

Maandag 18-05-2009 ADEK

Cursus: Democratie Participatie en Ontwikkeling

Titel capita selecta:

mr. B. Ahmadali

(Ex-districtscommissaris in Suriname, specialist: civiel -, bestuurs -en administratiefrecht, juridisch consultant en

Managing Director van van het

IDB-Project voor Suriname: “Decentralization and Local Government Strengthening Program”

Besluitvorming in een gecentraliseerde eenheidsstaat.

Suriname is een gedecentraliseerde eenheidsstaat sinds de Grondwet van 1987, waarbij op districtsniveau er gekozen ressortraden en districtsraden in het leven werden geroepen, nader geregeld in de organieke wet: Wet op Regionale Raden (G.B. 1989, No. 44). Door inadequaatheden van regelgeving, bestuur, besluitvorming, organisatie en management op centraal en districtsniveau, bleef de staat in de praktijk als een gecentraliseerde eenheidsstaat functioneren en dus ook in strijd met de grondwet handelen. Onder andere daardoor bleven de door de grondwetgever beoogde staatsdoelen en de getroffen regels en institutionele voorzieningen in een rudimentaire staat steken.

Op centraal niveau zijn er verschillende organen in een hiërarchisch samenspel belast met de besluitvorming; daarbij zijn ook voor de waarborging van o.a. de rechtszekerheid de modellen aangegeven waarin de besluiten moeten zijn gegoten; modellen, die aan bepaalde formele en materiële eisen moeten voldoen (die ik verder buiten beschouwing laat):

- Als het gaat om de besluiten van twee landen, dan denken we aan een traktaat;
- Als het gaat om de besluiten van het parlement, dan denken we aan een wet;
- Als het gaat om de besluiten van de Regering ter uitvoering van een wet of bij het nemen van bestuursmaatregelen, dan hebben wij het over een staatsbesluit;
- Als het gaat om een besluit van de president en een minister, dan denken wij aan een resolutie;
- Als het betreft een besluit van de President, dan wordt zulks gegoten in de vorm van een presidentieel besluit (veel in discussie!);
- De Ministers leggen hun besluiten vast in de vorm van een beschikking;
- De Directeuren van Ministeries en bepaalde Diensthoofden met autonome bevoegdheden leggen hun besluiten eveneens vast in de vorm van een beschikking;
- De rechters leggen hun uitspraken vast in de vorm, die ‘vonnis’ heet en bepaalde besluiten in de vorm van een beschikking;
- Veel besluiten, waarvoor geen vorm of model is vereist, worden dagelijks door de genoemde en andere organen, diensten en (parastatale) instituten, vastgelegd in de vorm van een brief, nota of circulaire.

Op districtsniveau gaat het om de volgende besluiten:

- Het hoogste orgaan in het district is de districtsraad, aan welk orgaan verordenende c.q. regelgevende bevoegdheden zijn gegeven. Het model waarin de besluiten van de districtsraad dienen te worden vastgesteld is de ‘districtsverordening’. Dit model is nimmer vastgesteld en sinds haar instelling bij Wet Regionale Organen in 1989 is dan ook nimmer een districtsverordening gemaakt;
- Het uitvoerende orgaan in een district is het districtsbestuur, bestaande uit de districtscommissaris en de vertegenwoordigers van de verschillende ministeries in het desbetreffende district. Het districtsbestuur is bevoegd besluiten te nemen bij ‘districtsbesluit’ ter uitvoering van een districtsverordening of bij het nemen van een bestuursmaatregel voor het district. Het model hiervan is nimmer vastgesteld. Sinds haar

instelling in 1989 is van deze bevoegdheid nooit gebruik gemaakt;

