



4417
 No. 1122/15/11
 14/67
 K. de
 Heu
 K. de
 K. de

GOUVERNEUR
 VAN
 NEDERLANDS NIEUW-GUINEA

Over Ministerie aangekond

[Handwritten signature]

Hollandia, 20 november 1958.

VvM.

Van Kuyper 4/12
R

No. : 4498/VERTROUWELIJK.

een ontwerp van wet

Bijlage(n) : één.

Onderwerp : Ontwerp herziening
 Bewindsregeling.

I
15/11

A A N :

Zijne Excellentie de Minister
 van Zaken Overzee

te 's-GR A V E N H A G E. (2x)

EXHIBITUM
 DATUM 24-11-58
 CAS. NO. P 59
 AG. NO. 2134
 DOSS. NO. G 5521

M. Kuyper

F 51
14-10-58 of NNG

In NNG

Ten vervolge van mijn brief van 10 oktober jl. No. 4043/Vertrouwelijk heb ik de eer Uwer Excellentie met betrekking tot het door de Commissie-Lemaire voorgesteld nieuwe zesde, zevende en achtste hoofdstuk, eerste afdeling, van de Bewindsregeling en het overige gedeelte van het ontwerp van wet het volgende mede te delen.

Hoewel grote waardering bestaat voor het werkstuk van de Commissie terzake, zijn er toch enkele punten, die naar mijn gevoelen niet voldoende zijn afgestemd op de realiteit van dit land.

1. Het eerste punt betreft de taak van de Raad van Nederlands-Nieuw-Guinea, mede in verband met die van het College voor de Wetgeving, waaromtrent reeds tijdens het bezoek van de Commissie uitvoerig van gedachten is gewisseld.

In het ontwerp is aan de Raad primair een adviserende taak toegedacht, welke stap voor stap kan worden uitgebreid tot medewetgeving. Het is ongetwijfeld een verbetering, dat de beslissing omtrent die uitbreiding niet meer - zoals in de schets - is gelegd in handen van de Gouverneur, doch is opgedragen aan de algemene maatregel van bestuur. Daarmee toch wordt een voortdurend touwtrekken tussen Raad en Gouverneur over de mate, waarin de Raad bij de wetgeving zal worden betrokken, voorkomen. Maar dit neemt niet weg, dat de Raad toch vanaf den beginne aandrang zal uitoefenen tot verruiming van de hem toegekende bevoegdheden, waarmede de kiem is gelegd voor spanningen, die aan een harmonische staatkundige ontwikkeling van dit land in de weg zullen staan.

Terecht wordt op blz. 8 van de "Samenvatting van de hoofdzaken van de voorstellen van de Commissie tot Herziening van de Bewindsregeling Nieuw-Guinea" gesteld, dat de politieke ontwikkeling van een land als Nederlands-Nieuw-Guinea, welke op dit ogenblik aan het ontluiken is, zeer snel ...

snel kan verlopen en dat het zaak is niet achter de feiten aan te lopen.

De Commissie meent dit laatste te kunnen voorkomen door de politieke ontwikkeling in fasen te verdelen met een geleidelijke overgang van de ene naar de volgende phase.

Naar mijn mening zal die verwachting ijdel blijken te zijn, omdat geen redelijke grond bestaat voor de veronderstelling, dat de bevolking in een jong land, waar de levende politiek nu eenmaal sterk geëmotioneerd is, de koele, nuchter staatsrechtelijke analyse van de theoretisch meest wenselijke politieke ontwikkeling, die de Commissie op de bladzijden 10-19 en 31-33 van de toelichting zo aantrekkelijk heeft geformuleerd, voor ogen zal houden. De gedachte fasen in de politieke ontwikkeling zullen in de praktijk dan ook niet zijn te handhaven.

Mijn conclusie is derhalve, dat het uit politiek oogpunt wenselijk is de taak van de Raad aanvankelijk niet te beperken tot een adviserende, doch hem in principe reeds dadelijk de medewetgeving toe te vertrouwen. Hierdoor krijgt de Raad te veel aanzien en verantwoordelijkheid en daardoor zal hij zich niet zo gemakkelijk laten verleiden tot het uiten van overmatige verlangens en het stellen van onredelijke eisen.

