

## Hoofdstuk 2 Wetgeving en Financiën

### Groei naar bestuur in eigen kring

De Wet Regionale Organen van 1987 en de bepalingen in de grondwet waren nog maar het begin. Er werden daarin weliswaar lokale besturen voor de districten bepaald, maar in feite bleef de districtsoverheid op dezelfde manier functioneren als vóór 1987, te weten als een afdeling van het ministerie van Regionale Ontwikkeling. Geen enkele districtsoverheid was namelijk in staat om de complexe wettelijke procedures voor het opstellen van een districtsbegroting uit te voeren.

Pas in 2006, met de start van trainingen tot certificering van de districten, werd er kader gevormd dat inhoud kon gaan geven aan de bedoelingen van de wetgever.

Dit hoofdstuk geeft een beknopt inzicht in de werkwijze die is gevolgd om de decentralisatie een juridisch raamwerk te geven. Wetgevingsdeskundige mr. Hans Lim A Po was daar een sturende factor in. De Task Manager Districts Financiën en Planning, Mahender Pershad, legt de vernieuwende aspecten van de nieuwe wetten uit.

## Chapter 2 Legislation and Finance

### Growing towards Governing within Domestic Circles

The Law Regional Bodies from 1987 and the constitutional provisions were only the beginning. Even though they contained provisions for local executive bodies in the districts, the district government continued to function just as it did before 1987; that is as a division of the Ministry of Regional Development. No district government was able to follow the complex legal procedures which apply when constructing a budget for a district.

It was only in 2006, with the start of training for certification of the districts, that staff members were formed who could give content to the intentions of the legislator.

This chapter gives a concise insight in the procedure which was followed in order to provide the decentralization program with a legal framework. Legislative expert, mr. Hans Lim A Po, was hereby very instrumental. The Task Manager District Financial Planning, Mahender Pershad, explains the innovative aspects of the new laws.

## Wetgeving

Het DLGP-projectbureau kreeg als opdracht een wettelijk kader te ontwerpen voor de districten, waarin hun verruimde bevoegdheden op budgettair en fiscaal gebied werden geregeld. In feite werd met dit kader de Wet Regionale Organen eindelijk operationeel gemaakt. Met de nieuwe wetten konden de districten een echt zelfstandig financieel beheer gaan voeren. Ze hadden dan de bevoegdheid om een eigen districtsbegroting op te stellen, en waren autonoom in het genereren van hun inkomsten. Het DLGP heeft gezorgd voor een uitgebreide serie technische trainingen waarmee bestuursambtenaren in alle tien districten werden geschoold.

## Legislation

The DLGP Project Bureau was ordered to design a legal framework for the districts, in which their expanded budgetary and fiscal authorities were regulated. In fact this framework led to the Law Regional Bodies finally being made operational. With the new laws the districts were then able to really conduct their own financial management. They then had the authority to construct their own district budget and were autonomous in generating revenues. The DLGP has facilitated the schooling of administrative public servants in all ten districts with a wide series of technical training.



Foto p. 32. April 2010, Tuinstad Lelydorp. Openbare aanbesteding voor het bestraten van wegen. Districtsadministrateur Sandra Panka (r) opent de aanbestedingsbus. Dan volgt controle van de inschrijvingsdocumenten (foto rechts) onder leiding van DC R. Soekarsingh van Wanica (l). Naast hem zit C. Valies, hoofd civiel-technische dienst van het districtscommissariaat Wanica, tevens districtssecretaris.

*Photo p. 32. April 2010, Tuinstad Lelydorp. Public Tender for road paving. The Tender receptacle is being opened by the District Administrator, Sandra Panka (r). Documents from the submitted tenders are then checked (photo right) under supervision of DC R. Soekarsingh from Wanica (l). Sitting next to him is head of the Civil Engineering Service from the office of the District Commissioner in Wanica, C. Valies, who is also the District Secretary.*

Voor het opstellen van de concepten voor institutionele wetgeving op het gebied van decentralisatie is nauw samengewerkt met het Lim A Po Institute for Social Sciences, onder leiding van mr. Hans Lim A Po. In de voorbereiding is intensief gebrainstormd door mr. Lim A Po en de PIU, en met vele betrokken partijen en individuen. De eerste concepten zijn in extenso voor commentaar gegeven aan districtscommissarissen en hun staf, aan de districtsraden en aan alle ministeries. In diverse stadia van het ontwerp zijn regelmatig presentaties gehouden ondermeer voor de leiding van betrokken departementen van ministeries en leden van de regering. Commentaren en reacties werden steeds terug gekoppeld naar de consultant met het verzoek om daar rekening mee te houden.

