



**Ministerie van
Regionale Ontwikkeling**

**Ontwerp
Wettelijk Kader
*Bestuurlijke Hervormingen***
(Aanzet herziening Wet Regionale Organen)
Lim Apo Institute for Social Studies & DLGP-Projectbureau

15 december 2005

Uitgave: DLGP-Projectbureau

*Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGP)
Anton Dragtenweg 210, Paramaribo, Suriname, Telefoon: (597)551403, Fax: (597)550244
Email: dlgp@decentralisatie.org, Site: www.decentralisatie.org*

Ontwerp Wettelijk Kader *Bestuurlijke Hervormingen*

INHOUD

1. Toelichting
 - 1.1 Inleiding
 - 1.2 Het DLGP-Component: Wettelijke Hervormingen
 - 1.3 De ingevoerde wettelijke regelingen voor de interimfase van de financiële decentralisatie
 - 1.4 De in voorbereiding zijnde wetgeving voor de definitieve fase van de decentralisatie
 - 1.5 De Consensus Building
2. **Handreiking tot Aanpassing van Wet Regionale Organen 1989** (S.B. 1989 No. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2005 No. 28), *ter kennisneming*
3. **Aanzet tot wijziging Wet Regionale Organen 1989** (S.B. 1989 No 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2005 No. 28) *ter becommentariering*
4. Bijlage: Tabel Algemene Project Informatie

Commentaren op het ontwerp ad 3 kunnen tot maart 2006 schriftelijk, bij voorkeur per e-mail: dlgp@decentralisatie.org worden ingeleverd.

Bij overname uit dit document is bronvermelding verplicht.

Toelichting

1.1. Inleiding

Dit document beperkt zich tot de behandeling van **het wettelijk kader betreffende de “BESTUURLIJKE HERVORMINGEN c.q. de “Aanzet tot herziening van de Wet Regionale organen”** (S.B. 1989 No. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2005 No. 28) met de bedoeling de in deze betrokken grote groep van stakeholders in de gelegenheid te stellen commentaar te leveren.

Voor wat betreft **het wettelijke kader voor de FISCALE / financiële decentralisatie** zij verwezen naar het document: *Ontwerp Wettelijk Kaderwet Fiscale Decentralisatie (Districtsbelastingen –en Heffingen) van 29 december 2005, inhoudende: (i) Aanzet tot Algemene Wet op Districtsbelastingen; (ii) Aanzet tot Wet houdende regels inzake de financiële verhouding tussen de Staat en de districten (Wet Financiële verhouding); (iii) Concept Staatsbesluit invoering heffing waardevermeerdering; (iv) Aanzet voor een ontwerp model Districtsverordening betreffende heffing op waardevermeerdering; (v) Aanzet voor een model Districtsverordening betreffende heffing op het (gebruiks)genot van gebouwen.*

Korthedshalve wordt voor een beter begrip van het ontworpen stelsel, de nieuwe modellen en de hervormingen verwezen naar de informatie vervat in de door het DLGP-projectbureau uitgegeven projectinformatiedocumenten:

A. het Projectinformatiedocument IX: Leidraad Decentralisatie 2003-2006 van 15 september 2005. Hierin zijn diverse onderwerpen en issues uitgebreid uitgewerkt, zoals achtergrondinformatie v/h project, de voornaamste doelen van het decentralisatieprogramma, de uitgangspunten van de Regering, het Regeringsconcept over de financiële decentralisatie, de DLGP projectvisie met betrekking tot de ‘resultaatgerichte’ districtsbegroting, de vijf kernvragen en de vijf kernoplossingen in co-partnership tussen de centrale overheid, de burgers en de niet-gouvernementele organisaties, de vijf componenten van het DLGP en de stand van zaken met betrekking tot (i) Intergouvernementele (wettelijke) hervormingen en studies, (ii) Capaciteitsopbouw in de 5 pilot-districten Nickerie, Wanica, Para, Commewijne en Marowijne, v.w.b. (a) Administratie, Planning, Begrotingsbeleid en Financieel Beheer, (b) Districtsinkomsten, (c) Bevolkingsparticipatie, (d) Civieltechnische werken, (e) het DLGP ITC-Netwerk in de lijn van *e-government strategieën*, (iii) Capaciteitsopbouw binnen de ministeries van R.O. en Financiën, (iv) Succesvol betrekken van de non-pilot- districten (Paramaribo en Sipaliwini) en de voorbereiding van het meerjaren (sectorale) ontwikkelings Programma voor de gecertificeerde districten, alsmede DLGP-II (het vervolg decentralisatieprogramma voor de overige districten), (v) DLGP-Management.

Voorts is goed om ook kennis genomen te hebben van:

- **het nieuw Bestuursmodel**, dat volledig is opgehangen aan de burgers, en waarin de rol van de Districtsraad tot zijn recht komt rondom de verordenende, budgettaire-en fiscale bevoegdheden, alsmede het bij wet gedelegeerd personeelsbeleid;
- **het Model Organisatiestructuur** van de districtscommissariaten, waarin de vernieuwingen zijn geïntegreerd, vooral op het gebied van planning, begrotingsbeleid, financieel beheer, bevolkingsparticipatie en de versterking van de civieltechnische ontwikkelingsdienst,
- **het Model Financiële decentralisatie** (*vanwaar komen de middelen en waar gaan de middelen naar toe?*), waarin ‘co-governance’ tussen de centrale overheid en de lokale overheid is uitgelegd, vooral m.b.t. de verdeling van de taken (staatstaken, autonome taken, medebewindstaken, taken uit te voeren in partnership), de verdeling van de fondsen en het genereren van eigen inkomsten,
- **het Certificatieproces** met duidelijke technische, administratieve en wettelijke criteria, waaraan de districten eerst moeten voldoen, alvorens te mogen overgaan tot het voeren van een zelfstandig begrotingsbeleid en financieel beheer en het activeren van het districtsfonds ingevolge de Wet Regionale Organen en de Interimregeling Financiële Decentralisatie,¹ en de Verordening Instelling en Beheer Districtsfonds.

B. het Projectinformatiedocument X: Leidraad Districtsfonds van 31 oktober 2005. Dit document dient vooralsnog als beleidsdocument, dat de bepalingen volgt van de Districtsverordening, waarbij de instelling en beheer van het Districtsfonds zijn geregeld. Kennisname van het “stelsel van districtsinkomsten –en uitgaven” wordt sterk aanbevolen. W.o.:

- **De Instelling van het Districtsfonds**, waarmee de afzondering van de middelen wordt beoogd ter dekking van de uitgaven ten laste van de districtsbegroting en een basisvoorwaarde is voor het voeren van een zelfstandig begrotingsbeleid en financieel beheer door het district.

¹ Anno december 2005 buigen de Ministers van R.O. en Financiën over de door het DLGP-projectbureau ingediende certificatiebescheiden volgens welke 3 van de 5 pilot districten in aanmerking komen voor certificatie per 1 januari 2005, t.w. Wanica, Para en Nickerie, drie maanden later gevolgd door Commewijne en Marowijne

- **De storting van de middelen in het Districtsfonds** uit de bij de Wet Regionale Organen en de Interimregeling Financiële Decentralisatie aangewezen districtsinkomstenbronnen: belastingmiddelen, niet-belastingmiddelen, heffingen en geldboeten, begrotingsmiddelen van het Ministerie van R.O. en de overige vormen van opbrengsten bij staatsbesluit en/of districtsverordening in te voeren.
- **De Districtsbegroting**, die als *beleidsinstrument* dient om de gestelde doelen te bereiken, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het leven van de burgers, hun woon-, leef-, werk- en productie-omstandigheden op basis van een evenwichtig, goed, transparant en behoorlijk bestuur met bevolkingsparticipatie op “grass-root level” en “demand driven” voor de instandhouding van een maatschappij met welzijn en welvaart, waarin er geen plaats is of moet zijn voor armoede, honger, werkloosheid, etc.
- **Het beheer van het Districtsfonds**, waarbij betrokken zijn: de Districts-Commissaris, het dagelijks bestuur, dat toevertrouwd is aan het Districtsbestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries, die in het district actief zijn, de Districts-Administrateur en uiteraard ook de Districtsraad, die de voorschriften moet vaststellen en de controle over het beheer van de districtsfinanciën heeft.

C. de website van het DLGP-Projectbureau: www.decentralisatie.org

De website verschaft een ieder toegang, die behoefte heeft kennis te nemen van de projectdocumenten, de relevante wetgeving en allerhande projectinformatie.

Voor de juiste orientatie wordt in dit document de onderstaande projectinformatie uit de vorenstaande vermelde documenten herhaald.

De bestuurlijke organisatie in Suriname is geregeld in de Grondwet van 1987 en in de Wet Regionale Organen (WRO). Deze organieke wet regelt de politiek-bestuurlijke structuur van de tien districten in Suriname en de inrichting en bevoegdheden van de regionale organen.

Elk district heeft een Districtsraad en elk district is onderverdeeld in ressorten met lokaal gekozen Ressortraden. In elk district is er bovendien een Districtsbestuur ingesteld.

De bedoeling van zowel de Grondwet als de WRO was duidelijk om ten behoeve van de districten het bestuursmodel van een lokale overheid te creëren. Immers, de WRO geeft de districten vergaande bevoegdheden om eigen verordeningen en begrotingen te maken en eigen inkomsten te storten in hun Districtsfonds. De Districtsraad is verantwoordelijk voor de opstelling van het districtsplan voor opname in het Meerjaren Ontwikkelings Plan (MOP).

Ondanks de goede bedoelingen van de (grond)wetgever om in de districten lokale overheden te vestigen, hebben de eerder genoemde regionale organen niet als zodanig kunnen functioneren. De voornaamste reden hiervoor is het ontbreken van autonome bevoegdheden om eigen inkomsten te genereren. Zonder inkomsten uit lokale belastingheffing en inning, zonder inkomstenverwervende bronnen wettelijk goed te regelen en zonder de districten de tools te geven voor het voeren van een zelfstandig financieel en begrotingsbeheer, kunnen de districtsoverheden gewoon niet in staat zijn om adequaat diensten te verlenen aan de bevolking en om investeringen in projecten naar eigen keuze te financieren.

De op 25 maart 2003 met algemene stemmen goedgekeurde Interimregeling Financiële Decentralisatie (S.B. 2003 no. 33) vormt de wettelijke grondslag voor het sinds 27 november 2002 in uitvoering zijnde decentralisatieprogramma, genaamd: *Decentralization and Local Government Strengthening Program*, kortweg het DLGP².

Dit programma moet worden geplaatst in het kader van het beleid van de Regering op het gebied van de versterking van de democratie. Het decentralisatieprogramma moet mogelijk maken dat de lokale bevolking op ‘grass-root-level’ en ‘demand driven’ maximaal betrokken wordt in het besluitvormingsproces en als zodanig zelf de eigen prioriteiten kan bepalen voor de verbetering van woon-, leef-, werk- en productieomstandigheden. Dit is niet alleen een trend in de wereld en een vereiste van vele donorlanden en –organisaties voor financiële hulp, maar het is ook de eis van de Grondwet, die voor Suriname een gedecentraliseerde eenheidsstaat voorschrijft. Dit streven is ook duidelijk in de Regeringsverklaring 2000 - 2005 opgenomen. Citaat:

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 inkomstengenererende en budgettaire bevoegdheden aan de districten over te dragen”

Het doel van het Decentralisatie Programma van de Regering is om de districten in Suriname:

- een eigen wettelijk kader te geven en een institutionele versterking
- noodzakelijk voor het voeren van een zelfstandig fiscaal, begrotings- en financieel beheer van het district
- zodanig dat de pilot-districten in staat worden gesteld taken voor de eigen huishouding, alsmede hun eigen ontwikkelingsprogramma's, zelfstandig uit te voeren.

² Volgens een Leningsovereenkomst tussen IDB (Washington D.C.) en de Regering van Suriname d.d. 12-11-2002/1343/OS-SU.

Om de districtsbevolking:

- op 'grass-root-level and demand driven' te betrekken in het besluitvormingsproces op lokaal niveau
- bij de voorbereiding en uitvoering van hun:
 - MEERJAREN (5-jaar) districtssplan (autonome en medebewindstaken), en van hun
 - MEERJAREN districtsontwikkelingsprogramma (in de sectoren onderhoud en verbetering van zandwegen, vuilophaal en vuilverwerking, openbare markten en drinkwatervoorziening)

1.2. DLGP-Component: Wettelijke Hervormingen

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 financieel gebied. Bestaande wetten en besluiten, **in het bijzonder de Wet Regionale Organen** en de Interimregeling Financiële Decentralisatie (IFD) moeten worden gewijzigd en opnieuw definitief worden geregeld om de aan de districten gegeven financiële (budgettaire en fiscale) bevoegdheden te verruimen. 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 hiervan naar de districten;
- II. overheveling naar de districten van andere belasting- en niet-belastingmiddelen, thans nog onder de zorg van de centrale overheid;
- III. formulering en invoering van plaatselijke bestemmingsheffing en/of speciale lokale belastingaanslagregelingen;
- IV. studie voor de beschrijving van een mogelijk systeem om te delen in de staatsinkomsten uit de algemene belastingmiddelen (op formule basis), ter financiering van het districtsbegrotingstekort.

Voor wat betreft de uitgavenzijde moeten de bevoegdheden, toegekend bij de Wet Regionale Organen en de Interimregeling Financiële Decentralisatie, omgezet worden in een permanente wetgeving en moeten er nieuwe ministeriële richtlijnen en procedures worden geformuleerd voor het voeren van een zelfstandig begrotingsbeleid en financieel beheer in de districten, ook nodig voor de instelling en beheer van het Districtsfonds.

Het Programma bepaalt eveneens om studies uit te voeren met betrekking tot aanvullende of vervolginiciatieven op het gebied van de hervorming.

In opdracht van het DLGP-Projectbureau zijn thans vier studies in uitvoering bij het Lim Apo Institute for Social Studies³, t.w.

- Studie betreffende het bestuursmodel van Paramaribo.
- Studie betreffende het bestuursmodel van Sipaliwini.
Twee districten, die vanwege hun bijzondere politiek-bestuurlijke status een speciale behandeling vereisen
- Studie voor de formulering van een eigen model personeelsbeleid voor het Districtsbestuur.
- Studie voor de formulering van een strategie voor duurzame decentralisatiebeleid.

1.3. De ingevoerde wettelijke regelingen voor de interimfase van de financiële decentralisatie

- Interimregeling Financiële Decentralisatie van 25 maart 2003 (S.B. 2003 no. 33)⁴;
- Resolutie in werking treding Interimregeling Financiële Decentralisatie van 15 okt. 2003 (S.B. 2003 no. 91);
- Staatsbesluit Financiële Decentralisatie van 3 augustus 2004 (S.B. 2004 no. 117)⁵;
- Districtsverordening Districtsfonds Wanica, Marowijne, Para, Nickerie, Commewijne (S.B. 2005, no 87 t/m 91, vastgesteld bij Presidentieel Besluit 29 april 2005 (S.B. 2005, no 49)⁶;
- Letters of Intent / concept-beschikkingen van de ministers van R.O. en Financiën d.d. 20 augustus 2002, ter vaststelling van richtlijnen voor de Directoraten Financiën en Belastingen, evenals voor Clad⁷, en ter vaststelling van reglementen voor de Districts-Administrateur en de nieuwe organisatiestructuur van de pilot-districten⁷;
- De uitvoeringsregelingen, voor de uitvoering van de Wet Regionale Organen, de Interimregeling Financiële Decentralisatie en de Districtsverordening betreffende instelling en beheer van het Districtsfonds;

De interimregelingen blijven gelden totdat ze vervangen zullen zijn door de thans in voorbereiding zijnde wetgeving voor de definitieve fase van het gedecentraliseerd bestuur. Om een goed beeld te krijgen hoe het stelsel voor de interimregeling eruit ziet, wordt aanbevolen kennis te nemen van het Projectdocument X: Leidraad Districtsfonds van 31-10-2005.

³ De studies nemen een aanvang in januari 2006.

⁴ Zie de volledige tekst in projectinfodocument X: Leidraad Districtsfonds.

⁵ Bij dit staatsbesluit zijn formeel de vijf pilot districten aangewezen: Wanica, Nickerie, Para, Commewijne en Marowijne

⁶ Zij de volledige tekst van Districtsverordening Districtsfonds Wanica, die identiek is aan de overige districtsverordeningen in projectinfodocument XI: Leidraad Districtsfonds.

⁷ Deze regelingen, overeengekomen tussen de Ministers van Regionale Ontwikkeling en Financiën bevatten richtlijnen waarmee rekening moest worden gehouden o.a. bij de voorbereiding van de certificering van de pilotdistricten, inrichting en beheer van de districtsbegroting, instelling en beheer van het Districtsfonds, inrichting van de financiële administratie op de nieuwe afdeling Districtsfinanciën en Planning op elk der districtscommissariaten der pilot districten

1.4. De in voorbereiding zijnde wetgeving voor de definitieve fase van de decentralisatie

Het Juridisch Consultant Bureau "Lim Apo Institute for Social Studies" heeft in nauwe samenwerking met het DLGP-projectbureau eerst een onderzoeksstudie, getiteld: "*Handreiking tot Aanpassing van Wet Regionale Organen 1989*", uitgevoerd. Kennisneming van dit onderzoeksdocument wordt van groot belang geacht voor het begrijpen van de herzieningen, die voorgesteld zijn in de "*Aanzet tot wijziging van de Wet Regionale Organen*". Reden waarom beide producten in dit document zijn opgenomen.

Uitgebreide (zeer gedetailleerde) toelichting is te vinden in de noten, behorende bij de teksten van de ontwerpen. Alle commentaren zijn reeds in de "Aanzet tot wijziging van de Regionale Organen" verwerkt.

1.5. De Consensus Building

Het is en blijft een zeer complex proces om "overall" consensus te bereiken.

De inspanningen om consensus te bereiken, zal gericht zijn zowel op het pakket ontwerpen m.b.t. de kaderwetgeving fiscale decentralisatie en bestuurlijke hervormingen.

Specifieke activiteiten zullen worden ontplooid voor het bereiken van consensus onder de DNA-commissies, bij de centrale overheid, districtsbestuur, politieke groeperingen en burgers middels, projectpresentaties, brainstormings sessies, seminars, workshops, openbare discussies in stad en district, voorlichting via de media en de bevolkingsparticipatie commissies.

De documenten, inhoudende de Concept-kaderwetgeving Financiële Decentralisatie en Bestuurlijke Hervormingen worden aan een grote groep van stakeholders voor commentaar aangeboden. Het Projectbureau wacht de eerste commentaren af tot uiterlijk MAART 2006. Daarna zullen er brainstormings sessies worden gehouden met de juridische consultant, het projectbureau en alle stakeholders.

Het tijdsplan

Jan-Mrt 2006 : Consensus building activiteiten

Apr-Jun 2006 : Wetsontwerpen finaliseren

Jul-Sep 2006 : Goedkeuring RvM en Staatsraad

Okt-Dec 2006 : Goedkeuring DNA

Jan-Mrt 2007 : Uitvoeringsbesluiten

Paramaribo, 15 december 2005

DLGP-Managing-Director

MR. B. AHMADALI

Handreikingen voor aanpassing van de Wet Regionale Organen⁸

Mr. Hans Lim Apo

Lim Apo Institute for Social Studies versie 31-12-2004

Becommentarieerd door DLGP-MD 12-01-2005

Mr. B. Ahmadali

Inleiding

Dit rapport is opgesteld in het kader van het IDB/GOVERNMENT OF SURINAME "DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNMENT STRENGTHENING PROGRAM" ('DLGP'). Dit programma heeft tot doel de invoering van de eerste fase van gedecentraliseerd bestuur van de districten door toekenning van beperkte financiële en fiscale autonomie.

Met dit rapport wordt beoogd degenen die met de wetgeving voor uitvoering van het DLGP belast zijn, handreikingen te geven voor noodzakelijke en wenselijke wijzigingen van de Wet Regionale Organen (Wet RO).

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt de verschillende facetten van de beoogde decentralisatie. Na een historisch overzicht van de wijze waarop het bestuur van de districten tot nu toe gecentraliseerd heeft plaatsgevonden, met als spil daarin de Districts- Commissaris (DC), wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen (i) autonome bevoegdheden, (ii) bevoegdheden die in medebewind aan districtsorganen zullen worden overgedragen, en (iii) bevoegdheden van de huishouding van de districten die de centrale overheid zelf via haar Directoraten en de DC (als orgaan van de centrale overheid) zal blijven uitoefenen.

Aan de orde komen ook de verschillende bronnen van inkomsten van de districten: (a) fondsen die door de districten in de vorm van belastingen en heffingen zelf worden gegenereerd en worden besteed voor het bestrijden van (een gedeelte van) de kosten gemoeid met de autonome taken en (b) de afdracht van fondsen door de centrale overheid aan de districten als algemene afdrachten en bijzondere afdrachten.

Voorts worden suggesties gedaan voor wijziging van de samenstelling en benoeming van de leden van de Districtsraad en het Districtsbestuur. Tenslotte wordt voorgesteld hoe de opzet van planning en begroting er uit zullen moeten zien.

Het tweede deel van het rapport behandelt het concept van autonomie zoals dat aan de Wet RO ten grondslag ligt. De verschillende vormen van toezicht die de Grondwet en de Wet RO kennen worden artikelsgewijs geïdentificeerd en geplaatst tegen de achtergrond van de doelstellingen van het DLGP: het begin van gedecentraliseerd bestuur van de districten en de behoefte aan begeleiding en sturing van dit proces vanwege de centrale overheid.

Aan de tekst van de beide onderdelen van het rapport gaat een samenvatting vooraf.

Als onderdeel van de voorbereiding van het DLGP is een Kadernota⁹ samengesteld waarin een aantal organisatorische suggesties zijn gedaan voor noodzakelijke of wenselijke aanpassingen van de Wet RO. Bij de totstandkoming van dit rapport zijn deze suggesties overwogen en waar passend, overgenomen.

Als basis voor de samenstelling van dit rapport hebben een tweetal werkdocumenten gediend die uitvoerig in de afgelopen maanden met Directie en staf van het DLGP zijn besproken. Hun waardevolle opmerkingen zijn zoveel mogelijk in de tekst van het rapport verwerkt.

Paramaribo, 31 December 2004

Mr. H.R.Lim A Po

⁸ Ter kennisneming, omdat op basis van deze Handreiking de AANZET tot wijziging Wet Regionale is geschreven. Zie volgende hoofdstuk.

