

H. v. Alphen de Weer  
Brooshoofd

# ONZE WETGEVING

VOOR

„OPENBARE WERKEN.”



(Overgedrukt uit *De Locomotief*.)

KON. INSTITUUT  
VOOR TAAL, LAND-  
EN VOLKENKUNDE

Col. Brooshoofd no 18  
gen 1



# ONZE WETGEVING

VOOR

## „Openbare werken.”

In de memorie van toelichting tot zijne Indische Begrooting voor 1891 merkte de minister van koloniën op, dat een deel der uitvoering van door hem genoemde irrigatiewerken wellicht zou kunnen plaats hebben in onbetaalden arbeid, en de raming der kosten daardoor aanmerkelijk worden verlaagd.

Hoewel het waar is, dat ook thans nog bij groote irrigatiewerken (o. a. die te Demak) voor de secundaire leidingen enz. wordt gebruikt gemaakt van den gedwongen arbeid der bevolking, achten wij het stellen daarvan als beginsel zeer bedenkelijk, en in strijd met de nieuwere richting op het stuk van heerdiensten. Zeer zeker geniet eene bevolking voordeelen van bevoeiingswerken in hare woonstreek, maar het is een onjuist begrip, dat zij zelve daartoe zou moeten bijdragen door het leveren van onbetaalde dagdiensten, want men mag niet vergeten dat de Indische bevolking voor hare relatief ontzachelijk zware belastingen (wij verwijzen hiervoor naar het 1ste deel onzer Memorie over den toestand van Indië) nagenoeg niets ontvangt van hetgeen in westersche landen wordt beschouwd als verplichte Staatszorg in ruil voor die belastingen, en het dus niet aangaat om, *wanneer* haar na lange jaren verzuimens eens eenige kanalen worden gegeven, haar daarvoor in den vorm van arbeid nog weër afzonderlijk te laten betalen. Veeleer behooren groote openbare werken, bij wijze van neveldoel, te worden bestemd voor het

reeds terstond verspreiden van meerdere welvaart onder de armoedige bevolking, door haar gelegenheid te geven geld te verdienen bij den daartoe noodigen arbeid.

Dat intusschen een minister van koloniën nog zoo luchthartig spreekt over het kosteloos gebruiken der arbeidskrachten van de bevolking, is een bewijs dat het, naar onze overtuiging eenig juiste, inzicht op dit stuk zelfs bij de hoogsten, die het behoorden te verdedigen en doortedrijven, nog niet sterk is ontwikkeld. Zij blijven nog te veel voortsukkelen in het oude drafje van de bevolking er maar voortspannen, en zijn blijkbaar niet op de hoogte van de ontwikkeling onzer wetgeving voor openbare werken, welke zich, voor zoover de daartoe gebruikte heerdiensten betreft, zeer duidelijk beweegt in de richting van dwang naar vrijheid, van onbetaald naar betaald.

Ons met de studie der openbare werken sinds eenigen tijd in 't bijzonder bezig houdende, was het ons voornemen, na lezing van de uiting des ministers, de rol uiteenzetten, die de heerdiensten in den loop der jaren tot heden bij openbare werken hebben gespeeld, teneinde aldus over het onderwerp eenige, ook hier in Indie wel noodige, juistere kennis te verspreiden.

Het bleek ons echter, dat de ontwikkelingsgeschiedenis van den gedwongen arbeid bij openbare werken te nauw verband houdt met die der geheele wetgeving op dit stuk, dan dat eene afzonderlijke behandeling wenschelijk kon zijn. Daarom willen wij, schoon met verontschuldiging dat wij weder zooveel van het geduld des belangstellenden lezers zullen moeten vergen (de *niet*-belangstellende laat wel van zelf de opstellen ongelezen) deze gelegenheid aangrijpen om van de historische ontwikkeling der wetgeving en organisatie voor de Indische openbare werken een *algemeen* overzicht te geven, in den loop en aan het slot waarvan dan de



quaestie der betaalde of onbetaalde diensten uitvoerig zal worden behandeld.

\* \* \*

### Bepaling van het onderwerp.

Openbare werken kunnen, waar het geldt de daaraan verschuldigde staatszorg, worden onderscheiden in onmisbare en niet onmisbare.

Tot de eerste zijn te rekenen de gebouwen, waarin de ambtenaren van den Staat hunne werkzaamheden verrichten, Staats-pakhuisen (vooral in een land als Indie, waar de Staat handel drijft) gevangenissen, verbindingswegen tusschen de hoofdplaatsen, minstens één behoorlijke afscheephaven voor producten.

Veel meer is onder het strikt noodzakelijke niet te brengen. Dat rivieren onbevaarbaar blijven, dat periodieke overstromingen het land teisteren, dat in droogere jaargetijden de velden geen water krijgen, dat zelfs groote handelsplaatsen geene bruikbare havens bezitten, dat binnenwegen en bruggen in slechten staat verkeerden, dat marktplaatsen, ambtenaarswoningen, goede scholen, gezondheids-etablissemten ontbreken, dat groote steden slechts verontreinigd drinkwater bezitten — dit alles, en nog veel meer, maakt wel is waar levensgenot voor de ingezetenen en bloei voor het land onmogelijk, maar de gang van het Staatsbestuur wordt er niet rechtstreeks door gestremd, de machine kan blijven voortdraaien al produceert zij dan ook weinig of niets.

De opvatting echter van den Staatsplicht heeft zich, niet slechts wat de openbare werken maar ook wat andere takken van dienst aangaat, in schier alle landen ontwikkeld in de richting van het onmisbare naar het niet onmisbare. Bepaalden wetgeving en bestuur zich in de primitieve Staatsorganisatie tot wat strikt noodig was om het raderwerk in beweging te hou-

den—naar mate tal van volksbelangen op den voorgrond traden werd de Staat in de zorg daarvoor gemengd, trad dan, door zijne ruime beschikking over geld en macht, meer en meer op den voorgrond, en nam ten slotte de bedoelde belangen in het kader zijner bepaalde verplichtingen op.

Zoo is het ook gegaan in Indie, sedert het werd gebracht onder rechtstreeksch Nederlandsch gezag. Wel is waar staat het in de opvatting, en vooral in de uitoefening, van den Staatsplicht bij de Europeesche beschaafde landen nog ver ten achter, maar niettemin valt sedert 1815 ook in deze kolonie de aangegevene voortschuivende beweging waartenemen, die leidt tot het, onzen inziens juiste, eindbegrip: dat niet slechts in het onderhouden van geleidelijken gang in het bestuurs-raderwerk, maar vooral in het ontwikkelen der volkswelvaart doel en bestaansreden van den Staat zijn gelegen; dat niet hier en daar op den aardbol volkeren zijn geworpen om regeeringen, maar regeeringen aangesteld om volkeren te dienen.

Hoe nu in Indië, in 't bijzonder op het gebied van Openbare Werken, dit begrip zich heeft ontwikkeld, tot het in theorie de zegepraal verwierf maar praktisch door de geldzuchtige politiek van het moederland nog grootendeels een doode letter is gebleven, wenschen wij in deze studie uiteen te zetten.

### Karakter der vroegere wetgevingen.

Gedurende de 50 eerste jaren van ons rechtstreeksch bestuur bepaalden de bemoelingen van de Indische Regeering met openbare werken zich tot niet veel meer dan het onmisbare. Zelfs nog tot iets minder, want wij noemden onder dat noodwendige ook de vereischte landsgebouwen, gevangenissen, en minstens één bruikbare haven.

De gebouwen nu hebben tot op heden steeds in zeer gebrekkigen staat verkeerd; gevangenissen in de binnen-

landen schitterden of door hare afwezigheid, of waren van die hoedanigheid dat de opzichters — gelijk dat nog thans in Spanje, maar uit winstbejach der ambtenaren niet uit gebrek van ruimte, geschiedt — de gevangenen des nachts maar liever uit wandelen zonden; de als minste eisch gestelde haven eindelijk is eerst in 1876 in aanbouw genomen en, met hare accessoiren, nog niet geheel voltooid.

De allereerste behoefte in een land als Indie, dat hoofdzakelijk van den landbouw moet bestaan, waterverschaffing, waterkeering en waterverdeeling, vond men in onze geheele wetgeving voor B. O. W. niet afzonderlijk behandeld, zelfs niet genoemd, tot eindelijk in het Reglement van 1885 eene bescheiden en hoogst onvoldoende plaats er — aan werd ingeruimd. Het »beheer», het »toezicht», de wijzen waarop de ambtenaren hunne voorstellen moesten indienen, hoe die voorstellen behandeld, besnoeid, af- of goedgekeurd zouden worden, de zorg vooral dat niet te kwistig met 's lands gelden zou worden omgesprongen en dat het volkswelzijn aan dien grooten eisch steeds ondergeschikt zou blijven — ziedaar het uitsluitend karakter van alle reglementen en besluiten vóór dat van 1885.

### Eerste wetgevingen (1818-1854).

Het eerste stuk van wetgeving voor B. O. W., na de aanvaarding van het rechtstreeksch gezag door het Koninkrijk der Nederlanden, was, naar wij meenen, het Besluit van Commissarissen Generaal van 1818, *Staatsblad* no. 80. Daarbij werd (evenals in de artikelen 31 en 32 van het Regl. op het Binn. Bestuur, *Staatsblad* 1819 no. 16) het beheer (»de dagelijksche beheering» heette het toen) van den waterstaat in ieder gewest opgedragen aan de residenten, behalve voor Batavia, waar het stond onder een hoofdinspecteur, aan wien drie inspecteurs werden toegevoegd om nu en dan de verschillende gewesten te bezoeken.

Van dezen eigenlijken Waterstaat (bruggen, wegen, kanalen enz.) schijnen toen de gebouwen nog afgescheiden te zijn geweest, althans bij resolutie van 1824, *Staatsblad* no. 10, werden deze afzonderlijk besproken. De zorg voor het onderhoud van, het toezicht op, het plannen maken voor en het uibesteden of onder eigen beheer vervaardigen van de »civile bouwwerken» werd daarbij onder de residenten, opgedragen aan de ter plaatse bescheiden officieren der genie, eerstaanwezend ingenieurs, architecten en opzieners.

Eerst van af 1827 vormen de landsgebouwen en de meer eigenlijke Waterstaat een gezamenlijken tak van dienst. Bij besluit van dat jaar (*Stbl.* no. 13) werd »de administratie van den Waterstaat» vereenigd met die der »Civile gebouwen». »Het toezicht en de dagelijksche beheering over 's Lands civile gebouwen, havens, zeehoofden, rivieren, kanalen, sluizen, waterkeeringen, bruggen en wegen» werd bij art. 2 van dit besluit, als één geheel, opgedragen aan »de respectieve Gouverneurs, Residenten of hoogste Plaatselijke gezaghebbers». Aan het hoofd van den aldus gevormden diensttak werd gesteld een »Directeur van 's Lands producten en civiele Magazijnen, aan welken hoofdamtenaar de intendentie over alle 's Lands civile gebouwen en werken, in het vorig artikel omschreven, wordt opgedragen». Uit de opdracht aan dezen ambtenaar blijkt, dat de »gebouwen» in de nieuwe combinatie den boventoon voerden.

Het Besluit van 1827 over den »Waterstaat en civile gebouwen» werd bij *Staatsblad* 1829 no. 21 vervangen door een *Reglement over het beheer en toezicht van den Waterstaat en 's Lands gebouwen in Nederlandsch Indië*. Beheer en toezicht bleven, volgens dit Reglement, bij de hoofden van gewesten, en de bovengenoemde Directeur bleef het hoofd te Batavia. In de administratieve bepalingen werden overigens verschillende wijzigingen gebracht, waar-



over wij niet in bijzonderheden zullen treden.

Eerst in 1853 werd de »Directeur der producten en civiele magazijnen» van de superintendie over de »civiele genie» (zooals me toen den waterstaat, vooral wat de gebouwen betreft, wel noemde) waarmede hij, naar het koloniaal verslag van 1853 op blz. 98 terecht opmerkte, »zeer oneigenaardig belast was,» ontheven. In het volgend jaar werd hij, bij *Staatsblad* 1854 no. 100, vervangen door een atzonderlijken »Directeur van Openbare Werken». Te Batavia werd opgericht een *Bureau van Openbare Werken*, zijnde de vijfde toen bestaande Directie van Algemeen Bestuur. Van het jaar 1854 dateert dus eene zelfstandige *Directie van Openbare Werken*.

#### **Beperking van onbetaalden arbeid en leverantiën treedt op den voorgrond.**

Na dit tijdstip wordt de geschiedenis der wetgeving voor de B. O. W. belangwekkender. Er komt »teekening» in, en wel kenschetsend *Indische* teekening. De eigenaardige loop van zaken gaat zich ontwikkelen, dat Nederland zich de eer wenscht te geven van verlichte denkbeelden en liberale maatregelen, zonder de daarvoor onmisbare gelden — zelfs uit de *Indische* schatkist — te willen beschikbaar stellen.

Men moet namelijk weten dat allengs het bewustzijn was ontwaakt van den zwaren druk, waaraan de bevolking was bloot gesteld door de — sedert 1830 ten behoeve der militaire en maritieme verdedigingswerken sterk toegenomene, ja schier onbepaalde — beschikking der hoofden van gewesten over hare werkrachten en materialen. De gewone regel was dat, waar de vervaardiging van eenig werk was bevolen, de inlandsche hoofden eenvoudig eene aanschrijving ontvingen om voor de werkrachten en gedeeltelijk ook voor de materialen te zorgen, waarna de bevolking in grooten getale werd opge-

roepen. Niet slechts dat op die wijze de tijd werd in beslag genomen, die de kleine man dringend noodig had voor de bebouwing zijner velden, maar ook over een deel zijner schamele bezittingen, zijn bamboe en ander materiaal, zelfs over zijne gereedschappen, werd beschikt.

De Regeering begon tal van bepalingen uittevaardigen, niet slechts om de gedwongen leverantiën te verbieden, maar ook om de hoofden van gewesten te vermanen tot matiging in hunne beschikking over de werkrachten. In art. 57 van het Reg. Reglement van 1855 vond dit streven zijne uiting door het voorschrift (trouwens in anderen vorm reeds in de vorige Reg. Reglementen gegeven, maar nimmer nagekomen) dat de aard en duur der persoonlijke diensten, waartoe de inboorlingen verplicht zijn, de gevallen waarin en de wijze en voorwaarden waarop zij kunnen worden gevorderd, door den Gouv. Generaal zouden worden geregeld, en dat deze verordeningen om de vijf jaren zouden worden herzien, met het doel om daarin trapsgewijze vermindering te brengen, voor zoover die bestaanbaar was met het algemeen belang.

De eerste uitvoering werd aan dit voorschrift gegeven (na tal van circulaire en aanschrijvingen) bij Besluit van 3 Sept. 1864, te vinden in het Bijblad by Indisch *Staatsblad* no. 1580. Wat reeds sedert lang, theoretisch althans, in alle gewesten recht was, werd hier voor geheel Java en Madura bevestigd, n. l. dat gedwongen leveringen (waaronder te verstaan het vorderen van »wat niet te verkrijgen is zonder den individueelen of gemeentelijken eigendom der bevolking aan te randen») absoluut verboden waren, en dat de heerendiensten moesten worden beperkt. Het cijfer, dat hoogstens mocht worden gevorderd, werd bepaald op 52 dagen, van 12 uren ieder, per jaar. De openbare werken, waaraan de bevolking mocht worden ten arbeid gesteld, werden aldus omschreven:

»Diensten ten behoeve van het aanleg-

gen, herstellen en onderhouden van openbare werken van algemeen nut, waarbij het belang der inlandsche bevolking betrokken is, zooals: wegen, bruggen, dijken, dammen en waterwerken, bazaar (passar) loodsen, wachthuizen, mijlpalen.»

Daaraan werden, in afwachting van nadere regeling, nog toegevoegd de woningen van inlandsche hoofden, poststations op de wegen waar geene landspostpaarden gestationeerd zijn, passangrahans en districts-gevangenis-en. Voor andere landswerken, die dus naar het aangenomen beginsel in *vrijen* arbeid moesten geschieden, mochten geene heerendiensten worden gevorderd, tenzij geene vrije arbeiders er voor te bekomen waren.

In zijn verder verloop komt nu het streven tot beperking der heerendiensten in onmiddellijk verband met een ander zeer gewichtig punt in de wetgeving voor Openbare Werken: de *strijd om het overwicht tusschen de technische ambtenaren en die van het Binn. Bestuur*.

#### **Concurrentie tusschen de technische en bestuurs-ambtenaren.**

Dezelfde reden, namelijk, die leidde tot de bepalingen om den heerdienst te beperken — toenemende beteekenis der openbare werken — bracht uit den aard der zaak mede, dat allengs grooter gewicht werd toegekend aan de technische ambtenaren, die de werken moesten uitvoeren. Bij *Staatsblad* 1855 no. 17 was geheel Indië verdeeld in acht waterstaatsafdeelingen (Batavia, Tegal, Semarang, Soerabaja, Padang, Muntok, Banjerassin en Makassar) aan het hoofd van ieder waarvan een ingenieur-afdeelingchef stond. Nadat bij Kon. Besluit van 1864 (*Ind. Staatsbl.* 1865 no. 30) de formatie van het personeel aanmerkelijk was uitgebreid, werden bij Besluit van 1865 (*Ind. Staatsblad* 1866 no. 1) de genoemde afdeelingen opgeheven, en in ieder gewest ingesteld bureaux van eerstaanwend ingenieurs of waterstaatsambtenaren.

