

12. Model Financiële Decentralisatie



Van waar krijgen de districten financiële middelen?

De Wet Regionale Organen (WRO)²⁵ voorziet in artikel 40 in de mogelijkheid tot instelling van een Districtsfonds bij districtsverordening. Hetzelfde wetsartikel geeft een opsomming van de opbrengsten van het district die in het Districtsfonds worden gestort. In het kader van het DLGP is ter uitwerking van de financiële decentralisatie de Interimregeling Financiële Decentralisatie (Interimregeling)²⁶ tot stand gebracht. Daarbij zijn de inkomsten van het district, die conform artikel 40 lid 2 van WRO in het Districtsfonds mogen worden gestort, uitgebreid.²⁷

Met de instelling van het Districtsfonds²⁸ wordt beoogd de afzondering te bewerkstelligen van de middelen, die bestemd zijn voor de dekking van de uitgaven ten laste van de Districtsbegroting.

De instelling van het Districtsfonds is een *basisvoorwaarde* voor het voeren van een zelfstandig begrotings- en financieel beheer door het district²⁹. Het beheer zal worden gevoerd door het Districtsbestuur met inachtneming van de bij beschikking van de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën vastgestelde richtlijnen.³⁰

Aangezien *financiële* decentralisatie voor Suriname geheel nieuw is, kan niet met zekerheid worden gezegd of de inkomstenbronnen, zoals opgesomd in artikel 40 lid 2 van de WRO en artikel 4 van de Interimregeling, voor de districten voldoende zullen zijn voor de financiering van hun districtsbegroting. Daarom is in de Verordeningen Districtsfonds de mogelijkheid gecreëerd om op basis van nog in te voeren wettelijke regelingen ook andere middelen aan te wijzen, die in het Districtsfonds kunnen worden gestort (art. 1 Verordening Districtsfonds). De verspreid geregelde bronnen van inkomsten zijn in deze verordening bij elkaar gebracht.

Volgens art. 3 van de Verordening Districtsfonds worden in het Districtsfonds ingevolge artikel 40 lid 2 van de Wet Regionale Organen gestort:

1. opbrengsten van bestemmingsheffingen als in artikel 38 lid 1 van de Wet bedoeld;
2. opbrengsten van verbeurd verklaarde goederen als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld; geldboeten als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld en bij staatsbesluit aan te geven transactieboeten; andere bij staatsbesluit aan te geven inkomsten.
3. In het Districtsfonds worden, ingevolge artikel 4 lid 1, 3 en 4 van de Interimregeling, eveneens gestort de belasting- en niet-belastingmiddelen, verkregen uit de onder a tot en met j opgesomde wettelijke regelingen:
 - a. Wet Huurwaardebelasting 1995 (G.B. 1910 no. 88, geldende tekst G.B. 1948 no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2002 no. 113);
 - b. Wet tot heffing en invordering ener belasting op publieke gemakkelijkheden (G.B. 1917 no. 16, geldende tekst G.B. 1949 no. 146, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 1984 no. 32);
 - c. Wet op drankhuizen en huizen van openbare gemakkelijkheden (G.B. 1872 no. 1, geldende tekst G.B. 1944 no. 64, zoals laatstelijk gewijzigd bij G.B. 1947 no. 71);
 - d. Marktwet (G.B. 1929 no. 59, geldende tekst G.B. 1936 no. 83, zoals laatstelijk gewijzigd bij G.B. 1970 no. 117);
 - e. Begrafeniswet (G.B. 1926 no. 117, geldende tekst G.B. 1959 no. 119, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2001 no. 38);
 - f. Zondagsrustwet (G.B. 1908 no. 42, geldende tekst G.B. 1944 no. 65, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 1981 no. 6);
 - g. Decreet vergunningen bedrijven en beroepen (S.B. 1981 no. 147, geldende tekst S.B. 1985 no. 40, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 1997 no. 30);
 - h. Recognitie en voorwaarden voor het gebruik van openbare wegen, straten en pleinen, het bouwen van stoepen, balkons en luifels en andere bijzondere doeleinden (G.B. 1911 no. 35, zoals laatstelijk gewijzigd bij G.B. 1914 no. 31);
 - i. Recognitie waartegen en de voorwaarden waaronder vergunningen worden verleend voor het gebruik van openbare wegen enz. ten behoeve van bijzondere doeleinden (G.B. 1911 no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij G.B. 1948 no. 86);
 - j. Regeling tot verkoop van gedistilleerd (G.B. 1943 no. 142, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2002 no. 20);
4. de begrotingsmiddelen, voorkomende op de begroting van de Minister, die voor de districten zijn bestemd;
5. de verkregen belasting en niet- belastingmiddelen uit de bij staatsbesluit aangewezen andere wettelijke regelingen.

