

Samenvatting

Van de concepten voor institutionele wetgeving inzake Decentralisatie

Zoals vervat in de Memorie van Toelichting (MvT) op de desbetreffende ontwerpen, afkomstig van de DLGP consultant, Mr. Hans Lim Apo d.d. 13 september 2007

I. Wet van houdende wijzigingen van de “Grondwet van de Republiek Suriname” (S.B. 1987 no.116, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B.1992 no.38) (De Grondwet van de Republiek Suriname)

Inleiding

De Grondwet van 1987 (S.B. 1987 no.116) legt in artikel 159 de grondslag voor de democratische ordening van het bestuur op regionaal niveau. De beginselen die de wetgever bij de uitwerking daarvan in moet nemen zijn die van de participatie-democratie en decentralisatie van regelgeving en bestuur.

Bij de inwerkingtreding van de Wet op Regionale Organen (S.B. 1989 no.44) werd een raamwerk gecreëerd voor politiek-bestuurlijke decentralisatie. De beoogde politieke decentralisatie is door de verkiezing van ressortraden en districtsraden in zekere zin geëffectueerd maar de bestuurlijke decentralisatie is door het uitblijven van noodzakelijke uitvoeringswetgeving niet geoperationaliseerd. Het onderhavige wetsontwerp heeft tot doel hieraan tegemoet te komen. De Regering heeft in samenwerking met de Inter-American Development Bank sinds 2002 de bestuurlijke decentralisatie in het kader van het “Decentralization and local Government Strengthening Program” voorbereid. Dit Program beoogde de operationalisering van beperkte financiële en fiscale autonomie als eerste stap naar volledige regionale bestuurlijke decentralisatie.

Autonomie

Artikel 169 van de Grondwet legt de bevoegdheid van autonome regelgeving en bestuur van het district bij de districtsraad. Het is de bedoeling om de bestuurlijke decentralisatie van de districten te operationaliseren, in eerste instantie doordat een beperkt aantal taken betreffende de districtshuishouding op grond van de Wet Regionale Organen (S.B. 1989 No.44) door de centrale overheid daadwerkelijk aan de districtsraad worden overgelaten. De aldus verleende autonomie is onderworpen aan een aantal beginselen.

Deze zijn met name het legitimizeitsbeginsel op grond waarvan de onderwerpen van autonomie bij wet geregeld dienen te zijn¹, het beginsel van hiërarchie van regelgeving waarvan het gevolg is dat districtsverordeningen ondergeschikt zijn aan wetten en staatbesluiten² en de eis dat de interne organisatie en bevoegdheden van autonome lichamen bij wet geregeld moeten zijn³. Voorts het beginsel van toezicht dat de centrale overheid ter waarborging van de eenheidsstaat uitoefent op regelgeving en bestuur door de districtsraad⁴ en het voorschrift dat de bronnen van de inkomsten voor de uitoefening van autonome taken

¹ Zie GW artikel 169 en Wet RO artikel 37.

² Zie GW artikel 172 en Wet RO artikel 36.

³ Zie GW artikel 159 en Wet RO.

⁴ Zie GW artikelen 166, 170, 172, 173 en Wet RO artikel 57.

en de aard van besteding daarvan bij wet zijn geregeld⁵. In dit verband zullen behalve aanpassingen in de Wet Regionale organen twee nieuwe wetten ter regeling van de verdeling van afdrachten van de centrale overheid aan de districten en van uniforme elementen voor de heffing en invordering van districtsbelastingen dienen tot stand te komen.⁶

II. Wet van tot wijziging van de “Wet houdende regels betreffende de inrichting en de bevoegdheden van de Regionale Organen” (S.B. 1989 no.44) (Wet Regionale Organen)

De Regering heeft in samenwerking met de Inter-American Development Bank (IDB) vanaf 2002 het ‘Decentralization and local Government Strengthening Program’ (DLGP) uitgevoerd. De bedoeling van dit programma was de financiële en fiscale decentralisatie van regionale regelgeving en bestuur. Uitvoering van de resultaten van dit programma vereist wijziging van de Wet houdende regels betreffende de inrichting en de bevoegdheden van de Regionale Organen” (S.B. 1989 no.44) (Wet Regionale Organen). Dit wetsontwerp beoogt die wijzigingen tot stand te brengen.

