het hebben van bepaalde inrichtingen. Vooreerst zulke beroepen als makelaar, advocaat, arts, ingenieur, tandarts, landmeter; ook allerlei technische bedrijfjes, als fotograaf, graveur, reparateur, enz.; zelfs likdoornsnijders figureeren hier. Dan verder pandhuishouders en exploitanten van publieke vermakelijkheden: theaters, circussen, hanematten, biljardgelegenheden en renbanen. De bedragen voor deze laatste zijn hooger, doch nooit meer dan 200 pesos per jaar; alleen voor renbanen wordt per rendag betaald. Aan een vermakelijkheidsbelasting was men nog niet toe.

Banken. Alle banken, behalve spaar- en hypotheekbanken, betalen 1/18% per maand over hun gemiddelde deposito's; 1/24% per maand over hun kapitaal en 1/12% per maand over hun bank-

1) Act 1688, 1695; zie beneden onder: verdeeling van internal revenue.
2) R. P. C. 1907, I, 46.
3) Bij recidive.

biljetten in omloop. De laatste heffing, die tot 1% stijgt, wanneer het bedrag hooger wordt dan het eigen kapitaal van de bank, schijnt bedoeld als middel om die bankbiljettencirculatie te doen verdwijnen [1]); overigens hebben deze heffingen weinig bezwaar gegeven en troffen zij inderdaad een groep kapitaalbezitters. De banken moeten, op straffe van boete en ambtshalven aanslag, maandelijks aangifte doen.

Verzekeringen. Op soortgelijken voet als bij de banken is een belasting van 1% verschuldigd van alle verzekeringspremies en van ½% van alle herverzekeringspremies. De maatschappijen zorgen voor aangifte en betaling.

Zegel. De zegelrechten zijn vrij laag en treffen voornamelijk allerlei handelspapier, polissen, notarieele akten, contracten, wettelijk gevorderde bewijsstukken, passagebiljetten en quitanties voor bedragen hooger dan 30 pesos.

Mijnconcessies. Hierop werden twee belastingen gelegd; een naar de oppervlakte en een van 3% van de waarde der brutoproductie. Gezien de geringe uitbreiding van den mijnbouw, beteekende deze belasting weinig; bovendien zagen de concessionarissen uit den Spaanschen tijd zich, na een beroep op het verdrag van Parijs, door den rechter van deze verplichting ontheven [2]).

Boschretributies. Op de winning van hout uit de lands-(wildhout-) bosschen werden heffingen per M^3 gelegd, varieerend van 1 tot 13½ pesos, naar de houtsoort en de ligging der bosschen; voorts op de winning van gommen en harsen een heffing van 10% van de marktwaarde van het gewonnen product. Dit was in hoofdzaak een continueering van een bestaande regeling.

Alcoholische producten. Hierop kwamen op tweeërlei wijze lasten te drukken. Vooreerst een accijns op in de Philippijnen vervaardigde en voor binnenlandsch verbruik bestemde producten [3]). Daarbij

1) R. P. C. 1904, III, 388.
2) R. P. C. 1906, III, 83 vg.; id. 1907, III, 45.
3) Niet op invoer; het daarop rustend invoerrecht was echter over het algemeen hooger.

werd onderscheid gemaakt tusschen „distilled spirits" en „fermented liquors". De eerste werden, wanneer zij voor consumptie geschikt waren, met 0.20, anders met 0.10 pesos per liter van 50% belast; de laatste met 0.04 pesos per liter, behalve oorspronkelijk inheemsche producten, die vrij waren.[1]) Het bedrag werd verschuldigd bij het brengen van het product buiten de plaats van bereiding.

Daarnaast moesten zoowel de fabrikanten, als de groot- en kleinhandelaren in deze goederen jaarlijks vrij hooge licenties betalen; alleen de bereiders van de van accijns vrijgestelde „fermented liquors" niet. De bedragen varieeren van 8 tot 200 pesos. Ook hier zijn de sancties zwaar en omvatten zij mede gevangenisstraf.

Bereide tabak. Een soortgelijk stel lasten werd gelegd op de in de Philippijnen zeer omvangrijke en in niet onbelangrijke bedrijven geconcentreerde bereiding en verkoop van tabaksproducten voor binnenlandsch verbruik.[2]) De accijns bedroeg voor snuif 0.32, voor pruim- of rooktabak 0.48 pesos per kilo; voor sigaren, naar den marktprijs, van 2 tot 6 pesos per 1.000 en voor sigaretten, naar gelang zij minder of meer dan 2 kilo per 1.000 wogen, 0.67 of 2 pesos voor dat aantal.[3]) Door landbouwers voor eigen gebruik verwerkte tabak en zelfgemaakte sigaretten waren vrij, doch, als gezegd, de fabriekmatige bereiding had groote afmetingen, zoodat deze heffingen bijna een derde opbrachten van de geheele internal revenue.

Ook hier golden licentievoorschriften voor bereiders en verkoopers, doch de kosten waren veel lager: van 8 tot 20 pesos per jaar.

Het heftig verzet tegen de Internal revenue law gold voornamelijk de belastingen op alcoholica en tabaksproducten; naar een schrijver vrij cynisch opmerkt, omdat de betrokkenen nog weinig met het begrip afwenteling vertrouwd waren[4]). De opgelegde lasten waren echter zoo laag en de industrieën hadden zulk een ruime markt, dat het verwachte nadeel uitbleef; de soms fantastische prijsverhoogingen, die toonden, dat men spoedig genoeg op het

1) Een verhooging van eerstgenoemd bedrag tot 0.25 pesos werd op aandrang van belanghebbenden telkens uitgesteld; act 1787.
2) Ook hier waren de invoerrechten 2 tot 4 maal zoo hoog.
3) Ook een voorgenomen verhooging van het bedrag van 0.67 pesos werd telkens uitgesteld; act 1787.
4) ELLIOTT, II, 150, nt. 31.

denkbeeld van afwenteling kwam, verevenden zich later weer tot een meer normaal peil.[1])

Lucifers. Eindelijk werd een accijns gelegd op lucifers, die echter wel tevens van het ingevoerde artikel werd geheven, om de door het invoerrecht aan een te Manila bestaande fabriek verleende bescherming te handhaven[2]). Zij bedroeg 0.40 pesos per gros doozen van niet meer dan 120 lucifers; verder naar evenredigheid.

Verdeeling van de opbrengst der internal revenue tusschen het land en de lagere rechtsgemeenschappen. Nu de wetgever dit geheele samenstel weer tot landsheffing had gemaakt, moest een regeling worden getroffen om aan de provincies en gemeenten de verloren heffingen te vergoeden. Voordien toch hadden die lichamen[3]) de opbrengsten van de cedula, de industria en de zegelbelasting, zoomede het netto provenu van de boschretributies gelijkelijk verdeeld; bovendien werd hun de mogelijkheid van het heffen van een aantal licenties ontnomen[4]). Evenwel was het niet de bedoeling aan de lagere rechtsgemeenschappen meer inkomsten te verschaffen, maar aan het land.

De regeling werd als volgt: aan de provincies en gemeenten kwam de cedula, binnen hun gebied geïnd, ieder voor de helft; de latere verdubbeling zou echter enkel aan de provincies ten goede komen. De opbrengst der bovengenoemde licenties kwam aan de gemeenten. Van de overige opbrengst werd 10% afgezonderd ten behoeve van de provincies en 15% ten behoeve van de gemeenten, te verdeelen naar de bevolkingssterkte overeenkomstig den census van 1903. Manila kreeg beide aandeelen, evenals de Moro provincie, waar geen toekenning aan de gemeenten plaats vond. In de bijzondere provincies werden genoemde 15% gestort in een „township and settlement fund", door de provincie ten behoeve van de gemeenten te besteden. De gewone gemeenten moesten van de hun toebedachte 15% een derde in het schoolfonds storten. Eindelijk werd nog bepaald, dat in de gewone provincies een aan hun zielen-

1) R. P. C. 1905, I, 64.
2) R. P. C. 1905, IV, 32 vg.; id. 1906, III, 23.
3) Manila kreeg het provinciaal en gemeentelijk aandeel beide.
4) T.a.v. theaters, circussen, biljardgelegenheden, hanematten en pandhuizen.

tal evenredig gedeelte van de gemeentelijke aandeelen ten behoeve van de niet-christelijke bevolking moest worden op zijde gelegd.[1])

Deze belastingen brachten aanzienlijke verplaatsingen van opbrengst met zich. Volgens een vergelijkende opgave van 1906[2]) tusschen de fiscale jaren 1903/04 en 1905/06 werd in het eerste tijdperk aan industria en zegel in Manila geïnd 781.000 pesos en daarbuiten 1.254.000 pesos. In het tweede tijdperk inde men, met uitzondering van cedulas, aan de gemeenten af te stane licenties en de hier onder te noemen opiumbelastingen, in Manila een bedrag van 4.614.000 pesos en daarbuiten 2.227.000 pesos. Dit was echter in hoofdzaak gevolg van het feit, dat de vervaardiging van tabaksproducten en alcoholica in Manila was geconcentreerd.

Bij de nieuwe verdeeling, die voorzooveel de hier bedoelde heffingen betreft naar de bevolkingssterkte plaats vond, leed Manila zwaar verlies; het was echter niet onbillijk, dat de vroegere bevoorrechting van die stad, voortvloeiende uit de concentratie van handel en industrie aldaar, wier uit den geheelen archipel verkregen inkomsten tot dusver enkel ten behoeve van de gemeente waren belast, een einde nam. Buiten Manila won men iets; alleen de boschrijke streken, die niet meer de aldaar geheven boschretributies ten volle uitbetaald kregen, leden verlies. Dezelfde vergelijking gaf van de geheele nieuwe verdeeling als uitkomst:

Aandeel van	1903/04	1905/06
Manila	873.000 pesos	147.000 pesos
Provincies	1.535.000 ,,	1.548.000 ,,
Gemeenten	1.424.000 ,,	1.958.000 ,,
Totaal	3.832.000 pesos	3.653.000 pesos

In 1907 werd de verdeeling herzien[3]). Voortaan — doch de werking hiervan valt buiten dit tijdperk — zouden de gemeenten een uitdeeling van 20% krijgen, waarvan 10% voor het schoolfonds. En

1) Act 1189, s. 150; acts 1283 en 1426.
2) R. P. C. 1906, III, 298 vgg.
3) Act 1695.

aan de provinciën (en Manila) zou, wanneer en zoolang zij de dubbele cedula hieven, boven de gewone 10% nog eens 10% toekomen ten behoeve van het wegen- en bruggenfonds. Een toeneming van plaatselijke werkzaamheid werd aldus voorbereid; het einde van de schorsing van de land tax, althans van de restitutie van landswege daarvoor, maakte dit gebaar mogelijk.

Buiten deze regeling vielen de twee volgende, nagekomen heffingen van internal revenue:

Heffing van opium. Deze regeling, die in verband met het komend verbod van invoer en verkoop in beteekenis zou afnemen, voorzag in vergunningen voor habitueele schuivers, waarvan de opbrengst aan de gemeenten zou komen, en een accijns van opium, zoomede verkooplicenties, welker rendement in een fonds ter bestrijding van opiumgebruik zou worden gestort[1]).

IJkretributies. De 1 Januari 1907 ingevoerde ijkwet[2]) voorzag in het verplicht ijken van maten en gewichten tegen betrekkelijk zeer lage vergoedingen. De opbrengst zou, op dezelfde wijze als de cedula, tusschen provincies en gemeenten worden gedeeld. De regeling was op het eind van dit tijdperk nauwelijks in werking.

C. Belastingen en retributies voor lagere rechtsgemeenschappen.

Buiten de internal revenue vallen die belastingen en retributies, welke als provinciale of gemeentelijke heffingen worden geadministreerd. Zij kunnen berusten op landsverordeningen of bij verordening van een lagere rechtsgemeenschap zijn geregeld. Onder de eerste zijn er eenige, wier opbrengsten door provincie en gemeente worden gedeeld; Manila geldt daarbij steeds als gemeente en provincie tegelijkertijd.

Dat het verplicht te heffen deel van de land tax in de gemeenten aan een schoolfonds en in de provincies aan een wegen- en bruggenfonds toekomt, werd reeds aangestipt; in het algemeen wemelt het begrootingsrecht der Philippijnen van zulke fondsen, die echter in de lagere rechtsgemeenschappen het voordeel hadden de regelmatige beschikbaarheid van gelden voor sommige zeer gewichtige uitgaven eenigermate te verzekeren.

[1]) Act 1461; R. P. C. 1906. III, 298.
[2]) Act 1519; R. P. C. 1907, III, 142.

Nog zij hier aangeteekend, dat het heffen van in-, uit- of doorvoerrechten en het verpachten van belastingen aan de lagere rechtsgemeenschappen is verboden.

Land tax. In de Municipal code werd, bij de eerste vaststelling reeds[1]), een regeling opgenomen voor het heffen van een belasting op „land, buildings and improvements", die een zeer lange lijdensgeschiedenis zou moeten doormaken, alvorens zij redelijk goed werkte.

De aanslag zou, volgens die zeer simplistisch gedachte regeling, in eersten aanleg worden vastgesteld door een „municipal board of assessors", bestaande uit den gemeentelijken president, den gemeentelijken thesaurier en een bijzonderen gedeputeerde van den provincialen thesaurier. Dit college zou zijn werk verrichten op den grondslag van beëedigde opgaven der grondeigenaren; na eigen onderzoek en verificatie moest het dan een lijst vaststellen van de perceelen binnen de gemeente met hun „true value in money", die voor belanghebbenden alsdan werd publiek gemaakt. Het besliste voorts op ingebrachte bezwaren, doch van die beslissingen stond beroep open bij het college van bestuur der provincie, dat in deze functie een „board of tax appeals" vormde.

De aldus tot stand gebrachte waardebepaling was dan verder grondslag van de heffing van een belasting voor de gemeente ten bedrage van minstens ¼ en hoogstens ½% en van de provincie van minstens ⅛ en hoogstens ⅜%[2]). Zij zou gelden voor vijf jaar, behoudens jaarlijksche aanvulling van mutaties, ook in de gebouwen of verbeteringen. De voldoening moest plaats hebben in een termijn van drie maanden; daarna kwam op den aanslag 15% boete. Verhaal bij achterstalligheid was mogelijk op het roerend bezit van den belastingschuldige en op den grond, die vóór alle andere schulden of hypotheken voor de betaling van deze belasting, vermeerderd met de boeten, verbonden werd. Bij executorialen verkoop mocht niet meer verkocht worden dan noodig om de

1) Act 82, secs. 49 — 64, 77 — 87.

2) Ingevolge act 772 is voor verandering van het percentage door de gemeente goedkeuring van het provinciaal bestuur noodig; de provincie behoeft geen hoogere goedkeuring. Men schijnt vrij spoedig overal tot de hoogste heffing te zijn overgegaan; een uitzondering vermeldt R. P. C. 1904, I, 406.

verschuldigde belasting en kosten te voldoen[1]); daarna kreeg de belastingschuldige nog een jaar den tijd om zijn vroeger eigendom tegen den koopprijs plus rente (15% 's jaars) terug te koopen. Werd er niet voldoende geboden, dan verviel het goed aan de gemeente; ook dan was er een jaar tijd om het in te lossen.

Merkwaardig is nog de bepaling, dat geen rechter van een vordering inzake den aanslag in de belasting, dan wel nopens een executie mag kennis nemen, voordat de volgens den aanslag verschuldigde som, zij het onder protest, is gestort.

Vrijgesteld waren alle onroerende goederen van openbare lichamen, begraafplaatsen, kerken, pastoriën en alle andere goederen rechtstreeks strekkende tot religieuze, liefdadige, wetenschappelijke of onderwijsdoeleinden. Weldra kwam daarbij een vrijstelling voor personen, die niet meer onroerend goed bezaten dan voor een waarde van 50 pesos[2]).

De eerste aanslag, die in 1902 klaar moest zijn, ging met een groote verwarring gepaard[3]). Iedere werkelijke maatstaf voor de waardeschattingen ontbrak; de gemeentelijke boards hadden de handen nagenoeg vrij voor iedere bevoorrechting of andere onregelmatigheid, die hun nuttig leek. Kaarten of registers bestonden bijna nergens; ontduikingen hadden op ruime schaal plaats. De wet, die weldra een herziening zou moeten regelen, overweegt dan ook dat „it is claimed that, in view of the novelty of procedure, inexperience of the officials, ignorance of property holders as to the methods to be pursued in remedying any injustice ... and the failure to give or receive proper notice of appeals, the assessment ... has not in all cases been just and according to the true value"[4]). Niet in alle gevallen, inderdaad!

Nadat allerlei uitstel en menige schorsing van de belasting voor 1902 was verleend, werd in 1903 overal herziening door „boards of tax revision" mogelijk gemaakt; deze bestonden uit de provincial boards, versterkt met twee door de regeering benoemde personen[4]).

---

1) Althans zoo lijkt de bepaling te begrijpen, dat verkocht zal worden „so much thereof as may be necessary to satisfy all public taxes on said property and costs of sale"; s. 78. Deze interpretatie vindt bevestiging in R. P. C. 1904, I, 216, waar over haar nadeelen wordt geklaagd.

2) Act 680.

3) R. P. C. 1902, I, 26.

4) Act 582, aanhef.

Ook dat hielp niet, al kregen die boards ruime bevoegdheden, mede om meer gelijkheid van waardeering tusschen de verschillende gemeenten te brengen; weldra waren in verschillende provincies weer her-herzieningen noodig. Plaats gehad hebbende executies wekten ernstig verzet, zoodat de mogelijkheden tot inlossing tijdelijk moesten worden verruimd en de renteberekening daarbij op een basis van 6% werd gebracht; tevens werden de provinciale besturen — tot een geheel nieuwe aanslag zou zijn voltooid — permanent tot herstel van onbillijkheden gemachtigd [1]).