⁹ Kadernota Versterking van de lokale overheid, samengesteld door drs J.Lie Kiet Hing, Resident Advisor Project Implementation Unit, Paramaribo 20 mei 2003.

Samenvatting

1. Met het DLGP wordt decentralisatie beoogd van het tot nu toe gecentraliseerde districtsbestuur. Het concept van decentralisatie dat aan de Wet RO ten grondslag ligt, omvat in beginsel de gehele huishouding van het district. De omvang van de werkelijke decentralisatie is evenwel beperkt door bevoegdheden betreffende de huishouding van de districten die bij de centrale overheid berusten en worden uitgeoefend door de Directoraten van de ministeries (de Directoraten) als ambtelijke organen en door de DC, eveneens als ambtelijk orgaan¹⁰. Door in de Wet RO bevoegdheden van de Districtsraad te operationaliseren worden bevoegdheden van de centrale overheid effectief 'overgeheveld' naar de Districtsraad.

2. Voorop staat in het DLGP de operationalisering van beperkte autonomie van de districten. Het gaat om de toekenning aan de Districtsraad van een aantal autonome bevoegdheden die rechtstreeks verband houden met financiële en fiscale decentralisatie van de districten.

Daarnaast zullen ook niet specifiek aan financiële en fiscale decentralisatie gerelateerde autonome bevoegdheden van de Districtsraad die noodzakelijk zijn voor of dienstbaar zijn aan deze operationalisering, in werking treden. Deze tweede categorie bevoegdheden ligt op het vlak van de tot nu toe eveneens uitgebleven operationalisering van bevoegdheden betreffende budgettering, planning etc.

3. De beoogde operationalisering van de autonomie van het district kan door wijziging van de bestaande Wet RO worden gerealiseerd. Een radicale wijziging van samenstelling, taken en bevoegdheden van de districtsorganen (Districtsraad, Districtsbestuur en DC), vooruitlopend op verdergaande decentralisatie, zou tot een andere conclusie kunnen leiden. Maar daartoe bestaat met het oog op een verantwoorde fasering van de 'verschuiving' van gecentraliseerd naar gedecentraliseerd districtsbestuur thans geen behoefte.

4. De essentie van de operationalisering van de autonomie van het district ligt in de operationalisering van in de Wet RO verankerde autonome bevoegdheden van de Districtsraad betreffende de districtshuishouding, die tot dan door de Directoraten van ministeries als organen van de centrale overheid, werden uitgeoefend¹¹. Deze bevoegdheden mag de Districtsraad daarna, behoudens in de gevallen waarin de wet voorziet in toezicht van een hoger orgaan (De Nationale Assemblée, de Regering of de Minister) naar eigen inzichten daadwerkelijk uitoefenen.

6. Uit doelmatigheidsoverwegingen zal met de operationalisering van de beperkte financiële en fiscale autonomie van het district, de centrale overheid bevoegdheden, die haar bij wet zijn toegekend, in medebewind opdragen aan bestuursorganen van het district (de Districtsraad, het Districtsbestuur en de DC).

Het onderscheid tussen bevoegdheden die als autonome bevoegdheden bij wet uit de bevoegdheidssfeer van de centrale overheid worden gehaald en aan de districten worden toegekend en bevoegdheden van de centrale overheid die deze 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'.

8. De beoogde operationalisering van de financiële en fiscale decentralisatie blijkt behalve voor de bevoegdheden van met name de Districtsraad, ook gevolgen te hebben voor de benoeming en samenstelling van de Districtsraad en het Districtsbestuur. Het wordt wenselijk geacht om de, in de Grondwet kennelijk beoogde¹², scheiding van politiek-bestuurlijke en ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheden met de operationalisering van de autonomie, verder gestalte te geven. Daarom zal de DC niet meer fungeren als voorzitter van de Districtsraad. Deze zal zelf uit zijn midden een voorzitter kiezen. Bovendien is het in het kader van de operationalisering van de autonomie van de districten wenselijk dat de ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de centrale overheid plaats maakt voor van 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, -met uitzondering van de DC die ambtenaar van de centrale overheid blijft en tevens orgaan van het district wordt-, maar uit (door de Districtsraad benoemde) leidinggevende districts-ambtenaren.

¹⁰ In hiërarchische ondergeschiktheid krachtens mandaat of in gebondenheid aan bijzondere wetten krachtens medebewind

¹¹ Specifiek bij de financiële en fiscale decentralisatie gaat het om bevoegdheden die tot nu toe door de Directoraten worden uigeoefend en niet door de DC. Vandaar dat de bevoegdheden van de DC als ambtenaar van de centrale overheid bij deze beperkte operationalisering van de autonomie (alleen financiële en fiscale decentralisatie) in beginsel ongewijzigd blijven.

¹² De Districtsraad is duidelijk aangemerkt in artikel 169 van de Grondwet als het (hoogste) politiek-bestuurlijke orgaan van het district. Zijn samenstelling en bevoegdheden sluiten daarbij aan. Het Districtsbestuur is vanwege zijn samenstelling ingevolge het bepaalde in artikel 174 van de Grondwet het hoogste ambtelijk-bestuurlijke orgaan van het district. Als voorzitter van het Districtsbestuur maakt de DC van dit orgaan deel uit. Daarnaast blijft hij ambtelijk orgaan van de centrale overheid.

9. 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 of als in medebewind overgedragen taken door de districten worden uitgevoerd. Taken gerelateerd aan overige onderdelen van de huishouding van het district vallen onder de begroting van de centrale overheid.

10. De Wet RO kent behalve een logische afbakening van de grenzen van de autonomie van de districten (binnen de Grondwet en de wetten) verschillende vormen van toezicht op de autonomie van de districten. Repressief en preventief toezicht bestaat ten aanzien van de regelgevende bevoegdheid van de Districtsraad en repressief toezicht bestaat ten aanzien van de besluiten van de Districtsraad die geen algemeen karakter hebben.

Repressief toezicht van de Regering bestaat ten aanzien van alle bestuursbesluiten van de Districtsraad en het Districtsbestuur.

De Wet kent ook een aantal gevallen waarin de districtsorganen worden opgedragen om richtlijnen van de regering of de Minister bij de uitoefening van bevoegdheden te volgen ('sturend toezicht'). Deze vorm van toezicht past bij een proces van opstart en geleidelijke terugtrekking van gecentraliseerd ten gunste van gedecentraliseerd districtsbestuur.

Deel I

De architectuur van het bestuur van de districten

Hoofdstuk I

De periode tot de inwerkingtreding van de Wet Regionale Organen

Het district was in de periode voor de inwerkingtreding van de Wet RO een zuiver administratief ressort en had hoegenaamd geen 'self-government'.¹³ Er was van decentralisatie geen sprake. De DC was 'bestuurder' van het district en stond in een volstrekt hiërarchische verhouding tot de Regering.

De DC was volgens (i) het Reglement op het Beheer der Districten¹⁴ (het Reglement) en (ii) de Resolutie van 28 december 1943 No.3695 houdende vaststelling van een Instructie voor de Districts-Commissarissen¹⁵ (de Resolutie) een 'ambtelijk orgaan van de centrale overheid'. Hij was ingevolge artikel 4 van het Reglement en artikel 1 van de Resolutie belast met administratief beheer van het district. Hij had geen bevoegdheid tot regelgeving en evenmin bestuursvrijheid. Zijn bevoegdheden ontleende hij in het algemeen aan 'mandaat' (artikel 2 van de Resolutie) en voor zover hij, krachtens bijzondere wetten, bevoegdheden niet in ondergeschiktheid uitoefende, maar alleen in gebondenheid aan die wetten, was er sprake van 'medebewind'.¹⁶

Voorbeelden van het laatste waren het aan de DC bij wet opgedragen toezicht op de uitvoering van specifieke wettelijke regelingen, verlening van vergunningen, handhaving van de openbare orde en toezicht op de registers van de burgerlijke stand.¹⁷

De DC stond onder algemeen toezicht van de Regering cq de Minister, President/de Minister van Binnenlandse Zaken (artikelen 1 en 2 van de Resolutie)¹⁸ en voor speciale justitiële en politionele taken van de Procureur Generaal (artikel 5 van het Reglement en artikel 3 van de Resolutie)¹⁹.

¹³ zie: vd Pot-Donner, Handboek van het Nederlands Staatsrecht, bewerkt door Mr.L.Prakke mmv Mr.J.L.de Reede en dr G.J.M. van Wissen 1989, Tjeenk Willink, pg 614.

¹⁴ Wet van 22 december 1943 G.B.120, geldende tekst G.B.1959 No.114

¹⁵ G.B.1943 No.137

¹⁶ Medebewind is de verplichte medewerking van een lager openbaar lichaam aan de uitvoering van hogere regelingen welke medewerking behalve uit bestuur in engere zin ook uit regeling kan bestaan.

Medebewind onderscheidt zich van ambtelijke uitvoering doordat zij niet (krachtens mandaat) in ondergeschiktheid plaatsvindt, maar alleen in gebondenheid aan de wet. Medebewind is een niet-ambtelijke, dus niet ondergeschikte medewerking, ook al kan de hogere regeling de mogelijkheid tot het geven van richtlijnen of aanwijzingen aan het medebewindsorgaan inhouden.

Autonomie is de vrijheid om de eigen gemeenschapsbelangen te behartigen en daarvoor regelingen vast te stellen en die uit te voeren.

¹⁷ Na het in werking treden van de Wet RO zijn op grond van artikel 64 lid 1 daarvan, deze taken van de DC onveranderd gebleven. Ook in de hoedanigheid waarin hij ze uitoefent (als ambtelijk orgaan van de centrale overheid of als bestuursorgaan van de centrale overheid) kwam geen wijziging.

¹⁸ Als ambtenaar van de centrale overheid is de DC ondergeschikt aan de Minister, maar hij moet ook de aanwijzingen van de directeurs van de departementen opvolgen (artikel 2 van de Instructie)

¹⁹ Sommige bestuursbevoegdheden zijn de DC bij attributie verleend. Het verschil met mandaat (opdracht) of delegatie (overdracht) is dat niet het hogere bestuursorgaan maar de wetgever hier rechtstreeks de bevoegdheid aan de DC toekent. Maakt zo een attributie van bestuursbevoegdheid het ambtelijk orgaan, in dit geval de DC tot bestuursorgaan? Zou dit zo zijn, dan zou voor wat die bevoegdheid betreft, van ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan waaraan het ambtelijke voor het overige ondergeschikt is, geen sprake zijn. Het

Hoofdstuk II

De periode na de inwerkingtreding van de Wet Regionale Organen

Met de inwerkingtreding van de Wet RO²⁰ werd in 1989 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 tot nu toe niet geoperationaliseerd.

Het concept van bestuurlijke decentralisatie dat de grondwetgever voor ogen stond is functioneel sterk beperkt²¹ en in de Wet RO wordt dat gereflecteerd in de vele voorzieningen betreffende toezicht vanwege de centrale overheid (zie Deel II).

Volgens de Wet RO en de Instructie voor de Districts-Commissaris²² (de Instructie) heeft de DC een meervoudige positie en taakstelling:

a) Als voorzitter van de Districtsraad is hij bestuursorgaan van het district. De Districtsraad is het hoogste politieke en bestuurlijke orgaan van het district (artikel 2 van de Wet RO) en is belast met de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan andere organen zijn voorbehouden.²³

De Districtsraad kan districtsverordeningen tot stand brengen (artikel 36 van de Wet RO), een Districtsfonds in het leven roepen (artikel 40 van de Wet RO), en stelt het jaarplan en de begroting voor het district op (artikelen 52 en 54 van de Wet RO).

b) Als Hoofd van het Districtsbestuur is de DC ook bestuursorgaan van het district. Als zodanig voert hij het bestuur over het district overeenkomstig de door de Regering gestelde richtlijnen (artikel 2 van de Instructie) en geeft hij leiding aan de voorbereiding van het beleid dat door de Districtsraad m.b.t. de huishouding van het district wordt vastgesteld (artikel 46 van de Wet RO).

Het Districtsbestuur is het uitvoerend orgaan van het district (artikel 28 van de Wet RO) onder leiding van de DC (artikel 31 van de Wet RO). Het Districtsbestuur is belast met het dagelijks bestuur van het district (artikelen 46 lid 1 en 47 lid 1 van de Wet RO) en is als zodanig verantwoording verschuldigd aan de Districtsraad (artikel 29 van de Wet RO). Het dagelijks bestuur wordt uitgeoefend in samenwerking met 'het betrokken Directoraat' (artikel 47 lid 2 van de Wet RO). Het Districtsbestuur is bevoegd districtsbesluiten uit te vaardigen ter uitvoering van districtsverordeningen (artikel 30 van de Wet RO) en is bevoegd om het Districtsfonds te beheren (artikel 40 lid 3 van de Wet RO).

c) De Districts-Commissaris 'als zodanig' is ambtelijk orgaan van de centrale overheid. Hij vertegenwoordigt de Regering (artikel 31 van de Wet RO), oefent krachtens 'mandaat' of in gebondenheid aan de wet, dus als 'medebewindvoerder', de bevoegdheden uit die hem bij of krachtens enige wet zijn toegekend en coördineert de verrichtingen van de overheidsdiensten in het district. De DC is als 'ambtelijk orgaan van de centrale overheid' verantwoording verschuldigd in het algemeen aan (artikel 2 van de Instructie: 'staat onder toezicht van') de Minister belast met het Regionaal Bestuur en voor 'speciale taken' aan de Minister van Justitie en Politie voor het bewaken van 'orde, rust en veiligheid' en aan de Procureur Generaal voor justitiële taken.

Het Districtsbestuur is verantwoording verschuldigd aan (artikel 46 Wet RO: 'is onderworpen aan de controle van ') de Districtsraad en deze verplichting strekt zich mede uit tot de DC als Hoofd van het Districtsbestuur.

Hoofdstuk III

De beoogde financiële bestuurlijke decentralisatie

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 RO door de centrale overheid aan de Districtsraad worden 'overgelaten'. Deze taken worden autonome taken van de districten en de

hogere bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de aan het ambtelijk orgaan geattribueerde bevoegdheid dan ook geen instructies geven.

In Mr dr M.R.Hoever-Venoaks en Prof Mr L.J.A.Damen, Surinaams Bestuursrecht, Universiteit van Suriname-Rijksuniversiteit Groningen *Ars Aequi Libri* 2003 pg 49 wordt er van uit gegaan dat de DC v.w.b de bestuursbevoegdheden die hem bij attributie zijn opgedragen inderdaad een bestuursorgaan (van de centrale overheid) is en niet 'louter' een ambtelijk orgaan.

²⁰ S.B.1989 No.44 Met de totstandkoming van deze wettelijke regeling, is uitvoering gegeven aan artikel 169 van de Grondwet waarin aan het district publiekrechtelijke zelfstandigheid werd verleend. Voordien had het district wel privaatrechtelijke zelfstandigheid (was een rechtspersoon) maar er was geen sprake van autonomie of medebewind van het district als zodanig en daarom ook niet van publiekrechtelijke zelfstandigheid.

²¹ Artikel 167 van de Grondwet: Alle districtsorganen (de Districtsraad, het Districtsbestuur en de DC) staan onder toezicht van de Regering.

²² Staatsbesluit van 23 juli 1990, ter uitvoering van artikel 32 lid 1 van de Wet Regionale Organen (S.B.1989 No.44 laatstelijk gewijzigd bij S.B. 1990 No. 34)

²³ Hier is sprake van een geattribueerde autonome bevoegdheid onderworpen aan het beginsel van de hiërarchie van regelgeving.

districten krijgen de autonome bevoegdheid om bepaalde belastingen en rechten te heffen en te innen. De districten krijgen bovendien een aanspraak op (automatische) afdracht ('algemene afdracht') van een deel van de inkomsten van de centrale overheid om de rest van deze kosten te dekken. Tenslotte zullen de districten kosten vergoed krijgen voor de uitoefening van taken die de districten in medebewind voor de centrale overheid uitoefenen ('bijzondere afdrachten').

De taken van het Districtsbestuur zullen 'geleidelijk' worden uitgebreid tezamen met een voortschrijdende operationalisering van de autonomie van de Districtsraad of met de overdracht van taken door de centrale overheid in medebewind aan de Districtsraad of het Districtsbestuur. Tot deze taken kunnen bevoegdheden behoren die nu aan de DC zijn opgedragen in 'mandaat' of overgedragen in 'medebewind'.

In beginsel blijven de Wet RO en de Instructie van kracht. Beide regelingen zullen evenwel op een aantal punten worden gewijzigd.

Twee alternatieven zijn overwogen. Het eerste is een volledige revisie van de Wet RO en de Instructie. De geplande fasering van 'voortgaande' decentralisatie maken deze verstrekkende wetgevingsexercitie niet noodzakelijk. Zolang het slechts gaat om de operationalisering van beperkte financiële en fiscale huishoudelijke taken ligt 'wijziging' in plaats van 'vervanging' meer voor de hand.

Een tweede alternatief zou zijn om deze fase van decentralisatie te effectueren door middel van uitvoerende staatsbesluiten waartoe de Wet RO aanknoping biedt. Vanwege de overtrokkenheid van de verlening van financiële en fiscale bevoegdheden aan de districten voor het budgetrecht van De Nationale Assemblee verdient ook dit alternatief niet de voorkeur.

De Wet RO en de Instructie zullen gewijzigd worden voor zover dat wenselijk is om ter uitvoering van de in de Grondwet artikel 126 aan de districten toegekende autonomie ('de regeling en het bestuur van de huishouding wordt aan de Districtsraad overgelaten') te operationaliseren. Tot nu toe is aan deze bepaling geen uitvoering gegeven en is dus, ondanks het grondwettelijk voorschrift van 1987, geen decentralisatie ingevoerd.²⁴

De beoogde decentralisatie betreft slechts 'een beperkt gedeelte' van de huishouding van het district. Aan de ene kant ligt de beperking besloten in de bestemming en omvang van de fondsen die beschikbaar komen voor het district en anderzijds, in wat als onderdelen van de huishouding van het district aan de centrale overheid blijft voorbehouden. Voor een deel worden deze onderdelen door de 'centrale' bestuursorganen van de overheid (de Directoraten) zelf ter hand genomen, en voor een deel zijn ze aan de DC opgedragen of in medebewind aan hem overgedragen taken en bevoegdheden.²⁵

Ten aanzien van de autonomie gaat het om (i) het creëren van eigen inkomsten voor de districten waardoor ze (in beperkte mate) autonoom kunnen functioneren en (ii) de instelling van een fonds van de centrale overheid (het Districtenfonds) waaruit algemene financiële bijdragen voor autonome regionale regelgeving en bestuursvoering aan de districten worden toegekend. Het district zal in beginsel voor de uitoefening van zijn autonome taken en bevoegdheden dus twee stromen van inkomsten hebben: zelf gegenereerde inkomsten en inkomsten uit 'algemene afdracht' door de centrale overheid.

Voor zover aan het district (de Districtsraad, het Districtsbestuur en de DC) taken worden overgedragen die in medebewind moeten worden uitgevoerd zal de centrale overheid fondsen voor de bestrijding van de betreffende kosten aan de districten beschikbaar stellen. ('bijzondere afdrachten')

Dit onderscheid in 'geldstromen' werkt dus door in het onderscheid van de bevoegdheden (autonomie, medebewind), van de taken waar die bevoegdheden aan gerelateerd zijn en van de bestuursorganen die met die taken belast zijn. Alle geldstromen worden in elk district gekanaliseerd via zijn Districtsfonds (artikel 40 van de Wet RO en artikel 4 van de Interimregeling Financiële Decentralisatie²⁶).²⁷

Bevoegdheden van districtsorganen

Om deze (beperkte) decentralisatie te effectueren zal een aantal wettelijke voorzieningen nodig zijn. Deze hebben in de eerste plaats betrekking op de bevoegdheden van de Districtsraad, het Districtsbestuur, de DC en de Districts-Administrateur.

²⁴ Zie Hoever-Venoaks t.a.p. pgs 55/56

²⁵ De beperkte omvang van de thans toegekende autonomie is niet in strijd met GW artikel 169 (zie Prof. Mr H.Ph.J.A.M.Hennekens. in 'Decentralisatie, Ars Aequi Libri Nijmegen 1998 Vierde Herziene druk).

²⁶ Wet van 25 maart 2003, houdende vaststelling van een interimregeling met betrekking tot de Financiële Decentralisatie ("Interimregeling Financiële Decentralisatie") SB 2003 No 33

²⁷ Zie ook de inmiddels door De Nationale Assemblee goedgekeurde Districtsverordening m.b.t. het instellen en beheren van het Districtsfonds voor het district Commewijne ("Verordening Districtsfonds Commewijne")

a) De regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden van de Districtsraad (artikel 12 van de Wet RO) zullen ten aanzien van een deel van de financiële en fiscale aspecten van de huishouding van het district worden geoperationaliseerd. De Districtsraad zal binnen het kader van de wetten, regels vaststellen in de vorm van districtsverordeningen waaraan het Districtsbestuur zich m.b.t. het betreffende financieel en fiscaal bestuur moet houden²⁸. Het is daarvoor niet nodig om artikel 12 van de Wet RO te herzien. Het blijkt wel nodig om de artikelen 37, 38 en 40 van de Wet RO te wijzigingen. Hoewel voor de uitbreiding van de in die artikelen genoemde bevoegdheden met voorzieningen in staatsbesluiten zou kunnen worden volstaan blijkt de wetgever een duidelijke voorkeur te hebben om vanwege de doorwerking van de uitbreidingen op het budgetrecht van de Nationale Assemblée, de uitbreidingen bij wet te bewerkstelligen.²⁹

Het aldus operationaliseren van de autonomie van de districten heeft twee corresponderende aspecten die wettelijke grondslagen behoeven: het ter beschikking komen van fondsen (door zelf genereren of via afdracht) en de besteding van die fondsen (waaraan, hoeveel en door wie) voor de huishouding van het district.

b) De bestuurlijke bevoegdheden van het Districtsbestuur ten aanzien van de betreffende financiële en fiscale (dagelijkse) bestuurstaken zullen worden geoperationaliseerd. Voorbeelden daarvan zijn het ter zake vertrekken van inlichtingen aan de Districtsraad (artikel 29 Wet RO), uitvaardigen van districtsbesluiten (artikel 30 van de Wet RO), jaarlijks doen van verslag (artikel 46 Wet RO), uitoefenen van het dagelijks bestuur (artikel 47 van de Wet RO) en zorgen voor voorzieningen in het ambtelijk apparaat (artikel 50 van de Wet RO).

c) De bevoegdheden en taken die de DC als orgaan van de centrale overheid uitoefent, blijven als zodanig ongewijzigd behoudens het bepaalde in artikel 47 van de Wet RO waarin kennelijk wordt beoogd een aantal van die taken aan het Districtsbestuur over te dragen.

d) De Districts-Administrateur wordt geïntroduceerd als een ambtelijk orgaan van het district met specifieke verantwoordelijkheden gerelateerd aan de financiële en fiscale decentralisatie.^{30 31 32}

De Districtsraad komt als districtsorgaan evenals het Districtsbestuur en de DC, v.w.b het financieel beheer en de fiscale bevoegdheden onder toezicht te staan van de Minister van Financiën.