Hoewel de Grondwet in Hoofdstuk XXI sinds 1987 voorziet in de decentralisatie van regionale regelgeving en bestuur is deze tot nu toe uitgebleven. In 1989 is de Wet Regionale Organen in werking getreden maar daadwerkelijke operationalisering van het concept van decentralisatie heeft nog niet plaatsgevonden. Bevoegdheden betreffende de huishouding van de districten zijn bij de centrale overheid gebleven en worden uitgeoefend door de Directoraten van de ministeries en de Districts Commissaris als ambtenaar van de centrale overheid⁷. Met de uitvoering van het DLPG is deze operationalisering thans voorbereid.

Het concept van decentralisatie dat aan de Wet Regionale Organen ten grondslag ligt, omvat in beginsel de gehele huishouding van het district⁸. De omvang van de werkelijk geoperationaliseerde decentralisatie is evenwel afhankelijk van de bevoegdheden van de centrale overheid die effectief worden overgeheveld naar de regionale organen. De Regering heeft gekozen voor een gefaseerde operationalisering van decentralisatie en het DLGP heeft de eerste fase voorbereid die bestaat uit de overheveling van een aantal autonome bevoegdheden die rechtstreeks verband houden met financiële en fiscale aspecten van de huishouding van de districten⁹.

Daarnaast zullen ook niet specifiek aan financiële en fiscale decentralisatie gerelateerde autonome bevoegdheden van districtsorganen die noodzakelijk zijn voor of dienstbaar zijn aan deze operationalisering, in werking treden. Deze tweede categorie bevoegdheden ligt vooral op het vlak van budgettering en planning.¹⁰

⁵ Zie GW artikel 165 en Wet RO artikel 54.

⁶ De desbetreffende wettelijke regelingen worden de Wet Financiële verhoudingen en de Algemene Wet Districtsbelastingen

⁷ Zie Wet RO artikel 28 en artikel 31.

⁸ Zie Wet RO Artikel 12 en artikel 36.

⁹ Zie Wet RO de artikelen 12, 36, 37, 38, en 40.

¹⁰ Zie Wet RO de artikelen 32a, 39a, 52 en 54.

De essentie van de operationalisering van de autonomie van het district ligt in de operationalisering van de in de Wet Regionale Organen verankerde autonome bevoegdheden van de Districtsraad. Deze bevoegdheden mag de Districtsraad wanneer de operationalisering een feit is, binnen wettelijke grenzen en behoudens eventueel toezicht van een hoger orgaan zoals De Nationale Assemblee, de Regering of de Minister, naar eigen inzichten daadwerkelijk uitoefenen.

Het is verwachtbaar dat naarmate de districten in staat blijken te zijn hun autonome bevoegdheden effectief en efficiënt uit te voeren centrale overheidsorganen ook bevoegdheden in medebewind zullen opdragen aan bestuursorganen van het district. Het onderscheid tussen bevoegdheden die als autonome bevoegdheden bij wet uit de bevoegdheidssfeer van de centrale overheid worden overgeheveld naar de districten en bevoegdheden die de centrale overheid aan de districten overdraagt om in medebewind te worden uitgeoefend, is niet alleen van belang voor de beleidsvrijheid van de bestuursorganen van het district maar onder andere ook voor de wijze waarop fondsen voor de uitoefening van de aan de bevoegdheden gerelateerde taken door de centrale overheid beschikbaar worden gesteld. Autonome taken zullen door de centrale overheid worden medegefinancierd middels 'algemene afdrachten' en de taken die in medebewind worden uitgeoefend middels 'bijzondere afdrachten'. De regeling hiervan vindt plaats in de Wet Financiële verhoudingen.¹¹

