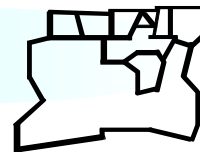


**Decentralisatie van bestuur en
regelgeving**



S u r i n a m e

**Decentralization and Local Government Strengthening
Program (DLGSP)**

Project nr. SU-0019

Informatiebrochure # 3

**Het Ministerie van Regionale
Ontwikkeling**

**Inter-American Development Bank
IDB**

De Strategie

Mr. B. Ahmadali
Project-Coordinator van de Project Preparation and Implementation Unit (PPIU)

15 februari 2001

Office PPIU: Anton Dragtenweg 208, tel. 455953, Fax 550244, E-mail: via_activa@yahoo.com

Strategisch Document
IDB-Project: Decentralization and Local Government Strengthening
Program

....op weg naar de implementatie.....

Dit Document is opgesteld, omdat de regering Venetiaan/Ajodhia sinds haar aantreden, zich heeft georiënteerd op het decentralisatieprogramma langs de beleidscontouren, die in haar regeringsverklaring 2000-2005 zijn aangegeven. Het document beoogt een bijdrage te leveren aan het helpen aangeven van de te volgen strategie op weg naar de implementatie, waarvan de start nu gepland is **op 1 september 2001**

Inhoud:

1. Achtergrondinformatie	3
2. Voornaamste doelen	3
3. Visie	5
4. Projectanalyse	5
5. Projectdiagnose	10
6. Strategie	11
7. Time Table	12
8. Resultaten	14

Bijlage: Algemene Projectinformatie

Voor meer algemene, specifieke/detail projectinformatie zie de door de PPIU uitgegeven documenten:

1. het Informatiedocument I: feasibility study en het profiel I.
2. het Informatiedocument II: het profiel II van het decentralisatie programma.
3. het informatiedocument III: De Interim Regeling Fiscale Decentralisatie Regionaal bestuur.
4. het informatiedocument IV: Verkorte weergave van het Program Design Report
5. Het Program Design Report.

Juiste ordening is de grondslag van alle goede dingen

I. Achtergrondinformatie

De Regering van Suriname streeft naar decentralisatie van lokaal bestuur en regelgeving en de versterking van het districtsbestuur ter verbetering van de plaatselijke dienstverlening aan de bevolking en om de districten in staat te stellen daarbij een grotere rol te vervullen. De regering deed aan de Inter-American Development Bank (IDB) het verzoek voor technische en financiële bijstand om dit te helpen realiseren. De IDB reageerde met de financiering van de Project Preparation Facility (PPF) om een financieringsmodel te ontwerpen en de regering bij te staan:

- (1) met de invoering van een nieuw juridisch en institutioneel raamwerk voor de fiscale decentralisatie, en
- (2) met de versterking van het lokaal bestuur, zodat zij in staat zullen zijn om hun belastingzaken voor de generering van eigen inkomen effectiever te kunnen managen en om eigen initiatieven te kunnen nemen op het gebied van dienstverlening aan de plaatselijke bevolking.

Deze inspanningen hebben geleid tot het voorbereiden en ontwerpen van een programma, getiteld: Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGSP), waaraan internationale en lokale experts, alsook internationale organisaties op het gebied van management, public administration, budget & financial management intensief hun bijdrage hebben geleverd aan de Project Preparation and Implementation Unit (PPIU) binnen het Ministerie van Regionale Ontwikkeling, bestaande uit een team van deskundigen. In november 2000 heeft de PPIU een “Program Design Report” ter goedkeuring aan de regering en de Inter-American Development Bank (IDB) aangeboden, vergezeld van een Time Table, waarop **1 mei 2001** als startdatum voor de implementatie van het decentralisatieprogramma - gedurende 3 jaar - staat aangegeven.

De IDB heeft inmiddels het “Program Design” gereviseerd en gefinaliseerd. Dit is door de Programmaleider, Robert Daughters, vervat in een plandocument, dat gereed ligt om aan de Board van de IDB in Washington D.C./USA aangeboden te worden voor de “Loan negotiation”, gevolgd door “Bank Approval” en ondertekening van het financieringscontract.

....geen faalrisico's nemen.....

De regering van Suriname heeft de voorstellen, zoals ze in het “Program Design Report” zijn vervat, bestudeerd. De Regering voelt meer voor een strategische, verantwoorde en beheersbare aanpak om de “faalkans” tot een minimum te reduceren, reden waarom thans een interimperiode (een 2^e brugperiode februari-september 2001) wordt ingebouwd om aan alle gestelde strategische voorwaarden te voldoen.