Uiteraard is deze verantwoordingsplicht (uitsluitend) gerelateerd aan taken die deze bestuursorganen opgedragen krijgen binnen het kader van de aan de Districtsraad toegekende regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden op financieel en fiscaal gebied (autonomie).³³

De DC heeft behalve een dergelijke verantwoordingsplicht als Hoofd van het Districtsbestuur ook als ambtelijk orgaan van de centrale overheid t.o.v de Minister van Financiën een verantwoordingsplicht voor de aspecten van het financieel beheer van de districtshuishouding waar hij als ambtelijk orgaan van de centrale overheid mee belast is.

²⁸ Een voorbeeld daarvan is de in de vorige noot aangehaalde Districtsverordening tot instelling van een Districtsfonds.

²⁹ De hierboven aangehaalde Interimregeling was aanvankelijk bij staatsbesluit tot stand gekomen maar is naderhand op aandringen van De Nationale Assemblée gegoten in een wet.

³⁰ Zie Hoever-Venoaks t.a.p. pg 50

³¹ Bij de bespreking van de positie van de Districts- Administrateur in de Kadernota (pg 11) wordt gesuggereerd dat hij een tweeledige taak zal hebben. Enerzijds zal hij de DC adviseren bij het ontwikkelen van 'kaderstellend' beleid waarvan hij – namens de DC- zal toetsen of de uitvoering van dat beleid binnen de gestelde kaders geschiedt ('control'). Anderzijds zal hij de districtssecretaris adviseren over de wijze waarop bij de uitvoering binnen die kaders kan worden gehandeld. Deze zienswijze kan blijken anders te zijn! **MD: Zie artikel 2 Reglement DA: "De Districts-Administrateur, die het Management (Districtsbestuur) van het district versterkt op het gebied van zelfstandig begrotings-en financieel beheer, is onder meer verantwoordelijk voor het ontwikkelen van kaders voor het middelenbeleid waarbinnen het werk van de organisatie zich dient te ontwikkelen. De kaders worden op voorstel van de DA vastgesteld door het Districtsbestuur. De DA faciliteert en ondersteunt zowel het bestuur als de lijnorganisatie. Ook is de DA verantwoordelijk voor de inkomstengenererende fiscale activiteiten".**

³² Voor de typering van de positie van de Districts-Administrateur –bestuursorgaan of districtsorgaan- en met name voor de verhouding DC-Districts-Administrateur is van belang dat een hoger bestuursorgaan geen instructies of mandaten geven kan aan een lager bestuursorgaan. Dat kan alleen in de context van een hoger en een lager ambtelijk orgaan.

Een ambtelijk orgaan is per definitie ondergeschikt aan de bestuursorganen. Ambtelijke organen hebben in het algemeen tot taak de besluiten en handelingen van bestuursorganen voor te bereiden en uit te voeren. Maar omdat zij ondergeschikt zijn, kan het betrokken bestuursorgaan, tenzij uit de wet het tegendeel blijkt, hun ook een verdergaande taak opdragen. Waar het op aan komt is of een orgaan (i.c. de DA) een voldoende zelfstandige functie vervult of positie heeft om als een zelfstandig onderdeel van (de rechtspersoon) het district te worden gezien. Voorshands lijkt deze vraag in ontkennende zin te moeten worden beantwoord.

³³ Omdat –in dit stadium- de beoogde decentralisatie beperkt is tot de toekenning van de financiële en fiscale regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden aan de Districtsraad en hetgeen aan 'uitvoering' daaraan inherent is, zal vooral het 'sturend' toezicht van de Minister van Financiën kritisch zijn voor het succes van het Programma.

Samenstelling van de districtsorganen

Het is wenselijk dat in het kader van deze decentralisatie niet alleen de bevoegdheden van de districts bestuursorganen worden gewijzigd maar ook de wijze van hun samenstelling en de wijze van de benoeming van hun leden.

a) De DC zal niet langer voorzitter zijn van de Districtsraad^{34 35} (artikel 3 van de Wet RO). Deze voorziening was in strijd met artikel 162 van de Grondwet. De DC wordt in de nieuwe opzet als Hoofd van het Districtsbestuur zuiver een uitvoerend orgaan van het Districtsraad. Autonome regelgeving en bestuur vallen, behoudens zijn rol in de voorbereiding, buiten zijn verantwoordelijkheid. Hij blijft wel tegelijk, vanwege de taken van de centrale overheid die hem in mandaat blijven opgedragen en in medebewind zijn overgedragen als ambtelijk orgaan van de centrale overheid een belangrijke 'bestuurder' van grote onderdelen van de districtshuishouding.³⁶

b) De samenstelling van het Districtsbestuur, als bestuursorgaan van het district gaat er anders uit zien³⁷. Het bestaat nu (artikel 28 van de Wet RO) uit de DC en 'vertegenwoordigers' van de ministeries van de centrale overheid. Twee alternatieven zijn overwogen. In beide alternatieven geschiedt de benoeming van leden van het Districtsbestuur door de Districtsraad. In het ene alternatief benoemt de Districtsraad 'districtsbestuurders'. Deze zijn politiek georiënteerde bestuurders en dus geen districtsambtenaren³⁸. In dit alternatief speelt de vraag of betrokkenen niet alleen door maar ook uit de Districtsraad verkozen moeten worden dan wel –(mede) m.h.o op eisen van deskundigheid- ook personen kunnen zijn die geen zitting hebben in de raad. Het vertrouwensvotum zou als 'ontslagmechanisme' moeten worden geïntroduceerd.

In het andere alternatief bestaat het Districtsbestuur uit districtsambtenaren die als zodanig door de Districtsraad zijn benoemd en qualitate qua het Districtsbestuur vormen. Het tweede alternatief verdient de voorkeur al is het alleen maar vanwege de beperkte deskundigheid waarin elk geval in de eerste fase van gedecentraliseerd bestuur binnen bepaalde districten sprake van zal zijn.³⁹

³⁴ In de Kadernota wordt uitdrukkelijk voorgesteld om de Wet RO zodanig te wijzigen dat de DC, dat geen voorzitter meer zal zijn van de Districtsraad. Er wordt gesuggereerd dat hij wel deel zal blijven uitmaken van de Districtsraad, n.l. als vertegenwoordiger van de Centrale Regering zonder stemrecht. Als zodanig zou hij in de Districtsraad geen stemrecht hebben maar zich moeten beperken tot erop toe te zien dat de Districtsraad binnen de kaders die door de centrale regering zijn uitgezet het beleid voor het district ontwikkelt en uitvoert.(zie pg.12 Kadernota). Dit een suggestie die nadere overweging behoeft. Enerzijds kan zij worden beargumenteerd als een vorm van 'sturend' van de centrale overheid anderzijds kan zij worden bestreden vanwege het gevaar van 'bevoogding' hetgeen zich slecht met de centralisatiegedachte zou verstaan. Terloops zij opgemerkt dat in de Kadernota, kennelijk per vergissing op pg 235, het concept van de DC als ambtshalve voorzitter van de Districtsraad. Is gehandhaafd. **MD: Deze stelling is inmiddels achterhaald gedurende brainstormings sessies die daarna volgden. Hiermede hoeft geen rekening te worden gehouden**

³⁵ In de Kadernota wordt de samenstelling van de Districtsraad als volgt verwoord: voorzitter wordt door en uit zijn leden gekozen **MD: (dit is juist),**

:DC is vertegenwoordiger Centrale Regering (geen stemrecht), Districtsgriffier is secretaris en leden zijn afkomstig van de politieke partijen: **MD: deze stelling in de Kadernota is inmiddels achterhaald gedurende brainstormings sessies die daarna volgden. Hiermede hoeft geen rekening te worden gehouden (zie pg.16).**

³⁶ De burgemeester is in Nederland wel Voorzitter van de Raad (en Voorzitter van het College). **MD: In ons model is bewust hiervoor niet gekozen.**

³⁷ In de Kadernota (pgs 11 en 25) wordt een voorstel gedaan om de naam Districtsbestuur te veranderen in Dagelijks Bestuur . De daarvoor gebezigde redenering is dat in het huidige staatsbestel met Districtsbestuur het orgaan wordt aangeduid dat belast is met het dagelijks bestuur hetgeen verwarrend is omdat de Districtsraad ook met bestuur belast is en daarom tot het districtsbestuur gerekend moet worden. **MD: Tijdens de daarna volgende brainstormings sessies is ingezien bij de DR bestuur en regelgeving te laten. Hier is met bestuur 'algemeen bestuur' bedoeld, hetgeen niet misplaatst is. Het is ook niet de bedoeling te tornen aan de benaming van Districtsbestuur. Hooguit zou het kunnen zijn: Het College van Districtsbestuur.**

³⁸ In de Kadernota (pgs. 7,12 en 16). wordt een variant van dit alternatief , dat gemoduleerd is volgens het bestuur van de gemeenten in Nederland, voorgestaan. Voorgesteld wordt om de leden van het Districtsbestuur portefeuilles te laten beheren; zij worden 'portefeuillehouders' genoemd. Om het centralisme te doorbreken wordt geadviseerd, dat de portefeuillehouders (bij voorkeur) niet afkomstig zijn van de betreffende ministeries zelf, zoals thans het geval is, doch uit de Districtsraad. Het Districtsbestuur zal dan bestaan uit de Districts-Commissaris (als voorzitter) en portefeuillehouders als vertegenwoordigers van de Districtsraad. **MD: Deze gedachten waren toen weliswaar overwogen, maar niet bevestigd om over te nemen.**

In de Kadernota (pg 25) wordt verder voorgesteld dat waar thans in de wet wordt verondersteld dat er vanuit het Districtsbestuur commissies ingesteld worden die bepaalde portefeuilles van een district onder hun verantwoordelijkheid hebben, de verantwoordelijkheid voor de portefeuilles te verdelen onder de leden van het Districtsbestuur en vervolgens elk van hen te laten bijstaan door commissies die zijn samengesteld uit de leden van de Ressortraad. **MD: Deze gedachten en stellingen zijn niet meer actueel !**

³⁹ De Kadernota (pg 25) stelt voor dat een Districts Management Team (DMT) zal worden ingesteld bestaande uit, de DC voorzitter in hoedanigheid van 'directeur', de Districts-Administrateur als 'controller' en de diensthooftden als leden. Het DMT zou als taak krijgen het uitvoeren van de besluiten van het Districtsbestuur. Het hier voorgestelde alternatief voor de toekomstige samenstelling van het Districtsbestuur voorkomt dat er een extra 'bestuurslaag' komt (met alle complicaties van dien) en bergt in zich dezelfde mogelijkheden voor effectief management van het district. In feite dus (i) een vereenvoudiging van het voorstel in de Kadernota (ii) een belangrijke tegemoetkoming aan het doel van gedecentraliseerd bestuur en (iii) een beter bestel voor 'effectief lokaal bestuur'.

Omdat het Districtsbestuur in dit alternatief een ambtelijk orgaan is zullen de regels voor ontslag van ambtenaren van toepassing zijn en/of van toepassing moeten worden verklaard.⁴⁰

Het is goed zich steeds te realiseren dat de geoperationaliseerde autonomie van de Districtsraad beperkt is en dat de in dat kader geoperationaliseerde onderdelen van de taak van het Districtsbestuur (Wet RO artikel 47) dienovereenkomstig beperkt zijn. Taken die de DC als ambtenaar van de centrale overheid krachtens mandaat of in medebewind uitoefent vallen buiten het raam van de autonomie (zowel in termen van regelgeving als van bestuur) van de Districtsraad en het Districtsbestuur.⁴¹

Tenslotte is het de bedoeling om 'geleidelijk' de autonome (en eventueel in medebewind opgedragen) taken van het Districtsraad uit te breiden en met deze verdere operationalisering van de autonomie van de Districtsraad ook de taken van het Districtsbestuur. Bovendien kunnen taken van de centrale overheid (rechtsreeks) in medebewind aan het Districtsbestuur worden overgedragen. Tot de aan de Districtsraad (in autonomie of medebewind) en aan het Districtsbestuur (in medebewind) over te dragen bevoegdheden zullen wellicht bevoegdheden behoren die nu aan de DC zijn opgedragen (mandaat) of overgedragen (medebewind).⁴²

In het kader van de eerste fase van het DLGP zal ook de verantwoordelijkheid van de Districtsraad voor het opstellen van het districtsplan (artikel 52 van de Wet RO) en de districtsbegroting (artikel 54 van de Wet RO) worden geoperationaliseerd.

De Districtsraad zal plannen en begrotingen opstellen die betrekking hebben op (i) haar autonome bevoegdheden en taken en de fondsen die zij daarvoor zelf genereert of ingevolge 'algemene afdracht' van de centrale overheid ontvangt en (ii) de bevoegdheden en taken die in medebewind aan haar of andere districts bestuurorganen (het Districts bestuur of de DC) zijn overgedragen en waarvoor zij in de vorm van 'bijzondere afdrachten' fondsen van de centrale overheid ontvangt.

De plannen en begrotingen betreffen dus niet bevoegdheden en taken betreffende de districtshuishouding die bij de centrale overheid blijven berusten en door de Directoraten en de DC (als ambtelijk orgaan van de centrale overheid) worden uitgeoefend.⁴³

Comm. MD: Ook zal de DR plannen en begrotingen opstellen en bij de Regering indienen, betrekking hebbende op verbetering en ontwikkeling van bepaalde sectoren binnen hun district, voor uitvoering in eigen beheer middels bijzondere afdrachten, zoals het project, alsook de huidige Wet Regionale Organen, het voorschrijft. De geïdentificeerde sectoren zijn:

1. rehabilitatie van de zandwegen, daaraan gerelateerde ontwatering en de daarin gelegen kunstwerken, zoals bruggen, duikers en sluisen;
2. ophaal en verwerking van huisvuil;
3. drinkwatervoorziening in de gebieden, die buiten de zorg van andere instanties vallen, alsmede distributie van drinkwater in de droge tijd
4. openbare markten

⁴⁰ De Personeelswet (G.B.1962 No. 195; laatstelijk gewijzigd bij S.B.1987 No. 93) definieert in artikel 1 het begrip 'ambtenaren' als de categorie personen die krachtens een aanstelling in bezoldigde dienst van het Land zijn. Hieronder vallen ook personen die krachtens een aanstelling van een bevoegd districtsorgaan in dienst van het Land genomen zijn. Dit is evenwel een onderwerp dat nadere bestudering behoeft. Zie ook hieronder noot 42. **MD: Terecht, niet alleen naar aanleiding van het hier signaleerde, maar ook om andere redenen begint DLGP met de studie inzake een Model Personeelsbeleid voor het districtspersoneel.**

⁴¹ Er moet van worden uitgegaan (als grondvorm en uitgangspunt) van het DLGP dat aan de Districtsraad door financiële en fiscale decentralisatie gedefinieerde beperkte autonomie wordt toegekend en dat het Districtsbestuur aan de verordeningen die de Districtsraad in dat kader uitvaardigt uitvoering geeft. Wat buiten de 'scope' van die autonomie valt, behoort in beginsel tot bevoegdheden en taken die betreffende de districtshuishouding die (nog) bij de centrale overheid berusten. **MD: Correct.**

Het dagelijks bestuur zoals dat in RO artikel 47 is 'omschreven' bestaat hoofdzakelijk uit 'voorbereiding, toezicht etc' en weinig operationele taken. Er moet daarom van uit worden gegaan dat de fondsen die o.g.v de financiële en fiscale decentralisatie ter beschikking komen van het district in de eerste plaats zullen worden bestemd voor de kosten van het dagelijks bestuur als bedoeld in RO artikel 47 sub a t/m j en andere bij Staatsbesluit vanaf het begin van de financiële en fiscale decentralisatie of naderhand, aan het Districtsbestuur opgedragen, aan de financiële en fiscale decentralisatie inherente of gerelateerde bevoegdheden en taken. **MD: Met dien verstande, dat zoals eerder gesteld, het pakket van de voorzieningen, door wijziging wordt uitgebreid, zoals door het project zal worden of zijn aangedragen te behoren tot de eigen huishouding van het district. Nu reeds ziet het er naar uit, dat het al volgt zal uitzien: milieu en volksgezondheid: vuilophaal, pleinen, plantsoenen, parken, bermen, openbare terreinen en ruimten, openbare markten, openbare begraafplaatsen, uitvaartverzorging en taken behorende tot civieltechnische werken: onderhoud gebouwen, wegen, bruggen, sluisen, waterkeringswerken en ontwateringswerken**

⁴² Vergelijk voor Nederland: Hennekens pg 18.

⁴³ Verstrekkend voor aard en omvang van de decentralisatie en voor de plannen en begrotingen zou een overheveling van taken van 'de DC als zodanig' als ambtelijk orgaan van de centrale overheid naar 'de DC als zodanig' als bestuurorgaan van het district. Tot nu toe is de 'DC als zodanig' geen bestuursorgaan van het district.

Deel II

De autonomie van de districten

Hoofdstuk I

Inleiding

De 'omvang' van de autonomie van de districten heeft twee aspecten. Het eerste betreft 'het wezen' van de autonomie en het andere 'de onderdelen van de huishouding' die er het onderwerp van zijn.

In Deel I van dit rapport is aandacht besteed aan wijzigingen die eventueel in de Grondwet en de Wet RO moeten worden aangebracht om financiële en fiscale decentralisatie van de districten te effectueren. Het onderwerp van Deel I was dus het operationaliseren van de autonome regeling en besturing van bepaalde onderdelen van de huishouding. De hier volgende analyse heeft betrekking op het wezen van de autonomie zoals daarvan blijkt uit de Grondwet en de Wet RO. Het doel van deze analyse is om na te gaan of en zo ja, op welke punten de beoogde financiële en fiscale decentralisatie wijziging van de bepalingen, die betrekking hebben op het toezicht op autonome regelgeving en bestuur van de Districtsraad, nodig of wenselijk maakt.

Bij het beschouwen van het wezen van de autonomie staan centraal 'de grenzen' waarbinnen de autonome bevoegdheden worden uitgeoefend en 'het toezicht' op de uitoefening ervan. De grenzen kunnen worden onderscheiden in grenzen die vanwege de 'hiërarchie van wetgeving' de bevoegdheid 'afbakenen' (de Grondwet en andere wetten), en grenzen die de uitoefening van de bevoegdheden 'weren' ('werend of negatief toezicht') of 'sturen' ('sturend' of 'positief toezicht')^{44, 45}.

Het werend toezicht wordt traditioneel onderscheiden in preventief toezicht en repressief toezicht.⁴⁶

Zowel het werend als het sturend toezicht kunnen betrekking hebben op regelgeving en op bestuursvoering.

Hoofdstuk II

Relevante bepalingen in de Grondwet

Artikel 166

Het toezicht op de districten wordt uitgeoefend door de Regering overeenkomstig de wijze en in de gevallen voorzien bij wet.

Deze bepaling wordt door de Wet RO als constitutionele wet, met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 172 en 173 van de Grondwet, geoperationaliseerd.

Artikel 169

1. Aan de Districtsraad worden de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district overgelaten.
2. De Districtsraad maakt de districtsverordeningen die hij in het belang van het district nodig oordeelt binnen de grenzen van de Grondwet en de wetten en voorschriften van de Regering. Bij wet wordt aangegeven ten aanzien van welke onderwerpen de Districtsraad wetgevende bevoegdheid heeft.

In het eerste lid van dit artikel wordt de autonomie van het district gelegd bij de Districtsraad. Het tweede lid heeft de regelgevende ('wetgevende') bevoegdheid van de Districtsraad tot onderwerp. Deze bevoegdheid wordt beperkt in die zin dat, in overeenstemming met het beginsel dat de inrichting en de bevoegdheden van lagere organen worden

⁴⁴ Hennekens t.a.p. pgs 118 en 139 ev: Toezicht is 'werend' voor zover het strekt tot het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen, het voorkomen van onherstelbare feiten, het blokkeren van onjuiste toepassing of ongerechtvaardigde afwijking van wettelijke regels.' De instrumenten om werend toezicht te effectueren zijn goedkeuring, vernietiging en schorsing.

⁴⁵ Toezicht is 'sturend' voor zover het strekt tot het bevorderen van een gewenste ontwikkeling, het garanderen van de totstandkoming en continuïteit van voldoende deugdelijke voorzieningen, van een goede spreiding daarvan, van samenhang tussen de verschillende niveau's van het voorzieningsstelsel en van het beheersen van de kostenontwikkeling. De instrumenten om het sturende of positieve toezicht gestalte te geven zijn divers: de bevoegdheid om aanwijzingen te geven, de mogelijkheid om en lager orgaan een verplichting op te leggen of uit te nodigen een bepaald besluit te nemen. Ook kan nog gedacht worden aan de mogelijkheid een vorm van samenwerking op te leggen.

In de praktijk is de grens tussen het positieve en het werende toezicht niet zo scherp te trekken als de definities suggereren. Ook bij het werend toezicht zal de neiging bestaan invloed te gebruiken teneinde het beleid van de lagere organen in overeenstemming te brengen met de wensen van de hogere. Toch bestaat er juridisch gezien een wereld van verschil. Het werend toezicht impliceert dat het initiatief ligt bij de instantie op wie toezicht gehouden wordt. Het positieve toezicht betekent dat het initiatief ligt bij de instantie die het toezicht houdt.