Hiermede werd de deur wijd open gezet voor geschillen over bevoegdheid en machtgrens tusschen die eerstaanwendenden en de residenten. Het werd allengs de quaestie, aan wie het beheer over de Openbare Werken het best was toevertrouwd, aan de residenten, als verantwoordelijk voor de geheele administratie in hun gewest, dan wel aan de technische ambtenaren, als de eenigen die de noodige vakkennis bezaten om de werken te ontwerpen en uitvoeren, en daardoor reeds van zelf op de kosten en de administratie overwegenden invloed uitoefenden.

In dezen wedstrijd werd, bij *Staatsblad* 1867 no. 85, de doorslag gegeven ten gunste der technische ambtenaren. Art. 5 van dat *Staatsblad* bepaalde:

»De eerstaanwendend ingenieur heeft in het gewest, waarin hij geplaatst is, het rechtstreeksch *beheer* over 's lands burgerlijke gebouwen en werken, en zorgt door een streng toezicht voor het behoorlijk onderhoud en den goeden staat dier gebouwen en werken.

»Bij ontstentenis of wettige verhindering van den eerstaanwendenden ingenieur, treedt als zoodanig op de oudste in rang der in het gewest bescheiden ambtenaren van de burgerlijke openbare werken».

De rol, door de residenten te spelen, werd aangegeven bij art. 4: »Ieder hoofd van gewestelijk bestuur is *superintendent* over 's lands burgerlijke openbare gebouwen en werken in zijn gewest, en als zoodanig *verantwoordelijk* voor het behoorlijk beheer van dezen tak van dienst».

Derhalve daadwerkelijk *beheer* bij den ingenieur, slechts *contrôle* of *superintendie* bij den Resident. Dat zulk eene superintendie in Indie dikwijls niet veel beteekent en den gecontroleerde alle mogelijke vrijheid laat, is genoeg bekend.

#### **Gejammer over de toenemende uitgaven.**

Welke waren de motieven, die leid-



den tot dit wettelijk verzekeren (feitelijk was het reeds sinds jaren zoo en werd zelfs de »dagelijksche beheering», bij art. 1 van *Stbl.* 1829 no. 21 aan de residenten opgedragen, meer opgevat als eene soort van superintendentie) van een beslist overwicht, ook in de *administratie*, aan de ambtenaren van B. O. W.? Schijnbaar was het alleen de eisch der logica, dat de met elkaar in nauw verband staande technische leiding en administratief beheer zooveel mogelijk in ééne hand behoorden te worden vereenigd. Wij koesteren echter het booze vermoeden, dat de Regeering tevens allengs onder den indruk was gaan verkeerden, als zouden de residenten niet zoo *zuinig* werken als wenschelijk en mogelijk scheen. De minder prettige aanmerkingen en de onophoudelijke aandring om toch alle werken zoo goedkoop mogelijk uit te besteden, in enkele aanschrijvingen van dien tijd te vinden, geven ons tot die onderstelling recht. In dat geval was reeds toen, terwijl het beheer nog bij de residenten heette te berusten, de invloed merkbaar, dien wij boven op 't oog hadden bij het constateeren van een nauw verband tusschen de beperking der heerdiensten en de quaestie van het beheer, n. l. het bewustzijn dat vermindering van onbetaalden arbeid noodwendig moest leiden tot vermeerdering van uitgaven.

Eerst onder de werking der nieuwe regeling van 1867 echter begon dit onafwijsbare gevolg zijnen invloed meer beslist te doen gevoelen. Het is schier vermakelijk, de stijgende verbazing en ergernis der Regeering te zien, naar aanleiding van het feit dat de openbare werken meer uitgaven gingen eischen dan vroeger. Het regende wenken en voorschriften aan de residenten — want deze ambtenaren bleven steeds de *verantwoordelijke* — om hen tot *zuinigheid* te vermanen. Men zocht het in allerlei oorzaken, in gebreken van de comptabiliteitswet, in ondoelmatige voorwaarden voor de aanbestedingen

(waarvoor daarom bij *Staatsblad* 1870 no. 39 een nieuw reglement werd vastgesteld), in omslachtigheid der administratieve vormen, in onnauwkeurigheid van het opmaken der werkplannen, in uitvoering van werken buiten de begroting, in besteding van gelden onder nadere goedkeuring van den Gouv. Generaal (met strenge beperkingen toegestaan bij art. 2 der »Regelen voor het administratief beheer; *Staatsblad* 1875 no. 25), kortom in zorgeloos, onnauwkeurig en ondoelmatig *beheer*.

Dat voor die aanmerkingen dikwijls reden zal hebben bestaan, willen wij niet ontkennen. Bij het ontwerpen, begrootten en uitvoeren van werken werd zeker, zoowel door ingenieurs als door de superintendents, niet altijd met de noodige *zuinigheid* en overleg te werk gegaan. Ook zijn wel gelden verkwisten gevolge der ondoelmatige of slordige uitvoering van werken door minder bekwame technische ambtenaren. Maar met dat al blijft het zeker, dat men de *hoofdoorzaak* — toenemende behoefte aan openbare werken, bij beperking van den kosteloozen arbeid en verbod van kostelooze leverantiën — stelselmatig heeft voorbijgezien. Geen enkel koloniaal verslag tusschen 1868 en 1877, waarin niet over de z. g. geldverspilling bij openbare werken wordt geweeklaagd, met gissingen naar de oorzaken en vermelding van hetgeen de Regeering er tegen meent te moeten doen; maar geen enkel ook van die verslagen, waarin ruitelijk wordt gezegd of zelfs zijdelings op zoo iets gezinspeeld: »de Regeering heeft het van haren plicht geacht, den kleinen man meer dan vroeger te beschermen tegen willekeur en afpersing, zij moet daarvan dan nu ook de kosten willen dragen.»

**Het overwicht weder aan de residenten. Dubbelzinnige politiek.**

Eene dergelijke, karakteristiek In-

dische, mystificatie zou alleen wat kinderachtig, maar overigens onschuldig zijn, indien zij niet leidde tot voor land en volk schromelijk nadeelige gevolgen. Immers het kan ons niet duidelijk worden, hoe men residenten, aan wie men jaar op jaar besparingen heeft toegediend (waaronder lang niet malsche, zooals bijv. de aanschrijving van den Dir. v. Raders van 15 Febr. 1872 Bijbl. no. 2562) wegens hun slordig beleid als verantwoordelijke superintendents (\*) — hun daarbij verwijten doende, die even geldig zouden zijn wanneer zij met het rechtstreeksch beheer waren belast, en hun duidelijk tekennen gevende dat zij hunne superintendentie geheel anders hadden kunnen opvatten — hoe men aan zulke ambtenaren in 1877 niet slechts weder het *geheele beheer* is gaan toevertrouwen, maar zelfs niet is teruggedeinsd voor de ongerijmdheid om hun, zonder eenige technische opleiding of bekwaamheid, den bouw van een aantal, zelfs vrij belangrijke, werken toevertrouwen! Na al het wantrouwen, jaren lang in hun beleid getoond, kan het motief voor deze regeling niet zijn geweest de verwachting, dat nu plotseling alle residenten ten goede zouden zijn bekeerd. Dat zij werkelijk beter zouden *bouwen* dan de technische ambtenaren, kan nog veel minder in een gezond verstand zijn opgekomen. De eenig aannemelijke, en geheel in het kader der Indische bestuursbeginselen passende, verklaring voor de regeling van 1877 is derhalve, dat men heimelijk hoopte, de residenten zich niet ál te streng te zien houden aan de bepalingen tot beperking van den heerdienst, waardoor zij natuurlijk veel goedkooper zouden kunnen bouwen en beheeren dan de ambtenaren van B. O. W., die overgeene heerdiensten kunnen beschikken zonder een administratieven omslag welke ontduiking der bepalingen niet wel mogelijk maakt.

(\*) Zie bijv. Kol. Versl. 1871 bl. 113, 1872 bl. 106, 1873 bl. 140, 1875 bl. 129, 1876 bl. 125, enz.

Een bewijs voor dezen toeleg om de bevolking het gelag te doen betalen was eene, ongeveer tegelijkertijd (15 Mei 1877) door den Dir. van Binn. Bestuur aan de residenten uitgevaardigde, circulaire, waarin er op werd gewezen dat alleen voor *nieuwe* werken het vragen der regeeringsmachtiging tot het beschikken over heerdiensten noodig was, en »dat dammen en noodbruggen *niet* onder de nieuwe werken gerekend worden»; »en kunnen zij — zegt de circulaire — geheel buiten bemoeienis der Regeering gerepareerd of vernieuwd worden.» Met andere woorden: geneer u niet om voortaan voor dammen en noodbruggen zooveel heerdiensten te gebruiken als gij verkiest.

Hoe het zij, in 1877 werden de residenten niet slechts opnieuw beheerders, maar ook, evenals hunne assistenten en controleurs, bouwmeesters van B. O. W.! Wat het beheer betreft, bepaalde artikel 1 van het bij *Staatsblad* 1877 no. 238 afgekondigde nieuwe reglement kort en goed: »Met het beheer en toezicht over 's lands burgerlijke openbare werken zijn belast de hoofden van gewestelijk bestuur.» Na het bovenstaande behoeft de beteekenis hiervan niet nader uiteengezet. Slechts zij opgemerkt, dat een geheel nieuw element in het personeel van B. O. W., de reeds in 1874 ingestelde drie inspecteurs, in dit reglement wettelijk onder dak werd gebracht, door in art. 1 te bepalen dat zij zoowel de hoofden van gewestelijk bestuur als den directeur van B. O. W. zouden ter zijde staan, en door verder in verschillende artikelen hunne werkzaamheid nader te regelen. Ook voor de andere onderdeelen van het beheer en de controle, de werkplannen, begrootingen, uitvoering, toezicht enz. enz. werden eenige nieuwe regelingen vastgesteld.

**Bestuursambtenaren als bouwmeesters.**

Meer uitvoerig dient nu een oogenblik stilgestaan bij bovenbedoelde opdracht der uitvoering van een aantal



bouwwerken aan de ambtenaren van Binn. Bestuur, niet slechts omdat zij in de geschiedenis van B. O. W. min of meer berucht is geworden, maar ook wijl zij bewijst hoe hier weder door kennelijk ondeugdelijke middelen, en ten koste van het openbaar belang, naar beperking van uitgaven werd gestreefd.

Reeds in 1869 was het bouwen der woningen van distriktshoofden opgedragen aan de ambtenaren van Binn. Bestuur. »Sedert» — zoo schreef het koloniaal verslag van 1876 op bladz. 126 — »heeft het Indisch Bestuur aanleiding gevonden om te overwegen of het geen aanbeveling verdiende om ook andere bouwwerken van eenvoudigen aard te doen uitvoeren door de zorg van de ambtenaren bij het binnenlandsch bestuur, opdat het personeel voor den Waterstaat meer uitsluitend zijne krachten zou kunnen wijden aan de werken, waarvoor hoogere technische kennis vereischt wordt. Het resultaat dezer overweging is geweest, dat in Augustus 1875 ook het bouwen van koffiepakhuisen is toevertrouwd aan de ambtenaren bij het binnenlandsch bestuur en dat bij een besluit van 5 Maart 1876 »meer algemeen tot regel werd aangenomen om landswerken van eenvoudige constructie, naar normale of speciale projecten, te leveren door of van wege het departement der openbare werken, te doen uitvoeren, vernieuwen, herstellen en onderhouden door de zorg der ambtenaren van het binnenlandsch bestuur, waar nodig onder leiding en toezicht of met behulp der ingenieurs, architecten en opzichters.»

Die »meer algemeene regel» nu werd in art. 5 (alinea 2 en 3) van het nieuwe Reglement als volgt nader omschreven:

»Aan de eerstaanwezende ingenieurs, bijgestaan door de overige ambtenaren der burgerlijke openbare werken, is onder de bevelen van de hoofden van gewestelijk bestuur de zorg opgedragen voor het onderhoud der werken, het maken van ontwerpen, het toezicht op de uitvoering van werken door aanne-

mers en de uitvoering buiten contract van aanbesteding.

»Hiervan worden, behoudens uitzondering naar gelang van plaatselijke toestanden, *uitgesloten* werken van eenvoudige constructie en gemakkelijke uitvoering naar normale of speciale projecten, geleverd door het departement der burgerlijke openbare werken.

»Ten opzichte van de begroting, uitvoering, vernieuwing, herstelling en het onderhouden van deze werken wordt, voor zooveel noodig, door het hoofd van gewestelijk bestuur bepaald, welke de bemoeienissen van de ambtenaren der burgerlijke openbare werken zullen zijn.»

Derhalve, de wijze van behandelen van zulke meer eenvoudige werken zou voortaan zijn: dat de projecten werden opgemaakt door de technische ambtenaren en dat de ambtenaren van Binn. Bestuur ze zouden uitvoeren, behoudens de hulp en bemoeienis der ambtenaren van B. O. W. wanneer de resident die noodig oordeelde.

Volgens de opsomming der bedoelde werken in no. 3301 van het Bijblad op het Indisch *Startsblad*, nam deze aan de residenten gedane opdracht vrij groote afmetingen aan. Er behoorden n. l. toe: pasangrahans, passantenhuizen, postloodsen, stallen en buffelkralen, koffie-inkoopakhuisen, zout-verkoopakhuisen, woningen voor controleurs en districts- en districtsgevangenissen, passarloodsen, inlandsche scholen, wachthuizen, mijlpalen, duikers, kleine bruggen en noodbruggen, wegen, dijken, waterleidingen, aarden en andere inlandsche dammen, terwijl later er nog aan werden toegevoegd de gouvernement's kina-etablissemten in de Preanger.

#### Klachten en reactie.

Zooals te verwachten was, bleek spoedig dat residenten, assistenten, controleurs en aspirant-controleurs, nimmer eenige technische opleiding genoten of practische bouwkundige ondervinding opgedaan hebbende, zich niet met eere

van zulk eene omvangrijke taak konden kwijten.

Van alle kanten rezen klachten. Vooreerst van de zijde der ambtenaren van Binn. Bestuur zelve. Velen gevoelden zich niet geschikt voor de hun opgelegde taak, en deden slechts met weêrzin wat zij wisten gebrekkig te doen. Anderen konden, bij hunne menigvaldige »staten» en andere ambtsplichten, met den besten wil niet den noodigen tijd voor zorgvuldig bouwen vinden. Doch ook waren er, die eene bijzondere liefhebberij hadden in het ingenieurtje spelen, en er zich met zulk eene ambitie aan wijdden, dat hunne bemoeienissen met cultures, belastingen, volkswelvaart, en andere eigenlijke ambtsplichten er onder leden. Kortom, op den dienst bij het Binn. Bestuur bleek de maatregel, volgens erkenning der Regeering zelve, nadeelig te werken.

Niet minder kwam zijne ondoelmatigheid aan het licht in de hoedanigheid der bouwwerken. Wat in dien tijd aan knoeiwerk is geleverd, moet, volgens mannen van het vak, de grenzen van geoorloofde tekortkoming verre zijn te buiten gegaan. Tevergeefs had men den bouwmeesters van den kouden grond het pad geëffend door voor de meest gebruikelijke gebouwen, als districtsgevangenissen, inlandsche scholen, koffie-inkoopakhuisen, woningen van districts- en districtsgevangenissen met stalling enz., zoogenaamde normaal-projecten te maken, waarin iedere kubieke meter metselwerk, iedere neut, splint, spant, schoor, nok, gording, hoekkeper, moer-, bint- of architraafbalk enz., enz. (het moet den braven controleurs wel voor de oogen hebben geschemerd bij al die technische benamingen!) nauwkeurig bepaald werd, en tot op een cent uitgerekend hoeveel ieder van die dingen moest kosten.

Hoezeer bij deze projecten ook weder de factor »zuinigheid» in 't oog werd gehouden, kan o. a. blijken uit de volgende totaal-cijfers. Voor eene districtsgevangenis werd toegestaan f 911

wanneer zij bestemd was voor 9 en f 1445 indien voor 15 personen; een inlandsche school voor 80 leerlingen mocht kosten f 263 en voor 160 leerlingen f 406! En van zulke bouwprojecten durfde de bekende fiscale minister van 1884 op bladz. 119 van zijn koloniaal verslag van 1885 verklaren: »van de normaal-projecten en voorschriften mag worden afgeweken, wanneer wegens plaatselijke omstandigheden het opvolgen daarvan *te groote offers van de schatkist zou vergen* en het beoogde doel op *minder kostbare wijze* kan worden bereikt!

Gedeeltelijk dan wellicht door deze ver gedreven zuinigheid, maar vooral ook door de onbekwaamheid der bouwmeesters, kwam van vele werken (enkele, die met handigheid en beleid zijn uitgevoerd, niet te na gesproken) weinig of niets terecht. Hier verzakte een woning of pakhuis, daar sloeg een stuwdam weg, elders was een weg niet behoorlijk getraceerd, kortom telkens bleek het natuurlijk gebrek van technische kennis der uitvoerende ambtenaren. Want de groote fout van de Regeering, met haar stelsel van door technici opgemaakte normaal-projecten, was, te meenen dat alleen voor het *ontwerpen* van bouw- of waterwerken degelijke technische bekwaamheid noodig is, terwijl het *uitvoeren* schier evenveel kennis vereischt. (1).

