4492

MINISTERIE VAN ~~ZAKEN OVERZEE~~ BINNENLANDSE ZAKEN
Directie Nederlands-Nieuw-Guinea

'S-GRAVENHAGE, 16 juni 1960 ~~195~~

No. GS 2660/29127/125

ONDERWERP:

Democratisering van het bestuur.

AAN
Zijne Excellentie de Gouverneur
van Nederlands-Nieuw-Guinea,
te
Hollandia.

In aansluiting op hetgeen bij de mondelinge behandeling van de begroting van Nederlands-Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1959 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter sprake is gebracht over democratisering van het bestuur door instelling van verschillende raden op lokaal- en streekniveau, zomede op over dit onderwerp gevoerde gesprekken tijdens mijn reis door dat gebiedsdeel, heb ik de eer Uwe Excellentie - mede met het oog op de 26 juni a.s. te houden residentenconferentie - het volgende mede te delen. Ik stel mij voor daarbij tevens te behandelen Uw brief van 20 februari 1960 no.1133/Vertrouwelijk, handelende over toewijzing van gelden aan streekgemeenschappen, en Uw brief van 9 mei jl. no.2930/Geheim, betreffende de adviserende raad voor Hollandia.

Een van de voornaamste doeleinden van ons bestuur bij de ontwikkeling van Nederlands-Nieuw-Guinea is - zoals bij herhaling door de Regering is verklaard - inschakeling van de inwoners in het bestuur van het land, niet alleen op ambtelijk niveau, maar zeer in het bijzonder ook door vorming van vertegenwoordigende colleges.

In verband daarmede werd enkele jaren geleden begonnen met instelling van een aantal adviserende raden, welke werden gezien als een proef-project voor het vinden van de juiste vorm van zelfstandige gemeenschappen. Dit was ook de reden, waarom het aantal beperkt was gehouden.

Sedert zijn bijna vijf jaren verlopen, waarin de verdere ontwikkeling slechts heeft geleid tot instelling van een streekgemeenschap.

Daarnaast heeft ook de instelling van dorpsraden de aandacht, hetzij informele dorpsraden, hetzij formele dorpsraden als organen van dorpsgemeenschappen, zoals men in de onderafdeling Schouten-eilanden voorbereidt.

Hoewel ik mij bewust ben van de moeilijkheden, welke in een maatschappij met zo'n verbrokkelde sociale structuur als in Nieuw-Guinea moeten worden overwonnen om tot een democratisering van het bestuur te komen, heb ik de overtuiging gekregen, dat het huidige tempo veel te langzaam is en dat de tijd gekomen is om daarmede sneller voortgang te maken.

Nu de plannen om tot een Nieuw-Guinea Raad te komen vorderen, kan men op lager niveau zeker niet achterblijven, zoals ook tot uiting kwam bij de consultatie van vooraanstaande inheemsen over de instelling van een Nieuw-Guinea Raad. Het gaat hier om een van de belangrijkste beginselen, welke de regering wenst te zien gevolgd bij het bestuur over Nederlands-Nieuw-Guinea, en iedere bestuursambtenaar, van hoog tot laag, dient daarvan te zijn doordrongen.

- In -

In verband daarmede zou ik nog gaarne het volgende onder Uw aandacht brengen.

Dorpsraden

Wat dorpsraden betreft, zou ik terug willen grijpen naar een brief, die Uw ambtsvoorganger heeft gezonden aan alle residenten, nl. die van 5 juli 1955 no. 10899/55/III/5 A. Daarbij werd verzocht de aandacht van de controleurs te vragen voor een bijgevoegd verslag over dorpsraden in Mimika. In dit verslag wordt een typisch voorbeeld gegeven van democratisering van het bestuur. Het is aldaar niet meer het dorpshoofd, dat optreedt als handlanger van het bestuur, doch het dorp zelf helpt door middel van zijn vertegenwoordigers mee te bepalen op welke wijze de aanwijzingen van het bestuur zullen worden opgevolgd of in bepaalde belangen van het dorp zal worden voorzien.

Terecht vestigde de heer Van Baal er de aandacht op, dat het hier gaat om de vorming van een echte raad van het dorp, d.w.z. dat niet de bestuursambtenaar maar de dorpsgenoten werkelijk zelf hun voormannen, die daarin zitting zullen hebben, aanwijzen. Eveneens was juist de waarschuwing, zich te hoeden voor de fout nu overal in allerijl dorpsraden in te voeren, zij het ook, dat van de bestuursambtenaar daartoe een stimulans dient uit te gaan.

Nu rijst de vraag wat naar aanleiding van deze brief sedert 1955 is gedaan en hoe de ontwikkeling met betrekking tot de instelling van dorpsraden is geweest. Buiten de Schouten-eilanden is over deze dorpsraden op dit ministerie slechts weinig bekend. Het zijn meestal slechts korte mededelingen over de instelling van nieuwe dorps- of dorpenraden en over enkele activiteiten, welke ter kennis van dit ministerie komen, zoals in Uw kwartaalrapporten en in persmededelingen.

Ik zou het op prijs stellen thans op korte termijn volledig te worden geïnformeerd over de omvang, welke de instelling van dorps- en dorpenraden heeft verkregen, over de wijze waarop deze functioneren en over de ervaringen, welke daarmede zijn opgedaan. Ook vernam ik gaarne of er een gunstige ontwikkeling is waar te nemen in streken, waar zij reeds iets langer functioneren, zoals in Mimika.

