



Ministerie
van
Regionale Ontwikkeling

STRATEGISCH PLAN DECENTRALISATIE

Handleiding voor het
Ministerie van Regionale Ontwikkeling

Paramaribo, 31 mei 2006

Uitgave DLGP-projectbureau

*IDB-project: Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGP)
Anton Dragtenweg 210, Paramaribo-Suriname, Telefoon (597) 551403, Fax (597) 550244
E-mail: dlgp@decentralisatie.org; site: www.decentralisatie.org*

STRATEGISCH PLAN DECENTRALISATIE

Handleiding voor het Ministerie van Regionale Ontwikkeling

Door : J.V Doane 16-02-05 (Engelse versie)

Vertaald door: Drs. P.v. Aerde - Milzink (beëdigd vertaler)

Becommentarieerd door PIU en RO-Counterpart Team

Bewerkt door de Managing Directeur van het DLGP, Mr. Basharat Ahmadali

1. SAMENVATTING

Decentralisatie

Dit Strategisch Plan (SP) bevat *algemene richtlijnen* voor het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO) inzake het implementeren van de decentralisatie. Door aanneming van deze *handleiding* door het MRO, verschaft zij een ‘routekaart’ (*uitvoeringsschema*) om de doelen van het DLGP te verwezenlijken¹. Als werkmiddel van het MRO heeft de Project Implementatie Unit (PIU) haar werkwijze aangepast om dit strategisch plan van het MRO, te ondersteunen. Alle internationale en lokale consultants zijn samen met het personeel bezig geweest de uitgewerkte technische documenten en rapporten te ontwikkelen die noodzakelijk zijn voor het delegeren van de functionele verantwoordelijkheden overeenkomstig het DLGP.

Het “Decentralization and Local Government Strengthening Program” (*Het Programma voor Decentralisatie en de Versterking van Lokale Overheden*) (DLGP) is goedgekeurd door de Regering van Suriname (RvS)². De financiering voor deze hervorming, die gericht is op lokale democratie, geschiedt door de Inter-American Development Bank (IDB).

De grondgedachte van decentralisatie (beschreven door het DLGP) is naast het bevorderen van de lokale democratie, de districten in Suriname een eigen wettelijk kader te geven, institutioneel te versterken, nodig voor het voeren van een zelfstandig begroting –en financieel beheer van het district, zodanig dat de pilot districten in staat worden gesteld taken behorende tot hun eigen huishouding zelfstandig uit te voeren, waarbij de districtsbevolking op ‘grass-root-level’ in het besluitvormingsproces wordt betrokken, dat gepaard gaat met een effectieve dienstverlening aan de burgers..

De 5 componenten hiervan zijn³:

1. Intergouvernementele Betrekkingen en Wettelijke Hervormingen;
2. Capaciteitsopbouw c.q. versterking van de districtscommissariaten;
3. Versterking van de Sector (Ministeries van Regionale Ontwikkeling en Financiën);
4. Pré-Investering in een Vervolgprogramma (DLGP II);
5. Management.

In elk district zullen de burgers/ingezetenen in staat worden gesteld om te participeren in het lokale democratische besluitvormingsproces. In eerste instantie wordt van start gegaan met 5 pilotdistricten⁴, waarbij in de eerste fase van het DLGP aan elk district de volgende functionele verantwoordelijkheden worden gedelegeerd:

- Training en capaciteitsopbouw;
- Administratieve, budgettaire en financiële ondersteuning;
- Het opstellen van een districtsplan en een districtsbegroting, voor de sociale en economische ontwikkeling,
- Het activeren van de budgettaire en financiële bevoegdheden en het tot stand brengen van een Districtsfonds overeenkomstig de Wet Regionale Organen (WRO)⁵ en de Interimregeling Financiële Decentralisatie⁶
- Overdracht van functies inzake uitvoering van civiel technische werken in eigen beheer

Continuering van het decentralisatieproces hangt af van de afronding van DLGP I (eerste fase), IDB-financiering en/of goedkeuring van wetgeving door het Parlement⁷.

¹ De Minister van R.O. stelt het strategisch Plan bij beschikking vast na commentaar te hebben ontvangen van alle Ministeries.

² De Leningsovereenkomst tussen de Regering van Suriname en de Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC/USA, 12 november 2002, en de daarbij behorende documenten: Loan Contract No. 1343/OS-SU

³ Lees het Hoofdstuk in de Leningsovereenkomst: “The Program” (Bijlage 7 A) en het Project Implementation Plan (PIP) , versie 2003; zie ook Leidraad Decentralisatie 2003-2006, uitgave van DLGP 150905.

⁴ Het Besluit Financiële Decentralisatie, betreffende aanwijzing van de 5 pilot-districten (S.B. 2004 no.117); en het Besluit Financiële Decentralisatie district Paramaribo (S.B. 2005 No. 117).

⁵ S.B. 1989 no. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2005 no. 28.

⁶ S.B. 2003 no. 33.

Hoewel de aard en omvang van de decentralisatie, zoals voorgesteld door het DLGP misschien bescheiden⁸ lijken te zijn, is het te verklaren waarom op de voorgeschreven wijze begonnen wordt. Deze aanpak is een eerste vereiste om bij lokale overheden voldoende geloofwaardigheid te ontwikkelen voor:

- *de competentie inzake het verlenen van overheidsdiensten, terwijl*
- *de burgers in staat worden gesteld om binnen de context van lokale democratische instituten te participeren.*

De eerste stap tot decentralisatie van de districten zal vereisen dat er management-, budgettaire, financiële, en administratieve capaciteiten worden ontwikkeld die zowel transparant als effectief zijn. Verder zal er een effectief voorlichtingsprogramma voor het publiek worden opgezet om de burgers te informeren over dit nieuwe democratische instituut van lokaal zelfbestuur.

Het is van belang dat elk district de versterking krijgt om het bij de Wet Regionale organen gegeven mandaat hun districtsplan te ontwikkelen dat de participatie van de burgers vereist om de lokale noden, behoeften en prioriteiten te identificeren⁹. Het districtsplan zal ook de prioriteiten voor sociaal-economische ontwikkeling bevatten die van belang zijn het district, ook al behoren ze tot de verzorgingsgebieden van diverse ministeries. De lokale en de centrale overheid zullen geïntegreerd handelen¹⁰. Na verloop van tijd zou dit het district kunnen stimuleren om zijn eigen zelf-gefinancierde programma's en faciliteiten te ontwikkelen om elkaars diensten te ondersteunen en aan te vullen. Als alle niveaus en eenheden van de overheid in Suriname ertoe overgaan om hun dienstverlening te evalueren en te verbeteren, zullen naar alle waarschijnlijkheid additionele verantwoordelijkheden naar de districten worden gedelegeerd.

Het DLGP overweegt een effectieve lange-termijn decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale overheid naar districtsoverheden en wel binnen een redelijk tijdsbestek. Naar verwachting zal de strategie "klein beginnen en het goed doen" ("*starting small and doing it right*") succesvol zijn¹¹, omdat:

- dit het vertrouwen zal doen toenemen, hetgeen zal resulteren in de ontwikkeling tot een grotere rol voor districten, terwijl tegelijkertijd
- de ondersteuning en het vertrouwen van de gemeenschap in de bestaande instituten wordt gehandhaafd.

Dit Strategisch Plan identificeert en illustreert de voornaamste stappen en activiteiten die noodzakelijk zijn voor het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (en zijn werkmiddel de Project Implementation Unit) om de decentralisatie uit te voeren. Momenteel is er reeds veel werk t.b.v. de decentralisatie voltooid; de eerste overheidsfunctie moet echter nog worden gedecentraliseerd. De zienswijze die wordt voorgesteld in dit Strategisch Plan benadrukt naast het essentiële voorbereidingswerk dat moet

⁷ Zie Ontwerp Wettelijk Kader Financiële Decentralisatie, DLGP-uitgave 30-12-2005 en Zie Ontwerp Wettelijk Kader Bestuurlijke Hervormingen, DLGP-uitgave 15-12-2005 (in januari 2006 aan alle ministeries ter fine van commentaar aangeboden door MRO).

⁸ Regeringsverklaring Venetiaan/Ajodhia 2000-2005 op blz. 25: "De Wet Regionale Organen zal worden geëvalueerd, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan het stelsel van regionaal bestuur en regionale vertegenwoordiging in het kader van de realisatie van het streven naar een verbeterde functionering van de regionale organen. Via een pilot programma zal op **een verantwoorde en beheersbare wijze** gestalte worden gegeven aan de financiële decentralisatie met het doel **stapsgewijs** inkomstgenererende en budgettaire bevoegdheden aan de districten over te dragen"

⁹ Artikel 54 e.v. WRO: Planopstelling en Begroting. Hieraan wordt uitvoering gegeven middels het sluiten van MOU tussen de Minister van R.O. en de Directeur van Planbureau. Het Regeringsstandpunt: "*Ontwikkeling van een district is en blijft een onderdeel van de Nationale Ontwikkeling. Het beleid van de districten moet gericht zijn op het nationaal beleid. Onderdelen die specifiek te maken hebben met het district zullen 'autonoom' worden uitgevoerd, terwijl de rest een samenspel wordt tussen de verschillende bestuurslagen van het complementair bestuur*"

¹⁰ Het Geïntegreerd overheidshandelen wordt gegarandeerd door het activeren van het Districtsbestuur onder voorzitterschap van de Districts-Commissaris krachtens artikel 28 WRO, waarin van elke Ministerie een vertegenwoordiger zitting neemt; Lees ook het Staatsbesluit Taakomschrijving Ministeries, waarbij aan de Minister van Regionale Ontwikkeling de taak is toebedeeld om 'geïntegreerd overheidshandelen' te bevorderen.

¹¹ Daarom wordt gestart om allereerst bepaalde taken van het MRO ingevolge de Interimregeling (S.B. 2003 No. 33) te decentraliseren naar de pilotdistricten, zoals beheer van de openbare markten, vuilophaal en verwerking, onderhoud van alle secundaire en tertiäre zandwegen, bruggen, dammen, dijken, pleinen, plantsoen, etc. Zie artikel 47 e.v. van WRO.

worden afgerond, ook de resultaten. Elk PIU/Spiegel Team¹² (MRO-Counterpart voor de Project Implementation Unit) richt zich thans op de pilotdistricten. M.a.w. het personeel van het MRO en de Task managers van de Project Implementation Unit geven nu topprioriteit aan elk pilotdistrict als basis van het decentralisatieproces. Overeenkomstig het fundamentele doel om de bevoegdheid inzake de besluitvorming van functionele bureaucratieën te delegeren aan elk district, is de aard van decentralisatie in feite een verandering van een gecentraliseerde werkvorm naar een lokaal/geografische voor het verlenen van gerichte overheidsdiensten aan de burger. Het huidige gedetailleerde Project Implementatie Plan (PIP) van de Project Implementation Unit, is nader bestudeerd en in overeenstemming gebracht met het hier voorgestelde Strategisch Plan.

¹² Het Spiegel Team of ook wel het Counterpart Team, bestaat uit stafambtenaren van het MRO, die gelieerd zijn aan het DLGP-projectbureau (PIU) en hand in hand samen het decentralisatieprogramma implementeren. Zo wordt gezorgd voor capaciteit binnen het Ministerie.

2. INHOUDSOPGAVE

1. Samenvatting

2. Inhoudsopgave

3. Inleiding

4. Achtergrond

4.1 Decentralisatie - andere ervaringen

4.2 Suriname - de huidige status

- Ministeries
- Districten
- Intergouvernementeel

4.3 Suriname - visie van de gewenste status

- Fase I (DLGP-I) Doelstellingen
 - Districten
 - Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO)
 - Andere units

4.5 Lange-termijndoelen

- Fase II (DLGP-II) en daarna
- ‘Routekaart’ (*uitvoeringsschema*)

4.6 SWOT Analyse - MRO

- Sterke punten
- Zwakke punten
- Obstakels
- Gelegenheidsdoelen

5. De rol van het MRO – Strategie voor Decentralisatie – *Het Plan*

5.1 Verantwoordelijkheden/Activiteiten vereist door het MRO

- Training en capaciteitsopbouw
- Overdracht van functies
- Voortgaande ondersteuning
- Standaarden en supervisie
- Interne capaciteitsopbouw

5.2 Intergouvernementeel

- De rol van de districten
- De rol van het Ministerie van Financiën
- Overige

5.3 Tijdslijn van de belangrijkste gebeurtenissen

6. Opmerkingen en Aanbevelingen

7. Bijlagen

8. Algemene Projectinformatie

3. INLEIDING

Het “Decentralization and Local Government Strengthening Program” (DLGP) is goedgekeurd door de Regering van Suriname en de Inter-American Development Bank (IDB)¹³, op basis van voorschriften ingevolge de Grondwet van Suriname¹⁴, de Wet Regionale Organen van 1989 inzake de organisatie en bevoegdheden van Regionale Organen¹⁵, de Interimregeling Financiële Decentralisatie van 2003¹⁶, en ondersteund door andere studies, rapporten, besluiten¹⁷ en handelingen van de Regering van Suriname¹⁸. De implementatie van het DLGP-I ging op 27 november 2002 van start voor een periode van drie jaar en is gebaseerd op een gefaseerde implementatie tot en met 2008. Ingevolge de overeenkomst tussen de Inter-American Development Bank (IDB) en de Regering van Suriname (RvS), heeft de Project Implementatie Unit (PIU) een Internationale Consultant (IC) aangetrokken om dit Strategisch Plan (SP) voor het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO) op te stellen, om het DLGP te implementeren.

De fundamentele visie van het DLGP is de lokale democratie te bevorderen, terwijl tegelijkertijd *de lokale overheden worden versterkt met de vereiste wetgeving en de institutionele capaciteit nodig voor een zelfstandig begroting- en financieel beheer* dat gepaard gaat met een effectieve dienstverlening op lokaal niveau. In alle tien districten in Suriname, zullen de burgers/ingezetenen in staat worden gesteld om te participeren in het lokale democratische besluitvormingsproces.

In fase I (DLGP-I), waarbij begonnen wordt met 5 pilotdistricten, namelijk Wanica, Nickerie, Para, Commewijne en Marowijne¹⁹, legt het DLGP de nadruk op training en zorgt hij voor: het delegeren aan elk district van de functionele verantwoordelijkheden inzake primair het onderhoud van zandwegen; het opstellen van een districtsplan voor de sociale en economische ontwikkeling van het district overeenkomstig de Wet Regionale Organen van 1989; het opstellen van een Meerjarenontwikkelingsprogramma in een viertal sectoren, t.w. (i) het onderhoud van wegen, (ii) de openbare markten, (iii) de drinkwatervoorziening en (iii) de ophaal en verwerking van huisvuil. Dit meerjaren ontwikkelingsplan zal worden gefinancierd middels een lening van de Inter-American Development Bank (IDB).

Hoewel de eerste stap van het decentralisatieproces, zoals voorgesteld door het DLGP misschien bescheiden²⁰ lijkt te zijn, is het te verklaren waarom op de voorgeschreven wijze begonnen wordt. Deze aanpak is een eerste vereiste om bij lokale overheden voldoende geloofwaardigheid te ontwikkelen voor:

1. de competentie inzake het verschaffen van overheidsdiensten terwijl tegelijkertijd²¹;
2. de burgers in staat worden gesteld te participeren binnen de context van lokale democratische instellingen²²;
3. het effectief districtsbestuur en fiscaal / financieel (beheer) management²³;
4. het behalen van de voorzieningen c.q. capaciteitsopbouw, behorende tot Level I en Level II-Certificering der pilotdistricten²⁴.

¹³ De Leningsovereenkomst tussen de Regering van Suriname en de Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC/USA, 12 november 2002, en de daarbij behorende documenten: Loan Contract No. 1343/OS-SU.

¹⁴ De Grondwet van de Republiek Suriname (S.B. 1987 No.116, gewijzigd middels Wet van 8 april 1992 (S.B. 1992 no. 38).

¹⁵ De Wet Regionale Organen (S.B. 1989 no. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2005 no.28).

¹⁶ De Wet van 25 maart 2003, houdende vaststelling van een interimregeling met betrekking tot de financiële decentralisatie (Interimregeling Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 no. 33);

De Resolutie van 15 oktober 2003 no. 6323/03, betreffende vaststelling inwerkingtreding van de Interimregeling Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 no. 91).

¹⁷ Het Besluit Financiële Decentralisatie, betreffende aanwijzing van de pilot-districten (S.B. 2004 no.117 en S.B. 2005 No. 117); Districtsverordeningen Districtsfonds Wanica, Marowijne, Para, Nickerie en Commewijne (S.B. 2004 No. 87-91).

¹⁸ Regeringsverklaring Venetiaan-Ajodhia 2000-2005 en Regeringsverklaring Venetiaan-Sardjoe 2005-2010.

¹⁹ Het Besluit Financiële Decentralisatie, betreffende aanwijzing van de pilot-districten (S.B. 2004 no.117 en S.B. 2005 No. 117).

²⁰ Beperkt (geen totale autonomie; onvoldoende financiële middelen, onvoldoende capaciteit), gefaseerd (niet alle Districten tegelijk, maar volgens een bepaald tijdsplan); verantwoord (voldoening aan randvoorwaarden; certificatie vooraf); dus: *beperkt, gefaseerd, beheerd en verantwoord*.

²¹ Om de wettelijke taken conform WRO en de Interimregeling Financiële Decentralisatie te kunnen uitvoeren;

²² Zoals: de acceptatie en operationalisering van de Bevolkingsparticipatie Commissie, het Bevolkingsinformatie Centrum, het Instituut van de Hoorzittingen.

²³ Het invoeren van duurzame fiscale instituten en financiële mechanismen om de taak aan te kunnen.