In 1905 was men zoover, dat ernstig schijnt te zijn gedacht over algeheele afschaffing van de land tax, in verband ook met de verhooging van de opbrengsten der internal revenue[2]). Intusschen, zoover is het niet gekomen. Wel was er een rustpoos noodig, want de achterstanden stapelden zich op en een nieuwe aanslag kon het best worden tot stand gebracht, wanneer geheel schoon schip werd gemaakt. De belasting werd voor 1906 geschorst en het heele jaar bestemd om volgens een herziene procedure tot een bruikbaren aanslag te geraken. De door de Internal revenue law versterkte landsmiddelen maakten het mogelijk aan de provincies en gemeenten een subsidie te verstrekken ten bedrage van de geïnde land tax in 1905 [3]).

De belangrijkste verandering in de werkwijze bestond in de instelling van een „central equalizing board" te Manila, bestaande uit een ambtelijken voorzitter en vier leden. Zooals de naam aangeeft, was de taak van dit lichaam het bevorderen van de gelijkmatigheid van de aanslagen. In de provincies moesten de boards of tax appeals, voortaan samengesteld uit de provincial board aangevuld met twee door den gouverneur-generaal benoemde, belastingplichtige ingezetenen, datzelfde doen; op deze, in de Vereenigde Staten gebruikelijke[4]) wijze hoopte men eenige meerdere consequentie te brengen in de waardeschattingen der verschillende gemeenten. Evenwel, nog steeds ontbrak een goede grondslag voor die schattingen in een land, waar de grondenmarkt nog nauwelijks

1) Acts 1298, 1470.
2) R. P. C. 1905, I, 62 vgg.
3) Acts 1455, 1472; R. P. C. 1906, I, 49 vg., 102 vgg. In de Moro prov. werd geprotesteerd tegen het feit, dat de land tax daar gehandhaafd bleef; echter zonder succes. R. P. C. 1906, I, 367 vg.
4) Bryce, I, 520.

in een beginstadium van ontwikkeling verkeerde. Intusschen schijnen sommige provinciale colleges toen reeds begonnen te zijn met het aangeven van bepaalde schema's van waardeering naar qualiteit en ligging van de gronden[1]). De resultaten van de geheele herziening, die echter niet voor 31 Juli 1907 gereed was, waren wel meer bevredigend, dan die van 1902.

Voor 1907 had de commissie de land tax opnieuw geschorst, mede op aandrang van de provinciale besturen[2]). Ditmaal echter werd bepaald, dat de landssubsidie slechts 50% zou bedragen van hetgeen naar den nieuwen aanslag aan belasting zou kunnen worden geheven. De commissie meende eindelijk te moeten breken met de zeer tegemoetkomende financieele politiek der eerste jaren; vooral nu allerwege herstel van den economischen toestand was ingetreden. De geldelijk getroffen provincies vroegen ten deele intrekking van de schorsing; dit werd geweigerd, doch tevens een regeling voor toekomstige ontheffingen getroffen. Volgens die regeling zou het provinciaal bestuur, onder opgaaf van redenen en onder goedkeuring van den gouverneur-generaal, ieder jaar voor 1 December kunnen bepalen, dat de land tax het volgend jaar geheel of gedeeltelijk zou worden kwijtgescholden. Daarnaast zou de gouverneur-generaal zelf die bevoegdheid mede en zonder tijdgrens bezitten[3]).Compensatie uit de landskas zou niet meer plaats vinden. Toen zoodoende de verantwoordelijkheid in eersten aanleg geheel op de provinciale besturen was gelegd, die in 1907 reeds de financieele gevolgen van een gedeeltelijke compensatie hadden ondervonden, kwam aan de algemeene ontheffingen spoedig een einde.

Na de algemeene herziening bleven de nieuwe provincial boards of tax appeals gehandhaafd, met bevoegdheid om steeds klachten te behandelen; op hun beslissingen werd beroep opengesteld bij den executive secretary, die sedert 1905 met het algemeen toezicht op provincies en gemeenten was belast[4]).

Eindelijk werden gedurende de laatste jaren van dit tijdperk de sancties gewijzigd. Verzuim van aangifte van onroerend goed zou voortaan gestraft worden met een verhooging van den aanslag

1) R. P. C. 1907, I, 338 vg.
2) Act 1579.
3) Act 1713; R. P. C. 1907, I, 153 vgg.; id. 1908, I, 76.
4) Act 1791.

met 1% van de belastbare waarde; bij achterstalligheid zouden geen executoriale verkoopen meer plaats vinden, doch zou het stuk grond aan het Land vervallen. De belangstingschuldige zou het daarna nog gedurende 90 dagen kunnen inlossen en vervolgens gedurende 1 jaar kunnen terugkoopen tegen betaling van den verschuldigde belasting en kosten, verhoogd met 10%. Deze regeling was vooral het gevolg van den nog geheel ongeregelden toestand op het gebied van grondregistratie, waardoor executoriale verkoop tot allerlei verrassingen aanleiding gaf[1]).

De belasting op onroerend goed in Manila, geregeld in het Manila charter, art. 46 — 58, berustte op dezelfde grondslagen; de heffing bedroeg er evenwel 1% in 1902 en 1½% in de volgende jaren. De wijze van aanslag vertoonde echter belangrijke verschillen. Het voornaamste was wel, dat die aanslag was opgedragen aan een ambtelijke organisatie, nl. aan den city assessor and collector met zijn personeel. Het gemeentebestuur fungeerde daarboven als board of tax appeals.

Ofschoon ook hier de eerste aanslag zooveel te wenschen overliet, dat een board of tax revision moest worden ingesteld[2]), kwam men veel spoediger tot redelijke toestanden. Reeds spoedig verrichtte men algemeene opmetingen en stelde men een schema van grondwaarden op, evenals een schema voor de taxatie van eenvoudige gebouwen; met de verbetering van het stelsel werd jaar op jaar voortgegaan[3]). De inning leverde bij de onontwikkelde en vlottende stadsbevolking, die enkel huizen van tijdelijk materiaal bezat, veel moeite; de vrijstelling beneden 50 pesos waarde beteekende hier een belangrijke verlichting.

In 1906 werd de ingestelde equalizing board tevens belast met een onderzoek nopens de herziening in Manila, doch een schorsing van de belasting was niet noodig. Het onderzoek leverde bevredigend resultaat; een extra herziening (de normale was in 1906 ondernomen) bleek onnoodig[4]).

Hier bleef de executoriale verkoop als sanctie gehandhaafd; wel

1) Acts 1496, 1791; R. P. C. 1906, I, 104 vg.
2) Act 581; R. P. C. 1903, I, 648; id. 1904, I, 72.
3) R. P. C. 1902, I, 133 vgg.; id. 1904, I, 212 vgg.; 1905, I, 600 vgg.
4) Act 1474; R. P. C. 1906, III, 148 vg.; id. 1907, I, 618; id. 1908, I, 77.

kreeg de board of tax appeals permanente herzieningsbevoegdheid en werd beroep op den executive secretary opengesteld van de beslissingen van dat lichaam[1]).

In de Moro provincie is een land tax van 7/8% ten behoeve van de provincie alleen, in regeling overeenkomende met die voor de gewone provincies en gemeenten, naar het schijnt vrij geruischloos ingevoerd[2]). Het ambtelijk districtsbestuur had daar bij den aanslag de leidende rol. Schorsing in 1906 had opzettelijk niet plaats; wel werd, ter aanmoediging van den landbouw, vrijstelling verleend gedurende eenigen tijd aan grondbezitters, die bepaalde soorten gewassen, vooral handelsgewassen, zouden planten[3]).

In de townships werd instede van een land tax een belasting geheven van de waarde van het geheele bezit, roerend en onroerend, ten bedrage van ½%, met vrijstelling voor bezit van minder dan 200 pesos waarde. De regeling is zeer gemoedelijk; de aangifte van de betrokkenen wordt als regel aanvaard. De provinciale gouverneur, de provinciale thesaurier en de president van de gemeente vormen een board of assessors, dat er toezicht op houdt. Deze belasting werd ook niet geschorst, daar zij geen moeilijkheden opleverde[4]).

Hieronder volgen nog de totalen betreffende den aanslag in de land tax in 1907 (vgl. R.P.C. 1908, I, 76 vgg.).

STAAT.

1) Act 1793.
2) Act 42, Moro prov.; R. P. C. 1904, II, 640 vgg.
3) Act 168 Moro prov.; R. P. C. 1906, I, 167 vg.
4) Township govt. act, s. 50 — 56; R. P. C. 1907, I, 348; in de gewone gemeenten, ook binnen de special provinces, geldt de land tax.

Gebied en groep	Aantal perceelen	Waarde
1. Manila		
a. Belastbaar	14.893	81.943.694 pesos
b. Vrij	240	46.197.528 ,,
Totaal	15.133	128.141.222 pesos
2. Overige prov. en gem.		
a. Belastbaar	1.813.463	279.760.047 pesos
b. Vrij	472.976	44.287.320 ,,
Totaal	2.286.439	324.047.367 pesos
3. De Philippijnen.		
a. Belastbaar	1.828.356	361.703.741 pesos
b. Vrij	473.216	90.484.848 ,,
Totaal	2.301.572	452.188.589 pesos

In Manila, waar veel groot grondbezit is, zijn geen gronden vrijgesteld wegens een waarde van minder dan 50 pesos; wel veel huizen op andermans grond[1]). Daarbuiten vormen die stukjes het grootste deel van den vrijgestelden grond. Uit de verhouding van de totale waardeschattingen blijkt voor dien tijd wel de geweldige afstand in economische ontwikkeling tusschen Manila en de rest. De land tax in de Moro provincie bracht in 1907 33.350, de property tax in de townships 20.900 pesos op.

Karren- en sledenbelasting. De opbrengst van deze belasting, die in de municipal code is geregeld, wordt gelijkelijk verdeeld tusschen provincie en gemeente [2]). Zij is gericht tegen karren met wielbanden van minder dan 2½ inch breed of met wielen, die vast aan de as verbonden zijn en tegen de in vele streken gebruikelijke sleden. De

1) R. P. C. 1907, III, 129 vg.
2) Mun. code, s. 43 j; act 774.

belasting is betrekkelijk hoog, 2 tot 5 pesos per jaar; zij wekte nogal wat verzet in de eerste jaren.

Wegenbelasting. Deze provinciale belasting geldt alleen in de bijzonder georganiseerde provincies; zij bedraagt 2 pesos per jaar en drukt op dezelfde categorie personen, die elders cedula betalen[1]). Zij kan ook voldaan worden in 10 dagen arbeid aan de wegen; de geldopbrengst komt in het afzonderlijke wegen- en bruggenfonds. Deze belasting bracht in 1907 op 31.900 pesos.

Tollen. Voor de provincies werd het heffen van tollen ten behoeve van wegenonderhoud mogelijk gemaakt, onder toezicht van den gouverneur-generaal[2]). Er mocht echter nooit langer dan vijf jaar tol geheven worden van een weg. Het heffen van tollen bij overzetveren kwam aan de gemeenten toe; bij verwaarloozing kon echter de provincie, onder toezicht van den gouverneur-generaal ingrijpen[3]). Deze heffingen vonden weinig toepassing.

Vischvergunningen. De gemeenten kunnen een recht heffen van het visschen in openbare wateren binnen hun gebied. Later werd voorgeschreven, dat de gunning bij opbod zou geschieden, met beroep bij weigering op het provinciaal bestuur[4]).

Markten, slachtplaatsen, stallen, badplaatsen, begraafplaatsen. Bij de exploitatie van al deze instellingen konden de gemeenten retributies heffen, die ook winst mochten geven[5]). Het beheer van de beide eerstgenoemde, evenals dat van veren, mocht worden verpacht met vaststelling echter van de tarieven voor het publiek door de gemeente. Voor de gunning golden dezelfde voorschriften als bij vischvergunningen.

Licenties. Eindelijk konden de gemeenten allerlei licenties voorschrijven; voornamelijk voor publieke voertuigen, café's, hotels,

1) Spec. prov. govt. act, s. 19.
2) Act 1617.
3) Municipal code, s. 43 e; act 1672.
4) Act 1634.
5) Act 1791.

dansgelegenheden, wedrennen en voor het houden van honden. De licenties der Internal revenue law voor hanematten mochten zij ten eigen behoeve verhoogen[1]). De gemeente Manila, die door de Internal revenue law financieel zeer geleden had, kreeg als compensatie bovendien de bevoegdheid om voor een geheele reeks beroepen, voor allerlei kleinere gelegenheden van openbaar vermaak en voor bewaarplaatsen van brand- of ontplofbare stoffen licenties verplicht te stellen. Onder die beroepen waren vooral straatberoepen en zoodanige, die niet onder de omzetbelastingen vielen, omdat zij geen goederen, maar diensten leveren: agentschappen, kappers, wasscherijen, enz.

Registratie van bezit en overdracht van groot vee. Deze van oudsher bestaande, gemeentelijke heffing werd als zoodanig gecontinueerd. In 1903 werd zij echter, mede ter betere bestrijding van veediefstallen, van landswege geregeld. Het vee moest, zoodra het twee jaar oud was worden gebrand, waarbij dan een bewijs aan den eigenaar werd uitgereikt. Overdracht of overgang moest voor het gemeentebestuur worden geconstateerd; ook hiervoor werd een bewijs afgegeven. Die bewijzen kostten aanvankelijk 0.20 pesos; later werden zij buiten Manila tot 1 peso verhoogd. Tevens gaf deze regeling voorschriften omtrent vergunning om te slachten, die echter vrij van kosten bleef[2]).

Vrijwillige bijdragen. In de verslagen van deze jaren ziet men voor en na melding gemaakt van vrijwillige bijdragen in arbeid, materiaal en geld, die vooral in de plattelandsgemeenten nog al voorkwamen. Moet verondersteld worden, dat die bijdragen in menig geval inderdaad vrijwillig waren, de herinneringen aan den Spaanschen tijd deden de regeering voor afperserij door gemeentebesturen vreezen. Later is men dit gebruik dan ook door zachten drang gaan beperken tot geldelijke bijdragen voor onderwijs.

D. Inning van belastingen.

Nog een enkel woord over de hoofdzaken van het stelsel van inning van de belastingen, dat merkwaardige trekken vertoont. Van den aanvang af heeft de commissie naar groote centralisatie

1) Municipal code, s. 43 h; act 1338.
2) Acts 637, 1147; R. P. C. 1906, I, 123 vg.

en eenvoud in het stelsel gestreefd, hetgeen bij de over het algemeen niet moeilijk te administreeren belastingen ook kon.

Had de dienst der customs als zuivere landsdienst uit den aard der zaak één organisatie, hetzelfde heeft men voor de inning van de binnenlandsche belastingen ook trachten te bereiken[1]). Zooals wij zagen werd de provinciale thesaurier door de regeering benoemd; men plaatste hem tevens onder rechtstreeksch toezicht van den Insular treasurer, wiens gedeputeerde hij werd. Aan hem en zijn handlangers (deputies) werd de inning van alle belastingen, buiten de customs en een aantal dagelijks binnenkomende gemeentelijke heffingen, opgedragen; bij hem en zijn handlangers betaalde dus de burger, wat hij aan de lands-, de provinciale en de gemeentelijke overheid schuldig was. Zijn personeel werd onderworpen aan de eischen van de Civil service law, de algemeene wetgeving nopens eischen en voorwaarden van den burgerlijken landsdienst.

Voorloopig beteekende dit nog geen zeer groote concentratie, daar het aantal binnenlandsche landsbelastingen gering was. Op het lagere plan was bovendien deze werkwijze niet zoo heel eenvoudig, daar ook de voor de gemeentekassen bestemde gelden, voorzoover niet door den gemeentelijken thesaurier geïnd, eerst alle in de provinciale kas terecht kwamen. De gemeentelijke thesaurier ontving alle gelden voor vischvergunningen, veecertificaten, retributies van gemeentelijke instellingen, licenties en boeten; dit geld bleef in de gemeente, al moest hij er verantwoording van doen aan den provincialen thesaurier[2]).

De eerste vereenvoudiging kwam, toen men geleidelijk de inningsambtenaren van de provinciale thesaurie ging vervangen door de gemeentelijke thesauriers zelf, die dan „deputy of the provincial treasurer" werden. Eerst geschiedde dat facultatief voor de inning van de cedula, tegen 5% collecteloon[3]); later werd het — nog steeds facultatief — tot alle, ook landsbelastingen, uitgebreid; het collecteloon verviel toen, doch het provinciaal bestuur kreeg het salaris van de gemeentelijke thesauriers vast te stellen, die voor hun niet-gemeentelijken arbeid een toelage uit de provinciale kas konden

1) R. T. P. C. 40.
2) Acts 303, 487.
3) Act 699.

krijgen[1]). Hoewel men geneigd was te roeien met de riemen die men had en de intensiveering van den belastingdienst aan de toekomst over te laten, was het gehalte van de gemeentelijke thesauriers nog niet van dien aard, dat zonder ingrijpen van boven deze werkwijze snel en op ruime schaal kon worden doorgevoerd. Daarom werd ten slotte de benoeming van den gemeentelijken thesaurier geheel in handen van het provinciaal bestuur gelegd, waarbij hij tevens onder de Civil service law werd gebracht; bij diezelfde regeling kwam het comptabel toezicht op deze ambtenaren en op de provincial treasurers in handen van den auditor en zijn ambtenaren, waardoor uitvoering en controle gescheiden werden[2]). Daarna kon een scherper selectie plaats vinden en werd de inschakeling van de gemeentelijke thesauriers in de belastinginning spoedig algemeen.