Ik zie daarbij niet over het hoofd, dat aan dit standpunt het bezwaar is verbonden, dat de Raad nog generlei ervaring heeft en dat bij zijn samenstelling uiteraard meer zal worden gelet op het vertegenwoordigend karakter, dan op de deskundigheid van de leden. Hierin ligt toch de mogelijkheid opgesloten, dat de Raad zijn zaken niet afdoet, waartoe mede kan leiden de omstandigheid, dat de Raad - naar de bedoeling is - aanvankelijk slechts enkele maanden per jaar bijeen komt speciaal voor de bespreking van het algemeen beleid. Naar het mij voorkomt is dit bezwaar echter niet onoverkomelijk en dwingt er niet toe om naast en aanvankelijk los van de Raad een College voor de Wetgeving in het leven te roepen met eigen medewetgevende bevoegdheid. Die constructie, waarvan het gekunsteld karakter naar het voorkomt duidelijk in het oog springt, zal ongetwijfeld tot wrijving tussen Raad en College leiden, daar de bevoegdheden van het College een doorn in het oog van de Raad zullen zijn.

Ik zou er daarom de voorkeur aan geven de mogelijkheid te openen de Raad een College van Gedelegeerden te laten kiezen uit zijn leden, aangevuld met enkele door de Gouverneurs - gehoord de Raad - benoemde personen en met een door de Gouverneur benoemde voorzitter. Aan dit College kan de Raad dan al die werkzaamheden opdragen, die hij wenselijk acht, terwijl dit College dan tevens gedurende de tijd, dat de Raad niet in zitting bijeen is, de geen uitstel leidende taak van de Raad kan uitoefenen.

Dit College behoeft niet minder deskundig te zijn dan een College voor de Wetgeving. Men, die op het terrein der wetgeving deskundigheid bezitten, vindt men praktisch alleen onder de ambtenaren, doch het is niet de bedoeling - zoals in ...

in de Toelichting terecht is gesteld - van het College voor de Wetgeving een ambtelijk orgaan te maken. Ook dat College zou dus voornamelijk uit niet-ambtenaren moeten bestaan. Teneinde dit te bereiken, zou men de weinige in aanmerking komende niet-ambtenaren aan de Raad moeten onttrekken om hen zitting te doen nemen in het College. Wordt echter geen zelfstandig College in het leven geroepen, dan kunnen die niet-ambtenaren in de Raad zitting hebben, althans in het College van Gedelegeerden worden benoemd. Het resultaat zal dan het zelfde zijn, doch de status van het College is dan een geheel andere en voor de Raad aannemelijk. Het voordeel van deze oplossing lijkt ook, dat de ontwikkeling geheel aan de praktijk wordt overgelaten en men niet verplicht is deze neer te leggen in fasen, die toch niet zullen beantwoorden aan de eisen van de praktijk.

Wanneer U de hierboven voorgestelde oplossing onverhoopt niet ~~als~~ aanvaardbaar mocht achten en het College voor de Wetgeving als dagelijkse medewetgever zouwt willen handhaven, lijkt het mij bepaald noodzakelijk aan de Raad uitdrukkelijk de volle bevoegdheid te geven zich achteraf uit te spreken of een tot stand gebrachte ordonnantie past in het beleid, dat naar het oordeel van de Raad dient te worden gevoerd. Die bevoegdheid kan wel worden afgeleid uit het zesde lid van artikel 91, maar een uitdrukkelijke bepaling zou enige compensatie bieden voor het gemis van de volle medewetgevende taak. Een bezwaar van deze contrôle achteraf is uiteraard, dat hiervan het gevolg kan zijn, dat een met medewerking van het College tot stand gebrachte ordonnantie kort daarop weer naar de inzichten van de Raad zou moeten worden gewijzigd. Dit bezwaar is echter inhaerent aan de constructie van een afzonderlijk college naast de Raad. Bovenbedoelde bepaling zou aan de andere kant duidelijk aangeven - hetgeen ook een voordeel is - dat de Raad zich met bezwaren over een bestaand stuk wetgeving in de eerste plaats dient te wenden tot de Gouverneur en niet rechtstreeks tot de Kroon of de Staten-Generaal, waartoe aan de Raad de bevoegdheid op grond van de leden 1 en 4 van genoemd artikel 91 moeilijk kan worden ontzegd.