De eerste taken, behorende tot rechtstreekse dienstverlening aan lokale ingezetenen is die van het wegenonderhoud. Om dit doel te bereiken, is het noodzakelijk dat er management-, budgettaire, financiële, en administratieve capaciteiten worden ontwikkeld die zowel transparant als effectief zijn. Elk district wordt ook belast met de verantwoordelijkheid om een districtsplan te ontwikkelen, dat burgerparticipatie vereist om de lokale noden en behoeften te identificeren. Zo een plan zal doelen voor sociale en economische ontwikkeling ontwikkelen die geschikt zijn voor het district, en naar verwachting zal dit plan het district stimuleren om additionele functionele verantwoordelijkheden op zich te nemen, met de ondersteuning van zijn eigen lokaal gegenereerde inkomsten. Geleidelijk aan kunnen de districten steeds meer verantwoordelijkheid dragen voor sommige diensten die nu door de centrale overheid worden verleend. In de loop der tijd zullen alle niveaus en alle units van de overheid in Suriname ertoe overgaan om de dienstverlening te evalueren en te verbeteren door te overwegen om additionele verantwoordelijkheden tot districtsniveau te decentraliseren. Het DLGP overweegt een grote mate van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van delen van de centrale overheidsunits naar de lokale overheidsunits toe, en wel binnen een duidelijke tijdsspanne. Van deze aanpak om “klein te beginnen en het goed te doen”, wordt verwacht, dat zij zal uitgroeien tot een belangrijkere rol voor districten, terwijl tegelijkertijd de ondersteuning van de gemeenschap en het vertrouwen van andere instellingen die te maken hebben met deze verandering, wordt gehandhaafd.²⁵

De 5 componenten van het DLGP-I zijn:

(i) Intergouvernementele betrekkingen

- (i) Wettelijke Hervormingen
- (ii) Studie over Paramaribo
- (iii) Studie over Sipaliwini
- (iv) Studie over het Traditioneel Gezag
- (v) Studie over Model beleid districtspersoneel
- (vi) Studie en formulering van een duurzaam decentralisatiebeleid

(ii) Capaciteitsopbouw

- (i) Planning, Human Resource Management, alsmede Begrotings- en Financieel Beheer
- (ii) Inkomstengenerering
- (iii) Burgerparticipatie, Marketing en Voorlichting
- (iv) Civiel Technische Werken

(iii) Het versterken van de sector

- (i) Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling
- (ii) Het Ministerie van Financiën

(iv) Pre-investeringen

- (i) Om de niet-pilotdistricten erbij te betrekken
- (ii) Om projecten voor te bereiden in het kader van het Kapitaalinvesteringsprogramma (DLGP-II)

(v) Programma-management

²⁴ Middels certificatie vaststellen dat Districten voldoen aan de randvoorwaarden, waardoor de budgettaire en de fiscale bevoegdheid, alsook het zelfstandig financieel beheer kan worden uitgeoefend.

²⁵ Bij dit geïntegreerd overheidshandelen is voor het Districtsbestuur - met vertegenwoordigers van de ministeries erin- onder leiding van de Districts-Commissaris een belangrijke taak weggelegd. Zie ook het Beleidsplan 2005-2010 van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling: beleid en strategie voor de bevordering van het “geïntegreerd overheidshandelen”. Hierbij zei herhaald het regeringsstandpunt: *Regering 1996-2000 Wijdenbosch* “Ontwikkeling van een district is en blijft een onderdeel van de Nationale Ontwikkeling. Het beleid van de districten moet gericht zijn op het nationaal beleid. Onderdelen die specifiek te maken hebben met het district zullen ‘autonoom’ worden uitgevoerd, terwijl de rest een samenspel wordt tussen de verschillende bestuurslagen van het complementair bestuur”

Van DLGP II (of te wel Fase-II), wordt verwacht dat deze logisch aansluit op Fase-I, continuïteit en duurzaamheid garandeert. Andere beschikbare project documenten beschrijven elk component van het DLGP-I²⁶ en DLGP-II in detail. Fase-III zal een grote reorganisatie van de structuur van het districtsbestuur inhouden, die een uitgebreidere decentralisatie zal faciliteren.

Het doel van het Strategisch Plan (SP) is een *overzicht van de af te leggen stappen te verschaffen om het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (met ondersteuning van de PIU) te begeleiden bij het implementeren van het DLGP*. Dientengevolge verschaft het geen specifieke voorschriften voor de verschillende technische elementen die noodzakelijk zijn voor een effectieve implementatie, maar dient het eerder om elk van de vereiste elementen en stappen die nodig zijn om de implementatie te begeleiden, te identificeren. Elk van de hierboven aangehaalde componenten is bedoeld voor onder andere de leden van de PIU en verschaft de technische begeleiding die vereist is tijdens het decentralisatieproces. Verder is er een gedetailleerd DLGP-Implementatieplan (Jaarwerkplan) door de Directeur van de PIU opgesteld²⁷.

Belangrijke delen van dit document zijn bestudeerd door stafleden van de PIU en het Counterpart Team van MRO om te garanderen dat het geen opvallende fouten of wezenlijke tekortkomingen bevat. Het hele concept-document is door het management van het DLGP bestudeerd. De relevante opmerkingen en suggesties zijn verwerkt in het document. Verder hebben verschillende districtsfunctionarissen, personeelsleden en andere consultants een bijdrage aan dit document geleverd.

4. ACHTERGROND

4.1 Decentralisatie - Internationale ervaringen

Decentralisatie is een term die geladen is met ambiguïteit. Hoewel dit niet noodzakelijkerwijs het geval is in Suriname, bedoelen andere landen die de decentralisatie invoeren, alsook academici, donororganisaties en technische deskundigen op het gebied van lokale overheden, heel verschillende dingen wanneer zij deze term gebruiken; vandaar dan ook dat dit soms tot grote misverstanden leidt.

Neem bijvoorbeeld aan dat de staat “Zambonia” onlangs verklaard heeft: “Wij zullen democratischer worden door het besluitvormingsproces op alle niveaus van de overheid te decentraliseren”. Wat wordt daarmee bedoeld? Met gebruikmaking van vereenvoudigde voorbeelden, wordt de wetgevende macht van de staat overtuigd dat middels zo een verklaring de macht van *de regering* wordt overgedragen aan de lokale *gemeenschappen*. De centrale overheid kan deze verklaring echter zien als een mogelijkheid voor public relations om haar verantwoordelijkheid inzake dienstverlening af te schuiven door de perceptie te creëren dat de lokale overheidsafdelingen plotseling de bevoegdheid hebben om functies uit te oefenen die belangrijk zijn voor hun ingezetenen. Hierin ligt het probleem: een verklaring van decentralisatie van macht is op zich onvoldoende om de daarbij inbegrepen realiteit van lokaal bestuur tot stand te brengen.

De IDB, de Verenigde Naties, de Europese Raad, USAID, de OAS, de Europese Unie en andere internationale organisaties spreken regelmatig hun ondersteuning uit voor het concept van decentralisatie van overheidsbevoegdheden van de staat (centrale overheid) naar lokale overheidsdiensten (districten) overeenkomstig de handelswijzen die gangbaar zijn in westerse democratieën. *Decentralisatie, dus, in de zin van overdracht van verordenende, budgettaire-en fiscale bevoegdheden bij wet van de centrale overheid naar de lokale overheid. In deze zin moet het DLGP begrepen worden.*

²⁶ Het Project Implementatie Plan (PIP), versie december 2003; De Operating Regulations and Guidelines (ORG), July 2002, October 2002, November 2003, July 2004; Projectinformatiedocument IX: Leidraad Decentralisatie 2003-2006, 15 september 2005. Projectinformatiedocument X: Leidraad Districtsfonds, 31-10-2005.

²⁷ DLGP- Werkplan 2003, 2004, 2005 en 2006.

De Europese Raad heeft bijvoorbeeld een aantal richtlijnen of standaarden op basis waarvan wetgeving, ingevoerd door de landen in een overgangsfase, wordt geëvalueerd als één van verschillende beoordelingen.

Vanaf de beginjaren negentig hebben de meeste landen in oost en centraal Europa en de vroegere Sovjet Unie grondwettelijke en/of wettelijke bepalingen aangenomen, ogenschijnlijk met het oog daarop. Vele van deze wetgevende maatregelen worden, hoewel ze op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken, ondermijnd door het bestaan van andere wetten en handelwijzen die een effectieve decentralisatie in the praktijk onmogelijk maken, wanneer deze worden vergeleken met de criteria voor decentralisatie van de Europese Raad (CE). Bijvoorbeeld:

- Gekozen lokale functionarissen kunnen worden ontheven middels een administratieve beslissing, gemotiveerd door degenen die een gevestigd belang hebben in het behouden van een gecentraliseerde controle van de overheid. Gewoon al het bestaan van deze impliciete bedreiging heeft een remmend effect op het oordeel van de lokale functionarissen.
- De machtigingswetten van de lokale overheden worden vaak zinloos door het bestaan van andere wetgeving die in strijd is met de bevoegdheden van die lokale overheden die vastgelegd schijnen te zijn in deze machtigingswetten, of deze nietig verklaren.
- Het bestaan van niet-lokale “staatsbedrijven” die verantwoordelijk zijn voor de levering van basis-overheidsdiensten, zoals water, riolering, afvalverwerking, wegenonderhoud, onderwijs, sport en recreatie, sociaal welzijn, gezondheid, etc, maken juist die functies die waarschijnlijk aan lokale overheden zijn gedelegeerd, nietszeggend. De meeste van dergelijke staatsbedrijven bestonden er al vóór de decentralisatie en zij bezitten juridische of *de facto* controle van de financieringsmiddelen en de distributie van lokale diensten.
- Lokale overheden hebben functionele verantwoordelijkheden toegewezen gekregen, zonder middelen om inkomsten te genereren om die functies te ondersteunen. In feite verbieden sommige staten daadwerkelijk de lokale overheden om hun eigen bankrekeningen te hebben en eisen dat alle lokale inkomsten worden gestort op een door een overheidsinstelling van de centrale overheid beheerde rekening, welke gelden alleen met toestemming van de Staat gespendeerd mogen worden.
- Teneinde zaken te verbloemen, te camoufleren of te verwarren wanneer het vraagstuk van de lokale controle naar voren wordt gebracht, bevatten vele machtigingswetten de omschrijving: “...of lokale diensten te reguleren...en gemeenschapontwikkeling te bevorderen...”, hetgeen in feite op allerlei manieren kan worden geïnterpreteerd.

Als gevolg daarvan beheren lokale overheden vaak slechts een minuscuul percentage van de uitgaven, aangezien het overgrote deel daarvan onder de gecentraliseerde bepalingen van de Staat blijven. Het lezen alleen van de machtigingswetten en de Grondwet is niet voldoende om *de facto* voorwaarden te evalueren. Wanneer lokale overheden geen betekenisvolle mogelijkheid hebben om belangrijke overheidsdiensten te financieren of daarin te voorzien, of van invloed te zijn op de kwaliteit van het leven in de lokale jurisdictie, is er weinig reden tot participatie van de zijde van de burgers. Hun participatie in een proces dat geen resultaten produceert, wordt gezien als nutteloos en als tijdsverspilling.

De term *Decentralisatie*, zoals gebruikt in dit document betekent:

het bij wet op significante wijze delegeren van overheidsfuncties van de centrale overheid naar lokale overheden .

Wat decentralisatie in de praktijk betekent, verschilt vaak behoorlijk van de beleidsverklaring vervat in de grondwet, decreten of handvesten. De vroegere Sovjet Unie bijvoorbeeld, heeft een prachtige en aanlokkelijke wetgeving aangenomen, en men gaat ervan uit dat deze de lokale overheden de bevoegdheid verleent om veel van hetgeen traditioneel gecentraliseerd was, te controleren; in werkelijkheid blijken lokale overheden vrijwel geen juridische, functionele, fiscale of regelgevende bevoegdheden te hebben om de in de machtigingswetten aangekondigde programma's te implementeren. Retoriek die heel nobel klinkt zonder betekenisvolle verantwoordelijkheden en

bevoegdheden wordt cynisch ontvangen. Om de mate van decentralisatie die er bestaat, vast te stellen, is het noodzakelijk om verder te kijken dan de formuleringen vervat in een wet die misschien om andere redenen dan *decentralisatie* is aangenomen.

Dit Strategisch Plan²⁸ gaat uit van enkele randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om decentralisatie te bewerkstelligen. Die voorwaarden omvatten een lokale overheid die:

- het vertrouwen geniet van haar burgers;
- gekozen volksvertegenwoordigers heeft;
- in staat is overheidsmiddelen te alloceren – eigen begroting;
- de bevoegdheid heeft lokale inkomsten te genereren;
- het beheer heeft over haar eigen vermogensbestanddelen;
- openbare diensten verleent;
- transparant is;
- verantwoordelijk is.

Om burgers op actieve wijze te laten participeren in de overheid, moeten zij redenen hebben om te geloven dat zij hierdoor veranderingen in hun leven kunnen bewerkstelligen. Om die geloofwaardigheid te verdienen, moet de lokale overheid in feite voldoende bevoegdheden en macht hebben om veranderingen te kunnen doorvoeren in het niveau en de kwaliteit van de overheidsdiensten die beschikbaar zijn voor de ingezetenen. Een actieve burgerparticipatie en de daaruit voortvloeiende geloofwaardigheid van de lokale overheid is niet mogelijk zonder wetgeving waarin bepalingen zijn vastgelegd, inzake:

- de methode om lokale volksvertegenwoordigers te kiezen²⁹;
- de capaciteit om inkomsten te genereren³⁰;
- functionele verantwoordelijkheden voor verlening van overheidsdiensten (een matrix van de rol van de overheids-, lokale, regionale en particuliere rollen)³¹;
- organisatiestructuur van de lokale overheden³²;
- bevoegdheden³³;
- relatie tot andere lokale of regionale overheids units c.q. -organen³⁴;
- beschikbare administratieve hulpmiddelen³⁵;
- transparantie³⁶;
- burgerparticipatie³⁷;
- verantwoordelijkheid³⁸;
- effectieve invulling van taken³⁹.

²⁸ De Regering van Suriname en de IDB zijn overeengekomen om met de implementatie van het DLGP aan de hier gestelde randvoorwaarden en eisen te voldoen. De Surinaamse Grondwet, de Wet Regionale Organen en de Interimregeling Financiële Decentralisatie geven gedurende de *interimfase* voldoende waarborgen; het zal alleen maar sterker en duurzamer worden wanneer –na de aanname van de ontwerp-Kaderwet Financiële Decentralisatie en de ontwerp-Kaderwet bestuurlijke hervormingen door DNA – de *definitieve fase* zal ingaan.

²⁹ Geregeld in de Grondwet, de Kieswet en de Wet Regionale Organen.

³⁰ Zie artikel 4 van de Interimregeling en artikel 40 WRO en de Verordening Districtsfonds.

³¹ Zie artikel 47 e.v. van WRO.

³² Districtsorganisatiestructuur is vastgesteld ingevolge artikel 6 van de Interimregeling bij beschikking van de Minister van R.O.

³³ Artikel 36 WRO: *Verordenende bevoegdheid*, artikel 51 e.v. WRO: *budgettaire bevoegdheid* en artikel 40 WRO en artikel 4 Interimregeling en de Verordening Districtsfonds: *financiële bevoegdheid*.

³⁴ DLGP heeft in voorbereiding een Inter-Districten-Organisatie voor onderlinge Ondersteuning en Samenwerking.

³⁵ DLGP heeft in de Districten een compleet ICT-Netwerk, apparatuur en software geïnstalleerd met een nieuwe Afdeling op elk commissariat: de Afdeling Districts Financiën en Planning onder leiding van een bedrijfseconoom.

³⁶ Het districtsplan en de districtsbegroting komen tot stand na hoorzittingen onder de burgers. Zie ook artike5 Interimregeling m.b.t. de opstelling van de districtsbegroting door de Districtsraad:....” nadat dit orgaan in speciaal daarvoor bestemde openbare vergaderingen hoorzittingen omtrent de inhoud ervan heeft gehouden”.

³⁷ Zie artikel 5 Interimregeling, art. 50 WRO en artikel 51 e.v. WRO, die de betrokkenheid van de burgers bij de opstelling van de begroting, en de plannen verplicht voorschrijven.

³⁸ Zijn in wettelijke en Uitvoeringsregelingen, alsook in de diverse Handboeken geregeld.

³⁹ Bij staatsbesluit, resoluties en beschikkingen ter uitvoering van de taken, die in wetten en reglementen zijn geregeld.

Decentralisatie-indicatoren: Het concept van overheidsdecentralisatie is gebaseerd op de behoefte aan lokaal gegenereerde inkomstenbronnen en de mogelijkheid van de lokale overheid om haar eigen begroting te ontwikkelen en uit te voeren. De hervorming van financieringssystemen van de overheid is een wereldwijd proces. De middelen die overheden nodig hebben om te voldoen aan hun verantwoordelijkheden moeten worden verhoogd door belastingen of andere heffingen en burgers moeten in staat zijn om de overheden ter verantwoording te roepen over de wijze waarop lokale overheden deze lokale inkomsten gebruiken. Teneinde deze doelen te halen, worden er vaak hervormingen doorgevoerd t.a.v. vele aspecten van fiscale operaties. Deze zijn o.a.: het bijeenbrengen van middelen en deze toewijzen aan de niveaus en sectoren van de overheid en de maatschappij; het ontwikkelen van een bruikbare financiële administratie, management en controlesystemen om onjuist gebruik van middelen te minimaliseren; het betrekken van niet-gouvernementele partners in overheidsactiviteiten; en het trainen en het van het nodige equipment voorzien van managers om te werken met nieuwe en verbeterde systemen en procedures. Deze verbeteringen kunnen tezamen een bijdrage leveren aan een verbetering van het bestuur en betere prestaties aan de zijde van de overheidssector. De criteria om vast te stellen of er wel of geen sprake is van decentralisatie en in welke mate, zijn hieronder aangehaald:

- Percentage van de totale overheidsuitgaven dat door de lokale overheid wordt gecontroleerd⁴⁰
- Machtigingswetgeving, houdende bepalingen inzake:
 - de methode voor het selecteren van lokale functionarissen;
 - de capaciteit om inkomsten te genereren;
 - de functionele verantwoordelijkheden m.b.t. het verlenen van overheidsdiensten door de lokale overheid;
 - de structuur en de bevoegdheden van de lokale overheid;
 - de relatie tot andere lokale of regionale lokale overheden.
- Transparantie;
- Participatie van de burgers;
- Verantwoordelijkheid;
- Effectieve uitvoering van taken.