- Het belangrijkste staatsorgaan in het district is nog altijd de districtscommissaris (d.c.), die hoofd is van het district, de centrale overheid in zijn district vertegenwoordigt, diensthoofd is van het ministerie van Regionale Ontwikkeling en in die laatste kwaliteit dus de begroting van dit ministerie (centrale overheid) helpt uitvoeren. Sinds haar instelling in 1863 is de d.c. belast met de uitvoering van een scala van administratieve wetten, w.o. de belangrijkste zijn: Wet op Regionale Organen, van oudsher het Reglement op het Beheer der Districten, Politiestrafwet, wet Beroepen en Bedrijven, de Hinderwet, de Zondagsrustwet, de Kieswet, etc. De districtscommissaris neemt zijn besluiten bij beschikking, waarvan het model wel vaststaat; het enig model dat voor het district geldt en zich laat beoordelen.
- In de districten worden ook besluiten genomen door de 'lijnministeries' voor hun eigen sector, door tussenkomst van hun eigen afdelingen in de districten (Districtsbestuur, Gewestelijke Politie Commandant, Ressorleider L.V.V., Waterbouwkundige Afdeling van O.W., Dienst s'Landsgebouwen van O.W., Dienst Sociale Bijstand van Soza, Dependances van C.B.B./Binnenlandse Zaken, Betaalkantoor van Financiën, de Belastingdienst, Onderwijsinspectie, Arbeidsvoorziening, Regionale Geneeskundige Dienst, etc.); deze besluiten worden genomen al dan niet met advies of negatie van de districtsafdelingen en de districtscommissaris op ministerieel niveau, waarbij de modellen gelden die voor de ministeriële besluiten zijn vastgesteld, zoals de beschikking, brieven, circulaires, nota's, bekendmakingen.
- Suriname heeft een 21-tal dorpsgemeenten gekend, waarvan 20 rond de onafhankelijkheid zijn opgeheven; enige dorpsgemeente die nog gehandhaafd is, is Berlijn in het district Para, om redenen van communaal bezit van de grond. Het dorpsbestuur functioneert niet en er worden ook geen dorpsbesluiten overeenkomstig het dorpsgemeentebesluit (GB 1938, No. 66) genomen; een gedecentraliseerde vorm van bestuursvoering met eigen gekozen dorpsbestuur, eigen bron van inkomsten en autonome budgettaire bevoegdheden met betrekking tot onderhoud van tertiaire wegen en lozingen en de daarin gelegen kunstwerken, uitgifte van percelen in huur, enz.;
- Suriname kent ook Waterschappen (GB 1932, No. 32). Voor zover zij functioneren (bijvoorbeeld in Nickerie), worden de waterschapsbesluiten genomen door de waterschapsbesturen ter uitvoering van de besluiten van de vergadering van de belanghebbenden; deze lichamen hebben autonome bevoegdheden om zelfs eigen keuren en reglementen vast te stellen;
- De overige dorpsgemeenschappen, zoals de Indiaanse en Boslandcreoolse dorpen, volgen bij het nemen van hun besluiten hun eigen traditionele structuren; de besluiten met betrekking tot openbare belangen worden door de districtscommissaris geformaliseerd.

Besluitvorming bij de lagere overheden in relatie tot de centrale overheid

Bij een gecentraliseerd overheidsfunctioneren in de praktijk vallen twee zaken duidelijk op:

- **Het minimale vertrouwen**, dat de centrale overheid stelt in de districtsorganen en de diverse ministeriële afdelingen en diensten, waardoor heel weinig aan beslissingsbevoegdheid aan het district is overgelaten, hetgeen de terughoudendheid om het lokaal bestuur te versterken, verklaart;
- **De inefficiëntie**, die daardoor in stand blijft met alle nadelige en schadelijke gevolgen van dien vooral voor de gemeenschap.

Er valt veel te zeggen over:

- De lijnministeries, die langs elkaar heen werken, vaak door overlappings dubbel werk verrichten en zelfs zich aan hun taken onttrekken, doordat de begrenzing van de verzorgingsgebieden niet duidelijk genoeg zijn;
- Er is geen sprake van (misschien wel zijdelings) samenwerking, coördinatie en

geïntegreerde aanpak door het districtsbestuur en de diensten van de sector/lijn ministeries in de districten, waardoor er steeds de behoefte aan tekort aan arbeid, deskundigheid, materiaal en materieel wordt gevoeld ondanks overvloedigheid ervan in het district;

- Er valt ook veel te zeggen over de vele secundaire en tertiaire taken van de sector ministeries, die beter overgelaten moesten zijn aan het lokaal bestuur, zoals onderhoud van landsgebouwen, wegen, schoolterreinen, controle op de naleving van vergunningsvoorwaarden, grondbestemming, uitbetaling van sociale bijstand en pensioenen, innen van belastingen, etc. Aangenomen dat 10 ministeries wekelijks naar hun afdelingen in de 10 districten moeten uitrukken met inzet van dienstvoertuigen en personeel dan zijn hierbij 100 dienstvoertuigen en zeker 200 ambtenaren betrokken; tel daarbij op het even grote aantal voertuigen en het personeel, die de commissariaten en de ministeriële diensten wekelijks inzetten voor het laten afstempelen van bestelbonnen en voor andere kleine administratieve zaken op hun respectievelijke ministeries, dan is het gewoon – uit het oogpunt van management bekeken – een grote ‘puinhoop’;
- De transparantie is zoek; de afstand tussen de bevolking en het lokaal bestuur is groot; de ongestructureerde werkrelatie met de niet-gouvernementele organisaties belemmert een geordende burgerparticipatie;
- De minimale betrokkenheid van de districtsautoriteiten en de districtsbevolking bij ontwikkelingsprojecten. Initiatieven vanuit de bevolking om samen met het lokaal bestuur hun eigen problemen aan te pakken mislukken vaak, omdat het beleid, strategie, middelen, deskundigheid en begeleiding bij de centrale overheid en op de koop toe verspreid bij verschillende instanties te vinden zijn;
- De districtsraden, de ressortraden en het districtsbestuur, waarin de ministeriële diensten in een district samen met de d.c. zijn verenigd, functioneren niet adequaat en het door de wetgever beoogde effect naar de samenleving toe missen o.a. door het niet doorvoeren van de financiële decentralisatie, het niet regelen van de link met de informele groepen en de onduidelijke begrenzing van de regelgevende en uitvoerende taken tussen de districtsraad en het districtsbestuur.
Door de uitvoering van het IDB-Decentralisatieprogramma zal hierin eindelijk een verandering komen..