De vraag rijst ook op welke wijze deze dorpsraden worden ingesteld; volkomen informeel of krachtens een besluit (Uw derde kwartaalverslag 1959 spreekt van een instellingsbesluit van de dorpsraad Weraboer). Uw ambtsvoorganger veronderstelde, dat te eniger tijd de competentie van de dorpsraden nadere voorziening zou behoeven. Dit werd ook besproken te residentenconferentie van 24-26 maart 1958, waar werd gesteld dat de formeel nog van kracht zijnde - "Inlandsche gemeente-ordonnantie Buitengewesten" (Ind.Stbl. 1938 nr.490) in Nederlands-Nieuw-Guinea geen toepassing heeft kunnen vinden. Men achtte het daarom gewenst deze regeling in te trekken en in de plaats daarvan een eenvoudige regeling vast te stellen voor instelling van dorpsgemeenschappen, waarvoor ook enkele punten werden aangegeven.

In tegenstelling tot het vroegere Ned.-Indië, waar "inlandse gemeenten" van ouds bestonden, moeten in Nederlands-Nieuw-Guinea zulke gemeenschappen door de overheid worden ingesteld, op de voet van artikel 122 van de huidige Bewindsregeling. Verdient het geen aanbeveling daarvoor thans een eenvoudige wettelijke basisregeling tot stand te brengen?

Met de ontwikkeling van dorpsgemeenschappen in de Schouten-eilanden is men m.i. op de goede weg. Doch ook elders acht ik de democratisering van het bestuur juist op dit laagste niveau van uitermate groot belang, waarbij het uiteindelijk doel moet zijn, te komen tot werkelijke dorpsgemeenschappen, waarvan de dorpsraad of dorpenraad het voornaamste

orgaan is. Hoewel ik aanneem, dat dit reeds de belangstelling van de bestuursambtenaren heeft en ik ook volledig begrip heb voor de moeilijkheden, welke zulks voor hen medebrengt, lijkt het mij niettemin gewenst het belang daarvan telkens weer onder hun aandacht te brengen. Zij dienen er daarbij naar te streven, dat het dorp vertrouwensmannen aanwijst en door middel van deze vertegenwoordigers medewerkt aan de verzorging van de eigen dorpsbelangen. x)

Streekgemeenschappen

Behalve op dorpsniveau, dient ook met de democratisering van het bestuur op streekniveau snellere voortgang te worden gemaakt.

Er is thans nog slechts één streekgemeenschap, terwijl die voor de onderafdeling Japen in voorbereiding is. In een volgend stadium wordt blijkbaar gedacht aan territoriale gemeenschappen kleiner dan een onderafdeling in de onderafdelingen Fak-Fak en Radja Empat.

In beginsel zou men moeten streven naar een raad voor elke onderafdeling, hoewel in sommige gevallen een raad voor een deel van een onderafdeling meer aanbeveling kan verdienen. Daarbij kan de eerste opzet heel eenvoudig zijn en kan men ook op dit niveau beginnen met een college van vertrouwensmannen als waarvan het ontwerp tot partiële herziening van de Bewindsregeling in het nieuwe achtste hoofdstuk (laatste artikel van de eerste afdeling) spreekt. Dit college kan dan uitgroeien tot een raad.

Ik ben overtuigd, dat zulks mogelijk zal zijn, indien daarnaar met ernst wordt gestreefd. Ook voor de bestuursambtenaren acht ik het een gezond beginsel te leren samenwerken met een college.

Stadsgemeenschappen

Een afzonderlijk probleem vormt de democratisering van het bestuur in stedelijke centra, de vorming van stadsgemeenschappen. De adviserende raden van Hollandia en Manokwari hebben reeds geruime tijd geleden daarover een positief advies uitgebracht, doch tot dusver is daaraan geen uitvoering gegeven.

Tegenover de Parlementaire Missie 1957 verklaarden een aantal leidende Papoea's, dat er tegen moest worden gewaakt, dat de Papoea's op het platteland ten achter komen bij die in de steden en dat daarom gemeenteraden in de steden niet dienden te worden ingesteld voordat op het platteland streekraden zouden zijn gevestigd. Bovendien waren er naar hun oordeel nog te weinig ontwikkelde Papoea's om in gemeenteraden hun stem te kunnen laten horen.

In verband daarmede stelde de Parlementaire Missie de vraag of het instellen van gemeenteraden niet betekende, dat het zwaartepunt van de politieke ontwikkeling niet komt te liggen bij de Papoea's, maar bij de andere bevolkingsgroepen, met name bij de Europeanen, terwijl tevens het oordeel van de Minister werd verzocht over de vraag of het niet beter was met het instellen van stadsgemeenteraden te wachten totdat de streek raden zouden functioneren (verslag Parlementaire Missie 1956, Ond. 5164, blz. 94 en 97).

- Minister -

x) Uw aandacht worde ook gevestigd op een artikel over organisatie van dorpscommissies in Australisch-Nieuw-Guinea in de Mededelingen van de Dienst van Gezondheidszorg van maart 1960, blz. 4 e.v.

Minister Helders meende, dat bij een verwezenlijking van de denkbeelden van de adviserende raden van Hollandia en Manokwari in de gestelde vorm, beide vragen bevestigend moesten worden beantwoord. Maatregelen in de besproken richting zouden z.i. bovendien niet kunnen worden uitgevoerd voordat de Staten-Generaal zich mede daarover zouden hebben kunnen uitspreken, omdat allerlei daarmede verband houdende maatregelen van invloed kunnen zijn op de begroting van het gebiedsdeel, die bij de wet moet worden vastgesteld en uit dien hoofde de instemming van de volksvertegenwoordiging vereist. De instelling van stadsgemeenteraden kon z.i. niet los worden gezien van de overige maatregelen op het gebied van de medezeggenschap van de bevolking, dus ook niet van die betreffende streekraden.