Drafting of the institutional legislation for decentralization took place in close cooperation with the Lim A Po Institute for Social Sciences, led by mr. Hans Lim A Po. Intensive brainstorming sessions were held during the preparations, between Mr. Lim A Po and the PIU, and with lots of involved parties and individuals. The entire first drafts were given to all District Commissioners and their staff, to the District Councils, and to all ministries for their comments. Regular presentations were held during different stages of the drafting process for among others ministers and senior public servants from the ministries involved. Their feedback, observations and remarks were always passed on to the consultant with the request that they be taken into consideration.



In alle districten hebben openbare aanbestedingen plaatsgevonden. Foto links: 2010, Nickerie. Districtsadministrateur J. Nageswar (m) opent de inschrijvingsbus, geholpen door N. Jairam, hoofd Civiel Technische Dienst van het districtscommissariaat (r). Foto rechts: Openbare aanbesteding in Tuinstad Lelydorp, Wanica.

Public Tenders took place in all districts. Photo left: 2010, Nickerie. The Tender receptacle is being opened by the District Administrator J. Nageswar (m), assisted by head of the Civil Engineering Service from the office of the District Commissioner, N. Jairam (r). Photo right: Public Tender in Tuinstad Lelydorp, Wanica.

In september 2007 konden zeven wetsontwerpen, elk met een bijbehorende Memorie/Nota van Toelichting worden aangeboden aan minister Michel Felisi van Regionale Ontwikkeling. Deze wetsontwerpen hebben als grondslag een aantal technische achtergronddocumenten, afkomstig van het internationale bureau CIAT. In samenwerking met de PIU en lokale experts zijn op basis daarvan wetsontwerpen geproduceerd aangaande wijzigingen van de grondwet, van de wet voor inrichting en bevoegdheden van de regionale organen, de wet voor invoering, heffing en invordering van districtsbelastingen, de wet waarin de financiële verhouding tussen de staat en de districten is geregeld, regels voor heffing op waardevermeerdering en regels tot het heffen en invorderen van de heffing op het genot van gebouwen.

Seven draft laws, each with an accompanying Explanatory Memorandum/Note, could be presented to Minister Michel Felisi of Regional Development in September 2007. These draft laws are based on a number of technical background documents from the international bureau CIAT. Based on this, draft laws have, in cooperation with the PIU and local experts, been produced for amendment of the Constitution, the organization and authority of the regional bodies, the implementation, imposition, and collection of district taxation, regulation of the financial relationship between the state and the districts, rules related to imposition of profit tax and rules for the imposition and collection of taxation on the enjoyment of buildings.

Hans Lim A Po

### **Huidige taakoverdracht is te beperkt**

De wetgeving zou in de toekomst verdere uitbouw van decentralisatie van het bestuur kunnen faciliteren door de gebieden van autonomie van de districten uit te breiden en het opdragen van medebewindstaken door de centrale regering aan de districten wettelijk voor te schrijven.

De eerste en de tweede fase van DLGP zijn eerste stappen. Behoud van de huidige beperkte overdracht van taken door de centrale overheid aan de districten biedt te weinig soelaas voor daadwerkelijk participatie van burgers en miskent groei van de burgers in de behoefte tot bestuur in eigen kring.

Hans Lim A Po

### **Current task transfer is too restricted**

Legislation should in the future be able to facilitate the further expansion of administrative decentralization by broadening the districts' areas of autonomy and legally requiring the transfer of co-leadership tasks from the central government to the districts.

The first and second phases of DLGP are first steps. Maintaining the current restricted transfer of tasks by the central government to the districts afford too little relief for actual participation by citizens and disregards growth of the citizens in their need for governing in domestic circles.

14 april 2011. Mr. Hans Lim A Po (foto p. 37) geeft een uiteenzetting over het wettelijk kader van de financiële en fiscale decentralisatie aan een team van het kabinet van de President dat tot taak had het staatshoofd en de regering te adviseren op het gebied van de conceptdecentralisatiewetgeving die het DLGP-I had voorbereid en aan de regering aangeboden.