Kwaliteit, gehalte en niveau van de besluiten en de bestuursvoering

Het rechtssysteem, de staatsorganisatie en de staatsadministratie zijn eigenlijk op zich al een garantie voor een bepaalde kwaliteit, gehalte en niveau van de besluiten en de bestuursvoering. Zulks wordt ook verondersteld te zijn gewaarborgd door o.a.:

- De wet;
- De beginselen van behoorlijk bestuur, met nadruk op de rechtszekerheid en de zorgvuldigheidsnorm;
- De democratische inrichting en functionering van de staat met nadruk op de scheiding of een scherpe onderscheiding der machten, de bemensing der organen en diensten en de mate van betrokkenheid van de burgers via parlementaire verkiezingen en verkiezingen van het staatshoofd en invloeden van informele groepen in de meest structurele zin;
- Good governance, waarvoor vanuit verschillende invalshoeken verschillende definities bestaan; hierbij wordt volstaan met de door de UNDP verzamelde kenmerken van dit begrip: participatie, consensus, rechtsstaat, transparantie, gelijkwaardigheid, effectiviteit en efficiency, verantwoording, partnerschap, decentralisatie, strategische visie, ecologische duurzaamheid, legitieme autoriteit, en creatie van voorzieningen * (Notities: Drs.N. Badrising-Hindorie)

Waar ligt het aan als wij merken dat de besluitvorming op z'n zachtst uitgedrukt inadequaat is: traagheid, rechtsonzekerheid, slordigheden, laksheid, onbevredigend rechtsgevoel, slecht

beheer, bestuurlijk mismanagement, belemmering voor de ontwikkeling, etc. met als gevolg dat de goedbedoelde staatsdoelen nauwelijks effect sorteren voor een goed bestuur en evenwichtige ontwikkeling (zie ook de conclusies van de IDB in haar recent verslag):

- Ligt het aan de menselijke hulpbron (het menselijk falen!), dan moet daar wat aan gedaan worden;
- Ligt het aan de verouderde wetten en/of behoefte aan tijdige aanpassingen of nieuwe wetten, dan moet daar een project voor komen;
- Ligt het aan de regeringsvorm c.q. de democratische inrichting en organisatie van de staat, dan moet daaraan worden gesleuteld.

Het desbetreffend IDB –rapport over het overheidsfunctioneren in Suriname, waarvan een kort verslag in DWT van 25-07-01 verscheen, maakt melding van ‘specifieke belemmeringen op weg naar goed bestuur’, zoals patronagesysteem, zwakke overheidsorganisaties, slecht betaalde ambtenaren, zwak menselijk potentieel bij de overheid (teveel ambtenaren, te weinig capaciteiten).

Ligt de voornaamste oorzaak soms in het menselijk falen?

Als er gekwalificeerde personen op de diverse posten binnen de staatsorganen en de diensten van het staatsbestuur zijn, dan is ook kwaliteit bij besluitvorming, bestuur en ontwikkeling verwachtbaar.

Het zijn regeringen die erop moeten toezien dat er niet wordt getornd aan onder andere de eisen van benoembaarheid, functie-eisen, eisen van ambtsmoraal en fatsoen met een strakke controle op de naleving ervan.

Maar wie is verantwoordelijk voor de kwaliteiten bij de samenstelling van de regering zelf en het parlement, dat steeds voor een goede regelgeving en controle op het staatsbestuur moet zorgdragen.

Het antwoord is simpel: DE POLITIEK. En als het gaat om de politiek dan denken wij aan de burgers, die zich georganiseerd hebben in politieke groeperingen (partijen) en daar hun vertegenwoordigers, bestuurders en leiders aanwijzen. Is daar kwaliteit aanwezig om voor de doorstroming van kwaliteit te zorgen naar het parlement, regering, staatsorganen en al die diensten op centraal en lokaal niveau aan wie bestuur en uitvoering van wetten zijn toevertrouwd? Of zijn het de burgers, de aanhangers van de politieke groeperingen die gevormd moeten worden om gekwalificeerde politici aan te wijzen om te kunnen zorgen voor – wat het doel van elke partij is en ook het staatsdoel – **een goed en behoorlijk bestuur met een evenwichtige ontwikkeling, die moeten leiden naar de verbetering van woon -, leef-, werk- en productieomstandigheden, gericht op welvaart en welzijn van de totale samenleving**, op basis van een politiek c.q. regeerprogramma met duidelijke ‘objectives’ rondom ‘kerntaken’.

Kijken wij naar dit vraagstuk ‘mondiaal’ in een breder perspectief, dan valt daarbij op, dat het democratisch stelsel, gebaseerd op de ‘Trias Politica’, in de ontwikkelingslanden zwaar onder druk staat.