Het wil mij echter voorkomen, dat de huidige situatie met betrekking tot Hollandia en Manokwari toch weinig bevredigend is. Inderdaad dient er tegen te worden gewaakt, dat de politieke ontwikkeling op het platteland ten achter zou komen bij die in de stedelijke centra en dat het zwaartepunt van de politieke ontwikkeling zou komen te liggen bij andere bevolkingsgroepen dan de Papoea's. Dit mag er evenwel niet toe leiden, dat de democratisering in de stedelijke centra van jaar tot jaar wordt uitgesteld.

In bijlage 11 van Uw brief van 9 juli 1958 nr. 1968/Vertrouwelijk, waarin gegevens werden verstrekt voor de beantwoording van het verslag van de Parlementaire Missie 1957, werd trouwens uitgesproken, dat voor een ontwikkeling als in de vorige alinea bedoeld geenszins gevreesd behoefde te worden. Daarbij werd er op gewezen, dat wat aan politiek leven onder de inheemse bevolkingsgroep aanwezig is, zich voornamelijk in de steden uit. Voorts werd juist in het gezamenlijk beraad over publieke belangen door vertegenwoordigers van verschillende bevolkingsgroepen een voor de verstandhouding tussen deze groepen bijzonder waardevol element gezien, waarmede ik gaarne instem.

Het wil mij dan ook voorkomen, dat ook in de stedelijke centra de democratisering van het bestuur voortgang dient te hebben. In mijn antwoord aan de Tweede Kamer bij de mondelinge behandeling van de begroting van Nederlands-Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1959 heb ik trouwens toegezegd - zulks naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de heer Van de Wetering - aan het vraagstuk van de samenhang van stad en platteland nog eens mijn bijzondere aandacht te geven (Handelingen zitting 1959 - 1960, blz. 2477, eerste kolom).

Inmiddels heb ik daarover ontvangen Uw boven aangehaalde brief van 9 mei jl. no.2930/Geheim, waarin U met betrekking tot Hollandia tot de conclusie komt, dat het gewenst is voor het stedelijk gebied toe te blijven werken naar een afzonderlijke raad. U wijst daartoe op het geheel verschillende verzorgingspeil van de stad en het omliggende platteland en de uiteenlopende belangen van de respectievelijke bewoners.

Bij nadere overweging van dit vraagstuk, kan ik er mede instemmen, dat voor de stedelijke centra Hollandia en Manokwari afzonderlijke stadsgemeenschappen worden ingesteld met een stadsgemeenteraad. Hoewel ik mij er eveneens mede kan verenigen, dat in afwachting daarvan de adviserende raad voor Hollandia weer op gang wordt gebracht, zal ik het niettemin op prijs stellen, dat thans op werkelijk korte termijn voor deze stedelijke centra tot instelling van dergelijke zelfstandige stadsgemeenschappen wordt overgegaan.

Wat de hoofdplaats Biak betreft, is het voor mij nog een vraag, of het wel verstandig is geweest deze uit te zonderen van de streekgemeenschap Biak-Noemfoor. Zij ook hier dermate uiteenlopende belangen tussen

stad en platteland, dat zulk een uitzondering gemotiveerd is? Weliswaar zijn er afzonderlijke belangen van de hoofdplaats aanwijsbaar, doch concentreren deze zich niet in hoofdzaak rondom de aanwezigheid van een internationale luchthaven? Moet men hier niet waken tegen een situatie zoals zich voordeed met plaatsen in het vroegere Ned.-Indië als door de heer Van de Wetering genoemd bij het jongste Kamerdebat - Probolinggo, Pasaroean en Blitar - waar men door deze tot afzonderlijke stadsgemeenten te vormen, het hart uit het regentschap had gesneden, reden waarom men overwoog dit weer ongedaan te maken. Ik moge U verzoeke dit nog eens nader in beschouwing te nemen en mij daarover Uw inzichten mede te delen.

Financiële verhouding

Een punt, dat bijzondere aandacht vraagt, vormen de financiën van de in te stellen zelfstandige gemeenschappen. In dit verband komt tevens ter sprake Uw brief van 20 februari jl. nr.1133/Vertrouwelijk, waarbij is voorgesteld de op de concept-begroting 1960 uitgetrokken bijdrage aan de streekgemeenschap Biak-Noemfoor van *f* 50.000,- te verhogen tot een zodanig bedrag, dat wordt uitgekeerd 60% van de opbrengst der inkomstenbelasting kleine aanslag + 8 % van de opbrengst van de overige inkomstenbelasting in het gebied van de streekgemeenschap met een minimum-bedrag van *f* 100.000,-.

Het betreft hier de financiële verhouding tussen het land en de ingestelde streekgemeenschap, een principieel punt, dat in verband met de verdere in te stellen zelfstandige gemeenschappen meer algemeen onder ogen dient te worden gezien, aangezien het van groot belang is van welke beginselen bij de regeling van die financiële verhouding wordt uitgegaan.

Voorop moge worden gesteld, dat lokale zelfstandige gemeenschappen zich alleen dan op bevredigende wijze zullen kunnen ontwikkelen, wanneer zij een gezonde financiële basis hebben.

Het wil mij voorkomen, dat daaraan bij de voorbereiding van de eerste streekgemeenschap nog geen voldoende aandacht is geschonken, al is dit punt wel ter sprake geweest. Het is ook een uitermate moeilijk punt, zoals de geschiedenis van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten in Nederland en eveneens die tussen het land en de zelfstandige gemeenschappen in het vroegere Nederlandsch-Indië leert.