Intusschen was nog een tweede groote stap op den weg naar concentratie gezet door de Internal revenue law van 1904. De omzetting van allerlei tot dusver locale heffingen in landsheffingen versterkte het toezicht van het centraal gezag, dat nu hiervoor, onder den Collector of internal revenue, een technisch veel beter uitgerusten dienst ontwikkelde. De inning bleef bij de provinciale thesauriers, doch deze kregen bijstand van deskundige belastingagenten en inspecteurs uit den landsdienst. Het streven ging naar de vorming van een goed geschoold corps, waaruit provinciale thesauriers zouden kunnen worden gerecruteerd; ook aan bevordering van gemeentelijke thesauriers tot dien rang werd gedacht. Voornemens tot nog verder concentratie, door samenvoeging met den dienst der customs, kwamen niet tot uitvoering[3]).

Er schuilden in dit alles echter nog enkele zwakke plekken. Vooreerst het lidmaatschap van de provinciale thesaurier in het provinciaal bestuur (provincial board). Was hij daar oorspronkelijk ingevoegd als de vertegenwoordiger van moderne bestuursbegrippen, hij werd nu te zeer een vertegenwoordiger van het centraal gezag[4]). Daarin zou echter eerst in een volgend tijdperk

1) Act 999; de benoeming van de municipal treasurers was vrijwel van den aanvang af aan de goedkeuring van den provincial treasurer onderworpen geweest; act 374.

2) Act 1482; R. P. C. 1906, I, 105; III, 249 vg.; id. 1907, I, 157; act 1791 gaf het provinciaal bestuur zelfs bemoeienis met de personeelsbezetting onder den gemeentelijken thesaurier.

3) R. P. C. 1907, I, 156 vg.

4) Zie de klacht reeds van een gouverneur in R. P. C. 1904, I, 597.

verandering komen. Een tweede moeilijkheid werd in 1906 geschapen, toen men om het geheele toezicht op provincies en gemeenten in één hand te brengen ook het (niet-comptabele) toezicht op de provinciale thesauriers bracht bij den executive secretary en dusdoende den band met den Insular treasurer doorsneed. Politiek was die constructie wellicht beter, doch technisch had zij bezwaren, die alleen door een hartelijke samenwerking tusschen beide genoemde landsorganen waren te ondervangen[1]).

In Manila was de regeling al zeer eenvoudig. Zoolang de binnenlandsche heffingen van het Land van geen of weinig beteekenis waren, was de City assessor and collector tevens Collector of internal revenue voor het centraal gezag; na de invoering van de Internal revenue law werden de rollen omgekeerd, nadat de eerste een tijd lang onder den tweede had gewerkt. Het gemeentebestuur, dat die regeling eerst had goedgevonden, sputterde later uit gekwetste autonomie tegen; de nieuwe regeling was echter veel goedkooper en de economie won het van de autonomie[2]).

Wanneer de diensten van internal revenue en customs elkaar noodig hadden, dan werd het eenvoudig expedient hierin gezocht, dat men de ambtenaren van de customs tot deputy maakte voor internal revenue. Het eerste voorbeeld hiervan valt in deze periode bij de invoering van de accijns op lucifers[3]). Omgekeerd kon de Collector of customs in kleine havenplaatsjes ambtenaren van Land, provincie of gemeente als zijn gedeputeerden aanwijzen; uiteraard waren de provinciale en gemeentelijke thesauriers daartoe het meest geschikt.

Bij de inning van allerlei belastingen, vooral bij de internal revenue, wordt ruim gebruik gemaakt van kwijting van de verschuldigde bedragen in zegels. Dit maakt de met primitieve krachten te voeren administratie gemakkelijker evenals de medewerking van de belastingschuldigen bij de inning[4]).

Tabellen. Hieronder is in enkele tabellen eenig cijfermateriaal bijeengevoegd, dat een overzicht geeft van de ontwikkeling der

1) Act 1407.
2) Acts 1189, 1407; R. P. C. 1906, III, 148 en 105 vg.
3) Act 1189; R. P. C. 1904, III, 621 vgg.
4) R. P. C. 1904, III, 386.

voornaamste belastingen in dit tijdperk. Hoewel het, door het groote gebrek aan systematiek in de financieele verslagen dezer experimenteele jaren[1]), slechts benaderende waarde heeft, kunnen de algemeene tendenzen er toch zeer goed in worden onderkend.

Tabel 1. Overzicht van de invoerrechten (in 1.000-tallen pesos).

Jaar	Invoer excl. gouvts. invoer en specie	Overige invoer		Invoerrecht	Rijstinvoer
		vrij	belast		
1898/99	26.233	3	26.230	5.151	3.878
1899/00	41.203	1.851	39.352	9.600	6.362
1900/01	60.553	2.011	58.542	16.658	10.982
1901/02	64.059	4.301	59.758	14.584	13.157
1902/03	65.958	3.290	62.668	15.358	20.123
1903/04	66.443	3.216	63.227	13.473	23.098
1904/05	61.758	3.125	58.633	13.329	14.913
1905/06	51.599	3.975	47.624	12.129	8.751
1906/07	59.332	6.224[2])	53.108	13.283	7.325

Tabel 2. Overzicht van de uitvoerrechten (in 1.000.—tallen pesos).

Jaar	Uitvoer excl. specie	Waar hennep		Uitvoer recht en wharfage	Gerestitueerd uitvoerrecht	Terugontv. invoerr. op Ph. goederen in V. S.
		Totaal	Naar V. S.			
1898/99	29.280	12.371	4.872	923	—	—
1899/00	39.643	22.788	6.892	1.135	—	—
1900/01	46.445	28.906	4.806	1.517	—	—
1901/02	49.090	31.683	14.523	1.856	142	{ 425
1902/03	66.300	43.403	24.629	3.012	1.054	
1903/04	60.452	43.590	21.263	2.782	925	1.098
1904/05	64.712	44.293	25.909	2.601	973	1.069
1905/06	63.837	38.894	22.336	2.581	868	835
1906/07	67.443	42.170	22.654	2.779	867	1.634

1) R. P. C. 1905, IV, 257; een budget in onzen zin is eerst veel later ingevoerd: men werkte in die jaren met elkander naar behoefte opvolgende appropriation bills, die ook voor volgende jaren doorwerkten.

2) Waarbij 1.760.000 pesos spoorwegmateriaal (act 1566).

Tabel 3. Overzicht van de geïnde cedula en de land en property tax. (in 1.000-tallen pesos).

Jaar	Cedula			Land en property tax		
	Manila	Prov. & gem.	Totaal	Manila	Prov. & gem.	Totaal
1901/02	102	1.524	1.626	612	473	1.085
1902/03	106	1.307	1.413	843	1.106	1.949
1903/04	93	1.493	1.586	1.652	2.361	4.013
1904/05	90	1.858	1.948	1.146	2.697	3.843
1905/06	70	1.695	1.765	1.208	1.110	2.318
1906/07	114	1.833	1.947	1.303	620	1.923

Tabel 4. Overzicht van het bedrag en de verdeeling van eenige binnenlandsche heffingen voor en na invoering van de Internal revenue law (in 1.000-tallen pesos).

Omschrijving	1902/03	1903/04	1904/05	1905/06	1906/07
I. Heffingen van lagere rechtsgemeenschappen.					
1. Cedula	1.413	1.586	554	62	27
2. Industria	1.658	1.857	849	—	—
3. Zegel	187	237	183	—	—
Totaal	3.258	3.680	1.586	62	27
II. Heffingen van het land.					
1. Cedula	—	—	1.394	1.703	1.920
2. Accijns	—	—	3.413	4.328	4.736
3. Omzetbelasting	—	—	514	1.365	1.374
4. Licenties	—	—	322	803	891
5. Zegel	—	—	97	166	181
6. Bank- en verzekeringsbelasting	—	—	114	175	163
7. Boschretributies	263	228	190	194	164
8. Diversen	—	—	4	16	3
Totaal	263	228	6.048	8.750	9.432
Totaal heffingen	3.521	3.908	7.634	8.812	9.459
III. Verdeeling tusschen Land en lagere rechtsgemeenschappen.					
1. Land	—	—	±3.450	5.123	5.428
2. Manila	722	874	± 600	132	188
3. Provincies en gemeenten	2.799	3.034	±3.600	3.557	3.843
Totaal	3.521	3.908	±7.650	8.812	9.459

Tabel 5. Overzicht van de heffingen van land- en lagere rechtsgemeenschappen en van de landsbijdragen aan die gemeenschappen in de Philippijnen in 1906/07 (in 1.000-tallen pesos).

Omschrijving	Bedrag	Land	Manila	Provincies	Gemeenten
I. Landsheffingen.					
1. Invoerrecht	13.283	—	—	—	—
2. Uitvoerrecht	2.308	—	—	—	—
3. Restitutie	(— 867)	—	—	—	—
4. Wharfage	471	—	—	—	—
5. Diversen	327	—	—	—	—
A. Tot. Customs ...	15.522	15.151	—	371	—
B. Invoerr. Ver. St.	1.634	1.634	—	—	—
6. Cedula	1.920	—	—	—	—
7. Accijns	4.736	—	—	—	—
8. Licenties	891	—	—	—	—
9. Omzetbelasting	1.374		—	—	—
10. Bankbelasting	142	—	—	—	—
11. Verzekeringsbelasting	21	—	—	—	—
12. Zegel	181	—	—	—	—
13. Boschretributie	164	—	—	—	—
14. Opium	590	—	—	—	—
15. Diversen	9	—	—	—	—
C. Tot. Intern. Rev.	10.028	5.980	208	1.601	2.239
II. Landsbijdragen.					
1. 30% v/h budget van Manila	1.162	(—1.162)	1.162	—	—
2. Bestuur spec. provinces	114	(— 114)	—	114	—
3. Vergoeding wegens schorsing van land tax	2.001	(—2.001)	—	889	1.112
4. Diversen	30	(— 30)	—	1	29
III. Locale heffingen.					
1. Cedula & road tax	63	—	—	58	5
2. Land & property tax	1.923	—	1.303	281	339
3. Cart tax	70	—	—	35	35
4. Vischrechten	142	—	—	—	142
5. Veeregistratie	236	—	1	—	235
6. Marktrechten enz. ...	1.062	—	403	—	659
7. Licenties	578	—	217	—	361
8. Diversen	900	—	536	91	273
Totalen		19.458	3.830	3.441	5.429

Lijst van afkortingen (aangevuld).

BRYCE:	J. BRYCE, The American commonwealth, 2 dln. (1922).
ELLIOTT:	Ch. B. ELLIOTT, The Phillippines; I: To the End of the Military Regime (1916); II: To the End of the Commission Government (1917).
ESTADISMO:	Fr. J.M. DE ZUÑIGA, Estadismo de las Islas Filipinas (uitgave Retana); 2 dln. (1893).
FERNANDEZ:	L. H. FERNANDEZ, The Philippine Republic (1926).
G.O.:	General order (verordening van het militair bewind).
JAGOR:	F. JAGOR, Reisen in den Philippinen (1873).
LeROY:	J. A. LeROY, The Americans in the Philippines; 2 dln. (1914).
MALCOLM:	G.A. MALCOLM, The constitutional law of the Philippine Islands (1926).
MONTERO Y VIDAL:	J. MONTERO Y VIDAL, El Archipiélago Filipino (1886).
OTIS 1899, 1900:	Report of major-general E.S. OTIS, 1899,1900.
P.B.	Phillippine Bill van 1 Juli 1902.
REYES:	J. S. REYES, Legislative history of America's economic policy toward the Philippines (1923).
R.G.G. 1916—1928:	Reports of the governor general of the Philippine Islands, 1916 — 1928.
R.P.C. 1901 — 1915:	Reports of the Philippine Commission, 1901—1915.
R.S.P.C.:	Report of the (Schurman) Philippine Commission to the President, 1900, 4 dln.
R.T.P.C.	Reports of the TAFT Philippine Commission, 1901.
S.R.T.:	Special report of Wm. H. TAFT (1908).
WILLIS:	H.P. WILLIS, Our Philippine problem (1905).
WORCESTER:	D. C. WORCESTER, The Philippines past and present, 2 dln. (1914).

Kroniek

Het verdrag betreffende den gedwongen arbeid.

Op 28 Juni 1930 nam de 14de Internationale Arbeidsconferentie een ontwerp-verdrag aan tot regeling van den gedwongen arbeid. Hoewel dit verdrag nog niet in werking is getreden, verdient het aanbeveling na te gaan welke landen hun standpunt tegenover het verdrag reeds hebben bepaald en welke perspectieven hierdoor worden geopend. In herinnering moge worden gebracht, dat het verdrag in werking zal treden twaalf maanden, nadat de bekrachtigingen van twee leden van de Arbeidsorganisatie door den Secretaris-Generaal van den Volkenbond zullen zijn ingeschreven en dat het verdrag vervolgens voor ieder ander lid in werking zal treden twaalf maanden na datum van de inschrijving van zijn bekrachtiging (art. 28 van het verdrag).

De Iersche Vrijstaat.

De Iersche Vrijstaat was het eerste lid welks bekrachtiging werd ingeschreven (op 2 Maart 1931). In de ratificatie-oorkonde wordt verklaard dat de bepalingen van het verdrag op het gebied van den Vrijstaat kunnen worden toegepast. Aan deze bekrachtiging behoeft geen groote beteekenis te worden toegekend, niemand zal er aan hebben getwijfeld dat er in Ierland geen gedwongen arbeid bestaat in den door het verdrag bedoelden zin. De ratificatie van den Vrijstaat was echter in zoover van belang, dat zij moest dienen om een zoo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het verdrag te verzekeren; het het was immers reeds bekend dat de regeering van Liberië tot ratificatie was overgegaan, welke bekrachtiging echter eerst na die van Ierland werd ingeschreven.

Liberië.

Op 1 Mei werd vervolgens de bekrachtiging van Liberië ingeschreven; hiermede was dus het tweetal voor de inwerkingtreding vereischte deelnemende landen verkregen, zoodat het verdrag den eersten Mei 1932 van kracht zal worden voor Ierland en Liberië.

De bekrachtiging door Liberië moet in verband worden gebracht met het met medewerking van den Volkenbond in dat land ingesteld onderzoek naar het bestaan van slavernij en gedwongen arbeid. In het rapport, dat de Volkenbondsraad op 24 Januari 1931 naar aanleiding van het verslag der enquêtecommissie aannam, wordt o.m. verklaard dat het voornemen van de Liberische regeering om aan de aanbevelingen van de commissie gevolg te geven in het bijzonder tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht door het verdrag op den gedwongen arbeid te bekrachtigen. Daardoor zou die regeering voorts in

de gelegenheid zijn om ieder jaar een verslag op te stellen nopens de maatregelen die voor de uitvoering van de bepalingen van het verdrag zouden zijn getroffen.

Dat de ratificatie, welke later openbaar werd gemaakt, een *gevolg* was van dezen door den Volkenbondsraad uitgesproken wensch, is echter door de regeering van Liberië ontkend. In een brief aan het Secretariaat van den Volkenbond wijst de vertegenwoordiger dezer regeering er op dat reeds in December 1930 was besloten om tot ratificatie over te gaan, hetgeen 29 Januari inderdaad plaats vond. Deze datum moet, blijkens een de ratificatie-oorkonde begeleidend schrijven, 6 Januari zijn. Aan den indruk dat deze bekrachtiging plaats vond onder invloed van het ingesteld internationaal onderzoek, ontkomt men echter niet!

Het Britsche Rijk (voorzoover niet zelfstandig lid van de Arbeidsorganisatie).

Een zeer belangrijke bekrachtiging werd op 3 Juni 1931 door het Volkenbondssecretariaat ingeschreven, nl. die van het Britsche Rijk, voorzoover niet zelfstandig lid van de Arbeidsorganisatie. Overeenkomstig art. 26 van het verdrag gaat de Britsche ratificatie-oorkonde vergezeld van een lijst van de Britsche koloniën en protectoraten en van de mandaatgebieden onder bestuur van Groot-Britannië, waar het verdrag zal worden toegepast. Hieruit blijkt dat het verdrag voor *alle* koloniën, protectoraten en mandaatgebieden *zonder eenige reserve* is aanvaard; alleen met de regeeringen van Newfoundland en van Zuid-Rhodesië wordt nog gecorrespondeerd; de beslissing ten aanzien van deze gebieden zal nader bekend worden gemaakt.

Het is echter merkwaardig, dat op deze lijst, welke een volledige opsomming heet te bevatten van de koloniën, protectoraten en mandaatgebieden, Irak niet voorkomt (wel Palestina). Of het hier een onopzettelijke omissie betreft, dan wel dat de in 1932 te verwachten onafhankelijkverklaring van dit mandaatgebied hier reeds haar schaduw vooruit geworpen heeft, zoodat Irak later zelfstandig over de aanvaarding van het verdrag zal hebben te beslissen, is niet te zeggen.

Voor enkele Britsche gebieden zal vóór de inwerkingtreding van het verdrag voor Groot-Britannië nog wetswijziging noodig zijn om de interne wetgeving met de voorschriften van het verdrag in overeenstemming te brengen. De „Informations Sociales" van 4 Mei jl. bevatten een uittreksel uit een dergelijk wetsontwerp, dat aan den wetgevenden raad van Nyassaland is aangeboden.

Nederland.

De Ierssche Vrijstaat, Liberië en het Britsche Rijk zijn de eenige leden, die tot nu toe het verdrag bekrachtigden. Nederland zal wel niet lang meer op zich laten wachten. Het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag werd den 25sten Juli aan den Volksraad om advies aangeboden en op 2 September adviseerde dit College tot goedkeuring (Volksraad, zitting 1931/32, Bijlagen, Onderwerp 42).

