



**DE VERHANDELING OVER DECENTRALISATIE, AUTONOMIE EN  
MEDEBEWIND**

**In het kader van**

**“DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNMENT STRENGTHENING  
PROGRAM” (DLGP)**

**in opdracht van**

**de Minister van Regionale Ontwikkeling van Suriname**

**31 oktober 2008**

**Mr.dr.Magda Hoever-Venoaks**

# DECENTRALISATIE, AUTONOMIE EN MEDEBEWIND

## Inleiding

Met de afkondiging van de Wet Regionale Organen (Wet R.O.) heeft de overheid de eerste stap naar de realisatie van het decentraliseren van het overheidsbestuur gezet.

Na deze eerste stap zijn verdere activiteiten in deze richting uitgebleven. Ter uitvoering van de Regeringsverklaring 1996-2001 heeft de regering aan de Inter-American Development Bank het verzoek gedaan om het decentralisatieprogramma te helpen financieren en bij de uitvoering technische bijstand te verlenen. De IDB heeft het project Decentralization and Local Government Strengthening Program goedgekeurd (het DLGP).

Dit project wordt in twee fasen uitgevoerd, een interim fiscale decentralisatie voor 4 pilot districten en een permanente fiscale decentralisatie fase voor alle districten.

Hiertoe is in 2000 een Staatsbesluit tot stand gekomen (SB 2000 no. 53) Op 15 maart 2003 werd de Wet Interim-regeling Financiële Decentralisatie (SB 2003 no. 33) afgekondigd. In de districten Wanica, Nickerie, Para, Commewijne en Marowijne werd dan ook de Districtsadministrateur aangesteld zodat met de financiële decentralisatie en de versterking van het management in de districten een aanvang kon worden gemaakt. Het decentralisatieproces kon verder worden voorbereid.

Thans is het proces zover dat binnen enkele weken de wetgeving met betrekking tot de decentralisatie aan de Raad van Ministers kan worden aangeboden.

In deze memo zal in hoofdlijnen worden aangegeven wat decentralisatie inhoudt. Verder zullen enkele belangrijke begrippen worden toegelicht.

## **Decentralisatie**

### **I. Decentralisatie in het algemeen**

In het staatsrecht staat decentralisatie tegenover centralisatie. Met deze tegenstelling wordt tot uitdrukking gebracht dat behalve op nationaal niveau ook elders binnen de eenheidsstaat overheidsinstellingen bevoegd zijn jegens burgers algemeen verbindende voorschriften in het leven te roepen en bestuurshandelingen tot stand te brengen.

Deze overheidsinstellingen maken deel uit van de eenheidsstaat, doch nemen een *zekere onafhankelijke*, autonome (zelfstandige) plaats in jegens die staat. Hun bijzondere positie is in de Grondwet verankerd. Decentralisatie houdt staatsrechtelijk in dat die instellingen een eigen organisatie kennen, waarvan de besturen in een niet-hiërarchische verhouding verkeren ten opzichte van de regering.

Op grond van de bevoegdheden gegeven door de wetgever kunnen de lagere organen over vermogen beschikken, personen in dienst hebben en contracten sluiten. Verder moeten ze voor hun eigen huishouding zorg dragen.

Het begrip *huishouding* geeft aan dat er sprake is van autonome bevoegdheid; het eigen, het als het ware van nature toekomend werkterrein, de 'eigen huishouding. Er wordt vanuitgegaan dat een belang behartigd dient te worden door het lichaam waar dat het beste zou kunnen geschieden; daarmee was de zeggenschapsvraag naar de afgrenzing van de eigen huishouding zuiver een kwestie van doelmatigheid geworden.

## II. Decentralisatie in Suriname

In de Grondwet is aangegeven dat er lokale overheidsorganen moeten worden ingesteld en dat bij wet de functies, de organisatie, de bevoegdheden en de werkwijze worden geregeld. Hieraan is uitvoering gegeven in de Wet Regionale Organen.

Het democratiemodel in Suriname ziet er als volgt uit:

We moeten het zien als bestuursbeginsel waarbij een belangrijk deel van de overheidstaak wordt toevertrouwd aan lagere bestuursorganen; in deze regelgeving en bestuur.