In Nederlands-Nieuw-Guinea is zulks een regeling van de financiële verhouding ook daarom zo moeilijk, omdat de vorming van zelfstandige gemeenschappen nog in het beginstadium verkeert; daarbij staan de taken die zij in de toekomst zullen kunnen uitoefenen, nog niet voldoende helder voor ogen; met deze taken hangt de financiële verhouding uiteraard nauw samen.

In dit beginstadium kan dan ook van een financiële verhouding in de eigenlijke zin van het woord nog geen sprake zijn. Voorlopig zal men moeten werken met toekenning van incidentele middelen, zoals ook in het vroegere Ned.-Indië in het beginstadium het geval was.

Het is evenwel van belang zich thans reeds af te vragen van welke beginselen op de duur dient te worden uitgegaan en in welke richting bij het zoeken van middelen voor de zelfstandige gemeenschappen dus moet worden gewerkt.

Toen in het vroegere Ned.-Indië de taakoverdracht aan de zelfstandige gemeenschappen in 1937 voorlopig voltooid was, kwam ook een geheel nieuwe regeling van de financiële verhouding tot stand, welke tot het uitbreken van de oorlog heeft gegolden (Ind. Stbl. 1938 nr.170). Voor de met ingang van 1 juli 1938 ingestelde groepsgemeenschappen werd een overeenkomstige regeling tot stand gebracht (Ind.Stbl. 1938 nr.169), voorlopig voor drie jaren, later verlengd tot 1941. In deze nieuwe regeling valt de nadruk op de eigen belastingen, aandelen in de opbrengst van bepaalde landsmiddelen en bedrijfsinkomsten.

Voor alle zelfstandige gemeenschappen in Ned.-Indië bedroegen in 1938 de inkomsten uit eigen belastingen 18,49 %, die uit aandelen in de opbrengst van landsmiddelen 31,92% en die uit bedrijfsinkomsten 37,28 %. Slechts 6,79 % bestond nog uit vaste jaarlijkse bijdragen (voorts 2,15 % uit andere landsuitkeringen en 3,37 % uit buitengewone ontvangsten).

Voor de groepsgemeenschappen in de buitengewesten (toen nog alleen Minangkabau en Bandjar) - waarmede een streekgemeenschap in Nederlands-Nieuw-Guinea waarschijnlijk in het algemeen beter kan worden vergeleken - lagen deze cijfers echter enigszins anders, nl. (in 1939) : 17,42% uit eigen belastingen, 49,4 % uit aandelen in de opbrengst van landsmiddelen en 9,6 % uit bedrijfsinkomsten, terwijl nog 19,5 % bestond uit vaste jaarlijkse bijdragen (en 4,45 % uit andere landsuitkeringen). Het verschil zit vooral in de aanzienlijk mindere bedrijfsinkomsten, die met name voor de Java-provincies en -stadsgemeenten vrij hoog waren. De aandelen in de opbrengst van landsmiddelen waren voor de groepsgemeenschappen beduidend hoger dan het algemeen gemiddelde, terwijl zij voor een belangrijk deel (bijna 20 %) nog waren aangewezen op vaste jaarlijkse bijdragen van het gouvernement.

Nu moet daarbij wel in aanmerking worden genomen, dat deze financiële verhouding zich heeft ontwikkeld in de loop van enkele tientallen jaren en dat gedurende die tijd ook de taken van de zelfstandige gemeenschappen geregeld zijn toegenomen. Hetis op het ogenblik nog een vraag hoe de taken van de streekgemeenschappen in N.N.G. zich zullen ontwikkelen en of bijv. in de toekomst delen van de overheidszorg op het gebied van openbare werken, landbouwvoorlichting, onderwijs, veeartsenijkundige dienst en volksgezondheid aan deze gemeenschappen zullen kunnen worden overgedragen, zoals in het vroegere Ned.-Indië het geval was. Het is niet onmogelijk, al valt daarvan thans nog niets te zeggen, dat de taken van de streekgemeenschappen in Nederlands-Nieuw-Guinea zich in enigszins andere richting zullen ontwikkelen en daarmede hangt samen welke financiële basis deze gemeenschappen moeten hebben.

Niettemin hield het stelsel van de uiteindelijke regeling van de financiële verhouding in het vroegere Ned.-Indië een gezond beginsel in, dat ook voor Nederlands-Nieuw-Guinea navolging verdient, nl. dat de middelen van de zelfstandige gemeenschappen verband hielden zowel met de economische betekenis en ontwikkeling van het gebied als met de conjunctuur. Dit werd verkregen enerzijds door de nadruk te leggen op de eigen belastingen en bepaalde percentages van de opbrengst van verschillende landsmiddelen in hun gebied, anderzijds door vaste uitkeringen en andere bijdragen van het land zoveel mogelijk te beperken.

Op deze wijze verkrijgen de gemeenschappen een zo groot mogelijke financiële zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, al zal uiteraard steeds de mogelijkheid moeten bestaan, dat het land door het verstrekken van bijdragen bepaalde activiteiten stimuleert en voorziet in de kosten, verbonden aan (nieuwe) overdrachten van landszorg en opdrachten in medebestuur.

Nu heeft men bij de voorbereiding van de streekgemeenschap Biak-Noemfoor wel in overeenkomstige richting gedacht.