In juni 1999 kwamen 100 activisten voor behoud van de democratie uit 70 landen bijeen in Stockholm om te praten over de toekomst van de democratie. Op het vierde jaarlijks Internationale Forum van IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) was het voornaamste thema: “Wat is zo Geweldig in de Democratie”. Nieuwe ideeën, strategieën en benaderingen, gerelateerd aan issues, waarmee de hedendaagse democratie in de wereld wordt geconfronteerd, vanuit de impact van een globaliserende economie tot de uitwas van nieuwe vormen van locale en wereldwijd ontwikkelde identiteiten. Hoe kan het dat bijvoorbeeld Indonesië en Birma strijd om de democratie leveren, terwijl landen als Polen, Georgië en Bosnië de democratie omarmen en er landen zijn als Canada en Finland met een goed functionerende en gevestigde democratie. Vele landen zijn gedekoloniseerd met de vestiging van de democratie; in vele landen zijn autoritaire stelsels – na strijd – vervangen door democratie. Is de democratie dan zo geweldig? Of was het eens zo geweldig?

Tegelijkertijd is de vraag op zijn plaats: is er wel nog sprake van democratie, zolang:

- er armoede heerst (1.2 miljard mensen leven onder de grens van een dollar per dag; democratie kan je zeker niet bouwen en in stand houden op 'lege magen')
- de bescherming van mensenrechten niet gewaarborgd is;
- geen waarborgen zijn voor menselijke waardigheden en moraal;
- er geen vrede is;
- de economische groei en stabiliteit zoek zijn;
- corruptief management van de natuurlijke hulpbronnen hoogtij viert;
- een "schaduw economie" de werkelijkheid verdoezelt;
- aan de bevolking geen welvaart en welzijn kan worden gegeven.

Heeft de democratie soms gefaald? Nepal is nog steeds een arm land; India is verwickeld in sektarische politiek en geweld, Pakistan heeft zijn beste democratische tijdperk gehad, Bangladesh sukkel nog steeds, een regio waar de democratie op basis van verkiezingen heeft gefaald en weer alle ruimte biedt voor autoritaire systemen. Suriname, waar de democratie ook tweemaal toe heeft gefaald en zich herstelde en waar het nog steeds sukkel met de zelfde gevaren als in de recente politieke geschiedenis van Suriname na 1975. Ook voor Suriname is de vraag van belang of het huidig democratisch stelsel even antwoord heeft voor de bovengenoemde vraagstukken.

De conclusie waartoe de studies van IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) tot nu toe hebben geleid, komt op het volgende neer: "ATTACK POVERTY AND THE OTHER ISSUES BY SUPPORTING DEMOCRACY".

Dus, er zal eerst aan die democratie zelf gesleuteld moeten worden. "We need to focus on making DEMOCRACY for all", een stelling waarover de internationale organisaties en instituten rondom deze materie, zoals IDEA, OAS, UNDP, IDB, de Wereldbank het eens zijn en daaraan gerelateerde projecten initiëren met verlening van technische bijstand, waarop ontwikkelde landen (EU) en internationale donor- en financiële organisaties (Wereldbank, IDB) met financiële bijstand inspelen.

Het bovenstaande houdt o.a. in: de hervorming van de instituten van de democratie zodanig dat de 'grassroot democratie' op lokaal niveau met maximale participatie (invloed op het besluitvormingsproces) van de burgers en de informele maatschappelijke groeperingen een werkelijkheid wordt (dus met de betrokkenheid van vrouwen, jeugd, armen, kinderen, gastarbeiders, minderheden).

"The missing link is that nations are not developing stronger links between representation and participation", aldus de wetenschappers van IDEA. Wil je bijvoorbeeld armoede bestrijden dan kan dit niet zonder maximale participatie aan en invloed op programma's voor de armoedebestrijding, zijdens de armen zelf.

Voor de komende decennia is het doel: Democracy in making: "consolideer, versterk en bevorder duurzame democratie". "Redt de democratie dan red je ook een land met de noodlijdende mens".

Projecten ter versterking van de democratie volgens de nieuwe visie

De slotfase van dit betoog gaat over de projecten ter versterking van de democratie, die mede moeten leiden tot de verbetering van het niveau, gehalte en kwaliteit van de bestuursvoering in het land, die antwoord geeft op de gesignaleerde vraagstukken.

Er is geen simpel model voor democratie aan te wijzen, maar de algemeen aanvaarde basisprincipes voor alle democratieën zijn nog altijd: vrije en eerlijke verkiezingen, eerbiediging van de mensenrechten, het bestaan van politieke partijen en een vrije pers.

Projecten ter versterking van de democratie eisen ondersteuning gedurende lange termijn.

Voor de bevordering en de in stand houding van een 'gezonde' democratie wordt o.a. door IDEA gedacht aan het volgende pakket aan programma's:

- Rechten en plichten van de overheid en oppositie;
- Functionering van de politieke partijen;

- De rol van de rechterlijke macht;
- Impact van de media en informele organisaties;
- Behoeftte aan verkiezingswetten en verkiezingsssystemen;
- Participatie van vrouwen, de jeugd en de minderheden;
- Decentralisatie en lokaal bestuur.