Hoewel bovengenoemde voorwaarden en condities misschien niet uniform van toepassing zijn op de Republiek Suriname kunnen we lessen leren uit die situaties. Een oud gezegde stelt: “Wie de schoen past, trekke hem aan!”

4.2 Suriname – De huidige status van overheidsinstellingen

De huidige status van de overheid van de Republiek Suriname en haar administratieve onderafdelingen is het uitgangspunt voor de overgang naar decentralisatie. Dienovereenkomstig wordt elk niveau van de overheid, haar huidige structuur en de aard en omvang van haar verantwoordelijkheid in dit hoofdstuk beschreven. Hoofdstuk 5 beschrijft de rol toegekend aan het Ministerie van Regionale Ontwikkeling als de *leidende instantie* in het decentralisatieproces.

De Republiek Suriname is een rechtsstaat die 25 november 1975 onafhankelijk werd van Nederland. Zij bestaat uit een Uitvoerende Macht (de Regering), een Wetgevende Macht (De Nationale Assemblée) en een Rechterlijke Macht (het Hof van Justitie). Hieronder volgt een korte beschrijving van elk der voornoemde branches:

- De Uitvoerende Macht. De President van Suriname, gekozen door de Nationale Assemblée, fungeert zowel als het Hoofd van de staat (Republiek Suriname) als het Hoofd van de regering. De regering bestaat uit een Kabinet van 17 ministers die door de President worden benoemd.

⁴⁰ Gedurende de *interimfase* is de financiële positie van de Districten zwak. De artikel 4-middelen van de Interimregeling zijn niet afdoende. De autonome taken zijn initieel ook minimaal. Maar gaande weg, zal de financiële positie en de autonomie van de districten sterker worden. Lees de toelichting hierop in Leidraad Decentralisatie 2003-2006 van 15 september 2005, blz. 38 e.v. The Funding Pie: De financiële Decentralisatie: Middelen voor de districtshuishouding en de bestemming daarvan. Zie ook de ontwerp-wet Financiële verhouding tussen de Staat en de Districten in in de Ontwerp-Kaderwet Financiële Decentralisatie, Uitgave DLGP: 30-12-2005.

- De Wetgevende Macht is De Nationale Assemblee met één (wetgevende) kamer bestaande uit 51 door het volk gekozen leden die een ambtstermijn van 5 jaar vervullen.
- De Rechterlijke Macht wordt in de Grondwet aangeduid als “het Hof van Justitie” waarvan de leden voor het leven worden benoemd.

De structuur van de overheid in Suriname is volgens de Grondwet en de verschillende uitvoeringswetten gelaagd, maar in de praktijk uitermate gecentraliseerd. Het DLGP is bedoeld om de huidige *de facto* en *de jure* juxtapositie te verenigen. Hieronder volgt er een beschrijving van elke laag van de overheidsunits:

- **Ministeries.** De regering van Suriname is georganiseerd in verschillende ministeries, die dienen als de voornaamste administratieve instrumenten van overheidsactiviteiten. Deze ministeries verschaffen momenteel alle overheidsdiensten en andere overheidsfuncties, zowel binnen elk district via administratieve onderafdelingen van elk ministerie alswel binnen de gehele Republiek Suriname. Er zijn momenteel geen functionerende autonome politieke onderafdelingen die overheidsdiensten verlenen.
- **Districten.** De Republiek Suriname is verdeeld in 10 districten (die onderling apart staan maar die in totaliteit het volledige grondgebied van de Republiek Suriname beslaan. Met andere woorden, er is geen land of gebied dat niet binnen een districtsgrens valt. Elk district wordt bij wet ingesteld en heeft een districtsraad met verordenende, budgettaire bevoegdheden en bevoegdheden om toezicht te houden op de werkzaamheden van het district. Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO) oefent echter administratieve controle uit op de districten. Opgemerkt zij, dat de meeste districtsraden onregelmatig vergaderen en geen rol van betekenis spelen met betrekking tot de werkzaamheden van hun respectievelijke districten. Alle overheidsdiensten binnen elk district worden door de verschillende ministeries vervuld.
- **Ressorten** zijn administratieve onderafdelingen binnen de districten. Elk district is onderverdeeld in ressorten en elk ressort heeft bij wet het recht op een ressortraad. In de praktijk zijn, behalve voor het verkiezingsproces, dergelijke raden niet actief en zij vervullen geen overheidsfuncties. Naar verwachting zullen de ressortraden in de toekomst een beleidsadviserende rol vervullen; WRO maakt het mogelijk om bij staatsbesluit of bij districtsverordening nieuwe taken aan de ressortraden toe te voegen, indien dit nodig is om de activiteiten binnen de ressorten die door de uitvoerende organen van de districten zijn geïnitieerd, te controleren.

Analyse.

Districten zijn bij wet gevestigde onderafdelingen van de centrale overheid, die totnogtoe geen (autonome) overheidsfuncties vervullen. Ze dienen wel als geografische eenheden met vastgestelde grenzen en worden door de ministeries gebruikt als basis voor het leveren van lokale diensten. Dit verschaft een praktische basis voor overdracht van functionele verantwoordelijkheden van de centrale overheid (ministeries) naar het districtsniveau of de lokale overheid. Conceptueel is het een eenvoudige zaak om een dergelijke overdracht van functies op een geplande en logische manier in te voeren. In de realiteit wordt dit proces gecompliceerd en vormt het een uitdaging. Paragraaf 4.3 geeft hieronder een uiteenzetting van de visie voor decentralisatie en de doelen die betrekking hebben op de decentralisatie.

4.3 Visie inzake de gewenste status

De gedachte achter de decentralisatie (beschreven door het DLGP) is de lokale democratie te bevorderen terwijl tegelijkertijd *de lokale overheden worden gecreeerd en versterkt met de vereiste wetgeving en de institutionele capaciteit die nodig zijn voor het zelfstandig voeren van begroting, fiscaal c.q. financieel beheer* dat gepaard gaat met een effectieve lokale dienstverlening. In elk district zullen de burgers/ingezetenen in staat worden gesteld te participeren in het lokale democratische besluitvormingsproces. Deze visie komt overeen met het IDB-contract waarin is vastgelegd:

Het brede doel van het Programma is de lokale overheden te versterken met de voor hen relevante wetgeving en de institutionele capaciteit die nodig zijn voor het zelfstandig begroting -en financieel beheer.

- **Fase I Doelen.**

- **Districten.** Elk district zal een unit worden van lokaal zelfbestuur en zal in staat zijn om gedelegeerde en vrijwillige taken en verantwoordelijkheden op basis van democratische principes van lokaal zelfbestuur uit te voeren⁴¹.
- **Ressorten.** Elk Ressort heeft zijn eigen gekozen raad en zal de bevoegdheid worden toebedeeld om o.a. via hoorzittingen aanbevelingen te doen aan de Districtsraad inzake het beleid, de administratieve supervisie en de allocatie van middelen, en zal de taken zoals door de Raad toegevoegd bij districtsverordening, uitvoeren.
- **MRO.** Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling zal de decentralisatie implementeren op basis van dit Strategisch Plan⁴² en andere richtlijnen, geformuleerd en aanbevolen door het DLGP⁴³ en de Regering⁴⁴. De aspecten van de implementatie die niet binnen het juridische kader van het MRO vallen, zullen tijdig onder de aandacht van de Regering worden gebracht, die de decentralisatie zal ondersteunen⁴⁵. Dienovereenkomstig zal het MRO voldoende deskundig personeel opleiden om elk district te voorzien van de technische deskundigheid die vereist is voor decentralisatie. Verder zal het MRO personeel en middelen die samengaan met de aan de districten gedelegeerde functies en activiteiten overdragen, of in plaats daarvan, de regering verzoeken om die middelen vrij te maken.⁴⁶ (De rol van het MRO is duidelijker vastgelegd in hoofdstuk 5 van het onderhavige document).
- **Andere units.** De Regering en haar ministeries⁴⁷, functionarissen⁴⁸ en instanties⁴⁹ zullen een tijdige en effectieve decentralisatie propageren, ondersteunen en bevorderen, overeenkomstig de DLGP-doelen en het voortgaand decentralisatieproces.

- **Fase II - Doelen**

Decentralisatie begint als een lange-termijn proces van delegeren en zal gedurende de komende 5 tot 10 jaar voortduren⁵⁰. Dit proces zal leiden tot lokale overheden die zullen zorgdragen voor een

⁴¹ Zie de nieuwe Organisatiestructuur van de districten vastgesteld bij beschikking van de Minister van Regionale Ontwikkeling ter uitvoering van artikel 6 van de Interimregeling.

⁴² Dit Strategisch Plan wordt – na alle Ministers te hebben gehoord – vastgesteld bij beschikking van de Minister van Regionale Ontwikkeling.

⁴³ Richtlijnen van het DLGP zijn vastgesteld in Handboeken, zoals: Het Handboek voor Begroting en Financieel Beheer, de Handleiding voor Burgerparticipatie, de Handleiding voor uitvoering van civiele werken, de Handleiding voor het genereren van districtsinkomsten, de Bestuursbundel voor de Regionale Organen (in voorbereiding).

⁴⁴ De Regeringsverklaring 2000-2005, 2005-2010.

>Beschikking van de Minister van Financiën van 16 februari 2000 no. 921, houdende vaststelling van richtlijnen en voorzieningen voor het Directoraat Belastingen, verbandhoudende met voorbereiding implementatiefase decentralisatie Regionaal Bestuur (S.B. 2000 no. 9).

>De Letter of Intent van de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën d.d. 30 augustus 2002, betreffende Richtlijnen aan de Belastingdienst.

>De Letter of Intent van de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën d.d. 30 augustus 2002, betreffende Richtlijnen aan het Directoraat Financiën.

>De Letter of Intent van de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën d.d. 30 augustus 2002, betreffende Richtlijnen aan de Centrale Landsaccountantsdienst.

>De Letter of Intent van de Ministers van Regionale Ontwikkeling en ATM d.d. 30 augustus 2002, betreffende Richtlijnen aan het Nationaal Instituut voor Milieu en Ontwikkeling in Surinam (NIMOS).

⁴⁵ Geldt o.a. voor het vervolg Decentralisatieprogramma (DLGP-II) en de Leningsovereenkomst met de IDB inzake de financiering van het “Capital Investment Program” van de pilotdistricten om enkele Sectoren te ontwikkelen.

⁴⁶ Het wachten is op de certificatie Level 1 van de pilotdistricten.

⁴⁷ De participatie van de Ministeries in het kader van ‘geïntegreerd overheidshandelen’ komt o.a. tot uitdrukking bij de medewerking aan goedkeuring van wetsvoorstellen, staatsbesluiten, het strategisch plan en in de aanwijzing van vertegenwoordigers in het Districtsbestuur per district. Zie brief van de Minister van Regionale Ontwikkeling aan alle collegaministers.

⁴⁸ Stafffunctionarissen MRO en Ministerie van Financiën (Task Force) intensief en gestructureerd betrokken.

⁴⁹ Er zijn samenwerkingsverbanden met Clad, Planbureau, Belastingdienst en ondersteuning van Rekenkamer van Suriname is zeer constructief.

volledige dienstverlening met inachtneming van de algemene doelen. Het DLGP overweegt decentralisatie in fasen, waarbij functionele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale overheid worden overgeheveld naar de districtsbesturen.

Naar verwachting zal de strategie “klein beginnen en het goed doen” (“starting small and doing it right,”) succesvol zijn, omdat het vertrouwen zal opbouwen en zal resulteren in een grotere rol voor de districten, terwijl tegelijkertijd de ondersteuning en het vertrouwen van de gemeenschap in de bestaande instituten wordt gehandhaafd.

- **Fase III en daarna**

Elk district zal zich ontwikkelen tot een lokale overheid die overheidsdiensten aan zijn respectievelijke ingezetenen levert. Burgers zullen actief participeren via het democratisch proces om vast te stellen welke programma’s worden uitgevoerd en in welke mate openbare diensten zullen worden verschaft, hoe die programma’s en diensten zullen worden gefinancierd en welk niveau van lokale belasting- en vergoedingsstructuren geschikt zijn om de burgers een bijdrage te laten leveren aan de programma’s voor openbare diensten. De hieronder aangegeven tabel identificeert de verschillende overheidsfuncties en dient als hulpmiddel voor de allocatie van de verschillende functies tussen de centrale overheid en de lokale overheden, die gefaseerd kan plaatsvinden volgens een routemap naar mate de capaciteitsopbouw vordert en de districten in staat zijn functies over te nemen. Op decentraal niveau kunnen de functies als autonome taken of als taken in medebewind worden uitgeoefend. Het doordecentraliseren van functies naar het ressortniveau en traditioneel gezag is een zorg van proces en voortdurend beleid en strategie.

- **Allocatie van functionele verantwoordelijkheden tussen centrale en lokale overheid**

Functie	Staat	District	Ressort	Particuliere Sector
Krijgsmacht, Defensie	Centraal			
Buitenlandse betrekkingen	Centraal			
Politie, Openbare orde en veiligheid	Centraal	Decentraal		
Brandbeveiliging en brandbestrijding	Centraal	Decentraal		
Benoeming, schorsing en ontslag van personeel	Centraal	Decentraal		
Toezicht, beheer en bewaking der staats eigendommen	Centraal	Decentraal		
Het beheer van fondsen / staatsmiddelen	Centraal	Decentraal		
Rechtspraak	Centraal			
Toezicht op volksgezondheid	Centraal	Decentraal		
Sociale Voorzieningen/welzijn	Centraal	Decentraal		
Agrarische en industriële ontwikkeling	Centraal	Decentraal		
Regionale ontwikkeling en verbetering van woon-en leefklimaat	Centraal	Decentraal		
Toezicht op regionaal bestuur	Centraal			
Staatslogeergebouwen		Decentraal		
Openbare markten		Decentraal		Particulier
Vuilophaal en reinigingsdiensten	Centraal	Decentraal		
Secundaire en tertiaire civieltechnische voorzieningen		Decentraal		
Handel, beroepen en bedrijven	Centraal	Decentraal		
Toezicht op juist gebruik v/d t.b.v. de agrarische sector uitgegeven gronden en wateren	Centraal	Decentraal		
Gronduitgifte	Centraal	Decentraal		

⁵⁰ Binnen de komende zes maanden wordt DLGP-II voorbereid en aan de Regering gepresenteerd.

Controle op het grondgebruik	Centraal	Decentraal		
Elektriciteit / Energievoorziening	Centraal	Decentraal		Particulier
Telefoon	Centraal			
Gas				Particulier
Postdiensten				Particulier
Drinkwatervoorziening	Centraal	Decentraal		Particulier
Controle op de naleving van regels en voorschriften m.b.t. flora en fauna, waterbeheer, hout en houtproducten	Centraal	Decentraal		Particulier
Bevordering van huisvesting en sociale woningbouw	Centraal	Decentraal		Particulier
Educatie	Centraal	Decentraal		
Het bibliotheekwezen	Centraal	Decentraal		
Kunst en Cultuur	Centraal	Decentraal		
Sport en Jeugdwerk	Centraal	Decentraal		
Onderhoud staatsgebouwen	Centraal	Decentraal		
Toezicht op de naleving van wettelijke regelingen inzake arbeidsbescherming c.q. arbeidsinspectie	Centraal	Decentraal		
Riolering	Centraal	Decentraal		
Parken, bossen	Centraal	Decentraal		
Milieu	Centraal	Decentraal		
Straten, wegen (infrastructuur)	Centraal	Decentraal		
Openbaar vervoer	Centraal	Decentraal		Particulier

• **'Routekaart' (Uitvoeringsschema) – Voornaamste Activiteiten DLGP**

Hieronder zijn middels een tabel de planning en de monitoringactiviteiten, die verband houden met de implementatie van het DLGP, aangegeven⁵¹.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Wettelijke Hervormingen										
1. Interimwet Financiële Decentralisatie in werking	x									
2. Verordening Districtsfonds afgekondigd	x									
3. Nwe Wet Regionale Organen										
4. Nwe Wet Districtsbelastingen										
5. Nieuwe Wet Financiële Verhouding Staat en Districten										
> concept	x	x								
> Raad van Ministers en Staatsraad				x						
> DNA					x					
> Uitvoeringsregelingen								x		
> In werking treding									x	
6. Verordening Heffing op Meerwaarde										
> concept		x								
> DR			x							
> Raad van Ministers				x						
> Staatsraad					x					
> SR/DNA						x				
> DR								x		
> President									x	

⁵¹ DLGP-werkplannen 2003, 2004, 2005, 2006. Verlenging DLGP-I van 12 november 2006 tot december 2007 is in het vooruitzicht. De implementatie van het DLGP- startte in november 2002.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Studies										
1. Studie Paramaribo										
2. Studie Sipaliwini										
3. Studie Modelbeleid Districtspersoneel										
4. Studie duurzame strategie decentralisatie										
5. Studie Traditioneel Gezag										
> Voorbereiding	x	x								
> Start		x								
> Concept				x						
> Afgerond					x					
> Implementatie						x				
Level I voorzieningen capaciteitsopbouw pilotdistricten Wanica, Para, Nickerie, Commewijne en Marowijne										
1. HRM			x							
2. Planningscapaciteit			x							
3. Aanstelling Districts-Administrateur	x									
4. Nwe Afdeling Distr. Fin & Planning	x									
5. Equipment/apparatuur	x									
6. ICT-netwerk	x									
7. Financieel Software	x									
8. Meubilair	x									
9. Transport/terreinauto	x									
10. Training in BFM-systemen	x									
11. BFM-Handboek ggek door Clad		x								
12. Instelling Districtsfonds	x									
13. Richtlijnen Min.Fin.	x									
14. Beschikking Min Fin overmaking begrotings-middelen naar DF	x									
15. Machtigingsresolutie President inz. Overeenkomst DC-DA			x							
16. Instelling Districtsbestuur door Min. R.O.			x							
17. Instelling Bevolkingsparticipatie Commissie	x									
18. Bevolkingsparticipatie Plan	x									
19. Bekendheid binnen de overheid en bij de bevolking	x									
CERTIFICATIE LEVEL-1⁵² betr. zelfstandig Begroting-en Financieel Beheer en Operationaliseren Districtsfonds⁵³										
1.Wanica 2. Para en 3. Nickerie			x							
3. Commewijne en 5. Marowijne				x						

⁵² Certificatie vindt plaats bij beschikking van de Ministers van Financiën en Regionale Ontwikkeling. Certificatie betekent vaststelling, dat de pilotdistricten voldoen aan alle bij wet en door het project vereiste eisen. Het wachten is op goedkeuring van het Handboek voor Begroting en Financieel Beheer en van de Resolutie van de president van de Republiek Suriname om de Districts-Administrateurs als Hoofd van de Afdeling Districts-Financiën en Planning te kunnen aanstellen (dit heeft op 17 mei 2006 de Raad van Ministers al gepasseerd). Level 1 certificatie maakt mogelijk, dat de gecertificeerde districten *bevoegd zijn hun begroting-en financieel beheer zelfstandig te voeren*.