In een brief van de resident Geelvinkbaai aan Uw ambtsvoorganger van 6 juli 1956 nr.I/Bev./2445 bood deze het preadvies aan van de adviserende raad voor de Schouten-eilanden en gaf hij daarvan een bespreking. Daaruit blijkt, dat naar het oordeel van de toenmalige adviserende raad de middelen ter dekking van de aan de werkzaamheden van de streekgemeenschap verbonden kosten in beginsel zouden moeten worden opgebracht door de ingezetenen. Daarbij dacht men aan een algemene streekgemeenschapsbelasting, al dan niet in de vorm van opcenten op de inkomstenbelasting, en daarnaast heffingen voor speciale doeleinden, bijv. een bijdrage voor scholenbouw, op te brengen door allen die geacht worden hoofdverblijf binnen het gebied van de streekgemeenschap te hebben en te voldoen in geld of in natura danwel in de vorm van arbeidskracht. Verder meende de adviserende raad te mogen rekenen op uitkeringen van het gouvernement van hetgeen door de centrale overheid ten koste wordt gelegd voor zaken, die voortaan door de streekgemeenschap zouden worden behartigd bijv. voor de bouwkosten van polikliniekeu. Tenslotte werden nog genoemd geldboeten, opgelegd wegens overtreding van verordeningen van de streekgemeenschap.

Gouverneur Van Baal, in zijn antwoord van 7 augustus 1956 no.9869/5 III/7, kon zich verenigen met de aan de streekgemeenschap toegedachte taken en concludeerde in alinea 21, dat de inkomsten van de streekgemeenschap zouden bestaan uit :

a. afkoopsommen voor te verrichten dorpsdiensten;
b. eigen middelen;
c. eventuele bijdragen van het land.

Aan het slot van zijn brief (alinea 44) resumeerde de Gouverneur wat zou moeten geschieden. Daarbij vermeldde hij ook: een inventarisatie van de taken, die de streekgemeenschap in haar eerste periode gaat verrichten en een schatting van hetgeen zij aan fondsen voor de uitvoering daarvan behoeft, alsmede van de middelen, waarover zij zal kunnen beschikken. Uit de mij ter beschikking staande correspondentie blijkt evenwel niet of daaraan ook gevolg is gegeven.

Ook ter residentenconferentie van 24-26 maart 1958 is over de middelen van de zelfstandige gemeenschappen gesproken.

Blijkens het gestencilde verslag, blz. 7, dacht men als middelen van de dorpsgemeenschappen aan de inkomstenbelasting kleine aanslag en afkoop van dorpsdiensten, doch deze zouden voorlopig aan de streekgemeenschap ten goede moeten komen, zolang de dorpstaak nog door deze wordt waargenomen. Als verdere middelen van de streekgemeenschap zag men :

- eigen belastingen,
- retributies van markten,
- baten van streekgemeenschapsbedrijven,
- bijzondere bijdragen.

In een op 20 januari 1959 op dit ministerie met U gehouden bespreking werd ook de financiering van de door streek- en dorpsgemeenschappen uit te oefenen taken ter sprake gebracht, waarbij door U werd verwezen naar het verslag van genoemde residentenconferentie. Daarbij vestigde U er de aandacht op, dat voorlopig nog niet werd gedacht aan overdracht van landstaken, maar wel aan nieuwe activiteiten, waarvan de kosten uit eigen inkomsten zouden moeten worden bestreden. De kosten van de eerste organisatie zouden evenwel uit de landsbestuurskosten worden bestreden.

Bij deze besprekingen werd in beginsel bezwaar gemaakt tegen overdracht van algemene belastingen, die mede dienen voor de bestrijding van de algemene bestuurskosten. Wel zou kunnen worden gedacht aan een bijdrage uit de algemene middelen, die op de behoefte is afgestemd. Voorlopig werd dit echter niet nodig geacht. Primair zouden zijn de eigen belastingen.

De dorpshuishouding zou vooral op adatrechtelijke beginselen en dorpsdiensten moeten zijn gebaseerd.

Zoals uit het voorgaande moge blijken, is bij de voorbereiding van de instelling van de streekgemeenschap Biak-Noemfoor voortdurend de nadruk gelegd op de bestrijding van de uitgaven uit eigen inkomsten. Bij de instelling van alle adviserende raden werden deze trouwens uitgenodigd voorstellen over te leggen o.m. inzake de taken, welke aan de te vormen zelfstandige gemeenschap kunnen worden opgedragen "en de wijze waarop de kosten, verbonden aan de uitvoering dier taken, uit eigen geldmiddelen kunnen worden bestreden."

Daarmede in overeenstemming is de toelichting bij het op de ontwerp-begroting 1960 uitgetrokken bedrag van ƒ 50.000,- voor de opbouw van de organisatie van de streekgemeenschap Biak-Noemfoor, waar is gesteld dat de fondsen voor de bekostiging van de eigen huishouding zullen moeten worden verkregen uit door de gemeenschap zelf te heffen belastingen, retributies, afkoop van dorpsdiensten, e.d.

Thans komt U tot een andere zienswijze, waardoor de nadruk meer komt te liggen op de uitkering van een aandeel in de opbrengst van bepaalde landsbelastingen dan op de eigen heffingen, al laat U deze laatste niet varen.

U geeft daarvoor als redenen op :

a. dat de heffing van de inkomstenbelasting kleine aanslag is geïntensiveerd, waarbij reeds de gedachte heeft voorgezeten, dat daardoor ruimere lokale middelen beschikbaar zouden komen, doch waardoor anderzijds het invoeren van verschillende eigen heffingen door de streekgemeenschap een te zware belastingdruk zou medebrengen;

b. dat nog ontbreekt een deskundig en betrouwbaar apparaat, waarmede een stelsel van eigen, naar draagkracht gedifferentieerde heffingen zou kunnen worden gerealiseerd.

Inmiddels heeft de streekraad een dorpsgeldverordening vastgesteld, ter vervanging van dorpsdiensten. De opbrengst daarvan zal in de toekomst dus aan de dorpsgemeenschappen ten goede dienen te komen.