De beoogde operationalisering van de financiële en fiscale decentralisatie heeft behalve voor de bevoegdheden van met name de Districtsraad, ook gevolgen voor de benoeming en samenstelling van de Districtsraad en het Districtsbestuur. Het wordt wenselijk geacht om de in de Grondwet kennelijk beoogde scheiding van politiek-bestuurlijke en ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheden met de operationalisering van de autonomie, verder gestalte te geven. Daarom zal de Districts Commissaris niet meer fungeren als voorzitter van de Districtsraad. Deze zal zelf uit zijn midden een voorzitter kiezen. Bovendien wordt het in het kader van de operationalisering van de autonomie van de districten wenselijk geacht dat de ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de centrale overheid plaats maakt voor een grotere ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de districten. Daarom wordt voorgesteld om het Districtsbestuur niet langer te laten bestaan uit ambtenaren van de centrale overheid, maar met uitzondering van de Districts Commissaris uit door de Districtsraad benoemde districts-ambtenaren.

Het District heeft recht op een eigen begroting. In het kader van de beoogde decentralisatie zal dit recht worden geëffectueerd met betrekking tot de onderdelen van de huishouding van de districten die als autonome taken en als in medebewind overgedragen taken door de districten worden uitgevoerd. Richtlijnen voor het opstellen van de districtsbegroting zijn bereids door de Minister van Financien goedgekeurd.

¹¹ Zie Wet RO artikel 40.

Met het oog op de waarborging van het beginsel van de eenheidsstaat kent de Wet Regionale Organen een logische afbakening van de grenzen van de autonomie van de districten¹². Met hetzelfde doel voor ogen voorziet de wet ook in verschillende gevallen en vormen van toezicht op de uitoefening van bevoegdheden door de districten¹³. Ten aanzien van de regelgevende bevoegdheid van de Districtsraad wordt voorzien in repressief toezicht van De Nationale Assemblee en preventief toezicht van de Regering¹⁴ en ten aanzien van de besluiten van de Districtsraad die geen algemeen karakter hebben wordt repressief toezicht uitgeoefend door de Minister van Regionale Ontwikkeling met de mogelijkheid van beroep bij de President.¹⁵ De Wet kent ook een aantal gevallen waarin districtsorganen worden opgedragen om bij de uitoefening van hun bevoegdheden richtlijnen van de Regering of instructies van de Minister in acht te nemen.¹⁶ Dit sturend toezicht past bij een proces van opstart van gedecentraliseerd Districtsbestuur.

III. WET van [] houdende regels betreffende de invoering, heffing en invordering van districtbelastingen (Algemene Wet Districtbelastingen).

In 1989 trad de Wet op Regionale Organen (SB 1989 No.44) in werking. Het doel van die wettelijke regeling was om, met in achtneming van de desbetreffende grondwettelijke bepalingen¹⁷ de inrichting en bevoegdheden van de regionale organen zodanig te regelen dat deze met een zekere mate van zelfstandigheid binnen het nationale beleidskader kunnen functioneren. Daarmede werd wettelijk de basis gelegd voor regionale decentralisatie.

Op district niveau zijn regionale organen de Districtsraad waaraan de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district wordt overgelaten¹⁸ en het Districtsbestuur dat als uitvoerend orgaan van het district belast is met het dagelijks bestuur van het district.¹⁹ Teneinde praktische inhoud aan de decentralisatie te geven is aan de Districtsraad onder andere de bevoegdheid gegeven om bij districtsverordening bestemmingsheffingen in te voeren.²⁰

De regionale organen kregen eveneens de bevoegdheden tot het opstellen van eigen begrotingen²¹ en tot het verwerven van eigen inkomsten voor de levering van eenvoudige diensten aan de plaatselijke gemeenschap, zoals onderhoud van tertiaire zandwegen, ontwatering, vuilophaal en openbare markten²².

Hoewel de Wet Regionale Organen al achttien jaren in werking is, is er nog geen sprake van zelfstandig functionerende administratief bestuurlijke regionale organen. De Regering heeft in samenwerking met de Inter-American Development Bank in de periode vanaf 2002 in het kader van het Decentralization and local Government Strengthening Program de operationalisering van de regionale decentralisatie voorbereid. In eerste instantie zal deze decentralisatie beperkt tot aspecten van financiële en fiscale

¹² Zie Wet RO de artikelen 12 en 36.

¹³ Zie Wet RO de artikelen 42, 44 en 58.

¹⁴ Zie Wet RO de artikelen 42 en 44.