⁴⁶ Bij repressief toezicht gaat het erom dat het niet nakomen van wettelijke verplichtingen kan leiden tot het ontnemen van rechtskracht aan het besluit, maar het kan de inwerkingtreding van het besluit of het ontstaan van de bevoegdheid niet tegenhouden (zie Hennekens pg.119).

vastgesteld door de nationale wetgever, de onderwerpen waaromtrent de Districtsraad regelgevende bevoegdheid heeft bij wet worden aangegeven.⁴⁷ Bovendien is de vrijheid ten aanzien van regelgeving beperkt ('binnen de grenzen van de Grondwet en de wetten') ingevolge het beginsel van de hiërarchie van regelgeving⁴⁸. Tenslotte ligt een beperking besloten in het 'sturend toezicht' (in de vorm) van voorschriften van de Regering.

Artikel 172

1. De Nationale Assemblee kan, indien de Districtsverordening in strijd is met de Grondwet, het Regeerprogramma of de geldende wetten, de Districtsverordening vernietigen.
2. Indien De Nationale Assemblee binnen zes weken, nadat de Districtsverordening bij haar is ingediend, de Districtsraad schriftelijk heeft bericht dat door haar geen bezwaren daarover zijn gebracht, is de Districtsraad bevoegd de inwerkingtreedingsprocedure in te zetten en de Districtsverordening af te kondigen, op de wijze bij wet te bepalen.

Dit artikel heeft betrekking op het repressief en het preventief toezicht op regelgeving door de Districtsraad. Lid 1 is een toepassing van repressief toezicht en lid 2 van preventief toezicht. Er is een duidelijk verband tussen het in dit artikel geregelde toezicht op de regelgevende bevoegdheid van de Districtsraad en de afbakening van de autonome regelgeving van de Districtsraad zoals aangegeven in artikel 171.

Artikel 173

1. Het repressief toezicht wordt door de Regering uitgeoefend op die besluiten van de Districtsraad die geen algemene regels inhouden. Indien deze besluiten geacht worden in strijd te zijn met het regeerprogramma of het nationaal belang, worden ze door de President geschorst.
2. Indien na de schorsing, de betreffende Districtsraad van oordeel is dat er geen strijd is met het regeerprogramma of het nationaal belang, wordt het geschil voorgelegd aan De Nationale Assemblee, die een bindend besluit neemt.

Dit artikel heeft betrekking op de besluiten van de Districtsraad die geen verordeningen (of andere besluiten die algemene regels inhouden) zijn. Het toezicht op dergelijke besluiten is repressief. Na schorsing door de President kan de Districtsraad een bindende beslissing van De Nationale Assemblee over het al dan niet in strijd zijn met het regeerprogramma of het nationaal belang vragen. Deze gronden zijn gerelateerd aan de doelmatigheid (strijd met het regeerprogramma of het nationaal belang) en niet aan de rechtmatigheid (strijd met de wet) van de besluiten. De grondwet bepaalt niet hoe uitoefening van het repressief toezicht tot 'vernietiging' leidt.

Indien de benoeming van leden van het Districtsbestuur (met uitzondering van de DC die sowieso door de centrale regering wordt benoemd) in handen zou worden gelegd van de Districtsraad⁴⁹, zou een desbetreffend benoemingsbesluit een voorbeeld kunnen zijn een besluit van de Districtsraad dat geen algemene regels inhoudt. De in de wet genoemde doelmatigheidsgronden voor schorsing lijken voor toepassing op dergelijke besluiten echter weinig 'passend'⁵⁰

Artikel 174

1. In elk district is er een districtsbestuur. Het districtsbestuur is het uitvoerend orgaan van het district.
2. Het districtsbestuur bestaat uit de Districts-Commissaris en de vertegenwoordigers van de verschillende ministeries in het district.

De Districtsraad is in gevolge artikel 169 belast met de regelgeving en het bestuur van het district. 'Bestuur' heeft in dit artikel het nemen van bestuursbesluiten maar niet de uitvoering van die besluiten op het oog. Die uitvoering (het dagelijks bestuur) berust ingevolge lid 1 van dit artikel 174 bij het Districtsbestuur. In het kader van die uitvoering kan het Districtsbestuur als ambtelijk orgaan uitvoeringsbeschikkingen ('districtsbesluiten') uitvaardigen. Zie hieronder artikel 30 Wet RO.

De bepaling van lid 2 legt de overheersende ambtelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de huishouding van het district bij de centrale overheid. Dit past niet in een gedecentraliseerd bestuur van het district.

Het ligt voor de hand dat in het kader van de beoogde decentralisatie het districtsstuur wordt toevertrouwd aan personen die door de Districtsraad zijn benoemd. Daarbij zijn er twee opties⁵¹. De eerste optie houdt in dat de leden

⁴⁷ Zie 'Brief van de gemeente aan het Rijk', Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente, geschreven door Prof Dr. F.Fleurke, Den Haag 22 mei 2004, pg 5

⁴⁸ Fleurke t.a.p. pg 5

⁴⁹ Zie ook hierboven pg 15 en hieronder pg 22.

⁵⁰ Voor de benoeming van districtsambtenaren zal een districtsverordening tot stand moeten komen. Er zal moeten worden gekeken naar de Personeelwet: wat is rechtstreeks van toepassing, moet van toepasselijk worden verklaard en wat moet zelfstandig, los van de Personeelwet worden geregeld? Zie ook hierboven noot 32. **MD: dit zal worden meegenomen in de geplande studie over het model en passend beleid voor het districtspersoneel, te regelen bij districtsverordening door en/of na wijziging van de Personeelwet.**

⁵¹ Deze opties zijn hiervoor in Deel I van dit rapport (pgs 15 ev) reeds besproken onder het kopje 'Samenstelling van bestuurorganen'. **De samenstelling van het Districtsbestuur is echter een van de belangrijkste organisatorische gevolgen van de beoogde**

van het Districtsbestuur gekozen worden door de Districtsraad al dat niet uit hun midden. De variant dat de leden uit het midden van de Districtsraad gekozen worden maakt hun positie buitengewoon gecompliceerd. De variant waarbij ze geen leden zijn van de Districtsraad heeft evenals de andere variant het nadeel van een sterke politieke georiënteerdheid en het risico van geringe deskundigheid van het Districtsbestuur. In beide varianten zal ontslag van districtsbestuurders primair geschieden op grond van het 'verlies van vertrouwen;' van de Districtsraad.

De tweede optie houdt in dat (door de Districtsraad benoemde) leidinggevende districtsambtenaren qualitate qua het Districtsbestuur vormen. Bij districtsverordening zal moeten worden bepaald om welke ambten het gaat (de districtssecretarissen, de districtsadministrateur). Hun benoeming en ontslag zullen eveneens bij districtsverordening moeten worden geregeld. Ontslaggronden zullen gebaseerd kunnen worden op het te dien aanzien voor ambtenaren van de overheid bepaalde in de Personeelwet.⁵²

Hoofdstuk II

Relevante bepalingen in de Wet Regionale Organen

Hoofdstuk II: Inrichting Regionale Organen

Paragraaf I: De Districtsraad

Artikel 12

1. De Districtsraad is belast met de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan andere organen zijn voorbehouden.
2. De Districtsraad is bevoegd – binnen de grenzen van de Grondwet, de wet en de voorschriften van de Regering, en met inachtneming van de bepalingen van deze wet – districtsverordeningen te maken, die hij in het belang van het district nodig oordeelt.

Deze bepaling komt overeen met art. 169 van de Grondwet. Lid 1 is een toepassing van het beginsel van de hiërarchie van regelgeving. Dit beginsel houdt o.a. in dat, indien een hogere overheid een bepaalde taak uitputtend heeft geregeld de lagere overheid wijkt.⁵³ In lid 2 zijn de grenzen ('afbakening' en 'sturing') aangegeven waarbinnen de Districtsraad haar autonome regelgevende bevoegdheid – het maken van districtsverordeningen – mag uitoefenen.⁵⁴

⁵⁵

Paragraaf II: Het Districtsbestuur

Artikel 30

1. Het Districtsbestuur is bevoegd districtsbesluiten uit te vaardigen, ter uitvoering van een bepaling van een districtsverordening dan wel ter ordening van een op het district betrekking hebbend onderwerp, dat bij of krachtens wet niet uitputtend is geregeld, voor zover deze bevoegdheid niet aan de Districtsraad of een ander orgaan is voorbehouden.
2. Het districtsbesluit mag niet in strijd met enige wettelijke regelingen of Regeringsvoorschriften zijn.

De districtsbesluiten die het Districtsbestuur kan uitvaardigen kunnen zowel 'uitvoeringsbesluiten' zijn ('ter uitvoering van een bepaling van een districtsverordening') of 'zelfstandige besluiten' (betreffende een onderwerp dat niet in de wet uitputtend is geregeld en waarvan de regeling niet aan de Districtsraad of een ander orgaan is voorbehouden).

Artikel 30 is in twee opzichten een toepassing van het beginsel van de hiërarchie van regelgeving. Lid 1 is een toepassing van de regel, dat indien en voor zover een hogere overheid een bepaalde taak niet uitputtend heeft geregeld, de lagere overheid bevoegd is aanvullende bestuursbesluiten te nemen en lid 2, van het verbod om bestuursbesluiten te maken die in strijd zijn met de wet.

Ingevolge het bepaalde in lid 2 dient het Districtsbestuur bij het uitvaardigen van districtsbesluiten zich eveneens te houden aan de wettelijke regelingen en de voorschriften van de regering. De verwijzing naar wettelijke regelingen is een 'afbakening' van de bevoegdheid tot bestuursvoering en de verwijzing naar voorschriften van de regering duidt op 'sturend toezicht'

Overigens is de totstandkoming van een districtsbesluit niet geregeld in de Wet RO. **MD: Voorstel: om wel te regelen.**

'verschuiving' van gecentraliseerd naar gedecentraliseerd districtsbestuur. Vandaar dat het wenselijk werd geacht de probleemstelling en het voorgestane oplossingsmodel ook in dit deel II opnieuw te bespreken.

⁵² Zie hierboven noten 32 en 42

⁵³ Zie Fleurke t.a.p. pg 5

⁵⁴ Zie MvT Wet RO pg 36.

⁵⁵ 'Sturend toezicht' wordt beter verwoord door 'met inachtneming van' dan door 'binnen de grenzen van' zoals gebruikt in artikel 36 lid 2 Wet RO

Paragraaf I: Bevoegdheid tot regelgeving

Artikel 36

1. De Districtsraad kan, in het belang van de huishouding van het district, districtsverordeningen tot stand brengen.
2. De bevoegdheid tot regelgeving wordt binnen de grenzen van de Grondwet en andere wettelijke regelingen en met inachtneming van de voorschriften van de Regering uitgeoefend.
3. De bepalingen van een districtsverordening, in wier onderwerp door een wet of staatsbesluit wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden.

De leden 1 en 2 van dit artikel zijn in feite een herhaling van art.12 Wet RO.

Lid 3 bepaalt dat districtverordeningen over onderwerpen waarin bij wet of staatsbesluit is voorzien van rechtswege nietig zijn. Dit is een toepassing van het beginsel van de hiërarchie van regelgeving. Potentieel is dit een bron voor rechtsonzekerheid.

MD: Wat aan te doen? Kan het bijvoorbeeld aan een termijn van(3) maanden worden gebonden, vraagt Dir. RO zich af.

Artikel 37

1. Onverminderd het elders in deze wet bepaalde kunnen bij districtsverordening worden geregeld de instandhouding en het onderhoud van:
 - a. voor openbare diensten bestemde werken, als in artikel 47 lid 1 onder e bedoelde;
 - b. voor openbaar gebruik bestemde plaatsen, als in artikel 47 lid 1 onder f bedoeld.
2. Bij districtsverordening kunnen bepaalde taken, op het bestuur van ressorten betrekking hebbend, aan de Ressortraden worden overgelaten.
3. Andere onderwerpen, waaromtrent regels bij districtsverordening kunnen worden vastgesteld, worden bij staatsbesluit aangegeven.

Deze bepaling geeft aan ten aanzien van welke onderdelen van de huishouding de districtsraad regelgevende autonomie heeft. Het gaat om (i) de in dit artikel met name genoemde twee onderwerpen, (ii) de elders in deze wet genoemde onderwerpen en (iii) andere bij staatsbesluit aangegeven onderwerpen. De bepaling is een toepassing van de beperking op 'het beginsel van de open huishouding' ('een lager orgaan mag elke taak op zich nemen die zelf de moeite waard vindt'). Zij is gebaseerd op de grondwettelijke bepaling van artikel 169 lid 3 laatste zin dat bij districtsverordening slechts onderwerpen kunnen worden geregeld die door de wetgever daartoe zijn aangewezen.

MD: Noodzaak tot wijziging om voor meer zaken verordeningen te kunnen maken?

Artikel 38

1. Ten aanzien van bij staatsbesluit aan te geven onderwerpen kunnen, binnen het gebied van het district, bestemmingsheffingen worden ingevoerd.
2. Districtsverordeningen met betrekking tot bestemmingsheffingen behoeven de goedkeuring van De Nationale Assemblée.

Deze bepaling betreft de invoering van belastingen die het karakter hebben van bestemmingsheffingen. Bestemmingsheffingen zijn belastingen waarvan de opbrengst ter bekostiging van een bepaald onderdeel van de overheidswerkzaamheden wordt aangewend. De opbrengst gaat direct naar de bestemming. De heffing van belastingen met een ander karakter kan dus niet op deze wettelijke bepaling worden geschoeid ⁵⁶.

Deze bepaling is een voorbeeld van de categorie districtsverordeningen bedoeld onder (ii) in het commentaar op het vorige artikel. De MvT van de Wet RO geeft aan dat uit praktische overwegingen is bepaald, dat de onderwerpen, ten aanzien waarvan bestemmingsheffingen bij districtsverordening kunnen worden ingevoerd, bij staatsbesluit worden aangegeven. De MvT geeft verder aan dat het juist lijkt, om eerst ervaring met het hanteren van de verleende autonomie aan de districten op te doen, waarna op de in de praktijk ter zake gevoelde behoeften efficiënt kan worden ingespeeld. MD: Nu reeds zou in de wet –om hiermee een begin te kunnen maken, vertrouwend op projectmatig getroffen voorzieningen- enkele onderwerpen kunnen worden genomen, bijvoorbeeld voor het heffen van tol op bruggen (categorie behorende tot de districtshuishouding krachtens art. 47 lid 1 WRO), die aan bepaalde criteria voldoen, en enkele ander.

De Directie van Min.RO stelt voor om meer zaken toe te voegen aan de huishouding van het district, gerelateerd aan artikel 1 WRO.

⁵⁶. De Interimregeling voorziet in de voorlopige wettelijke grondslag voor de heffing van Huurwaardebelasting, Belasting op Publieke gemakkelijkheden, en belastingen en heffingen krachtens de Wet op Drankhuizen en Huizen van Openbare Vermakelijkheden, de Marktwet, de Begraveniswet, de Zondagsrustwet, Decreet vergunningen bedrijven beroepen, Recognitie en voorwaarden voor het gebruik van openbare wegen e.d. en de Regeling tot verkoop van gedestilleerd

In Lid 2 is er sprake van een verstrekkende, verbijzonderde vorm van preventief toezicht van De Nationale Assemblée: Uitdrukkelijke goedkeuring in plaats van een verklaring van 'geen bezwaar' van De Nationale Assemblée is vereist.

Artikel 40

1. Bij districtsverordening welke goedkeuring van De Nationale Assemblée behoeft, kan een Districtsfonds in het leven worden geroepen.⁵⁷
2. in het Districtsfonds worden gestort:
 - a. opbrengsten van bestemmingsheffingen als in artikel 38 lid 1 bedoeld;
 - b. opbrengsten van verbeurd verklaarde goederen als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld;
 - c. geldboeten als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld en bij staatsbesluit aan te geven transactieboeten;
 - d. andere bij staatsbesluit aan te geven inkomsten.⁵⁸
3. Het districtsfonds wordt beheerd door het Districtsbestuur, naar de voorschriften door de Districtsraad vast te stellen, overeenkomstig door de Minister gegeven richtlijnen.

De Districtsraad stelt de voorschriften vast - maar de Minister geeft de richtlijnen - aan de hand waarvan het districtsbestuur het districtsfonds moet beheren. Hier dus een duidelijk geval van 'sturend' of 'positief' toezicht dat door de Minister wordt uitgeoefend.

Hoofdstuk IV

Regionale bestuursvoering

Paragraaf I: Algemeen bestuur

Paragraaf II: Dagelijks bestuur

Artikel 47

1. Tot het dagelijks bestuur behoren:
 - a. de uitvoering van en het toezicht op de naleving van:
 - de wetten, staatsbesluiten, resoluties en ministeriële beschikkingen, voor zover niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan opgedragen;
 - de districtsverordening en de niet meer voor schorsing vatbare besluiten van de Districtsraad, die geen algemeen bindende regels inhouden;
 - b. de handhaving van openbare orde en rust in het district overeenkomstig de wettelijke voorschriften en de richtlijnen gegeven door de Minister belast met justitiële aangelegenheden. MD: (Het Politiehandvest geeft deze bevoegdheid aan de DC en niet aan het districtsbestuur!)
 - c. De voorbereiding tot de opstelling van districts – en ressortplannen, alsmede de uitvoering van de goedgekeurde plannen MD: (dus is niet een aangelegenheid (alleen) van de DA, zoals het Reglement van de DA het aangeeft). Voorkeur gaat uit naar, zoals het nu in WRO staat, mits het in dit document gedaan voorstel betreffende de samenstelling van het districtsbestuur wordt goedgevonden;
 - d. het beheer van het Districtsfonds, alsmede van andere inkomsten en uitgaven, voor zover dit bij of krachtens wet aan de Districts-Commissaris is opgedragen; MD: behoeft aanpassing:" voorzover opgedragen aan het Districtsbestuur" of voorzover niet aan een ander orgaan opgedragen. Voorts: of het niet wenselijk is als taak een sterkere formulering te bezigen m.b.t. het 'genereren' van eigen inkomsten. Zoals het nu in de wet is, gaat het meer om 'beheer' der middelen. Het project legt nadruk of genereren en beheren.
 - e. de instandhouding en het onderhoud van secundaire en tertiaire wegen en bijbehorende bruggen, loosleidingen, vaarwateren, sluizen en andere voor de openbare dienst bestemde werken;
 - f. de zorg voor bruikbaarheid en veiligheid van plantsoenen, pleinen en andere voor openbaar gebruik bestemde plaatsen;
 - g. de zorg op de openbare gezondheidszorg en de uitvaartverzorging;
 - h. de zorg voor de preventie en de bestrijding van brand en wat daarmee samenhangt;
 - i. de bestrijding van andere rampen of onheilen binnen het district, voor zover niet bij of krachtens wet aan een ander orgaan opgedragen;
 - j. het houden van voortdurend toezicht op al wat het district aangaat;
 - k. andere, bij staatsbesluit aan te geven onderwerpen;

⁵⁷ Ook hier een verbijzondering van het preventief toezicht in de vorm van een verklaring van 'geen bezwaar'. Intussen is door De Nationale Assemblée 5 Verordeningen Districtsfonds voor Wanica, Para, Commewijne en Marowijne, goedgekeurd. (zie ook noot 18 hierboven).

⁵⁸ Zie voor een wettelijke grondslag voor andere inkomsten die via het Districtsfonds zullen worden gekanaliseerd de Interimregeling Financiële Decentralisatie (zie ook noot 19 hierboven): **MD: het is wel de bedoeling om deze inkomstenbronnen uit de interimregeling volledig in de herziene WRO op te nemen, c.q., zoveel mogelijk de interimregeling te doen opgaan in de herziene WRO. Rekening moet worden gehouden, dat vanuit het project nog meer bronnen zullen worden aangewezen voor directe stipulering in de wet.**

2. Het dagelijks bestuur wordt uitgeoefend in samenwerking met het betrokken Directoraat, overeenkomstig ter zake gegeven voorschriften van de betrokken Minister. MD: (toevoeging: voorzover het gaat om medebewindstaken).

Verreweg de meeste van de hier bedoelde onderdelen van het dagelijks bestuur zijn medebewindsbevoegdheden.⁵⁹ In de gevallen waarin 'richtlijnen' gegeven worden voor de uitoefening van een autonome bevoegdheid lijkt het mij juist te spreken van 'sturend toezicht' en in de gevallen waarin aanwijzingen worden gegeven voor de wijze van uitoefening van een gedelegeerde bevoegdheid, van 'medebewind'. In praktijk zal de praktische uitwerking niet veel verschillen.

Handhaving van deze bepaling nadat de samenstelling van het Districtsbestuur is gewijzigd, komt neer op een voorziening van 'positief' toezicht die niet bestaat uit 'het geven van richtlijnen' maar uit 'samenwerking'.⁶⁰

Paragraaf III: Planopstelling en Begroting

Artikel 52

1. Jaarlijks wordt door de Districtsraad een districtsplan voor het komend jaar passende binnen het kader van het nationale meerjarenontwikkelingsplan opgesteld, dat uiterlijk eind maart van het lopende jaar aan de Minister wordt aangeboden.
2. Bij de opstelling van het nationaal jaarplan wordt zoveel mogelijk met de door de Districtsraden ingediende districtsplannen rekening gehouden.
3. De Districtsraad is bevoegd vertegenwoordigd te zijn []

Hetgeen in het commentaar op het volgende artikel t.a.v. de begroting wordt opgemerkt geldt eveneens voor het jaarplan. MD: Artikel 52 kan gehandhaafd blijven zie mijn commentaar / aantekening op blz 19 (noten 34/35), omdat de DR ook plannen en begrotingen (zal opstellen en bij de Regering indienen, betrekking hebbende op verbetering en ontwikkeling van bepaalde sectoren, passen in het nationaal ontwikkelingsplan van de Regering, binnen hun district, voor uitvoering in eigen beheer middels bijzondere afdrachten, zoals het project, alsook de huidige Wet Regionale Organen (art. 52), het voorschrijft. De geïdentificeerde sectoren zijn:

5. rehabilitatie van de zandwegen, daaraan gerelateerde ontwatering en de daarin gelegen kunstwerken, zoals bruggen, duikers en sluizen;
6. ophaal en verwerking van huisvuil;
7. drinkwatervoorziening in de gebieden, die buiten de zorg van andere instanties vallen, alsmede distributie van drinkwater in de droge tijd
8. openbare markten

(DLGP: component 4.2 Capital investment program)

Artikel 54

1. Jaarlijks wordt door de Districtsraad een districtsbegroting van inkomsten en uitgaven voor het komende jaar opgesteld, dat uiterlijk eind mei van het lopend jaar aan de Minister wordt aangeboden.
2. De districtsbegroting wordt ingericht volgens de richtlijnen, gegeven door de Minister belast met financiële aangelegenheden, en wel zodanig dat daarin duidelijk blijkt, onder welk Directoraat de opgebrachte posten ressorteren.