De nadeelen van den maatregel waren derhalve zóó in 't oog springend, dat de Regeering, hoe weinig ook steeds geneigd haar ongelijk in te zien, ze reeds spoedig niet meer kon loochenen. Natuurlijk werd art. 5 van *Staatsblad* 1877 no 238 niet op ruitelijke wijze ingetrokken — dit zou ten eenemale hebben ingedrucht tegen Indische wetgevers adat — maar het koloniaal verslag van 1881 erkende toch als volgt de begane fout:

»In Februari 1880 gaven de door sommige autoriteiten tegen deze regeling

(1) Zie over een en ander: C. L. F. Post, *Over den Waterstaat in Indie*, en verslag der verg. van het *Indisch Genootschap* van 12 Nov. 1884, voordracht van den heer S. Verburgh.



aangevoerde bezwaren aan de Indische Regeering aanleiding om hare bedoeling nader uiteen te zetten. Ofschoon zij geen reden had gevonden om het voorschrift te wijzigen, was zij toch van meening dat zorgvuldig moest gewaakt worden tegen overdrijving in de toepassing. Het voorschrift moest niet zóó begrepen worden, dat werken van eenvoudige constructie *nooit* mogen worden uitgevoerd door ambtenaren van den Waterstaat, en dat dus zelfs een *met werk overladen controleur* met het uitvoeren van zulke werkzaamheden zou moeten worden belast wanneer er een waterstaats ambtenaar ter plaatse is, *die ruim tijd heeft* (2). Waar de werkzaamheden der ambtenaren bij het binnenlandsch-bestuur dit toelaten, verklaarde de Indische Regeering er prijs op te stellen dat het aangenomen beginsel worde toegepast, doch waar de toepassing in bijzondere gevallen een voor die ambtenaren te zware last zou worden, daar behooren ook de werken van eenvoudige constructie door het personeel van den Waterstaat te worden voorbereid en uitgevoerd. Het bleek echter van lieverlede dat het beginsel, ook na de boven aangehaalde aanschrijving, *ten nadeele zoowel van de eigenlijke taak der ambtenaren bij het binnenlandsch bestuur als van de uitvoeren werken*, in verschillende gewesten een overdreven toepassing had gevonden. In den loop van 1881 is bovendien (3) in Indië de vraag in overweging genomen of het niet wenschelijk moet geacht worden, de bestaande voorschriften te wijzigen in dien zin, dat de bemoeiingen van het binnenlandsch bestuur met de uitvoering van werken meer worden beperkt, zoodat de uitvoering in den regel weder aan de ambtenaren van den Waterstaat wordt toevertrouwd en de hulp der ambtenaren van het binnenlandsch bestuur slechts dan wordt ingeroepen,

(2) Dat »ruim tijd hebben» is opmerkelijk, bezien in het licht van het chronische gebrek aan personeel, uit zuinigheid (batig slot).

(3) Hier zou men, in stede van »bovendien», hebben verwacht: »derhalve.»

wanneer de werkkraft van het waterstaatspersoneel te kort schiet of wanneer kleine werken van inderdaad eenvoudige constructie en gemakkelijke uitvoering op betrekkelijk verren afstand van de standplaats van den waterstaatsambtenaar zijn uittevoeren. Tevens wordt onderzocht of de in no. 3301 van het Bijblad op het Indisch *Staatsblad* voorkomende opsomming van de werken, welke vatbaar zijn om door het binnenlandsch bestuur te worden uitgevoerd, niet te uitgebreid is."

Nadat aldus met veel omhaal van woorden was erkend dat het stelsel niet deugde, nam de Regeering het volgende jaar, bij besluit van 4 Maart 1882 no. 12, eene beslissing, die eigenlijk op dezen naam geen aanspraak mag maken, maar volgens welke men het stelsel van bouwen door ambtenaren van Binn. Bestuur toch vrij wel als veroordeeld mocht beschouwen. Bij dat besluit werd n. l., »met intrekking van alle door of namens de Regeering aan art. 5 van het reglement op het beheer en toezicht der burgerlijke openbare werken gegeven uitleggingen," verklaard: »dat de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur alleen dan met de uitvoering van openbare bouw- en waterstaatswerken mogen — en moeten — belast worden, wanneer de drie volgende omstandigheden samenloopen:

1o. dat de krachten van het personeel der burgerlijke openbare werken te kort schieten of wel het gebruik van dat personeel door de afgelegenheid van het beoogde werk of om andere redenen te duur zou zijn;

2o. dat de bemoeienis met het beoogde werk van de zijde der niet tot het waterstaatskorps behorende landsdienaren niet strekt ten nadeele van hun gewonen dienst;

3o. dat die personen voor het hun op te dragen werk geschikt zijn".

In verband hiermede werd verder bepaald, dat de hoofden van gewestelijk bestuur om'trent het bestaan van de eerste

en derde der bovengenoemde omstandigheden zouden beslissen, na te zijn voorgelicht door den eerstaanwezenden ingenieur.

Het is waarschijnlijk dat het *samenloopen* der drie genoemde omstandigheden tot de uitzonderingen zal behooren, en dat derhalve de bedoeling van het stellen dezer voorwaarde was, aan het uitvoeren van werken door ambtenaren van Binn. Bestuur in hoofdzaak een einde te maken. Niettemin hebben ook de nieuwe Reglementen van 1885 en 1889 er niet beslist mee gebroken. Voor de »irrigatie werken" en den »algemeenen dienst" (over welke nieuwe indeelingen nader) vindt men er geen melding meer van gemaakt; voor de werken van den zoogenaamden *gewestelijken* dienst echter bepaalt de laatste alinea van art. 7 in beide Reglementen nog:

»Voor zoover de hoofden van gewestelijk bestuur de hierbedoelde werkzaamheden in het belang van den lande niet aan andere ambtenaren opdragen, is, met inachtneming hunner bevelen, het personeel van den gewestelijken dienst (d. i. van B. O. W.) belast:

a. met de zorg voor het onderhoud van alle landswerken;

b. met het opmaken en ontwerpen van begrotingen en bestekken, *alsmede met de zorg voor de uitvoering* van werken niet behoorende tot den algemeenen dienst."

Derhalve is nu juist het omgekeerde aangenomen van de regeling van 1877. Toen werden de werken van eenvoudige constructie bepaaldelijk *uitgesloten* van de uitvoering door ambtenaren van B. O. W., tenzij de Resident het noodig oordeelde hunne bemoeienis er voor in te roepen. Thans wordt aan het personeel van den gewestelijken dienst der Openbare Werken die uitvoering uitdrukkelijk opgedragen, tenzij de Resident daartoe, *in het belang van den lande* (hetgeen dus beoorlijk gemotiveerd zal dienen te worden) *andere*

ambtenaren (d. i. ambtenaren van Binn.-Bestuur) aanwijst. De regel is uitzondering, de uitzondering regel geworden.

Wij gelooven, dat met deze oplossing vrede mag worden genomen. Dat de residenten in enkele gevallen (bijv. als geen ambtenaar van B. O. W. beschikbaar of waar spoed noodig is, of bij zeer eenvoudige constructie) het daarstellen van een werkje aan een ass.-resident of controleur kunnen opdragen, is nuttig, ja noodig. De woorden van het Reglement van 1889 verbieden echter beslist dit tot *regel* te maken, en eischen aantooning dat de uitzondering is in het belang van den lande. Onder deze beperkingen kan van de bevoegdheid moeilijk misbruik worden gemaakt ten nadeele van de betrokken werken.

#### De »Vaste werkplannen."

Staaft het beschreven verloop van de wetgeving op het *beheer* van den Waterstaat geheel de door ons voorop gestelde bewering, dat de hoofd overweging steeds is geweest, hoe het best de zuinigheid en regelmaat in dat beheer te betrachten, *niet* hoe het belang van land en volk 't best te verzekeren — dezelfde geest beheerschte zeer bepaald ook de ontwikkeling van het stelsel der »vaste werkplannen", dat wij thans met een woord gaan bespreken.

De voorstellen, plannen en ramingen voor de in volgende dienstjaren benoogde werken werden, volgens het Reglement van 1867, door de eerstaanwezende ingenieurs, ter doorzending aan den Directeur van B. O. W., aangeboden aan de residenten, en door deze, voor zooveel noodig met hunne toelichtingen en aanvullingen, te Batavia ingediend. Hierbij ging men in vroegere jaren niet zeer stelselmatig te werk; herhaaldelijk vindt men dan ook melding gemaakt van pogingen der Regeering om er meer orde en regelmaat in te brengen.

Voor al na 1870 werd het op dit punt ernst.



Vóór weinige maanden — zoo schrijft het Kol. Verslag van 1871 op blz. 112 — is de Indische Regeering, ten vervoelge op vroegere aanschrijvingen, breedvoerig onderhouden over den min bevredigenden toestand die sedert jaren valt waartenemen met betrekking tot het beheer en de uitvoering der burgerlijke openbare werken in Indie, en over de noodzakelijkheid dat met vasten wil eene duurzame verbetering worde voorbereid, allereerst door het ontwerpen van een weloverlegd algemeen plan der uittevoeren werken, om tot grondslag te dienen voor *eene stelselmatige bepaling der behoeften*, die, al naar mate van de belangen daarbij betrokken, hetzij zonder uitstel, hetzij geleidelijk, hare vervulling kunnen en behooren te vinden."

Met goeden wil — wij erkennen het — zou men uit deze woorden kunnen lezen, dat bezorgdheid om aan den burger krachtiger en overvloediger uitvoering van openbare werken te verzekeren ze had ingegeven. De wijze echter, waarop het denkbeeld allengs tot ontwikkeling en vervulling werd gebracht, bewijst zonneklaar dat ook hier weder uitsluitend werd beoogd het belang der schatkist (batig slot), en wel om haar te beschermen tegen al te talrijke aanvragen der residenten.

Het verslag van 1873 laat zich omtrent het vaste operatieplan niet bepaald uit, maar vermeldt slechts dat de Directeur van B. O. W. is uitgenoodigd om, tot het brengen van verbetering in het beheer en den toestand der openbare werken, voorstellen te doen in den geest van het boven meêgedeelde. Het eerste gevolg dezer uitnoodiging was eene aanschrijving van 15 Febr. 1872 (Bijblad no. 2562) van den Directeur aan de residenten waarin het Leitmotiv der Regeerings-bezwaren reeds duidelijk op den voorgrond treedt. Hun werd daarbij n. 1. voorgeschreven, met de meeste accuratesse te zorgen:

»1e dat alle werken, hetzij vóór den

aanvang van hunne uitvoering, hetzij vóór de voortzetting of voltooiing, op de begrooting gebracht en daarvoor voldoende sommen uitgetrokken worden. *Men moet zich echter van elke opdrijving van de begrooting onthouden.*

»2e dat in het betrokken jaar geene andere werken worden uitgevoerd, voortgezet of voltooid dan die, waarop bij de begrooting van dat jaar is gerekend.

»Elk voorstel tot uitvoering van werken, waarvoor bij de begrooting geene fondsen zijn uitgetrokken, zal niet aangenomen worden, tenzij *gegronde* redenen worden aangevoerd waarom het *onmogelijk* is geweest daarop te rekenen."

En iets later geeft dezelfde circulaire den residenten en ingenieurs nog den volgenden niet malschen wenk, voor geval zij zich niet gewillig ten goede schikken:

»Elk bezwaar tegen de opvatting van dit beginsel (dat uitvoering van werken, waarop niet is gerekend, uitzondering zij) door de betrokken ambtenaren geopperd, steunende op gebrek aan personeel, onmogelijkheid om drie jaren van te voren te bepalen welke werken moeten en kunnen worden uitgevoerd, *zal beschouwd worden als een blijk van verzet tegen den wil der Regeering, en zij zullen de onaangename gevolgen daarvan moeten ondervinden.*"

Daarmede konden de heeren het voorloopig doen. Het Kol. Verslag van 1873 geeft nog duidelijker te kennin, dat het hoofddoel was de residenten tot meerdere zuinigheid aantesporen. Het constateert nl. dat deze ambtenaren een veel te ruim gebruik, naar den zin der Regeering, hebben gemaakt van de hun bij art. 15 alinea 5 van *Staatsblad* 1866 no. 149 (*regelen voor het administratief beheer*) verleende bevoegdheid om, onder nadere goedkeuring, »in niet te voorziene gevallen, die het vragen van machtiging tot uitgaven niet toelaten, op hunne verantwoordelijkheid te beschikken over de noodige sommen, ook wanneer geene fondsen te hunner be-

schikking zijn gesteld" — en genoemd Verslag laat dan volgen:

»Daar op die wijze de begrooting illusoir dreigde te worden, zijn de hoofden van gewestelijk bestuur bij eene circulaire van April 1873 door den directeur der openbare werken er aan herinnerd, dat de meer bedoelde alinea niet anders behoort toepassing te vinden dan in gevallen, die geen uitstel gedoogen zonder benadeeling van 's lands belang. Eene omzichtige toepassing, zoo werd opgemerkt, was te meer noodig doordien de voor openbare werken op de begrooting voor 1873 uitgetrokken fondsen, naar het zich liet aanzien, reeds niet voldoende zouden worden bevonden om de in 1872 en vroeger toegestane werken met kracht voortzetten of te voltooiën (!!) Uit dien hoofde werd tevens aanbevolen, geen voorstellen te doen tot uitvoering van werken, dan *in de meest dringende gevallen.*"

Het karretje was nu in het goede spoor, en werd er zorgvuldig in gehouden. Dat bekrimping der, toch reeds zoo jammerlijk onvoldoende, openbare werken het oogmerk was van het vaste werkplan, werd nu weldra onomwonden op den voorgrond gesteld. De indiening toch van het eerste dier plannen vinden wij in het Koloniaal Verslag van 1875, bladz. 129, als volgt meêgedeelde:

»Tot dusver werd van de directie der openbare werken in Indië nog niet ontvangen een algemeen plan van de in eenig jaar uittevoeren werken, geschikt om tot grondslag te strekken voor de posten, die bij de begrooting uitgetrokken moesten worden, en voor den arbeid die zou worden verricht. De begrotingsontwerpen, welke de directie aan de Indische Regeering aanbod, waren in de laatste jaren wel toegelicht door staten van uittevoeren werken, maar deze *verloren alle waarde*, omdat de eindcijfers dier ontwerpen in den regel zoo hoog waren dat zij niet konden worden goedgekeurd. Op de begrootingen werden dus

slechts globale posten uitgetrokken, en er werd vervolgens gearbeid zonder een algemeen plan. Ten einde tot een beteren toestand te geraken, is in het laatst van 1874 van den directeur der openbare werken gevorderd een algemeen plan van de in 1875 uittevoeren vernieuwingen en nieuwe werken, gebaseerd op de posten, bij de onderafdeelingen 76 en 77 der begrooting uitgetrokken (1), en is hem opgedragen om bij de samenstelling van zoodanig werkplan in het oog te houden, dat men zich in het onderhanden nemen van *nieuwe* werken behoorde te beperken, *zoolang nog zoovele aangevangen werken onvoltooid waren.* In den aanvang van 1875 is zulk een werkplan ingediend en door den Gouverneur-Generaal goedgekeurd. Aan dit plan zal zich nu moeten aansluiten het werkplan van 1867, 't welk tot grondslag moet dienen voor de op de begrooting uitgetrokken posten." (2)

#### Zuinigheidsmissiven aan de residenten. (3)

De werkplannen waren er dan nu. Met dubbelde kracht moest nu gezorgd worden, dat de daarop voorgestelde werken tot het uiterste bleven beperkt. Daarom in 1876 alweer een nieuwe aanmaning aan de residenten. Een kabinetsbrief dd. 23 Juni van dat jaar schreef hun voor: »hunne voorstellen omtrent de in een volgend jaar uittevoeren werken met de grootste zorg optemaken, rekening houdende met het voor het laatste jaar vastgestelde werkplan *en zich wachtende voor overdreven (!) aanvragen, welke de Regeering, met het oog op de algemeene*

(1) De posten der begrooting van dat jaar, *niet* de bestaande behoefte, gaven dus voor volgende jaren den grondslag aan voor hetgeen moest worden aangevraagd."

(2) Eene rivier dus, die tot hare bronner terugkeert, want de posten der begrooting voor 1875 hadden, naar wij zagen, op hunne beurt gediend tot grondslag voor het werkplan.

(3) Men houde wel in 't oog, dat de strekking van al deze aansporingen om Indië zijne hoog noodige werken te onthouden was, Nederland niet te berooven van zijn *batig slot*.



behoefden en de beperkte middelen, toch niet kan inwilligen en welke dit na-deelig gevolg hebben dat het gewes-telijke werkplan bij de directie besnoeid moet worden, somtijds zonder dat men daar de gegevens heeft om te beoor-deelen wat het meest voor uitstel vat-baar is." Ja, deze aanschrijving (een der eerste stukken, uitgegaan van den G. G. VAN LANSBERGE, ging, in hare vrees voor aanslagen op de door Nederland uitgeputte schatkist zóóver van, in ver-band met het voorschrift om geene niet geautoriseerde werken uittevoeren dan alleen wanneer 's lands (4) belang bena-deeld zou worden door uitstel van het werk, te schrijven: »De strekking dezer voorwaarde is, dat in den regel eene be-schikking der Regeering of van den di-recteur wordt voorgesteld en afgewacht, en alleen dan, wanneer zich plotseling het geval voordoet dat 's lands belang (4) dringend eene dadelijke voorziening eischt, op hoogere beschikking vooruit geloopt. Dat uitstel van nadeeligen invloed zal zyn, is in z kerer zin een zoo algemeen verschijnsel, dat het op zich zelf anticipatie niet kan wettigen!"