Bij de beoordeling van Uw voorstel is in de eerste plaats een bezwaar, dat mij ieder inzicht in de financiële behoeften van de streekgemeenschap in verband met de door haar voorgenomen taken voor het lopende jaar ontbreekt. Van een (concept) begroting is mij niets bekend.

Zoals ik hierboven reeds vermeldde, schreef Uw ambtsvoorganger aan het slot van zijn brief van 7 augustus 1956 nr.9869/56/III/7 aan de resident Geelvinkbaai, dat o.m. een inventarisatie zou moeten worden opgemaakt van de taken, die de streekgemeenschap in haar eerste periode gaat verrichten en een schatting van hetgeen zij aan fondsen voor de uitvoering daarvan behoeft, alsmede van de middelen, waarover zij zal kunnen beschikken.

In het vroegere Ned.-Indië werd de eerste begroting van een zelfstandige gemeenschap bij ordonnantie vastgesteld en in het staatsblad gepubliceerd. In de betrekkelijke ordonnanties, die de inrichting, samenstelling, enz. van zelfstandige gemeenschappen regelden, was dit

uitdrukkelijk bepaald (bijv. in de groepsgemeenschapsordonnantie in art. 99, lid 1). Aldus zijn laatstelijk bij ordonnantie vastgesteld de eerste begrotingen van de groepsgemeenschappen Minangkabau (Ind.Stbl. 1938 nr. 166), Bandjar (Ind.Stbl. 1938 nr.167) en Palembang (Ind.Stbl. 1940 nr.578).

In de Ordonnantie streekgemeenschap Biak-Noemfoor (gbld. 1959 nr.22) waarbij de groepsgemeenschapsordonnantie zoveel mogelijk is gevolgd, is evenwel deze bepaling niet overgenomen. Ook de eerste begroting moet dus worden vastgesteld door de raad en worden goedgekeurd door de resident. Uitgaven ten behoeve van de streekgemeenschap vóór 1 januari van het eerste dienstjaar, waarvoor door het bestuur van de streekgemeenschap een begroting is vastgesteld, komen ten laste van het land (art. 107).

De vraag rijst of het niet juister is bij instelling van volgende streek- en andere zelfstandige gemeenschappen te bepalen, dat de eerste begroting bij ordonnantie wordt vastgesteld. Men is dan genoodzaakt van te voren meer concreet zijn gedachten te laten gaan over taak en middelen gedurende het eerste dienstjaar, terwijl de raad een richtsnoer heeft voor volgende begrotingen, ook al zullen op zo'n eerste begroting uiteraard veel memorie-posten voorkomen.

In de tweede plaats rijst bij Uw voorstel de vraag, welke weg nu moet worden gevolgd bij de voorziening in de financiële behoeften van de streekgemeenschappen: de oorspronkelijke gedachte van zoveel mogelijk eigen heffingen, danwel aandelen in de opbrengst van landsbelastingen en voorlopig beperking van eigen heffingen.

Nu zal men, zoals ik reeds eerder in deze brief stelde, in de aanloopperiode in hoofdzaak moeten werken met toekenning van incidentele middelen. Eerst geleidelijk ontstaat er beter inzicht in de te verrichten taken en de middelen, die men daarvoor kan aanboren. In dit verband behoeft er in beginsel geen bezwaar tegen te bestaan aan de streekgemeenschap Biak-Noemfoor in het jaar 1960 een hoger bedrag dan de uitgetrokken f 50,000,- toe te kennen, eventueel in de vorm van een percentage van binnen het gebied van de gemeenschap geheven landsbelastingen, mits aan de hand van een concept-begroting blijke, dat daaraan behoefte bestaat en mits dit wordt beschouwd als een incidentele regeling.

Voor de toekomst acht ik het evenwel gewenst, dat van het begin af aan gestreefd wordt in de richting van een gezonde financiële basis en een juiste financiële verhouding, welke ik nog steeds zie in: primair eigen middelen (belastingen, retributies, leges, enz., verder zo mogelijk bedrijfsinkomsten) en eerst in de tweede plaats aandelen in de opbrengst van landsbelastingen, met eventuele bijdragen en zo nodig een vaste uitkering als basis. Dit zou evenwel nader in beschouwing moeten worden genomen, rekening houdende met de bijzondere omstandigheden in Nederlands Nieuw-Guinea en met de taken, welke deze gemeenschappen zullen kunnen uitoefenen.

Over de mogelijkheden van eigen middelen zou ik in dit verband nog enkele opmerkingen willen maken.

In het vroegere Ned.-Indië waren de voornaamste lokale belastingen: opcenten op sommige landsbelastingen, vermakelijkheidsbelasting, vuurwerkbelasting, reclamebelasting, voertuigenbelasting, vergunningsrecht op de verkoop van sterke drank in het klein, hondenbelasting, straatbelasting en straatverlichtingsbelasting. Bovendien werden vrij grote inkomsten verkregen uit sommige retributies, met name uit pasargelden en keurlonen.

Voor landelijke gebieden - zoals dat van de streekgemeenschap Biak-Noemfoor - valt van dergelijke heffingen in het algemeen niet veel te verwachten; voor stedelijke centra bieden zij wellicht meer mogelijkheden.

Van de boven vermelde belastingen zullen wellicht een vermakelijkheidsbelasting en een voertuigenbelasting op rijwielen nog van enige betekenis kunnen zijn. Voor het overige valt te denken aan opcenten op de inkomstenbelasting. Een belangrijk voordeel van dergelijke opcenten is de gemakkelijke wijze van inning, tegelijk met de hoofdsom, waarvoor de betrokken gemeenschappen geen afzonderlijk apparaat nodig hebben.