⁵³ Op de certificatie Level-1 volgt de goedkeuring van de Minister van Financiën van zijn beschikking, waarbij de storting van de Begrotingsmiddelen (Begroting 2006 e.v.) en de artikel 4-middelen van de Interimregeling Financiële Decentralisatie in het Districtsfonds mogelijk wordt.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Level II voorzieningen capaciteitsopbouw: Wanica (1), Para (2), Nickerie (3), Commewijne (4) en Marowijne (5)										
1. Operationalisering Districtsfonds										
> storting begrotingsmiddelen Min R.O.				x	x	x	x	x	x	x
> storting huurwaardebelastingen (Wanica)				x	x	x	x	x	x	x
> storting marktgelden (Wanica)		x	x	x	x	x	x	x	x	x
> storting publieke gemakelijkheid (Para)				x	x	x	x	x	x	x
> stortingen overige middelen artikel 4 Interimregeling						x	x	x	x	x
2. Strategisch Districts- Ontwikkelingsplan middels hoorzitting				x	x					
3. Plan voor Burgerparticipatie goedgekeurd door DR	x									
4. Inning Inkomsten tenminste uit één eigen bron gestart;				x						
5. Managementsysteem voor Civieltechn. Werken ingevoerd			x							
6. Instelling Districts CTA-unit, bemensing en training			x							
7. Trainingsprogramma betr. Bouwkundig project uitbreiding commissariaten met BIC e.a. ruimten										
> Voorbereiding	x									
> Start Wanica en oplevering		x	x	x						
> Start overige pilotdistricten en oplevering			x	x	x	x	x			
8. Begrotingssysteem / Hoorzittingen			x	x						
9. Districtsplan goedgekeurd door DR					x					
10. Training in L-II systemen			x	x	x					
CERTIFICATIE LEVEL-II⁵⁴ i.v.m. ownership en uitvoering civieltechnische trainingsprojecten betr. Onderhoud en Rehabilitatie van zandwegen										
Wanica (1), Para (2) Nickerie (3)				x						
Commewijne (4) en Marowijne (5)					x					
LEVEL 1GECERTIFICEERDE DISTRICTEN NEMEN OWNERSHIP										
1. Eerste (proef) Jaarbegroting is opgesteld en goedgekeurd door MinFin					x					
> start planning en begrotingscyclus Ressortplan en -begroting; Districtsplan en - begroting						x				
> Indiening bij DC en Minister							x			
> Indiening bij DR								x		
> Goedkeuring door DR									x	
> Uitvoering Districtsbegroting door										x

⁵⁴ Certificatie van Level-1 is een voorwaarde voor de implementatie van de voorzieningen van het Level 2 pakket; deze vindt plaats door het DLGP-Projectbureau, na verklaring van geen bezwaar van de Minister van Regionale Ontwikkeling. Deze certificatie is nodig om de districten projectmiddelen te verstrekken voor het uitvoeren van per district 2 proefprojecten van respectievelijk onderhoud zandwegen en rehabilitatie van zandwegen.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Districtsbestuur										
2.Bev. Info Centrum (BIC) geïnstalleerd				x	x					
3. Promotion op alle niveau's			x	x	x					
4.District is gecertificeerd inzake het innen en het beheren van huurwaardebelasting					x					
5.Duurzaam Belasting/Financieel Administratie Systeem invoeren						x	x	x	x	
6.Trainingsprojecten inzake civiele werken onderhoud en rehabilitatie zandwegen										
> voorbereiding				x	x					
> start						x				
> oplevering							x			
7.Trainingprojecten inzake civiele werken: Onderhoud en Rehabilitatie zandwegen										
> voorbereiding						x				
> start								x		
> oplevering									x	
Versterking Ministerie R.O: Afdelingen Bureau Decentralisatie Begr. & Financiële Zkn, CTA, Herstructurering Ministerie⁵⁵										
> Apparatuur, ICT-netwerk,	x									
> Bemensing, Training			x							
> Transport/terreinauto	x									
> HRM			x	x						
> Strategisch Plan Decentralisatie										
• Concept	x									
• Eindversie			x							
• Goedkeuring Minister R.O.			x							
>Renovatie				x						
Versterking Ministerie v. Financiën: Afdelingen Huurwaardebelasting, Publieke Vermakelijkheid⁵⁶,										
> Equipment, materiaal, terreinauto (voortraject)	x									
> Equipment, materiaal i.v.m. inning Huurwaarde belasting		x								
> Actieplan distributie aanslagen c.q. inning huurwaardebelasting (HWB)			x							
> Financiering Actieplan Inning HWB			x							
> Overeenkomst DC's met Dir. Belastingen inz. Uitvoering Actieplan inning HWB			x							
> Instelling Task Force MinFin ter bevordering en begeleiding van de financiële decentralisatie			x							
Kapitaal Investerings Plan / Meerjaren Districts										

⁵⁵ De versterking van deze Afdeling is nodig voor het decentraliseren van functies en verantwoordelijkheden naar de decentrale functies in de districten en transformatie van de afdeling om supervisie te kunnen houden op de functionering van de lokale diensten.

⁵⁶ DLGP is voornamelijk ook een project voor de 'financiële decentralisatie'. Op het Ministerie van Financiën is er een Task Force bestaande uit nagenoeg alle diensthoofden betrokken bij het begrotings- en financieel beheer, alsook bij de inning en registratie van de aan de districten toegekende belasting- en niet-belastingmiddelen. Versterking van deze sector vanuit het DLGP betekent het financieren van het activiteitenprogramma om in samenwerking met de districten de districtsinkomsten te vergroten.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Ontwikkelingsplan in de sectoren Zandwegen, Vuilophaal, Drinkwater en Openbare Markten t.b.v. de pilotdistricten⁵⁷										
> voorbereiden / inventariseren	x	x								
> eerste ontwerp			x							
> tweede ontwerp					x					
> aanvraag financiering bij IDB						x				
> bestekklaar voor uitvoering 1 ^e jaar van de vijfjaren							x			
> Leningsovereenkomst RvS-IDB									x	
> Start uitvoering door gecertificeerde districten										x
Uitbreiding pilotdistricten met 2 non-pilotdistricten⁵⁸										
Paramaribo (6)										
> Letter of Intent DR Paramaribo	x									
> Staatsbesluit pilot district Paramaribo	x									
> Aanstelling Districts-Administrateur		x								
> Opstellen Distr. Impl. Plan (DIP)			x							
> Goedkeuring DIP door DR			x							
> Instelling Afdeling Districts Financiën en Planning inclusief Level I voorzieningen			x	x	x	x				
> Level I certificatie						x				
> Level II voorzieningen						x	x	x		
> Level II certificatie									x	
> Uitvoering Trainingsprojecten en vervolprogramma DLGP-II										x
Sipaliwini (7)										
> Letter of Intent DR Sipaliwini		x								
> Staatsbesluit pilot district Sipaliwini			x							
> Aanstelling Districts-Administrateur			x							
> Opstellen Distr. Impl. Plan (DIP)				x						
> Goedkeuring DIP door DR				x						
> Instelling Afdeling Districts Financiën en Planning inclusief Level I voorzieningen					x					
> Level II voorzieningen							x	x	x	
> Uitvoering Trainingsprojecten en vervolprogramma DLGP-II										x
Overige districten met een aangepast programma op weg naar decentrale functionering⁵⁹										
Saramacca (8), Brokopondo (9) en										

⁵⁷ Voor elke district wordt een Vijfjaar "Capital Investment Program" voorbereid om de genoemde sectoren te ontwikkelen. Hiervoor vraagt de Regering financiering / Lening aan bij de Inter-American Development Bank. Voorwaarde is dat de pilotdistricten de volledige DLGP-project cyclus heeft doorlopen van Level 1 en level 2 certificatie, alsmede het met succes opleveren van de proefprojecten.

⁵⁸ De Regering heeft bij staatsbesluit Paramaribo (S.B. 2005 No. 117) als pilotdistrict aangewezen en heeft in mei 2005 het staatsbesluit goedgekeurd om ook Sipaliwini toe te voegen aan de groep der pilotdistricten (moet nog worden afgekondigd). Terwijl de resultaten van de lopende studies worden afgewacht, wordt gestart met de capaciteitsopbouw op de commissariaten op het niveau van Level 1 en level 2 voorzieningen; voor het overige zitten deze districten in DLGP-II.

⁵⁹ De niet-pilotdistricten Saramacca, Coronie en Brokopondo vallen in feite in DLGP-II. De Minister van Regionale Ontwikkeling heeft als beleidsuitgangspunt bepaald om ook deze districten op termijn decentraal te laten functioneren. Hiervoor wordt een Aangepast Decentralisatie Programma ontwikkeld om te starten met de capaciteitsopbouw naar de modellen, structuren, handleidingen en regelingen, zoals door het DLGP-Projectbureau uitgewerkt voor de pilotdistricten.

Componenten/ activiteiten DLGP-I	05	2006				2007				2008
		Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4	
Coronie (10)										
> Letter of Intent DR Saramacca		x								
> Letter of Intent Brokopondo en Coronie										
> Beschikking Min RO inz. Decentraal functionering			x							
> Instelling District Project Implementation Unit			x							
> Opstellen Distr. Impl. Plan (DIP)				x						
> Goedkeuring DIP door DR				x						
> Instelling Afdeling Districts Financiën en Planning inclusief Level I voorzieningen				x	x	x				
Certificatie Level 1 voor zelfstandig begrotings- en financieel beheer							x			
> Level II voorzieningen							x	x	x	
> Uitvoering Trainingsprojecten en vervolgprogramma DLGP-II										x
Samenstellen van DLGP-II⁶⁰										
> vervolgprogramma voor de gecertificeerde pilotdistricten Wanica, Para, Nickerie, Commewijne en Marowijne				x						
> vervolgprogramma voor Paramaribo en Sipaliwini				x						
> vervolgprogramma voor Saramacca, Brokopondo en Coronie				x						

4.4. (SWOT) Analyse inzake de sterke punten, zwakke punten, kansen en risico's m.b.t. het Ministerie van Regionale Ontwikkeling.

Dit Strategisch Plan voor Decentralisatie is gebaseerd op een SWOT-analyse van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO) met als doel de capaciteit van dit ministerie om training en decentralisatie te implementeren, vast te stellen. Dit hoofdstuk van het rapport vormt die SWOT-analyse van de capaciteit van het MRO om de decentralisatie te implementeren. Het ligt buiten het bestek van deze analyse om de algehele wijze van functioneren van het MRO te beoordelen of de wijze van functioneren van zijn individuele personeelsleden te evalueren. Dientengevolge is de analyse gericht op de rol van het MRO met betrekking tot het implementeren van de decentralisatie (het DLGP) op een tijdige en effectieve manier. De analyse is gebaseerd op de informatie die ter beschikking is gesteld aan deze consultant en aangevuld met de deskundige bijdragen van andere leden van de PIU, stafleden van de districten en internationale consultants.

Sterke punten

Het MRO heeft verklaard ten zeerste bereid te zijn om decentralisatie te ondersteunen.

- Het personeel van het MRO aangesteld om het DLGP te ondersteunen, is goed geïnformeerd, capabel en enthousiast⁶¹;
- Invoering van de Interimwet door De Nationale Assemblée met ondersteuning van het MRO met algemene stemmen⁶²;
- Door het MRO steeds tijdig verzorgde overmakingen van counterpartmiddelen in samenwerking met het Ministerie van Financiën⁶³.

⁶⁰ DLGP-II is noodzakelijk voor de continuïteit van het decentralisatieproject en past in het beleid van de Regering om de decentralisatie gefaseerd uit te voeren.:

⁶¹ Vanaf het begin van de implementatie (november 2002) is er een Counterpart Team van de Afdeling Bureau Decentralisatie binnen MRO als Spiegel Team nauw betrokken bij de activiteiten van de DLGP- Project Implementation Unit om hierdoor capaciteit te bouwen binnen het Ministerie.

⁶² DLGP en het Regeringsdecentralisatiebeleid heeft als een politiek-bestuurlijk programma een breed politiek draagvlak.

- Het MRO zoals dat momenteel is georganiseerd, heeft voldoende capaciteit om zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot decentralisatie uit te voeren. Een deel van die capaciteit kan opnieuw worden ingezet om snelle resultaten te behalen⁶⁴.
- Op basis van de bezoeken aan de districtscommissariaten, is gebleken dat het meeste personeel van het ministerie dat wordt ingezet voor de districten niet voldoende om handen heeft. Daarom is er ook een duidelijk potentieel aan personeel beschikbaar voor de overgang naar districtsbestuur wanneer elk district de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de administratie van de gedecentraliseerde functies⁶⁵.

Zwakke punten.

Er zijn geen enkele duidelijke, fundamenteel of ernstig gebrek m.b.t. het MRO geconstateerd, wel zijn er een aantal zwakke punten m.b.t. het management of de uitvoering van het beleid geïdentificeerd. Deze zijn:

- De huidige structuur van het MRO alloceert beperkte technische expertise om de decentralisatie te implementeren⁶⁶. Dit gemis wordt echter verzacht door de actieve ondersteuning van de PIU⁶⁷.
- De verantwoordelijkheid voor snelle resultaten (of het gebrek daaraan) is onduidelijk; voor zowel de leek als de insider, is het onduidelijk hoe de verantwoordelijkheid voor een tijdige implementatie⁶⁸ van het DLGP wordt gedeeld tussen het MRO en de PIU, hetgeen tweeslachtigheid veroorzaakt met betrekking tot de verantwoordelijkheid.
- Trage reactie bij het goedkeuringsproces met betrekking tot het DLGP is een veel gehoorde klacht van de PIU en het personeel op districtsniveau⁶⁹;
- Met betrekking tot het uitvoerend personeel van het DLGP, dient er meer nadruk te worden gelegd op de tijdige implementatie van management- en financiële systemen in elk district, op basis van Level I en Level II certificering⁷⁰.
- Er zijn onvoldoende discretionaire bevoegdheden gedelegeerd aan de functionarissen binnen het MRO die onder de Minister functioneren, om het DLGP op een vlotte wijze te implementeren⁷¹.
- Het overmatige gebruik van technisch jargon in het DLGP, in plaats van terminologie die begrijpelijk is voor een brede groep, draagt bij aan verwarring en maakt dat men het decentralisatieprogramma als gecompliceerd ervaart. Het grote publiek begrijpt òf de verrichtingen rond de decentralisatie niet òf is zich hiervan niet bewust.⁷²

⁶³ DLGP wordt gefinancierd door de Inder-American Development Bank (IDB) met een Lening van 4.9 miljoen US\$ (70%) onder voorwaarde van een counterpartbijdrage van 2.1 miljoen US\$ (30%) ten laste van de Surinaamse Staatsbegroting. Intussen heeft de Regering aan haar verplichting voldaan door in de afgelopen vier jaar gefaseerd 'tijdig' het volledig bedrag ter beschikking te stellen.

⁶⁴ HRM en Curriculum experts zijn ingezet voor de herinrichting van de afdelingen en voor het ontwikkelen van de juiste trainingsmodules voor een krachtige implementatie van het DLGP op korte en lange termijn en om te komen tot een duurzame bestuursopleiding in Suriname

⁶⁵ Dezelfde HRM en Curriculum experts versterken ook de districtsafdelingen, in aanmerking nemende de inmiddels doorgevoerde versterking o.a. door het opzetten van de Afdeling Districts Financiën en Planning onder leiding van een bedrijfseconoom met een volledig equiped kantoor.

⁶⁶ De herinrichting van de diverse afdelingen, die inmiddels versterkt zijn, zal hierin verandering brengen. Hiervoor liggen de inrichtingsplannen klaar en een HRM deskundige is gecontracteerd voor de implementatie.