Welk een wenk om de zaken maar op haar beloop te laten en de bevolking ook in dringende gevallen niet te helpen! »Uitstel — zoo moest de ambte-naar denken — is ook in andere gevallen nadeelig, ja dat nadeel is een algemeen verschijnsel. Waarom dan juist hier te helpen? Ongelukkig het volk, welks welvaart van zulke regeeringsinzichten afhankelijk is.

#### Naar uitvoering van goedge-keurde werken.

Met deze aansporingen tot zuinigheid werden dan nu tot het uiterste inge-krompen werkplannen verkregen. Maar ook dat was der Regeering nog niet genoeg. De plannen zelve, eenmaal in-gediend, mochten slechts ten halve

(4) Nooit wordt gesproken van het belang der bevolking, dat, voor den plichtmatigen wetgever, het nitgangspunt van alles behoort te zijn.

worden uitgevoerd! »Ofschoon" — zoo schreef het Kol.-Versl. van 1877 blz. 139 — »ofschoon het werkplan voor 1876 gezegd wordt met de meeste zorg te zijn opgemaakt, moest toch op on-derscheidene punten daarvan worden afgeweken, om niet werken van de grootste urgentie te laten achterstaan bij andere, die beter nog eenigen tijd kon-den gemist worden. Van de op dat plan voorkomende werken waren er op 1 Augustus 1876 38 nog niet aangevan-gen, voor welke een gezamenlijk bedrag van f 844,878 was toegestaan. Daaronder waren echter 19 gevangenissen, met welker bouw nog niet kon worden be-gonnen omdat werd onderzocht of geen zuiniger normaal-project ware aantene-men (5). Sommige andere werken werden niet begonnen, omdat de vereischte ontwerpen nog niet gereed gekomen waren of tot bedenkingen aanleiding hadden gegeven. Verschillende van de bedoelde 38 werken hadden, volgens het plan, nog in 1876 voltooid moeten worden; voor deze werden bij het werk-plan van 1877 natuurlijk geen gelden meer aangevraagd."

Dus bleven zij onvoltooid! Is duidelijker bewijs noodig, dan deze cynische bekentenis van verwaarloozing, dat het streven naar stelselmatige werkplannen niet ten doel had geregelde totstandko-ming der noodige werken, maar deze integendeel te verhinderen, tot bespa-ring voor de schatkist? Ja, om maar dit resultaat te verkrijgen werden de on-waardigste hulpmiddeltjes te baat geno-men. Zoo werd — gelijk reeds gedeeltelijk uit vorenstaande aanhaling blijkt — ook na de vaststelling der begrooting op de bureaux te Batavia nog weder een mi-nutieus, meest geheel onnoodig, onder-zoek naar de nauwkeurigheid der aange-

(5) N. B., nadat zij op het zorgvuldig bewerkte, te Batavia en 's Hage bekrachtigde, werkplan waren gebracht! Dit zou onmogelijk zijn geweest indien de projecten en ontwerpen niet behoorlijk in orde waren. Alles dus slechts voorwendsel om het ergerlijk feit goed te maken, dat, hetgeen na de uiterste besnoeiing was toegestaan, nog niet eens werd uitgevoerd.

boden projecten ingesteld. Met deze narekening werd dan opzettelijk ge-talmd; met de ingenieurs-ontwerpers der plannen werden schriftelijk allerlei haarklooverijen gewisseld, om maar het grootste deel van het jaar te laten voorbijgaan zonder dat het werk begon-nen was. En had men het eenmaal zóóver gekregen, dan vielen verscheidene werken weér voor goed van de lijst af!

Daar het verbazend cijfer der al-dus, schoon bij de begrooting goed-gekeurde evenwel niet verwerkte, sommen in Nederland te veel de aandacht begon te trekken, werd er quasi in Indië opheldering van gevraagd. Door den Directeur Kroesen werd het er toen op gegooid, dat de residenten meer aan-vroegen dan met het beschikbare per-soneel was uittevoeren — alsof hier sprake was van hetgeen was aange-vraagd, en niet van hetgeen bij de wet, na veel besnoeiing, was toegestaan, voor welk ongelukkig restantje dan waarlijk wel gezorgd mocht worden dat voldoende personeel aanwezig was. De heer Kroesen maakte er intusschen gebruik van om in zijne beruchte circulaire van 21 Nov. 1879 (waarover nader) de residenten streng te vermanen, nog minder aan-tevragen. Maar dat wel degelijk de hoofd-fout lag in stelselmatige vertraging op de bureaux te Batavia, blijkt uit de vol-gende erkenntenis in het Kol. Versl. van 1880 blz. 110:

»Dat er tot dusver in ieder jaar nog zooveel te doen viel aan werken, welke men aanvankelijk gemeend had reeds in het voorafgaande jaar te kunnen voltooien, wordt toegeschreven aan al te minutieuse onderzoekingen en na-rekeningen, waaraan de plannen en begrootingen voor elk werk in 't bijzon-der bij de directie onderworpen werden, welke onderzoekingen en narekeningen veel tijd vorderden en oorzaak waren dat met de uitvoering der werken ge-woonlijk veel later begonnen werd dan men aanvankelijk verwacht had."

En dat dit oponthoud niet noodig was

geweest en het dan ook voor 't vervolg — naar 't heette — zou worden nagelaten, blijkt uit de bijgevoegde mededeeling:

»De directeur heeft thans de contró-leering der plannen en begrootingen voor elk werk in 't bijzonder bij zijn departement beperkt, zoodat voortaan meer zal worden vertrouwd op den arbeid der eerstaanwezende ingenieurs in de ver-schillende gewesten en de inspecteurs."

Ja, waarvoor had men dan ook die ingenieurs en dure inspecteurs! Intus-schen, schoon deze belofte van beterschap werd gegeven in 1879, het vroom bedrog der opzettelijke vertraging van geautoriseerde werken, ten einde ieder jaar een weinig op de verwerkte sommen te besparen, is nog jaren lang, met name in de Sprenger-periode, blijven bestaan. Nu eens moest men op uit Batavia te zenden materialen wachten, dan weér was er, naar 't heette, geen werkvolk te krijgen. Het wachtwoord: »zoo langzaam mogelijk werken om zoo weinig mogelijk geld te besteden", werd door de Hooge Re-geering den ambtenaren bedektelijk maar vrij duidelijk te verstaan gegeven.

#### De urgente-circulaire.

Trots alle vermaningen om hunne aanvragen te beperken, was en bleef hetgeen de hoofden van ge-westen vroegen nog altijd naar den zin der Re-geering veel te veel. Dat kon ook niet anders, want van alle zijden drongen de behoeften zich zoo gebiedend op, riepen verwaarloosde of invallende gebouwen en bruggen, slechte wegen, verzaai-havens, versperde rivieren, gebroken dijken, ontoereikende wateraanvoer, en wat niet al, zoo ernstig om voorziening, dat de residenten en eerstaanwezenden niet wisten hoe het aanteleggen om niet tienmaal meer aan te vragen dan de steeds toenemende karigheid te Batavia (de Atjehoorlog begon meer en meer geld te kosten) wilde toestaan. Op de bureaux



ter hoofdplaats wist men weer niet, hoe het aanteleggen met schrappen; men kende daar de plaatselijke behoeften niet, en kon dus niet bepalen, wat nog gemist kon worden zonder *ogenblikkelijk* nadeel te veroorzaken. Van daar eindeloos geschrijf tusschen de bureaux te Batavia en die der residenten en eerstaanwezenden. Hierop moest orde worden gesteld. De Batavia'sche bureaux-ambtenaar moest zich, mits slechts van pen of potlood voorzien, voor 't vaderland weg aan het schrappen kunnen zetten. Het schitterend denkbeeld dook op om bij het beknipten »machinale bereiding» toe te passen, en het werd verwezenlijkt door de circulaire van Directeur Kroesen, d.d. 21 Nov. 1879 (Bijblad no. 3499), bekend geworden onder den naam van »urgentie-circulaire.»

Na hernieuwde klachten over te kwistige aanvragen, die wij hier om vroolijk te blijven zullen laten rusten, schreef die circulaire:

»De meerdere of mindere urgentie en de mogelijkheid tot uitvoering in het aangegeven jaar met de beschikbare middelen kunnen zeker het best worden beoordeeld, in de eerste plaats door de hoofden van gewestelijk bestuur, in overleg met den eerstaanwezenden waterstaatsambtenaar in hun gewest; daarna door de inspecteurs; en eerst voorgesicht door dezen bij het departement.

»Tot dusver bleef men bij het departement onkundig van het gevoelen der gewestelijke autoriteiten nopens de mate der urgentie onderling van de voorgedragen werken.

»Het gevolg daarvan was, bij de verplichting tot besnoeiing (*onvermijdelijk om voor alles te zamen in totaal binnen financiële grenzen te blijven*), dat soms de meest urgente werken werden uitgesteld en minder urgente tot uitvoering werden voorgedragen.

»Ten einde voor 1881 en volgende jaren aan de opgesomde bedenkingen tegemoet te komen, heb ik de eer UEdG.

te verzoeken, om voortaan steeds *tegelijk* met het laatste door u in te dienen voorstel, doch bij *afzonderlijk schrijven*, eene, overeenkomstig bijgaand model ingerichte, *volledige* opgaaf aan mij in te zenden van *alle* voor uw gewest ter uitvoering in een gegeven jaar voorgestelde werken (onderhoud, herstelling, vernieuwing en nieuwe werken), *genummerd naar de rangorde der urgentie*, door u te bepalen in overleg met den gewestelijken eerstaanwezenden waterstaatsambtenaar.»

Het bedoelde model, aan de circulaire toegevoegd, noemde 13 soorten van werken.

Door deze urgentie-circulaire was nu alles zoo keurig geregeld, als het maar kon. Men had nu te Batavia een vasten leiddraad voor het schrappen. Hoe de begroting voor openbare werken in haar geheel tot stand komt, zullen wij later zien.

De beschreven wijze, waarop het stelsel der »vaste werkplannen» zich heeft ontwikkeld, toont voldoende aan dat ook daarbij, evenals bij de quaestie over het beheer, nagenoeg uitsluitend het fiscaal belang de handelingen van den wetgever heeft bestuurd.

Zien wij nu, hoe het te dien opzichte ging met een ander zeer gewichtig onderdeel der wetgeving van Openbare Werken:

#### De regeling der eigenlijke water-belangen.

Onder waterbelangen verstaan wij al wat betrekking heeft op:

1o de *verschaffing* van het water, dat noodig is voor den landbouw of de bevolking;

2o de *verdeeling* van dat water onder de rechthebbenden;

3o den *afvoer* van het water, dat niet meer kan worden benut;

4o de *keering* van het water, dat aanwezig is op ongelegen plaatsen en tijden.

Welk overwegend belang met aanvoer, verdeeling, afvoer en keering van

het water voor een land als Indië gemoeid is, en hoe schrikkelijk de praktijk daarin is tekort geschoten, hebben wij reeds vroeger aangetoond in onze afzonderlijke opstellen over bevoeiing en waterkeering. Hier komt nu slechts de vraag in aanmerking, in hoeverre de *wetgeving* deze zaak heeft behartigd dan wel verwaarloosd.

Hare taak ten deze is tweeledig:

1o. de inrichting van den dienst, de sterkte en bekwaamheid van het personeel, de verdeeling en leiding van diens arbeid, zoodanig te regelen, dat de noodige waterwerken worden *uitgevoerd*;

2o. te zorgen dat de werken, eenmaal tot stand gebracht, nuttig en doelmatig worden *gebruikt*.

In het laatste gedeelte dezer taak nu is de Indische wetgeving ten eenenmale tekortgeschoten. Van het eerste treft men pas een schier onmerkbaar levensteeken aan in het reglement van 1885. Maar er is een oogenblik geweest, dat de Regeering hare tekortkoming gevoelde en zich hield als wilde zij die herstellen. Onnoodig, voor wie de geschiedenis van Indië kent, er bij te voegen dat het bij goede voornemens bleef. Niettemin willen wij billijkheidshalve, en ook wegens het belang der zaak, wat uitvoeriger meedeelen hoe dit vleugje van plichtbesef over den wetgever is heengestreden.

Het begon onder Minister Rochussen. Deze beweerde — en het zal wel zoo zijn — dat bij overtuigd was van de noodzakelijkheid om, in het belang van den landbouw op Java, de waterquaestie wat beter te regelen. Wanneer nu onze Regeering, hetzij te Batavia hetzij te 's Hage, meende dat voor Indië iets moest worden geregeld, begon zij in den regel met iets te doen dat, onder den schijn van de zaak aantepakken, haar zoolang mogelijk van de baan schoof. Het dubbelde doel werd hiermee bereikt, ijver te toonen en toch de verantwoordelijkheid voor ingrijpende maatregelen te ontduiken.

Zoo werd ook thans niet begonnen met

een aantal bekwame ingenieurs — in Nederland zeer goed te vinden, als men ze maar wilde betalen — naar Indië te zenden, maar bij Besl. van 4 Febr. 1860 den Indischen hoofdingenieur H. DE BRUIN opgedragen, eene REIS te maken naar het Loire-gebied in Frankrijk en Noord-Italië, om daar het irrigatie-wezen te bestudeeren. Met dezen omslachtigen opzet der zaak was reeds haar doodvonnis geteekend. De heer DE BRUIN bracht over zijne reis een zeer belangwekkend en uitvoerig verslag uit, dat is gedrukt in de verhandelingen van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs over 1861—62, bladz. 61 vlg. en 177 vlg. Naar aanleiding daarvan diende de Directeur van Openbare Werken in Februari 1862 een omvangrijk rapport in, waarbij werd aangedrongen op eene behoorlijke organisatie van den dienst van den Waterstaat in Indië. Aangezien dit nu geheel overeenstemde met het doel der aan den heer DE BRUIN gedane opdracht, en de bouwstoffen voor eene regeling thans overvloedig, zou men meenen dat de zaak in orde en het volgend jaar eene modelwetgeving voor de Indische waterbelangen afgekondigd ware. In stede daarvan werd over genoemd rapport tusschen Indië en Nederland drie jaren lang van gedachten gewisseld, en maakte Minister FRANSSEN VAN DE PUTTE zich van het gezeur af door eene niets beteekenende uitbreiding van het personeel der B. O. W. Geene organisatie voor, geene wettelijke regeling van het bevoeiings-wezen werd verkregen.

Ook verschillende voorstellen, daartoe in de volgende jaren uit Indië gedaan, leidden tot niets. Voor minister DE WAAL — een der weinigen, die voor de kolonie ook dan iets wilden doen als het geld kostte — werd de zaak weër opgenomen, zoo wij meenen naar aanleiding van eene voordracht, door den onvermoeiden DE BRUIN gehouden in de afdeling Utrecht der Mij. tot nut van den Javaan, later in druk verschenen onder den titel: »*Iets over de*



bevloeiingen op Java." De Minister verzocht den ingenieur, hem voortelichten omtrent hetgeen dan zijns inziens moest worden gedaan om die bevloeiingen stelselmatig te regelen. Het antwoord van den heer DE BRUIJN was eene nota van December 1869, die ten gevolge had dat op de Indische begrooting werd gebracht eene som van f 50.000, om met de regeling van het irrigatie-wezen een aanvang te maken. Op deze som en op de nota des heeren DE BRUIJN werd bij ministerieele missive van 15 Februari 1870 de bijzondere aandacht gevestigd der Indische Regeering. Anderhalf jaar lang werd daarop van de zaak niet gehoord — of, wil men, er over »van gedachten gewisseld" — tot in September 1871 de Directeur van Binn. Bestuur JHR. v. RADERS den Gouv. Generaal het voorstel deed . . . . . eene COMMISSIE te benoemen. Dit splinternieuwe denkbeeld lachte natuurlijk den Gouv. Generaal MIJER, en niet minder zijn opvolger Mr. LOUDON, buitengemeen toe, en bij besluiten van 15 Dec. 1871 en 12 Febr. 1872 werden derhalve in »commissie" benoemd de heeren JHR. W. VAN RADERS, Directeur van B. O. W., Mr. D. L. F. DE PAULY, Directeur van Justitie, Mr. H. D. LEVISSOHN NORMAN, directeur van Binn. Bestuur, en H. DE BRUIJN, oud hoofd-ingenieur en directeur B. O. W., ten einde »een volledig uitgewerkt en toegelicht voorstel intendien tot regeling van het irrigatie-wezen op Java en Madura". De heer LEVISSOHN NORMAN werd in Maart 1873 als lid der commissie vervangen door zijn opvolger A. FITZ VERPLOEGH.

Het rapport, in Mei 1873 door deze commissie uitgebracht, was zeer belangrijk, steunende het nagenoeg geheel op de onvermoeide onderzoekingen en rijke ondervinding van het medelid DE BRUIJN. Slechts de heer DE PAULY voelde zich gedrongen, eene nota aan het door den heer DE BRUIJN samengestelde rapport toevoegen, waarin het waterrecht van af den tijd der Romeinen werd opgebaald en met verbazende geleerdheid, onder aanhaling

van BLUNTSCHLI, DALLOZ, MERLIN, OPZOOMER en talloze andere juridische beroemdheden, betoogd, dat de heer DE BRUIJN *ongelijk* had met het stroomend water tot eigendom van den Staat te willen maken, daar het integendeel moest worden gerangschikt onder de »res nullius" of aan *niemand* toebehoorende zaken. Ook andere onderwerpen werden met groote scherpzinnigheid in deze afzonderlijke nota behandeld. Wij kunnen haar als typisch staaltje van ambtenaars-opvatting omtrent de roeping van »commissiën" verder later rusten, om bij het rapport zelf wat uitvoeriger stiltestaan.