Wat inkomsten uit bedrijven betreft, moge nog worden opgemerkt, dat de openbare nutsbedrijven in Nederlands-Nieuw-Guinea alle verliesgevend zijn, terwijl bij overdracht aan lokale gemeenschappen de exploitatie duurder pleegt te worden.

Overigens is het niet uitgesloten, dat in de streekgemeenschappen nog andere heffingsmogelijkheden liggen. In verband daarmede kan het nuttig zijn ter vergelijking eens na te gaan hoe de inkomsten van lokale gemeenschappen in sommige andere niet-zelfbesturende gebieden worden gevonden.

In Britse niet-zelfbesturende gebieden worden, in navolging van het moederland, dikwijls zgn. "property taxes" geheven, vooral van onroerende zaken. Men acht dergelijke belastingen door hun stabiel karakter vooral geschikt voor lokale gemeenschappen, terwijl de eigenaars van huizen het meest profiteren van de lokale overheidszorg.

In niet-zelfbesturende gebieden zal de mogelijkheid om dergelijke belastingen te heffen evenwel in het algemeen beperkt zijn tot stedelijke centra, zoals ook de praktijk uitwijst.

In landelijke gebieden neemt men in het algemeen zijn toevlucht tot een hoofdgeld, geheven van iedere volwassen man. Ook in Australisch-Nieuw-Guinea vormt dit de voornaamste bron van inkomsten van de Native Local Government Councils. In zijn eenvoudigste vorm wordt dit hoofdgeld geheven volgens een uniform tarief, dat is afgestemd op de minst draagkrachtigen. Bij een iets verdere ontwikkeling wordt een progressief tarief toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met de welstand. Het hoofdgeld gaat dan veel gelijken op een lokale inkomstenbelasting, hoewel het in het algemeen de bedoeling is, dat niet iemands inkomsten maar zijn bezittingen maatstaf zijn bij de aanslag in deze belasting. Overigens heeft de lokale gemeenschap dan weer een uitgebreider apparaat nodig voor aanslag en inning van het hoofdgeld. De vraag rijst of men dan niet eenvoudiger en voordeliger opcenten op bepaalde landsbelastingen kan heffen, hoewel daardoor anderzijds de eigen activiteit niet wordt bevorderd.

Belastingen, die in Afrikaanse gebieden nogal eens voorkomen, vormen de heffingen op bepaalde produkten, geheven van de producent. Soms geschiedt dit volgens een jaarlijks vastgesteld uniform tarief, terwijl de heffing het gemakkelijkst kan plaats vinden bij verhandeling op een markt.

In Nederlands-Nieuw-Guinea zijn er praktisch geen markten. Niettemin zou te overwegen zijn of niet een of andere vorm is te vinden om bepaald produkten te belasten, zoals cacao en bepaalde bosprodukten, bijv. kopal (men denke ook aan de vroegere ngasé). Anderzijds dient er voor te worden gewaakt, dat de marktpositie van het produkt niet ongunstig wordt beïnvloed. Een betere vorm is wellicht die, welke tegelijk bestaat in het verlenen van bepaalde diensten, zoals de exploitatie van een fermenteerinrichting voor cacao en van drooginrichtingen voor kopra.

Voor het overige hebben ook de lokale gemeenschappen in Engelse niet-zelfbesturende gebieden tal van kleine inkomsten: retributies, leges, huren, opbrengst van geldboeten, enz. Sommige ontvangen vrij grote inkomsten uit bedrijven.

De uitkeringen van de centrale overheid in even bedoelde gebieden kunnen omvatten een zeker percentage van de uitgaven voor bepaalde overheidsdiensten of van bepaalde binnen het gebied opgebrachte centrale belastingen.

Mijn conclusie is, dat de financiële basis van de streek-, stads- en dorpsgemeenschappen nader in beschouwing dient te worden genomen, rekening houdende met de bijzondere omstandigheden in Nederlands-Nieuw-Guinea en met de taken, welke de onderscheidene gemeenschappen zullen kunnen uitoefenen, welke voor verschillende streken kunnen uiteenlopen.

Voorlopig zal moeten worden volstaan met incidentele regelingen. Voor de streekgemeenschappen zullen deze kunnen bestaan uit een vaste uitkering als basis, terwijl zij daarnaast primair naar eigen middelen dienen te streven. De mogelijkheden, die er zijn, waren evenwel nog eens nader te bezien. Bij overdracht van landstaken zou een aanvulling van de middelen vooral kunnen worden gezocht in percentages van bepaalde landsmiddelen.

Wettelijke regelingen

Bij brief van de toenmalige Minister van Zaken Overzee van 31 juli 1958 letter C 39/nr. 137-NG werd aan het slot in beschouwing genomen de vraag, wat na totstandkoming van de partiële herziening van de Bewind regeling, waarvan het nieuwe achtste hoofdstuk de basisbepalingen voor de zelfstandige gemeenschappen bevat, zou te doen staan.

Daarbij werd in de eerste plaats gedacht aan een drietal organieke regelingen : een streekgemeenschapsordonnantie, een stadsgemeenschapsordonnantie en een dorpsgemeenschapsordonnantie, op basis waarvan instellingsordonnanties zouden kunnen worden vastgesteld. Verder werden genoemd de personele- en materiële middelen, welke aan de in te stellen gemeenschappen ter beschikking dienden te worden gesteld om de haar op te dragen taken te kunnen verrichten.

Verzocht werd het vraagstuk van de instelling van vertegenwoordigen lichamen in zijn geheel in beschouwing te nemen en in verband daarmede ook de instelling van zelfstandige gemeenschappen.