April 14<sup>th</sup> 2011. Mr. Hans Lim A Po (photo p. 37) gives an explanation about the legal framework of the financial and fiscal decentralization to a State Advisory team from the Presidential Cabinet. It was the task of this team to advise the Head of State and the government on the draft decentralization legislation which was prepared by the DLGP-I and presented to the government.

# Het wettelijk kader van de financiële en fiscale decentralisatie

Presentatie voor de Raad van Ministers  
14-04-11





14 april 2011. Leden van het team van staatsadviseurs. Vlnr: Errol Alibux, Jules Wijdenbosch en minister Soewarto Moestadja van Binnenlandse Zaken.  
 April 14<sup>th</sup> 2011. Members of the State Advisory team. From left to right: Errol Alibux, Jules Wijdenbosch, and Minister Soewarto Moestadja of Internal Affairs.



Minister Wonny Boedhoe van Financiën, Errol Alibux en Jules Wijdenbosch tijdens de uiteenzetting van Mr. Hans Lim A Po. Als minister van Financiën was Errol Alibux in 1999-2000 betrokken bij de eerste wetsproducten in DLGP-verband waaronder het Staatsbesluit financiële en fiscale decentralisatie en de Beschikking ter uitvoering van de financiële decentralisatie die werden afgekondigd onder president Jules Wijdenbosch.

*Finance Minister, Wonny Boedhoe, Errol Alibux and Jules Wijdenbosch during the presentation by Mr. Hans Lim A Po. As Minister of Finance during 1999-2000, Errol Alibux was involved in the first laws produced for DLGP. Among these were the State Decision on financial and fiscal decentralization, and the order for the execution of the financial decentralization which were proclaimed under President Jules Wijdenbosch.*

Hans Lim A Po

## Burgers krijgen beleidsbepalende invloed

Het meest essentiële van het wettelijk kader dat voor de decentralisatie is ontwikkeld is de invulling van de constitutionele beginselen van de participatiedemocratie op grond waarvan de burger een beleidsbepalende invloed heeft op het bestuur. En ook: het subsidiariteitsbeginsel op grond waarvan de centrale overheid aan lagere overheden moet overlaten wat zij zelf kunnen doen.

Hans Lim A Po

## Citizens obtain decisive policy influence

The most essential element of the legal framework which has been developed for the decentralization is the implementation of the constitutional principle of the participatory democracy on the basis of which the citizen has a decisive policy influence upon the administration. And also: the subsidiary principle, on the basis of which the central government should leave things to lower governments which these governments are themselves able to do.

## Financiën

Het DLGP-projectbureau had als opdracht om de financiële decentralisatie gefaseerd door te voeren – niet in alle districten tegelijk en met nadrukkelijk toezicht op de kundigheid van de staf op de commissariaten. Elk district had op drie niveaus een volledige projectcyclus te voltooien, waarbij het eerste niveau – Level 1 – de training voor alle financiële zaken bevatte. Van administratie tot comptabele voorschriften, van software tot planning, van financiële uitvoering tot verantwoording, van inrichten en beheer van het districtsfonds tot en met belastingzaken en openbare inschrijvingen.

Elk commissariaat kreeg een afdeling die in feite de ziel uitmaakt van de financiële decentralisatie: de afdeling Districtsfinanciën en Planning (DFP). Daarbij werd de vrij hoge functie van districtsadministrateur gecreëerd en kreeg elk commissariaat bovendien ook een bedrijfseconoom toegewezen. Met de benoeming van deze academisch geschoolde technocraten wordt de kwaliteit en de duurzaamheid van de financiële decentralisatie ingebouwd. Zo werd een compleet pakket aan deskundigheid ontwikkeld en dit is tien maal uitgevoerd.



Maart 2007. Financieel expert Wony Boedhoe tijdens een presentatie voor stafleden van Regionale Ontwikkeling en Financiën. Zij maakte in opdracht van het DLGP een handboek Budget en Financieel Management voor de districten en kreeg daarvoor input van deze ministeries.

March 2007. Financial expert, Wony Boedhoe, during a presentation for members of staff from the Ministries of Regional Development and Finance. On behalf of DLGP, she produced a manual on Budget and Financial Management for the districts, and these ministries functioned as her data sources.