#### Het rapport-de Bruijn.

De heer DE BRUIJN — het stuk mag gerust op *zijn* naam worden gesteld — splitste zijn rapport in twee gedeelten. In het eerste behandelde hij den toenmaligen toestand der irrigatie en der rivieren op Java en Madoera in 't algemeen, in het tweede de middelen om dien toestand te verbeteren.

Het eerste gedeelte voldoet, onzes inziens, niet aan de door den titel opgewekte verwachting. Men zou door dezen deskundige zoo gaarne het onderwerp *plaatselijk* hebben zien behandeld, n. l. voor geheel Java en Madura, in iedere residentie, willen zien aangetoond: »daar liggen zóó en zóóveel bouws onbewaterde velden, die en die rivieren zijn aanwezig om ze te bevloeien, langs dien en dien weg kan het water weér worden afgevoerd, die en die streken worden telken jare of herhaaldelijk overstroomd, daartegen zijn die en die afleidings-kanalen en kunstwerken noodig enz. enz. Op deze wijze zou duidelijk in het licht zijn gesteld, hoezeer de Regeering te kort was geschoten in haren plicht; en de aankondiging dat het eerste deel zou behelzen »een zooveel mogelijk gedetailleerd overzicht van den tegenwoordigen toestand der irrigatie op Java en Madura en van hetgene daarmede in onmiddellijk verband staat", zou recht hebben gegeven om zulk eene uiteen-

zetting te verwachten.

Dit overzicht van den toenmaligen *feitelijken* toestand heeft de heer DE BRUIJN ons echter niet gegeven. Na in het algemeen te hebben geconstateerd, dat de rivieren zijn de hartaderen van het land, dat er geen beter middel is tot bevordering der welvaart dan hare wateren dienstbaar te maken aan landbouw, nijverheid en prauwvaart, dat men daartoe de rivieren moet opnemen en beheerschen, dat wij echter van de rivieren in Indië letterlijk *niets* weten en ze slechts aan haar lot overlaten, dat eene goede regeling van het irrigatiewezen *veel ruimere oogsten* zou in 't leven roepen — na deze algemeene inleiding wordt uitsluitend de theoretisch-juridische zijde van het vraagstuk in beschouwing genomen, en wel op de volgende vijf hoofdpunten:

- A. HET RECHT VAN WATEREIGENDOM.
- B. HET RECHT VAN LEIDING EN DOORVOER VAN WATER OVER EENS ANDERS GOED.
- C. DE WATERMAAT EN WATERVERDEELING.
- D. DE AFSTAND TUSSEN BORINGEN EN UITGRAVINGEN TER VERKRIJGING VAN WATER.
- E. HET ALGEMEEN EN BIJZONDER BEHEER EN DE POLITIE DER WATERAANGELEGENHEDEN.

Deze vijf vraagpunten worden achtereenvolgens behandeld ten opzichte van den bestaanden toestand, van de bepalingen van het Indisch Burgerlijk Wetboek en andere verordeningen, en van het Mohammedaansch en Javaansch waterrecht.

Wat den BESTAANDEN TOESTAND betreft wordt voor punt A, met aanhaling van voorbeelden uit de verschillende gewesten, geconstateerd, »dat er met zekerheid niets valt te zeggen omtrent den aard en het wezen van het eigendomsrecht, dat de bevolking zich op de leidingen en het water toekent.

Voor punt B wordt medegedeeld, dat een behoorlijk geregeld *recht* van waterleiding of doorvoer over eens anders

goed nergens bestaat. Feitelijk echter hebben zij overal plaats, hier en daar onder voorwaarden, door overeenkomst of gewoonte vastgesteld. In de meeste gewesten bestaat de eenvoudige verplichting voor lager gelegen velden om het water van hogere te ontvangen, dikwijls zonder dat er behoorlijke loozingsmiddelen bestaan, zoodat het gewas van die lagere velden niet zelden door te grooten toevoer van water mislukt.

Ad C wordt gezegd dat een »watermaat" — d. i. een standaard-eenheid, waarin kan worden uitgedrukt hoeveel water een kanaal mag debiteeren, hoeveel ieder mag aftappen, hoeveel particulieren elkander bij onderlinge overeenkomst afstaan — nergens wordt aangetroffen. Hier zijn in de wanden der leidingen openingen aangebracht van zekere grootte, dáár worden bamboezen of houten kokers in de oevers aangebracht, op den gis zooveel water doorlatende als men noodig heeft; elders gaat men louter naar de ondervinding te werk. In de meeste streken bestaat voor de hoeveelheid water, waarop ieder veld recht heeft, en hunne onderlinge rangorde een *adat*; maar op zeer vele plaatsen wordt met die adat gebroken, heerscht willekeur, ontstaan hooggaande twisten, ja rukken de gebruikers van water gewapend tegen elkander op. Een distriktshoofd, bij wien geklaagd werd over ontneming van het water waarop men recht had, gaf den raad, het maar weér terug te stelen. De conclusie van het rapport is, dat hier en daar regelingen bestaan die gehandhaafd en wettelijk bevestigd verdienen te worden, maar dat over 't algemeen nieuwe wettelijke regeling dringend noodig is.

Voor punt D wordt geconstateerd, dat over afstanden tusschen boringen en uitgravingen ter verkrijging van water in de bestaande toestanden niets wordt gevonden.

Wat punt E betreft is in de meeste streken het »toezicht en onderhoud"



van waterwerken, die op last van het Gouvernement zijn aangelegd of verbeterd, opgedragen aan een mantri-oeloe of andere kleine grootheid, hier met daâr zonder den loerab, elders weer aan een »kapala-slokan'', kortom aan de eene of andere kleine kampong-autoriteit. Op werken, door desa's gezamenlijk aangelegd, wordt toezicht gehouden door hare desabesturen; op werken van particulieren door de belanghebbenden zelve. Het onderhoud der hoofdleidingen is hier opgedragen aan de bezitters der sawah's welke zij doorloopen, daâr aan alle desabewoners in heerdienst, dat der mindere leidingen aan belanghebbende sawahbezitters; dat der dammen, die het water opstuwten om het in de leidingen te brengen (stuw-dammen) aan de gezamenlijke desa's die er voordeel van trekken; dat van particuliere waterwerken aan de eigenaren of rechthebbenden, in dringende gevallen geholpen door de desabewoners. Voor ieders deel in het leveren der materialen bestaan verschillende regelingen. De slotsom van het rapport op dit punt is: »dat een eigenlijk gezegd beheer over het irrigatie-wezen geheel ontbreekt; dat het weinige met het toezicht op de irrigatie belaste personeel zeer verspreid is en daardoor die eenheid mist, welke voor een goede verdeling van het water van eene en dezelfde rivier onvermijdelijk noodzakelijk is; dat het toezicht is toevertrouwd aan personen, waarvan er vele zijn die zeer goede eigenschappen bezitten, maar wegens gebrek aan onderwijs de noodwendige kennis missen die voor het houden van eene goede surveillance op de irrigatie wordt vereischt; dat bij het onderhoud van dammen en leidingen de beschikking over den eigendom en de werkekrachten der bevolking aan deze personen zonder contrôle is overgelaten, zoodat er voor de Regeering geen waarborg bestaât dat een en ander behoorlijk wordt omgeslagen en besteed; dat het in het belang der bevolking van groot

gewicht is, dat aan dezen toestand een einde wordt gemaakt."

Ten tweede wordt in beschouwing genomen, wat omtrent de vijf opgenoemde punten geregeld of voorzien is in het MOHAMMEDAANSCH WATER-RECHT. Kort en goed mag, als de conclusie der Commissie daaromtrent worden genoemd, dat over geen der vijf punten in het Mohammedaansch recht voorschriften worden aangetroffen, die kunnen dienen als leidraad voor eene behoorlijke regeling. Moge al toegegeven worden wat wijlen Prof. KEIJSER zeide in de inleiding tot zijn werk »*Ma-werdi's publiek en administratief recht van den Islam*'' : »De leer van het vijftiende hoofdstuk over de ontginning van woeste gronden en van het waterrecht is op Java van toepassing voor zoover daarin geene veranderingen zijn gebracht door bepalingen van het Indisch Gouvernement'' — wij komen daarmede nog niet veel verder, daar de bepalingen van het Mohammedaansche waterrecht zeer onbestemd zijn en, bij de hedendaagsche begrippen, volkomen onbruikbaar. *Pour acquit de conscience*, en opdat men niet zou kunnen zeggen dat bij haren arbeid de Javaansche Wetten niet zijn geraadpleegd, haalt de Commissie een paar niets zeggende en vrij ongerijmde bepalingen van Javaansche Wetgeving aan, n. l. uit de in Soerakarta en Djocjacarta geldende *Angger Sedosso* en *Angger Goenoeng*.

Eindelijk de wijze, waarop de vijf punten zijn geregeld in het INDISCH BURGERLIJK WETBOEK, die door het rapport in de tweede plaats, hier voor de orde van ons betoog in de derde plaats wordt behandeld.

Bij de samenstelling van het Indisch Burg. Wetboek is, naar de Commissie constateert, om die levensquaestie voor Indië (irrigatie) blijkbaar niet gedacht! Wel een bewijs, ten zij men den wetgever van 1847 geheel incompetent wil achten, hoe weinig dat belang ook in werkelijkheid werd begrepen!

Wat den *water-eigendom* (punt A) betreft, behelzen de artt. 521 en 522 eenige gebrekkige bepalingen. De artt. 627-630 handelen over gebruiksrecht op water van particulieren, maar hebben niet de minste betrekking op irrigatie, om welke het der Commissie in 't bijzonder te doen was.

Ten opzichte van het recht van *doorvoer en leiding van water over eens anders grond* (punt B) zijn de bepalingen van het Burg. Wetboek al even onbevredigend. De artt. 682 en 683 spreken van waterloop-, waterdrop- en gootrecht; art. 687 omschrijft het recht van waterleiding en regelt dan in de volgende artikelen, tot 694, de uitoefening van deze, evenals van alle andere erfdiensbaarheden. Aan den landbouw en de bevoeiingen is bij bovenstaande bepalingen blijkbaar niet gedacht, en dan ook nergens den eigenaren de *verplichting* opgelegd om de erfdiensbaarheid van leiding of doorvoer van water op hunne goederen toestestaan. Toch is, zooals de Commissie constateert, zonder zulk een recht, en wel zoo veel mogelijk onbepert, de ontwikkeling van de irrigatie, d. i. van den landbouw, in een land als Java dat behoefte heeft aan bevoeiingen eene onmogelijkheid. Met de verdeling van het water over en zijne leiding naar de rijstvelden laat men de inlandsche hoofden maar wat sukkelen, maar ook hieruit vloeien die onzekerheid en twisten voort, die eene krachtige ontwikkeling van den landbouw tegenhouden.

Omtrent een *watermaat* (punt C) is in onze wetgeving *niets* bepaald.

Evenmin over de *afstanden van boringen en uitgravingen ter bekoming van water* op gronden, die aan verschillende eigenaren toebehooren (punt D). Toch is ook dit punt voor den landbouw van gewicht. Uitgraving op zeker terrein kan aan den eigenaar van een naburig land op tweeërlei wijze schade toebrengen. Vooreerst door wateraderen of onderaardsche waterloopjes, die bronnen

of reservoirs op dat naburig goed voeden, aftesnijden; ten tweede door, ten gevolge van doorsijpeling, het water van reeds gegravene kanalen of andere bestaande verzamelplaatsen naar zich toetrekken. In het eerste geval, dat beschouwd wordt als onverwacht of niet te voorzien, heeft volgens de meeste wetgevingen, ook in Italië, de eigenaar geen verhaal op den ontgraver. In het tweede echter wordt het recht op het water zijner zichtbare leiding hem verzekerd. De onderlinge afstanden, in 't oog te houden bij het graven van nieuwe leidingen, worden bepaald, of, naar plaatselijke omstandigheden, van het oordeel van deskundigen afhankelijk gesteld, welk laatste middel volgens den heer DE BRUIJN de voorkeur verdient.

Eindelijk het *beheer en toezicht* op de rivieren en bevoeiingen (punt E). Deze zijn slechts op gebrekkige wijze geregeld bij afzonderlijke besluiten, uitgevaardigd nadat een nieuw werk door den Waterstaat werd opgeleverd, om het onder zoogenaamd geregeld beheer te plaatsen. Het daarbij voorgeschreven toezicht bepaalt zich echter hoofdzakelijk tot de wijze, waarop de werken moeten worden onderhouden, en tot de regeling van het openen en sluiten van mobiele waterkeeringen of sluitdeuren. Met de waterverdeling in het groot bemoeit zich het personeel van toezicht slechts zelden; met die in het klein, over de sawahs, in 't geheel niet. De schoonste waterwerken geven daardoor dikwijls slechts een betrekkelijk nut. Wijlen de met rijstbouw bijzonder vertrouwde resident H. VAN DER POEL verklaarde in eene nota: »Het is aan geen twijfel onderhevig, dat een goede benutting van het water thans bij den rijstbouw verzuimd wordt; en dat is, zoo niet overal, dan toch zeker op vele plaatsen toetescrijven aan gebrek aan toezicht op dien voor allen zoo belangrijken tak van landbouw.'' Schier overal heerscht bij de waterverdeling willekeur, en aan het gewas wordt



daardoor niet zelden groot nadeel toegebracht. Bij eene keur van 1854 stbl. no. 95 is straf bedreigd tegen beschadiging aan landswerken, o. a. ook tegen het maken of wegnemen van stuwen in waterleidigen, maar die straf (geldboete van hoogstens f 25 of, voor inlanders, krakal van hoogstens 8 dagen) is veel te licht, en bovendien geeft de geheele keur niets omdat geen personeel is aangewezen om de handelingen te surveilleeren. Zeer noodig is dus de instelling van een afzonderlijken dienst voor het toezicht op de irrigatie, en de wettelijke regeling zijner werkzaamheid, waarbij dan, voor zooveel noodig, de bepalingen voor afzonderlijke werken kunnen blijven gehandhaafd.

#### Voorstellen der commissie van 1873.

Ziedaar de conclusiën, waartoe de commissie van 1873 in haar rapport kwam ten opzichte der bestaande regelingen. Zien wij thans, evenzeer in hoofdtrekken — want het rapport is zeer uitvoerig — wat zij aangaf tot verbetering.

Haar voorstel was vijfledig. *Ten eerste* wenschte zij WIJZIGING EN AANVULLING VAN HET BURG. WETBOEK. Daarbij zou de staatseigendom op alle water, niet toebehoorende aan bijzondere personen, nader worden omschreven, en aan ieder verboden, zonder vergunning van den Gouv.-Generaal van dat publiek rechtelijk bezeten water aftetappen (art. 521 en 522). Eigenaars van erven zouden kunnen genoodzaakt worden, de noodige herstellingen te laten doen aan dijken, oevers of waterleidingen, welke beschadiging of opstopping gevaar oplevert voor naburige erven (art. 626 a). De eigenaars of bezitters van water, buiten die der thans in art. 627 alleen genoemde bronnen, zouden dit, na gebruik, niet mogen doen verloren gaan ten nadeele van andere goederen, die daarvan zon-

der schade voor hooger gelegen panden nog voordeel zouden kunnen trekken (art. 627 2de alinea). Op deze wijzigingen in het Burg. wetb. had de Dir. v. Justitie eenige aanmerkingen, die tot een zelfstandig voorstel zijnerzijds aanleiding gaven.

*Ten tweede* diende de commissie in een afgewerkt ontwerp »REGLEMENT OP DE BEVLOEIINGEN». Daarbij werden geregeld 1o *het recht van waterleiding en doorvoer over eens anders goed*, op den grondslag van de algemeene erfdienstbaarheid, dat ieder eigenaar verplicht is door zijne goederen leiding te verleenen aan het water, waarover een ander het recht heeft te beschikken tot levensonderhoud, landbouw of nijverheid; 2o. *de watermaat en verdeling van het water*, waarbij als standaard-eenheid of standvastige watermaat, in welke alle machtiging of vergunning tot aftappen van water moet zijn uitgedrukt, werd aangenomen het debiet van honderd liters water in de seconde, en voorts regelen voor eene behoorlijke verdeling onder de rechthebbenden op een bevoeiingskanaal werden vastgesteld; 3o. *de afstand tusschen boringen en ontgravingen tot het verkrijgen van water*, op den grondslag dat die afstand in elk voorkomend geval door de bevoegde macht zou bepaald worden; 4o *het algemeen en bijzonder beheer en politie*. Hiervoor zouden Java en Madura worden verdeeld in irrigatie-districten, volgens de stroomgebieden der rivieren. In elk district zou een hoofdgenieur of ingenieur, bijgestaan door het noodige Europeesche en inlandsche personeel, belast zijn met het beheer en de politie over het water, de waterverdeling en de bevoeiingen. Blijkens eene toelichting voor de toepassing van het reglement was de bedoeling dezer irrigatie-districten niet slechts, het beheer en de verdeling van het water te regelen, maar ook door opnemingen, in kaart brengen en onderzoekingen van allerlei aard eene volledige kennis te krijgen van onze rivie-

ren en eene behoorlijke bevoeiing der omliggende gronden te verzekeren. Voorts gaf deze afdeeling aan belanghebbenden bij eene rivier of kanaal het recht zich, met machtiging van den Gouv. Generaal, te vereenigen tot *waterschappen*; 5<sup>o</sup> *strafbepalingen* tegen vernieling, beschadiging enz., waarbij dit onderwerp doelmatiger werd geregeld dan was geschied bij staatsblad 1854 no. 95, aangevuld bij staatsblad 1871 no. 226. De heer DE PAULY diende ook op dit punt een zelfstandig ontwerp in.