Blijkens de memorie van toelichting op het wetsontwerp mist het verdrag

alle practische beteekenis voor het Rijk in Europa, Suriname en Curaçao, waar geen gedwongen of verplichte arbeid, vallende onder de werkingssfeer van het verdrag, voorkomt. De plaatselijke omstandigheden in Nederlandsch-Indië, waar wel enkele vormen van dien arbeid voorkomen, maken het echter noodzakelijk in de toepassing van het verdrag eenige wijzigingen aan te brengen, zoodat Nederland niet zonder reserves zal kunnen ratificeeren. Met name moet een uitzondering worden gemaakt op het verbod van gedwongen arbeid ten behoeve van particulieren (art. 4, lid 1) op grond van het feit dat nog niet alle particuliere landerijen tot het landsdomein zijn teruggebracht. Voorts is een voorbehoud noodzakelijk op art. 3, waarin wordt bepaald, dat het verdrag onder de uitdrukking „bevoegde autoriteiten" verstaat: hetzij de autoriteiten van het moederland, hetzij de hoogste centrale autoriteiten van het betrokken gebied. Deze definitie is niet vereenigbaar met de in de Indische wetgeving voorziene mogelijkheid om de regeling van den gedwongen arbeid aan lagere dan de centrale organen over te dragen. De Nederlandsche regeering zal derhalve bij de bekrachtiging van dit verdrag met betrekking tot art. 3 verklaren dat evenwel in alle gevallen de centrale bevoegde autoriteiten van het betrokken gebied de verantwoordelijkheid dragen voor het gebruik maken van gedwongen of verplichten arbeid (overeenkomstig art. 5, sub 3° van het Slavernijverdrag, Staatsblad 1928 no. 108). Weliswaar zijn er eigenlijk slechts twee artikelen van het verdrag, waar de voorgeschreven interpretatie van „bevoegde autoriteiten" moeilijkheden zou kunnen geven, nl. art. 18 betreffende de draagdiensten en art. 23 betreffende afkondiging van een volledige en duidelijke regeling over het gebruik van den gedwongen arbeid, doch men blijkt er de voorkeur aan te hebben gegeven instede van twee reserves op bepaalde verplichtingen één algemeene reserve te maken op het interpretatieve artikel.

De behandeling door den Volksraad bepaalde zich in hoofdzaak tot het vragen van inlichtingen over de beteekenis van eenige bepalingen van het verdrag. Voorts werd gevraagd of de reserve op het verbod van gedwongen arbeid ten behoeve van particulieren niet aan een termijn zou kunnen worden gebonden. Hiertegen had de Regeering echter bezwaar: de ongunstige financieele omstandigheden staan eenige voorspelling, wanneer alle particuliere landerijen zullen zijn teruggekocht, in den weg. Wel werd de mogelijkheid geopperd om de heerendiensten op die landerijen af te schaffen, zonder vooralsnog tot terugkoop over te gaan. Aan verwezenlijking van dit denkbeeld zijn evenwel naar het oordeel der Regeering vele bezwaren verbonden; naar een oplossing wordt nog gezocht.

Het verdrag bepaalt, dat vijf jaar na het inwerking treden (dus op 1 Mei 1937) de Raad van Beheer van het Internationaal Arbeidsbureau zal onderzoeken, of het mogelijk is den gedwongen of verplichten arbeid in al zijn vormen zonder nieuwen termijn af te schaffen. Kon ter 14de Arbeidsconferentie worden gehoopt, dat tegen dien tijd alle gedwongen arbeid ten behoeve van particulieren zou zijn afgeschaft en dat Nederland op dit punt geen bezwaren meer zou behoeven te maken, hierboven is reeds gebleken dat hieromtrent op zijn minst gesproken nog geen zekerheid bestaat. Ook ten aanzien van de heeren-

diensten is dit het geval. Deze vorm van arbeid, welke een fiscaal karakter heeft, wordt door art. 10 van het verdrag gesanctionneerd, maar zal, evenals de hoofdendiensten, geleidelijk moeten worden afgeschaft. Ook dit kost echter geld. In Juli 1931 werd aan den Volksraad een ontwerp-ordonnantie aangeboden tot wijziging en aanvulling van de heerendienstregelingen in de Buitengewesten (Volksraad, zitting 1931/1932, Bijlagen, Onderwerp 37). Aanvankelijk beoogde de Regeering een regeling, waarbij de vordering van heerendienst voor alle werkzaamheden, behalve voor het onderhoud van wegen en werken, zou worden geschrapt en waarvan de datum van inwerkingtreding gewestgewijze zou worden bepaald, naar gelang van de beschikbaarstelling van fondsen. De nood der tijden heeft echter verhinderd in dien zin definitieve voorstellen bij den Volksraad in te dienen, zoodat thans alleen worden afgeschaft de diensten, waarbij dat ook zonder beschikbaarstelling van fondsen mogelijk is, nl. die voor de bediening van niet verpachte overvaarten, het begeleiden van gevangenen, het overbrengen van dienstbrieven, het bouwen, enz. van passantenhuizen, het aanleggen, enz. van irrigatiewerken en de diensten voor het vervoer van Gouvernementsgoederen en -gelden en van in dienst reizende landsdienaren en hun goederen. Ook dan nog is een uitzondering op enkele punten voor Benkoelen en Bali en Lombok noodzakelijk, aangezien daarvoor fondsen noodig zouden zijn. Ook al werd naar aanleiding van een opmerking in het Gedelegeerdenverslag in de considerans van de ordonnantie tot uiting gebracht, dat het doel gericht blijft op uiteindelijke afschaffing van alle heerendiensten, is een krachtige politiek in die richting voorloopig niet mogelijk en is ook hier niet te zeggen hoe de toestand zal zijn, wanneer de herziening van het verdrag op de gedwongen arbeid aan de orde zal komen.

Bovengenoemde ordonnantie strekt tevens tot het in overeenstemming brengen van de landswetgeving met de bepalingen van het verdrag, voor zoover dit nog noodig is. Zoo zal de in het arbeidsverdrag gestelde maximum en minimum leeftijdsgrens voor het vorderen van heerendienst (45 en 18 jaar) in de ordonnantie worden opgenomen (tot dusver was de maximum-grens 50 jaar). Voorts wordt een regeling gegeven omtrent den arbeidsduur. Artikel 13, lid 1 van het verdrag bepaalt hieromtrent dat de normale werktijd van de dienstplichtigen gelijk moet zijn aan dien van de vrije arbeiders ter plaatse. Een algemeene regeling van den arbeidsduur van vrije arbeiders bestaat echter hier te lande niet, alleen de koelieordonnantie bepaalt, dat bovengrondsche arbeid van vrije arbeiders in den regel niet meer zal mogen bedragen dan tien uur per etmaal. De Regeering heeft gemeend geheel aan de bedoeling van de gedwongen arbeidsconventie te voldoen door dit voorschrift ook op den heerendienst van toepassing te verklaren. Zoo wordt als algemeene regel voor normalen arbeid een maximum gesteld van negen uur, met dien verstande dat, indien de tijd welke noodig is voor het afleggen van den afstand tusschen de woonplaats van den dienstplichtige en het werk, waarvoor hij is opgeroepen, meer bedraagt dan één uur, dit meerdere in mindering komt van de negen uur. Eventueel verdere door het verdrag geëischte voorzieningen van minder belang zullen worden opgenomen in de uitvoeringsvoorschriften. Voor de gewesten

Bangka en Billiton is nog een voorschrift gemaakt in verband met de in die gewesten in sommige gevallen vorderbare draag- en andere diensten.

Aan de indiening van deze ordonnantie was reeds voorafgegaan de opneming van een bedrag van ƒ 5000.— op de begrooting van het Departement van Binnenlandsch Bestuur voor 1932 voor eventueel, krachtens art. 15 van de conventie verplicht gesteld onderhoud van arbeiders, die door een ongeval of een ziekte ten gevolge van hun arbeid geheel of gedeeltelijk ongeschikt zijn geworden om in hun behoeften te voorzien.

Frankrijk.

Een van de voornaamste oogmerken van de regeling van den gedwongen arbeid was het verbeteren van de toestanden in Afrika, die veelal erg te wenschen overlieten. Uit dien hoofde was het van groot belang welk standpunt Frankrijk zou innemen ten aanzien van de beoogde regeling. Reeds bij de voorbereiding van de conventie bleek dat dit land niet in staat of niet bereid was tot vèr gaande verbeteringen, hetgeen bevestigd werd ter Arbeidsconferentie, waar vooral de tegenstand tegen een onderbrenging van den arbeid van het z.g. tweede militaire contingent, dat op Madagascar wordt tewerk gesteld voor werken van algemeen belang, onder de werking van het verdrag moeilijkheden opleverde en ook overigens door Frankrijk een remmende invloed werd uitgeoefend. Met betrekking tot hetgeen sindsdien door de Fransche regeering is verricht, is het navolgende ontleend aan de „Informations Sociales" van 17 November 1930, en 23 Maart, 13 April en 28 September 1931.

Den 21sten Augustus 1930 werd een decreet afgekondigd houdende regeling van den gedwongen arbeid voor openbare doeleinden in de koloniën. In sommige bepalingen van dit decreet, dat het eerste is waarin een algemeene regeling van den gedwongen arbeid wordt gegeven, vindt men dezelfde bewoordingen, welke voorkwamen in het Fransche antwoord op de vragenlijst nopens den gedwongen arbeid van het Arbeidsbureau; op sommige punten is het decreet in overeenstemming met het verdrag, op andere punten lijnrecht daarmee in strijd.

Art. 1 bepaalt dat in de onder het Departement van Koloniën ressorteerende koloniën en protectoraten, behalve Guadeloupe, Martinique en Réunion, de bevoegde autoriteiten voorloopig gebruik zullen mogen maken van gedwongen arbeid voor openbare doeleinden; het einde van dezen termijn zal bij decreet voor elke kolonie afzonderlijk worden vastgesteld. — De erkenning dat het gebruik maken van gedwongen arbeid slechts een voorloopig karakter mag hebben, is in overeenstemming met het verdrag; er wordt slechts gesproken van gedwongen arbeid voor openbare doeleinden, het is niet duidelijk of daaruit mag worden afgeleid, dat (in overeenstemming met het verdrag) gedwongen arbeid ten behoeve van particulieren is verboden; de werkingssfeer van het decreet is beperkt: eenige koloniën worden reeds dadelijk uitgezonderd, voorts valt Noord-Afrika er buiten, daar dit niet ressorteert onder het Departement van Koloniën, zoomede de mandaatgebieden.

Art. 2 omschrijft de publieke gedwongen arbeid als te zijn elke arbeid of

dienst welke van een persoon wordt gevorderd en waarvoor hij zich niet uit eigen beweging heeft aangemeld, uitgezonderd de werken of diensten welke voortvloeien uit fiscale of militaire verplichtingen, of uit de oplegging van een straf; force majeure en dorpsdiensten vallen ook buiten het decreet. — De onttrekking van den arbeid uit hoofde van militaire verplichtingen (tweede contingent) en belastingplicht (heerendienst) aan de werking van het decreet is lijnrecht in strijd met het verdrag, hetwelk deze vormen van gedwongen arbeid uitdrukkelijk omvat; de kleine dorpsdiensten en de arbeid wegens overmacht vallen ook buiten het verdrag, doch worden daarin nader omschreven.

Art. 3. De verantwoordelijkheid voor het gebruik maken van gedwongen arbeid berust bij de gouverneurs-generaal of bij de gouverneurs der koloniën op advies van de gouvernementale of administratieve raden. Bij besluit kan aan lagere autoriteiten de bevoegdheid worden gedelegeerd om een beroep te doen op gedwongen arbeid. — Dit is in strijd met de definitie van de „bevoegde autoriteiten" in art. 3 van het verdrag.

Art. 4. Het gebruik maken van gedwongen arbeid voor openbare doeleinden blijft steeds onderworpen aan de voorwaarde, dat het niet mogelijk is voldoende vrije arbeidskrachten te verkrijgen. — Hier wordt slechts één van de voorwaarden genoemd, welke het verdrag aan het gebruik maken van gedwongen arbeid heeft gesteld, de conventie stelt daarenboven als voorwaarden: dat de arbeid, welke moet worden verricht, van direct en groot belang is voor de gemeenschap, waarop voor de uitvoering een beroep wordt gedaan; dat die arbeid dadelijk of zeer spoedig noodig is; en dat de arbeid niet een te zwaren last op de tegenwoordige bevolking zal leggen, gelet op de beschikbare arbeidskrachten en de geschiktheid dier krachten om den bedoelden arbeid te ondernemen.

Art. 5. De gouverneurs van de koloniën zullen binnen zes maanden aan den minister ontwerp-besluiten ter goedkeuring moeten aanbieden, waarin het opleggen van gedwongen arbeid voor elke kolonie wordt geregeld. — In het algemeene decreet mist men dus iedere nadere omschrijving van de voorwaarden, waaraan de gedwongen arbeid zal moeten voldoen, zoomede van de ten behoeve van de arbeiders gegeven beschermende voorschriften (aantal, duur, werkdag, loon, ziekte- en ongevallenvergoeding, sanitaire verzorging, enz.). Alles hangt derhalve af van die nadere gouverneurs-besluiten. Zoo heeft de gouverneur van Nieuw-Caledonië een besluit uitgevaardigd, waarin worden aangegeven: de categorieën inheemschen die kunnen worden opgeroepen; de duur (maximum één jaar) en de verplichting om slechts ongehuwde jonge lieden tusschen 18 en 22 jaar op te roepen; het recht van de arbeiders op voedsel, onderdak, kleeding en geneeskundige verzorging; de duur van den arbeidsdag (8 uur); een verplichte wekelijksche rustdag; en de procedure welke moet worden gevolgd in geval van klachten.

Art. 6. De draagdiensten zullen op dezelfde wijze moeten worden geregeld. — Het verdrag bevat hieromtrent reeds uitvoerige voorschriften.

Art. 7. Gedwongen cultures zijn geoorloofd ter voorkoming van hongers-

nood en voor landbouw-opvoedingsdoeleinden. — Gedwongen cultures ter voorkoming van hongersnood zijn ook in het verdrag toegestaan; die ten behoeve van opvoedingsdoeleinden werden er met opzet uit gelaten.

Deze algemeene Fransche regeling, uitgevaardigd zoo kort na de totstandkoming van het verdrag, geeft weinig hoop op een spoedige ratificatie door Frankrijk, of op eene met slechts enkele voorbehouden, want daarvoor wijkt het decreet op te belangrijke punten van het verdrag af.

***

Een ernstig punt zal voorloopig wel blijven de arbeid van het z.g. tweede contingent. Wel verre van dit instituut te gaan beperken heeft de Gouverneur-Generaal van Madagascar op 6 November 1930 een decreet uitgevaardigd, waarbij het zelfs wordt uitgebreid, zij het meer op de basis van vrijwillige werving.

Het Arbeidsbureau had in het voor-ontwerp-verdrag tewerkstelling van militairen voor niet-militaire doeleinden onder zekere, strenge voorwaarden buiten het verdrag willen doen vallen. Ter conferentie wilden echter de arbeidersafgevaardigden het gedeelte, dat de bijzondere voorwaarden bevatte waaraan de militaire arbeid voor burgerlijke werken onderworpen zou zijn, geheel doen schrappen, zoodat deze arbeid geheel onder de werking van het verdrag zou vallen en op den duur (evenals elke andere vorm van gedwongen arbeid) zou moeten worden afgeschaft. Wonderlijk genoeg vereenigde de Fransche regeeringsafgevaardigde zich met dit voorstel, waarbij hij echter van een geheel ander standpunt uitging: zijns inziens zou aanneming van het arbeidersvoorstel ten gevolge hebben, dat alle door militairen verrichte arbeid, zoowel voor militaire als voor burgerlijke doeleinden, buiten de conventie zou vallen! Toen echter een amendement van de Britsche regeeringsafgevaardigde werd aangenomen, waardoor duidelijk tot uitdrukking kwam dat alleen arbeid van militairen voor militaire werken buiten het verdrag behoorde te vallen en die voor burgerlijke werken dus aan de bepalingen daarvan zouden zijn onderworpen, verklaarde de Fransche gedelegeerde dat zijn land hierop een reserve zou moeten maken.

Hoezeer in Frankrijk gehecht wordt aan dit instituut blijkt uit een rapport, dat de Fransche Senator en oud-minister van Koloniën, Leon Perrier, in het voorjaar van 1931 bij den Senaat indiende over de werking, de voordeelen en de resultaten van het tweede contingent, hierna volgens de Fransche benaming te noemen S.M.O.T.I.G. (Service de la main d'oeuvre des travaux d'intérêt général).

Voor de uitvoering van het groote program voor openlegging en moderniseeseering van Madagascar zouden minstens tienduizend arbeiders noodig zijn geweest. Deze geweldige menschenmassa had men, aldus de heer Perrier, nooit bij elkaar kunnen krijgen door werving van vrijwillige arbeidskrachten. Ook wilde men niet overgaan tot verlenging van den termijn van tien dagen, gedurende welken de inheemschen voor dorpsbelangen moeten arbeiden, met eenige maanden arbeid voor werken van algemeen belang. Wel ging men over tot het aangaan van overeenkomsten met de dorpshoofden, waarbij deze zich verbonden een bepaald aantal arbeiders te leveren, maar hiermee gaf men de

inheemschen over aan de willekeur van hun hoofden, die zich aan allerlei schandelijke praktijken schuldig maakten; bovendien ging met het heen en weer reizen bij een dergelijke tewerkstelling voor korten tijd te veel tijd verloren en al die reizen bevorderden de verspreiding van besmettelijke ziekten.