Er zijn wereldwijd uitgebreide programma's in uitvoering:

International IDEA voert projecten uit ter bevordering van democratie in Guatemala, Paraguay, Burkina Faso, Nigeria, Bosnië en Herzegovina, Roemenie, Slowakije, Burma, Indonesië, Nepal en in de Arabische wereld. Veel aandacht wordt gegeven aan technische en financiële bijstand aan de politieke partijen om de juiste rol voor een gezonde democratie te kunnen vervullen. Lees: International IDEA: Democracy in the making.

UNDP heeft als uitgangspunt dat men zonder 'good governance' een evenwichtige ontwikkeling – dus een bevolkingsgerichte ontwikkeling – nimmer tot werkelijkheid kan brengen; het zal bij beloftes blijven. Deze organisatie voert in diverse delen van de wereld (Afrika, Azië, Arabische landen, Latijns-Amerika) projecten uit ter versterking van good governance, meest gelegen op het gebied van: "Decentralisatie en versterking van het lokaal bestuur", w.o. politieke en wettelijke hervormingen (Ivoorkust), versterking van het lokaal bestuur (Eritrea), districtsgewijze decentralisatie (Malawi), politieke en bevolkingsparticipatie (Mali), fiscale decentralisatie en intergouvernementele verhouding (Zuid-Afrika), versterking lokaal bestuur (Luanda), politieke en wettelijke hervorming (Zimbabwe), ontwikkeling van lokale economie (China), fiskale en administratieve hervorming en hervorming van de dienstverlening (Maleisië), vorming van lokale gebruikersverenigingen en deelname aan de besluitvorming (Nepal), wettelijke en administratieve hervorming, verbetering van de dienstverlening en versterking van NGO's en deelname in de besluitvorming (Filippijnen), politieke, administratieve en fiscale hervorming (Sri Lanka), lokale participatie (Argentinië), gedecentraliseerde gezondheidszorg (Brazilië, Chili, Bolivia), versterking lokaal bestuur en deelname aan besluitvorming (Colombia), wettelijke hervorming en bevolkingsparticipatie (Honduras), mobilisatie van de burgers (Paraguay), politieke en fiscale hervorming (Venezuela), management natuurlijke hulpbronnen en volksparticipatie (Egypte), administratieve hervorming (Jordanië), lokale participatie (Tunesië), plattelandsontwikkeling en versterking van de capaciteit (Ethiopië), versterking van NGO's (Kenia), management van natuurlijke hulpbronnen en veilige voeding (Mali), verbetering van de administratie en privatisering (Uganda), fondsvorming (Zimbabwe), versterking lokale NGO's, gelijkheid gender en armoedebestrijding; deelname in besluitvorming bij management van natuurlijke hulpbronnen; bevordering van participatie (India); versterking van de NGO's, deelname aan besluitvorming en plattelandsontwikkeling (Indonesië), privatisering en bevolkingsparticipatie (Pakistan).

UNDP heeft de bevindingen en de ervaringen in een interim rapport vastgesteld: Decentralized Governance (a global matrix of experiences, Juli 2000). Lees ook: The UNDP Role in Decentralization & Local Governance (Februari 2000).

OAS verleent sinds 1995 maximale support aan de Caribische landen voor de ontwikkeling van Programma's voor samenwerking op het gebied van Decentralisatie, Lokaal Bestuur en Bevolkingsparticipatie. Lees het Rapport van de OAS van Juni 1998 met even samenvatting van de beschouwingen en conclusies van een Workshop voor de CARICOM landen, gehouden in Kingston en georganiseerd door de University of the West Indies, gefaciliteerd door de Jamaicaanse overheid. Geconcludeerd is de positieve vooruitgang die de Caribische landen maken in de versterking van lokaal bestuur, de plaatselijke good governance en de bevordering van bevolkingsparticipatie. Lees ook het Working Document on Program Support and Good Governance in the Caribbean (Maart 1999).

IDB verleent technische en financiële bijstand en stelt ook langlopende kredieten onder zachte voorwaarden beschikbaar om in samenwerking met landen programma's te ontwikkelen op velerlei gebieden en ook op het gebied van: Decentralisatie van bestuur en regelgeving en versterking van het lokaal bestuur.