Het *derde* voorstel der Commissie was, het opperbestuur dringend aantebevelen, eene CURSUS OVER DE IRRIGATIE te openen aan de polytechnische school te Delft.

*Ten vierde* werd aanbevolen, in afwachting der beschikkingen des Konings op het geheele rapport, den Dir. van Openbare werken reeds TERSTOND aanteschrijven om de noodige voorstellen intedienen tot OPNEMING VAN HET STROOMGEBIED VAN ÉÉNE RIVIER, d. i. van één irrigatie-district, en tot het maken eener ONTWERPREGELING VOOR DE DAARBIJ BETROKKEN WATERAANGELEGENHEDEN.

Eindelijk, *ten vijfde*, wenschte de Commissie de Directeuren van Binn.-Bestuur en van Burg. Openbare Werken aan te schrijven, het noodige voorstellen om eene volledige HANDLEIDING TOT DE KENNIS DER IRRIGATIE te doen vervaardigen, met toepassing daarvan op de bevoeiingen in Indie. Uit de bij dit punt gegeven toelichting blijkt, dat de Commissie die taak wenschte te zien opgedragen aan een ervaren ingenieur, in samenwerking met een deskundige in zake rijstcultuur, als bijv. den honorair adviseur byh dep. v. Binn.-Bestuur K. F. HOLLE.

Volgens eene bijgevoegde berekening der »uitgaven en voordeelen» van de uitvoering dezer plannen zou de opnemings- en regeling der wateraangelegenheden van een stroomgebied als dat der Brantas-Kediri-rivier eene uitgave vorderen van f 65.000 's jaars. Daarbij was

dan gerekend op het uitrukken eener brigade ingenieurs met ondergeschikt personeel, waarbij veel inlanders (lieft zoons van hoofden) moeten worden geplaatst, om te worden opgeleid voor hetgeen zij later zouden te doen hebben. Was echter de regeling van het irrigatiewezen eenmaal tot stand gebracht, dan zou voor ieder stroomgebied, d. i. per irrigatie-district, zeker niet meer worden gevorderd dan f 30.000 's jaars. Onderstellende dat Java en Madura werden verdeeld in 25 irrigatie-districten, zou de geheele regeling aan *duurzame* uitgaven vorderen f 750.000 's jaars.

Daartegenover stelde de Commissie de volgende voordeelen. Volgens de toenmalige (1873) jongste koloniale verslagen werden in ronde cijfers op Java en Madura door 2 miljoen bouws rijstvelden 40 miljoen pikols padi voortgebracht, dat is ± 20 pikols per bouw. Volgens bekende schrijvers over de paditeelt, o. a. K. F. HOLLE, kan, bij eene goede waterverdeling en bevoeiing, die productie verdubbeld worden. Dit is des te waarschijnlijker, daar in het uitstekend bevoeide Italië, schoon de natuur er minder mild en het bevoeiingswater van minder hoedanigheid is, de opbrengst per hektare gemiddeld 1800 kilogrammen zuivere rijst bedraagt, terwijl 20 pikols per onzen bouw gelijk staat met slechts 880 kilogram per hektare. Den gemiddelden prijs — zegt het rapport — per pikol padi op f 3 stellende, zou, bij eene vermeerdering van product van slechts 50 %, reeds voor 60 miljoen per jaar meer worden voortgebracht, waarvan een groot deel direkt door hooger aanslag in de landrenten, indirekt door andere inkomsten in 's lands kas vloeit. Dan is nog *niet* in rekening gebracht de uitgestrektheid onbebouwd terrein, dat door behoorlijke bevoeiing in bloeiende rijstvelden zou kunnen worden herschapen. »Aangenomen al — zegt het verslag — dat deze berekeningen te ruim zijn gesteld en dat misschien de kosten van de regeling te gering zijn



geschat, dat in de eerste jaren al de voordeelen voor de schatkist weder worden aangewend voor te maken werken, en dat de Staat alzoo direkt van de organisatie van den irrigatiedienst geen winst behaalt, dan nog is de commissie van oordeel, dat die organisatie van zooveel dadelijk belang is voor de bevolking en indirekt tot zoo groot voordeel van den Staat zal werken, dat de commissie het als een eersten plicht voor de Regeering beschouwt om die in het leven te roepen." En iets verder: »De vermelde cijfers van uitgaven verdwijnen bij die der op goede gronden te verwachten voordeelen zoodanig in het niet, dat men zich slechts over ééne zaak heeft te verwonderen, namelijk dat die uitgaven reeds niet voor lang gedaan zijn."

#### Finantiële uitkomsten van bevoeling.

Schoon met deze laatste opmerking geheel instemmende, meenen wij, dat de berekening der geldelijke voordeelen van een behoorlijk irrigatie-stelsel door de Commissie veel te oppervlakkig is geschied. Men mag daarbij niet alle rijstvelden over één kam scheren. Men dient in aanmerking te nemen, hoeveel bouws sawah er zijn, reeds van levend water voorzien, hoeveel van regen afhankelijk en hoeveel tegalans, d. i. droge gronden, die bij geregelde besproeiing tot sawah's, d. i. voor de natte padicultuur geschikt zouden kunnen gemaakt worden. Van ieder dezer moet men dan nagaan, hoeveel hunne productie bij doelmatige irrigatie kan toenemen. Als proeve willen wij de volgende berekening, gegrond op het koloniaal verslag van 1887 naast die der Commissie stellen.

Volgens bijlage S. S. bij dat verslag was, voor Java en Madura, het aantal bouws der verschillende terreinsoorten, waarop in 1886 padi geogst werd (d. i. de oogst niet mislukt was), na aftrek van de in het verslag voor tweeden aan-

plant in rekening gebrachte bouws (die natuurlijk dezelfde zijn als die voor eersten aanplant en dus hier, waar het de gezamenlijke uitgestrektheid geldt, niet in aanmerking moeten komen) aldus:

sawah's, van levend water voorzien,	1.539.000	bouws
sawah's, van regen afhankelijk,	867.000	»
tagalans,	166.500	»
sawah's, op rawahgronden (moeras-sawah's),	45.300	»

De productie, voor 1sten en 2den aanplant te zamen van deze terreinen verkregen, was de volgende:

sawah's met levend water,	48.557.000	pik. padi
sawah's van regen afhankelijk,	17.607.000	» »
tegalans,	3.039.000	» »
moeras-sawah's,	1.192.000	» »

Derhalve werd gemiddeld per bouw verkregen van:

sawah's met levend water, bijna 32 pik.	
» van regen afhankelijk,	ruim 20 »
tegalans,	ruim 18 »
moeras-sawahs,	ruim 26 »

Met de Commissie mag men aannemen dat behoorlijk bevoelde velden, waarover ook de verdeling van het water regelmatig plaats heeft, zoodat er noch te weinig is noch water vermorst wordt, 40 pikols per bouw voortbrengen. Dit cijfer is zelfs, onder die voorwaarden, te laag gesteld, maar wij zullen ons bij eene matige berekening houden. Ook de moeras-sawahs, d. z. de aansluitingen der rivieren, die thans volop water krijgen bij banjirs en waarop het dan maar blijft staan tot het uitdroogt of door droogte der rivieren wegtrekt, zouden, bij een goed stelsel van wateraanvoer en lozing, gemakkelijk tot die productie van 40 pikols kunnen worden gebracht. Wij nemen dit dus voor al de vier terreinsoorten als normaalcijfer. En dan krijgen wij eene vermeerdering van opbrengst voor:

sawahs met levend water van	1.539.000 × 8 =	12.312.000 p.
sawahs van regen afhankelijk van	867.000 × 20 =	17.340.000 »
tegalans »	166.500 × 22 =	3.663.000 »
moeras-sawahs van	45.300 × 14 =	634.200 »

Te zamen 33.949.200 p.

Den gemiddelden prijs per pikol over een twintigtal jaren stellende op f 2, krijgen wij voor vermeerderde waarde der productie ten gevolge van een behoorlijk irrigatie-stelsel ongeveer f 68.000.000.

Buiten rekening zijn dan nog gelaten de thans niet bebouwde velden, die door bevoeling met padi zouden kunnen worden beplant. Schatten wij die, zoo matig mogelijk, op 150.000 bouws, dan zou daarvoor, á 40 pikols per bouw, eene padi-productie worden verkregen van 6.000.000 pikols, of, á f 2 per pikol, van 12 miljoen gulden. De waarde der gezamenlijke padi productie zou dus, matig berekend, toenemen met f 80.000.000.

Stelt men de landrente op 10%, dan zou der schatkist uit een behoorlijk irrigatie stelsel een voordeel komen van 8 miljoen 's jaars, ongerekend nog de toeneming van bedrijfsbelasting, sluisgelden, het ontstaan van suikerfabrieken en andere voordeelen.

Het is echter in het verslag der Commissie niet juist voorgesteld — en deze kolossale misrekening in zulk een stuk mag inderdaad verbazing wekken — als of met die som slechts zou behoeven gedekt te worden f 750.000 's jaars, of zooveel als de door haar voorgestelde beheer, toezicht en verdeling van het water per jaar zou moeten kosten. Neen, om dit voordeel van 8 miljoen 's jaars te verkrijgen moet ook het water aan de bedoelde velden verstrekt worden, d. i. kanalen en leidingen moeten worden gegraven, dijken gelegd, sluizen gebouwd, stuwdammen opgeworpen, rivieren genormaliseerd, ontwoode bergen met bosch be-

plant tot verzekering eener geregelde wattertoevoer van boven. M. a. w. niet alleen het beheer der bestaande, ook het maken van nieuwe, ja van een volledig stel bevoeiingswerken voor geheel Java, moet met kracht worden ter hand genomen.

Maar niettegenstaande dit alles blijft het volkomen waar, wat de Commissie schreef: »dat men zich slechts over ééne zaak heeft te verwonderen, namelijk dat die uitgaven reeds niet voor lang gedaan zijn." Indien onze staatslieden zich niet op hunne politiek der rechtstreeksche en oogenblikkelijke voordeelen hadden blind gestaard, zouden hun de hier te behalen winsten, zoo wel voor den fiscus als voor de bevolking, reeds lang in het oog zijn gesprongen. Eene landrente als de bovengenoemde van 10% mag, terwijl tot heden  $\frac{1}{2}$ , of 20%, als adat is beschouwd, billijk worden genoemd. Welnu, voor 4 of 5 percent lager rente kan de koloniale schatkist geld leenen. Het is aan geen redelijken twijfel onderhevig dat eene Indische leening, voor welke renten en aflossing hetzij Nederland borg bleef (waardoor het op goedkoope wijze zijne dankbaarheid kon toonen voor de genoten miljoenen) hetzij — wat voor de Indische zelfstandigheid wenschelijker zou zijn — zekere koloniale inkomsten als waarborg werden verbonden, zou kunnen worden geplaatst tegen hoogstens 5% rente. Welnu het voordeel ligt hier dan voor 't grijpen dat men kan leenen tegen 5%, en van de met dat geld in 't leven geroepen waarde terug ontvangen 10%. Het dubbele van de bovengenoemde 80 miljoen, die door een goed irrigatiestelsel zullen worden gewonnen, kon men dus voor den aanleg der daartoe noodige werken besteden, om over een tiental jaren, bij een onmetelijk voordeel voor de bevolking, de schatkist minstens in even gunstige conditie te laten als thans. Men stelt b. v. de in- en uitvoerrechten en accijnzen, die jaarlijks ongeveer 9 miljoen opbrengen, als onderpand voor de



rente eener leening van 160 millioen, rentende 5 %, of 8 millioen per jaar, Voor de som van 160 millioen zal men aan nagenoeg geheel Java en Madura een uitstekend irrigatie-stelsel kunnen verschaffen. Het daaruit der schatkist aankomend voordeel zal, naar wij zagen, ongeveer 8 millioen per jaar bedragen. De rente is dus gedeekt. Slechts gedurende den aanleg der werken (stel dat deze 10 jaren duurt) zal men gedeeltelijk rente moeten betalen, zonder daartegen opwegend voordeel. Echter slechts gedeeltelijk, want daar de 160 millioen in tien jaren worden verwerkt, moet het eerste jaar slechts rente van 16 millioen, of f 800.000 worden betaald; het tweede jaar van 32 millioen, of f 1.600.000 enz. Daartegenover staat, dat na hoogstens 5 jaren reeds van vele velden de vermeerderde inkomsten zullen worden getrokken, en dus de landrente kan worden verhoogd (\*); dat men gedurende de eerste 50 of 60 jaren, voor aflossing van het kapitaal, gerust de vergoeding per bouw iets hooger zou kunnen stellen dan 10 % der toegenomen productie-waarde, zoodat door jaarlijksche aflossing van bijv. 2

(\*) Altijd met behoud van een groot voordeel voor den landbouwer, want anders zouden wij eene verhooging der landrente niet willen aanbevelen. Stel dat een inlandsche boer op 't oogenblik 20 pikols padi van zijn gebrekkig bewaterd veld maakt, te schatten op eene waarde van f 40, terwijl hij f 5 landrente betaalt. Bij uitstekende bevoeiing zal hij 40 pikols maken, zijnde eene waarde van f 80, en van die 40 gewonnen guldens zal de staat 10 % = 4 gulden landrente van hem nemen. Terwijl hij dus vroeger van een (bruto) opbrengst ad f 40 vijf gulden belasting betaalde, zal hij dan, bij eene (bruto) opbrengst ad f 80, negen gulden betalen. Waarschijnlijk zal hij met den ruil nogal tevreden zijn.

In plaats van door verhooging van landrente zouden wij echter, zooals wij vroeger reeds hebben opgemerkt, nog liever de rente van het kapitaal gedeekt zien door een afzonderlijk *watergeld* gebaseerd op de cijfers der toegenomen productie, door proefsmeden vóór en na de werken te constateeren. Daardoor zou de rente veel beter verzekerd zijn, daar het altijd bezwaar heeft de landrente te verhoogen maar de planters nooit of nimmer (ook niet later, wanneer de aanleg der werken was vergeten) bezwaar zouden kunnen hebben tegen eene betaling voor het irrigatiewater, als het ware gelijk staande met een koop en verkoop.

millioen de rentenlast ieder jaar met f 100.000 zou verminderen, terwijl de winst van f 8.000.000 aan inkomsten, na voltooiing van het bevoeiingsnet, onverminderd voortloopt; dat, naar wij zagen, uit de vermeerderde volkswelvaart door toeneming der bedrijfs- en andere kleine belastingen door den Staat nog voordeel zal worden genoten; dat eindelijk, aangenomen de boven bedoelde aflossing, na 80 jaren de inkomsten der schatkist jaarlijks met 8 millioen zouden zijn toegenomen, zonder dat een enkele cent aan uitgaven daartegenover stond.

Summa summarum meenen wij, dat op geen redelijke gronden mag worden ontkend dat door het sluiten van eene *irrigatie-leening* (zoo zou de naam moeten zijn, om duidelijk te doen uitkomen dat het geld voor *dit* doel was bestemd) zonder opoffering, ja ten slotte nog met groot voordeel voor de schatkist, een ontzachelijke weldaad zou kunnen worden bewezen aan de Indische bevolking.

#### Verder lot van het rapport 1873.

Was dus al de berekening der commissie van 1873 omtrent de voordeelen, die eene behoorlijke regeling van het irrigatiewezen zou afwerpen, min of meer oppervlakkig — hare gegevens en onvermoeide arbeid voor het wezen der zaak blijven er even verdienstelijk om. Voor het eerst werd hier, met uitvoerige besjferingen en afdoende argumenten, gewezen op den duren plicht der Regeering om de lehartiging van dit hoofdbelang voor de Indische bevolking met kracht ter hand te nemen.

Wat was nu de uitkomst van deze ernstige herinnering en dit degeelijk onderzoek, dat de Regeering zelf, toen het besef harer taak een oogenblik scheen ontwaakt, had doen instellen?

Men begrijpt het reeds van te voren,

Het rapport werd bij zijne tallooze voorgangers gedeponereerd. Het was maar weer te doen geweest om een verslag, eene commissie, eene schijnvertooning, niet om de zaak zelve. In het Kol. verslag van 1873 werd de indiening van het rapport medegedeeld en den gewezen directeur van openbare werken voor de daarbij ontwikkelde werkzaamheid en kunde een woord van lof toegebracht. Reeds terstond daarop begon het traditioneele liedje van verlengen. »De Indische Regeering» — zoo meldt het Verslag van 1874 — heeft eene *omwerking* van het door de commissie aangeboden ontwerp-reglement noodig gekeurd, in dien zin dat de daarin voorkomende bepalingen van zuiver burgerrechtelijken aard er uit werden geligt om afzonderlijk in een Koninklijk besluit tot aanvulling van het Burgerlijk Wetboek eene plaats te vinden, en dat in het reglement op de bevoeiingen alleen opgenomen werden administratieve voorschriften, betrekking hebbende op de toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Die omwerking is opgedragen aan den directeur van justitie, in overleg met den heer DE BRUIN, oud-directeur der openbare werken.»