⁶⁷ PIU werkt geïntegreerd met de Afdeling Bureau Decentralisatie binnen MRO en beschikt thans over gekwalificeerde project managers en stafleden, een eigen ICT-Netwerk waarop het Project Team, RO-Counterpart Team, de Districts-Management Teams en MRO zijn aangesloten met eigen server en een ruim gesorteerde website: www.decentralisatie.org

⁶⁸ De curriculum expert werkt voor de korte termijn (en lange termijn) implementatie speciale trainingmodules.

⁶⁹ Na de Level 1 certificatie zal de druk op het Ministerie minder worden, omdat de districten veel op eigen kracht gaan functioneren.

⁷⁰ De certificatie documenten zijn reeds bij de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën. Het wachten is op de Presidentiele goedkeuring van de Machtigingsresolutie om de DA's bij arbeidsovereenkomst in dienst te nemen en de goedkeuring door Clad van het BFM-Handboek.

⁷¹ De herinrichting van de diverse afdelingen, die inmiddels versterkt zijn, zal hierin verandering brengen. Hiervoor liggen de inrichtingsplannen klaar en een HRM deskundige is gecontracteerd voor de implementatie ervan. Een reorganisatie zal hierin verandering brengen. Overwogen is een nieuw Directoraat Districtsbestuur op het Ministerie van Regionale Ontwikkeling.

⁷² Alle Handboeken/Handleidingen komen uit in begrijpelijke taal: Het Handboek voor Begroting-en Financieel Beheer; de Handleiding voor Districtsinkomsten, de Handleiding Bevolkingsparticipatie; de Handleiding voor Districtsinkomsten; de

- Hoewel vergaderingen en memoranda deel uitmaken van het werk van welke administratieve instantie dan ook, moet er zowel binnen de PIU als het MRO meer nadruk worden gelegd op het bereiken van de gestelde doelen. M.a.w. er dient minder nadruk te worden gelegd op “proces” en meer op “resultaten”⁷³.

Kansen

- Aan het Bureau voor Decentralisatie binnen het MRO dient de bevoegdheid te worden verleend om meer verantwoordelijkheid te dragen voor besluiten en activiteiten die gepaard gaan met de decentralisatie, waarbij het minder vaak nodig is om goedkeuring van bovenaf te krijgen; het onderdirectoraat Districtsbestuur zou bijvoorbeeld verheven kunnen worden tot een Directoraat met de bevoegdheid om het management te voeren over zowel het Decentralisatiebureau, als de PIU, en om zich te ontfemen over de implementatie van het meerjaren decentralisatieprogramma, alsmede begeleiding en toezicht op de functionering van de lokale districtsoverheden⁷⁴.
- Belangrijke informatie en documenten⁷⁵ die betrekking hebben op de decentralisatie dienen te worden samengevat in een informatiepamflet bestemd voor het publiek waarbij zo veel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van niet-technische terminologie, zodat de leek en het grote publiek geïnformeerd worden. De nadruk dient te worden gelegd op het antwoord op de vraag van de burger: ‘Waarom zou ik me druk moeten maken over decentralisatie?’⁷⁶
- Dit is een goede tijd voor het BIC, oftewel het Bevolkings Informatie Centrum voor Burgerinformatie en de elementen van burgerparticipatie aan de zijde van het DLGP, om belangrijke aspecten van het DLGP-initiatief op te pakken en middels effectieve communicatie middelen naar alle ingezetenen en stakeholders van het project door te spelen⁷⁷. Het werk dat verricht is door de sectie voor burgerinformatie van de PIU, is tot op heden goed ontvangen door de verschillende toehoorders, vooral degenen die te maken hebben met burgerparticipatie in lokale zelfbesturen. Met betrekking tot de implementatie van het DLGP, is het belangrijk om de burgers te informeren over:
 - (i) de openbare diensten die door de districten zullen worden verschaft;
 - (ii) de openbare diensten die zullen worden behouden door de respectieve Ministeries;
 - (iii) de rol van de Districtsraad met betrekking tot het districtsbestuur;
 - (iv) hoe burgers toegang kunnen krijgen tot de uitvoering van werken van de districtsoverheid en/of deze kunnen beïnvloeden;
 - (v) de rol voor de ressorten binnen elk district;
 - (vi) de rol van de Districts-Commissaris, de Districts-Secretaris, de Districts-Administrateur en het overige personeel.
- De PIU dient zich te richten op een tijdige coördinatie en implementatie van management- en financiële systemen in elk pilotdistrict, teneinde te voldoen aan de vereiste niveaus van certificering en de verantwoordelijkheid van de toegewezen functionele verantwoordelijkheden

Handleiding voor civiele werken en infrastructuur, de Bestuursbundel voor Regionale Organen, de Handleiding voor Mileuzaken. Op basis daarvan vinden ook de trainingen plaats. De experts op het gebied van voorlichting en promotion zorgen voor publieksvriendelijke taal.

⁷³ Een aanbeveling om ten zeerste ter harte te nemen.

⁷⁴ Voor korte termijn strategie zou het Onderdirectoraat Districtsbestuur alvast belast kunnen worden met het management van het Bureau Decentralisatie en het DLGP-Projectbureau met toekenning van bevoegdheden m.b.t. de implementatie.

⁷⁵ De projectdocumenten en de wettelijke regelingen betrekking hebbende op het DLGP zijn goed geordend te vinden in de elektronische bibliotheek “Symon”, die met een code binnen het DLGP-netwerk toegankelijk is voor een ieder; de DLGP-website is goed gesorteerd met projectdocumenten en informatie, zie ook een overzicht van 132 bronnen in hoofdstuk 19 van het Projectinformatiedocument IX: Leidraad Decentralisatie 2003-2006 van 15-09-05. De documenten zijn ook verkrijgbaar op CD.

⁷⁶ Het component Burgerparticipatie, Marketing en Program Outreach zorgt voor de publieksgerichte vertaalslag en de promotion op alle niveau’s (nationaal, districts, wijk en dorpsniveau). Moet nog op gang komen.

⁷⁷ Dit onderdeel vormt een belangrijke poot van het DLGP en is ondergebracht binnen het component Burgerparticipatie, Marketing en Program Outreach. Met ondersteuning van een viertal lokale consultants wordt invulling gegeven aan deze democratische instituten binnen de organisatie van de districtscommissariaten, niet alleen als eis van het DLGP, maar ook als een wettelijke eis, zoals vervat in artikel 50 WRO m.b.t. participatie van de burgers, communicatie en het treffen van de nodige duurzame voorzieningen om zulks mogelijk te maken. Het component team zal het gestelde in dit Strategisch Plan bij de implementatie in acht nemen.

in overeenstemming met het DLGP op zich te nemen. De Directeur van de PIU dient het belang van dit alles aan alle taakmanagers door te geven, alsook aan de Districtsfunctionarissen zoals de DC, de DA en de DS⁷⁸.

- Het onderhoudspersoneel van de afdeling Civiele Technische Werken binnen het MRO dient terstond te worden toegewezen aan het management op districtsniveau. Zorg wel voor samenwerking tussen het MRO en het district tijdens een korte overdrachtsperiode, om te garanderen dat het proces succesvol verloopt⁷⁹.

Risico's⁸⁰ Er zijn geen onoverkomelijke risico's of obstakels geïdentificeerd. Mogelijk kan hierte gerekend worden: het ontbreken van incentives voor de ambtenaren dan wel de verbetering van de positie van de ambtenaren.. Er zijn echter wel enkele uitdagingen, zoals:

- Bureaucratisch oponthoud;
- een gedegen stappenplan om staf van het MRO naar de districten over te plaatsen;
- Oponthoud bij de ontwikkeling van technische expertise binnen het MRO en/of de districten;
- Problemen gerelateerd aan een tijdige coördinatie van gedecentraliseerde taken die zowel gelijktijdig als na elkaar moeten worden verricht;
- Gebrek aan duidelijke verantwoordelijkheid voor de resultaten.

(N.B.: Er is in samenwerking met het MRO vakkundig en bekwaam werk verricht onder leiding van de PIU. Veel hiervan is verricht onder condities die een uitdaging vormden. Het publiek heeft echter nog geen goed inzicht in het DLGP vanwege het feit dat dit programma als complex wordt ervaren. De vele studies, rapporten en andere documenten die betrekking hebben op het DLGP worden thans op de meest bruikbare manier georganiseerd en ook wordt er thans op de meest bruikbare manier hiernaar verwezen (zie de vele publikaties van het DLGP, rijk aan bronvermelding). De geconstateerde strijdigheden zijn intussen uit de verschillende documenten gehaald, waardoor de eerder geconstateerde verwarring en/of onzekerheid onder het personeel van de PIU, Bureau Decentralisatie en de externe gebruikers is weggewerkt.

5. DE ROL VAN HET MINISTERIE VAN REGIONALE ONTWIKKELING

Strategie voor Decentralisatie

Dit hoofdstuk van het rapport is het belangrijkste voor wat betreft het verschaffen van richtlijnen voor de decentralisatie. Het hierboven genoemde in paragraaf 4.2 geeft een beschrijving van de huidige status van de overheid van Suriname en dient als uitgangspunt in de richting van het doel van decentralisatie, waarvan de visie wordt gegeven in paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 omvat een analyse van de sterke punten, de zwakke punten, de kansen en risico's die betrekking hebben op het MRO. Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling zal de decentralisatie implementeren op basis van het Strategisch Plan⁸¹ en andere richtlijnen van het DLGP en de Regering.

⁷⁸ De reguliere overlegstructuren tussen de Managing Director, de Task Managers, de Districts-Administrateurs, RO-Counterpart Team, de doelgroepen in de Districten, waartoe behoren het Districts Management Team, de Districtsraad en het Districtsbestuur (vertegenwoordigers van de Ministeries in de Districten), de in het district gekozen DNA-leden, stakeholders binnen de Ministeries van Regionale Ontwikkeling en Financiën, workshops en de vele publikaties vanuit het Bureau van de Managing Director zorgen er voor dat de gestelde taken, verantwoordelijkheden en de projectdoelen goed worden begrepen en dat er goede coördinatie en samenhang is bij de implementatie.

⁷⁹ De CTA van MRO komt als eerste in aanmerking om te worden gedecentraliseerd. Taken, verantwoordelijkheden, personeel, materieel en budgetten gaan over naar de vijf pilot districten, voornamelijk m.b.t. groot onderhoud van gebouwen, terreinen, secundaire (zand)wegen, waterkeringswerken en de daarin gelegen kunstwerken. Herinrichting van de CTA Paramaribo en de Civieltechnische Diensten (CTD) op de districtscommissariaten ligt op stapel.

⁸⁰ Het DLGP-Projectbureau is in samenwerking met de leiding van het Ministerie doende de elementen, die een bedreiging voor het programma vormen, te elimineren. Van start gaat de herinrichting, het omzetten van de personeelsafdeling van MRO in HRM, de capaciteitsopbouw op basis van trainingmodules, de curriculumbeschrijving, de aansluiting van het Ministerie op het DLGP-ICT-netwerk op weg naar e-government.

⁸¹ Nu reeds zijn alle actoren gevraagd met dit concept van het Strategisch Plan rekening te houden bij de implementatie van het DLGP. Er vindt aanpassing plaats van het activiteitenprogramma aan het Beleidsplan en het Strategisch Plan van het Ministerie, die in overeenstemming zijn.

5.1 Verantwoordelijkheden / noodzakelijke activiteiten vereist van het MRO

Het MRO is de voornaamste instantie met betrekking tot het implementeren van de decentralisatie. Het is daarom belangrijk dat het MRO de institutionele wil en capaciteit ontwikkelt om:

- Technische assistentie te verschaffen aan elk district, met inbegrip van de Districtsraad, Districtsbestuur en het personeel;
- Leiderschap te ontwikkelen om administratieve en de organisatie te beheersen om een krachtige ondersteuning te geven aan de implementatie van de decentralisatie en op termijn controle en toezicht te kunnen uitoefenen op de lokale districtsoverheden, zoals bij wet is vereist;
- De ondersteuning en technische assistentie benodigd voor het delegeren van bepaalde functies naar elk district te verschaffen;
- Waar nodig met andere ministeries samen te werken om een effectieve en tijdige implementatie van het decentralisatieplan te garanderen⁸²;
- Alle activiteiten inzake wetgeving of overheidsmaatregelen die nodig zijn om decentralisatie te implementeren, op gang te brengen.

Het MRO heeft bij wet en bij contract de bevoegdheid om de leidende rol te vervullen tijdens de implementatie van de decentralisatie, op basis van het DLGP en andere officiële documenten. De PIU is een belangrijke bron van ondersteuning gefinancierd door Fase-I van het IDB-contract. De voortdurende rol van het MRO is nader omschreven in de navolgende paragrafen:

(i) Ontwikkeling training en capaciteit⁸³. De belangrijkste rol voor het MRO op korte termijn, is zijn capaciteit te vergroten door een trainingsprogramma te ontwikkelen, bedoeld om een effectieve implementatie van het DLGP te bewerkstelligen. De aanpak die hier voor ogen wordt gehouden, is een curriculum op te stellen bestaande uit trainingsmodules voor elk van de verschillende onderwerpen en elementen die capaciteitsverbetering behoeven. In afwachting van de goedkeuring van het curriculum en de voorgestelde trainingsmodules, moet het MRO ervoor zorgen dat deze trainingen voor verschillende doelgroepen worden verzorgd. De tabel hieronder geeft enkele van de belangrijke punten van de inhoud van het trainingsprogramma weer:

Illustratief Trainingscurriculum		
Trainingsmodule	Basis	Doelgroepen
Financieel Beheer <ul style="list-style-type: none"> • Begroting & Hoorzittingen • Inkomstengenerering: • Boekhouding • Verslaggeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet, wetten, staatsbesluiten, decreten en andere officiële vereisten • Hulpmiddel voor beleid en management 	<ul style="list-style-type: none"> • Districtsfunctionarissen/ personeel • Districtsraden • Ressortraden • Districtsbestuur • NGO's, gemeenschapsleiders (DA en BFM-personeel alle onderwerpen) DS/ADS/DR/RR/DB/NGO –

⁸² Het begint bij het betrekken van alle Ministers bij de goedkeuring van dit Strategisch Plan, dat inmiddels voor commentaar is aangeboden. De Minister zorgt voor coördinatie op ministerieel niveau in de Raad van Ministers; de Directeur zal overwegen om op reguliere basis terzake een Directeuren Overleg in te voeren; een awareness programma voor alle ministeries is in voorbereiding; de coördinatie op districts niveau tussen de ministeries onderling en tussen de districten en de ministeries vindt plaats middels het bemensen van het Districtsbestuur met vertegenwoordigers van de ministeries en het activeren van dit uitvoerend orgaan in het district.

⁸³ Een internationaal geïntereerde lokale expert is aangetrokken voor de curriculumbeschrijving en het ontwerpen van trainingmodules voor de doelgroepen die op korte termijn en lange termijn belast zijn met de implementatie van het DLGP en de Decentralisatie, alsook voor het ontwerpen van permanente structuren voor opleiding en training van het personeel betrokken bij de bestuursvoering in de Districten.

		basistraining)
Personeelssysteem <ul style="list-style-type: none"> • Rekrutering en Selectie • Compensatiesystemen • Prestatiebeoordeling • Beroepsontwikkeling • Discipline en ontheffing 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet, wetten, decreten en andere officiële vereisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Districtsfunctionarissen/ personeel (Afdeling DC/DS/DA)
Burgerparticipatie <ul style="list-style-type: none"> • Informatie-BIC • Marketing 	<ul style="list-style-type: none"> • overeenkomstig DLGP 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts- en Ressortraden, NGO's, bedrijfsleven en burgergroeperingen
Districtenplan	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet, wetten, decreten en andere officiële vereisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts Management Team, Ddistricts- en Ressortraden, (burgercomités en andere stakeholders voor basistraining)
Plan voor kapitaalvergroting	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet, wetten, decreten en andere officiële vereisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts Management Team, en Stuurgroepen
Civiele Werken <ul style="list-style-type: none"> • Onderhoud en rehabilitatie wegen • Huisvuil • Afwatering • Onderhoud Markten • Milieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet, wetten, decreten en andere officiële vereisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts Management Team, Districts- en Ressortraden
Ontwikkeling overheidsbeleid en bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Theoretische en praktische modellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts Management Team, Districtsraden
Effectieve toezichhoudende methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Theoretische en praktische modellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Districts Management Team,
Overige		

(ii) Overdracht overheidsfuncties. Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling is thans verantwoordelijk voor de administratie en de uitvoering van lokale civiele technische werken (CW) en andere overheidsfuncties. Aangezien het MRO thans over eigen ervaring beschikt, is het een vrij simpele zaak om de verantwoordelijkheid voor civiel technische werken naar elke district dat gecertificeerd is, over te dragen. Naar verwachting zullen de CW-taken die nu door het administratief en technisch personeel worden verricht, permanent door het MRO worden toegewezen aan districtsfunctionarissen om deze te beheren en uit te voeren. In een later stadium zal er een officiële overdracht van de betaalstaten van het personeel plaatsvinden. Zo ook dienen gereserveerde fondsen, voorraden en apparatuur in het bezit van het MRO, te worden overgedragen en onder de bewaring en het beheer van het district te worden gesteld⁸⁴.

⁸⁴ Zoals eerder al gesteld geeft het Ministerie van Regionale Ontwikkeling het goede voorbeeld om de daarvoor in aanmerking komende taken over te hevelen naar de Districtsoverheid. Volgens de taakomschrijving van het Ministerie zijn deze o.m. het onderhoud van de secundaire (zand)wegen, vuilophaal en vuilverwerking, beheer van openbare markten, gepaard gaande met overdracht van bevoegdheden met betrekking tot het voeren van zelfstandig begroting –en financieel beheer van het district. Dit zal overigens geschieden volgens een nog op te stellen Road Map.