De lagere bestuursorganen zijn krachtens artikel 161 van de Grondwet:

- a. de districtsraad : het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het district;
- b. de ressortraad : het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het ressort.

Artikel 164 GW bepaalt:

De Districtsraad is verantwoordelijk voor regelgeving en bestuur binnen een district.

De Ressortraad is belast met de voorbereiding, totstandkoming en de uitvoering van ressortplannen.

Naast deze 2 lagere bestuursorganen is er ook een Districtsbestuur krachtens artikel 174: dat het uitvoerend orgaan is van het district.

Het eerder aangehaalde begrip '*huishouding*' komt in artikel 169 van de Grondwet tot uiting; aan de districtsraad worden de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district overgelaten. Ook art. 36 van de Wet RO bepaalt: de districtsraad kan, in het belang van de huishouding van het district, districtsverordeningen tot stand brengen.

De vorm van decentralisatie in Suriname is ook territoriaal. Het betreft een gebied, een district, van het staatsgebied waaraan zelfstandigheid wordt verleend om bepaalde taken zelf uit te voeren.

In de Wet Regionale Organen is het een en ander uitgewerkt.

### **III. Autonomie**

Het begrip autonomie wordt gebruikt om iets aan te geven dat wenselijk wordt geacht, nl. een zo groot mogelijke eigen beslissingsvrijheid van de gedecentraliceerde lichamen.

In Suriname houdt autonomie in dat een district de bevoegdheid krijgt om regelgeving te maken en om voor de eigen huishouding te zorgen. De wetgever geeft aan de regelgevende organen van het district de bevoegdheid om districtsverordeningen en districtsbesluiten vast te stellen.

Als voorbeeld kunnen dienen:

#### Artikel 12 Wet RO

a. De Districtsraad is belast met regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district, voor zover deze niet bij of krachtens wet aan andere organen zijn voorbehouden.

b. De Districtsraad is bevoegd – binnen de grenzen van de grondwet, de wet en de voorschriften van de regering en met inachtneming van de bepalingen van deze wet – districtsverordeningen te maken, die hij in het belang van het district nodig oordeelt.

Ook het Districtsbestuur verkrijgt de bevoegdheid van om het district te besturen of anders gezegd bestuurstaken uit te voeren. Artikel 47 lid 1 (a) t/m (j) van de Wet R.O geeft aan wat de autonome taken van het Districtsbestuur zijn.

In de Wet RO zijn ook in de artikel 37 lid 1, 38 (ontwerpwet) en 39 leden 1 en 2 autonome taken opgenomen.

Noch de Grondwet noch de Wet Interimregeling Financiële Decentralisatie noch het Besluit Taakomschrijving Departementen 1991 geven aan welke taken autonome taken van de districtsbesturen zijn.

#### **IV. Medebewind**

Medebewind moeten we zien als het uitvoeren door een lagere overheid van door de hogere ( centrale ) overheid vastgestelde regels .

In deze zal de hogere overheid bij een wettelijke regeling de medewerking vorderen van de lagere overheid - Districtsbestuur - om hetgeen in medebewind moet worden uitgevoerd te realiseren.

De vraag of in de Wet R O en de Interimregeling Financiële Decentralisatie medebewindstaken zijn aan te merken moet ontkennend worden beantwoord omdat daartoe twee voorwaarden nodig zijn: een wettelijke regeling die dit vordert en het budget. Met een voorbeeld kunnen we dit illustreren.

Het verlenen van bouwvergunningen en het houden van toezicht op de bouw geschiedt door het ministerie van Openbare Werken in het district Nickerie.

Wil de centrale overheid deze activiteiten in medebewind doen uitvoeren dan zou het wettelijk moeten vorderen dat het Districtsbestuur in Nickerie deze activiteiten op zich neemt en tevens de middelen ter beschikking stellen.

Zowel de ministeries als de districten moeten vanuit hun bevoegdheden beleid maken. Hierbij dienen zij rekening te houden met elkaars bevoegdheden en territorium omdat sprake moet zijn van een harmonisch - bij elkaar passend - beleid.

De initiatieven moeten zowel van de kant van de ministeries als van de kant van de districten worden genomen om het beleid te integreren. Daartoe zullen zij verplicht zijn elkaars beleidsnota's naar elkaar te zenden en beleidsoverleg moeten plegen.