Daarmee was al vast een jaartje gewonnen. In hetzelfde verslag werd tevens gemeld, dat den heer DE BRUIN de samenstelling was opgedragen van de door de commissie gewenschte volledige handleiding voor irrigatiën in Indie, »een arbeid, dien de directeuren van binnenlandsch bestuur en van openbare werken te omvangrijk en van te speciaal aard achtten, om te worden verricht door het personeel, aan hun departement verbonden».

En daarom werd die omvangrijke taak aan één enkel man opgedragen! Onnoodig te zeggen, dat van het handboek niets gekomen is. Maar ook voor het meest essentiële in de andere voorstellen der commissie werd al dadelijk geconstateerd, dat geen personeel voorhan-

den was. »In het begin van 1874» — zoo gaat het verslag voort — werd door den hoofdamtenaar DE BRUIN ingediend een overzicht van den stand der bevoeiingen in de residentien Soerabaja, Pasoeroean, Kediri en Bagelen, waarbij door hem werd betoogd, dat de verdeling van Java in irrigatie-districten, en de plaatsing in die districten van ingenieurs, die zich niet met 's lands bouwwerken hebben bezig te houden, aan het in werking brengen eener wetgeving op de bevoeiingen moet voorafgaan. De hooger bedoelde commissie had dan ook in overweging gegeven om te beginnen met de instelling van één irrigatiedistrict, en daartoe het stroomgebied eener rivier te doen opnemen en de noodige regelingen omtrent de irrigatiën in dat gebied te doen maken. *Aan dit voorstel kon evenwel vooralsnog geen gevolg worden gegeven, omdat geen waterstaatsambtenaren beschikbaar waren.»*

Men gevoelt wat, na zulk eene verklaring van onmacht om zelfs het stroomgebied van ééne rivier te doen opnemen, van de schoone plannen der commissie moest terecht komen. Het kwam er nu slechts op aan, ze met eere ter aarde te bestellen. Een laatste ademtocht van den zieltogende werd vernomen in het Kol. verslag van 1875 met de mededeeling »dat de directeur van justitie had voldaan aan de opdracht om de bepalingen aan te wijzen waarmede het Indisch Burgerlijk wetboek moest worden aangevuld, en behalve een ontwerp van een Kon. Besluit tot wijziging en aanvulling van dat Wetboek, ook had aangeboden het definitieve ontwerp voor strafbepalingen tegen beschadiging van waterwerken. Na zulk een gunstig verschijnsel had men herleving mogen verwachten. Het uiteinde schijnt echter plotseling te zijn geweest, want noch in het verslag van 1876, noch in een der volgende, treft men over den ganschen omvangrijken arbeid der commissie een enkel woord meer aan. Dringende aansporingen tot zuinigheid aan de



residenten, zelfs al zou uitstel van zekere werken nadeeligen invloed hebben, treden in de plaats der verwachte mededeeling van het tot stand komen eener irrigatie-wetgeving, oprichting van irrigatie-districten, enz. Het rapport, met al zijne voorstellen, was zoo dood als een pier. Naar wij uit particuliere bron vernamen, zijn de stukken blijven hokken bij het archief van het Hooggerechtshof, en daar zullen ze, voor zoover ze na 44 jaren zijn geëerbiedigd door de witte mieren, op het oogenblik nog wel in zoeterust nederliggen.

Slechts aan één wensch der commissie is gevolg gegeven, en wel omdat hij nagenoeg geen uitgaven vereischte: de bevoeiingsleer is opgenomen onder de vakken, die te Delft worden onderwezen!

#### Verder lot der waterbelangen in de wetgeving.

Hoe ging het wel in de wetgeving na al dezen vergeefschen arbeid verder met den factor der WATER-BELANGEN, zooals wij die vroeger omschreven?

Eerst in het reglement van 1885 deed zich van dit hoofdbelang eenig levens-teeken voor. Ja waarlijk, het reglement van 1877, verschenen vier jaren na de indiening van het rapport der commissie, die ten doel had om de waterstaats-wetgeving in deze richting te herzien, droeg niet het minste spoor van den verdienstelijken arbeid dier mannen! Wat zij hadden voorgesteld zou eenige uitgaven meebrengen, en ofschoon de Regeering dit van te voren wist, was zij er om die reden niet van gediend! Armzaliger standpunt van wetgeving is niet wel denkbaar. Hoe het zij, al wat op deze levensquaestie van den inlandschen landbouw, de bevoeiing, betrekking had, werd in de wetgeving van 1877 gemist. Terugplaatsing van het zwaartepunt des beheers van de technische ambtenaren naar die van Binn.-Bestuur; opneming in het kader der wetgeving van de nieuwigheid der inspecteurs; scherpe con-

trôle op al wat de indiening en uitvoering der plannen betreft, met het hoofdoel om tegen de van alle zijden aandringende eischen een dam optewerpen — ziedaar het hoofdkarakter der wetgeving van 1877.

Wij vermeldden reeds, hoe de grondslag dier regeling — toekenning van buitengewone bevoegdheden aan de residenten — weldra onhoudbaar bleek, en in het reglement van 1885 door een gezonder beginsel werd vervangen. Ook de eigenlijke water-aangelegenheden kregen eindelijk eene, zij het bescheidene, plaats. Dit zal ons nu blijken uit eene korte beschouwing van dat reglement.

#### De Gelder Raad Van Indië.

In Maart 1884 werden niet weinigen in Indië en Nederland verrast door de benoeming van den met verlof in Nederland vertoevende hoofdingenieur der Iste klasse J. A. DE GELDER tot lid in den Raad van Ned.-Indië, ter vervulling van een der door het vertrek van de heeren J. P. SPRENGER VAN EYK en Mr. D. LEVYSSOHN NORMAN opengevallen plaatsen (de andere werd ingenomen door den algemeenen secretaris J. H. PANNEKOEK).

De heer DE GELDER toch had zich wel is waar door groote activiteit en organiserend talent onderscheiden als chef der havenwerken van Tandjong-Priok (schoon daarop later door den hoofdingenieur S. VERBURGH en anderen eenige, naar het schijnt niet geheel onjuiste, aanmerkingen werden gemaakt), maar niemand had om deze reden, een Indisch raadslid in den dop achter hem gezocht. Integendeel, de talrijke industriële ondernemingen, waarbij hij, hetzij rechtstreeks hetzij zijdelings, betrokken was, (spoorweg-concessie Tegal-Balapoelang, idem Anjer — Soerabaia, Priok-prauwvaart-Mij, een Engelsche stoomvaartlijn van Europa op China, eene aanvraag tot exploitatie van het Ombiliënkolenveld enz) schenen hem voor deze hooge betrekking minder aantewijzen en

moesten dan ook, bij zijne benoeming, door hem worden losgelaten. Bovendien echter werd de heer DE GELDER — wij kunnen niet beoordeelen terecht of ten onrechte — niet beschouwd als door een buitengewoon standpunt van algemeene ontwikkeling zulk eene onderscheiding te verdienen. In ieder geval, men verwonderde zich.

#### Waarom?

Wij meenen de gissing te mogen wagen, dat men te ver gezocht heeft wat dicht bij de hand lag. De heeren SPRENGER VAN EYK en VAN REES waren opgetreden als minister en gouv. generaal. Van hun programma — bekrimping der uitgaven quand-même, — mochten zelfs de reeds zoo schromelijk te kort gedane openbare werken niet worden uitgesloten. Maar het ging niet gemakkelijk, hierop nog te bezuinigen. Gebouwen, wegen, rivieren, havens, waterleidingen, alles was in verval, en schrikbarend was het aantal noodige zaken, die jaarlijks op de werkplannen werden geschrapt of daarop door de hoofden van gewesten maar niet eens gebracht, wijl weigering toch zeker was. Een man van het vak, die onder deze omstandigheden het vaderschap wilde aanvaarden van belangrijke inkrimping van het reeds zoo gebrekkige personeel, was niet gemakkelijk te vinden. Men had daartoe iemand nodig, die 1° zich niet bekreunde om impopulariteit bij het ambtenaars-corps, dat in zijne bevordering zou worden benadeeld; 2° zich wist te verheffen boven het gewetens-bezwaar, tegen de inkrimping van een tak van dienst, die integendeel dringend om uitbreiding riep; 3° de noodige handigheid bezat om, door een paar werkelijke of schijnbare verbeteringen, de stem der algemeene ergernis tot zwijgen te brengen.

#### Het reglement van 1885.

Hoe die man door de heeren SPRENGER EN VAN REES gevonden werd in den

heer DE GELDER hebben wij reeds vroeger uiteengezet toen wij het personeel bij de openbare werken bespraken. Hier zij nog slechts aangetekend, dat DE GELDER's herziening der eigenlijke Waterstaats-wetgeving (Reglement van 22 October 1885 *Stbl.* no. 173) eerst volgde na zulk eene inkrimping van het personeel en dan ook, voor wie de zedelijke waarde dier reorganisatie wil beoordeelen, slechts in verband daarmee mag worden beschouwd. Op zich zelf was het een goed stuk werk, dat enkele sinds lang als deugdzaam erkende denkbeelden tot vervulling bracht. Maar in zijn noodzakelijk verband met de voorafgegane vermindering der ingenieurs van 75 tot 39 en der opzichters van 164 tot 156, is dat Reglement een levend beeld van de bestuursrichting des ministers, die het uitlokte: schoone woorden gelogenstraft door berispelijke daden.

Hier hebben wij nu slechts de zelfstandige waarde van het reglement van 1885 te bespreken, en dan komt in de eerste plaats in aanmerking de vraag: Wat heeft dit reglement gedaan voor de eigenlijke waterbelangen?

De artikelen op dit onderdeel betrekkelijk, luiden:

#### ART. 1.

»De dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken is verdeeld in twee onderdeelen:

- a. den algemeenen dienst;
- b. den gewestelijken dienst.

De ambtenaren van den algemeenen dienst zijn werkzaam:

- 1e. bij de technische afdeling van het Departement der Burgerlijke Openbare werken;
- 2e. bij de irrigatie-brigade;
- 3e. in eene waterstaatsafdeeling.

»De plaatsing der ambtenaren van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken bij elk der onderdeelen geschiedt door den Directeur der Burgerlijke Openbare werken, die tevens, waar zulks niet reeds bij dit reglement plaats heeft, hunne standplaatsen bepaalt.

ART. 3. »Tot den werkkring der irrigatie-brigade behoort, volgens een door den Directeur vastgesteld plan, de volledige voorberei-



ding der bevoeiing van alle gouvernementsgronden, die voor den rijstbouw in aanmerking komen.

»De brigade neemt daartoe in de eerste plaats de verbetering van bestaande gebrekkige waterleidingen ter hand; daarna de bevoeiing van daarvoor vatbare terreinen in zwaar bevolkte streken en ten laatste de irrigatie van braak liggende of woeste gronden in weinig of niet bevolkte streken. Alle voor dat doel vereischte opnemingen en projecten worden door het personeel der brigade verricht en opgemaakt.

»Tot de werkzaamheden van dat personeel behoort ook het ontwerpen van afvoerkanalen tot wering van overstromingen, behoudens de bevoegdheid van den Directeur der Burgerlijke Openbare Werken om in bijzondere gevallen alleen overleg met den chef der brigade te bevelen.

»De brigade verzamelt en rangschikt voorts de gegevens, die de regenwaarnemingen op Java voor de irrigatie opleveren. Van de voornaamste rivieren bepaalt zij het stroomgebied en de waterstanden, berekent zij de waterafvoeren en ontwerpt zij, met gebruikmaking van de kaarten der topographische en statistieke opnamen, de irrigatiekaarten, waarop duidelijk het stroomgebied en de daarin aanwezige waterleidingen en bevoeide velden worden aangegeven en waarop vermeld staat op welke wijze die velden geïrrigeerd worden, zoomede de mate der bevoeiing in verhouding tot de hoeveelheid water, die voor eene volledige irrigatie noodig is.

»Zij bepaalt door proeven de hoeveelheid levend water, die voor eene volledige bevoeiing van verschillende gronden vereischt wordt, en stelt zich op de hoogte van de constructie en de doelmatigheid der kunstwerken zoowel van Europeesche als van Inlandsche samenstelling, welke in Nederlandsch-Indie in het belang der irrigatie zijn tot stand gebracht.

»Met de uitvoering van werken wordt de irrigatie-brigade niet belast.

»De chef der brigade wordt door den Directeur der Burgerlijke Openbare werken van eene instructie voorzien.

»Hij dient zijne voorstellen, vergezeld van ontwerpen, begrotingen en bestekken, rechtstreeks aan den Directeur der Burgerlijke Openbare werken in, nadat door den betrokken afdeelingchef, bedoeld in artikel 4, de juistheid der eenheidsprijzen van de in de begrooting berekende materialen en werkloopen zal zijn verklaard.

»De dienstreizen van den chef der irrigatie-brigade geschieden krachtens last of machti-

ging van den Directeur der Burgerlijke Openbare werken; die van het ondergeschikt personeel krachtens last of machtiging van den chef der brigade."

### Het reglement van 1885.

De aangehaalde bepalingen uit het reglement van 1885 zijn het eerste blijk in de wetgeving op de Indische Openbare werken, dat de wetgever het groote belang voor deze kolonie van bevoeiing en waterkeering erkent en daarom door bijzondere bepalingen wil verzekeren. Als zoodanig had de regeling van den heer DE GELDER hare onmiskenbare theoretische waarde. Wel werd hier hetgeen de heer DE BRUIJN in zijn rapport wenschte nog slechts voor een klein deel verwezenlijkt, bleef de verdeling in irrigatie-districten, de bijzondere wetgeving op de verdeling en het beheer van het water enz. achterwege; maar het beginsel werd toch uitgesproken, dat een afzonderlijk deel van het personeel der technische ambtenaren zich uitsluitend zou bezig houden met de waterquaestie, irrigatie, leidingen en afvoerkanalen ontwerpen, het stroomgebied der rivieren opnemen, bestudeeren en in kaart brengen, de benoodigde hoeveelheid water voor de bevoeiing van verschillende gronden bepalen—eerste stap tot vaststelling van een watermaat—en deze geheele tak van dienst zou, onafhankelijk van de gewestelijke besturen, rechtstreeks staan onder de bevelen van den Directeur der Openbare werken.

Bij *Staatsblad* 1887 no 114 werd de werkzaamheid der irrigatie-brigade, die naar wij uit art. 3 zagen, oorspronkelijk slechts was beperkt tot *opnemingen*, in dezen zin uitgebreid, dat zij wanneer dat wenschelijk scheen, ook met de *uitvoering* kon worden belast." De 7de alinea toch van art. 3 moest krachtens dit *Staatsblad* als volgt worden gelezen: »Met de uitvoering van werken wordt de irrigatie-brigade *in den regel* niet belast."

Een tweede belangrijk punt in de wet-

geving van 1885, ja het hoofdbeginsel van de regeling, was de splitsing van den dienst in twee groote onderdeelen: den *algemeenen* en den *gewestelijken* dienst. Tot nu toe bestond zulk eene onderscheiding niet. De eerst-aanwezend ingenieurs waren, onder het toezicht der residenten—meer of minder ingrijpend volgens de vroeger beschreven wisselingen—sedert 1874 ook onder controle van inspecteurs en onder de opperste leiding van den Dir. der Openb. werken, belast met al wat den waterstaat in hun gewest aanging, het onderhoud, het ontwerpen, het doen uitvoeren zoowel van groote als van kleine werken. Thans werd voor het gewone *onderhoud* van alle landswerken, en voor het *ontwerpen* en doen *uitvoeren* van al zulke die niet van algemeen en groot belang kunnen worden gerekend, een afzonderlijke *gewestelijke dienst* ingesteld, bestaande uit een eerst-aanwezend waterstaats-ambtenaar met eenige opzichters of architecten op iedere hoofdplaats, die rechtstreeks onder het beheer en toezicht van de residenten zijn gesteld. Al het overige werd *algemeene dienst*, en deze werd weder onderscheiden in: 1o. den *dienst bij de technische afdeeling van het departement*, 2o. de *irrigatie-brigade* en 3o. de *waterstaatsafdeelingen*.

De werkzaamheden bij de *technische afdeeling van het departement*, waar alle ontwerpen inkomen, onderzocht en al dan niet gewijzigd worden, na briefwisseling met de betrokken ingenieurs of gewestelijke hoofden, waar voorts de begrotingen worden opgemaakt, en vooral waar de werkplannen worden besnoeid, behoeven geene nadere aanduiding.

De *irrigatie-brigade* leerden wij reeds kennen. Haar chef, te Batavia gevestigd, zou raadplegen en correspondeeren rechtstreeks met den Directeur.

Voor de werken eindelijk, die meer worden geacht algemeen dan een gewestelijk belang te hebben (altans wij

stellen ons voor dat hoofdzakelijk *deze* onderscheiding bedoeld werd) en die jaarlijks door den Directeur van B. O. W., in overleg met de residenten en de afdeeling-chefs, worden aangewezen, werd Indie gesplitst in zeven *waterstaats-afdeelingen*, met even zoovele afdeeling-chefs, ter standplaatsen Batavia, Tegal, Semarang, Soerabaja, Probolinggo, Padang en Makasser. West-Borneo werd ingedeeld bij Batavia, Zuid- en Oost-Borneo bij Makasser, evenals Menado, Ambon, Ternate en Timor. Bij meer genoemd *Staatsblad* 1887 no. 114 werd de standplaats Padang veranderd, in *Batavia*. Uit deze inleiding bleek welke geringe beteekenis aan de buitenbezittingen voor den dienst onzer openbare werken is toegekend.