In 1926 deed de Gouverneur-Generaal van Madagascar, OLIVIER, daarom een andere oplossing aan de hand. Op dat eiland bestond nog geen algemeene dienstplicht, slechts een klein deel van het jaarlijksch contingent weerbare mannen, streng geselecteerd met het oog op het Europeesch klimaat, werd door het moederland opgeëischt. Zoo bleven ongeveer twee derden van de weerbare mannen vrij van militairen dienst; dezen, het z.g. tweede contingent, wilde de heer OLIVIER gebruiken voor werken van algemeen belang. Het denkbeeld vond een gunstig onthaal bij den toenmaligen minister van Koloniën PERRIER en in 1927 trad de S. M. O. T. I. G. in werking.

Opgeroepen worden de voor den militairen dienst goedgekeurde jonge mannen, in de eerste plaats de vrijgezellen, vervolgens zoo noodig de gehuwden, naar volgorde van hun lotingsnummer, tot een door den Gouverneur-Generaal te bepalen aantal. De opgeroepenen worden opgezonden naar verzamelkampen, waar de eigenlijke inlijving plaats vindt. Zij worden er nogmaals gekeurd, worden ingeënt, gekleed, uitgerust en administratief ingedeeld. In de verzamelkampen blijven de dienstplichtigen twee maanden; zij leeren er de grondbeginselen van de militaire opleiding, worden geleidelijk aan het werk gezet en, voor zoover zij er geschikt toe zijn, opgeleid in één of ander bijzonder vak.

In het eigenlijke werkkamp, waar de dienstplichtigen vervolgens komen, krijgen zij eerst een maand om uit te rusten van de reis en om te „acclimatiseeren"; zij worden er goed gevoed, beter dan zij het thuis gewend zijn. Te beginnen met de tweede maand worden zij aan het werk gezet, langzamerhand wordt van hen de normale arbeidsprestatie gevorderd. De kampen bevatten ongeveer tweehonderd arbeiders; zij wonen, met hun gezin, in van inheemsch materiaal gemaakte woningen, twee gezinnen of vier vrijgezellen per woning. Het dagelijksch rantsoen wordt aan de arbeiders en hun gezin in natura verstrekt. Een ruim oppervlak aan bouwgrond wordt voorts rondom de kampen gereserveerd voor de arbeiders, uit de opbrengst daarvan worden aanvullende rantsoenen verstrekt. Ieder kamp bevat een hospitaal, een of meer ziekenzalen en een bewaarschool. Op de begrooting voor 1930 was een bedrag van 1.040.000 francs uitgetrokken voor geneesmiddelen, d.w.z. 80 francs per man.

Voor het eigenlijke werk worden de arbeiders geplaatst onder het gezag van agenten van de „travaux publics", als de kolonie zelf de werken verricht, of onder het gezag van de aannemers, indien de werken door dezen, voor rekening van de kolonie, worden verricht. Onder wiens gezag het werk ook plaats vindt, steeds behoort de inrichting van de kampen en de handhaving van de orde in de kampen, zoomede het recht om disciplinaire straffen op te leggen voor vergrijpen onder het werk, de levensmiddelenvoorziening en het vervoer van de arbeiders, tot de taak van het personeel van de S. M. O. T. I. G. dat alleen voor dit alles verantwoordelijk is. Dit personeel vormt een afzonderlijken en onafhankelijken dienst, die moet waken over de arbeiders en verantwoordelijk

is voor hun materieelen en moreelen toestand, onder wien het werk ook plaats vindt; de bevoegdheid van de opzichters bij den arbeid gaat niet verder dan de techniek van den arbeid vordert.

De werkelijke arbeidsduur is acht uur per dag met een vrijen Zaterdagmiddag en een verplichtend voorgeschreven wekelijkschen rustdag. Bij ongevallen wordt de uit te keeren schadeloosstelling berekend op den voet van de invaliditeitspensioenen voor inheemsche militairen. De gespecialiseerde arbeiders ontvangen extra loon, voor de schadeloosstelling bij ongevallen zijn zij gelijkgesteld met sergeanten.

De inwendige militaire organisatie van de S. M. O. T. I. G. komt tot uitdrukking in het uniform, het loon (gelijk aan de soldij van een soldaat) en de militaire opleiding, waaraan ook in de werkkampen nog één of twee uren per dag worden besteed. Het toezicht houdend personeel wordt bij voorkeur gekozen uit oud-officieren of oud-onderofficieren van het leger.

Op 1 Augustus 1927 waren 7.150 arbeiders ingelijfd, begin 1929 waren het er reeds 10.000. Een S. M. O. T. I. G. -arbeider presteert veel meer dan een vrije arbeider op Madagascar, het rendements-coëfficiënt neemt bovendien toe met den duur van de inlijving. Het sterftecijfer was in 1928 0,08 per honderd; geregelde wegingen hebben uitgewezen dat de arbeiders na vijf of zes maanden ingelijfd te zijn geweest in gewicht toenemen.

Senator PERRIER verklaart tenslotte, dat de S. M. O. T. I. G. een volkomen succes is geweest. Door het op militaire leest te schoeien heeft men bereikt, dat in geval van nood duizenden geniesoldaten zouden kunnen worden ingescheept naar het moederland en in de bestaande legertroepen ingedeeld. Het instituut is volgens hem een „ware sociale leerschool", die van groot belang is voor de toekomst van de kolonie. Daarbij gaat Senator PERRIER blijkbaar uit van het axioma dat geweldige openbare werken *moeten* worden verricht door een groote massa arbeiders en tegen weinig loon, want had de S. M. O. T. I. G. niet bestaan, dan zou men zijns inziens nog steeds de chaotische en willekeurige wervingspraktijken kennen van vroeger; nu heeft men echter een eenvoudig, duidelijk systeem, waar ieder zijn plicht kent. Bovendien zal men door het opleiden van inheemsche specialisten binnenkort niet meer zijn toevlucht behoeven te nemen tot de dure Europeesche krachten, wier aanwezigheid te midden van de tamelijk ontwikkelde bevolking van Madagascar niet zonder bezwaren is. Bij beëindiging van hun diensttijd kunnen deze specialisten steeds bij de spoorwegen of andere landsdiensten worden geplaatst, en na eenigen tijd in een dergelijke functie werkzaam te zijn geweest vinden zij gemakkelijk een plaats in een staats- of particuliere onderneming.

Als men dit instituut zoo hoort verheerlijken, verbaast men zich niet dat het navolging heeft gevonden en wel op de basis van vrijwilligen arbeid. Bij een decreet van 6 November 1930 is de S. M. O. T. I. G. uitgebreid met vrijwillige secties. Tot tewerkstelling in een dergelijke sectie kan een inheemsche zich verbinden bij contract voor den duur van minstens een jaar, telkens met zes maanden verlengbaar. Zij moeten aan dezelfde lichamelijke eischen voldoen als de dienstplichtigen. De vrijwilligers ontvangen een loon van drie francs per

dag, waar nog bij kunnen komen schadeloosstellingen, voorschotten, premies bij grooten ijver en verhoogingen voor specialisten. Ook hier bestaat de achturige arbeidsdag en de wekelijksche rustdag. Dagelijks wordt zoowel aan de arbeidenden als aan de wegens ziekte afwezigen gratis een levensmiddelenrantsoen verstrekt van 800 gram rijst, 100 gram versch vleesch en 20 gram zout. Zij ontvangen voorts een deken, kleeren als zij op groote hoogte moeten werken, en verschillende voorwerpen. Verder worden zij gelijk behandeld als de dienstplichtigen; zij mogen hun gezin naar de kampen meenemen.

Tot zoover de in het rapport van Senator PERRIER vervatte meer of minder merkwaardige gegevens. Het rapport beziet het instituut natuurlijk door den bril van de koloniseerende regeering, van hetgeen de geadministreerden er over denken geeft het echter een onvolkomen beeld. Toetst men dit arbeidssysteem aan de bepalingen van het verdrag op den gedwongen arbeid, dan zijn er eigenlijk — afgezien van het feit dat het systeem als zoodanig met het verdrag onvereenigbaar is — slechts drie punten, die daarmede onmiddellijk in strijd zouden komen. In de eerste plaats de duur van den arbeid: de dienstplichtigen zijn voor drie jaar verbonden en het verdrag stelt als maximum zestig dagen per jaar. In de tweede plaats de tewerkstelling onder particuliere aannemers, die openbare werken uitvoeren; ook dit verbiedt het verdrag. Tenslotte het aan de dienstplichtigen uit te betalen loon, immers het verdrag eischt een loon gelijk aan dat van vrije arbeiders ter plaatse. Waarschijnlijk zullen de aan de vrijwillige S. M. O. T. I. G.-arbeiders uitbetaalde drie francs met voedselrantsoen dichter bij het normale loon zijn dan de soldatensoldij met voeding van de dienstplichtigen. Aan de overige sanitaire en humanitaire eischen, die het verdrag bevat, voldoet de S. M. O. T. I. G. volgens de door Senator PERRIER verstrekte gegevens over het algemeen wel. Uit de door Frankrijk ter arbeidsconferentie aangenomen houding, zoomede uit de aanbeveling van Senator PERRIER om van die houding niet af te wijken, zou men dus af moeten leiden dat Frankrijk voorloopig niet wil of kan toegeven aan de in het verdrag gestelde eischen en dat het over afschaffing van dit instituut, zelfs niet over vijf jaar, wil spreken. De uitbreiding op vrijwilligen grondslag, waarvan de werkelijke vrijwilligheid nog in de praktijk zal moeten blijken, zou echter op een zwenking kunnen wijzen. Men vraagt zich echter onwillekeurig af, wat voor geweldige werken Frankrijk op Madagascar wil laten uitvoeren.

***

Een oordeel dat meer moed geeft werd echter sindsdien in de Fransche Kamer geuit. In een rapport namens de financiëele commissie tot onderzoek van de begrooting voor Buitenlandsche Zaken voor 1931/32 legde de afgevaardigde PAGANON den nadruk op den wil van Frankrijk om den gedwongen arbeid slechts voorloopig toe te laten (decreet van 21 Augustus 1930). Frankrijk kan zijns inziens als groote koloniale mogendheid, die altijd het welzijn van de aan haar bestuur onderworpen volken voor oogen heeft gehad, niet eindeloos volharden in een negatieve houding tegenover een poging, die voortsproot uit Frankrijks eigen ideaal en die ontegenzeggenlijk noodzakelijk was in verband met de niet te rechtvaardigen misbruiken, waartoe de gedwongen

arbeid te dikwijls aanleiding heeft gegeven. Dat Frankrijk niet heeft kunnen instemmen met de door de Arbeidsconferentie aangenomen regeling was vooral een gevolg van het feit, dat daarin een soort internationale interventie in militaire aangelegenheden werd gezien. De mogelijkheid, die de conventie opent om toe te treden voor bepaalde gebieden en onder reserves, moet, naar het oordeel van den heer PAGANON, ook voor Frankrijk den weg wijzen om het verdrag te bekrachtigen.

Het zou zeker te betreuren zijn, indien Frankrijk het verdrag niet aanvaardde; men vraagt zich echter af, of aan een ratificatie, waarbij op de belangrijkste punten voorbehouden zullen moeten worden gemaakt, terwijl het verdrag slechts op een beperkt aantal gebieden van toepassing zal kunnen zijn, veel waarde is te hechten. Het is echter reeds van belang, dat men zich in Frankrijk rekenschap geeft van het feit, dat dat land op den duur niet zal kunnen achterblijven en dat men de interne wetgeving tracht aan te passen aan den geest van het verdrag.

Portugal.

Ook Portugal behoorde tot de landen die bezwaar hadden tegen een internationale regeling van den gedwongen arbeid. Het verzet van Portugal was zelfs principieel: de slavernijconventie had den gedwongen arbeid voor particulieren afgeschaft en een internationale regeling van dien arbeid voor openbare doeleinden zou in strijd zijn met de waardigheid en de souvereine rechten van een staat.

Sinds de totstandkoming van het verdrag is het Portugeesche standpunt ten opzichte van den gedwongen arbeid in de grondwet neergelegd. Op 8 Juli 1930 werd een nieuw koloniaal statuut afgekondigd, dat in de plaats van den vijfden titel van de grondwet van de Portugeesche Republiek kwam. Dit statuut houdt o.m. in dat de staat allen beloont die voor hem arbeiden. Het systeem waarbij de staat zich verbindt om inheemsche arbeidskrachten ter beschikking te stellen van particuliere ondernemingen wordt verboden. Behoudens in geval van uitvoering van strafvonnissen of voor het voldoen aan bij de wet voorziene belastingplichten, mag de staat de inheemschen slechts onderwerpen aan het verrichten van arbeid, die bepaald noodzakelijk wordt geacht en die ten voordeele strekt van de inheemschen zelf. Onder toezicht van den staat worden arbeidscontracten gesloten gebaseerd op de individueele vrijheid onder waarborging van een billijk loon en van middelen van bijstand (ontleend aan L'Année Sociale 1930, blz. 449).

Al mag dan geen hoop worden gekoesterd op een ratificatie van het verdrag door Portugal, het heeft er toch den schijn van dat in dit land een ruimer standpunt begint te worden ingenomen, hetgeen wellicht op het credit van de Arbeidsorganisatie mag worden geschreven.

België.

In hoeverre een ratificatie van België kan worden verwacht is moeilijk te zeggen, veel hoop bestaat er voorloopig niet op. Wel wordt door de Belgische

autoriteiten een ernstig onderzoek ingesteld naar den arbeid in de Congo en in het mandaatgebied Ruanda-Urundi, ten einde te kunnen komen tot een arbeidspolitiek die de noodzakelijkheid van de openlegging van die gebieden verzoent met de belangen van de bevolking. Voorts is o.m. wettelijk vastgesteld dat inheemsche arbeiders alleen dan een paspoort kunnen krijgen om uit het mandaatgebied te emigreeren, indien zij in het bezit zijn van een arbeidscontract; dat contract zal hen niet langer mogen binden dan voor drie jaar, eenmaal verlengbaar met een gelijk tijdvak en het zal eenige waarborgen moemoeten bevatten voor het welzijn van de arbeiders (loon, rantsoenen, acclimatisatie, schadeloosstelling voor ongevallen, e.a.).

Australië.

Blijkens een mededeeling van de regeering van Australië ten aanzien van het standpunt van het gemeenebest tegenover den gedwongen arbeid is die arbeid onwettig in Zuid-Australië en in Nieuw Zuid-Wales; in Queensland en in West-Australië behoeft geen enkele maatregel te worden getroffen met betrekking tot den gedwongen arbeid; de regeering van Tasmanië heeft echter als haar meening te kennen gegeven dat het verdrag in dien staat niet kan worden toegepast.

Verdere landen.

In de volgende landen is de vraag of het verdrag zal worden bekrachtigd in onderzoek bij de desbetreffende diensten, dan wel reeds aan het parlement voorgelegd: Albanië, Argentinië, Canada, Columbië, Denemarken, San Domingo, Estland, Italië, Lithauen, Luxemburg, Roemenië, Uruguai en Zwitserland. Van deze landen is eigenlijk alleen de beslissing, welke Italië zal nemen, van belang.

Uit het vorengaande blijkt weliswaar dat de vooruitzichten voor het verdrag op den gedwongen arbeid niet onverdeeld gunstig zijn, aangezien juist de meeste mogendheden met groote gebieden in Afrika òf afwijzend staan tegenover het verdrag òf het slechts onder reserves op belangrijke punten zullen kunnen bekrachtigen. Toch is het een heugelijk feit, dat in alle landen de verantwoordelijke autoriteiten zijn gedwongen zich van den toestand rekenschap te geven en wanneer in 1937 de vraag van de herziening van het verdrag aan de orde komt, zal wellicht een nieuwe krachtige stoot in de goede richting kunnen worden gegeven.

7 November 1931.

E. O. VAN BOETZELAER.

Boekbespreking.

Alphabetisch register van de administratieve- (bestuurs-) en adatrechtelijke indeeling van Nederlandsch-Indië; dl. I: Java en Madoera. Samengesteld door W. F. Schoel. Landsdrukkerij, 1931.

Als eerste definitieve uitgave van het Kantoor voor de Volkstelling is dit register van 450 bladzijden gevolgd op de voorloopige overzichten van de uitkomsten der telling van 1930. Het lijkt op zichzelf een goede gedachte, dat men van de gelegenheid, door die volkstelling geboden, gebruik heeft gemaakt om de verdeeling van Java en Madoera in verschillende staats- en administratiefrechtelijke onderdeelen nominatief te registreeren. Niet zoo lang in het verleden ligt een pennestrijd over het werkelijk getal Inlandsche gemeenten op die eilanden; men kan het juiste cijfer nu uittellen. Het nasporen van de ligging van deze meer dan 20.000 rechtsgemeenschappen is hun, die dat voor hun werk noodig hebben — men denke aan de posterijen —, thans veel gemakkelijker gemaakt.

Intusschen is het te betreuren, dat dit werk kennelijk is opgezet enkel als nevenproduct van de volkstelling zelf. Vooreerst omdat daardoor eenige belangrijke indeelingen niet zijn opgenomen. Het boek bevat 7 alfabetische registers: van de gewesten, de afdeelingen, de regentschappen, de districten, de onderdistricten, de désa's en de stadsgemeenten en kota's; de laatste twee groepen in één lijst. Onder de désa's zijn ook opgesomd de kemandorans, kampongs en wijken in het gebied der particuliere landerijen; deze zijn afzonderlijk aangeduid. Overigens vindt men evenwel als désa aangegeven zoowel de Inlandsche gemeenten (rechtsgemeenschappen), als de enkel administratieve stadskampongs of wijken (de wijken in Batavia; de kampongs in Jogjakarta; de opgeheven désa's in Malang, enz. [1]). Dan zijn alleen de eerste zes registers onderling verwerkt, zoodat men van iedere désa kan vinden in welk onderdistrict, district, regentschap, afdeeling en gewest zij ligt; niet echter in welke stadsgemeente, volgens de inleiding omdat die gemeenten „geen administratieve- (bestuurs-) eenheden, in den hierbedoelden zin, vormen." En de indeeling in zelfbesturende landschappen voor de Vorstenlanden is geheel terzijde gelaten, hoewel zij, ook administratief, veel belangrijker is dan die in regentschappen aldaar. Het ware niet overbodig, wanneer bij de na te zenden wijzigingen, die in verband met de nieuwe verdeeling van het rechtstreeksch gebied in afdeelingen werden

[1]) Zie Stbl. 1927 no. 181, 1930 nos. 372 en 373.

toegezegd en ten deele reeds ontvangen [1]), althans de beide laatstbedoelde lacunes (stadsgemeenten en zelfbesturen) werden hersteld, hetgeen zonder veel moeite gebeuren kan.