Ook in Suriname zijn er projecten rondom deze thema's, waarbij de genoemde organisaties zeer intensief zijn betrokken:

- EU-Project, uitgevoerd door UNDP: "Support for the Democratic Process in Suriname", inhoudende 3 componenten" (SUR/99/008/00/00/DEX);
 1. Support to the Technical and Financial Commissions, including sharing and supplies in the election budget, technical assistance and training;
 2. Support to national and international observation of the election process, covered by OKB;
 3. Support to Civil Society and the Media for civic Education, awareness campaign, election coverage training and similar activities, to be undertaken through the establishment of a fund for the promotion of democracy in Suriname;
- UNDP-Project: "Support to the Voters Registration and Production and Issuance of Identity Cards for Citizens of the Interior of Suriname" Cost-Sharing Deposit Request SUR/00/00/A/01/99 2000;
- UNDP-Seminar, getiteld: "Naar een Post-Electoraal Programma voor de Versterking van de Verkiezingsorganisatie & -administratie, Democratie en "Sound Governance" (zie Verslag Seminar, gehouden in Hotel Torarica op 6 juli 2000);
- UNDP-projectdocument met participatie van de IDB en de Nederlandse Ambassade/Verdragsmiddelen), getiteld: "Support to the Strengthening of the Electoral Administration, Democracy and Sound Governance in Suriname", in 2000 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Ploos aangeboden met een startfonds van US\$ 325.000,00, zijnde de restantfondsen uit het EU-Verkiezingsbudget (geen follow-up aan gegeven!); mogelijk dat de volgende verkiezing in Suriname nog duurder zal uitvallen dan de vorige. Dit projectdocument gaat voornamelijk over de invoering van een Electoral Management Body in overeenstemming met de trend in de wereld op het gebied van algemene verkiezingen.
- OAS-project: "Technical Assistance to be provided to the Electoral Authorities of the Republic of Suriname", October 1999.

Aangetekend zij, dat door het niet geven van follow up aan de resultaten van de genoemde projecten rondom de Verkiezingen van 2000, vooral met betrekking tot het opzetten van een 'Electoral Management Body', het onbenut laten van de restantfondsen en van de EU-budgetline, Suriname verder achterblijft op de programma's ter versterking van de democratie, die ook in Suriname onder druk staat.

- IDB-project: "Decentralization and Local Government Strengthening Program", waarover vorige maand door de regering Venetiaan en de IDB volledige overeenstemming is bereikt; het wachten is op de goedkeuring van de bij de IDB ingediende Leningsaanvraag van US\$ 4,900,000,00 (totale projectkosten bedragen US\$ 7 miljoen).

Het voorgaande geeft alle aanleiding om stil te staan bij het fenomeen decentralisatie.

Decentralisatie en versterking van het lokaal bestuur wordt thans – in de concepties van de genoemde organisaties – gezien als één van de belangrijkste instituten van good governance, nl. gedecentraliseerd bestuur op het niveau van de lagere gemeenschappen; deze conclusie gaat zelfs zover, dat anders de ontwikkelingslanden niet in staat zullen zijn een duurzame ontwikkeling, noch een economische groei en ook niet bijv. een snelle bestrijding van de armoede te bereiken.

Er zijn internationaal tweetal essentiële vraagstukken geïdentificeerd bij de vestiging van de representatie-participatie-democratie:

- loslaten van meer bevoegdheden (macht) vanuit de 'top to the bottom' en
- maximale betrokkenheid van de armen/de bevolking vanuit de 'bottom'.

Voor beide gevallen geldt, dat er een klimaat moet worden geschapen om de plaatselijke bevolking te organiseren / versterken – voornamelijk de armen – zodat ze hun stem laten gelden in het bestuurlijk besluitvormingsproces en de projectmatige aanpak van hun problemen c.q. de ontwikkeling.

Bij de aanpak van deze problematiek komen de volgende zaken aan de orde:

I. Decentralisatie en bevolkingsparticipatie op lokaal/districtsniveau van bestuursvoering:

Vereist:

- a. een bij wet goedgekeurde en gevestigde structuur, die de participatie-democratie garandeert. Suriname voldoet hieraan; zie de Grondwet (GW) en de Wet op Regionale Organen (WRO); anders is de weg open voor pseudo-bestuur en even wildwest situatie waarbij plaatselijke organisaties gemeenschapsontwikkeling zelf ter hand nemen, welke niet aansluit op overheidsplanning en strategie; steeds moet dan bij wet of bestuursmaatregel achteraf worden opgetreden;
- b. een uniforme definitie van het begrip 'decentralisatie'

Traditioneel: (i) lokale overheden dienen los van de centrale overheid autonoom te worden belast met de verzorging van bepaalde overheidstaken, zoals gemeenschapsontwikkeling, onderhoud van secundaire en tertiaire wegen; (ii) de lokale autoriteiten hebben dan hun eigen fondsen en begrotingen; zij moeten een belangrijk deel van de uitgaven kunnen bekostigen uit de lokaal geheven belastingen; (iii) lokale overheden moeten eigen personeel in dienst nemen (behalve in de overgangsfase); (iv) het lokaal bestuur moet onder controle staan van lokaal gekozen volksvertegenwoordigers; (v) vertegenwoordigers van de centrale overheid moeten plaatsmaken voor lokale bestuurders en nemen posities in van adviseurs.