Het hoofd van ieder der afdeelingen moet zijn een hoofdingenieur of een ingenieur 1<sup>ste</sup> klasse (voor *eerstaanwezenden* in de *gewesten* werden daarentegen vele opzichters en architecten gebruikt). Deze chefs stonden *niet* onder beheer en toezicht der hoofden van gewestelijk bestuur; zij moesten hen alleen terzijde staan, van advies dienen, op hunne uitnoodiging onderzoekingen instellen enz. Maar het opmaken hunner ontwerpen, begrotingen en bestekken zou geschieden onmiddellijk onder toezicht van den Directeur, en evenzoo de uitvoering van hunne eigene werken en van die der irrigatie-brigade—tenzij die uitvoering, volgens *Staatsblad* 1887 no. 114, werd opgedragen aan een ingenieur der brigade zelve. Niettemin werden de voorstellen voor het jaarlijksch werkplan, zoowel voor den gewestelijken als voor den algemeenen dienst, ingediend door de residenten, maar vóór ze naar Batavia optezenden moesten die ambtenaren ze onderwerpen aan de beoordeeling van den betrokken afdeelingchef, die er zijne opmerkingen bijvoegde, waarnaar de voorstellen al dan niet gewijzigd werden, terwijl het advies van de afdeelingchefs steeds bij de stukken moest worden overgelegd.



### Verdiensten der regeling van 1885.

De beschreven regeling (waarbij wij ons natuurlijk tot hoofdpunten moesten bepalen) had inderdaad in vele opzichten verdienste. De splitsing in een gewestelijken en algemeenen dienst loste de quaestie van den omvang, die aan het toezicht der residenten moest worden toegekend, vrij doelmatig op. Voor al wat het *gewest* betreft zijn zij het hoofd; voor de werken van meer *algemeen* nut daarentegen geven de technische ambtenaren den toon aan, en handelen onder onmiddellijk toezicht van hunnen Directeur. Aan waterwerken werd, schoon dan ook door gebrek aan personeel in de practijk eene zeer onvoldoende, toch eene afzonderlijke plaats ingeruimd.

#### Hare fouten.

Bewoog aldus het Reglement van 1885 zich in de goede richting — zijn groote fout was dat die stap slechts aarzelend werd gedaan. Waar een flinke, schrede moest zijn gezet, werd slechts eene halve gewaagd. Het ligt toch voor de hand, dat een *zuivere* toestand eerst zal worden verkregen, wanneer alles wat den eigenlijken *waterstaat* aangaat wordt afgescheiden van dat andere bestanddeel in dit departement: de gewone openbare werken. Men gevoelt dat die twee niet samengaan. Waterstaat sluit in het begrip van alles, wat met rivierloop in verband staat, bevloeiing, afvoer, keering van het water door dijken, overgang van het water door bruggen, en daardoor vanzelf ook het wegenselsel als met dijken en bruggen in onmiddellijk verband staande. De drooge werken daarentegen — om ze zoo eens te noemen — sluiten in gebouwen, pakhuizen, ambtenaarswoningen, scholen, gevangenissen, gouvernementsbureaux, ziekenhuizen, wachthuisjes en dergelijke.

Dit zijn twee zeer uiteenlopende vakken van studie. Maar ook afgeschei-

den van de opleiding er toe, doet het vereenigen der twee takken van dienst in eenzelfden ambtenaar schade aan beide. Wie zich, vooral in een land als Indie, waar duizenderlei behoefte om vervulling roepen, met de gebouwen bezig houdt, kan onmogelijk tevens met de noodige toewijding werkzaam zijn voor de rivieren.

Het eindpunt dus, dat men moest trachten te bereiken, was eene algeheele afscheiding tusschen de ambtenaren voor den eigenlijken *waterstaat* en die voor de burgerlijke openbare werken in engeren zin. Het beheer en toezicht op de laatste kon, evenals in Nederlandsche steden onder den burgemeester of den wethouder voor publieke werken, onder de residenten worden opgedragen aan opzichters of architecten, terwijl over eenige gewesten te zamen een technisch inspecteur kon worden aangesteld. Voor de eigenlijke waterstaatswerken daarentegen zouden Java en de Buitenbezittingen moeten worden verdeeld in groote afdeelingen, naar het stroomgebied van de hoofdrievieren, met technici aan het hoofd, die dan echter ook geene andere werkzaamheden zouden hebben dan die de rivieren, dijken, bruggen en wegen betreffende.

De heer de Gelder nu deed een halven stap daartoe door de opnemingen voor bevloeiingen aan een afzonderlijk corps toevertrouwen. Maar zelfs nadat in 1887 vrijheid was gelaten om ook de *uitvoering* dier werken aan de irrigatie-brigade optedragen, bleef een tweeslachtige toestand bestaan. De eerst-aanwezenden in de gewesten bleven belast zoowel met het doen van voorstellen omtrent eigenlijke waterstaatswerken als met de uitvoering der minst belangrijke daarvan; de chefs der afdeelingen hadden evenzeer met de uitvoering van waterkeerings-, waterloozings- en zelfs van bevloeiingswerken te maken als met opnemingen voor de twee eerstgenoemde, en met bruggen en wegen. Slechts de opnemingen voor bevloeiings-

werken en de uitvoering van *enkele* dezer viel buiten hun werkkring.

Men gevoelt, dat hieruit verwarring van taak en bevoegdheid moest voortvloeien, niet alleen onder de practisch maar ook onder de aan het departement werkzame ambtenaren. Aan dit laatste toch moesten worden behandeld de bevloeiingszaken, die *niet* vielen onder de rechtstreeks onder de leiding van den chef der irrigatie-brigade staande rubriek. Hiervoor werd dan ook door den Directeur Jansen van Raaij, naast de reeds bestaande afdeelingen A, B, C en D, waarover de overige zaken van het Departement waren verdeeld, een afzonderlijke afdeeling E opgericht. Wijl nu echter de chef der irrigatie-brigade uit den aard der zaak de aangewezen persoon was voor het leiden der bevloeiingswerken werd het bestuur van afdeeling E en dat der irrigatie-brigade in één persoon, een ingenieur 1ste klasse, vereenigd. *Opnemingen* voor bevloeiingen werden dus — natuurlijk na door den Directeur en de Regeering, die er het geld voor moest toestaan, te zijn goedgekeurd, — door den chef der irrigatie-brigade rechtstreeks met het ondergeschikt personeel behandeld, en de daaruit voortvloeiende ontwerpen, zonder verdere technische beoordeeling door anderen, bij den Directeur en door dezen bij de Regeering ingediend. Zoo ook de enkele uitvoeringen, die aan de irrigatie-brigade mochten worden opgedragen. Al het overige echter de bevloeiingen betreffende (zooals voorstellen van residenten tot herstel of vernieuwing van bestaande bevloeiingswerken of tot aanleg van minder beteekenende, die geene voorafgaande opnemingen behoeften, aanvragen van particulieren om bevloeiingswater enz., enz) werd behandeld aan afdeeling E, dat wil zeggen dat de chef dier afdeeling wel als technicus den Directeur adviseerde, maar verder de correspondentie en geheele behandeling der zaken met de residenten, eerst-aanwezenden en afdeelingchefs geschiedde

door den Directeur.

### De »hervorming» van Jansen van Raay.

Dat de heer Jansen van Raay, die bekend stond als een ingekankerden haat te hebben aan al wat afzonderlijke diensttak bij zijn departement mocht heeten, en om die reden ook de Staatspoorwegen, de waterwerken te Demak en van de straat Madura als zelfstandige diensten ophief, aan dezen tweeslachtigen toestand een einde wenschte te maken, was hem niet ten kwade te duiden. Indien hij echter, naast den wensch om zijn bureaudienst goed te regelen, ook een open oog had gehad voor het volksbelang, zou hij de verbetering hebben gezocht in eene andere richting dan de door hem ingeslagene. Van het begin zijns optredens (Dec. 1884) heeft hij getracht, de afzonderlijke irrigatie-brigade opteheffen, en daartoe voorstellen gedaan aan den Gouv. Generaal van Rees, die echter door dezen niet werden ingewilligd. Een directeur met ruimen blik zou hebben voorgesteld, het departement in twee *groote* onderdeelen te verdeelen, n. l. een voor bouwwerken, dat den naam »afdeeling voor burgerlijke openbare werken» had kunnen behouden, en een voor waterwerken, met den titel: »afdeeling voor waterstaatswerken». Dan zou op het door den heer de Gelder al te schroomvallig ingeslagen goede pad met vrucht zijn voortgegaan.

#### Reglement van 1889.

Integendeel rustte de heer van Raay niet, vóór hij een der hoofdverdiensten van het Reglement van 1885 had te niet gedaan. Toen zijne pogingen daartoe bij den heer van Rees mislukten, hernieuwde hij den aanval onder diens opvolger, Mr. Pynacker Hordijk. En waarlijk, hij slaagde er in, bij dezen pas opgetreden landvoogd zijn zin doortedrijven! Onder dagteekening van 7 Febr. 1889; *Stbl.* no. 39' werd een z. g. nieuw



»Reglement op het beheer en toezicht van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken» ingevoerd, bij welks 1ste artikel de irrigatie-brigade werd opgeheven.

Dit artikel, vroeger de ambtenaren van den algemeenen dienst verdeelende in die, werkzaam bij het Departement, bij de irrigatie-brigade en in eene waterstaatsafdeeling, zegt thans hieromtrent:

»Tot den algemeenen dienst behooren de technische afdeelingen van het Departement der Burgerlijke Openbare Werken, de afdeelingschefs, de *irrigatie opnemingen*, en verder werken, die daartoe door den Directeur worden aangewezen».

De »irrigatie-opnemingen» zijn dus voortaan weder samengevloeid met de bezigheden der ambtenaren bij den algemeenen dienst, die daartoe telkens worden aangewezen. Geen vast onderdeel van het corps technici zal zich uitsluitend met dit belang voor den inlandschen landbouw bezig houden, er bepaalde studie van maken, meer dan de anderen er zich in bekwamen. Een ingenieur of aspirant-ingenieur, die ergens bezig is met opnemingen, zal iederen dag door den Directeur, elders personeel tekort komende — naar men weet eene chronische kwaal — er van kunnen worden weggeroepen om een pakhuis te bouwen, een weg te maken, havenwerk te leiden, of welke andere bemoeiing ook. Aan de bureaux te Batavia zal geen zelfstandig chef van een irrigatie-corps meer werkzaam zijn, die daarvoor hart krijgt en, wanneer eenmaal een voorstel door de regeering is goedgekeurd, het rechtstreeks door de ambtenaren van zijn corps kan doen uitvoeren. Integendeel zal de chef van afdeeling E, die met de bevoeiingszaken blijft belast, alle aanraking met het irrigatie-personeel moeten verkrijgen door tusschenkomst van den Directeur en den betrokken afdeelingschef. De ambtelijke omslag, die kwaal van Indie en het troetelkind van bureaucraten als de heer van Raay, zal er dus weer werkelijk

mee zijn gebaat; alles wat irrigatie-opnemingen betreft, gaat weder over twee schijven meer. Ook de wijze, waarop de opnemingen zullen plaats hebben, de aanwijzing daartoe van die en die ambtenaren enz., geschiedt voortaan weder door den Directeur.

Niet echter om al dezen meerderen omslag, schoon zij zeker geene aanbeveling verdient, is het dat wij de opheffing der irrigatie-brigade betreuren, maar wijl zij eene regeering, welke evenals die des heeren Sprenger van Eyk andere belangen dan die des lands mocht willen op den voorgrond stellen, de verwaarloozing der irrigatie weder zooveel te gemakkelijker heeft gemaakt. Men gevoelt hoe gemakkelijk het voor zulk eene regeering is om, waar voor bouw-, haven- of andere werken personeel te kort komt en zij het corps niet verkiest uittebreiden, hier dezen, daar genen ingenieur of opzichter met irrigatie-opnemingen bezig, aan deze werkzaamheid te onttrekken, zoo het heet tijdelijk maar ten slotte voor goed of althans zoo langdat van de, waarschijnlijk reeds sinds jaren hangende, irrigatie-plannen voorloopig weer niets komt. Bij een vast bevoeiings-corps, uit zóó en zóóveel ingenieurs en opzichters bestaande, is dit niet mogelijk. Bovendien springt het in het oog dat ingenieurs, die zich steeds met dezelfde onderzoekingen bezig houden, er langzamerhand eene groote handigheid en bekwaamheid in krijgen, zoodat de irrigatie-brigade met der tijd als opnemings-, liefst ook als bevoeiings-corps, voor Indië van onschatbare waarde kan zijn. Aan deze verwachtingen is nu echter door de inzichten van een bureaucaat, die een maar al te gewillig oor heeft gevonden bij een nog niet ter zake kundigen landvoogd, voorloopig weer een einde gemaakt.

Eene andere wijziging, door het Reglement van den heer Jansen van Raay in dat van den heer de Gelder gebracht, is al even teekenend voor den man, die door de heeren Sprenger en van Rees aan het

hoofd der Openbare werken werd gesteld, wijl zij hem kenden als den bureauman op en top, die in staat zou zijn tot hetgeen onmogelijk was voor iemand met ruimen blik op het volkswelzijn, n. l. de Openbare werken nog intekrimpen:

Bij artikel 4 van het Reglement van 1885 werden, naar wij zagen, *zeven* waterstaatsafdeelingen vastgesteld, waarvan *vijf* voor Java en *twee* voor de buitenbezittingen. Van deze twee omvatte de ééne (de 6de afdeeling), vroeger met Padang later met Batavia tot standplaats, Sumatra's Westkust, Atjeh en Onderhoorigheden, Benkoelen, de Lampongs, Palembang, Sumatra's Oostkust, Riouw en Banka.

De andere (7de afdeeling), met standplaats Makassar, omvatte Celebes en onderhoorigheden, Zuider en Oosterafdeeling van Borneo, Menado, Amboina, Ternate en Timor.

Nu is het volkomen waar, dat dit gebied onmogelijk uitgebreid was. Alleen met de correspondentie tusschen residenten en afdeelingschefs ging zooveel tijd heen dat daarin de besproken werken schier konden zijn uitgevoerd. De reizen, die de chefs der 6de en 7de afdeeling nu en dan in hun ressort moesten maken, konden slechts geschieden ten koste van dringende werkzaamheden op hunne standplaats. In 't kort, de leiding der openbare werken in zulk een omvangrijk gebied kan onmogelijk door één persoon behoorlijk behartigd worden.

Voor ieder, wien het om de *zaak* en niet om eene gemakkelijke administratie te doen was, zou dit nu een reden zijn geweest om voorstellen intedienen tot *uitbreiding* van het personeel in de buitenbezittingen, de afdeelingen te vermeerderen, en ze zoo mogelijk ieder tot één eiland te beperken, met een hooger en of lager ingenieur aan het hoofd. Niet alzo de heer Jansen van Raay. De buitenbezittingen zijn lastig, bijna niet te bereizen — heffen wij ze als waterstaats-afdeelingen op. Zoo is het inderdaad gegaan. Artikel 4 van

het nieuwe reglement bepaalt: er zijn *vijf* waterstaats-afdeelingen. De 6de en 7de, dat zijn nagenoeg alle buitenbezittingen, zijn eenvoudig aan den dijk gezet. Slechts de Lampongs op Sumatra worden bij de 1ste afdeeling (Batavia) gevoegd, en Bali en Lombok blijven als vroeger bij de 5de (Probolingo).

Dat is waarlijk met lastige streken, waar men liefst zoo weinig mogelijk aan openbare werken doet, korte metten maken.

Volgens art. 5 zullen nu de werkzaamheden der vroegere afdeelingschefs — opmaken der ontwerpen, begrootingen en bestekken voor de meer belangrijke werken enz. — door den Directeur worden opgedragen aan »andere ambtenaren van den algemeenen dienst.» Dat zullen dus wel steeds zijn de op de buitenbezittingen bescheidene eerst aanwezende ambtenaren, bijna zonder uitzondering, zelfs op de hoofdplaatsen, architecten of opzichters. Dezen zullen voortaan het werk moeten doen, dat tot nu toe aan hogere ingenieurs was opgedragen! Maar ook al wijst de Directeur er hier of daar een ingenieur voor aan — vaste afdeelingen met eigen chefs, die tot *taak* hadden noodige werken voortstellen bezit voortaan geen der buitenbezittingen meer, en de vervulling der behoefte hangt daar dus geheel af van het welmeenen des directeurs in het ver verwijderd Batavia.

Ook art. 6 van het reglement 1889 dient nog vermeld. Het machtigt den Directeur, aan een ingenieur, het doen van inspectie in de buitenbezittingen opgedragen. Andere wijzigingen van belang heeft het reglement van 1889 in dat van 1885 niet gebracht.

Met de zoogenaamde wetgeving des gewezen directeurs Jansen van Raay is onze taak geëindigd. De geheele reeks van reglementen op de burgerlijk openbare werken is doorlopen. Is het vroegere al niet veel bijzonders — van het laatste kan men moeilijk zeggen: lest best.



hiet. filosa