Naar Uw oordeel - volgens Uw brief van 10 oktober 1958 nr.4843/ Vertrouwelijk, vervolgvel 8 - moest bedoelde procedure, voor zover betreft streek- en dorpsgemeenschappen, ten sterkste worden ontraden. Verwezen werd naar de notulen van de residentenconferentie van eind maart 1958, pagina 4, tweede alinea, waaruit bleek, dat het Bestuur te Uwent van gevoelen was, dat het wegens de verwachtbare grote plaatselijke verschillen onvermijdelijk zal zijn voorshands af te zien van een raamordonnantie voor de streekgemeenschappen. Die voor de Schouteneilanden was in het bijzonder geconcipieerd met het oog op de aanvankelijke inschakeling bij de vorming van dorpsgemeenschappen en dit zou ook bij die voor Japen het geval zijn. Of dit systeem ook voor andere streken bruikbaar zou zijn, stond geenszins vast, noch was op korte termijn vast te stellen welke inhoud aan zulk een raamordonnantie diende te worden gegeven. Voorlopig zou men moeten blijven experimenteren.

Nu sedert de "Ordonnantie Streekgemeenschap Biak-Noemfoor" is tot stand gekomen, vraag ik mij toch af of het wel juist is geweest af te zien van een basis-ordonnantie voor de streekgemeenschappen. Het gevolg zal zijn, dat men voor elke streekgemeenschap een uitvoerige regeling nodig zal hebben - die voor Biak-Noemfoor telt reeds 110 artikelen - waarbij ik verwacht, dat de diverse regelingen slechts geringe verschillen zullen vertonen. Er zijn een groot aantal bepalingen die voor elke streekgemeenschap zullen moeten gelden. Het wil mij dan ook praktischer voorkomen de voornaamste bepalingen in een basis-ordonnantie op te nemen, met de mogelijkheid in de diverse instellings-ordonnanties enkele aanvullende bepalingen op te nemen, waarin rekening wordt gehouden met de onderlinge verschillen.

Programma

In de boven aangehaalde brief van Minister Helders van 31 juli 1958 werd aan het slot de suggestie gedaan zo mogelijk te streven naar de opstelling van een voorlopig programma voor de instelling van verschillende soorten van gemeenschappen.

In Uw brief van 10 oktober d.a.v. werd daarop geantwoord, dat de Schouten-eilanden en Japen zullen fungeren als proefobject, terwijl verder nog werden genoemd een gedeelte van de onderafdeling Hollandia en de onderafdeling Fak-Fak. Voor het overige achtte U het niet mogelijk een voorlopig programma op te stellen.

Intussen zijn reeds bijna twee jaren verlopen en zal er ook in dit opzicht meer inzicht zijn verkregen.

Ook bij het jongste debat in de Tweede Kamer werd, bij monde van mevrouw Stoffels-Van Haaften, aangedrongen op een plan voor een aantal jaren (Handelingen, blz. 2455, linker kolom).

Door de regering is aangekondigd de opstelling van een concreet, gecoördineerd ontwikkelings- en werkprogramma, waarvan als tweede hoofdpunt is genoemd een systematische inschakeling op korte termijn van de bevolking in het dagelijks beleid door middel van raden en bij voorkeur door het instellen van meer (streek)gemeenschappen, met concrete taken belast, terwijl daarmede onverbrekelijk samenhangt een heroriëntatie van rol en taak van de bestuursambtenaren in Nederlands-Nieuw-Guinea (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1959-1960, blz. 2466, rechter kolom, en 2467, linker kolom).

Door mij werd dan ook medegedeeld, dat de opstelling van een plan voor een aantal jaren, zoals mevrouw Stoffels-Van Haaften suggereerde, bepaaldelijk in de bedoeling van de regering ligt, als onderdeel van het algemeen ontwikkelingsplan en dat in het algemeen ook een snellere voortgang diende te worden gemaakt met de instelling van streek- en dorpsraden (Handelingen, blz. 2477, linker kolom).

Ik zal het daarom zeer op prijs stellen, dat door U een programma wordt opgesteld betreffende de instelling van streek-, stads- en dorpsgemeenschappen, als onderdeel van zulk een algemeen ontwikkelingsplan, met een begroting van de financiële consequenties daarvan.

Resumerende, moge ik U verzoeken thans met voortvarendheid de instelling van streek-, stads- en dorpsgemeenschappen ter hand te willen nemen en ook de bestuursambtenaren voortdurend te doordringen van de noodzakelijkheid daarvan.

Ik ben mij bewust, dat dit - tegelijk met de voorbereidingen voor een Nieuw-Guinea Raad - een zware taak betekent voor het bestuur.

De vraag rijst daarom of het geen aanbeveling verdient - evenals in Australisch-Nieuw-Guinea en in het vroegere Nederlandsch-Indië - een afdeling decentralisatie aan de dienst van binnenlandse zaken te verbinden, bestaande uit een hoofdambtenaar en enkele bestuursambtenaren. Deze zouden, waar daaraan behoefte bestaat, gedurende enige tijd ter plaatse aan de aldaar werkzame bestuursambtenaren bijstand moeten verlenen bij de voorbereiding van de instelling van gemeenschappen als boven genoemd en de vorming van raden aldaar als organen van die gemeenschappen.

Overigens ben ik gaarne bereid mijnerzijds alle mogelijke bijstand te doen verlenen voor de nodige wetgevende arbeid, voor zover dit door U wenselijk mocht worden geacht.

Voorts zal ik gaarne vernemen tot welke beschouwingen de verschillende in deze brief aangeroerde aspecten van het behandelde vraagstuk U aanleiding geven.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

w.g. Th.H.Bot