²⁵ S.B. 1989 no. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2002 no. 54.

²⁶ S.B. 2003 no. 33.

²⁷ Nota van Toelichting Districtsverordening Districtsfonds.

²⁸ Verordening Districtsfonds Wanica (S.B. 2005 no 87), Verordening Districtsfonds Marowijne (S.B. 2005 no 88), Verordening Districtsfonds Para (S.B. 2005 no 89), Verordening Districtsfonds Nickerie (S.B. 2005 no 90), Verordening Districtsfonds Commewijne S.B. 2005 no 91).

²⁹ Het Beheer van het Districtsfonds stoelt op een veelheid van wettelijke en uitvoeringsregelingen. In de serie Bestuursbundel is in proces de samenstelling van een Bundel: Het Beheer van het Districtsfonds.

³⁰ De richtlijnen zijn door de Ministers van RO en Financiën overeengekomen bij Letter of Intent op 20-08-2002 en zullen opnieuw bij beschikking worden vastgesteld.

En waar gaan de middelen naar toe?

Jaarlijks wordt door de Districtsraad een districtsbegroting van inkomsten en uitgaven voor het komend jaar opgesteld. De districtsbegroting wordt ingericht volgens richtlijnen, gegeven door de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën. De voor de districten begrote uitgaven worden, op grond van hun taakomschrijving, eveneens op de begroting van de onderscheiden departementen opgebracht (artikel 54 tot en met 56 van WRO) (Medebewind).

Ten laste van het Districtsfonds (art. 4 van de Verordening Districtsfonds) worden uitgaven gedaan:

1. ingevolge de artikelen 47, 48, 49 en 50 van de Wet Regionale Organen:

Instandhouding en onderhoud van secundaire en tertiaire wegen en bijbehorende bruggen, loosleidingen, vaarwateren, sluizen en andere voor de openbare dienst bestemde werken, de zorg voor bruikbaarheid en veiligheid van plantsoenen, pleinen en andere voor openbaar gebruik bestemde plaatsen, toezicht op de openbare gezondheidszorg en de uitvaartverzorging, de zorg voor brandpreventie en wat daarmee samenhangt, de bestrijding van rampen en onheilen, het houden van toezicht op al wat het district aangaat (art. 47), het bestrijden van kosten, die het bestuur maakt bij het optreden tegen overtredingen van de burgers (art. 48), kosten in geval van bestrijding van brand, watersnood, rampen of onheilen en rampen (art. 49), bestrijden van kosten, die nodig zijn om de bevolking voorlichting en inspraak te geven (art. 50);

2. ingevolge de artikelen 4 en 5 van de Interimregeling:

Het bestrijden van de kosten voor het genereren van inkomsten (art. 4) en voor de financiering van de districtsbegroting, die tot stand komt nadat de Districtsraad in alle ressorten openbare hoorzittingen heeft gehouden, *zodat rekening is gehouden met noden en behoeften van de bevolking naar prioriteiten die zij zullen hebben bepaald*;

3. ingevolge andere wetten en wettelijke regelingen:

Naar behoefte vanuit de praktijk, maar vooral naarmate de capaciteit, alsook de autonomie in het district groeit, kunnen bij wet of staatsbesluit meer taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan de districten, waarvan de financiering loopt via het Districtsfonds en de Districtsbegroting.³¹

Dit artikel 4 van de Verordening Districtsfonds bedoelt te zeggen dat de uitgaven, die gebaseerd worden op de door de Districtsraad voor het betreffende jaar opgestelde en goedgekeurde begroting, en die ook op de begrotingen van de onderscheiden departementen zijn opgebracht, niet worden overschreden.

Voor het doen van uitgaven ten laste van het Districtsfonds moet evenwel worden voldaan aan de voorwaarde, dat de uitgaven steeds opgenomen worden op de goedgekeurde Districtsbegroting.