¹⁵ Zie Wet RO artikel 58.

¹⁶ Zie Wet RO de artikelen 32a, 39a, 40, 47 en 54.

¹⁷ Zie GW artikel 169 lid 1 en Wet RO artikel 12 lid 2 en artikel 36 lid 2.

¹⁸ Zie Wet RO artikel 12 lid 1 en artikel 36 lid 1.

¹⁹ Zie Wet RO artikel 29 lid 1.

²⁰ Zie Wet RO artikel 38.

²¹ Zie Wet RO artikel 54.

²² Zie Wet RO artikel 47.

autonomie. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt te voorzien in de wettelijke grondslag voor de fiscale verzelfstandiging van de districten.

Belastingen mogen slechts worden geheven uit kracht van de wet.²³ De belastingdruk, de tarieven, de vrijstellingen en de waarborgen voor belastingplichtigen dienen bij wet te worden geregeld. De wettelijke grondslag voor districtsbelastingen in het onderhavige wetsontwerp is uniform een raamwerk van algemene voorzieningen dat door de districten bij districtsverordening middels specifieke voorzieningen zal moeten worden ingevuld. Het uniforme raamwerk heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

1. De wettelijke grondslag van de districtsbelastingen.²⁴
2. De elementen van het stelsel van de districtsbelastingen.²⁵
3. Voorwaarden waaraan de districtsbelastingen moeten voldoen.²⁶
4. Inhoudelijke regels van elke belasting worden in beginsel bij districtsverordening geregeld, maar deze wet voorziet in een aantal specifieke zaken zijn waarvan de wetgever vindt dat ze voor alle districten uniform moeten gelden.²⁷
5. Regels ten aanzien van de heffing.²⁸
6. Regels ten aanzien van de invordering.²⁹

IV. WET van [] houdende regels inzake de financiële verhouding tussen de Staat en de districten (Wet Financiële verhouding).

Bij het huidig gecentraliseerd bestuur hebben districten geen inkomsten. Een gedecentraliseerde bestuursvorm veronderstelt dat het district middelen heeft voor haar huishouding. De middelen die daarvoor in aanmerking zullen komen zijn:

1. Eigen inkomsten gegenereerd middels belastingen en heffingen en primair bestemd voor de bestrijding van de kosten van autonome taken³⁰.
2. Algemene afdrachten uit de Staatskas aan de districten als aanvulling op de zelf gegenereerde inkomsten voor de bestrijding van de kosten van autonome taken³¹.
3. Bijzondere afdrachten uit de Staatskas aan de districten bestemd voor de bestrijding van de kosten van medebewindstaken³².
4. Aanvullende afdrachten uit de Staatskas aan de districten ter dekking van structurele tekorten van inkomsten voor het bestrijden van kosten van autonome taken³³.

²³ Zie GW artikel 155.

²⁴ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 4.

²⁵ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 6 t/m 10.

²⁶ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 5 lid 2.

²⁷ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 5 lid 1.

²⁸ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 12 t/m 22.

²⁹ Zie Ontwerp Algemene Wet Districtsbelastingen artikel 23 t/m 43.

³⁰ Zie Wet RO artikel 38 en 54.

³¹ Zie Wet RO artikel 40 en Wet Financiële verhouding artikel 5.

³² Zie Wet RO artikel 40 en Wet Financiële verhouding artikel 11.

³³ Ontwerp Wet Financiële verhouding artikel 9.

5. Algemene subsidies die de centrale overheid aan de districten vertrekt ter bestrijding van de algemene kosten zoals salarissen³⁴.
6. Bijzondere subsidies die de centrale overheid aan de districten verstrekt ter bestrijding van specifieke uitgaven zoals projectkosten³⁵.
7. Uitgaven van de centrale overheid besteed door Directoraten en de Districts Commissaris als orgaan van de centrale overheid voor de bestrijding van kosten van taken die de centrale overheid aan zichzelf heeft voorbehouden³⁶.

Met het onderhavige wetsontwerp wordt beoogd een wettelijke grondslag te creëren voor het systeem afdrachten bestaande uit algemene afdrachten, aanvullende afdrachten en bijzondere afdrachten.