(iii) Voortdurende Technische Ondersteuning. Het MRO verleent momenteel technische steun aan elk pilotdistrict gedurende de voorbereiding van het (de) goedgekeurde districtsplan(nen). Het MRO gaat door om standaarden en criteria vast te leggen inzake het opstellen van districtsplannen en jaarlijks een beoordeling te verrichten van elk districtsplan gericht op de naleving. Elk district dient echter technische training te ontvangen en te worden voorzien van voldoende hulpmiddelen om zijn eigen plan op te stellen en ter goedkeuring in te dienen⁸⁵.

(iv) Standaarden en Supervisie. Op lange termijn, na de succesvolle implementatie van het DLGP, blijft het MRO een voortdurende rol vervullen⁸⁶, om:

- jaarlijks de activiteiten van de districten systematisch te beoordelen en te evalueren, middels constructieve communicatie en middels de beoordeling van gestandaardiseerde activiteitenrapporten;
- volgens schema financiële of prestatiebeoordelingen te verrichten op basis van algemeen geaccepteerde criteria. Dit proces dient gebruikers-vriendelijk te zijn en te worden gecoördineerd met het Ministerie van Financiën om inconsistentie tussen en overlapping en duplicatie van werkzaamheden te vermijden;
- de behoefte voor de voortzetting van trainingen vast te stellen en te zorgen dat deze trainingen ook worden verzorgd;
- de mogelijkheden om additionele overheidsfuncties naar districtsniveau te delegeren, te monitoren.

(v) Interne capaciteitsontwikkeling. Teneinde zijn leidinggevende capaciteiten te versterken om een tijdige implementatie van de decentralisatie te garanderen, dient het MRO:

- Één enkele hooggeplaatste functionaris binnen het MRO de bevoegdheid te verlenen om de primaire verantwoordelijkheid te dragen voor een effectieve en tijdige implementatie van het DLGP en van de andere activiteiten die betrekking hebben op en bevorderlijk zijn voor het decentralisatieprogramma. Die functionaris dient de bevoegdheid te worden verleend om alle MRO-besluiten die betrekking hebben op het DLGP goed te keuren, *behoudens die, welke vanwege gegronde redenen van de zijde van de Minister worden afgekeurd*. Deze functionaris dient:
*in een hoedanigheid van trekker verantwoordelijk te zijn voor het initiëren, monitoren en ondersteunen van alle activiteiten en besluiten nodig om het DLGP volgens schema uit te voeren. De uitvoering van deze verantwoordelijkheid heeft eventueel de technische steun nodig van de PIU, afhankelijk van de vereiste hoeveelheid werkzaamheden. De begeleiding van het MRO en de instructies aan de PIU, overeenkomstig het IDB-contract inzake het DLGP, dienen waar nodig beschikbaar te zijn om de gewenste doelen te bereiken*⁸⁷.
- Een trainingscurriculum en -schema aan te nemen; een instantie aan te wijzen die verantwoordelijk wordt gesteld voor de uitvoering van het trainingsplan⁸⁸.

⁸⁵ Er is een MOU voorbereid om te worden ondertekend tussen het Ministerie van Regionale Ontwikkeling en de Directeur van Planbureau om verzekerd te zijn van de training van het districtspersoneel en het opstellen van ressort –en districtsplannen met participatie van de burgers en de vereiste afstemming op het nationaal meerjarenontwikkelingsprogramma.

⁸⁶ Dit is ook de reden waarom is voorgesteld om binnen het Ministerie naast het Algemeen Directoraat een Directoraat Districtsbestuur in te voeren voor begeleiding, zoals hier gesteld, maar ook voor het houden van preventief en repressief toezicht door en/of vanwege de Staat, zoals voorgeschreven in Par. 3: Toezicht, artikelen 57-61 van WRO. Het MRO heeft na de implementatie te maken met 10 lokale overheden met (vergaande) verordenende, budgettaire en fiscale bevoegdheden, alsmede een stukje benoemingsbeleid.

⁸⁷ Overwogen is om in afwachting van de instelling van het Directoraat Districtsbestuur als overgang het Onderdirectoraat Districtsbestuur als zodanig mee te belasten.

⁸⁸ Hiervoor zal de Curriculum expert zorgen. Het ligt in de bedoeling om een bestuurschool op te richten op drie niveau's.

- De Directeur van de PIU dient bij alle taskmanagers de noodzaak om tijdig binnen elk pilotdistrict, management en budget/financieringssystemen te implementeren, te benadrukken.⁸⁹
- Activiteiten en taken. Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MRO) moet ervoor zorgen⁹⁰ dat:
 - a. een pro-actieve implementatie van het decentralisatieprogramma hoge prioriteit geniet;
 - b. eenvoudige zaken niet onnodig gecompliceerd, traag en onuitvoerbaar worden;
 - c. obstakels inzake decentralisatie worden geïdentificeerd en terstond opgelost;
 - d. de juiste personeelsleden van het MRO worden overgeplaatst naar de respectievelijke districten voor supervisie onder een gedecentraliseerde structuur;
 - e. gebudgetteerde fondsen aan elk district toegewezen worden tot steun van de overdracht van welke functionele verantwoordelijkheid dan ook;
 - f. gebouwen, bevoorrading en materiaal die gepaard gaan met welke overgedragen functie dan ook, in bewaring en onder het beheer worden gesteld van het managementteam van elk district;
 - g. er voor elk district, waar nodig, adequate financiële middelen (zij het vanuit de Regering of zelf gegenereerd) beschikbaar zijn om diensten te verlenen en programma's waarmee het desbetreffende district belast is, te ondersteunen;
 - h. de verrichtingen van de Project Implementatie Unit (PIU) duidelijk zijn vastgesteld en worden ondersteund door het MRO, overeenkomstig het IDB-contract;
 - i. bestaande voorschriften met betrekking tot de personeelswerkzaamheden, de loonlijst, de inkoop, het opstellen van de begroting, de boekhouding, financiële verslaglegging, de informatie voor het publiek, de burgerparticipatie, de ressortactiviteiten en andere elementen van het DLGP worden geïnterpreteerd en toegepast op een manier die bevorderlijk is voor het implementeren van het DLGP.
 - j. er een "can do - attitude" oftewel een positieve gedragshouding wordt ontwikkeld. M.a.w. men moet trachten methodes te zoeken van "hoe moet het nu gedaan worden", in plaats van redenen te zoeken "om het niet te doen"
 - k. het districtscertificeringsproces bevorderd wordt en ondersteund wordt naar de andere ministeries en andere units of niveaus van de overheid toe;
 - l. technische training en hulpmiddelen, vereist voor het delegeren van verantwoordelijkheden aan de districten, verschaft wordt;
 - m. redelijke en uniforme formulieren voor financiële activiteitenrapportage aan elk pilotdistrict verschaft worden;

5.2 Intergouvernementeel

- De rol van de districten⁹¹. Elk district zal tijdens DLGP-I stap voor stap een autonome en gedeeltelijk zelfstandige unit van de lokale overheid worden met de verantwoordelijkheid voor:
 - Het onderhoud van wegen en daarbij behorende civiele werken;
 - Het opstellen van een districtsplan;

⁸⁹ Dit gebeurt vrij frekwent, structureel en thematisch naar alle actoren en stakeholders toe.

⁹⁰ De Departementsleiding is – met ondersteuning van het DLGP-Projectbureau – verantwoordelijk voor de uitvoering van dit Strategisch Plan en zal de hier gestelde richtlijnen in acht nemen.

⁹¹ In het kader van de capaciteitsopbouw worden de Districten klaargestoomd om de decentrale taken naar behoren te kunnen uitvoeren. De districtsorganisatiestructuur staat al vast; de invulling daarvan is in uitvoering, om daarmee de vernieuwingen met de vereiste randvoorwaarden, door te voeren, zoals het Districts Management Team (DMT), de Afdeling Districts Financiën en Planning (DFP), de Afdeling Beheer der Bestuursressorten (BBR) met daarin de democratische instituten om de burgerparticipatie structureel te garanderen, zoals Voorlichting, Bevolkingsparticipatie Commissie, het Instituut van Hoorzittingen, Bevolkings Informatie Centrum, de instelling van een Civieltechnische Dienst in elk district, de instelling van de Afdeling Milieu. Voor elke Afdeling is er een Handleiding ontworpen, t.w. Bestuursbundel voor Regionale Organen, het Handboek voor Begroting en Financieel Beheer, de Handleiding voor Districtsinkomsten, de Handleiding voor Bevolkingsparticipatie, de Handleiding voor Civiele Werken en Infrastructuur en de Handleiding voor Milieuzaken. Daarnaast zijn alle wettelijke en interim-uitvoeringsregelingen ook al gereed. Zie een overzicht in Leidraad Decentralisatie 2003-2006 van 15-09-05, hoofdstuk 19: de DLGP-Bron.

- Het opstellen van een Vijf Jaren Plan voor Districtsontwikkeling in bepaalde sectoren;
- Het opstellen en het uitvoeren van een districtsbegroting;
- Voorlichting aan het het publiek;
- Interne ondersteunende functies van
 - Human Resources en Personeelszaken
 - Begrotings- en financiële systemen
 - Interne administratie
 - Onderhoud van faciliteiten en equipment.
- **De rol van het Ministerie van Financiën⁹²**. Het Ministerie van Financiën is belangrijk voor het succes van de decentralisatie en het delegeren van de verantwoordelijkheden aan de districten. Dit Ministerie zal worden belast met de vorm en de inhoud van de districtsbegrotingen, de boekhoudingsystemen, financiële verslagen en verantwoording middels jaarrekeningen teneinde te garanderen dat de juridische eisen en goede praktijken worden nageleefd in het kader van samenwerking tussen de centrale en lokale overheid.

Het Financiële Component van het DLGP is het proces van het ontwikkelen van de noodzakelijke begroting, de boekhouding, de financiële en andere administratieve ondersteunende diensten voor het delegeren van verantwoordelijkheid aan elk district. De aanbevelingen van de Financiële Component van het DLGP zijn bestudeerd en goedgekeurd door CLAD en het DLGP-management om een richtige integratie met de DLGP-inspanningen te garanderen.

- **De rol van andere ministeries.**

“Andere ministeries hebben rollen en verantwoordelijkheden te vervullen, zoals vastgelegd in de Grondwet, de wetten en het beleid van de Regering. In de mate waarin dergelijke activiteiten van invloed zijn op het DLGP, moet het Ministerie van Regionale Ontwikkeling garanderen dat er conflicten worden vermeden of worden geminimaliseerd en dat elk obstakel dat wordt geïdentificeerd op effectieve wijze wordt aangepakt. Het is belangrijk dat elk Ministerie op ondubbelzinnige wijze op de hoogte wordt gesteld door de Regering dat de decentralisatie zal geschieden en wel binnen een bepaalde tijdsperiode en dat elk ministerie op een positieve en constructieve wijze het effectief delegeren van de verantwoordelijkheid die gepaard gaat met de uitvoering van het DLGP, ondersteunt. Op termijn zullen de ministeries fondsen van hun respectievelijke budgetten overdragen aan de budgetten van elk district om de districten in staat te stellen de programma's en projecten met maximale participatie van de burgers uit te voeren⁹³”.

⁹² Het DLGP is voornamelijk een programma voor de financiële decentralisatie, naast capaciteitsopbouw, voornamelijk in de Districten. De betrokkenheid van het Ministerie van Financiën zal van duurzame aard zijn. Volgens de “Operating Regulations and Guidelines” (ORG) is aan het Team van de Diensthooft (TMOF = Task Force Ministry of Finance) van het Ministerie van Financiën belangrijke taken gegeven. De bedoeling is dit team tot een Stuurgroep Financiële Decentralisatie te verheffen bij beschikking van de Minister van Financiën. In deze fase is de inning en registratie van de belasting –en niet belastingmiddelen volgens de Interimregeling (w.o. de Huurwaardebelasting en de Vermakelijkheidsbelasting) een aangelegenheid van de centrale overheid onder de verplichting deze terstond over te maken naar het Districtsfonds, totdat de districten in staat zijn om - bij wet getroffen voorzieningen - zulks zelf te doen. Dit traject moet nog worden uitgezet.

⁹³ Het DLGP geeft de Districten in deze fase geen volledige autonomie. Opvallend is het model van ‘complementair bestuur’, dat hoogtij viert. Dit komt doordat het DLGP wordt uitgevoerd met toepassing van het WRO, waarin deze vorm van bestuur sterk geregeld is. Pas na de herziening van WRO, waarvan het concept gereed ligt voor commentariering, zal successievelijk het ‘autonoom bestuur’ sterker worden. Thans zijn alle overheidstaken geconcentreerd bij de diverse ministeries. Het DLGP bevordert dat een deel van de taken zal worden overgeheveld als autonome taken (artikel 47 WRO), dus overgelaten aan de districtsoverheid; een ander deel van de taken zal worden uitgevoerd in ‘medebewind’, waarbij de desbetreffende ministeries en de Districten overeenkomen welk deel zal worden toevertrouwd aan de districten, zoals een stukje jeugdzorg, sport, cultuurbeleid, gezondheidszorg, milieu, politie, brandpreventie, etc. De centrale overheid blijft verantwoordelijk voor het helpen oplossen van de structurele problemen, ook al behoren deze tot de autonome huishouding van het district, zoals in de gevallen van achterstallig onderhoud, personele zaken. De centrale overheid zal eveneens blijven zorgen voor extra middelen om bijvoorbeeld bepaalde sectoren op districts-niveau te helpen ontwikkelen, zoals vuilophaal, openbare markten, drinkwatervoorziening, rehabilitatie van zandwegen. De Ministeries zullen ook overeenkomsten aangaan met de versterkte Districten om middelen uit hun begroting ter beschikking te stellen voor het helpen realiseren van hun eigen projecten uit hun eigen begroting. Lees verder de win-win positie van het ‘complementair bestuur’ in Leidraad Decentralisatie 2003-2006 van 15-09-05 blz.38 e.v. “Middelen voor de districtshuishouding en de bestemming ervan als een concept voor de nieuwe financiële verhouding tussen de Staat en de

5.3 Tijdschema van belangrijke transformaties. R.O.-Road Map

Het MRO volgt het onderstaande tijdschema van de belangrijkste transformaties, ter voltooiing van de tijdige implementatie van het DLGP⁹⁴.

(Tijdschema – voorlopig, te worden voltooid door de staf van de PIU en het MRO)⁹⁵.

		2006		
Transformatie activiteiten	Instantie	Kw 2	Kw 3	Kw 4
Neem Strategisch Plan aan	MRO	x		
Uivoering Strategisch Plan opdragen aan ODDB, BD, PIU en de Districten	MRO	x		
Strategisch Plan aanbieden aan de Ministers	MRO	x		
Awarenessprogramma uitvoeren op de ministeries	PIU	x	x	x
Overdracht financiële / budgettaire bevoegdheden van DirFin en DirRo naar Hoofd DFP middels certificatie	MinFinen MinRo			
> <i>Cladrapport</i>		x		
> <i>Machtigingsresolutie President voor ondertekening overeenkomst DC-DA</i>		x		
> <i>Beschikking MinFin overmaking begrotingsmiddelen</i>		x		
> <i>Ondertekening certificatiebeschikking (Level-1)</i>		x		
Transformeren MRO-staf in nieuwe rol van supervisie	MRO			
> <i>Afd. Begr. & Fin. Zaken</i>		x		
> <i>Inclusief overdracht personeel, begrotings- en financiële administratie en beheer markten aan DFP</i>				
> <i>Bureau Decentralisatie</i>				x
> <i>Overdracht administratie DR en RR-leden aan DFP</i>				
> <i>CTA, inclusief overdracht personeel, materiaal, materieel, administratie, budget aan District Mgt</i>		x		
Transformeren Districtsstaf in nieuwe rol en verantwoordelijkheden c.q. Invullen van alle posities volgens goedgekeurde districtsorganogram	MRO	x	x	
> <i>Instelling DMT</i>	MRO	x		
> <i>Positie DFP-personeel</i>	MRO	x	x	
vervolg		2006		
Transformatie activiteiten	Instantie	Kw 2	Kw 3	Kw 4
> <i>Voorzien in vacatures Diensthooft en staf</i>	MRO	x	x	
> <i>Positie staf democratische instituten (BIC, BP-cie, Hoorzittingen, Promotion)</i>	MRO	x	x	
> <i>Aanstelling Secretaris DR</i>	MRO		x	
> <i>Instelling Districtsbestuur</i>	MRO	x	x	
Keur trainingscurriculum en trainingsmodules goed	MRO		x	

Districten, dat reeds in een wetsontwerp is vervat. De samenwerking op gestructureerde wijze vindt plaats middels het activeren van het Districtsbestuur waarin haast alle ministeries zijn vertegenwoordigd. Het in te voeren instituut van Directeuren Overleg zal het 'complementair bestuur' gestalte helpen geven bij de bestuursvoering en ook bij de implementatie van de decentralisatie met de bedoeling om steeds meer taken van de centrale overheid toe te voegen aan de autonomie van het district.

⁹⁵ De Road Map zal worden opgesteld in goed overleg met de betrokken instanties. Een aanvang zal worden gemaakt, zoals eerder gesteld met de functies binnen het MRO. Om de implementatie te garanderen is er een curriculum expert aangetrokken om trainingsmodulen te ontwikkelen voor de versterking van de doelgroepen, die op districts- en centraal niveau betrokken zijn bij de implementatie.