Het district heeft duidelijk het recht om een eigen begroting te hebben. Dit recht is beperkt tot de inkomsten en uitgaven die betrekking hebben op 'autonome onderdelen van de huishouding' en de 'onderdelen van de huishouding die aan het district in medebewind zijn overgedragen.' Overige onderdelen van de huishouding van het district zijn bevoegdheden en taken van decentrale overheid en worden als zodanig qua inkomsten en uitgaven afgedekt door de begroting van de centrale overheid.

Volgens dit artikel oefent de Minister door het geven van richtlijnen omtrent de inrichting van de begroting daaromtrent 'sturend toezicht'. De begroting zelf is niet onderworpen aan toezicht. Uiteraard oefent de centrale overheid wel feitelijke controle uit op de begroting aangezien zij het merendeel van de fondsen (in de vorm van een algemene afdracht en van bijzondere afdrachten) aan het district beschikbaar stelt. Voor zover het gaat om bijzondere afdrachten –voor de bestrijding van medebewindtaken- is deze controle volledig gerechtvaardigd. Betwistbaar is zij indien het gaat om een algemene afdracht voor bestrijding van kosten van autonome taken. MD: Correct. Artikel 54 wordt dan dienovereenkomstig aangepast.

Paragraaf IV: Toezicht

Artikel 57

1. Het toezicht op het bestuurlijk handelen van de Ressor-en Districtsraden en van de Districtsbesturen berust bij de Minister.

⁵⁹ Zie voor de relatie (positief) toezicht – medebewind Hennekens pg 140.

⁶⁰ zie Hennekens pg 139 over vormen van positief toezicht

2. De Minister draagt er zorg voor, dat het regionaal bestuur zo goed mogelijk op het centraal bestuur is afgestemd.

Wat de juiste betekenis is van deze bepaling moet verder worden doorgedacht. De eerste indruk is dat het hier gaat om de wettelijke 'reinforcement' van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van RO.

De verantwoordelijkheid van de Minister houdt (mede) in de zorg voor de afstemming van het regionaal bestuur op het centraal bestuur. Ik ben geneigd hierin een algemene 'opdracht' voor 'sturend toezicht' te zien.

Artikel 58

1. De Districts-Commissaris geeft aan de Minister kennis van de besluiten van de Ressortraden en het Districtsbestuur, alsook van de Districtsraad die geen algemeen bindende regels inhouden.⁶¹
2. Indien de Minister van oordeel is, dat een besluit als in lid 1 bedoeld, strijdig is met de Grondwet of de wet dan wel het regeerprogramma of het nationaal belang, dan stelt hij de President onverwijld hiervan in kennis, met verzoek het besluit ter schorsing aan de Staatsraad voor te leggen.⁶²

Deze bepaling is instrumenteel voor de uitoefening van het repressief toezicht op 'bestuursbesluiten'

In dit artikel is het repressief toezicht geregeld van de regering. De minister geeft aan of het besluit in strijd is met de Grondwet, de wet of het regeerprogramma, en de President beslist over het al dan niet voordragen van een dergelijk besluit voor schoring door de Staatsraad.

In de bevoegdheid tot vernietiging van het betreffende besluit nadat door de Staatsraad geschorst is, heeft de wet niet voorzien. MD: Aanbevolgen wordt om het alsnog te voorzien.

⁶¹ Deze bepaling is instrumenteel voor de uitoefening van het repressief toezicht op 'bestuursbesluiten'

⁶² In dit artikel is het repressief toezicht geregeld van de regering. De Minister geeft aan of het besluit in strijd is met de Grondwet, de wet of het regeerprogramma, maar de President in samenwerking met de Staatsraad bepalen of zo een besluit geschorst wordt.

2

Aanzet tot wijziging Wet Regionale Organen (S.B. 1989 No 44, zoals laatstelijk gewijzigd S.B. 2005 no. 28)

(Versie HRL 20-1-2006 13:06)

Ter commentaar aangeboden

Hoofdstuk I
Algemene Bepalingen
(artikelen 1-2)

Artikel 1⁶³

1. In deze wet wordt verstaan onder:
 - Minister: de Minister belast met de zorg voor het regionaal bestuur;
 - District: een bestuursgebied, waarvan de grenzen bij wet, regelende de districtenindeling, zijn vastgesteld;
 - Ressort: een bestuursgebied, waarvan de grenzen bij wet, regelende de ressortenindeling, zijn vastgesteld.
2. Onder een districtsplan wordt verstaan een geheel van beleidsopties ten behoeve van de sociaal-economische ontwikkeling van een district, inhoudende voorzieningen met betrekking tot:
 - natuurlijk milieu en woon – en leefklimaat;
 - civieltechnische infrastructuur;
 - agrarische en industriële ontwikkeling;
 - nutsbedrijven;
 - onderwijs, cultuur en sport;
 - medische en sociale zorg;
 - andere, bij resolutie aan te geven onderwerpen.
3. Onder een ressortplan wordt verstaan een geheel van beleidsopties ten behoeve van de sociaal-economische ontwikkeling van een ressort, het een en ander binnen het kader van het districtsplan van het betrokken district.
4. *Onder districtsfunctionaris wordt verstaan een landsdienaar die krachtens de wet door het daartoe bevoegde districtsorgaan als ambtenaar is aangesteld of als arbeidscontractant in dienst is genomen voor het verrichten van werkzaamheden in het district.*⁶⁴
5. *Onder bestuursportefeuille wordt verstaan een groep activiteiten van het dagelijks bestuur van het district, die wordt uitgevoerd onder leiding van een districtsfunctionaris die uit dien hoofde deel uitmaakt van het Districtsbestuur*⁶⁵

⁶³⁶³ P.Eijlander Wetgevingsleer pg 232: 'Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd.'

De begrippen 'autonomie' en 'medebewind' worden gebezigd (artikelen 47 en 61 van de Wet RO) in de betekenis die in het juridisch spraakgebruik daaraan wordt toegekend. (zie hieronder o.a. nt 61 en nt 73). Ze behoeven daarom niet onder de definities te worden opgenomen. Hun (centrale) betekenis en relevantie zullen wel in de Memorie van Toelichting worden uiteengezet.

De begrippen 'algemene afdrachten' en 'bijzondere afdrachten' zullen worden uitgewerkt in de wet die de financiële verhoudingen tussen de centrale overheid en de districten regelt (naar analogie van de Nederlandse Financieel-verhoudingswet van 21 oktober 1996) en behoeven dus evenmin definiëring in de onderhavige wet.

Definiëring wordt wel noodzakelijk geacht van de 'nieuwe' begrippen 'districtsfunctionaris' en 'bestuursportefeuille'.

⁶⁴ Belangrijke veronderstellingen van deze definitie zijn (i) dat districten vwb de rechtspositie van districtsfunctionarissen niet worden beschouwd als 'uitgezonderde rechtspersonen' (als bedoeld in artikel 1 lid 2 van de Personeelwet) en (ii) dat districtsfunctionarissen in dienst zijn van het Land. Degenen die ingevolge artikel 3 lid 4 van de Personeelwet als arbeidscontractanten in dienst zijn van het district worden beschouwd als werknemers van het district ('districtspersoneel'). (zie hieromtrent uitvoerig nt 9 en nt 37 hieronder).

⁶⁵ Bestuursportefeuilles ontstaan door groepering (bij landsverordening) van de activiteiten die tot het dagelijks bestuur van het district behoren. Degenen die belast zijn met de leiding over de coördinatie, de administratie en de financiën van het district (respectievelijk de Districts Commissaris, de Districts Secretaris en de Districts Administrateur) maken *qualitate qua* deel uit van het Districtsbestuur. De overige leden van het Districtsbestuur worden bij hun aanstelling / indienstneming als districtsfunctionaris met de leiding over de activiteiten van een bestuursportefeuille belast. (zie artikel xx lid 4 van de Wet RO).

Artikel 2

1. De regionale organen, als bedoeld in de artikelen 159 en 164 van de Grondwet, zijn:
 - a. de regionale vertegenwoordigende lichamen en
 - b. de regionale bestuursorganen.
2. De regionale vertegenwoordigende lichamen zijn de Districtsraden en de Ressortraden.
3. De regionale bestuursorganen zijn de Districtsraden, de Ressortraden en Districtsbesturen.⁶⁶

Hoofdstuk II Inrichting Regionale Organen (artikelen 3-35)

Paragraaf 1 De Districtsraad (artikelen 3-16)

Artikel 3

1. De Districtsraad is het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het district.
2. De samenstelling van de Districtsraad vindt plaats na gehouden algemene, vrije en geheime verkiezingen in de ressorten van het betrokken district, op de wijze als in de Kiesregeling bepaald.
3. *De Districtsraad kiest uit zijn midden een Voorzitter; hij geeft leiding aan de activiteiten van de Districtsraad.*⁶⁷
4. De Districtsraad kiest uit zijn midden tevens een Vice-voorzitter; die bij verhindering of ontstentenis van de Voorzitter als Voorzitter van de Districtsraad optreedt.

Artikel 4

1. Het lidmaatschap van de Districtsraad is onverenigbaar met:
 - a. het lidmaatschap van de Nationale Assemblée en van een Ressortraad;
 - b. het ambt van Minister of Onderminister
 - c. het lidmaatschap van de Rechterlijke Macht, als in artikel 133 lid 1 van de Grondwet bedoeld;
 - d. het lidmaatschap van de Staatsraad, de Rekenkamer en het Constitutioneel Hof;
 - e. het ambt van griffier of substituut-griffier van De Nationale Assemblée, het Hof van Justitie en de Kantongerechten;
 - f. het ambt van secretaris van de Staatsraad, de Rekenkamer en het Constitutioneel Hof;
 - g. het ambt van Regionale Commissaris en Districts-Commissaris.
 - h. *het lidmaatschap van het Districtsbestuur.*⁶⁸
2. Bij staatsbesluit kunnen andere ambten worden aangewezen, waarmee het lidmaatschap van de Districtsraad onverenigbaar is.

⁶⁶ Opvallend is de rol van de Districtsraad: als 'vertegenwoordigend orgaan' en als 'bestuursorgaan'. 'Vertegenwoordigend' betekent 'verkozen zijn'. Als 'vertegenwoordigend orgaan' is de Districtsraad 'wetgevend' orgaan' De wetgevende functie impliceert ook een algemene en een budgettaire controlerende functie tav de uitvoering van de wetgeving.

Voor de functie als bestuursorgaan is van belang de relatie tussen algemeen bestuur (verantwoordelijkheid van de Districtsraad) en dagelijks bestuur (verantwoordelijkheid van het Districtsbestuur). Om de scheiding algemeen bestuur en dagelijks bestuur een praktische inhoud te geven wordt voorgesteld (artikel [] van de Wet RO) om de 'bestuursfunctie' van de Districtsraad te beperken tot (i) benoemingsbevoegdheden die nadrukkelijk aan de Districtsraad zijn toegekend en dus niet aan het Districtsbestuur kunnen worden gedelegeerd (naar analogie van artikel 74 van de Grondwet waarin, naast een regelgevende (wetgevende) taak aan de Nationale Assemblée wel is waar ook bestuurlijke (uitvoerende) taken zijn toegekend, maar die zijn beperkt tot de benoeming van de President en de Vice President, Voorzitter en leden van de Rekenkamer, van het Constitutioneel Hof, de Griffier van de Nationale Assemblée en het organiseren van de Volksvergadering voor De Nationale Assemblée) en (ii) autonome bestuursbevoegdheden waarvan de Districtsraad verkiest om die niet te delegeren, maar zelf uit te oefenen. In de praktijk zal de tweede categorie uiterst beperkt zijn.

Daarentegen wordt uitdrukkelijk tot het dagelijks bestuur gerekend het uitoefenen door het Districtsbestuur van (i) autonome bevoegdheden die door de Districtsraad aan het Districtsbestuur worden gedelegeerd en (ii) bevoegdheden die de wetgever aan de het Districtsbestuur toegekend voor de uitoefening van medebewindstaken. (artikel 47 van de Wet RO)

⁶⁷ De Districts Commissaris zal niet langer voorzitter zijn van de Districtsraad. Het is tenminste twijfelachtig of deze voorziening in overeenstemming was met de tweede volzin van artikel 162 van de Grondwet waarin uitdrukkelijk is bepaald dat 'de zetels in de Districtsraad worden toegekend aan de in de Ressortraden voor het betreffende district vertegenwoordigde politieke organisaties (.....)'. De Districts Commissaris wordt in deze nieuwe opzet als Hoofd van het Districtsbestuur een orgaan belast met het dagelijks bestuur van het district.. Autonome regelgeving en algemeen bestuur vallen nu, behoudens zijn rol in de voorbereiding van beleid (zie artikel 46 lid 2 Wet RO), buiten zijn verantwoordelijkheid.

⁶⁸ Onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de Districtsraad en het Districtsbestuur past bij het dualisme als grondslag van de relatie tussen Districtsraad en Districtsbestuur.

Artikel 5⁶⁹

Artikel 6

1. Het lidmaatschap van de Districtsraad eindigt door:
 - a. overlijden;
 - b. ontslag op eigen verzoek;
 - c. terugroeping, op de wijze bij wet te bepalen;
 - d. ontstaan van omstandigheden, die de verkiesbaarheid uitsluiten;
 - e. vrijwillige verandering van woonplaats en hoofd – en werkelijk verblijf uit het district waar het lid is gekozen;
 - f. afwezigheid gedurende een aaneengesloten periode van vijf maanden;
 - g. veroordeling wegens misdrijf bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak tot een vrijheidsstraf van ten minste vijf maanden.
2. Het lidmaatschap van de Districtsraad eindigt eveneens door benoeming in een ambt, dat – ingevolge het bepaalde in artikel 4 – hiermee onverenigbaar is.

Artikel 7

1. Uiterlijk dertig dagen nadat de verkiezing van de leden van Districtsraad bindend is vastgesteld, komt de Districtsraad bijeen voor de toelating van de leden.
2. Voorafgaand aan deze vergadering leggen de leden in handen van de Minister de volgende eed (verklaring en belofte) af:

“ Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, in verband met mijn verkiezing tot lid van de Districtsraad, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven of beloven. Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in dit ambt te doen of te laten, van niemand hoegenaamd enige belofte of geschenken zal aannemen, middellijk of onmiddellijk. Ik zweer (beloof) dat ik het ambt van lid van de Districtsraad nauwgezet zal vervullen, en dat ik het welzijn van Suriname in het algemeen en van mijn district in het bijzonder naar best vermogen zal bevorderen. Ik zweer (beloof) gehoorzaamheid aan de Grondwet en andere wettelijke regelingen en aan Regeringsvoorschriften, en trouw aan de Republiek Suriname. Zo waarlijk helpe mij God Almachtige (Dat verklaar en belooft ik)”.

Artikel 8.

1. In de in artikel 7 lid 1 bedoelde vergadering onderzoekt de Districtsraad de geloofsbrieven van zijn leden, alvorens deze toe te laten, en beslist over de geschillen, welke aangaande hun geloofsbrieven mochten opkomen.
2. []⁷⁰

Artikel 9

1. *De Districtsraad benoemt een der districtsfunctionarissen⁷¹ tot secretaris.*⁷²

⁶⁹ Vervallen ingevolge SB 2000 No.93

⁷⁰ Het tweede lid van dit artikel, waarin was bepaald dat De Nationale Assemblée als beroepsinstantie besliste over toelating van leden van de Districtsraad is vervallen. Er is geen reden waarom de Districtsraad niet bindend zelf moet kunnen beslissen over de toelating van haar leden, eea conform artikel 66 van de Grondwet ten aanzien van de toelating van de leden van De Nationale Assemblée.

⁷¹ Het begrip districtsfunctionaris is gedefinieerd in artikel 1. Maar daarmee is de vraag van de rechtspositie van personen die voor het district werken slechts ten dele beantwoord. In het kader van bestuurlijke maatregelen die met de decentralisatie verband houden (met name de samenstelling en benoeming van het Districtsbestuur) gaat het vooral om de rechtspositie van de Districts Commissaris en de districtsfunctionarissen die deel van het Districtsbestuur zullen uitmaken.

De Districts Commissaris heeft een meervoudige positie. (Zie Hennekens Decentralisatie pg 85 voor een vergelijkbare positie van de Commissaris van de Koningin in Nederland). Hij is ambtelijk orgaan van de centrale overheid (ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Personeelswet). Hij wordt door de Minister benoemt en ontslagen en (omdat hij niet door een districtsorgaan wordt aangesteld), is hij geen ‘districtsfunctionaris’. Maar hij is op grond van artikel 31 lid 1 van de Wet RO *qualitate qua* wel bestuursorgaan van het district (Hoofd van het Districtsbestuur). Deze tweede hoedanigheid heeft geen directe betekenis voor zijn rechtspositie. Het is niet de bedoeling dat er in de regeling van de rechtspositie van de Districts Commissaris thans wijziging komt.

Het Districtsbestuur zal, behalve uit de Districts Commissaris, bestaan uit de Districts Secretaris, de Districts Administrateur en andere districtsfunctionarissen als gedefinieerd in artikel 1 Wet RO. Er wordt van uitgegaan dat de districten vwb het in dienst nemen van districtsfunctionarissen geen ‘uitgezonderde’ rechtspersonen als bedoeld in lid 2 sub a. van artikel 1 van de Personeelswet zijn (of worden) en dat ingevolge artikel 3 lid 1 van de Personeelswet bij of krachtens de wet aan de Districtsraad de bevoegdheid wordt gegeven om betrokkenen, hoewel zij in dienst zijn van het Land, als ambtenaar ‘aan te stellen, te bevorderen, te schorsen en te ontslaan’ of als

2. Alvorens zijn functie te aanvaarden, legt de secretaris in handen van de *voorzitter van de Districtsraad*⁷³ de volgende eed (verklaring en belofte) af:
“ Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, in verband met mijn benoeming tot secretaris, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven of beloven. Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in deze betrekking te doen of te laten, van niemand hoegenaamd enige belofte of geschenken zal aannemen, middellijk of onmiddellijk.
Ik zweer (beloof) dat ik mijn betrekking van secretaris van de Districtsraad te goeder trouw en met de meeste nauwgezetheid zal vervullen, en dat ik de instructie voor de secretaris van de Districtsraad gemaakt stiptelijk in acht zal nemen, en het Reglement van Orde, zoverre het mij betreft, zorgvuldig zal opvolgen.
Zo waarlijk helpe mij God Almachtige (Dat verklaar en beloof ik)”.

Artikel 10

1. De vergaderingen van de Districtsraad zijn openbaar, uitgezonderd in bijzondere gevallen, waarin hij besluit om achter gesloten deuren te vergaderen.
2. Behoudens het in het volgende lid bepaalde, worden besluiten van de Districtsraad bij gewone meerderheid van stemmen genomen in vergaderingen, waarin tenminste de helft van het wettelijk voorgeschreven aantal leden aanwezig is.
3. Over zaken wordt mondeling bij hoofdelijke afroeping gestemd, over personen vindt de stemming schriftelijk bij gesloten en ongetekende briefjes plaats. De vergadering kan met ten minste twee/derde van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten, dat over een bepaalde zaak schriftelijk wordt gestemd.
4. Bij staken van stemmen wordt het nemen van een besluit tot een volgende vergadering uitgesteld; staken de stemmen weer, dan wordt het voorstel geacht te zijn verworpen.

Artikel 11

1. De Districtsraad vergadert ten minste eenmaal per maand en voorst zo dikwijls de *voorzitter van de Districtsraad*⁷⁴ zulks nodig oordeelt dan wel op met redenen omkleed verzoek van ten minste vier leden.
2. Aan de leden van de Districtsraad wordt een bij staatsbesluit vast te stellen vergoeding per maand toegekend, ter bestrijding van de aan de uitoefening van hun werkzaamheden verbonden kosten.
3. De leden van de Districtsraad genieten maandelijks een bij staatsbesluit vast te stellen representatietoelage.
4. De in de leden 2 en 3 genoemde vergoedingen vangen aan op de dag van toelating als lid van de Districtsraad en eindigen op de dag van beëindiging van het lidmaatschap.
5. De in lid 2 genoemde vergoeding wordt niet genoten over de maand waarin een lid op minder dan de helft van het aantal opgeroepen vergaderingen van de Districtsraad aanwezig is, om andere redenen dan:
 - a. verhindering wegens ziekte, waarbij de noodzakelijkheid om al dan niet een doktersattest te overleggen, ter beoordeling is van de Voorzitter van de Districtsraad;
 - b. afwezigheid wegens verblijf buiten het district casu quo Suriname, voor het verrichten van werkzaamheden in staatsbelang, zulks ter beoordeling van de Voorzitter van de Districtsraad;
 - c. afwezigheid wegens dringende redenen, zulks ter beoordeling van de Voorzitter van de Districtsraad.

arbeidscontractant in dienst te nemen. Strikt genomen zou op grond van artikel 3 lid 4 van de Personeelwet geen nadere wettelijke grondslag nodig zijn voor het bij arbeidsovereenkomst in dienst nemen van het Land van personen. Maar in het kader van een integrale regeling van de positie van 'districtsfunctionarissen' verdient het aanbeveling een nieuwe wettelijke grondslag voor alle districtsfunctionarissen tot stand te brengen.

De vraag van de toekomstige rechtspositie van andere personen dan de Districts Commissaris en districtfunctionarissen die te werk worden gesteld in het district, ligt enigszins buiten de 'scope' van de ordening van het gedecentraliseerd bestuur maar is een onderwerp dat wellicht nadere overweging en regeling behoeft. Het gaat dan met name om de vraag of het district, vwb het in dienst nemen van 'andere personen dan districtfunctionarissen' een 'uitgezonderde rechtspersoon' moet zijn of worden in de zin van artikel 2 lid a van de Personeelwet zodat het district personen in dienst kan nemen die geen landsdienaren zijn maar 'districtswerknemers' of 'districtspersoneel'.