Een geografisch overzicht van de indeelingen zelf ontbreekt. Wij weten niet, of dit in de volgende uitgaven van de volkstellingsresultaten te vinden zal zijn en evenmin, in hoeverre daaraan behoefte bestaat; zelf hebben wij die behoefte meermalen gevoeld. Wanneer men echter bepaalde statistieken désagewijs publiceert, zal daarin vanzelf worden voorzien, al blijft het bezwaar, dat men daarvoor dan weer een afzonderlijk werk zal moeten raadplegen.

Het meest waren wij, bij het openslaan van dit boek, gespitst op de wijze, waarop men het spellingvraagstuk zou hebben opgelost. Dit is de grootste teleurstelling geworden. Men heeft eenvoudig van iedere stelselmatige spelling afgezien en alle fonetische, traditioneele of fantastische transcripties aanvaard, die „door de betrokken bestuursambtenaren werd opgegeven (en geverifieerd)." Het gevolg is — natuurlijk, want bestuursambtenaren zijn geen taalkundigen — een chaos geworden, die waarschijnlijk aan de bruikbaarheid van de registers ernstig afbreuk zal doen. Natuurlijk zijn de monstruositeiten Cheribon, Djocjakarta, e.d. trouw gehandhaafd, maar dat is het ergste niet. Het grootste bezwaar is dat volkomen gelijkluidende namen verschillend worden gespeld: b.v. Bandjarardjo en Bandjarhardjo, waarbij men dan nog niet zeker is, of désa's van dezen naam niet ook nog terechtgekomen zijn onder Bandjardjo, Bandjaredjo en Bandjarredjo, welke laatste drie schrijfwijzen almede denzelfden naam weergeven. Twee gelijknamige désa's in het gewest Jogjakarta, nog geen 10 K.M. van elkaar verwijderd, vindt men geschreven Singosaren en Singasaren, met bijna twee kolom tusschenruimte. Het aantal dergelijke voorbeelden is zeer groot en aangezien niet de minste zekerheid bestaat, dat deze spellingen in het dagelijksch gebruik vast zijn — integendeel —, zal men bij het bezigen van dit register over een vrij groote kennis van en verdachtheid op alle mogelijke en onmogelijke schrijfwijzen moeten beschikken om niet mis te tasten. Ook fonetisch is er geen systeem; wordt als regel de Javaansche a-klank door a en de å-klank door o weergegeven, men schrijft daartegenover weer Poerbolinggo, hoewel dat ressort in het gebied van de a-klank ligt. Tusschen een klankloze en een geaccentueerde e wordt geen verschil gemaakt. Ook de staatsbladspelling, die overigens zelf gebrekkig en onvast is, wordt voor de grootere ressorten niet steeds gevolgd; het register schrijft b.v. Blega, Kwanjar, Mawoek, tegenover Baliga, Kebanjar, Maoek in Stbl. 1929 no. 2. En men bedenke, dat een andere letter, ook op de vierde tot achtste plaats, in zulk een lange alphabetische lijst een plaatsverschil van kolommen veroorzaken kan.

Wij hebben het steeds betreurd, dat de bij uitstek praktische poging, door de regeering in 1922 [2]) gedaan om eenheid en juistheid te brengen in de

[1]) De op 1 November 1931 tot stand gekomen vergrooting van afdeelingen is nog niet volledig.

[2]) Besluit van 4 Mei 1922 no. 50.

spelling van namen, destijds mislukt is, naar wij meenen door verzet van de posterijen, die de verandering te moeilijk vonden, hoewel zij eenige jaren later voor de comedy of errors van Batavia-Centrum niet terug zouden schrikken. Het nu uitgegeven register had de toenmaals uitgegeven „Lijst van de voornaamste aardrijkskundige namen" naar de daarin gevolgde spellingsmethode aan kunnen vullen; het zou daarmede weer een stap in de goede richting hebben gedaan. Thans is echter in het feit, dat deze registers veel meer namen bevatten, dan genoemde lijst, het motief gezocht om de bestuursopgaven maar te volgen. Inderdaad zou het systematiseeren van de schrijfwijze meer werk hebben gekost, maar voor eenige goede taalkundigen — en daarover beschikken wij toch — naar ons voorkomt niet zoo heel veel meer. Of is dit weer een gevolg van de zoo vaak geconstateerde slechte coördinatie van de verschillende landsdiensten?

Hoe jammer dit echter zijn mag, wellicht kan uit de gebreken van het hier verzameld materiaal de drang naar een vaste schrijfwijze groeien. Voor de grondgedachte van het werk en zijn volledigheid overigens niets dan lof.

v. M.

Inleiding tot de oeconomie der inheemsche samenleving in Nederlandsch-Indië. Batavia-Centrum 1931.

„Deze „Inleiding" is bestemd tot leerboekje voor de ambtenaren der Centrale Kas en voor het verdere personeel van het Volkscredietwezen. Het bestek van het geschrift laat niet toe, dat aan de velerlei verschillen naar plaats en tijd een groote plaats wordt ingeruimd; ..." aldus het „Voorwoord".

Met de samenstelling van dit boekje heeft de Centrale Kas m.i. een zeer nuttige daad verricht. Het geeft in kort bestek een uitstekend overzicht van het economisch leven van voorheen en thans en van de invloeden, welke daarop hebben gewerkt.

In een afzonderlijke paragraaf (§ 5 van het zesde hoofdstuk) wordt een beschouwing gewijd aan den inheemschen handel en nijverheid, maar ook elders vindt men hierover verspreid juiste opmerkingen, waaruit blijkt, dat de samenstellers de beteekenis hiervan niet over- maar ook stellig niet onderschatten. Terecht wordt kortelijks aandacht besteed aan de Maleische handelspenetratie op Java naast de Chineesche en Arabische, o.a. in den batikhandel.

Ook de voedselverhoudingen en hun mogelijke invloed op arbeidsprestatie en energie vinden bespreking. De uitdrukkingswijze schijnt hierbij niet altijd even gelukkig. De volgende uitspraken op blz. 54: „De polowidjo-gewassen, die in tijden van rijstschaarschte het dagelijksch menu uitmaken of aanvullen, vormen geen hoogwaardige voeding", en „aan vetten en eiwitstoffen ontbreekt het vooral in het dagelijksch menu der bevolking",

zijn toch niet geheel juist. Zoo is mais een hoogwaardig voedsel, terwijl o.a. rijst, kedele en mais voor een niet onbelangrijk percentage uit eiwit bestaan en mais, aardnoten en klapperproducten b.v. een hoog vetgehalte bezitten [1]).

Een opzettelijke bespreking van de migratie en van de inwerking van de belastingen enz. vindt men in het werk niet. Het komt mij voor, dat deze niet hadden mogen ontbreken.

Een — wat beknopte — litteratuurlijst is aan het slot gegeven.

Opperbestuur en algemeen bestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao door Mr. H. J. Wijtema. 1931.

Mr. WIJTEMA heeft met ijver en nauwgezetheid de verschillende meeningen, welke de laatste jaren over de verhouding tusschen Opper- en algemeen bestuur in de overzeesche gewesten zijn verkondigd, nagespeurd en bekeken. Telkens vond schrijver dan gelegenheid zijn eigen oordeel over de zich daarbij voordoende vraagstukken te geven.

Aan de woorden: „in naam des Konings" van art. 60 der grondwet wijdt Mr. WIJTEMA uitvoerige beschouwingen, waarbij hij tot de volgende conclusie komt. T.a.v. de verhouding tusschen Kroon en landvoogd vloeit er geenerlei reëele bevoegdheid van de Kroon uit voort. Beschouwt men evenwel de woorden niet als gesproken tot de Kroon maar tot de bevolking van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, „dan zeggen zij, dat het bestuur, dat over de Indiën wordt geoefend, zijn oorsprong vindt in het gezag van het Koninkrijk der Nederlanden, waartoe ook Indië, Suriname en Curaçao behooren ..... zoo opgevat beteekenen de woordjes niet: omdat de koning het zoo wil, zoo beveelt, maar: omdat de koning koning is ook over de Indiën". Maar ook zoo beschouwt: „het *blijft* een plechtige phrase".

Omtrent de bekende twistvraag over het woord „aanwijzingen" in art. 1 lid 1 I. S. huldigt schrijver de opvatting, dat deze niet bindend mogen zijn en slechts de algemeene richtlijnen van het in Nederlandsch-Indië te voeren beleid kunnen betreffen, als zij niet te kort willen doen aan het den Gouverneur-Generaal door de grondwet toegekend algemeen bestuur.

Opperbestuur heeft naar WIJTEMA's oordeel uitsluitend de beteekenis van oppertoezicht „welk toezicht geoefend kan worden door terechtwijzingen en door het, overigens nergens geregelde, recht om bestuursbesluiten van den Gouverneur-Generaal of den Gouverneur te vernietigen".

---

[1]) Men vergelijke o.a. de Korte mededeelingen no. 2 van het Centraal Kantoor voor de Statistiek en no. 17 van de afdeeling Landbouw over de voedselverhoudingen in 1921 — 1930, vooral blz. 28 e.v.

De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale rechtsgemeenschap, door B. F. Roskott. Acad. proefschrift, Leiden 1931.

Het is opvallend zooveel geschriften als er den laatsten tijd worden gepubliceerd, over staats- en adatrecht van Nederlandsch-Indië. Helaas valt daarbij te constateeren, dat er weinig nieuwe gedachten naar voren komen. Erger nog, vraagstukken, welke reeds lang als zoodanig hebben opgehouden te bestaan, of die reeds uit en te na van alle kanten zijn bekeken en besproken, worden telkens weer opgerakeld en den moeden lezer voorgelegd als waren ze nog frisch en nieuw.

Het thans besproken boek vertoont dit gebrek eveneens op tal van plaatsen. Zoo leest men op blz. 6 het volgende: „Het is onzeker, of onder de inlandsche gemeenten der wet alleen verstaan moeten worden dorpen (desa, nagari, hoeta, gampong, enz.), dan of ook zooals Prof. Mr. C. VAN VOLLENHOVEN heeft bepleit (Miskenningen van het Adatrecht, 1909, blz. 1 — 18), zelfstandige inlandsche rechtsgemeenschappen van territorialen aard (met uitzondering van de zelfbesturende landschappen) grooter dan dorpen ..." daaronder vallen. Is het nu werkelijk nog de moeite waard om hierover, zooals schrijver doet, breedvoerig te handelen?.

Er is nog een bezwaar tegen Dr. ROSKOTT aan te voeren. Wat de titel belooft, geeft zijn werk niet voldoende. Deze teleurstelling voor den lezer tracht de auteur te vergoeden door talrijke beschouwingen over kwesties, welke de titel niet in het proefschrift zou doen verwachten. Immers over het zoo veel aangevallen toezicht van den Java-resident op regentschapsraden wordt ternauwernood iets opgemerkt. Over de verhouding van land en landsdiensten tot die der lagere gemeenschappen slechts enkele opmerkingen hier en daar verspreid, welke de bestaande uiterst belangrijke probleemen niet of slechts aan de buitenzijde beroeren en den indruk wekken, dat de schrijver de vraagstukken niet heeft onderkend. Over de financieele verhouding zwijgt de schrijver vrijwel geheel. Daarentegen handelen niet minder dan twaalf van de twintig hoofdstukken over de verhouding tusschen de lagere gemeenschappen onderling, waarin overigens een massa gegevens zijn bijeengezameld, die zeer zeker van belang zijn, voor ieder, die met deze verhouding te maken heeft. In dit verband valt ook de nauwgezette opsomming te waardeeren van vernietigingsbesluiten van beslissingen van gewestelijke raden enz.

J. W. DE STOPPELAAR.

November, 1931.

Uit de Tijdschriften.

⟨Verkorte inhoud van enkele belangrijke artikelen⟩.

Walther Biehahn. Das Land ohne Arbeitslosigkeit.
Die Gesellschaft, Juli 1931.

Sinds 11 October 1930 zijn er officiëel in Rusland geen werkloozen meer. Op dien dag publiceerde de „Trud" een decreet, waarbij aan alle ambtenaren bij den Arbeidsdienst werd opgedragen de werkloozen-ondersteuningen in te trekken en alle geregistreerde werklooze arbeiders weer aan den arbeid te zetten. Een verbijsterende triomf van het socialistische stelsel — een groeiende industrie, die alle handen te werk kan stellen, die „werkloosheid" omzet in een „te kort aan arbeidskrachten".

Rusland! — het eenige land, dat voor eeuwig bevrijd is van „werkloosheid".

Is deze triomfkreet gerechtvaardigd? Het plotseling afschaffen van de ondersteuning doet vreemd aan voor een Arbeidersstaat; dat ook zelfs geen werkloozen „op korten termijn" zouden voorkomen is onbestaanbaar, en deze menschen aan hun lot overlaten is toch zeker geen propaganda voor den heilstaat der arbeiders. Het orgaan van den Oppersten Econ. Raad bestrijdt weer de meening dat de industrieën een te kort aan arbeidskrachten hebben. Het aantal arbeiders in de bedrijven zou van 1928/29 tot 1929/30 toegenomen zijn met 300.000, waarvan er 150.000 onnoodig worden aangehouden, om bij afvloeiing gedekt te zijn tegen te kort aan werkkrachten.

Uit verschillende publicaties blijkt, dat het aantal werkloozen veel grooter is, dan officiëel is opgegeven; de Arbeidsbeurzen gaven van October 1928 — October 1929 1.538.000, de Vakvereenigingen daarentegen 2.319.700. In de officiëele cijfers worden maar bepaalde categorieën opgenomen o.a. de arbeiders (employé's enz.), die reeds in een bedrijf gewerkt hebben — uitgesloten van registratie zijn o.a. de niet-proletariërs, de landbouwbevolking, die in groote aantallen naar de steden trekken.

De verschillende perscommentaren geven duidelijk te zien, dat het decreet van 11 October speciaal in het leven is geroepen om een veelvuldig voorkomend kwaad te bestrijden, n.l. de groote fluctuaties onder het personeel der industrieën en andere bedrijven. In regeeringskringen beschouwt men deze wisseling, die in sommige bedrijven 50% van het personeel bedraagt, als een ernstige bedreiging voor het slagen van het 5-jarenplan. In de mijnen van het Dongebied waren van de tusschen Augustus en December 1930 40.000 nieuw aangekomen arbeiders in Februari 1931 reeds 60% weer weggetrokken; van technische en administratieve arbeidskrachten kan gezegd worden, dat ze

meestal slechts enkele weken, of op zijn hoogst enkele maanden, in eenzelfde inrichting werkzaam zijn. Zelfs onder schoolkinderen heerscht deze ongedurigheid, waardoor het doorvoeren van den algemeenen leerplicht bedreigd wordt.

De oorzaak hiervoor is: de slechte verzorging der arbeiders in alle opzichten. Men hoopt steeds het op een andere plaats beter te hebben of als werklooze een toereikende ondersteuning te ontvangen. De werkloosheid is dus geen kwestie van gebrek aan arbeid, maar een uitvloeisel van de slechte toestanden en gaat samen met een gebrek aan arbeidskrachten in de bedrijven. Hiertegen richt zich de verordening van 11 October 1930; zij bedoelt den arbeider te dwingen de plaats, die hij inneemt, niet te verlaten, door allen steun bij werkloosheid te doen vervallen. Op 20 October d.a.v. werd dit voorschrift nog uitgebreid met de toevoeging, dat ieder, die vrijwillig zijn werk verlaat, binnen 6 maanden niet meer voor aanstelling in aanmerking komt. Eenige vakvereenigingen gingen er toe over hun leden den dwang op te leggen, ongeacht de arbeidstoestanden, in denzelfden dienst te blijven tot aan het einde van het vijfjarenplan. Het niet nakomen van deze „belofte" wordt met „desertie" betiteld.

Niettegenstaande al deze maatregelen en tegenspraken is het gebrek aan arbeidskrachten een uiterst moeilijk probleem voor de Regeering bij de doorvoering van het vijfjarenplan. Het groote struikelblok is de boerenbevolking van Rusland, waaruit voor het grootste deel de fabrieksarbeiders moeten voortkomen; zij toch blijven steeds zich gebonden gevoelen aan de plattelandsbewoners en hoewel de Sovjet dit eerst als een voordeel zag, als aangrijpingspunt om de boeren politiek te beïnvloeden, bleek dit op den duur groote moeilijkheden op te leveren. De agrarische revolutie van 1917 deed bijna alle boeren, die in industrieën of andere bedrijven werkten, naar hun dorpen terugkeeren in de hoop hunne landerijen weer terug te kunnen krijgen. Zoolang voedselnood in steden en industriecentra heerschte hield de trek naar het land aan; eerst in 1924 werd door slechtere tijden in den landbouw de stroom gekeerd en werden een enorm aantal boeren weer arbeiders in fabrieken en andere bedrijven. Een gewenscht element bleek de boer niet te zijn in de Russische staatsbedrijven; hij had geen belangstelling in de productie, was ontevreden en veeleischend, had een slechten invloed op de anderen en ging dadelijk weer naar zijn dorp terug, wanneer er voor de arbeiders minder goede tijden aanbraken. Zoolang deze moeilijkheden duurden bleef hij als boer of handwerksman in zijn dorp. Dit vond in het groot plaats in 1917 en beleefde in 1929/30 een herhaling. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in de collectiviseering van den landbouw. Deze begon in het najaar van 1929, nadat het oogstwerk beëindigd was. Het doel was in het voorjaar 1930 het grootste deel der boeren gecollectiviseerd te hebben, om ze dan systematisch in te deelen en de klasse der koelakken te doen verdwijnen. Deze wijziging in de landbouwpolitiek riep de boeren weer naar hun land terug; eensdeels vreesden zij bij afwezigheid over 't hoofd gezien en uit de boerengemeenschap gedrongen te worden, anderdeels werden zij gedwongen door den al te grooten ijver der locale ambtenaren,

die hen kwalificeerden als „koelak", indien zij zich niet in de „Kolchos" lieten opnemen.