Zorg voor opéénvolgende implementatie per district	MRO-PIU			
Train DC, DA en ondersteunend personeel	MRO-PIU	x	x	
Activeer District BIC's	MRO-PIU		x	x
Zorg voor workshops voor burger-participatie	MRO-PIU	x	x	x
Train de Districtsraad m.b.t. haar rol inzake bestuur, beleid, begroting, belangenbehartiging en supervisie	MRO-PIU	x	x	x
Level-II Certificering				x

5. OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN

- (i) Herstructureer het MRO. Geef één enkele hooggeplaatste functionaris⁹⁶ binnen het MRO de bevoegdheid om de primaire verantwoordelijkheid te dragen voor een effectieve en tijdige implementatie van het DLGP en van de andere activiteiten die betrekking hebben op en bevorderlijk zijn voor het decentralisatieprogramma. Die functionaris dient de bevoegdheid te worden verleend om alle MRO-besluiten die betrekking hebben op het DLGP goed te keuren, *behoudens die, welke vanwege gegronde redenen van de zijde van de Minister worden afgekeurd*. Deze functionaris dient ook de activiteiten tussen het Bureau voor Decentralisatie en de Project Implementatie Unit te coördineren en misverstanden tussen deze twee diensten uit de weg te ruimen. Zowel de directeur van de PIU als het hoofd van het Bureau voor Decentralisatie dienen verantwoording af te leggen aan deze voorgestelde functionaris.
- (ii) Ontwikkel en implementeer een trainingscurriculum.
- (iii) Ontwikkel een tijdschema voor de implementatie van belangrijke gebeurtenissen.
- (iv) Verwijs naar de hoofdstukken inzake “Kansen” en de rol van het MRO voor additionele aanbevelingen.
- (v) Goedkeuring/Aanname Strategisch Plan. Om het voorgestelde Strategisch Plan bruikbaar te laten zijn, moet dit officieel worden goedgekeurd door het MRO⁹⁷. De aanname vereist de officiële goedkeuring in de vorm van een document dat is aangehecht aan of verwijst naar het voorgestelde Strategisch Plan, ondertekend en voorzien van een handtekening van de daartoe bevoegde autoriteit binnen het Ministerie. Het Strategisch Plan dient dan te worden bekend gemaakt aan de PIU, de andere ministeries en alle tien districten.

⁹⁶ Een Raadsvoorstel zal worden voorbereid om het Onderdirectoraat Districtsbestuur te verheffen tot een Directoraat.

⁹⁷ De procedure van goedkeuring van dit Strategisch Plan is reeds uitgezet: de commentaren van alle Ministers worden afgewacht, alsook van ander actoren en stakeholders; na verwerking daarvan wordt het document bij beschikking van de Minister van Regionale Ontwikkeling vastgesteld en naar alle relevante instanties, actoren en stakeholders aangeboden met de oproep om bij de implementatie van de decentralisatie rekening te houden met de Richtlijnen in dit Handboek voor Decentralisatie als onderdeel van het beleid en strategie van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling.

Goedkeuring Strategisch Plan Decentralisatie:

DE MINISTER VAN REGIONALE ONTWIKKELING

GELEZEN het bovenstaande Strategisch Plan van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling en de voorgestelde wijzigingen en aanpassingen aan de beleidsnota van het Ministerie;

Gehoord de directeuren van Departementen van Algemeen Bestuur;

GELET OP de Interimregeling Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 no 33);

OVERWEGENDE dat de DLGP projectdocumenten de goedkeuring van een Strategisch Plan Decentralisatie van het Ministerie verplicht voorschrijven;

BESLUIT het Strategisch Plan Decentralisatie als onderdeel van het Beleidsplan van het Ministerie, goed te keuren en de Project Implementatie Unit (PIU), de ondersteunende diensten van het Ministerie, de Districten, alle actoren en stakeholders op te dragen het Strategisch Plan als Handleiding (Routekaart) bij de implementatie van het DLGP in acht te nemen.

Paramaribo, .. juni 2006,

De Minister van Regionale Ontwikkeling,

M. FELISI

7. BIJLAGEN

A. Doel

- 1.1 Het grote doel van het Programma is om het districtsbestuur in Suriname te versterken met een wettelijk raamwerk en institutionele versterking, noodzakelijk voor de zelfstandigheid van eigen fiscaal management. Meer in het bijzonder, het Programma beoogt: (i) het invoeren van nieuwe wetgeving die districtsautoriteiten in staat moet stellen om eigen inkomsten te genereren en eigen begrotingsbeheer te voeren; (ii) het invoeren van een kern van fundamentele stelsels voor het beheer der districten in elk der districten met bijzonder veel nadruk op een pilot-groep van vijf districten (*Nickerie, Wanica, Para, Commewijne en Marowijne*); (iii) het versterken van de voornaamste afdelingen met een sleutelpositie bij de centrale overheid, in het bijzonder binnen het Ministerie van Regionale Ontwikkeling; en (iv) het ondernemen van pre-investeringsactiviteiten als voorbereiding op de uitbreiding van het Programma met een tweede decentralisatiefase (DLGSP-II).

B. Componenten

- 1.2 De totale kosten van het Programma belopen een bedrag van US\$ 7 miljoen, daarin inbegrepen een Banklening van US\$ 4,9 miljoen, onderverdeeld in vier componenten:

1. Inter-gouvernementele hervormingen

- 1.3 Dit component behelst de formulering en het invoeren van een stel wettelijke hervormingen en daarmee verbandhoudende technische studies om de districten te voorzien van autonome bevoegdheden op fiscaal gebied. Bestaande wetten en besluiten, in het bijzonder de Wet op Regionale Organen en het Staatsbesluit Interim Fiscale Decentralisatie (S.B. 2000, no. 53)⁹⁹, zullen worden gewijzigd en opnieuw definitief wettelijk geregeld, waarbij aan de districten eigen fiscale bevoegdheden zullen worden toegekend. Voor wat de inkomstengenerering betreft, zal dit een basispakket aan wetten, staatsbesluiten en daaraan gerelateerde uitvoeringsactiviteiten omvatten, gericht op:
- (i) aanpassing en verbetering van **de Huurwaardebelasting** en gedeeltelijke overheveling van de administratie naar het districtbestuur (de districten);
 - (ii) overheveling naar de districten van andere belasting –en niet-belastingmiddelen, thans nog onder de zorg van de centrale overheid, betreffende: **vermakelijkheidsbelasting, vergunningsrechten, gedistilleerd recht en marktelden;**
 - (iii) formulering en invoering van plaatselijke **bestemmingsheffing en/of speciale belastingaanslageregeling;**
 - (iv) studie voor de beschrijving van **een mogelijk systeem om te delen in de staatsinkomsten uit de algemene belastingmiddelen (tax sharing)**, inhoudende de analyse van het ‘financieel tekort’ ter vaststelling van het tekort (gap) tussen potentiële inkomstenstroom en de daartegenover staande uitgaven voor de toegestane dienstverlening.
- 1.4 Voor wat betreft de uitgavenzijde zullen de gedeeltelijke of begrotingsbevoegdheden als overgang, toegekend bij de Wet Regionale Organen en het Staatsbesluit Interim Fiscale Decentralisatie (S.B. 2000, no. 53)¹⁰⁰ omgezet worden in een permanente wet en er zullen nieuwe ministeriele richtlijnen en procedures worden geformuleerd ter verduidelijking van het begrotings- en financieel beheer in de districten.
- 1.5 Ook zullen er studies worden gefinancierd met betrekking tot **aanvullende of vervolginiciatieven op het gebied van de hervorming**, inhoudende: (i) studies betreffende het bestuur voor de districten Paramaribo en Sipaliwini, die vanwege hun bijzondere politiek-

⁹⁸ Uit het Hoofdstuk in de Leningsovereenkomst: “The Program” De Leningsovereenkomst tussen de Regering van Suriname en de Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC/USA, 12 november 2002, en de daarbij behorende documenten: Loan Contract No. 1343/OS-SU.

⁹⁹ Vervangen bij Interimwet Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 No. 33).

¹⁰⁰ Vervangen bij Interimwet Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 No. 33).

bestuurlijke status, een speciale behandeling vereisen¹⁰¹; (ii) een studie voor de formulering van een eigen model personeelsbeleid voor het districtsbestuur¹⁰²; en (iii) een studie voor de beschrijving van een noodzakelijk vervolgdecentralisatie hervormingsprogramma, waarvan in dit Programma verder geen melding is gemaakt, temeer waar het om politiek-bestuurlijke hervormingen gaat.

2. District capacity building

1.6 Hoewel begonnen wordt met een pilot-groep van vijf districten¹⁰³, zal er een kerngroep van stelsels in alle districten worden ingevoerd voor de institutionele versterking, inhoudende: (i) bestuursvoering en planning; (ii) begrotings- en financieel beheer; (iii) districtsinkomstengenerering; en (iv) bevolkingsparticipatie. Eenmaal een district door het Programma zal zijn gecertificeerd – daarbij in acht genomen hun vermogen om met de ingevoerde nieuwe stelsels te kunnen omgaan -, komt het district in aanmerking voor steun uit het Programma ten behoeve van de grote investeringsprojecten. In het bijzonder, zullen de eerste vijf districten certificatie krijgen en daardoor voldoen aan de voorwaarde om financiering te krijgen voor de ontwikkeling van stelsels voor een goed beheer/management van openbare werken, alsook voor de formulering en uitvoering van trainingsprojecten op het gebied van rehabilitatie en onderhoud van zandwegen.

a) De Administratie en de planning

1.7 Het Programma zal de districten helpen met de invoering van een nieuwe staffunctie, die van de Districts-Administrateur (DA). De DA, die op contractbasis in dienst wordt genomen, zal in de uitvoeringssfeer als hoofd functioneren en als zodanig legt hij verantwoording af aan zowel de Districtsraad als de District-Commissaris. De DA speelt een zeer cruciale rol bij de implementatie van het Programma in elk district. Binnen dit component zal het Programma eveneens de districtskantoren rehabiliteren en van equipment voorzien, zoals vereist voor de nieuwe vorm van bestuursvoering, de nieuwe functies zullen worden ingevoerd en er zal gezorgd worden voor doorlopende training in basisadministratie en management technieken.

1.8 Eenmaal de Districts-Administrateur zal zijn benoemd, zal elk district de ondersteuning krijgen in de formulering van een simpele “Program Implementation Plan (PIP)”, dat het schema van de gestelde doelen en benchmarks beschrijft en waarmee elk district zich committeert en zich met het DLGSP gedurende de implementatieperiode verbindt. Verder steunt het Programma elk districtsbestuur met de formulering van een eigen Strategisch Ontwikkelings Plan rondom het PIP.

b) Begrotings- en financieel beheer

1.9 Een voornaam doel van het Programma is om in de districten een kern van eigen vermogen (capaciteit) te ontwikkelen voor het voeren van hun eigen begrotings- en financieel beheer. Om dit doel te bereiken, zal het programma:

- (i) Voor elk district nieuw personeel voor het begrotings- en financieel beheer selecteren en installeren, zijnde een financieel manager, een kassier en een boekhouder;
- (ii) Handleiding voorbereiden voor het begrotings- en financieel beheer met betrekking tot de districtsbegroting, boekhouding, kasbeheer en tekeningsbevoegdheid;
- (iii) Basis software ontwikkelen en installeren, gebaseerd op de handleidingen, geschreven voor begrotings- en financieel beheer. Dit zal inhouden basis ‘spreadsheet’ voor de begroting en de boekhouding.

¹⁰¹ In verband met zijn rol als hoofdstad van Paramaribo en de grootte van de bevolking, vereist Paramaribo een studie vooraf voor de vaststelling van de specifieke wettelijke hervorming en de institutionele versterking, nodig voor een eigen zelfstandig bestuur. Hetzelfde geldt voor, Sipaliwini, vanwege de uitgestrektheid van het gebied, lage bevolkingsdichtheid en groot aantal dorpen met traditioneel gezag, vereist ook een studie vooraf met betrekking tot de bestuursvoering ter vaststelling van de soort politiek-bestuurlijke structuur voor dat district en het pakket voor de institutionele versterking, nodig voor de uitvoering van de autonome taken..

¹⁰² De studie zal de districten voorzien van een specifiek ontwerp-en overgangsregeling voor de omzetting van het huidig central personeelssysteem in een gedecentraliseerd personeelssysteem met plaatselijke verantwoordelijkheid. ..

¹⁰³ Wanica, Para, Commewijne, Nickerie, and Marowijne.

- (iv) Zorgen voor intensief ‘start up training’ voor het daarvoor in aanmerking komend personeel voor het begrotings- en financieel beheer’, de Districts-Administrateur en de leden van de Districtsraad), gevolgd door periodieke technische ondersteuning.
- 1.10 Eenmaal door de bovenstaande activiteiten van het Programma heen en eenmaal met succes een districtsbegroting in overeenstemming met de handleiding (BFM-Manual) voorbereid, zal elk district op het tweede niveau (Level 2) zijn gecertificeerd (BFM capacity). Na het beschikken over dit ‘eigen kunnen’, zal het Programma de pilot - districten een uitgebreide training en technische assistentie geven, gericht op de verwerving van een grotere beheersing van het volledig begrotingscyclus en gericht op de bevordering van de fiscale transparantie, inclusief hearings onder de bevolking en financiële controle.

c) Inkomstgenerering

- 1.11 Het hoofddoel van dit sub-component zal zijn het ontwerpen van een vereenvoudigd “Tax Administration System” (TAS) (Belasting Administratie Systeem/BAS) in elk district om het registratie- en het inningsproces, betreffende alle lokale belastingen en heffingen te kunnen doen. Aanvankelijk werd alleen aan de Huurwaardebelasting gedacht, maar het systeem wordt aanmerkelijk uitgebreid met andere belastingsoorten en heffingen (o.a. bestemmingsheffing, bijzondere belastingaanslagen, openbare gemakbelasting, gedistilleerd recht, marktgeden), zoals zij voor de districten bij de wettelijke hervormingen zullen worden ingevoerd of ontwikkeld.
- 1.12 Gedurende het eerste jaar van het programma zal een internationaal team van deskundigen een eenvoudig computer-belastingsadministratiesysteem ontwerpen, dat een master file van de belastingbetalers en de geldige aanslagen/bedragen zal bevatten. Het systeem zal in de pilot-districten gedurende het tweede jaar worden ingevoerd door het realiseren van projecten met technische bijstand onder gemeenschappelijke supervisie van de Project Implementation Unit (PIU) en de Belastingdienst. Het belastingssysteem in elk district zal de voornaamste kenmerken van het centraal geautomatiseerd Belasting Administratie Systeem (BAS), zoals gehanteerd door de Belastingdienst, dupliceren. Dit zal worden vergezeld van een door het Programma voorbereid complete stel van richtlijnen, handleidingen en formulieren, inhoudende procedures voor de inning, aanslagen, interne en externe controle, sancties en beroep.
- 1.13 In de gevallen, waarbij de districten gereed zijn om volgens het Programma trainingsprojecten betreffende openbare werken uit te voeren (zie hieronder **Trainingsprojecten voor uitvoering van openbare werken**), zal de nadruk worden gelegd op de ontwikkeling van bijzondere belastingaanslagregeling en het stelsel/mechanismen voor de bestemmingsheffing als middel tot het mobiliseren van de particuliere sector in verband met het helpen mede-financiering van deze projecten (co-financing). Als incentive, zullen de districten die tenminste 30% van de totale kosten van een geprojecteerd openbaar werk/project via de speciale aanslagregeling kunnen mobiliseren, zullen zij in aanmerking komen voor een tweede trainingsproject voor de uitvoering van een tweede project betreffende openbare werken.

d) Bevolkingsparticipatie

- 1.14 Eveneens behorende tot de kern van het certificatieproces (2e Level) voor elk district, is de eis dat er een Bevolkingsparticipatieplan wordt geformuleerd, dat de in te voeren mechanismen beschrijft, die de transparantie van bestuur en de verantwoordelijkheid naar de burgers bevordert. Dit Plan zal worden ontworpen volgens een praktisch trainingsprogramma met de sleutelfiguren van het district (Commissarissen, Raadsleden, Administrateurs en stafpersoneel) om hen vertrouwd te maken met de technieken van de bevolkingsparticipatie, zoals deze worden gehanteerd door het districtsbestuur in andere landen. Deze bevatten: openbare hoorzittingen, discussiegroepen (forums), informatiecentra voor de bevolking, openbare bekendmakingen, onderzoek en opiniepeiling, doelgroepen, burgeradviescomite’s, persberichten, coördinatie met niet-gouvernementele organisaties (NGO’s), publicaties en nieuwsbrieven. Eenmaal de districten hun specifiek Bevolkingsparticipatieplan zullen hebben

geformuleerd, zal het programma de districten vervolg technisch bijstand verlenen bij de training om de geplande technieken en mechanismen voor de bevolkingsparticipatie uit te voeren.