⁷² Voor de wijze van benoeming van de secretaris van de Districtsraad zijn vijf opties overwogen, te weten: (i) Benoeming van de secretaris conform de huidige regeling door de Minister na overleg met de Districtsraad. Deze oplossing past slecht bij de beoogde bestuurlijke decentralisatie. (ii) De Districts Commissaris fungeert ambtshalve als secretaris. Dit strookt niet met diens status. (iii) De Districtsraad kiest uit zijn midden een secretaris. Deze optie biedt onvoldoende waarborg voor 'organisatorische inbedding' van de functie en 'deskundigheid' van de functionaris. (iv) De Districtsraad benoemt een van de 'districtsfunctionarissen' tot secretaris. (v) Een van de door de Districtsraad benoemde 'districtsfunctionarissen' fungeert *qualitate qua* als secretaris van de Districtsraad. De voorkeur gaat uit naar optie (iv) omdat deze optie de beste waarborgen voor 'vertrouwen' en 'deskundigheid' biedt.

⁷³ De Districts Commissaris is geen voorzitter meer van de Districtsraad.

⁷⁴ Hierboven nt 11

Artikel 12⁷⁵

1. De Districtsraad is belast met de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan andere organen zijn voorbehouden.⁷⁶⁷⁷
2. De Districtsraad is bevoegd – binnen de grenzen van de Grondwet, de wet en de voorschriften van de Regering, en met inachtneming van de bepalingen van deze wet – districtsverordeningen⁷⁸ te maken, die hij in het belang van het district nodig oordeelt.

Artikel 13

1. De Districtsraad is bevoegd, ter richtige vervulling van zijn taak, de nodige inlichtingen – hetzij schriftelijk, hetzij door een commissie uit zijn midden – bij de *Districts Commissaris*⁷⁹ en het Districtsbestuur in te winnen.⁸⁰
2. *Het Districtsbestuur kan de vergaderingen van de Districtsraad bijwonen. Hij heeft in die vergaderingen een raadgevende stem.*⁸¹
3. De *voorzitter van de Districtsraad*⁸² kan deskundigen oproepen, teneinde in een vergadering van de Districtsraad voorlichting te geven of van advies te dienen, telkens wanneer hij of de Districtsraad zulks nodig of wenselijk acht.

Artikel 14

1. De leden van de Districtsraad zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij schriftelijk aan de Districtsraad hebben overgelegd of tijdens een beraadslaging van de Districtsraad hebben gezegd.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt mede voor *het Districtsbestuur* alsook voor de in artikel 13 lid 2 bedoelde deskundigen.

Artikel 15

3. De Districtsraad stelt jaarlijks een verslag samen, waarin zijn vermeld:
 1. de districtsverordeningen, welke zijn goedgekeurd en bekend gemaakt;

⁷⁵ Zie omtrent de beperkte omvang van de thans beoogde autonomie in relatie tot artikel 169 van de Grondwet: Handreikingen pg 12 ihb nt 17)

⁷⁶ Deze bepaling strekt ter uitvoering van het bepaalde in artikel 169 van de Grondwet en verwoordt het wezen van decentralisatie: de toekenning van autonomie in de vorm van regelgevende bevoegdheid aan de Districtsraad als vertegenwoordigend orgaan.

⁷⁷ In deze bepaling liggen kennelijk twee regels besloten . De eerste betreft de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale overheid en de districten: Alle bevoegdheden betreffende de huishouding van het district die niet bij wet aan de centrale overheid zijn voorbehouden, berusten bij het district. Dit volgt uit het beginsel van de open huishouding . In het systeem van de Wet RO (zie artikel 37) is de toepassing van dit beginsel tav de regelgevende bevoegdheid overigens belangrijk beperkt door beperking van de onderwerpen die bij districtsverordening kunnen worden geregeld. Tav de bestuursbevoegdheid geldt het beginsel kennelijk onbeperkt maar in de praktijk is de werking belangrijk beperkt door de taken en bevoegdheden die de centrale overheid aan zich heeft voorbehouden en uitoefent via directoraten en de Districts Commissaris.

De tweede betreft de verdeling van de bevoegdheden tussen de districtsorganen: alle bevoegdheden betreffende de huishouding van het district die niet bij wet aan andere organen (het Districtsbestuur en de Districts Commissaris) zijn toegekend, berusten bij de Districtsraad. Bij de Districtsraad berust dus het primaat van zowel regelgeving als bestuur ten aanzien van autonome taken. Het bestuur ten aanzien van taken van medebewind vloeit voort uit de desbetreffende specifieke wettelijke bepalingen. De veronderstelling is dat in het algemeen het Districtsbestuur met medebewindtaken zal worden belast.

Het artikel maakt geen gewag van de controlerende en budgettaire bevoegdheden van de Districtsraad maar deze hebben elders in de Wet RO (artikel ww en artikel yy) hun grondslag.

⁷⁸ Voor ‘regelgeving’ maakt de Districtsraad gebruik van districtsverordeningen. Voor het bestuur van bestuursbesluiten. Maar bestuursbesluiten kunnen ook ‘algemene werking ‘ hebben en daarmee ook ‘regelgevend’ zijn . Wanneer moet/kan van de ene en wanneer van de andere gebruik worden gemaakt?..

⁷⁹ De Districts Commissaris maakt als ‘bestuursorgaan van het district’ deel uit van het Districtsbestuur. Maar dat geldt niet voor de Districts Commissaris ‘als ambtelijk orgaan van de centrale overheid’. Het is daarom gewenst dat de verplichting tot het verstrekken van informatie ook op de Districts Commissaris in de tweede hoedanigheid rust. Vandaar dat de Districts Commissaris hier afzonderlijk van het Districtsbestuur ook wordt vermeld.

⁸⁰ Zie over het verstrekken van inlichtingen ook artikel 29 lid 3 Wet RO

⁸¹ Ingevolge het bepaalde in lid 1 van artikel 13 van de Wet RO heeft de Districtsraad het recht om inlichtingen bij het Districtsbestuur in te winnen. En het Districtsbestuur heeft ingevolge artikel 29 lid 3 Wet RO de verplichting om inlichtingen te verstrekken. Beide bepalingen betreffende dus een verplichting en niet een recht van het Districtsbestuur. Het is gewenst dat de Districts Commissaris en de overige leden van het Districtsbestuur wettelijk ook de bevoegdheid krijgen om uit eigener beweging aan de beraadslagingen van de Districtsraad deel te nemen en daarin een raadgevende stem te hebben (naar analogie van artikel 85 van de Grondwet ten aanzien van de positie van de Regering in De Nationale Assemblée).

⁸² Hierboven nt 11

2. de besluiten, die zijn genomen met betrekking tot het bestuur⁸³ van de huishouding van het district;
 3. de wijze waarop inspraak aan de Ressortraden is gegeven in de samenstelling van districtsplannen;
 4. de wijze waarop vorm en inhoud aan de burgerparticipatie en aan de overheidscommunicatie met de burgers zijn gegeven;
 5. de brandende vraagstukken van het district en de daaromtrent voorgenomen activiteiten.
4. Dit verslag wordt uiterlijk eind maart van het daaropvolgende jaar aan de Minister, de Staatsraad en De Nationale Assemblée toegezonden.

Artikel 16

- a. Het Reglement van Orde voor de Districtsraden wordt, na ingewonnen advies van de Districtsraden, door de Minister goedgekeurd.
- b. Het goedgekeurde Reglement wordt bij resolutie vastgesteld en in het Staatsblad van de Republiek Suriname bekend gemaakt.

Paragraaf 2 De Ressortraad (artikelen 17-27)

Artikel 17

1. De Ressortraad is het hoogste politiek-bestuurlijke orgaan van het ressort.
2. Leden van de Ressortraad zijn personen, die bij algemene, vrije en geheime verkiezingen in het betrokken ressort zijn gekozen, op de wijze als in de Kiesregeling bepaald.

Artikel 18

1. Het lidmaatschap van de Ressortraad is onverenigbaar met:
 1. het lidmaatschap van De Nationale Assemblée en van een Districtsraad;
 2. het ambt van Minister of Onderminister;
 3. het lidmaatschap van de Rechterlijke Macht, als in artikel 133 lid 1 van de Grondwet bedoeld;
 4. het lidmaatschap van de Staatsraad, de Rekenkamer en het Constitutioneel Hof;
 5. het ambt van griffier of substituut-griffier van De Nationale Assemblée, het Hof van Justitie en de Kantongerechten;
 6. het ambt van secretaris van de Staatsraad, de Rekenkamer en het Constitutioneel Hof;
 7. het ambt van Regionale Commissaris en Districts-Commissaris.
2. Bij staatsbesluit kunnen andere ambten worden aangewezen, waarmee het lidmaatschap van de Ressortraad onverenigbaar is.⁸⁴

Artikel 19⁸⁵

Artikel 20

1. Het lidmaatschap van de Ressortraad eindigt door:
 - a. overlijden;
 - b. ontslag op eigen verzoek;
 - c. terugroeping, op wijze bij wet te bepalen;
 - d. ontstaan van omstandigheden, die de verkiesbaarheid uitsluiten;
 - e. vrijwillige verandering van woonplaats en hoofd- en werkelijk verblijf uit het ressort waar het lid is gekozen;
 - f. afwezigheid gedurende een aaneengesloten periode van vijf maanden;
 - g. veroordeling wegens misdrijf bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak tot een vrijheidsstraf van ten minste vijf maanden.

⁸³ Er zijn twee categorieën (bestuurs)besluiten. Een categorie die wordt uitgevaardigd door de Districtsraad (zie artikel 15 Wet RO) en een categorie die wordt uitgevaardigd door het Districtsbestuur (zie artikel 30 Wet RO). Het lijkt verstandig zijn om beide verschillend te duiden, bv de eerste categorie als 'raadsbesluiten' en de tweede als 'bestuursbesluiten'

⁸⁴ Moet het lidmaatschap van de Districtsraad en het Districtsbestuur niet onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van Ressortraad ?
Zoja, moet een desbetreffende bepaling in dit artikel van de Wet RO worden opgenomen of zal de voorziening bij staatsbesluit worden getroffen?

⁸⁵ Geschrapd bij SB 2000 no.93

2. Het lidmaatschap van de Ressortraad eindigt eveneens door benoeming in een ambt, dat – ingevolge het bepaalde in artikel 18 – hiermee onverenigbaar is.

Artikel 21

1. Uiterlijk dertig dagen nadat de verkiezing van de leden van de Ressortraad bindend is vastgesteld, komt de Ressortraad bijeen voor de toelating van de leden, onder voorzitterschap van het oudste lid in jaren, bijgestaan door het op een na oudste lid in jaren als secretaris, en bij verhindering of ontstentenis van deze door het telkens daaropvolgende oudste lid in jaren.
2. Voorafgaand aan deze vergadering, leggen de leden in handen van de Districts Commissaris de volgende eed (verklaring en belofte) af:
“ Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, in verband met mijn verkiezing tot lid van de Ressortraad, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven of beloven.
Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in dit ambt te doen of te laten, van niemand hoegenaamd enige belofte of geschenken zal aannemen, middellijk of onmiddellijk. Ik zweer (beloof) dat ik het ambt van lid van de Ressortraad nauwgezet zal vervullen, en dat ik het welzijn van Suriname in het algemeen en van mijn district en mijn ressort in het bijzonder naar best vermogen zal bevorderen.
Ik zweer (beloof) gehoorzaamheid aan de Grondwet en andere wettelijke regelingen en aan Regeringsvoorschriften, en trouw aan de Republiek Suriname.
Zo waarlijk helpe mij God Almachtige (Dat verklaar en beloof ik)”.

Artikel 22

1. In de in artikel 21 lid 1 bedoelde vergadering onderzoekt de Ressortraad de geloofsbrieven van zijn leden, alvorens deze toe te laten, en beslist over de geschillen, welke aangaande hun geloofsbrieven mochten opkomen
2. []⁸⁶,
3. In deze vergadering kiest de Ressortraad uit zijn midden een voorzitter en een secretaris, alsmede een plaatsvervangend voorzitter en een plaatsvervangend secretaris.

Artikel 23

1. De vergaderingen van de Ressortraad zijn openbaar, uitgezonderd in bijzondere gevallen waarin hij besluit om achter gesloten deuren te vergaderen.
2. Behoudens het in het volgende lid bepaalde, worden besluiten van de Ressortraad bij gewone meerderheid van stemmen genomen in vergaderingen, waarin tenminste de helft van het wettelijk voorgeschreven aantal leden aanwezig is.
3. Over zaken wordt mondeling bij hoofdelijke afroeping gestemd, over personen vindt de stemming schriftelijk bij gesloten en ongetekende briefjes plaats. De vergadering kan met ten minste twee/derde van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten, dat over een bepaalde zaak schriftelijk wordt gestemd.
4. Bij staken van stemmen wordt het nemen van een besluit tot een volgende vergadering uitgesteld; staken de stemmen weer, dan wordt het voorstel geacht te zijn verworpen.

Artikel 24

- a. De Ressortraad vergadert ten minste eenmaal per maand en voorts zo dikwijls de voorzitter zulks nodig oordeelt dan wel op met redenen omkleed verzoek van ten minste vier leden.
- b. De leden van de Ressortraad zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij schriftelijk aan de Ressortraad hebben overgelegd of tijdens een beraadslaging van de Ressortraad hebben gezegd.
- c. Voor elke bijgewoonde vergadering wordt aan de leden van de Ressortraad een bij staatsbesluit vast te stellen vergoeding toegekend, tot een daarin te bepalen maximum per maand.

Artikel 25

1. De Ressortraad is belast met het toezicht op het door het Districtsbestuur met betrekking tot het ressort gevoerd dagelijks bestuur, voor zover dit niet aan een ander orgaan is opgedragen.
2. De Ressortraad oefent de in deze wet aan hem toegekende bevoegdheden uit, terwijl bij staatsbesluit of bij districtverordening hem meerdere taken kunnen worden toevertrouwd
3. *De Districtsraad en het Districtsbestuur zijn gehouden om de Ressortraad te informeren over genomen besluiten en ingenomen standpunten die het ressort betreffen.*⁸⁷

⁸⁶ Zie supra noot 8

Artikel 26

1. De Ressortraad stelt jaarlijks een verslag samen, vermeldende de belangrijkste activiteiten ten behoeve van het ressort ontplooid.
2. Dit verslag wordt uiterlijk eind februari van het daaropvolgend jaar aan de Districtsraad, het Districtsbestuur en de Minister toegezonden.

Artikel 27

1. Het Reglement van Orde voor de Ressortraden wordt, na ingewonnen advies van de Districts-Commissarissen, door de Minister goedgekeurd.
2. Het goedgekeurde Reglement wordt bij resolutie vastgesteld en in het Staatsblad van de Republiek Suriname bekend gemaakt.

Paragraaf 3 Het Districtsbestuur⁸⁸ (artikelen 28-35)

Artikel 28

1. Het Districtbestuur is het uitvoerend orgaan van het district.⁸⁹
2. Leden van het Districtsbestuur⁹⁰ zijn:
 - a. de Districts Commissaris, die tevens voorzitter is;
 - b. de Districts Secretaris en de Districts-Administrateur en
 - c. *districtsfunctionarissen die als zodanig door de Districtsraad zijn benoemd.*^{91 92}
3. De leden van het Districtsbestuur moeten bij voorkeur hun vaste woonplaats binnen het betrokken district hebben.

⁸⁷ Deze bepaling is ontleend aan artikel 167 van de Grondwet. In dat artikel staat ook een verplichting van de Ressortraad om de Districtsraad te informeren. Deze bepaling zal eventueel in een nadere regelen (in de Wet RO?) van de verhouding tussen de Districtsraad en de Ressortraad (en misschien zelfs wel van het District en het Ressort in zijn algemeenheid) moeten worden opgenomen. Hoe deze verhouding er specifiek, behoudens de algemene opmerking in noot 26 hieronder, er uit zal moeten zien is nog geen onderwerp van discussie geweest. Zou het zinvol zijn hierover (door iemand die de lokale verhoudingen goed begrijpt) een Technical Background Paper te laten schrijven ?

⁸⁸ De bepalingen van deze paragraaf strekken ter uitvoering van artikel 174 van de Grondwet. De thans beoogde wijzigingen, met name die van artikel 28 betreffende de samenstelling van het Districtsbestuur, zullen ook artikel 174 van de Grondwet moeten worden verwerkt. (zie hierover der Handreikingen pgs 23 en 24).

⁸⁹ Het Districtsbestuur is een bestuursorgaan. Kenmerkend voor een bestuursorgaan is dat het niet ondergeschikt is aan een hoger bestuursorgaan. Dat geldt dus ook voor de relatie Districtsraad- Districtsbestuur. Vandaar dat autonome taken door de Districtsraad aan het Districtsbestuur worden gedelegeerd, maar niet (in mandaat) opgedragen.

⁹⁰ De leden van het Districtsbestuur zijn ambtelijke functionarissen. Er bestaat binnen het Districtsbestuur in twee opzichten een ambtelijke hiërarchie: als districtfunctionarissen zijn als landsdienaren ambtelijke zin ondergeschikt aan de Districts Commissaris. Maar ze zijn als leden van het Districtsbestuur

ook ondergeschikt aan het Districtbestuur. Ze hebben tot taak om de besluiten van het Districtsbestuur voor te bereiden en uit te voeren. Ze vervullen met het leiding geven aan de activiteiten van een bestuursportefeuille niet een 'zelfstandige functie' uit en ze worden niet als zelfstandig onderdeel (zelfstandig bestuursorgaan) van het district gezien. Elke beslissing van het Districtsbestuur komt voor verantwoordelijkheid van het gehele Districtsbestuur en een lid van het Districtsbestuur kan zijn collega's niet het recht ontzeggen zich met de hem speciaal regarderende zaken in te laten. Het Districtsbestuur treedt als collectief naar buiten. (Zie ook Handreikingen nt 24).

⁹¹ Zie hierboven noot 9 betreffende de rechtspositie van 'districtfunctionarissen' en hieronder noot 37 betreffende de verantwoordelijkheden en taken van 'districtfunctionarissen' die deel uitmaken van het Districtsbestuur.

⁹² Er zijn omtrent samenstelling en benoeming van het Districtsbestuur vier opties bekeken. In alle vier benoemt de Districtsraad de betreffende 'districtfunctionarissen'. In de eerste optie wordt bij districtsverordening bepaald welke 'districtfunctionarissen' *qualitate qua* in het districtbestuur zitting hebben. In de tweede optie wijst de Districtsraad uit de door hem benoemde 'districtfunctionarissen' aan wie behalve de Districts Commissaris de leden van het Districtsbestuur zijn. In de derde optie, vindt bij de benoeming van 'districtfunctionarissen' door de Districtsraad de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de leiding over de activiteiten van een of meer bestuursportefeuilles plaats. In de vierde optie wordt bij wet bepaald dat de door de Districtsraad benoemde Districts Secretaris (verantwoordelijk voor de administratieve functie) en Districts Administrateur (verantwoordelijk voor de financiële functie), naast de door de Regering benoemde Districts Commissaris (belast met de coördinerende functie) *qualitate qua* deel uitmaken van het Districtsbestuur. Daarnaast worden een aantal districtfunctionarissen, eveneens benoemd door de Districtsraad met de overige bestuursportefeuilles belast. Maw in deze optie benoemt de Districtsraad de 'overige' leden van het Districtsbestuur doordat de Districtsraad, na bij districtsverordening de 'overige' taken van het districtbestuur in 'bestuursportefeuilles' te hebben verdeeld, bij de benoeming van 'districtfunctionarissen' degenen van hen aanwijst als verantwoordelijken voor de leiding van de activiteiten van een of meer van de betreffende bestuursportefeuilles (zie art xx hieronder en nt 3 hierboven).

Artikel 29

1. Het Districtsbestuur is belast met het dagelijks bestuur van het district.
2. Het is verantwoording verschuldigd aan de Districtsraad.
3. Het verstrekt aan de Districtsraad de nodige inlichtingen, welke deze voor de uitoefening van zijn taak behoeft.⁹³

Artikel 30

1. Het Districtsbestuur is bevoegd districtsbesluiten uit te vaardigen, ter uitvoering van een bepaling van een districtsverordening⁹⁴ dan wel ter ordening van een op het district betrekking hebbend onderwerp, dat bij of krachtens de wet niet uitputtend is geregeld, voor zover deze bevoegdheid niet aan de Districtsraad of een ander orgaan⁹⁵ is voorbehouden.
2. Het districtsbesluit mag niet in strijd met enige wettelijke regeling⁹⁶ of Regeringsvoorschriften zijn.

Artikel [ww]

1. *De Districts-Commissaris geeft aan de Districtsraad kennis van de besluiten van het Districtsbestuur.*
2. *Indien de Districtsraad van oordeel is, dat een besluit van het Districtsbestuur strijdig is met een districtsverordening of een besluit van de Districtsraad wordt het besluit, bij besluit van de Districtsraad vernietigd.*
3. *Indien het besluit van het Districtsbestuur niet binnen zes weken na de dagtekening van de mededeling van de Districts-Commissaris is vernietigd, blijft het van kracht.*⁹⁷

Artikel 31

1. *De Districts-Commissaris staat aan het hoofd van het Districtsbestuur en vertegenwoordigt als zodanig het district in en buiten rechte.*⁹⁸
2. *Hij vertegenwoordigt ook de Regering in het betrokken district.*⁹⁹
3. De Districts-Commissaris oefent de bevoegdheden uit, die hem bij of krachtens enige wet zijn toegekend, voor zover die niet in strijd zijn met de bepalingen van deze wet.
4. Met betrekking tot het ambt van Districts-Commissaris geldt – voor zover toepasselijk – het in artikel 4 bepaalde.
5. De Districts-Commissaris heeft zijn vaste woonplaats binnen het district, waarvoor hij is benoemd.

Artikel 32

1. De instructie voor de Districts-Commissaris wordt bij staatsbesluit vastgesteld.
2. Alvorens zijn ambt te aanvaarden, legt de Districts-Commissaris in handen van de President de volgende eed (verklaring en belofte) af:
“ Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, in verband met mijn benoeming tot Districts-Commissaris, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven of beloven.

⁹³ Zie ook artikel 13 van de Wet RO

⁹⁴ De besluiten van het Districtsbestuur kunnen zowel ‘uitvoeringsbesluiten’ zijn als ‘zelfstandige besluiten’ Zie hieromtrent de toelichting op dit artikel 30 in Handreikingen op pg 25. In het licht van het bepaalde in artikel 47 lid 1 van de Wet RO moet de vraag worden beantwoord of een ‘uitvoeringsbesluit’ onder de noemer van een ‘zelfstandig besluit’ ook betrekking kan hebben op de uitvoering van een besluit van de Districtsraad.