Het initiëren van taken die in medebewind moeten worden uitgevoerd zal primair een taak zijn van de ministeries ( via het Ministerie van Regionale Ontwikkeling ( R. O ). Is er een medebewindsactiviteit geïdentificeerd dan zal het ministerie van R. O zorg moeten dragen om de wettelijke

voorzieningen te treffen en de financiële middelen beschikbaar stellen. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat Districtsbesturen het initiatief nemen om het beleid te harmoniseren.

## **V. Toezicht op de districtsorganen.**

Een belangrijk aspect van het uitoefenen van bevoegdheden in autonomie en in medebewind is het noodzakelijke toezicht. Uit de tekst van de wetgeving ter zake blijkt immers dat het geheel niet helemaal van harte is. Wie gedacht had dat de weg voor het lokaal bestuur voor het realiseren van plannen korter zou zijn, komt bedrogen uit door bijvoorbeeld het feit dat preventief en repressief toezicht nodig zijn bij de vaststelling van districtsverordeningen.

De Minister van Regionale Ontwikkeling is belast met het toezicht op de verrichtingen van de Districtsraad, de Ressortraad, en het Districtsbestuur (Wet R.O. art. 57 lid 1). De Districtscommissaris (DC) dient alle besluiten die geen algemeen bindende regels inhouden en die genomen zijn door de drie eerder genoemde organen aan de minister toe te zenden. (Wet R.O. 58 lid 1)

Hiermee wordt de minister in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de besluiten. Deze besluiten onder andere kunnen inhouden:

- a. benoeming van districtsfunctionarissen;
- b. benoeming van districtsambtenaren;
- c. winkelvergunningen ;
- d. staanplaats voor marktventers ; etc.



Artikel 58 leden 2 en 3 (ontwerp wijzigingswet) bepalen:

2. Indien de Minister van oordeel is dat een besluit als in lid 1 van dit artikel

bedoeld in strijd is met het recht, voorschriften van de Regering of het

algemeen belang dan is de Minister gedurende drie weken vanaf de

kennisgeving bevoegd het besluit te schorsen.

3. Indien na schorsing de districtsraad van oordeel is dat er geen grond

voor schorsing aanwezig is wordt het geschil voorgelegd aan de President

die

binnen dertig dagen een bindend besluit neemt.

## **VI. In gebreke blijven van de Districtsraad en de Ressortraad.**

Is de DC van mening dat de Districtsraad zijn taak verwaarloost of niet overeenkomstig de voorschriften vervult dan zal hij de minister in kennis stellen, die De Nationale Assemblée (DNA) daartoe informeert. De DNA kan als dan een commissie van drie leden van de DNA tijdelijk belasten met de uitoefening van de bevoegdheden van de Districtsraad

Indien de DC van mening is dat een ressortraad zijn taak in erge mate verwaarloost of niet overeenkomstig de voorschriften vervult deelt hij dit aan de minister en de districtsraad mede . De districtsraad kan op voorstel van de minister of zelf bepalen de bevoegdheden van de ressortraad tijdelijk zelf

overnemen. De minister zal dit ter kennis brengen van de President en De Nationale Assemblée.

In het geval het Districtsbestuur zijn taken schromelijk verwaarloost draagt de minister er zorg voor dat de DC wordt vervangen door een door de minister aan te wijzen functionaris. (zie wijzigingswet RO art. 61)

## **VII. Delegatie van bestuursbevoegdheid**

*Delegatie* is het *overdragen* door een bestuursorgaan (de *delegans*) van zijn geattribueerde bevoegdheid aan een ander (de *delegataris*) die deze bevoegdheid op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

Bestuursorganen zijn onder meer:

1. de President van de Republiek Suriname;
2. de ministers;
3. de directeuren van ministeries;
4. de Districtscommissarissen;
5. de Inspecteur der belastingen.

Wanneer het bestuursorgaan zijn bevoegdheid heeft overgedragen kan hij deze niet meer uitoefenen, tenzij hij de delegatie ongedaan maakt. Voor delegatie is er een wettelijke grondslag vereist. Gezien het feit dat daarin niet is voorzien in het kader van de decentralisatie, noch in de Grondwet noch in de Wet RO moeten we ervan uitgaan dat de wetgever geen gebruik wenst te maken van deze rechtsfiguur.