2. Een ander punt betreft de samenstelling van de Raad. In het ontwerp (artikel 80) is bepaald, dat de Raad voor de eerste maal geheel uit benoemde leden wordt samengesteld. Het is de vraag of deze bepaling wenselijk is. Spreekt men in de huidige tijd van democratisering en vertegenwoordigende lichamen, dan zijn benoemingen uit den boze. Men voelt zich slechts volksvertegenwoordiger, indien men verkozen is. Ik zou er daarom de voorkeur aan geven te bepalen, dat de leden van de Raad ook voor de eerste maal, waar mogelijk, worden gekozen, waarbij dan tevens aansluiting is verkregen op de in mijn hogergenoemde brief van 10 oktober jl. voorgestelde wijze van samenstelling van de colleges der zelfstandige gemeenschappen.

Op bladzijde 27 van de toelichting verwerpt de Commissie uitdrukkelijk een stelsel van indirecte verkiezingen door aanwijzing van kiesmannen. De vraag rijst of dit niet te dogmatisch is, daar er streken zijn, waar dit stelsel van indirecte ...

indirecte verkiezingen aansluit op de eigen instellingen der bevolking en in de beginperiode dan ook het enig mogelijke lijkt.

In de tweede zin van artikel 80 is bepaald, dat bij de eerste samenstelling van de Raad het tweede lid van artikel 79 buiten toepassing blijft. Indien zou blijken, dat er gebieden zijn, waarin bij de benoeming al direct aanbevelingen kunnen worden ingewonnen, is er mijns inziens niets tegen om dit ook te doen. Het lijkt mij daarom beter die tweede zin te schrappen en ook hier het beleid geheel aan de praktijk over te laten.

Het eerste lid van artikel 79 bevat de opdracht bij de benoeming der leden ervoor te waken, dat het vertegenwoordigend karakter van de Raad zo duidelijk mogelijk tot uitdrukking komt. Dit schijnt te wijzen op de mogelijkheid van benoeming van vertegenwoordigers van minoriteiten en/of speciale groeperingen. Uit het tweede lid valt echter af te leiden, dat voor gebieden, waarin aanbevelingen worden ingewonnen, slechts streekvertegenwoordigers kunnen worden benoemd. De vraag rijst nu, of reeds van de aanvang af met deze bepaling rekening moet worden gehouden, in zoverre, dat, ook al worden geen aanbevelingen ingewonnen, uitsluitend leden als vertegenwoordigers van bepaalde streken dienen te worden benoemd. De toelichting - vide bladzijde 24 - geeft daaromtrent geen opheldering, doch het lijkt me toe, dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord, omdat anders geen aansluiting bij artikel 82 wordt verkregen. Bij het geleidelijk aan opdelen van het land in de in artikel 79 bedoelde gebieden - totdat uiteindelijk de in artikel 82 bedoelde toestand is bereikt - zouden eventuele benoemde vertegenwoordigers van speciale groeperingen in elk geval het veld moeten ruimen voor streekvertegenwoordigers.

3. Wat overigens de samenstelling van de Raad betreft, kan ik mij met de daaraan ten grondslag liggende principes, vervat in de artikelen 76-79, in het algemeen wel verenigen. Hieronder moge ik mijn mening weergeven omtrent de gevolgen, welke die principes in de praktijk zullen hebben en omtrent het in verband daarmee te voeren beleid.