⁹⁵ Een belangrijk ‘ander orgaan’ is de Districts Commissaris. Hij is ‘historisch’ als orgaan van de centrale overheid de spil van de districtshuishouding en in deze eerste fase van de decentralisatie zal hij vele taken van de districtshuishouding in ‘medebewind’ of krachtens ‘mandaat’ blijven uitoefenen.

⁹⁶ Valt een besluit van de Districtsraad (dat geen algemene gelding heeft) onder het begrip ‘wettelijke regeling’? Wat geldt bij strijdigheid van een besluit van het Districtsbestuur met een besluit van de Districtsraad?

⁹⁷ Het hier voorgestelde nieuwe artikel is een uitvloeisel van het controlerecht van de Districtsraad over het Districtsbestuur (artikel 46 lid 1 Wet RO). Het lijkt wenselijk om (uit overwegingen van rechtszekerheid) een procedure voor vernietiging van besluiten van het Districtsbestuur wegens strijd met een districtsverordening of een besluit van de Districtsraad te introduceren. ? Zie over de publiekrechtelijke zelfstandigheid van het district Handreikingen pg 12).

⁹⁸ Het is nodig wettelijk vast te leggen wie het district ‘in en buiten rechte vertegenwoordigt’. Deze bevoegdheid is in lid 1 opgenomen en de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van de Regering in het district, in een nieuw lid 2.

⁹⁹ Omdat het Districtsbestuur bestond uit ambtenaren van de centrale overheid was de koppeling in het oude lid 1 van de functies van de Districts Commissaris als Hoofd van het Districtsbestuur en als Vertegenwoordiger van de Regering logisch. Maar bij een concept waarin het Districtsbestuur behalve uit de Districts Commissaris bestaat uit ‘districtsfunctionarissen’ is een redactionele scheiding van de twee functies te verkiezen.

Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in dit ambt te doen of te laten, van niemand hoegenaamd enige belofte of geschenken zal aannemen, middellijk of onmiddellijk.

Ik zweer (beloof) dat ik het ambt van Districts-Commissaris nauwgezetheid zal vervullen, en dat het welzijn van Suriname in het algemeen en van mijn district in het bijzonder naar best vermogen zal bevorderen.

Ik zweer (beloof) gehoorzaamheid aan de Grondwet en andere wettelijke regelingen en aan Regeringsvoorschriften, en trouw aan de Republiek Suriname.

Zo waarlijk helpe mij God Almachtige (Dat verklaar en beloof ik)".

Artikel [xx]

1. Bij Districtsverordening, welke de goedkeuring van de Nationale Assemblée behoeft, worden de taken van het Districtsbestuur verdeeld in een administratieve bestuursportefeuille, een financiële bestuursportefeuille en overige bestuursportefeuilles en wordt het aantal leden van het Districtsbestuur vastgesteld.¹⁰⁰
2. De Districts Secretaris wordt met goedkeuring van de Minister benoemd door Districtsraad. en is belast met de leiding van de activiteiten van de administratieve bestuursportefeuille.
3. De Districts Administrateur wordt met goedkeuring van de Minister van Financien benoemd door de Districtraad en is belast met de leiding van de activiteiten van de financiële bestuursportefeuille.
4. De districtsfunctionarissen aan wie ingevolge hun aanstelling of arbeidsovereenkomst de leiding van activiteiten van een of meer andere bestuursportefeuilles door de Districtsraad is opgedragen, maken als zodanig tevens deel uit van het Districtsbestuur.¹⁰¹
5. Regelen betreffende de functievereisten en taakomschrijvingen van districtsfunctionarissen die deel uitmaken van het Districtsbestuur worden met in achtneming van de richtlijnen van de Minister en voor zover het betreft de functievereisten en taakomschrijving van de Districts Administrateur, met in achtneming van de richtlijnen van de Minister van Financien, door de Districtsraad vastgesteld.¹⁰²

Artikel 33

1. Het Reglement van Orde voor het Districtsbestuur wordt, na overleg met de Districts-Commissaris, door de Minister goedgekeurd.
2. Het goedgekeurde Reglement wordt bij resolutie vastgesteld en in het Staatsblad van de Republiek Suriname bekend gemaakt.

Artikel 34

1. Bij staatsbesluit kunnen regio's omvattende het gebied van twee of meer districten, worden ingesteld.
2. Voor een regio kan door de President een Regionale Commissaris worden benoemd die leiding geeft aan de complementaire bestuursvoering, de regionale ontwikkeling en de samenwerking der districten ter behartiging van gemeenschappelijke belangen.
3. Met betrekking tot het ambt van Regionale Commissaris geldt – voor zover toepasselijk – het in artikel 4 bepaalde.
4. De Regionale Commissaris heeft zijn vaste woonplaats binnen de regio, waarvoor hij is benoemd.

Artikel 35

1. De instructie voor de Regionale Commissaris wordt bij staatsbesluit vastgesteld.
2. Alvorens zijn ambt te aanvaarden, legt de Regionale Commissaris in handen van de President de volgende eed (verklaring en belofte) af:
" Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, in verband met mijn benoeming tot Regionale Commissaris, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven of beloven.
Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in dit ambt te doen of te laten, van niemand hoegenaamd enige belofte of geschenken zal aannemen, middellijk of onmiddellijk.

¹⁰⁰ De hier bedoelde 'Districtsverordening betreffende nadere inrichting en regeling van het bestuur van het district' zou o.a. nadere regels kunnen stellen (i) voor de uitvoering van de autonome taken als bedoeld in artikel 37 van de Wet Ro en artikel 47 van de Wet RO, (ii) betreffende de verdeling van de activiteiten van de districtshuishouding in bestuursportefeuilles (art xx lid 1) en (iii) betreffende de functie- en taakomschrijvingen van de 'districtsfunctionarissen' die als leden van het districtbestuur de leiding hebben over de activiteiten die behoren bij de verdeling in bestuursportefeuilles (art xx lid 5).

¹⁰¹ Vanwege hun bijzondere positie is het gewenst de functies en verantwoordelijkheden van de Districts Secretaris en de Districts Administrateur een wettelijke grondslag te geven.

¹⁰² Voor de definiëring van de functievereisten en taakomschrijving van de Districts Administrateur is voor de interim-periode een Reglement geconcipieerd. . Reglementen voor de Districts Secretaris en de Districts Administrateur kunnen in de toekomst deel uitmaken van de 'Regelen' als hier bedoeld.

Ik zweer (beloof) dat ik het ambt van Regionale Commissaris nauwgezetheid zal vervullen, en dat het welzijn van Suriname in het algemeen en van mijn regio in het bijzonder naar best vermogen zal bevorderen.
Ik zweer (beloof) gehoorzaamheid aan de Grondwet en andere wettelijke regelingen en aan Regeringsvoorschriften, en trouw aan de Republiek Suriname.
Zo waarlijk helpe mij God Almachtige (Dat verklaar en beloof ik)”.]

HOOFDSTUK III
REGIONALE REGELGEVING
(artikelen 36-45)

Paragraaf 1
Bevoegdheid tot regelgeving.
(artikelen 36-40)

Artikel 36¹⁰³

1. De Districtsraad kan, in het belang van de huishouding van het district, districtverordeningen tot stand brengen.
2. De bevoegdheid tot regelgeving wordt binnen de grenzen van de Grondwet en andere wettelijke regelingen en met inachtneming van de voorschriften van de Regering uitgeoefend.¹⁰⁴
3. De bepalingen van een districtsverordening, in wier onderwerp door een wet of staatsbesluit wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden.¹⁰⁵

Artikel 37.¹⁰⁶

1. Onverminderd het elders in deze wet bepaalde kunnen bij districtsverordening worden geregeld¹⁰⁷
 - a. de instandhouding en het onderhoud van:
 - (i) voor openbare diensten bestemde werken, als in artikel 47 lid 1 onder e bedoelde;
 - (ii) voor openbaar gebruik bestemde plaatsen, als in artikel 47 lid 1 onder f bedoeld.
 - (iii) *openbare markten*
 - b. *de ophaal en verwerking van vuil*
 - c. *de voorziening en distributie van drinkwater*
 - d. *de rechtspositie van personeel in dienst van het district*
 - e. *de bescherming van het milieu*
 - f. *de deelname van de bevolking bij de voorbereiding en uitvoering van regelgeving en bestuur.*
2. Bij districtsverordening kunnen bepaalde taken, op het bestuur van ressorten betrekking hebbend, aan de Ressortraden worden overgelaten.
3. Andere onderwerpen, waaromtrent regels bij de districtsverordening kunnen worden vastgesteld, worden bij staatsbesluit aangegeven.¹⁰⁸

¹⁰³ De leden 1 en 2 van dit artikel zijn herhalen voor een deel de leden 1 en 2 van artikel 12. Zie de daarbij in nt [], nt [] en nt [] gemaakte opmerkingen.

¹⁰⁴ ‘Met in achtneming van de voorschriften van de Regering’ betekent ‘sturend toezicht’. Is zulk toezicht hier wenselijk? Of is er sprake van een te algemene ‘bevoogding’?

¹⁰⁵ Deze bepaling is een toepassing van het beginsel van hiërarchie van regelgeving.

¹⁰⁶ Deze bepaling geeft specifiek aan ten aanzien van welke onderdelen van de huishouding de Districtsraad regelgevende bevoegdheid (autonomie) heeft: (i) de in dit artikel met name genoemde onderwerpen (artikel 37 lid 1), (ii) de elders in deze wet genoemde onderwerpen (artikel 38, artikel yy en artikel 40) en (iii) andere bij staatsbesluit aangegeven onderwerpen. De bepaling is een beperking op ‘het beginsel van de open huishouding’ (een lager orgaan mag elke taak op zich nemen die het zelf de moeite waard vindt) en is gebaseerd op de grondwettelijke bepaling van artikel 169lid 3 laatste zin, dat bij districtsverordening slechts onderwerpen kunnen worden geregeld die door de wetgever daartoe zijn aangewezen.

¹⁰⁷ Dit lid heeft betrekking op autonome taken waarvan de uitvoering ingevolge het bepaalde in artikel 47 van de Wet RO als ‘dagelijks bestuur’ onder verantwoordelijkheid valt van het Districtsbestuur. De verantwoordelijkheid voor die taken en de regels omtrent de uitoefening daarvan kunnen volgens lid 1 bij districtsverordening worden geregeld. Dit zou dezelfde districtsverordening kunnen zijn als die waarin de verdeling van de taken van het Districtsbestuur in ‘bestuursportefeuilles’ plaatsvindt (zie hierboven noot 37 en hieronder nt 62).

¹⁰⁸ De lijst van onderwerpen genoemd in lid 1 is uitgebreid met ‘nieuwe’ autonome taken van het district. De uitvoering en eventuele delegatie van die taken door de Districtsraad aan het Districtsbestuur kan bij districtsverordening nader worden geregeld. Hoewel de wetgever in artikel 37 lid 3 van de Wet RO veronderstelt dat andere dan de in oorspronkelijk in artikel 37 lid 1 bedoelde onderwerpen bij staatsbesluit zullen worden aangegeven verdient de voorziening bij wet de voorkeur.

Artikel 38¹⁰⁹

Indien en voor zover de wet daarin voorziet kunnen in de districten bij districtsverordening, welke goedkeuring van De Nationale Assemblee behoeft

a. belastingen en heffingen worden opgelegd.¹¹⁰

b. bestemmingsheffingen worden ingevoerd.

c. een bijzondere heffing op de beterschap, verkregen door de direct belanghebbende burgers bij aanleg en verbetering van werken ten algemene nutte binnen het gebied van het district, worden ingevoerd.

Artikel 39.

1. In de districtsverordening kan, op overtreding van enige bepaling daarvan - voorzover daarin niet reeds bij of krachtens wet is voorzien - een geldboete¹¹¹ of hechtenis van ten hoogste twee maanden worden opgelegd, alsmede verbeurdverklaring van de aan de overtreder toebehorende voorwerpen waarmee de overtreding is gepleegd of welke door middel van de overtreding zijn verkregen.
2. De Districts-Commissaris is bevoegd van een dergelijke overtreding kennis te nemen en de daarbij gestelde sancties van geldboete en verbeurdverklaring toe te passen, zo nodig met gebruikmaking van politiedwang, onder gehoudenheid van kennisgeving hiervan aan de Minister belast met justitiële aangelegenheden.
3. Het in lid 1 bedoelde feit wordt als overtreding beschouwd.

Artikel [yy]¹¹²

1. *Met inachtneming van de voorschriften van de Regering worden bij districtsverordening de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van het district vastgesteld. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.*
2. *Met inachtneming van de voorschriften van de Regering worden regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van het district. Deze districtsverordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.*

Artikel 40

1. *Bij districtsverordening welke goedkeuring van De Nationale Assemblee behoeft, kan een Districtsfonds in het leven worden geroepen.*
2. *In het Districtsfonds worden gestort:*
 - a. *door het district zelf gegeneerde inkomsten in de vorm van:*
 - (i) *belastingen en heffingen als in artikel 38 lid 1 van de Wet bedoeld;*
 - (ii) *opbrengsten van verbeurd verklaarde goederen als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld en*
 - (iii) *geldboeten als in artikel 39 lid 1 van de Wet bedoeld;*
 - b. *afdrachten uit staatskas in de vorm van*
 - (i) *algemene afdrachten als in artikel [] van [] bedoeld¹¹³*
 - (ii) *bijzondere afdrachten als in artikel [] van [] bedoeld¹¹⁴*

¹⁰⁹ Dit gewijzigd artikel 38 (betreft inkomsten die door het district in de vorm van belastingen en heffingen krachtens de bij districtsverordening zelf worden gegeneerd), tezamen met artikel 40 (betreft het Districtsfonds als 'conduite' van zelf gegeneerde en uit kracht van de uit te vaardigen 'Financiële Verhoudingswet' als (algemene en bijzondere) afdrachten door het district te ontvangen inkomsten), artikel yy (betreft bij districtsverordening vast te stellen voorschriften betreffende het financieel beleid van het district en de controle daarop) en artikel zz (betreft de inning van belastingen en heffingen door het Districtsbestuur als eigen inkomsten van het district) vormen het wettelijk kader van de beoogde financiële en fiscale decentralisatie. (Zie hierover verder Handreikingen op pgs 10 t/m 12).

¹¹⁰ Overwogen moet worden of bij de totstandkoming van een 'Algemene wet districtsbelastingen', met het bepaalde onder a. Zou kunnen worden volstaan. Bestemmingsheffingen, baatbelasting, gemakbelasting en andere belastingen en heffingen worden immers op die algemene wet gebaseerd.

¹¹¹ Vast te stellen miv de Algemene geldboetewet (SB 2002 No 73)

¹¹² Deze nieuwe bepaling verwoordt de algemene kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid van de Districtsraad ten aanzien van het gedecentraliseerde financiële taken van het district.

¹¹³ Algemene afdrachten vinden plaats uit het in te stellen Districtenfonds. Dit fonds en de bevoegdheid/verplichting tot het doen van deze afdrachten behoeven een wettelijke grondslag. Algemene afdrachten zullen in die wet worden gedefinieerd als 'financiële afdrachten uit de Staatskas (het Districtenfonds) in het Districtsfonds ter bestrijding van kosten voor de uitoefening van taken die het district autonoom uitoefent'

c. andere bij staatsbesluit aan te geven inkomsten.¹¹⁵

3. Het districtsfonds wordt beheerd door het Districtsbestuur, naar de voorschriften door de Districtsraad vast te stellen, overeenkomstig door de Minister gegeven richtlijnen.

Paragraaf 2 Totstandkoming van een districtsverordening (artikelen 41- 45)

Artikel 41

1. Ontwerpen van districtsverordeningen kunnen door elk lid van de Districtsraad worden ingediend.¹¹⁶
2. Behandeling van districtsverordeningen geschiedt in het openbaar.

Artikel 42¹¹⁷

1. Binnen een week na de goedkeuring van een districtsverordening door de Districtsraad wordt deze ter kennis van De Nationale Assemblée, de President, de Staatsraad, de Minister en het Districtsbestuur gebracht.
2. De districtsverordening wordt door de Districts-Commissaris op het Districts-Commissariaat ter inzage gelegd, alsook in de plaatselijke dagbladen en in het Advertentieblad van de Republiek Suriname bekend gemaakt.
3. Binnen drie weken nadat de bekendmaking in het Advertentieblad heeft plaatsgehad, heeft een ieder de gelegenheid bezwaren tegen de districtsverordening bij De Nationale Assemblée in te dienen.

Artikel 43

3. Binnen zes weken, nadat de districtsverordening bij haar is ingediend, bericht De Nationale Assemblée aan de betrokken Districtsraad:
 - a. dat er bij haar geen bezwaren tegen de districts-verordening bestaan; of
 - b. dat er bij haar wel bezwaren tegen de districtsverordening of tegen één of meer bepalingen bestaan.
4. In het lid 1 onder b bedoeld geval kan de Districtsraad, na de nodige wijzigingen in de districtsverordening te hebben gebracht, deze opnieuw indienen bij De Nationale Assemblée, die dan binnen drie weken de Districtsraad hieromtrent bericht.

Artikel 44

1. Indien de Nationale Assemblée van oordeel is, dat een districtsverordening in strijd is met de Grondwet, de wet of het Regeerprogramma, kan zij de districtsverordening vernietigen.
2. Het met redenen omklede besluit tot vernietiging wordt binnen de in artikel 43 lid 1 genoemde termijn schriftelijk ter kennis van de betrokken Districtsraad gebracht, waarna het op het Districts-Commissariaat ter inzage wordt gelegd, alsmede in de plaatselijke dagbladen en in het Advertentieblad van de Republiek Suriname wordt bekendgemaakt.

Artikel 45

1. Nadat de Districtsraad over een al dan niet gewijzigde districtsverordening bericht van geen bezwaar - of van goedkeuring in gevallen als in artikelen 38 lid 2 en 40 lid 1 bedoeld – heeft ontvangen, zendt de voorzitter van de Districtsraad¹¹⁸ deze naar de Minister.
2. Op voordracht van de Minister wordt de districtsverordening door de President vastgesteld, waarna zij in het Staatsblad van de Republiek Suriname wordt bekendgemaakt.

¹¹⁴ Bijzondere opdrachten zijn financiële opdrachten uit de Staatskas in het Districtsfonds ter bestrijding van kosten voor de uitoefening van (specifieke) taken die door de centrale overheid in medebewind aan het district zijn overgedragen. De in medebewind overgedragen taken en de overdracht zelf hebben in specifieke wetten een wettelijke grondslag. De verplichting tot het doen van de bijzondere opdrachten zal een algemene wettelijke grondslag krijgen in de dezelfde wettelijke regeling als bedoeld in noot 51 hierboven (In Nederland 'de Financiële Verhoudingswet').

¹¹⁵ De Interimregeling Financiële Decentralisatie voorziet in 'opdrachten' van opbrengsten van belastingen en heffingen door de centrale overheid aan de districten. Het gaat hier om een tijdelijke maatregelen. De belastingen zijn geen districtsbelastingen maar belastingen van de centrale overheid en de opdrachten hebben niet het karakter van algemene of bijzondere opdrachten als in dit artikel bedoeld.

¹¹⁶ Het zou niet juist zijn dat de Districts Commissaris die niet langer (als Voorzitter) deel uitmaakt van de Districtsraad toch de bevoegdheid zou hebben om ontwerpen van districtsverordeningen in te dienen.

¹¹⁷ In dit artikel 42 en het volgende artikel is het preventief toezicht en in artikel 44 is het repressief toezicht op de totstandkoming van districtsverordeningen geregeld. Deze bepalingen dienen ter uitvoering van artikel 173 van de Grondwet. (zie Handreikingen pgs 21 en 22). Onder het in deze artikelen geregelde toezicht valt niet het toezicht op besluiten van de Districtsraad die algemeen geldende regels inhouden. Wat is de rationale hiervan?

¹¹⁸ Supra noot 11

3. Indien in de districtsverordening zelf niet een ingangsdatum is bepaald, treedt zij in werking met ingang van de dertigste dag na haar bekendmaking.

HOOFDSTUK IV
REGIONALE BESTUURSVOERING
(artikelen 46-61)

Paragraaf 1
Dagelijks Bestuur ¹¹⁹
(artikelen 46-50)

Artikel 46

1. Het dagelijks bestuur van het district wordt gevormd door het Districtsbestuur, dat onderworpen is aan de controle van de Districtsraad.¹²⁰
2. De Districts-Commissaris coördineert de verrichtingen van de overheidsdiensten in het district en geeft de leiding aan de voorbereiding van het beleid, dat door de Districtsraad met betrekking tot de huishouding van het district wordt vastgesteld.¹²¹
3. *De Districtsfunctionarissen die deel uitmaken van het Districtsbestuur zijn belast met de leiding van de taken die deel uitmaken van de bestuursportefeuilles die aan hen zijn toevertrouwd.*¹²²
4. Het Districtsbestuur doet jaarlijks voor een april een verslag van het gevoerde bestuur over het afgelopen jaar aan de Districtsraad en de Minister toekomen.

*Artikel 47*¹²³

1. Tot het dagelijks bestuur behoren:¹²⁴
 - a) de uitvoering van en het toezicht op de naleving van:
 - de wetten, staatsbesluiten, resoluties en ministeriële beschikkingen, voor zover niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan opgedragen,
 - de districtsverordeningen en de niet meer voor schorsing vatbare besluiten van de Districtsraad [*die geen algemeen bindende regels inhouden*]¹²⁵
 - b) de handhaving van openbare orde en rust in het district overeenkomstig de wettelijke voorschriften en de richtlijnen gegeven door de Minister belast met justitiële aangelegenheden.
 - c) de voorbereiding tot de opstelling van districts – en ressortplannen, alsmede de uitvoering van de goedgekeurde plannen;
 - d) het beheer van de Districtsfonds alsmede de uitgaven, voorzover niet aan een *ander orgaan opgedragen*¹²⁶
 - e) de instandhouding en het onderhoud van secundaire en tertiaire wegen en bijbehorende bruggen, loosleidingen, vaarwateren, sluisen en andere voor de openbare dienst bestemde werken;

¹¹⁹ De ‘scope’ van het dagelijks bestuur is in deze paragraaf omschreven in de artikelen 47 en 48. Deze ‘scope’ bestaat in essentie uit (i) de uitvoering van de autonome taken van de Districtsraad gebaseerd op artikel 37 en nader geregeld in districtsverordeningen en raadsbesluiten en (ii) de uitvoering van taken die in medebewind door de centrale overheid aan het Districtsbestuur zijn opgedragen (te vinden in desbetreffende wetten). Tot het dagelijks bestuur waar het Districtsbestuur voor verantwoordelijk is behoren niet de gevallen van functionele deconcentratie. In die gevallen gaat het om taken die de centrale overheid aan zich heeft voorbehouden en door ambtenaren van de centrale overheid worden uitgeoefend. De Memorie van Toelichting zal hier aandacht aan moeten besteden.