Overigens is het ook niet wenselijk omdat delegatie aan ondergeschikten een deel van de politieke verantwoordelijkheid verloren doet gaan, daar de

ambtenaar voor de uitoefening van de bevoegdheid politiek niet ter verantwoording kan worden geroepen. In de Nederlandse Algemene Wet bestuursrecht, artikel 10:14 is als algemene beperking opgenomen dat *delegatie niet aan ondergeschikten geschiedt*.

## **VIII. Mandaat**

Mandaat houdt in dat een bestuursorgaan een ander machtigt om in zijn naam en onder zijn verantwoordelijkheid een hem toekomende bevoegdheid uit te oefenen. Voor mandaat is er geen wettelijke grondslag nodig. Zowel juridisch als politiek blijft de mandaatgever (het bestuursorgaan) verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening.

Mandaat is te onderscheiden in:

1. beslissingsmandaat;
2. uitvoeringsmandaat;
3. ondertekeningsmandaat

Mandaat zal niet altijd mogelijk zijn. Dit zal goed moeten worden nagegaan door het bestuursorgaan welke gevallen daarvoor in aanmerking komen en schriftelijk worden vastgelegd.

## **IX. Integratie van autonomie en medebewind in het kader van beleidsvorming.**

De centrale overheid maakt haar eigen beleid. Hiermede wordt ook voor wat betreft medebewind beleid voor de districten opgesteld. Aan de andere kant zorgt elk Districtsbestuur voor het eigen beleid gebaseerd op de

autonome taken en inzichten binnen het district. Het Districtsbestuur zal in deze vooral rekening moeten houden met aangrenzende districten en het beleid van de centrale overheid en daarbij zal de regelgeving in verband met de decentralisatie een belangrijke rol spelen .

De vraag is of de uitvoering van het toezicht en de naleving van de wetten, staatsbesluiten, resoluties en ministeriele beschikkingen voor zover ze niet uitdrukkelijk aan andere organen zijn opgedragen als autonome taken moeten worden aangemerkt . Deze vraag moeten we bevestigend beantwoorden nu artikel 47 lid 1 Wet RO bepaalt dat er geen extra middelen zullen worden beschikbaar gesteld aan de districten om deze taken uit te voeren.

Dit houdt evenwel niet in dat een van die taken niet in medebewind zou kunnen worden uitgevoerd

Let wel de centrale overheid kan in een later stadium voor zover deze regelingen aan een ander orgaan is opgedragen van het Districtsbestuur vorderen dat het de uitvoering van het toezicht op de naleving van deze regelingen in medebewind op zich neemt.

## **X. Budgetten**

Door de decentralisatie ontstaan er twee manieren om tot het totaal budget van een district te komen:

1. ten eerste door de centrale overheid zal jaarlijks een vast percentage van de staatsbegroting worden gestort in het egalisatiefonds. Uit dit fonds zullen de districten in aanmerking komen voor:

- a. de algemene afdracht;

b. de aanvullende afdracht; de districten kunnen hiertoe op grond van artikel 9 een aanvraag indienen;

c. via het ministerie van RO zal voor het financieren van medebewindstaken een bijzondere afdracht aan een district beschikbaar worden gesteld op grond van artikel 11 van de Wet Financiële Verhoudingen .

2. In de tweede plaats zal bij districtsverordening een districtsfonds in het leven worden geroepen. In dit fonds zullen worden gestort:

a. de opbrengsten van de bestemmingsheffingen;

b. de opbrengsten van verkochte verbeurdverklaarde goederen;

c. betaalde geldboeten in verband met overtreding van districtsverordeningen en betaalde transactieboeten ;

d. bij staatsbesluit aan te geven inkomsten.

#### **GERAADPLEEGDE LITERATUUR:**

A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht , derde druk Deventer 2004.

H.Ph. J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, Decentralisatie, Nijmegen 1998.

F. Fleurke, R. Hulst & P.J. de Vries, Decentraliseren met beleid, Den Haag 1997.

M.R. Hoever-Venoaks & L.J.A. Damen, Surinaams bestuursrecht, Nijmegen 2003.

De Algemene Wet bestuursrecht 2008/2009, Nijmegen 2008.