Er is een egalisatiefonds, een rekening van de minister belast met de zorg voor staatsfinanciën waar jaarlijks een vast percentage van de centrale begroting op gestort wordt ten behoeve van de gedecentraliseerde districten. De bedoeling van de creatie van een egalisatiefonds is 'afzondering' ter bevordering van de boekhoudkundige overzichtelijkheid van de verdeling van de aanspraken van de districten op algemene en aanvullende afdrachten alsmede de garantie van automatische overheveling daarvan van het centrale niveau naar districtsniveau (lid 1). De minister van Regionale Ontwikkeling en de minister van Financien beheren de begroting van het egalisatiefonds (lid 2).

V. ("Verordening heffing op waardevermeerdering in het District X")

DISTRICTSVERORDENING van.....2007,

Houdende vaststelling van regels met betrekking tot het heffen en invorderen van de heffing op waardevermeerdering in het District X

Algemeen

Artikel 7 van de Algemene Wet Districtsbelastingen biedt de districten de mogelijkheid om bij districtsverordening de heffing op waardevermeerdering in te voeren, te heffen en in te vorderen. De heffing op waardevermeerdering is een bestemmingsheffing. Dat betekent dat met de opbrengst ervan de kosten van de betreffende voorzieningen worden gefinancierd. Met deze districtsverordening wordt beoogd een billijke bijdrage van belanghebbenden in de kosten van aanleg van voorzieningen waar zij bij uitstek door waardevermeerdering een voordeel van genieten.

Werkingsfeer

Het volgende onderscheid is voor een goed begrip van de werkingssfeer van de heffing op waardevermeerdering van belang:

1. Indien een bepaalde voorziening aan de formele vereisten voldoet voor de heffing op

³⁴ Algemene en bijzondere subsidies zijn gebaseerd op de Begrotingswetten waarvan artikel 2 van de Comptabiliteitswet de grondslag is.

³⁵ Zie noot 5.

³⁶ Geregeld in de Begrotingswet.

waardevermeerdering zoals 'voorzieningen op openbare grond', 'niet ter dekking van achterstallig onderhoud' en 'waardevermeerdering van specifieke onroerende zaken' kunnen belanghebbenden vrijwillig (krachtens overeenkomst) hun aandeel in de kosten bijdragen. Indien alle belanghebbenden vrijwillig meewerken kan de heffing achterwege blijven. Het voordeel daarvan is de aanwezigheid van draagvlak en de mogelijkheid van maatwerk.

Indien niet alle belanghebbenden vrijwillig meewerken en verhaal op de overige belanghebbenden wenselijk wordt geacht zal de heffing op waardevermeerdering toepassing vinden. Van degenen die niet vrijwillig bijdragen zal hun aandeel in de kosten door heffing (middels dwang) worden verhaald.

2. Indien een voorziening niet aan de formele vereisten voor de heffing voldoet, kunnen de kosten daarvan uiteraard niet middels heffing worden verhaald, maar er kunnen wel overeenkomsten tussen het district en belanghebbenden worden gesloten uit hoofde waarvan door (direct) belanghebbenden en niet-(direct) belanghebbenden in de kosten van de voorzieningen wordt bijgedragen. De grondslag van de verschuldigdheid ('overeenkomst' in plaats van 'wet') en de wijze van verhaal ('rechterlijk vonnis' in plaats van 'parate executie') zijn voor de beide categorieën bijdragen verschillend.

VI. ("Verordening heffing op het genot van gebouwen in het District X")

DISTRICTSVERORDENING van.....2007,

houdende vaststelling van regels met betrekking tot het heffen en invorderen van de heffing op het genot van gebouwen in het district X

De Algemene Wet Districtsbelastingen biedt in artikel 6 de districten de mogelijkheid om bij districtsverordening de heffing op het genot van gebouwen in te voeren, te heffen en in te vorderen.

Het voorwerp van deze heffing is een gebouw en niet de grond. De waarde van de grond wordt niet in de heffingsgrondslag betrokken. Deze heffing wordt geheven naar een (eventueel naar oppervlakte gedifferentieerd) vast tarief per m². Verder wordt deze heffing bij aangifte geheven.