## Finances

The DLGP Project Bureau had orders for a phased implementation of the financial decentralization – not all districts at once and with accentuated supervision of the expertise of the staff in the offices of the District Commissioners. Each district had to complete a total project cycle on three levels, in which the first level contained training for all financial affairs. From bookkeeping to accountability guidelines, from software to planning, from financial execution to accountancy, from organization and management of the District Fund, up to affairs of taxation and public tenders.

The office of each District Commissioner was provided with a department which was in fact the soul of the financial decentralization: the department of District Finance and Planning (DFP). The really high post of District Administrator was thereby created and on top of this each commissioner's office was provided with a business economist. The quality and the sustainability of the financial decentralization is built-in with the appointment of these academically educated technocrats. This is how a complete packet of expertise was developed and has been executed ten times.

Veel van dit werk vindt achter de schermen plaats, en blijft onzichtbaar voor de burger. Maar in het dagelijks leven merkt deze wel degelijk dat er veranderingen zijn ingetreden. Wie gewerkt heeft kan nu lokaal gelijk zijn betaling uit het districtsfonds ontvangen. Aannemers en andere leveranciers van diensten hoeven niet meer lang te wachten op hun betaling omdat die niet langer vanuit Paramaribo komt. Hierdoor neemt het vertrouwen van dienstverleners in de lokale overheid toe. En bewoners nemen deel aan het opstellen van districtsbegrotingen en de strategische ontwikkelingsplannen en ze geven daarbij de noden en behoeften van hun woonomgeving door.

Als de twee voornaamste aspecten van de component Financiële Decentralisatie worden aangemerkt dat een district nu geheel zelfstandig een volledige begrotingscyclus kan doorlopen en autonoom zijn begrotings- en financieel beheer uitvoeren vanwege het districtsfonds met contante middelen.

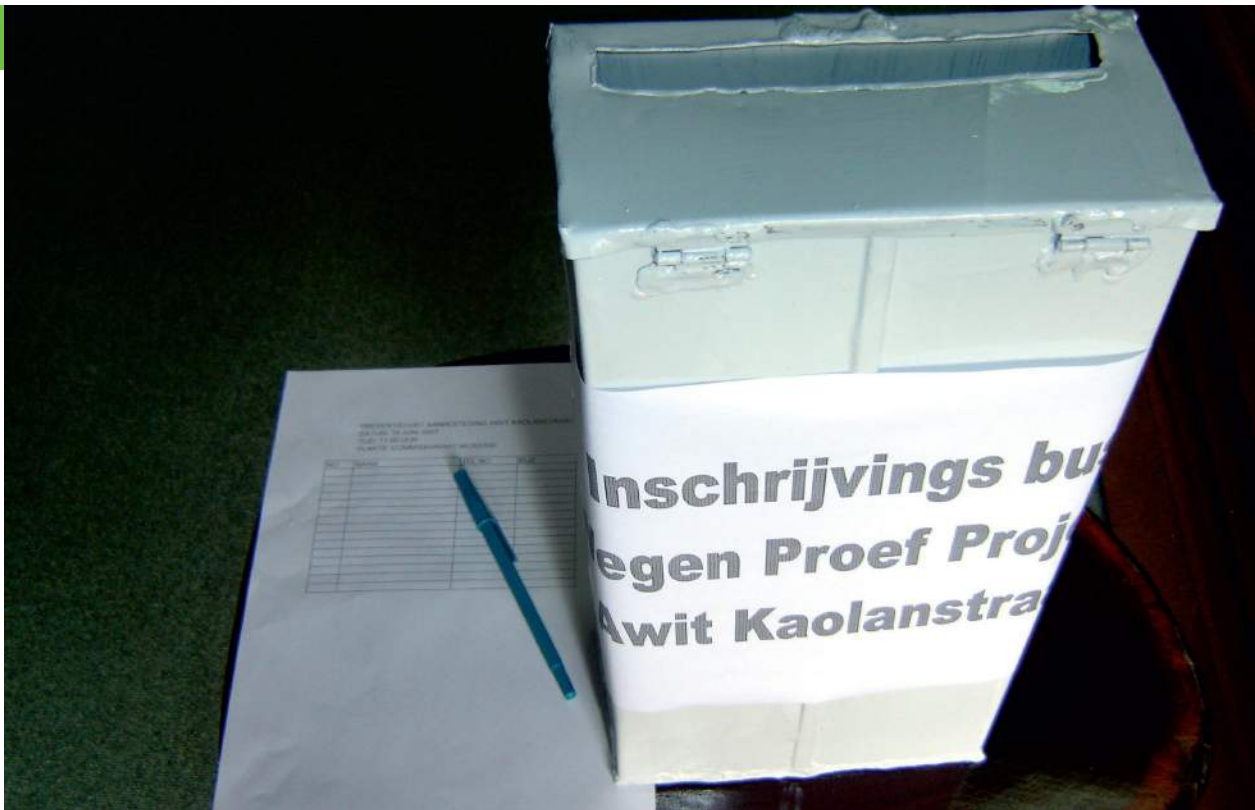
Daarnaast is de formulering van conceptwetten voor financiële decentralisatie evenzeer een verworvenheid, ook al zijn deze (nog) niet aan het parlement aangeboden door de regering. Met deze wetten zouden de districten lokale belastingmiddelen kunnen heffen en innen, wat voor hen pas werkelijke autonomie zou betekenen. De Districtsbelastingwet zal wellicht in het derde vervolgproject, DLGP III, aan de orde komen en na aanneme in DNA de financiële verhouding tussen staat en districten effectief inhoud geven.