Het groote leger der werkloozen in de steden en fabriekscentra is daarmee verdwenen — de dorpen hebben hen weer opgenomen en, zoonoodig, zorgen de familieleden voor hen. De toestand op het platteland is daardoor zeer ongunstig beïnvloed; waar vindt men werk voor al die handen? 36 tot 50% is werkloos, en dat niettegenstaande de productiviteit der arbeiders zeer gering is en het verbruik van arbeidskrachten ongeveer driemaal zoo groot is als in de landbouwgrootbedrijven van den staat. Dat dit overschot niet weer naar de stad teruggaat vindt zijn oorzaak in de verandering, die de collectiviseering in het dorp bewerkt heeft.

De Kolchos is als geheel verantwoordelijk voor een bepaalde productie; van den oogst moet een vast deel aan den Staat afgestaan worden, het andere wordt onder de leden van de gemeenschap verdeeld. En nu komen verschillende belangen met elkaar in botsing. De in de industrie werkende vreest zijn deel niet te zullen krijgen van wat het land oplevert — de achterblijvenden vinden het onbillijk dat hij niet meewerkt, terwijl toch zijn deel van het werk gedaan moet worden en eischen een gedeelte van zijn inkomsten, in een vreemd bedrijf verdiend, voor de gemeenschap op. Van het toch al karige loon, dat de fabrieken en andere bedrijven uitbetalen, nog te moeten afstaan, ontneemt den boer alle lust buitenaf werk te zoeken.

Dit onverwachte resultaat van de collectiviseering houdt nog een andere ongunstige factor in, n.l. de onmogelijkheid van de zoozeer gewenschte mechaniseering van den landbouw; deze toch maakt nog meer handen vrij, vergroot het toch al zoo kolossale leger van de werkloozen.

De oplossing van deze problemen is een groote moeilijkheid voor de Russische Regeering. Het Centraal Bestuur van de Kolchosy adviseerde de productie per hoofd maar te verminderen en het aantal arbeiders te vermeerderen, doch dit advies werd, als zeer on-economisch, afgestemd. Een andere oplossing dacht men te vinden door de huisvlijt weer in te voeren, doch ook hier stuitte men op te groote bezwaren. Door dwangmaatregelen de werkloozen bij de verschillende fabrieken te werk te stellen bleek ook vrijwel ondoenlijk; niet alleen dat daardoor grootendeels de moeilijkheid maar verplaatst werd, maar ook het vervoer en het systematisch inbrengen in de bedrijven van deze enorme menschenmassa's werd onmogelijk geacht. De fabrieken hebben gebrek aan technisch-geschoolde arbeiders, en de Russische boer voelt niets voor machines, weet ook niet ze voldoende te benutten en geeft de voorkeur aan de oude werkwijzen. Hierin verandering te brengen kost tijd en tijd is juist datgene, wat de industrie-politiek (naast vele andere dingen) niet bezit.

Van welken kant men de kwestie ook beschouwt, de werkloosheid is in Rusland nog zeer uitgebreid, al treedt ze niet aan het licht; zeker zal ze te eeniger tijd weer te voorschijn komen: wanneer en onder welken vorm is niet vooruit te zeggen.

Albert Howard. An experiment in the management of Indian Labour. Int. Labour Review, Mei 1931.

Bij de oprichting van het nieuwe Landbouw-Instituut te Indore (Centraal-Indië) in October 1924 stond men voor vier groote problemen, n.l.

1. De beste methode te vinden om de wetenschap dienstbaar te maken aan het verbeteren van de productie.
2. De algemeene en finantieële organisatie van een landbouwkundig proefstation op te bouwen.
3. De juiste manier te zoeken om bij de bevolking betere werkmethoden ingang te doen vinden.
4. De benoodigde arbeiders te werven en de arbeidsvoorwaarden vast te stellen.

De ondervindingen en gevolgde methoden bij het aanwerven van de werkkrachten en de voorwaarden waaronder gearbeid werd, wordt in het artikel beschreven; de schrijver is Directeur van het Instituut.

Financieël bestaat het Instituut van een jaarlijksche bijdrage uit een fonds dat gevormd wordt door een voorgeschreven te betalen recht van 2 annas per standaard baal van 400 lb katoen, verkocht zoowel voor binnenlandsch gebruik als voor export. Verder geven twintig staten van Centraal-Indië en Rajputana een jaarlijksche subsidie.

Moeilijkheden werden ondervonden, doordat het Instituut ligt in een industrie-omgeving waar de bevolking van de stad zelf en haar omgeving voldoende werk kan vinden. Door speciale voorzieningen te treffen voor het regelmatig en rechtstreeks uitbetalen van het loon, voor goede behuizing te zorgen, billijke arbeidsuren, met regelmatige rustdagen in te stellen, medische verzorging te geven en de arbeiders belangstelling in hun werk bij te brengen, gelukte het toch voldoende goede, vaste arbeiders te krijgen.

Uitbetaling van het loon. De losse arbeiders krijgen hun loon tweemaal per maand uitbetaald — op den 18en en 3en 's middags 2 u. 30. De vaste arbeiders worden per maand betaald op den 3en werkdag van de volgende maand, zij krijgen het geld in couverten, en moeten afteekenen voor de ontvangst in een register door handteekening of duimafdruk. Twee staf-employés zijn bij de uitbetaling aanwezig en moeten ook teekenen voor de richtige uitbetaling van het te ontvangen loon. Hiermede heeft men bereikt, dat de arbeider het volle loon in handen krijgt en geen ongeoorloofde inhoudingen door den kassier plaats hebben.

Werkuren. Eerst begonnen met den algemeen bestaanden 10-urigen werkdag, bleek dat in de heete maanden April/Juni dit niet was vol te houden, noch door de arbeiders, noch door het trekvee. Tot 6 uur teruggebracht werd de werkprestatie merkbaar beter. De werkuren werden verdeeld over ochtend en middag; 4 uur in den morgen (6 — 10) en 2 uur in den middag (4 — 6), waardoor de rusttijd samenviel met den warmsten tijd van den dag. De gezondheidstoestand der arbeiders onderging een gunstigen invloed van deze dag-indeeling. Voor het overige deel van het jaar werd een werktijd van 7½ uur inge-

steld, niet medegerekend den tijd benoodigd om naar de plaats van den arbeid te komen. Alleen in den zaaitijd, als in een bepaalden tijd het werk klaar moet zijn, wordt er langer gewerkt, doch na afloop van het zaaien krijgen de arbeiders een vrijen dag. Verder wordt er voor gezorgd, dat de arbeiders 's avonds vóór donker thuis zijn; daarentegen wordt nauwkeurig op tijd aan den arbeid gegaan, is het werk systematisch verdeeld, zoodat geen tijd verloren gaat met het geven van opdrachten.

Vrije dagen. Als regel werkt men 's Zondags in 't geheel niet; verder zijn er 12 belangrijke feestdagen in het jaar. Iedere vaste arbeider mag per maand 1 extra vrijen dag hebben en één dag ziek zijn. Er wordt gerekend op 25 werkdagen in een maand. Bij een ongeval (tijdens het werk) krijgt men hoogstens 7 dagen vol loon uitbetaald. De losse arbeiders krijgen geen loon op vrije dagen, behalve op dien na den zaaitijd.

Huisvesting. Voor eenvoudige woningen is gezorgd, zij worden eenmaal per jaar gewit en uitgerookt. Drink- en waschwater staat onder contrôle, de putten zijn afgesloten en het opvoeren van het water geschiedt door middel van pompen, zoodat desinfectie door de arbeiders zelf is uitgesloten.

Met een *Spaarfonds* voor de arbeiders is men nog niet begonnen; gewacht wordt tot de menschen er zelf om vragen.

Geneeskundige behandeling is vrij en zij, die minder dan 30 Rs. per maand verdienen, hebben ook recht op vrij medicijnen. Eens per week worden de arbeiders door een dokter onderzocht; of de menschen bij ziekte gebruik maken van de medische hulp hangt of van den persoon van den dokter.

Certificaten voor Efficiency en promotie. Jaarlijks worden er kleine examens afgenomen en bij voldoende bekwaamheid certificaten uitgereikt, terwijl voor ieder certificaat het maandelijksche loon met 1 R. wordt verhoogd.

De examens gaan over 4 vakken:

1. Grondbewerking, zaaien en zorg voor vee.
2. Samenstelling van mest.
3. Overzicht van irrigatie-methoden en het verbouwen van rietsuiker volgens de werkwijze op Java.
4. Suikerbereiding.

Deze geschoolde arbeiders komen in aanmerking voor plaatsing op andere ondernemingen op hooger loon. Het hoogere loon stelt hen in staat geld te sparen, waarvoor zij grond kunnen koopen in hun eigen dorpen en daar een eigen bedrijf kunnen beginnen. Dit heeft al herhaaldelijk plaats gehad. De vacante plaatsen worden ingenomen door jongere familieleden of door losse arbeiders, die daarvoor in aanmerking komen.

Chang Kia-Ngau. The problem of stabilizing silver.
Chinese Economic Journal, Juli 1931.

Een permanente verbetering in de zilver-positie is alleen mogelijk door internationale samenwerking en de eerste stap daartoe is een internationale zilver-conferentie.

Wat China betreft, zou het opvolgen van het advies van de Kemmerer-Commissie n.l. het aannemen van den gouden standaard, wel een stap in de goede richtig zijn, maar een oplossing van de moeilijkheid is het toch niet.

De oorzaken van den achteruitgang in den zilverprijs zijn te vinden in het overgaan van den zilveren naar den gouden standaard sinds den oorlog door verschillende landen, waardoor de zilver-reserves, aangehouden voor aanmunting en waarborg, vrij kwamen, door het terugbrengen van het zilvergehalte der munten en het vervangen van zilveren munten door geld van ander metaal. Hierbij gevoegd de stabiel-blijvende aanvoer en de mindere afname, geeft een groot surplus van zilver op de markt. Zooals bij de andere artikelen, waarvan de productie grooter is dan de consumptie, zijn de eenige redmiddelen: minder produceeren of meer verbruiken.

Wat productie-vermindering betreft, zeker zullen de producenten geneigd zijn een tijd lang minder op de markt te brengen, indien een verhoogde prijs hen daarvoor een compensatie zou geven. Maar niets is meer gewenscht, dan het stabiliseeren van den prijs; gebeurt dit niet, dan onttrekken zich toch een of meer producenten aan de overeenkomst, als de prijs hen daartoe aanlokt. Daarbij komt, dat 60% van de zilverleverende mijnen ook andere metalen produceeren, waarvan men geen restrictie wenscht en bovendien is het vermeerderen van het aantal werkloozen door gedeeltelijk stopzetten der mijnbedrijven al even ongewenscht.

Het stopzetten van het op de markt brengen van het zilversurplus in verschillende landen, o.a. Britsch-Indië, is voor die enkele landen een opoffering, die moeilijk van hen gevraagd kan worden.

Verschillende schema's om den toestand te verbeteren zijn al gepubliceerd; o.a. door Mr. ARTHUR BASSETT, een directeur van de British-American Tobacco Company, die voorstelt, dat Amerika er in zal toestemmen een deel van de gelden door andere landen aan Amerika verschuldigd te ontvangen in zilver tegen een bepaalden koers. Dit zilver zou wel opgeborgen moeten worden, maar dat gebeurt nu ook met goud en het zou kunnen dienen als zekerheid voor uitgegeven bankbiljetten, waardoor dan goud vrij gemaakt zou kunnen worden. Tegelijkertijd zouden alle landen een hoeveelheid zilver moeten koopen en daarmee het gehalte van hun zilveren geldstukken verhoogen.

Een ander voorstel is dat van E. W. JAMES, lid van the Foreign Board of Trade in Kobe en Osaka. Hij adviseert dat China, geholpen door andere landen, den gouden standaard zal aannemen en dat tegelijkertijd alle landen het zilver, in een bepaalde verhouding tot goud, als wettig betaalmiddel zullen accepteeren. China moet door de andere Staten van goud voorzien worden tegen betaling met zilver.

Het schema van een lid van the America Smelting and Refining Company, BROWNELL, stelt het volgende in uitzicht: Verbod aan verschillende landen tot het verkoopen of in leen geven van hun voorraad zilver; daar dit alleen de Staten geldt en niet particulieren zal het resultaat niet groot zijn. BROWNELL schat de zilverproductie in de drie volgende jaren, verminderd met wat Britsch-Indië en China verbruiken en hetgeen benoodigd is voor het maken van kunst-

voorwerpen niet meer dan 50 millioen oz en stelt voor, dat verschillende landen samen deze hoeveelheid zullen aankoopen om hun klein zilvergeld een beter zilvergehalte te geven.

Al deze suggesties hebben weinig waarde, wanneer niet in de eerste plaats vaststaat, dat een internationale overeenkomst mogelijk is. Om hiertoe te geraken is het noodig, dat een poging tot het houden van een internationale conferentie gedaan wordt door een reeds bestaande internationale organisatie, die aller vertrouwen heeft. Als zoodanig kan genoemd worden de Internationale Kamer van Koophandel, die vóór heeft op den Volkenbond, dat ook Amerika bij haar is aangesloten.

Het is dringend noodig samen een oplossing te vinden, alvorens enkele landen, alleen bedacht op eigen voordeel, maatregelen nemen, die de zilverpositie nog moeilijker maakt.

Roy Hidemichi Akagi. Japan's economic relations with China. Pacific Affairs, Juni 1931.

De economische relatie van Japan en China begint in 1871 met het sluiten van de eerste Japansch-Chineesche Handelsovereenkomst. De ontwikkeling gedurende de volgende 60 jaren kan verdeeld worden in 5 perioden, die ieder hun eigen karakter hebben.

De 1e periode duurde tot den Chineesch-Japanschen oorlog 1894 — '95. De Japansche Scheepvaart Mij., de Mitsubishi Company, opende in 1875 een geregelden dienst tusschen Yokohama en Shanghai met uitbreiding tot Newchwang, Tientsin en Chefoo in 1876. De Mitsui Company opende een afdeeling in Shanghai (1877) en de Yokohama Speciebank te zelfder plaatse in 1893; de handel van Japan met China verdrievoudigde zich in die periode.

De tweede periode loopt van 1895 — 1904/'05 (Russisch-Japansche oorlog). Hierin valt het begin van de vestiging van Japansche industrieele ondernemingen in China. Japan, dat zich als industrie-land begint te ontwikkelen, vindt in China een open markt voor zijn artikelen, terwijl de grondstoffen voor deze nieuwe industrieën in groote hoeveelheden in China aanwezig zijn. Nieuwe Japansche Maatschappijen gaan zich in China vestigen, zooals de Bank of Taiwan; de Nippon Yusen Kaisha neemt China op in haar Europeesche en Australische lijnen; de Osaka Chosen Kaisha opent een dienst op de Yangtze Rivier in 1898 en vestigt haar Zuid-Chinalijn in 1899. In 1895/6 werden Japansche spinnerijen in Shanghai opgericht; zij hadden echter nog niet veel te beteekenen.

De Russisch-Japansche oorlog had een grooten invloed op de economische verhouding tot China, ten 1e de verdringing van de Russen door de Japanners in de Kwantung Provincie, en verder de verwerving van de Russische spoorwegbelangen in Zuid-Mandsjoerije, waardoor Japan vasten voet in dat deel van China kreeg. Deze positie werd nog versterkt door de annexatie van Korea

door Japan in 1910. De periode na den Russisch-Japanschen oorlog tot 1914, het begin van den wereldoorlog, kenmerkte zich speciaal door vestiging van Japansche bedrijven in China en het leenen van geld aan het Chineesche Gouvernement en particulieren. Het voornaamste moment was de oprichting van de Zuid-Mandsjoerijsche Spoorweg-maatschappij in 1906. Andere belangrijke bedrijven waren soja-boon-fabrieken in Dairen en spinnerijen in Shanghai. In 1907 waren in China 1149 Japansche bedrijven gevestigd met een kapitaal van 235.538.696 Yen, in 1914 was dat aantal 4.031 met een kapitaal van 455.678.069 Yen. In 1904 leende de Industrial Bank of Japan 4.000.000 Yen aan de Hanyehping Iron Mines, waarmede een nieuwe phase van de Japansch-Chineesche verhouding werd ingeluid. De banken, handelsfirma's en Stoomvaart Maatschappijen breidden ook hun belangen uit en de handel verdubbelde weer in deze periode.

De 4e periode, vanaf het begin van den wereldoorlog tot 1921 (Conferentie van Washington), kenmerkte zich door een enorme toename van Japan's belangen in China. Japan zelf was buitengewoon vooruitgegaan wat betreft industrie en handel; en Japansche ondernemingen in China hielden daarmee gelijken tred; de handel verviervoudigde zich en steeg tot 1.142.000.000 Yen in 1919. Gedurende deze periode werden door China de meeste gelden geleend, de Japansche belangen in Kwantung en in de Zuid-Mandsjoerijsche Spoorweg werden erkend voor 99 jaar; Japan's medezeggingschap in de constructie van spoorwegen in Mandsjoerije en andere speciale belangen werden vastgelegd in het Lansing-Ishii Verdrag.