Zowel in artikel 54 van de WRO als in artikel 5 van de Interimregeling wordt gerefereerd naar een opgestelde begroting; doch uit de aard en de strekking van de Wet blijkt dat het om een formeel goedgekeurde begroting gaat.

Ingevolge artikel 47 lid 1 sub d van de WRO behoort het 'beheer van het Districtsfonds, alsmede van andere inkomsten en uitgaven' tot één der taken van het dagelijks bestuur van het district, voorzover dit bij of krachtens Wet aan de Districts-Commissaris is opgedragen. De Verordening Districtsfonds (art. 6) geeft aan het Districtsbestuur de bevoegdheid om het beheer over het Districtsfonds te voeren. Dit beheer zal geschieden naar de voorschriften door de Districtsraad vast te stellen, overeenkomstig de richtlijnen gegeven door de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën.

Ingevolge artikel 12 van de Wet Regionale Organen is de Districtsraad bevoegd voorschriften vast te stellen, mits die gestoeld zijn op bedoelde richtlijnen van de voornoemde ministers. Deze voorschriften worden gedetailleerd uitgewerkt in een handleiding, genoemd 'Handboek voor de Begroting en het Financieel Beheer van het District', afgekort 'BFB handboek'.³² Dit handboek is dynamisch van aard en zal regelmating, binnen de grenzen van de richtlijnen, aanpassingen behoeven.

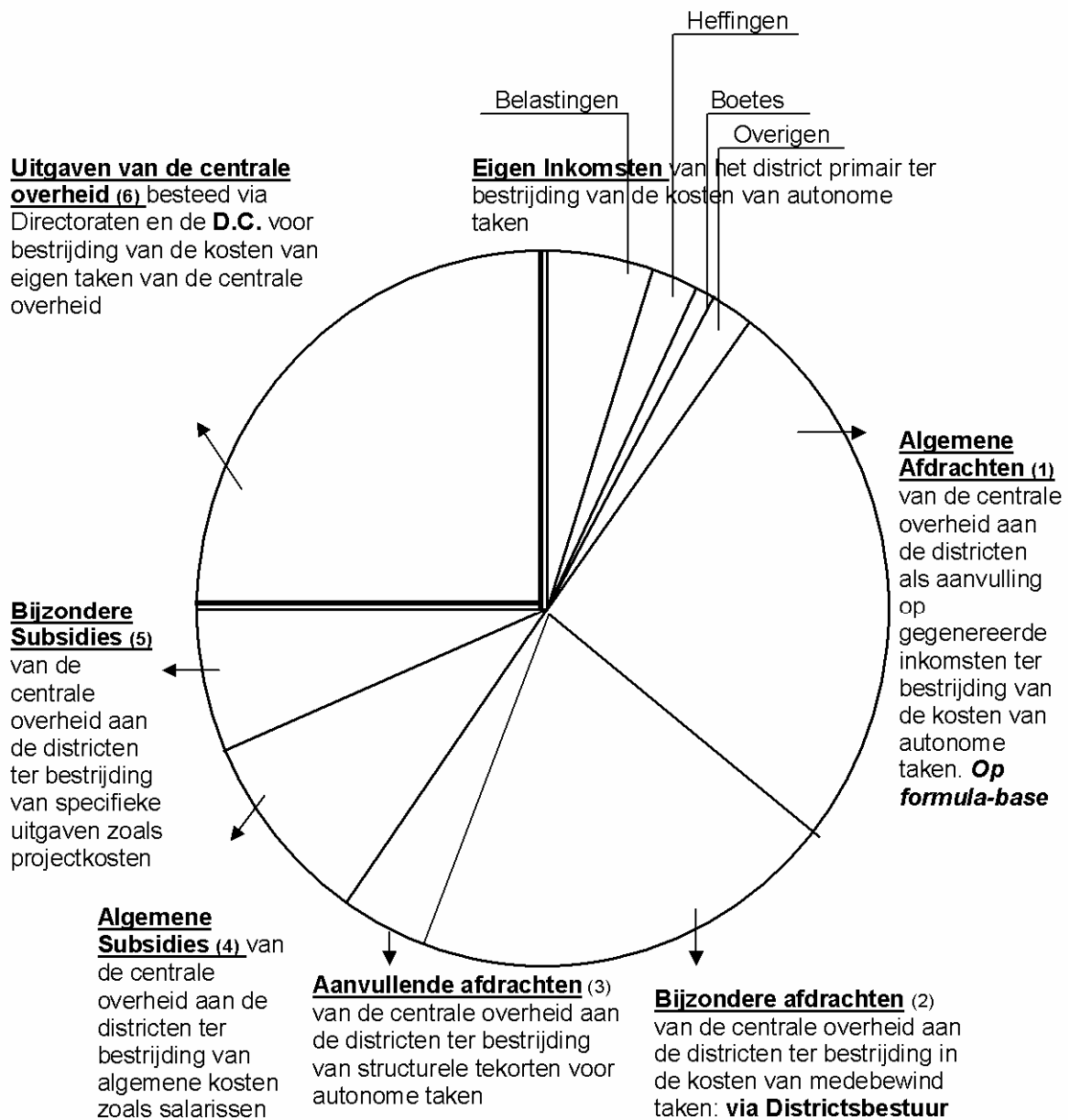
Het Districtsbestuur wordt bij de opstelling van de Districtsbegroting ondersteund door de Districts- Administrateur. De Districts-Administrateur is o.m. belast met het voeren en evalueren van het begrotings- en financieel beheer, inclusief het voorbereiden van budgettaire activiteiten, inkomstengenerering en het monitoren van het districtsinkomen.