In de beginperiode, gedurende welke de Raad geheel of bijna geheel wordt benoemd, zal hij vrijwel uitsluitend uit Papoea's en Nederlanders bestaan. Immers op grond van het principe, dat in de Raad slechts streekvertegenwoordigers kunnen worden benoemd, zal het vrijwel onmogelijk zijn om vertegenwoordigers van andere bevolkingsgroepen in de Raad te benoemen. Het lijkt praktisch uitgesloten, dat b.v. een Chinees als vertegenwoordiger van een bepaalde streek kan worden beschouwd. Dit zou alleen kunnen, wanneer het "gebied" of district zó zou worden gevormd, dat daarin de Chinezen verreweg de meerderheid vormen, aannemende, dat die manipulatie door concentratie van de betrokken bevolkingsgroep in een bepaald gebied mogelijk zou zijn. Het lijkt mij echter bepaald ongewenst om tot dat doel met de indeling in districten te manipuleren. Dit kan maar alleen tot moeilijkheden en wrijvingen aanleiding geven. Wat men ten behoeve van een bepaalde bevolkingsgroep doet, zal men aan een andere bezwaarlijk ...

bezwaarlijk kunnen onthouden, nog afgezien van de moeilijkheid, wat men in dit verband als bevolkingsgroep moet beschouwen. Daarbij komt, dat het vormen van districten met het doel een vertegenwoordiger van een bepaalde bevolkingsgroep in de Raad te brengen, er bij het beperkt aantal leden van de Raad noodzakelijkerwijs toe zal leiden, dat de landelijke streekvertegenwoordiging in het gedrang komt en dat - wat de toelichting op bladzijde 22 onderaan wil voorkomen - een overrepresentatie van electorale eilanden ontstaat.

Zolang in een bepaald gebied nog geen verkiezingen worden gehouden of aanbevelingen worden ingewonnen, lijkt het logisch en ook politiek volkomen aanvaardbaar als vertegenwoordiger van dat gebied iemand te benoemen, die door de bevolking als de vertegenwoordiger van hun belangen kan worden beschouwd. Dit zal het nodig maken, zo niet op papier dan toch in gedachten, het gehele land van de aanvang af globaal in districten te verdelen. De van een zodanig district te benoemen vertegenwoordiger zal men dan veelal vinden - zoals ook de toelichting op bladzijde 24 vermeldt - in de kringen van missie en zending. Mocht de bevolking daartegen bezwaar maken, dan zal men altijd tegen haar kunnen zeggen: zodra gij in staat zijt een vertegenwoordiger van voldoende standing op te leveren, zal die in de Raad worden benoemd. Een - naar het mij voorkomt - politiek juiste houding.

In gebieden, waar aanbevelingen worden ingewonnen, zal van die aanbevelingen, zo niet direct dan toch na enige tijd, het gevolg zijn, dat een Papoea in de Raad wordt benoemd. Zo zal ook het houden van verkiezingen in bepaalde gebieden - wellicht op een enkele uitzondering na - tot gevolg hebben, dat een Papoea in de Raad wordt gekozen. Immers de inheemse bevolking zal in bijna alle kiesdistricten in de meerderheid zijn ten opzichte van de andere bevolkingsgroepen, zodat bij het gedachte eenvoudige kiesstelsel, dat degene, die het eerste aan de eindstreep komt, als verkozen wordt beschouwd, verwacht kan worden, dat de Papoea als verkozene te voorschijn treedt.

Deze ontwikkeling zal er derhalve toe leiden, dat de leden - Nederlanders van de Raad verminderen en in gelijke mate worden vervangen door leden-Papoea's, totdat, wanneer in het gehele land districtsgewijs wordt gekozen, de Raad overwegend uit Papoea's zal bestaan. Naar het mij voorkomt past dit in de te volgen politieke lijn: het opvoeden van dit land tot eigen zelfstandigheid.