In de laatste periode van 1921/22 begint de nieuwe internationale positie van China en de opleving van een onrustbrengend nationalisme. Toch groeide Japan's economische invloed niet minder dan weleer. Katoenspinnerijen, in 1920 16 in aantal, groeiden aan tot 44 in 1928; in 1921 kwamen Japansche schepen met een gezamelijken inhoud van 20.000.000 ton de Chineesche havens bezoeken; in 1927 was dat 36.000.000 ton. In 1928 bedroeg de som door Japan aan China geleend 730.000.000 Yen en de in China belegde kapitalen 1.749.000.000 Yen.

De huidige toestand is nu zóó, dat wijd en zijd in China Japansche bedrijven gevestigd zijn, werkend op verschillende gebieden. Het in deze bedrijven geïnvesteerde kapitaal bedraagt in totaal 1.749.344.000 Yen, waarvan in Mandsjoerije 1.462.407.000 Yen, in China 286.937.000 Yen. Het grootste deel van deze kapitalen is in transportbedrijven belegd (822.304.000 Yen voor Mandsjoerije), verder hebben de Japanners land- en boschbouw-ondernemingen, mijnen, electriciteit- en gasbedrijven, textielfabrieken, banken, handelsbedrijven.

De voornaamste van deze ondernemingen is de Zuid-Mansjoerijsche Spoorweg Maatschappij met een actief bezit van 671.751.000 Yen (Maart 1929). Behalve haar spoorwegbedrijf exploiteert ze: werkplaatsen, werven en havens, mijnen, sojaboonen-, staal- en kunstmestfabrieken en heeft ze landerijen in beheer, buitendien is de cultureele invloed zeer groot; scholen van alle soort van af Kindergarten tot Universiteiten, openbare bibliotheken, hospitalen,

scheikundige laboratoria, landbouwproefstations zijn stichtingen van deze maatschappij.

Het aantal textiel bedrijven door Japanners gedreven was aan het einde van 1929 15 met 44 fabrieken en een kapitaal van 228.000.000 Yen. In 1928 was 70% van het in textielbedrijven belegd kapitaal van Japanners, 28% van Chineezen en 2% van Engelschen.

Voor de overige Japansche fabrieken en werkplaatsen zijn de belegde kapitalen:

Sojaboonen-fabrieken	—	20.000.000 Yen
Tabak- en sigarenfabrieken	—	10.000.000 Yen
Machinefabrieken (uitgezonderd de werkplaatsen v/d Zuid-Mands. Spoorweg)	—	20.000.000 Yen
Glas- en aardewerkfabrieken	—	8.000.000 Yen
Suikerraffinaderijen	—	6.000.000 Yen
Papierfabrieken	—	6.000.000 Yen
Luciferfabrieken	—	4.000.000 Yen
Olie- en vettenfabrieken	—	4.000.000 Yen
IJsfabrieken, brouwerijen en kunstmestfabrieken	—	2.000.000 Yen ieder.

De Nisshin Kisen Kaisha, een scheepvaartmaatschappij onder Japansche vlag exploiteert negen verschillende lijnen langs de Chineesche kust met een vloot van 47.163 ton en een kapitaal van 10.125.000 Yen. De Dairen Steamship Company, een dochtermaatschappij van de Zuid-Mandsjoerijsche Spoorweg Maatschappij, exploiteert verschillende lijnen van Dairen naar Tientsin, Tsingtao, Shanghai en Antung.

Japansche Banken werken eveneens met succes in China; waren in 1916 het aantal hoofdkantoren 14 met 13 agentschappen, in 1925 waren deze getallen 24 en 31, met een kapitaal van 5.860.000 Yen in 1916 en 77.508.250 in 1925.

In Mandsjoerije en Mongolië alleen is in bedrijven door Japanners beheerd 586.321.000 Yen belegd (1926), geëxploiteerd door Chineezen en Japanners 40.612.000 Yen, waarvan 36.390.000 Yen Japansch geld (1926).

Aan China is door Japan geleend 730.477.000 Yen (1928) waarvan 553.237.000 Yen aan het Gouvernement en 177.240.000 Yen aan andere instellingen.

Deze som is als volgt verdeeld:

Aanvulling financiën	142.354.000 Yen.
Spoorwegen	164.219.000 Yen.
Andere Communicatie-bedrijven	75.609.000 Yen.
Militaire doeleinden	102.559.000 Yen.
Industrieën	245.090.000 Yen.
Diversen	646.000 Yen.

In sociale instellingen als scholen, universiteiten, hospitalen enz. werd door Japanners 63.717.000 Yen belegd, hierin niet begrepen de voor deze doeleinden gebruikte gelden door de Zd. Mandsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij. De

totale som van de hierboven genoemde in China belegde gelden is 2.543.538.000 Yen; deze cijfers zijn voor Rusland 465.015.000 Yen, Engeland 39.590.00 Yen, Amerika 26.400.000 Yen, Frankrijk 21.086.000 Yen, Zweden 850.000 Yen, Denemarken 157.000 Yen, gevend een totaal van 553.098.000 Yen.

Ook de handelsrelatie tusschen de beide landen heeft zich buitengewoon ontwikkeld na het sluiten van het eerste Handelsverdrag in 1871. In 1873 had de handel van Japan met China een waarde van 15.000.000 Yen, in 1929 bedroeg die waarde 909.000.000 Yen of 20.8% van Japan's handel. Japan's aandeel in China's handel is zoowel voor im- als export 30%.

Voor de jaren 1925 — '29 is de export van Japan naar China gemiddeld 26.6% van Japan's totalen export.

In 1929 kocht China van Japan 91% van de uitgevoerde geraffineerde suiker, 75.7% van de zeeproducten, 69.5% van de lucifers, 72.2% van de steenkolen; terwijl Japan van China kocht 96% van de uitgevoerde sojaboonen, 97% van de boonen-koeken, 79% van de steenkolen, 32% van het ruwe ijzer en 29% van de plantaardige vezels.

De verscheepte lading in de verschillende havens werd voor een deel vervoerd door Japansche Scheepvaartmaatschappijen, n.l. 32% door Japanners, 31% door Engelsche reeders en 21% door Chineesche schepen.

De invloed van Japan op den handel van Mandsjoerije neemt hand over hand toe. De totale handelswaarde in 1907 was 53.000.000 Haikwan Taels, in 1928 745.000.000 Taels, vormend 35% van China's totaal handel. Japan's aandeel in Mandsjoerije's handel was in 1929 38% van den geheelen handel, terwijl China's aandeel 25 en dat van Rusland 18% was. Dairen is in belangrijkheid de tweede haven van China.

De voor Japan's industrieën benoodigde grondstoffen zijn niet voldoende in Japan zelf aanwezig; van het ijzererts levert Japan zelf maar 9%, China 52%, Chosen 10% en de Zuidzee-landen 29%. Van ruw-ijzer is Britsch-Indië de grootste leverancier, doch Japansche ingenieurs hebben de productie van de ijzermijnen, behoorend aan de Zd. Mandsjoerijsche Sp. Mij., zoo weten op te voeren, dat weldra het grootste deel van de in Japan benoodigde hoeveelheden daar vandaan zal kunnen komen.

Ook steenkolen heeft Japan niet genoeg in eigen land; de in Mandsjoerije door Japanners geëxploiteerde mijnen hebben een voorraad, die jarenlang in de behoefte van Japan kan voorzien.

Het gebrek aan petroleun (83% van de jaarlijksche consumptie moet geimporteerd worden) is aanleiding geweest tot het doen van proeven tot het verkrijgen van petroleum uit steenkool; de kolen van de Fushun-mijn in Mandsjoerije zijn daarvoor geschikt en indien de helft der jaarlijksche productie van deze mijn tot bereiding van petroleum wordt gebruikt, zal verdere import van petroleum in Japan niet meer noodig zijn.

Andere grondstoffen, die Japan zelf niet voortbrengt, maar noodig heeft, zooals tussah zijde, katoen enz. kunnen met Japan's kapitaal òf in China zelf, òf in Mandsjoerije tot een voldoende hoeveelheid worden geproduceerd, zoodat Japan's belang bij deze bedrijfstakken groot is.

Voor het overbevolkte Japan is de economische relatie met China ook van groot gewicht; niet ten opzichte van emigratie van Japanners naar China (eventueel Mandsjoerije), want de Chinees is als werkkracht veel goedkooper dan de Japanner, maar ten opzichte van de voedselvoorziening. Sojaboonen, zout en rijst zijn de hoofd-voedingsmiddelen van de Japanners. 40% van de benoodigde sojaboonen worden uit China en Mandsjoerije geïmporteerd, 20% van het zout, terwijl de nog ontbrekende rijst uit Chosen en Mandsjoerije wordt ingevoerd.

De groote vitale belangen, die Japan in China, speciaal in Mandsjoerije, heeft, doen begrijpen, dat Japan er steeds op aandringt, dat China deze belangen zal beschermen en zich houden zal aan de verschillende overeenkomsten tusschen de beide Gouvernementen gesloten. Van de instandhouding van de relatie tusschen Japan en China hangt mede de toekomstige internationale verhouding in het Verrre Oosten af.

J. W. Thomas. A note on the Board of Economic Inquiry, Punjab.
Indian Journal of Economics, April 1931.

De merkbare belangstelling voor de oprichting in Br.-Indië van Economische Raden zooals die in andere landen bestaan, gestimuleerd door het bezoek van Sir ARTHUR SALTER, geeft aanleiding om een korte beschrijving te geven van de oprichting en het werk van the Board of Economic Inquiry in Punjab. In 1925 schreef Prof. MYLES in de Januari-aflevering van the Indian Journal of Economics reeds een artikel over dit onderwerp, een gedeelte daarvan werd in dit schrijven overgenomen.

De Economische Raad voor Punjab werd door het Gouvernement ingesteld in 1919 en voorloopig alleen bedoeld voor den landbouw. Hij kreeg de beschikking over fondsen om onderzoekingen te leiden of te steunen en de resultaten te publiceeren. De leden werden zoodanig gekozen, dat de samenwerking van officiëele en particuliere kringen was verzekerd; zitting in den Raad hadden de Directeuren van Landbouw, van Nijverheid, van den Gezondheidsdienst, de Registrator van de Coöperatieve Vereenigingen, Professoren in economie en landbouwkunde van de verschillende Universiteiten, enz.

De opgedragen werkzaamheden waren als volgt:

1. Economische onderzoeken te leiden.
2. De resultaten van deze onderzoekingen te bestudeeren en te vergelijken.
3. Economische studie en navorschingen te steunen en te leiden.
4. Het verkregen materiaal te publiceeren.

Door de leden werd heel veel werk gepresteerd waardoor de administratiekosten van deze instelling ongewoon laag bleven.

Overzichten van den economischen toestand van verschillende dorpen zijn gepubliceerd, verder nog:

1. Een rapport over de melkvoorziening van Lahore en Lyallpur.

2. Een overzicht over de grootte en verdeeling van de gronden onder de landbouwers in twee districten.

3. Een studie over Hypotheken op landerijen.

4. Een lijst van prijzen van voedingsmiddelen in twee districten.

Samengesteld werden twee overzichten van de voedselprijzen in de Punjab over een groot aantal jaren; en een serie jaarverslagen werd uitgegeven over landbouw-bedrijven, die onder verschillende omstandigheden werkten.

Verschillende rapporten betreffende de wijze van financieren en verkoopen van de producten der katoenbedrijven zijn samengesteld — nog in bewerking is een zelfde studie ten opzichte van graan en een overzicht over de in gebruik zijnde maten en gewichten en de algemeene marktgewoonten op de dorpen.

De wijze waarop een onderzoek aanvangt en verder voortgezet wordt, is meestal de volgende:

Een suggestie van een der leden of outsider, een opdracht van de regeering brengt de kwestie in studie. Zoo noodig wordt een subcomité gevormd en indien tot een onderzoek wordt overgegaan, wordt een leider daarvoor benoemd. De groote moeilijkheid om telkens weer geschikte uitvoerders van het vastgestelde programma te vinden, heeft er toe geleid, een vast kader bestaande uit enkele geschikte personen te vormen, waaruit nu de menschen gekozen worden, als een nieuwe opdracht moet worden uitgevoerd.

De meeste publicaties betreffen toestanden in den landbouw, doch ook voor de steden is er al heel wat gedaan. Arbeidsvoorwaarden in de fabrieken in Punjab is een onderwerp van studie geweest; een van de eerste publicaties betrof het gezins-budget van de laag-gesalariëerde klerken in Lahore.

De Raad wordt herhaaldelijk aangezocht om adviezen te geven zoowel aan de Regeering als aan particulieren, o.a. over verkoop van land tusschen verschillende stammen, gebruik van valsche maten en gewichten, de schulden van de landbouwbevolking. Door zijn ernstigen arbeid is deze Economische Raad een goed voorbeeld van wat op het gebied van economische onderzoekingen gedaan kan worden.—

(Samengesteld bij het Bureau voor
Economische en Sociale Documentatie)

Balans per 31 December 1930.

		Activa	Passiva
Inventaris.			
Per 1 Januari 1930	f 157.90		
Aanschaffing 1930	„ 137.—		
	f 294.90		
Afschrijving 1930	„ 100.—		
		f 194.90	
Kapitaal.			
5 Obligaties Ind. Leening 1929 à f 500.—		„ 2.500.—	
Diverse debiteuren.			
Achterstallige contributies	f 142.—		
Idem advertenties	„ 100.—		
Idem abonnementen	„ 3.37⁵		
Idem losse afleveringen	„ 8.50		
Nabetaling Nyhoff.	„ 550.—		
		„ 803.87⁵	
Diverse crediteuren.			
Drukkosten Decemberaflevering	f 1.202.—		f 1.202.—
Kas en kassiers.			
Girorekening Javasche Bank	f 252.14		
Idem N. I. Escompto Mij.	„ 649.52		
Buitenzorgsche afd. Bank	„ 4.90		
Administrateur	„ 370.58⁵		
Gelden t. g. r.	„ 161.—		
		„1.438.14⁵	
Voordeelig exploitatieoverschot per ultimo 1930			„ 3.734.92
		f 4.936.92	f 4.936.92

Het bestuur:

W. g. J. W. MEIJER RANNEFT, *Voorzitter*
W. g. E. P. WELLENSTEIN, *Secretaris*
W. g. C. VAN DEN BUSSCHE, *Penningmeester*

Staat van baten en lasten voor het jaar 1930.

		Baten	Lasten
Exploitatie overschot per 1 Januari 1930		f 6.731.06	
Contributies	1930 f 3.567.47		
Begunstigers	id. „ 1.457.50		
Abonnementen	id. „ 5.301.40⁵		
Losse afleveringen	id. „ 210.76		
Publicatie arbeidsovereenkomst	id. „ 54.—		
Advertenties	id. „ 100.—		
Rente kapitaal	id. „ 189.59		
Rente girorekening	id. „ 29.08 f 10.909.80⁵		
Drukkosten	1930 f 7.272.55		
Honoraria	id. „ 2.817.56		
Vereenigingskosten	id. „ 3.603.58⁵		
Afschrijving Inventaris	id. „ 100.—		
Afschrijving debiteuren	id. „ 112.25 f 13.905.94⁵		
Nadeelig exploitatie-overschot 1930			f 2.996.14
Getotaliseerd exploitatie-overschot op ultimo 1930			„ 3.734.92
		f 6.731.06	f 6.731.06

VEREENIGING VOOR STUDIE VAN KOLONIAAL-MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

UIT DE STATUTEN:

Artikel 1. De Vereeniging voor Studie van Koloniaal-Maatschappelijke Vraagstukken stelt zich ten doel de bevordering van kennis van en inzicht omtrent maatschappelijke vraagstukken, in het bijzonder die betreffende Nederlandsch-Indië.

Artikel 2. Zij tracht dit doel te bereiken:

a. door het bevorderen of doen instellen van wetenschappelijke onderzoekingen op maatschappelijk gebied;

b. door het uitgeven van geschriften;

c. door alle verdere daarvoor in aanmerking komende wettige middelen.

UIT HET HUISHOUDELIJK REGLEMENT:

Artikel 2. De leden betalen een bijdrage van *f* 1.— per maand.

Zij ontvangen de periodieke uitgaven der Vereeniging kosteloos en andere door de Vereeniging uitgegeven geschriften, hetzij kosteloos, hetzij tegen verminderden prijs.

Artikel 5. De bijdrage van begunstigers bedraagt ten minste *f* 3.— per maand.

Zij ontvangen de publicaties der Vereeniging op gelijken voet als de leden.

Door of namens hen kan in de algemeene vergaderingen een adviseerende stem worden uitgebracht.

Het bestuur der Vereeniging is samengesteld als volgt:

J. W. MEIJER RANNEFT, Voorzitter.
Ir. E. P. WELLENSTEIN, Secretaris.
C. VAN DEN BUSSCHE, Penningmeester.
R. A. A. ACHMAD DJAJADININGRAT, } Leden.
Ir. J. J. G. E. RÜCKERT, }
Dr. J. H. BOEKE — Gedelegeerd lid in Nederland (adres: Witte Singel, Leiden).

BIJDRAGEN, BERICHTEN OMTRENT TOE- EN UITTREDING, ABONNEMENTEN, ADRES-VERANDERINGEN, ADVERTENTIES E. D. M., VERZOEKEN OM TOEZENDING VAN LOSSE NUMMERS EN GELDZENDINGEN TE RICHTEN AAN DEN ADMINISTRATEUR DER VEREENIGING, DEN HEER R. C. D'ABLAING VAN GIESSENBURG Sr., PETODJO OEDIK 16, BATAVIA-CENTRUM.