Het bovenstaande kan het best worden uitgelegd aan de hand van het onderstaande ontwerp van de Districtshuishouding ("The Funding Pie") betreffende de Financiële Decentralisatie, zoals het in de toekomst gaat werken. Het streven is erop gericht om de districtsbegroting vanaf januari 2007 dienovereenkomstig in uitvoering te nemen.

³¹ Hoe het stelsel in de praktijk gaat werken na het doorvoeren van verdergaande hervormingen is uitgelegd in de Toelichting op het via het DLGP ontwikkelde concept van de financiële decentralisatie betreffende de generering en bestemming van de middelen t.b.v. de districtshuishouding.

³² Dit Handboek is reeds samengesteld met inachtneming van de richtlijnen van de Ministers van R.O. en Financiën.

“ The Funding Pie”. Middelen voor de Districtshuishouding en de bestemming daarvan
Vanwaar komen de middelen en waar gaan de middelen naar toe?³³



“Funding Pie” Instituut Lim A Po en DLGP-PIU

³³ Dit ontwerp van de financiële decentralisatie is nog in proces en is voor intern gebruik. Zie toelichting op de volgende blz.

Toelichting op het concept van de financiële decentralisatie, betreffende de generering en bestemming van middelen ten behoeve van de “districtshuishouding”³⁴

De districtshuishouding wordt in dit concept weergegeven als een cirkel, “the Funding Pie”, waarbinnen alle activiteiten die de overheid in een district ontplooit, vallen. In een nog nader uit te werken Wet financiële verhoudingen zullen definitief de taken en de financiering daarvan geregeld worden tussen de de centrale en de lokale overheid, waarbij zal worden aangegeven hoever de autonomie van de districtsoverheden zal reiken. Het cirkel bestaat uit 10 vakjes. Elk van ze heeft een betekenis die hieronder wordt verklaard.