De nieuwe visie: kent 4-verschillende vormen van decentralisatie:

(i) **deconcentratie**, d.i. de lichtste vorm van institutionele verandering, waarbij staf en middelen door de 'top' ter beschikking van de lagere autoriteiten worden gesteld onder verantwoordelijkheid van een diensthoofd, dat bevoegd is operationele beslissingen zelf te nemen zonder zijn hoofdkwartier te raadplegen ; (ii) **delegatie**; dit begrip is gereserveerd voor de overdracht van bevoegdheden van de centrale overheid naar speciale publiekrechtelijke lichamen buiten de reguliere bureaucratische overheidsstructuren ter uitvoering van specifieke overheidstaken (Road Authority, Wood Authority); de overheid geeft in een wettelijk kader het beleid aan en verstrekt middelen op basis van goedgekeurde plannen en begrotingen; (iii) **decentralisatie van bestuur** (overdracht van bestuur(sbevoegdheden, Engels begrip: 'devolution'); dit begrip komt het dichtst bij het klassieke begrip van decentralisatie, waarbij regelgevende en fiskale bevoegdheden bij wet worden overgedragen naar de lokale overheden met ruime mate van autonome beslissingsbevoegdheden hoe van de eigen financiële middelen gebruik te maken (d.i. een belangrijk component uit het IDB-decentralisatieprogramma voor Suriname); (iv) **privatisering/partnership**, beoogt overdracht van verantwoordelijkheden voor openbare taken aan vrijwillige organisaties (bijzonder onderwijs) en particulier initiatief (concessies); het doel is om het vermogen en de initiatieven van de samenleving te mobiliseren voor sociale en economische ontwikkeling, via de NGO's, die met de overheid overeenkomsten sluiten op basis van indicatieve werkplannen en programma's; de overheid intervenueert niet, maar heeft slechts repressieve controle.

c) de maximale betrokkenheid van de bevolkingsparticipatie in het besluitvormingsproces:

Twee geslaagde manieren om de bevolking – terwijl je decentraliseert – ook daadwerkelijk te organiseren hun lokale problemen volgens hun eigen prioriteiten aan te pakken:

(i) 'community-based-resource management' via gekwalificeerde, gevestigde organisaties die over 'know how' beschikken, alsook verantwoordingsplicht en goede communicatie met de bevolking hebben. Het concept is: het delen in de productie van de natuurlijke hulpbronnen, verantwoordelijkheden, toezicht en besluitvorming tussen de gebruikersgroep en het sector-departement van de

centrale overheid, geregeld in een contract of beschikking, (komt zowat overeen met het model van complementair bestuur'); (ii) 'service-delivery-based participation': het concept is: delen in de kosten en managementverantwoordelijken tussen de gemeenschapsorganisaties en de overheid.

Opmerking: het falen kan liggen in het probleem, gerelateerd aan de overdracht van bevoegdheden van de top naar beneden en het ontbreken van goede en sterke organisatievormen onder de bevolking om te kunnen deelnemen en om ervoor te kunnen zorgen dat de plaatselijke bevolking in al haar geledingen daadwerkelijk deelachtig wordt in de voordelen.

1. Overdracht van Bevoegdheden/Macht vanuit de 'Top'

Een waarschuwend geluid: politici hanteren al te vaak het devies van: 'participatie en decentralisatie' voor de versterking van hun eigen machtspositie in het machtscentrum van de centrale overheid. De centrale overheden hebben niets liever dan de volledige controle op de lagere autoriteiten door tussenkomst van de door hun zelf benoemde eigen regionale vertegenwoordigers. Reden waarom 'Public Reform Programs' elders in de wereld (bijv. Senegal 1972) voor de verbetering/versterking van het centraal bestuursapparaat even averechtse werking hebben gehad en niet resulteerde in het beoogde effect om specifieke vraagstukken van de plaatselijke bevolking aan te pakken. De verwachte verandering in de houding van de politici, beleidsmakers en belangrijke overheidsafdelingen en instituten op centraal niveau in een meer 'pro-local government' houding bleef uit. Hun eigen positie was intussen goed geregeld.

De 'top-down'-approach mislukt steeds weer vanwege de volgende categorie oorzaken, geformuleerd door de werkgroepen van internationale organisaties:

- i) gemis aan voldoende institutionele en technische capaciteit van het lokaal bestuur;
- ii) gemis aan duidelijke omlijning van de executieve en regelgevende taken;
- iii) gemis aan regels voor bevolkingsparticipatie in lokaal bestuur;
- iv) de overheersing van de districtsafdelingen van de lijnministeries over de instituten van de lokale overheid.

Het door de IDB voorbereid decentralisatieprogramma voor Suriname elimineert al deze oorzaken. Zie bijvoorbeeld de hoofcomponenten als: legal reform, capacity building, citizen participation, service delivery.

Hierbij wordt de strategie gevolgd van de promotion voor politieke consensus en terwijl je (fiscaal) decentraliseert, voer je de hervormingen in zowel op het politieke als economisch vlak, zodanig dat de districten uiteindelijk met maximale volksparticipatie in staat moeten zijn hun eigen Districts Ontwikkelings Programma's (afgestemd op MOP van de regering) voor te bereiden en in uitvoering te nemen.