¹²⁰ De in artikel ww voorgestelde bevoegdheid van de Districtsraad om districtsbesluiten die in strijd zijn met districtsverordeningen of raadsbesluiten te vernietigen, is een toepassing van de controle die de Districtsraad over het Districtsbestuur uitoefent.

¹²¹ Opvallend is het gebruik van het woord ‘beleid’ in plaats van ‘bestuur’ zoals o.a. in artikel 2 Wet RO. Het is onwaarschijnlijk dat een tweedeling beoogd tussen ‘dagelijks’ bestuur, uitgeoefend door het Districtsbestuur en ‘beleid’ uitgeoefend door de Districtsraad.

¹²² Zie omtrent de rechtspositie van de districtsfunctionarissen hierboven noot 9 en omtrent hun taken en verantwoordelijkheden en aanstelling artikel xx.

¹²³ Het is de bedoeling om de taken uit hoofde van ‘autonomie’ en ‘medebewind’ aan de hand van dat onderscheid te ordenen en in de memorie van toelichting op deze wet de betekenis van deze twee bestuursrechtelijke begrippen en het belang van hun onderscheid (o.a. ijm het onderscheid tussen ‘algemene afdrachten’ en ‘bijzondere afdrachten’) uitvoerig uiteen te zetten.

¹²⁴ Deze opsomming dient te corresponderen met de opsomming van taken en daaraan gerelateerde kosten zoals die (met de ondervinding in autonome- medebewind taken en taken die bekostigd worden uit zelf gegeneerde fondsen, algemene afdrachten en bijzondere afdrachten) wordt opgenomen in de ‘model begroting’ voor het district. (zie artikel 54). De Memorie van Toelichting zal aandacht moeten besteden aan de relatie tussen artikel 37 en artikel 47 van de Wet RO.

¹²⁵ De woorden ‘die geen algemene regels inhouden maken geen ‘sense’. Daarom wordt voorgesteld ze weg te laten.

¹²⁶ In deze bepaling ligt het accent op het ‘beheer’ van de middelen. De verantwoordelijkheid voor het genereren van de middelen is geregeld in artikel zz Wet RO

- f) de zorg voor bruikbaarheid en veiligheid van plantsoenen, pleinen en andere voor openbaar gebruik bestemde plaatsen;
 - g) het toezicht op [de zorg voor] de openbare gezondheidszorg en de uitvaartverzorging;
 - h) de zorg voor de preventie en de bestrijding van brand en wat daarmee samenhangt;
 - i) de bestrijding van andere rampen of onheilen binnen het district, voor zover niet bij of krachtens wet aan een ander orgaan opgedragen;
 - j) het houden van voortdurend toezicht op al wat het district aangaat;
 - k) andere, bij staatsbesluit aan te geven onderwerpen.
2. *Bij de uitoefening van het dagelijks bestuur maakt het Districtsbestuur gebruik van de bevoegdheden die door de Districtsraad in het kader van zijn autonome taakuitoefening bij districtsverordening aan het Districtsbestuur zijn gedelegeerd en van de bevoegdheden die voor medebewind taken bij wet aan het Districtsbestuur zijn toegekend.*¹²⁷
3. Het dagelijks bestuur wordt uitgeoefend in samenwerking met het betrokken Directoraat, overeenkomstig ter zake gegeven voorschriften van de betrokken Minister.¹²⁸

Artikel [zz]

Tot het dagelijks bestuur behoort ook het vorderen en innen van de belastingen en heffingen als in artikel 38 van de Wet bedoeld.

Artikel 48

1. Bij de uitvoering van en het toezicht op de naleving van wettelijke regelingen en andere voorschriften en besluiten, als in artikel 47 lid 1 onder a is bedoeld, is het Districtsbestuur bevoegd om op kosten van de overtreder te doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen van hetgeen in strijd met de bedoelde wettelijke regelingen en andere voorschriften en besluiten is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen.
2. Bij optreden krachtens het in lid 1 bepaalde is de Districts-Commissaris gehouden van de getroffen maatregelen zo spoedig mogelijk kennis te geven aan de Minister belast met justitiële aangelegenheden, alsmede aan de Minister en aan de Districtsraad.
3. De invordering van de ingevolge lid 1 verschuldigde kosten kan geschieden bij dwangbevel medebrengende het recht van parate executie, aan de overtreder te betekenen op de wijze als in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorgeschreven.

Artikel 49

1. In geval van benodigde bijstand ter bestrijding van brand, watersnood en andere rampen of onheilen, als in artikel 47 lid 1 onder i bedoeld, kan de Districts- Commissaris
 - a. het gebruik van gebouwen ter inkwartiering vorderen, alsmede houders van vervoermiddelen verplichten bepaalde personen of goederen te vervoeren, eventueel naar plaatsen buiten het district gelegen;
 - b. van iedere daartoe lichamelijk geschikt te achten ingezetene van het district vorderen zijn diensten in het algemeen belang te verlenen.
2. De in lid 1 bedoelde personen zijn verplicht gehoor aan de vordering te geven, bij niet voldoening waaraan zij door de sterke arm daartoe verplicht kunnen worden.
3. De Districtscommissaris is gehouden van de door hem getroffen maatregelen onverwijld kennis te geven aan de Minister belast met justitiële aangelegenheden, alsmede aan de Minister en aan de Districtsraad.
4. De vergoeding van schade of kosten, door de in lid 1 bedoelde personen geleden of gemaakt, wordt op voordracht van de Minister, door de Raad van Ministers vastgesteld.

Artikel 50

1. Het Districtsbestuur heeft mede tot taak:
 - a. ervoor te zorgen, dat de bevolking van het district zoveel mogelijk bij de opstelling van ressort-en districtsplannen wordt betrokken;
 - b. een communicatieproces naar het volk toe op te bouwen, in het belang van het publiekgericht maken van het bestuur en het leveren van een bijdrage tot de opstelling van ressort-en districtsplannen.
2. Het Districtsbestuur draagt zorg voor het treffen van voorzieningen in het Ambtelijkapparaat ten behoeve van informatie, voorlichting en inspraak, als in lid 1 bedoeld.

¹²⁷ De wet veronderstelt kennelijk dat de in lid 1 bedoelde uitvoering van taken de uitoefening impliceert van de bevoegdheden die daar verband mee houden. Het wordt dienstig geacht om deze veronderstelling in lid 2 te expliciteren.

¹²⁸ Heeft deze bepaling niet betrekking op medebewind taken alleen ? Of ook autonome taken. De Memorie van Toelichting zal daar uitsluitsel over moeten geven.

Paragraaf 2
Planopstelling en begroting
(artikelen 51-56)

Artikel 51

1. Jaarlijks wordt door de Ressortraad een ressortplan over het komende jaar opgesteld, dat uiterlijk eind februari van het lopende jaar aan de Districtsraad wordt aangeboden.
2. Bij de opstelling van het districtsplan wordt zoveel mogelijk met door de Ressortraden ingediende ressortplannen rekening gehouden.
3. De Ressortraad kan verlangen vertegenwoordigd te zijn bij beraadslagingen over de vaststelling van het districtsplan door Districtraad; de vertegenwoordigers van de Ressortraden hebben alsdan een raadgevende stem.

Artikel 52

1. Jaarlijks wordt door de Districtsraad een districtsplan voor het komende jaar passende binnen het kader van het nationale meerjarenontwikkelingsplan opgesteld, dat uiterlijk eind maart van het lopende jaar aan de Minister wordt aangeboden.
2. Bij de opstelling van het nationaal jaarplan wordt zoveel mogelijk met de door de Districtsraden is bevoegd vertegenwoordigd te zijn bij de beraadslagingen over de opstelling van nationale plannen door het ontwikkelingsorgaan voor de nationale ontwikkeling; de vertegenwoordigers van de Districtsraden hebben alsdan een raadgevende stem.

Artikel 53

1. Jaarlijks wordt door de Ressortraad een begroting van inkomsten uitgaven van het ressort voor het komende jaar opgesteld, dat uiterlijk eind april van het lopende jaar aan de Districtsraad wordt geboden.
2. De ressortbegroting wordt ingericht volgens richtlijnen, gegeven door de Districtsraad.

Artikel 54

1. Jaarlijks wordt door de Districtsraad een districtsbegroting van inkomsten en uitgaven voor het komende jaar opgesteld, dat uiterlijk eind met van het lopend jaar aan de Minister wordt aangeboden.
2. *De districtsbegroting wordt ingericht volgens de richtlijnen, gegeven door de Minister belast met financiële aangelegenheden, en wel zodanig dat daarin duidelijk blijkt, welke opgebrachte kosten worden bestreden uit middelen die het district zelf genereert, welke opgebrachte kosten uit algemene afdrachten worden bestreden en welke opgebrachte kosten uit bijzondere afdrachten worden bestreden en onder welk directoraat deze kosten ressorteren.*¹²⁹

Artikel 55

1. Bij de opstelling van de districtsbegroting door de Districtsraad wordt zoveel mogelijk met de door Ressortraden ingediende ressortbegrotingen rekening gehouden.
2. De Ressortraad kan verlangen vertegenwoordigd te zijn bij de beraadslagingen over de vaststelling van de districtsbegroting door de Districtsraad; de vertegenwoordigers van Ressortraden hebben alsdan een raadgevende stem.

Artikel 56

1. Na ontvangst van de districtsbegroting legt de Minister deze voor aan de Minister belast met financiële aangelegenheden, die hieromtrent met de Minister van de onderscheidende departementen in overleg treedt, voor de opstelling van jaarlijkse begroting als in artikel 156 van Grondwet bedoeld.

¹²⁹ Volgens dit artikel oefent de Minister door het geven van richtlijnen omtrent de inrichting van de begroting daaromtrent 'sturend toezicht' uit. De begroting zelf is niet onderworpen aan toezicht. Uiteraard oefent de centrale overheid wel feitelijke controle uit op de begroting aangezien zij het merendeel van de fondsen (in de vorm van een algemene afdrachten en van bijzondere afdrachten) aan het district beschikbaar stelt. Voorzover het gaat om bijzondere afdrachten –voor de bestrijding van medebewindtaken- is deze controle volledig gerechtvaardigd. Betwistbaar is of zij ook juist is indien het gaat om algemene afdrachten voor bestrijding van kosten van autonome taken.

2. De voor de districten begrote uitgaven worden, op grond van hun taakomschrijving, op de begrotingen van de onderscheidende departementen opgebracht¹³⁰.

Paragraaf 3
Toezicht
(artikelen 57-61)¹³¹¹³²

Artikel 57¹³³

3. Het toezicht op het bestuurlijk handelen van de Ressort- en de Districtsraden en van de Districtsbesturen berust bij de Minister.
4. De Minister draagt er zorg voor, dat het regionaal bestuur zo goed mogelijk op het centraal bestuur is afgestemd.

Artikel 58

1. De Districts-Commissaris geeft aan de Minister kennis van de besluiten van de Ressortsraden en het Districtsbestuur, alsook van de Districtsraad die geen algemeen bindende regels inhouden.
2. Indien de Minister van oordeel is, dat een besluit als in lid 1 bedoeld, strijdig is met de Grondwet of de wet dan wel het Regeerprogramma of het nationaal belang, dan stelt hij de President onverwijld hiervan in kennis, met verzoek het besluit ter schorsing aan de Staatsraad voor te leggen.
3. Indien de Staatsraad van oordeel is dat een besluit als in lid 1 bedoeld in strijd is met de Grondwet, de Wet, het Regeerprogramma of het nationaal belang, dan wordt deze bij staatsbesluit vernietigd.
4. Indien het besluit niet binnen zes weken na de dagtekening van de mededeling van de Districts-Commissaris is geschorst of vernietigd, blijft het van kracht.¹³⁴

Artikel 59

1. In geval de Ressortraad in gebreke blijft zijn taak in overeenstemming met de wettelijke en bestuurlijke voorschriften te vervullen, dan wel blijkt geeft de belangen van het ressort schromelijk te verwaarlozen, dan geeft de Districts-Commissaris hiervan kennis aan de Districtsraad en de Minister.
2. De Districtsraad kan – eigener beweging dan wel op voorstel van de Minister- besluiten, dat de bevoegdheden van de Ressortraad tijdelijk door de Districtsraad worden uitgeoefend.
3. De Minister geeft hiervan kennis aan de President en aan De Nationale Assemblée.

Artikel 60

1. In geval de Ressortraad in gebreke blijft zijn taak in overeenstemming met de wettelijke en bestuurlijke voorschriften te vervullen, dan wel blijkt geeft de belangen van het district schromelijk te verwaarlozen, dan geeft de Minister hiervan kennis aan de President en De Nationale Assemblée.
2. De Nationale Assemblée wijst uit haar midden een commissie van drie leden aan, door wie de bevoegdheden van de Districtsraad tijdelijk worden uitgeoefend.

¹³⁰ Deze uitgaven hebben betrekking op de taken die in medebewind door de centrale overheid aan de districten zijn overgedragen.

¹³¹ In deze paragraaf wordt het toezicht behandeld op besluiten. Het toezicht op districtsverordeningen is geregeld in Hoofdstuk III paragraaf 2 (artikelen 42 ev van de Wet RO). Het toezicht op besluiten betreft besluiten van de Districtsraad die geen algemeen bindende regels inhouden (zie artikel 173 van de Grondwet en Handreikingen pgs 22 en 23). Voorts het toezicht op besluiten van het Districtsbestuur en van de Ressortraad. Er is geen regeling voor toezicht op besluiten van de Districtsraad die algemeen bindende regels inhouden. Wat is daarvan de rationale?

¹³² Het in deze paragraaf uitgewerkte uitgebreide en verstrekkende toezicht (in de vorm van preventief, repressief en sturend toezicht) duidt op een door de wetgever functioneel sterk beperkte bestuurlijke decentralisatie. Dit is kennelijk in lijn met wat de grondwetgever blijktens artikel 167 van de Grondwet ('Alle districtorganen staan onder toezicht van de Regering) voor ogen stond. (Zie voor een uitleg van de verschillende vormen van toezicht: Handreikingen pgs 19 en 20).

¹³³ Dit artikel strekt ter uitvoering van het bepaalde in artikel 166 van de Grondwet. De bepaling zelf is een toepassing van politieke ministeriele verantwoordelijkheid. Deze houdt mede in de afstemming van het regionaal bestuur op het centraal bestuur. Kennelijk ligt hierin een algemene opdracht voor 'sturend toezicht besloten.

¹³⁴ Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk om de procedure voor schorsing cq vernietiging te regelen en deze aan tijd te binden.

Artikel 61¹³⁵

1. *In geval het Districtsbestuur de uitvoering van [autonome] taken van de Districtraad schromelijk verwaarloost, neemt de Districtsraad deze taken zelf over]*
2. *In geval het Districtsbestuur de hem in [medebewind] opgedragen taken schromelijk verwaarloost, wordt door de Minister bepaald, dat zijn bevoegdheden tijdelijk door de Districts Commissaris worden uitgeoefend.*

HOOFDSTUK V OVERGANGS – EN SLOTBEPALINGEN (artikelen 62-65)

Artikel 62

1. In afwijking van het in artikel 7 lid 1 bepaalde komen reeds gekozen Districtsraden uiterlijk op de dertigste dag na inwerkingtreding van deze wet in vergadering bijeen voor de toelating van de leden.
2. Het in het vorige lid bepaalde is eveneens van toepassing op de in artikel 21 lid 1 bedoelde vergadering van de reeds gekozen Ressortraden.

Artikel 63

Onverminderd de bepalingen van deze wet, waarin een staatsbesluit is voorgeschreven, kunnen omtrent de in deze wet geregelde onderwerpen nadere regels bij staatsbesluit worden vastgesteld.

Artikel 64¹³⁶

1. Alle bij of krachtens vigerende wettelijke regelingen gegeven voorschriften met betrekking tot de bestuursvoering in de districten blijven hun geldigheid behouden, indien en voor zover zij niet in strijd zijn met deze wet en totdat zij met inachtneming van de bepalingen van deze wet door andere zijn vervangen.
2. *De Wet van 2 oktober 1931 betreffende waterschappen (G.B.1932 No.32, zoals gewijzigd bij S.B. 1984 No.56) wordt buiten werking gesteld, met dien verstande dat de bepalingen daarvan van kracht blijven, indien en voor zover zij niet met deze wet in strijd zijn.*

Artikel 65

1. Deze wet, die als “Wet Regionale Organen” kan worden aangehaald, wordt in het Staatsblad van de Republiek Suriname afgekondigd.
2. Zij treedt geheel of gedeeltelijk met ingang van een door de President te bepalen tijdstip in werking.

¹³⁵. Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen ‘taakverwaarlozing’ door het Districtsbestuur van de uitvoering van autonome taken van de Districtsraad en ‘taakverwaarlozing’ in geval van medebewind. In het eerste geval ligt het voor de hand dat de Districtsraad de taken zelf overneemt. In het tweede geval zal de Minister na constatering van de verwaarlozing de Districts Commissaris als ambtelijk orgaan van de centrale overheid met de betreffende taken belasten.

De begrippen ‘autonomie’ en ‘medebewind’ zullen eventueel door andere omschrijvingen vervangen worden conform de definitie die van deze begrippen in de memorie van toelichting zal worden opgenomen (zie hierboven noot 61).

¹³⁶ Deze overgangsbepaling is vooral van belang voor de bevoegdheden die de Districts Commissaris als ambtelijk orgaan van de centrale overheid krachtens ‘mandaat’ en in ‘medebewind’ uitoefent. Deze bevoegdheden zullen voorlopig onveranderd blijven en niet ‘overgelaten’ worden aan de Districtsraad (als autonome taken) of ‘overgedragen’ worden aan het Districtsbestuur (als medebewind taken). Dit is een gevolg van het feit dat de taken die ivm de financiële decentralisatie aan het district zullen worden ‘overgelaten’ en ‘overgedragen’ vooral taken zijn die nu door de directoraten van de ministeries als ambtelijke organen van de centrale overheid worden uitgeoefend.

4 Bijlage

TABEL Algemene projectinformatie

Implementatie periode	3 jaar (2002-2005) met verlenging van een jaar: t.m 2006
Totale projectkosten	Totaal bedrag US\$ 7.000.000 (100%)
financiering	<p>a) IDB Lening Inter-American Development Bank US\$ 4,900,000 (70%)</p> <p>b) Counterpart Fund Regering US\$ 2,100,000 (30%) (uit de staatsbegroting)</p>
Financiële en technische bijstand	Inter-American Development Bank (IaDB) Vertegenwoordiger IDB – Field Office, Mr. Pablo Adams Sector Specialist, Drs. Silvano Tjong Ahin
Uitvoerend Ministerie Van Regionale Ontwikkeling	Minister, M. FELISI Directeur: mw. mr. J.D. van Varsseveld Onderdirecteur: drs. Leo van Varsseveld
Ministerie van Financiën	Minister, Drs. H. Hildenberg Wvd. Directeur, Mw. A. Wijnerman Directeur Belastingdienst, mr. Roy May Manager Clad, drs. R. Resida
Executive Unit Project Implementation Unit (PIU)	Het DLGP-Projectbureau (PIU) met als bezetting: <ul style="list-style-type: none"> • Managing Director: Mr. Basharat Ahmadali • Task manager: Budget and Financial Management: Mw. Drs. Diana Bruma-Overman • Task manager Revenue Generation: Drs. Mahenderpershad Pershad • Task manager Civil Works Ing. Martin Blenman • Task manager Citizen Participation Mw. Iris Gilliad MA • Task manager Intergovernmental Reform • Financial Administrator, a. Poketie • System Manager/IT, Riaz Ahmadali • Executive Secretary, Mw. Deborah Flemming
Algemene doelstellingen :	<p>Om de districten in Suriname:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een eigen wettelijk kader te geven en een institutionele versterking • noodzakelijk voor het voeren van een zelfstandig fiscaal, begrotings- en financieel beheer van het district • zodanig dat de pilot-districten in staat worden gesteld taken voor de eigen huishouding, alsmede hun eigen ontwikkelingsprogramma's, zelfstandig uit te voeren. <p>Om de districtsbevolking:</p> <ul style="list-style-type: none"> • op 'grass-root-level and demand driven' te betrekken in het besluitvormingsproces op lokaal niveau • bij de voorbereiding en uitvoering van hun: <ul style="list-style-type: none"> ➢ MEERJAREN (5-jaar) districtsontwikkelingsplan (autonome en medebewindstaken), en van hun ➢ MEERJAREN ontwikkelingsprogramma (in

de sectoren onderhoud en verbetering van zandwegen, vuilophaal en vuilverwerking, openbare markten en drinkwatervoorziening)

Fasen van voorbereiding

25-03-1998: Project Identification
15-11-1998 tot 28-04-2000.PPF (Project Preparation Facilities):
15-11-1998 : PPT (Project Preparation Team)
01-08-1999: PPIU (Project Preparation and Implementation Unit)
01-05-2001: PIU (Project Implementation Unit / Technical Cooperation)

Implementatie Periode

> TCP (Technical Cooperation Program):
17-01-2002 tot 27-11-2002
> Implementatie-fase (DLGP):
27-11-2002 tot 27-12-2005
> **VERLENGD**: 01-01-2006 tot 12-11-2006

Doelgroep

- De districtsbevolking**, gefaseerd als volgt:
- 5 pilot-districten: Wanica, Para, Commewijne, Marowijne en Nickerie (DLGP-I): complete project cycle.
 - Stadsdistrict Paramaribo (DLGP-I): studie bestuursmodel en fase 1 en 2 van de project cycle
 - Sipaliwini: studie bestuursmodel met optie van fase 1 en fase 2 van de project cycle
 - De overige districten: complete project cycle gedurende het vervolgprogramma (DLGP-II)