Wanneer deze prognose van de ontwikkeling van de Raad, zich uitend in zijn samenstelling, juist zal blijken te zijn, heeft dit tot gevolg, dat geen andere bevolkingsgroepen dan de inheemse en de Nederlandse in de Raad vertegenwoordigd zullen zijn en evenmin speciale belangengroepen. Zou deze consequentie onaanvaardbaar worden geacht - voor de groepen, die blijvend in dit land zijn gevestigd lijkt die consequentie inderdaad moeilijk te aanvaarden -, dan zou wellicht overwogen kunnen worden steeds enkele correctie-benoemingen door de Gouverneur mogelijk te maken.

4. Ten slotte nog een algemene opmerking betreffende de grondslagen van het ontwerp, zoals die in de toelichting zijn uiteen gezet. Op bladzijde 10 van de toelichting is de omschrijving van het leidende beginsel van het ontwerp gegoten in een vorm, die voor de daar bedoelde élite weinig aanvaardbaar voorkomt. Dit lijkt mij uit politiek oogpunt bepaald ongewenst. Buitendien is het mijns inziens ook niet juist die élite met geweld terug te dringen ter bevordering van een - zoals de toelichting t.a.p. zegt - werkelijke en volwaardige volksinvloed op de bewindvoering. Geeft men de élite minder, dan waarop zij meent recht te hebben, dan drijft men haar in een non-coöperatieve richting en daarmee verliest men zijn greep op de grote massa, die - het spreekt wel vanzelf - haar voormannen verkiest boven het vreemde gezag. Afstoting van de élite betekent onherroepelijk het begin van een breuk met het geheel. De enige mogelijkheid voor een durende goede relatie ligt in het opvangen van de "élite" van nu.

In elk tot ontwikkeling komend en vrij wordend land bezet een kleine dynamische groep de hoofdrol. Om daar met expressis verbis vermelde maatregelen van geleidelijkheid, van opvoedkundige aard of met een "oefenschool der democratie" tegenin te willen gaan, is niet anders dan het terzijde leggen van de lessen der contemporaine geschiedenis. Zodra om politieke redenen (van binnen- en/of van buitenlandse aard) aan de volksinvloed een plaats wordt gegeven, treedt een ontzaglijke stroomversnelling op, die zich niet met kunstwerken naar nederlandse aard laat kanaliseren. Onze dammen en dijken, met hoeveel verantwoordelijkheidszin en perfectionisme ook ontworpen en aangelegd, zullen door het geweld van de stroom worden ondergraven en doorbroken, omdat zij rusten op aangevochten grondslag - het kolonialisme. Slechts de in vrijheid gevonden bedding biedt de mogelijkheid, dat de nuchtere werkelijkheid in haar economische en financiële begrenzing wordt erkend en dat de hand, die de stroom opwekte, gaarne verder als invloedrijke helper wordt geaccepteerd.

Ik heb mij tot een onambtelijk gebruik van beeldspraak laten verleiden, teneinde omtrent mijn visie, waaruit de voorgaande beschouwingen voortkomen, geen onduidelijkheid te laten bestaan.

5. In bovenstaande punten zijn de min en meer principiële beschouwingen neergelegd, waartoe het in hoofde dezes vermelde gedeelte van het ontwerp aanleiding heeft gegeven. Ik zou het zeer op prijs stellen daaromtrent Uw zienswijze te vernemen. In bijgaande nota zijn nog een aantal opmerkingen vervat, waartoe de overige bepalingen van dat gedeelte van het ontwerp aanleiding hebben gegeven. Daarbij zijn vooralsnog de bepalingen, waarop bovenstaande beschouwingen betrekking hebben, buiten beschouwing gelaten. Na ontvangst van Uw antwoord kom ik op die bepalingen zo nodig nog terug.

Diens thoofden ...

Diensthooften en Residenten zijn in de gelegenheid geweest hun bijdrage voor dit schrijven in te dienen. Van tal van opmerkingen hunnerzijds is gebruik gemaakt. In een informele vergadering van de Raad van Diensthooften (het quorum kon en kan vooreerst door ziekte, dienstreizen a.a. niet worden bereikt) werd algemeen van instemming met de inhoud van deze brief blijk gegeven.

De Gouverneur van Nederlands-Nieuw-Guinea, ✓



PLATTEEL.