- (i) **het deel, dat bestreken wordt door “Eigen Inkomsten” en “Algemene Afdrachten” (1)**, geeft het deel van de autonomie aan. De autonome taken, voorsnog afgebakend in de Wet Regionale Organen, worden uit de daarbij aangegeven “Eigen Inkomsten”, die voortvloeien uit De Wet Regionale Organen, de Interim-regeling Financiële Decentralisatie en de Districtsverordening Districtsfonds Wanica, Marowijne, Nickerie, Para en Commewijne, gefinancierd. Deze inkomsten zullen blijken, vooral in de beginfase niet voldoende te zijn voor de financiering van de autonomen taken. Het tekort op de districtsbegroting zal worden gedekt middels storting van Algemene Afdrachten uit de staatskas in het Districtsfonds. Naarmate de districten uit de aangegeven bronnen steeds meer inkomsten gaan genereren, nemen de Algemene Afdrachten af tot het niet meer nodig zal zijn.
- (ii) **het deel, dat bestreken wordt door “Bijzondere Afdrachten” (2)**, geeft het deel van de huishouding aan, dat betrekking heeft op medebewindstaken, voor de uitvoering waarvan in het stelsel van complementair bestuur, het Districtsbestuur (ook nu al) verplicht is. Dit zal dan ook als zodanig worden vermeld op de Districtsbegroting. De financiering vindt plaats middels storting van deze “Bijzondere Afdrachten” uit de Staatskas in het Districtsfonds. Het moet niet uitgesloten worden geacht, dat hieruit taken zullen en kunnen worden overgeheveld naar de categorie autonome taken, waardoor de autonomie zal gaan groeien.
- (iii) **Het deel, dat bestreken wordt door “Aanvullende Afdrachten” (3)**, geeft het deel van het takenpakket van de districtshouding aan waarmee het district niet kan worden opgezaaid, ook al behoort het tot de autonomie van het district, omdat het om structurele vraagstukken gaat, zoals de toestand rondom de zandwegen in de districten. De centrale overheid zal middels “Aanvullende Afdrachten” naar het Districtsfonds de districten in staat stellen de wegen duurzaam te rehabiliteren, zodat zij te zijner tijd het normaal onderhoud op zich kunnen nemen binnen de begrotings sfeer van de autonomie.
- (iv) **Het deel, dat bestreken wordt door “Algemene Subsidie” (4)**, betreft het bestrijden van algemene kosten, zoals salarissen en andere personele lasten; hiermede wordt voorkomen dat de scheefgroei door de districten niet wordt overgenomen. De centrale overheid zal als ‘Algemene Subsidie’ overmakingen uit de Staatskas doen naar het Districtsfonds om de salarissen uit te betalen aan het overheidspersoneel. Uit de districtsbegroting zal slechts het salaris worden betaald van die personen, die geselecteerd en getraind zullen zijn als districtspersoneel, benoemd of overgenomen door het bevoegd gezag van het district (DR en DB).
- (v) **Het deel, dat bestreken wordt door “Bijzondere Subsidies” (5)**, betreft de financiering door of vanwege de centrale overheid van het Districts Meerjaren Ontwikkelingsprogramma om bepaalde sectoren als infrastructuur, vuilophaal en vuilverwerking, drinkwatervoorziening en openbare markten te ontwikkelen. Ook deze middelen uit de Staatsbegroting dan wel uit buitenlandse leningen zullen worden gestort in het Districtsfonds. Na de investeringen zal dit deel van het takenpakket overgaan naar het autonome takenpakket van de huishouding, hetgeen betekent dat het normale onderhoud uit de districtsbegroting zal worden betaald. Deze investeringen versterken de autonomie van het district.
- (vi) **Een deel van de districtshuishouding, dat zonder meer voor rekening komt van de centrale overheid “Uitgaven van de Centrale Overheid” (6)**, omdat die verzorgingsgebieden voorkomen binnen de begroting van de diverse ministeries. De directeurs van de ministeries kunnen deze voorzieningen rechtstreeks in de districten treffen, zoals scholenbouw, landbouwprojecten, primaire wegen en bruggen, of ze kunnen de Districts-Commissarissen vragen deze te helpen realiseren, maar dan met overmaking van de middelen naar het Districtsfonds. Wat ook kan, is het volgende. De Districtsraden maken een districtsbegroting volgens de Wet Regionale Organen voor de eigen huishouding (autonome taken), die ze zelf goedkeuren en uitvoeren en een districtsbegroting, die betrekking heeft op de verzorgingsgebieden van de diverse ministeries (centrale overheid). Deze sturen ze naar de centrale overheid met de bedoeling dat de gedane voorstellen in de diverse ministeriële begrotingen terechtkomen (dit is ook de strekking van de Wet Regionale Organen). Na goedkeuring van de Staatsbegroting kan het Districtbestuur het desbetreffende ministerie vragen het werk in uitvoering te willen nemen, in welk geval de middelen uit de begroting van dat ministerie contant zullen worden gestort in het Districtsfonds onder de door dat ministerie te stellen condities.
- (vii) Het Decentralisatiecirkeltje is ROND. En dat moet ook. Het is flexibel en houdt het bestuur in beweging. Het activiteitenprogramma van de regering en de districtsbesturen, alsmede de kwaliteit van het districtsbestuur, zullen bepalend zijn voor de snelheid, waarmee de huishouding zich ontwikkelt en de autonomie daarbinnen groeit.

³⁴ Dit concept van de financiële decentralisatie is in dit document voor het eerst beschreven. Het is nog steeds voor intern gebruik.