A lot of this work takes place behind the scenes and remains invisible to the citizens. But in their daily lives they do notice that changes are taking place. Those who have worked can now immediately be paid locally out of the District Fund. Contractors and other service providers no longer have to wait long for their payment because this no longer comes from Paramaribo. This has led to increased trust in the local government by service providers. Residents take part in the construction of the District Budgets and the Strategic Development Plans, thereby providing insight in the problems and the needs of their residential surroundings.

That a district can now fully independently go through an entire budgetary-cycle and that it can autonomously execute budgetary and financial management of cash provided in the District Fund, are regarded as the two most important aspects of the financial decentralization component.

Additionally the formulation of draft laws for financial decentralization is also an achievement, even though these have not (yet) been presented to parliament by the government. With these laws the districts would have been able to impose and collect taxation, what would then mean actual autonomy for them. The District Taxation Law shall most likely be on the agenda of the third follow-up project, DLGP III, and effectively give substance to the financial relationship between state and districts after approval in the National Assembly.





2007, Nieuw Nickerie, Nickerie. Inschrijvingsbus bij de openbare aanbesteding voor de Awit Kaolanstraat in het wegenproefproject.  
 2007, Nieuw Nickerie, Nickerie. Tender receptacle for the Public Tendering of Awit Kaolanstraat in the experimental roads project.

Mahender Pershad

### Baanbrekende wetgeving in de maak

Het meest vernieuwend van de decentralisatie vind ik het functioneren van de nieuw gecreëerde afdeling binnen het commissariaat, de Districts Financiën en Planning (DFP). Ook de conceptwetten die de basis leggen voor een permanente fase van financiële decentralisatie, zijn baanbrekend. Het gaat namelijk om:

- (1) De Districtsbelastingwet die de districten heffings- en inningsbevoegdheden geven om belastingen en heffingen (kostendekkend v.b. rioolheffing) in te voeren.
  - (2) Het systeem van 'tax-sharing' onder de Wet Financiële Verhouding Staat en Districten. Hierbij kan aan de districten jaarlijks een laag percentage (1% - maximaal 5%) van het Bruto Nationaal Inkomen aan middelen worden toegewezen. Dit percentage is gebaseerd op specifieke factoren van elk district zoals het inwonertal en de lengte van de wegen die onderhouden moeten worden.
- Deze conceptwetten zijn in 2008 voorbereid en bij de regering ingediend voor verdere behandeling.

Mahender Pershad

### Innovative legislation in the making

I find the functioning of the newly created department within the office of the District Commissioner, the District Finances and Planning (DFP), to be the most innovative aspect of the decentralization. The draft legislation which lay the basis for a permanent phase of financial decentralization is also innovative. The drafts in question are:

- (1) The District's Taxation Law which would give the districts imposition and collection authority in order to introduce taxations and prices (cost covering e.g. price for trench maintenance).
  - (2) The system of 'tax sharing' in the Law Financial Relationship State and Districts. With this the districts could be annually provided with a small percentage (1% - 5%) of the Gross National Income. This percentage is based on specific factors in each district, such as size of the population and the length of roads to be maintained.
- These drafts were prepared in 2008 and presented to the government for further processing.

**BAKAPASI**