- 1.15 Extra nadruk zal worden gelegd op de vestiging van de Bevolkingsinformatie centra in elk district, die aan de bevolking - bij één enkele stop (bezoek) - alle informatie van de lokale overheid verstrekken. Deze centra zullen voor de burger een contactpunt zijn voor al zijn vragen, klachten, verzoeken voor de dienstverlening en coördinatie voor vrijwilligerswerk en overige bevolkingsactiviteiten. Het belangrijkste is, dat zij gestroomlijnde antwoordmechanisme van de lokale overheid zijn bij het reageren op de bezorgdheid zijdens de burgers. (Gegeven de belangrijkheid van het geven van effectieve antwoorden, zal- voor het succes van de centra - het Programma de effecten van deze mechanismen in de districten zelf monitoren). De centra zullen zich manifesteren in een twee-richtingen uitwisseling van informatie, verspreiden van algemene informatie aan de bevolking, verbandhoudende met districtsactiviteiten, plannen, bijzondere gebeurtenissen en de terugkoppeling naar de Districtsraden en de staf, die informatie ontvangen, waar de burger zelf voorkeur aan geeft.

e) Systemen ter voorbereiding van grote werken (capital works systems) en investeringsprojecten (investment projects)

- 1.16 Eenmaal de districten in de bovenvermelde kerngebieden zullen zijn gecertificeerd, zullen de districten gereed zijn om vanuit het Programma financiering te ontvangen voor de ontwikkeling van management systemen ter voorbereiding van grote werken en zullen zij deelnemen aan trainingsprojecten op het gebied van rehabilitatie en onderhoud van zandwegen. Aangezien de Tweede niveau certificatie gemiddeld één à twee jaar in beslag zal nemen, zijn ingevolge DLGSP slechts de pilot-districten voorbestemd voor de voorbereiding en uitvoering van grotere werken (capital works) Deze activiteiten zullen omvatten:

- (i) De invoering van een management systeem ter voorbereiding van openbare werken, betreffende de zandwegen in de districten. Met de steun van een door het Programma voorbereid basishandleiding voor openbare werken, zullen de districten training en bijstand ontvangen bij het bepalen van beleid, invoeren van procedures en formulieren voor: werkorders, taakgerichte verantwoordelijkheden, kostenbewaking, werkplannen, werkschema's en werkstandaarden. De nadruk zal worden gelegd op een rudimentair (beginstadium) 'wegenbeheersysteem (road management system) in elk pilot-district, inhoudende het inventariseren en het aangeven van de prioriteiten van zandwegen, de condities van en de formulering van een meerjaren onderhouds- en rehabilitatieplan, gerelateerd aan begrotingstekorten.
- (ii) Technisch bijstand en training bij projectvoorbereiding (beschrijving) en bestedingen.
- (iii) Het formuleren en implementeren van trainingsprojecten voor grote werken (capital works). Elk pilot-district – eenmaal op Tweede niveau gecertificeerd – voldoet aan de voorwaarde voor de verkrijging van een bedrag ad \$180,000, inclusief een districtscounterpart bedrag van US\$ 20,000 te storten in een gezamenlijk fonds¹⁰⁴ voor training in rehabilitatie en onderhoud van zandwegen. De typische projecten betreffende rehabilitatie van de zandwegen zijn voor de verharding van het wegdek van ongeveer 10-12 km zand/schelpen (soms asfalt) wegen, en de verbetering van de aangrenzende ontwateringssystemen, volle wegbreedte en greppels. De projecten betreffende onderhoud van de zandwegen met een raming van ongeveer US\$ 40,000* per district zal uitbesteed worden voor routinematig en periodiek onderhoud, dichten van gaten, egaliseren, opschonen van ontwateringswerken, herstellen van greppels, over een lengte van 10-12 km rijweg met het oog om ervaring op te doen.

¹⁰⁴ Verkregen via die speciale aanslagregeling, door het Programma in de districten ingevoerd (zie boven: Inkomstgenerering.)

3. Institutionele versterking van de sector

- 1.17 Het Programma zal de organisatie van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (RO), die voor de overheidssector (regionaal bestuur) de leidende instantie is, versterken. Dit houdt in de beschrijving van een strategisch ontwikkelingsplan dat (i) passende lange termijn taken van het ministerie in deze sector definieert; (ii) de sterke en de zwakke zijde van haar organisatie vaststelt; en (iii) stelt een strategisch actieplan voor de herziening en verbetering van de organisatiestructuur. Fondsen worden beschikbaar gesteld voor bijstand om dit plan uit te voeren; voorlopig betreffen de Afdeling Districtsbestuur en Decentralisatie, de Financiële en de Comptabele Afdeling en de Civieltechnische Afdeling van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling
- 1.18 Ook zullen er fondsen uit het Programma bestemd worden voor institutionele versterking van andere sleutelstakeholders in deze sector. Als mede-verantwoordelijke ministerie voor de uitvoering van inkomstengenererende activiteiten, zal de Afdeling Huurwaardebelasting van het Directoraat Dienst der Belastingen van het Ministerie van Financien fondsen ontvangen voor de bekostiging van de kosten voor uitbreiding van staf, equipment en overheadkosten, noodzakelijk voor de uitvoering van de verplichtingen voortvloeiende uit het Programma. Het Programma zal voorzien in zowel organisatorische en logistieke bijstand als in de vestiging van een netwerk voor de uitwisseling van informatie tussen de districtsoverheden. Tenslotte zal het Programma – gelet op de geringe ervaring en ‘eigen kunnen’ van het districtsbestuur in het land, een programma financieren voor de systematische training van trainers, gericht op aanwerven, training en certificeren van plaatselijke consultants en firma’s op het gebied voor het vergroten van de capaciteit van het districtsbestuur.

4. Pre-investering in een Programma voor de tweede fase

- 1.19 In het licht van de door de overheid aangegeven verplichting tot een ‘geleidelijk en multi-gefaseerde benadering, zal het Programma fondsen beschikbaar stellen ter voorbereiding van een tweede fase/vervolgprogramma (DLGSP-II) om de districten verder te versterken. Dienovereenkomstig zullen fondsen worden vrijgemaakt voor het ontwerpen van of aanpassen van ‘operating regulations’ om de districten aan het einde van DLGSP-I op een hoger peil van institutionele ontwikkeling te brengen. Dit omvat het ontwerpen van een nieuw systeem van hogere eisen voor het identificeren en formuleren van de vergroting van de districtscapaciteit (District Capacity Building) en grote investeringsprojecten. Het zal eveneens inhouden het ontwerpen van nieuwe financierings- en operationele procedures – op nationaal niveau – om te kunnen voldoen aan de substantiële eis voor de - gedurende de vervolgfase te verwachten grote investeringsprojecten, wanneer eenmaal de districten op het tweede niveau (level 2) zullen zijn gecertificeerd. Tenslotte zal het inhouden: het ontwerpen van geschikte criteria voor de goedkeuring van nieuwe type projecten, die tot dusverre niet in het huidig Programma (DLGSP) zijn overwogen, in het bijzonder: het ophalen van huisafval, verbetering van de openbare markten, kleine drinkwatervoorzieningsprojecten en openbare plaatsen.
- 1.20 Bovendien, zullen er ook fondsen beschikbaar worden gesteld voor de ontwikkeling van eerstejaars projecten in de pipeline (projecten op stapel), betreffende capaciteitsvergroting en investeringsprojecten gedurende de tweede fase van het Programma (DLGSP-II). Dit zal inhouden het financieren van onderzoeksstudies, feasibility studies en de voorbereiding van de voorlopige project dossiers.

5. Ondersteuning voor het Management van het Programma

- 1.21 Fondsen uit het Programma zullen worden bestemd voor de financiering van de kosten van de Project Implementation Unit (PIU), binnen het Ministerie van Regionale Ontwikkeling, voor de uitvoering van het Programma. Dit omvat de directeur voor de unit, vijf projectmanagers, die verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering van de componenten en sub-componenten van het Programma, een financieel administrateur en ondersteuningsstaf. Gegeven het beperkte professioneel en ervaren kader op het gebied van projectmanagement en capaciteitsvergroting van lokale overheden, zullen fondsen van het Programma eveneens worden gebruikt voor de

betaling van een voltijds international Resident Advisor (RA) om de PIU te assisteren – eigenlijk – de PIU in het begin te leiden bij het uitvoeren van het programma. Gedurende de eerste 18 maanden van het Programma zal de RA voltijds in dienst worden genomen in een manager's rol bij de uitvoering van het Programma en training van de PIU-staf. Gedurende de tweede helft van het Programma zal de RA op part time basis in dienst zijn om geleidelijk de effectieve management verantwoordelijkheid over te dragen aan de PIU-Directeur. .

- 1.22 Een uitgebreide marketing en een uitgestrekte openbare campagne zal ook via dit component worden gefinancierd, gericht op de promotion van het Programma voor de bevordering van consensus en voor de verkrijging van feedback zijdens de stakeholder. Ongeveer US\$ 110,000 is afgezonderd voor: (i) de formulering van een marketing plan; (ii) training en technisch bijstand aan de PIU- staf inzake marketing technieken; (iii) ontwerpen van bekendmakingen, rapporten, nieuwsbrief, en massa media producten, en (iv) kosten voor openbare ontmoetingen, conferenties en evenementen, die raakvlakken met de gemeenschap hebben. Verder zullen er fondsen worden aangewend voor bijstand aan de PIU in het ontwerpen en opstarten van een monitoring systeem voor de resultaten en voor de evaluatie van het Programma.

C. Omvang en strekking van het Programma

- 1.23 Verschillende factoren moesten in aanmerking worden genomen om de omvang en de strekking van het Programma te bepalen, inhoudende: (i) raming van kosten voor activiteiten (ii) het relatief korte, driejaar durend tijdspad (time table) voor het Programma; (iii) de beperkte capaciteit van de overheid voor de counterpartvergoeding; en (iv) de beperkte uitvoeringscapaciteit zowel onder de centrale en lokale overheid als onder de particuliere dienstverleners (service providers).

D. Kosten van het Programma

- 1.24 De totale kosten van het Programma zijn geraamd US\$ 7.0 miljoen om verspreid over een periode van drie jaar te worden bestemd.

E. Financieringsplan

- 1.25 De Lening van de Bank tot een bedrag van US\$ 4.9 miljoen is goed voor 70% van de totale kosten van het Programma. De resterende US\$ 2.1 miljoen zijn de counterpartkosten. Deze zijn verspreid over de drie-jaar periode van uitvoering en zal in de eerste plaats worden gedekt door de Surinaamse overheid zelf met uitzondering van een begroot bedrag van US\$ 120,000, welke zal worden bijgedragen door de districten middels storting in een gemeenschappelijk fonds, zoals het Programma vereist voor de uitvoering van grote proefprojecten.

BIJLAGE 7 B

ALGEMENE PROJECT INFORMATIE

Naam van het project:	Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGP)
Projectdoel	Het doel van het project is om de districten: a) eigen budgettaire bevoegdheden te geven; b) eigen inkomen te genereren, te garanderen, en c) het bestuursapparaat zodanig te versterken dat de districten - financieel en organisatorisch - het management van de autonome taken zullen kunnen uitvoeren en in staat zullen zijn om zelf hun eigen investeringsprojecten uit te voeren.
Projectnummer	SU-0019
Financiering en Technische bijstand	Inter-American Development Bank (IDB), gevestigd te Washington D.C./USA
Leningaanvrager	De Regering van Suriname
Projectkosten	US\$ 7,000,000
Bedrag van de lening	US\$ 4.900,000
Bedrag van counterpartfund	US\$ 2.100.000 uit de Staatsbegroting
Uitvoerend Ministerie	Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MvRO)
Verantwoordelijke Minister	Minister van Regionale Ontwikkeling
Start van het Project	25-03-1998: Project Identificatie 15-11-1998 : PPT (Project Preparation Team) 01-08-1999: PPIU (Project Preparation and Implementation Unit) 01-05-2001: PIU (Project Implementation Unit)
Fases van het Project:	> PPF (Project Preparation Facilities)-fase van 15-11-1998 tot ultimo april 2000. > TCP (Technical Cooperation Program) –Key-start-up fase van 17-01-2002 tot 27-11-2002 > Implementatie-fase (DLGP) van 27-11-2002-novemebr 2006
Pilot districten	Wanica, Para, Commewijne, Marowijne en Nickerie
Nickerie, Paramaribo	

BIJLAGE 7 C

VERKLARENDE WOORDENLIJST

BD	: Bureau Decentralisatie
CW	: Civiele Werken
DA	: Districts-Administrateur, financiële functionaris van het district
DC	: Districts-Commissaris, burgervader van het district
DF	: Districtsfonds
DIP	: District Implementatie Plan
District	: Administratieve onderverdeling van Suriname
Districts-Secretaris	: Functionaris verantwoordelijk voor de Administratieve diensten, bestuursdienst en technische diensten
DLGP	: Decentralization and Local Government Strengthening Program. (<i>Het Programma voor de Decentralisatie en de Versterking van Lokale Overheden</i>)
DNA	: De Nationale Assemblée: Wetgevende macht van de Republiek Suriname
HWB	: Huurwaarde Belasting
IC	: Internationale Consultant
IDB	: Inter-American Development Bank
Lokale overheid	: Een semi-autonome administratieve onderafdeling van de staat met verantwoordelijkheden en bevoegdheden om te voldoen aan vele lokale openbare (publieke) diensten door zijn eigen middelen te genereren en te alloceren.
MRO	: Ministerie van Regionale Ontwikkeling
PIP:	: Project Implementatie Plan
PIU	: Project Implementatie Unit
President	: Hoofd van de Staat en Hoofd van de Regering van Suriname
Minister	: Hoofd van een Ministerie
Ressort	: Administratieve onderafdeling van een district (zie district, hierboven)
RvM	: Raad van Minister
RvS	: Regering van Suriname
SP	: Strategisch Plan. Een algemene Handleiding, of "Routekaart" (<i>uitvoeringschema</i>) voor het MRO om de decentralisatie te implementeren
SR	: Staatsraad
SWOT	: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analysis (Analyse van de Sterke Punten, de Zwakke Punten, de Kansen en de Bedreigingen).
WRO	: Wet Regionale Organen (S.B. 1989 No. 44, zoals laatstelijk gewijzigd Bij S.B. 2005 No. 28)

BIJLAGE 7 D

OVERZICHT VAN DE GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Item#-Document	Datum, Bron
S1-Leningsovereenkomst IDB-Regering van Suriname, . Alg. Bep. pag 11	Bas-121101
S2-Project Implementation Plan (Engels)	PIU- okt 2002
S3-Power Point re MRO (Engels)	Bas-okt 2004
S4-de Grondwet van Suriname	1989
S4.1 Memorie van Toelichting WRO	1989
S5-1989 Wet op Regionale Lichamen	1989
S6-“Interimwet”	2003
S7-“Het Programma” (The Program)	Uit de Leningsovereenkomst
S7.1- Het Programma (middels Componenten 4)	PIP-2002
S7.2- Het Programma, Subcomponent 4.1 plus intro.	PIU-staf- 151004
S8-Personeelwet	PPT-office 1999
S9- Draft Strategy note on MRD (concept Strategisch rapport MRO)	Rapport Eric TM Loe
S10- Institution Plan F&C Department, Versie 1, Sept 25, 2003	DLGP-PIU, IC-HR, 111104
S11-Institution Plan, Bureau voor Decentralisatie, Versie 020504	DLGP-PIU, IC-HR, 111104
S12-PIP-Component 3, Sub-Component 3.1	PIP-2002
S12.1-PIP-Component 3, Sub-Component 3.1	PIP-2002
S13-Consistency and context organically and personnel structure MRO and the districts (Consistencies en context constitutionele en personeelstructuur van het MRO en de districten)	Rapport IC-HRM Eric Loe
S14-Memo van Bas Ahmadali	Bas-191004
S15- “Ministeriele taken ingevolge staatsbesluit”, p.1	PIU staff-okt 04
S16-I Organisatorische structuur NO. R.O 97, pag 36-45	MRD-310700
S17-Memo Inter-Gouvernementele Relaties	Bas Ahmadali,161004
S18 Memo	Bas,151004
S19-Technical Plan of Operation, Draft Version 3 (Technisch Werkplan, concept 3e versie)	PIU-050104
S20-Ontwerp DLGP I >>>>>>DLGP II	Bas handout 041004
S22-The Government of Suriname, UNDP, Project Development of a Strategic Plan for Public Sector Reform in Suriname, pp12 (De Regering van Suriname, UNDP, Projectontwikkeling van een Strategisch Plan voor de Hervorming van de Overheidssector in Suriname, pag 12)	PIU staf-041004
S23 Draft Operations Manual, Dec 1999, pp27 (Concept Uitvoeringshandleiding, dec 1999, pag 27)	PIU-051299
S24-Final Report (eindrapport), Project Management Advisor, S. Vogeler, 30 aug, 2000, pag 20+-	Susan Johnson de Vogeler, 300802
S25-Certificeringsniveaus, pag 1	PIU-201004
S26- Staatsbesluit van 23 juli, 1990	PIU-230790
S27-Power Point Presentatie (printout in het Nederlands)	PIU staf
S28-Rapport van de Rekenkamer (In het Nederlands, 25 pag)	PIU staf
S29- Interim Wet Financiële Decentralisatie, artikel 1 t/m artikel 8	PIU staf
S29.1- concept Interim Wet Financiële Decentralisatie , artikel 1 t/m artikel 8 (geen datum)	PIU staf
S30-Midterm Memorandum van de Directeur, 14 pag	Bas-011004
S31-Budget of MRD (in Dutch), 2004	PIU staf-211004
S32- Interim Regeling voor Fiscale Decentralisatie, Regionale Overheden in Suriname, PPIU, 31 juli, 2000, pag 6 en 2 attachments: Staatsbesluit SB 2000, no 53; en BFM Guidelines (richtlijnen) pag17-25	PIU staf-310704
S33-CLAD-Decreet No 6964, Guidelines for Central Govt Acct Office (Richtlijnen voor de Centrale Lands Accountsdienst (CLAD) 31 juni, 2000 pag 26-29	MvF-310700
S34-Operating Regulations and Guidelines (ORG), (Uitvoeringvoorschriften en –richtlijnen) eindversie juli 2002, pag 52	DLGP- juli 2002/PIU-231004
S34-Trains of Thought for amending the Law on Regional Bodies (Gedachtegang voor het wijzigen van de Wet op Regionale Organen)	Managing Director311204
S35-DLGP Work Plan (Werkplan), 2005	Managing Director

S36-Comments on 2005 Work Plan	Managing Director
S-37 Wanica Sample Jan version (Wanica-voorbeeld, jan. versie)	Managing Director
S-38 Jaarverslag, 2004 S-39 “Handouts for adjustments of the Law Regional Body” (hoofdpunten op een rijtje voor wijzigingen van de Wet op Regionale Lichamen), pag-15, door HR LIM A Po, dec 2004.	
S-40 WET van 29 juni 1989 houdende bepalingen voor de organisatie en bevoegdheden van de Regionale Organen, MvT 28 april, 1989	MRO