(Landen die bankroet raken kiezen voor dit model om de fiskale lasten op centraal niveau af te stoten naar lokale overheden (Deelstaten in Rusland), evenwel met gering succes, omdat de 'top' toch niet geneigd blijkt te zijn voldoende macht naar beneden toe over te hevelen.)

2. Participatie alleen is niet genoeg

Struikelblok blijft: (i) de onwelwillendheid van de centrale overheid en (ii) de onstabiele en de zwakke positie van de lagere gemeenschappen om effectief in de structuren van de lokale overheid te kunnen participeren.

Voorwaarden voor volksparticipatie zijn:

- i) groots opgezette participatie (van vrouwen, jongeren, minderheden);
- ii) het afleggen van verantwoording moet gegarandeerd zijn door bij wet

vastgestelde mechanismen.

Het Surinaams decentralisatieprogramma voldoet ook aan deze condities (zie component 'bevolkingsparticipatie' en bij capacity building de figuur van de Districts-Administrateur).

Men zal alert moeten zijn op (a) het besluitvormingsproces, dat niet beperkt moet blijven bij en gedomineerd wordt door een combinatie van 'plaatselijke elite' en overheidsfunctionarissen en (b) op gelijkgerichte (uniforme) programma's voor alle gemeenschappen, ondanks verschillen in sociaal-economische entiteiten en in de sociaal heterogene gemeenschappen.

Vele landen hebben dit overwonnen op hun geëigende manier:

Tanzania/Zimbabwe: paste een formule van 'bypass the elite and try to co-opt them'; leidde tot bron van conflicten.

Yemen: 'community-based' plaatselijke programma's, samen met de bestaande traditionele dorpsstructuren.

India/Nepal: versterkt de lokale dorpsbesturen en geef ze net zoveel bevoegdheden als nodig voor 'self government'

In al deze gevallen is de versterking van de 'grass-root-level' volksstructuren een pre-conditie.

II. Versterken van de burgermaatschappij en veiligstellen van de economische belangen van de armen.

Het internationaal forum heeft twee essentiële beletsels geïdentificeerd tegen het bereiken van werkelijke deelname van de burgers aan het bestuur of lokaal niveau:

(i) de terughoudendheid van de centrale overheid om macht los te laten, en (ii) het domineren van de traditionele elite op lokaal niveau.

Beide zijn diep gewortelde problemen die zich niet overnight laten oplossen door welke vorm van decentralisatie ook.

Er zijn twee belangrijke zaken te overbruggen:

a) de mobilisatie op sociaal gebied, vanwege de zwakke positie van de bevolking en hun structuren;

b) de mobilisatie is gedoemd te mislukken zolang de economische belangen niet zijn gegarandeerd en dus niet in staat of gemotiveerd zijn effectief op te treden voor de verkrijging van (meer) zeggenschap.

Nepal/UNDP-Program: voert decentralisatie in in combinatie met een ambitieus Districts-en Dorpsplan met maximale en groots opgezette participatie van de 'grass-root-level' burgers door de plaatselijke autoriteiten te versterken en hen fiskale bevoegdheden te geven; ook bevoegdheden om eigen plannen naar eigen prioriteiten te maken, eigen begrotingen te maken, eigen inkomsten te genereren en eigen begroting uit te voeren. Dus, terwijl je decentraliseert, vorm je de gemeenschap, versterk je de structuren, voer je met bevolkingsparticipatie projecten uit en je stelt ze in staat om op den duur eigen ontwikkelingsplannen op te stellen en uit te voeren met steun van interne en externe donoren.

D.i. hetzelfde als het Surinaams Decentralisatie Programma, dat de Regering besloten heeft met assistentie van de IDB en inzet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te gaan uit te voeren.

Er is een enorme taak weggelegd voor de informele groepen/NGO's om de realisatie van het decentralisatieprogramma een redelijke kans van slagen te geven.

De slogan is: bereik de massa via de NGO's, versterk de massa door de NGO's te versterken, die mede een goede harmonie bevorderen tussen de gemeenschap en het lokaal bestuur, dus in een intermediaire rol.

Het is reeds een achterhaalde zaak dat het conventioneel democratisch model op basis van 'Trias Politica' niet langer in staat is de bevolkingsvraagstukken aan te pakken.

Noch de centrale overheid, noch de lokale overheid is in staat zonder NGO's en/of de informele groepen de representatie-participatie-democratie met maximale voordelen voor de 'grass-root-level' burgers te realiseren, zoals door onze grondwetgever bedoeld.

En voor die rol moeten de informele groepen geschikt gemaakt worden via wetgeving en speciale programma's.

In ieder geval voorziet het Surinaams decentralisatieprogramma, voorbereid door IDB, ruimschoots hierin. Suriname kan aan het einde van dit programma gaan profiteren van het UNDP-Model in Yemen, namelijk de opzet van:

- een Districten Ontwikkelings- en Investerings Fonds voor de ontwikkeling van de door de lokale gemeenschappen geïnitieerde projecten, en
- een Districten Krediet Fonds voor de financiering van die projecten.