II. Voornaamste doelen

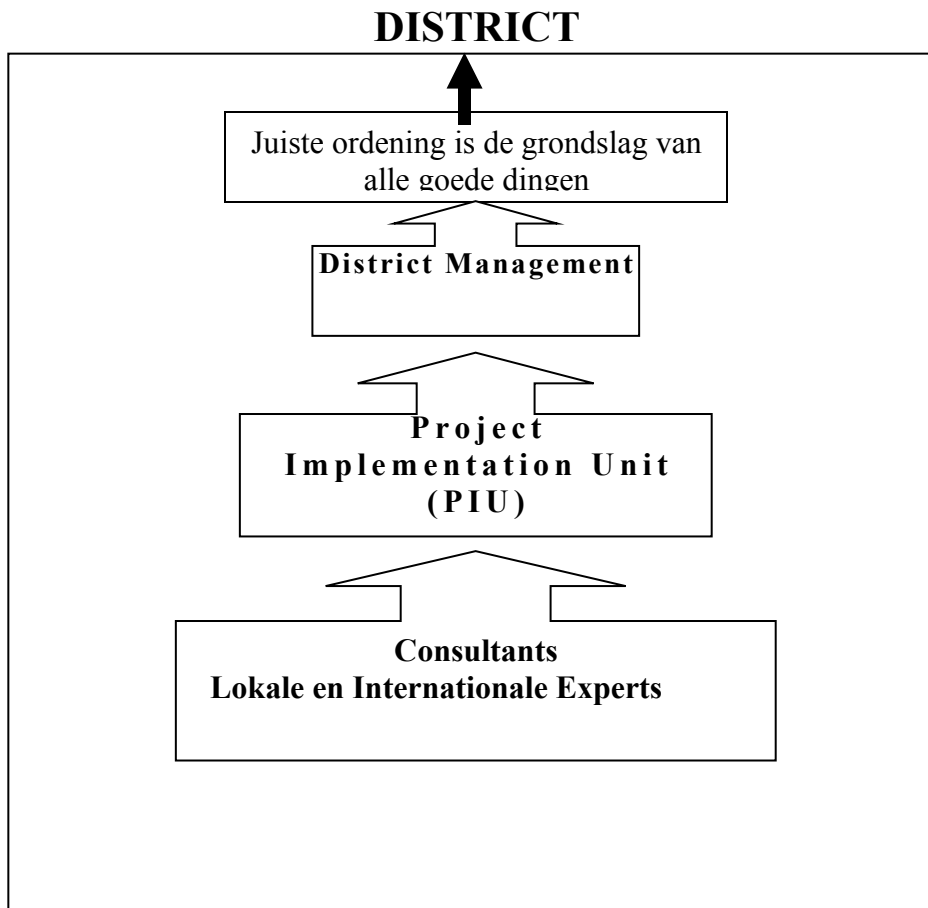
De voornaamste doelen van het decentralisatieprogramma zijn:

- de invoering van passende wetgeving, die aan de districten duidelijk meer bevoegdheden geeft om eigen inkomsten te genereren, eigen begroting te kunnen goedkeuren en uitvoeren, inclusief de zorg voor de middelen en mogelijkheden om deze functies naar behoren te kunnen uitoefenen;
- de invoering van een behoorlijke institutionele versterking van de daarvoor in aanmerking komende organen van de centrale overheid en van een 5-tal pilot districten om inkomsten te genereren en te kunnen investeren in projectmatige ontwikkeling van het district, zodanig dat deze nieuwe mechanismen ook in de resterende districten kunnen worden ingevoerd;
- de voorbereiding van de uitvoering van een meerjaren investeringsprogramma in alle districten, waarvan de toepassing direct na de realisatie van het Decentralisatieprogramma kan plaatsvinden.

De grootste klant is het district

De grootste klant zijn de districten die versterkt worden door de Project Implementation Unit (PIU), die op hun beurt wordt versterkt door lokale –en internationale experts, zoals uitgedrukt middels onderstaande schema. Successievelijk vallen de experts en de PIU uit. De districten zijn dan zover dat zij op eigen kracht verder kunnen met technisch bijstand van de versterkte afdelingen binnen het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Financien, terwijl de duurzaamheid gegarandeerd wordt middels de nieuwe wetgeving en in het leven te roepen: “ Authority on Local Government”.

Districten staan centraal



III. Visie

De regering geeft voorkeur aan projecten gerelateerd aan de versterking van de democratie. Hiertoe wordt gerekend het decentralisatieprogramma, welke mogelijk moet maken dat de lokale bevolking op “grass-root-level” maximaal betrokken wordt in het besluitvormingsproces en als zodanig zelf haar eigen prioriteiten kan bepalen voor de verbetering van woon-, leef-, werk- en productieomstandigheden. Hiermede volgt de regering niet slechts een trend in de wereld, wat bijna een vereiste is gaan worden van de donorlanden en –organisaties voor financiële hulp, maar hiermee beoogt de regering ook niet langer in strijd te handelen met de grondwet, die voor Suriname een gedecentraliseerde eenheidsstaat voorschrijft, welke visie ook duidelijk in de Regeringsverklaring is opgenomen. Zie de Regeringsverklaring Venetiaan/Ajodhia op blz. 25:

“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”.

....een duidelijke visie....

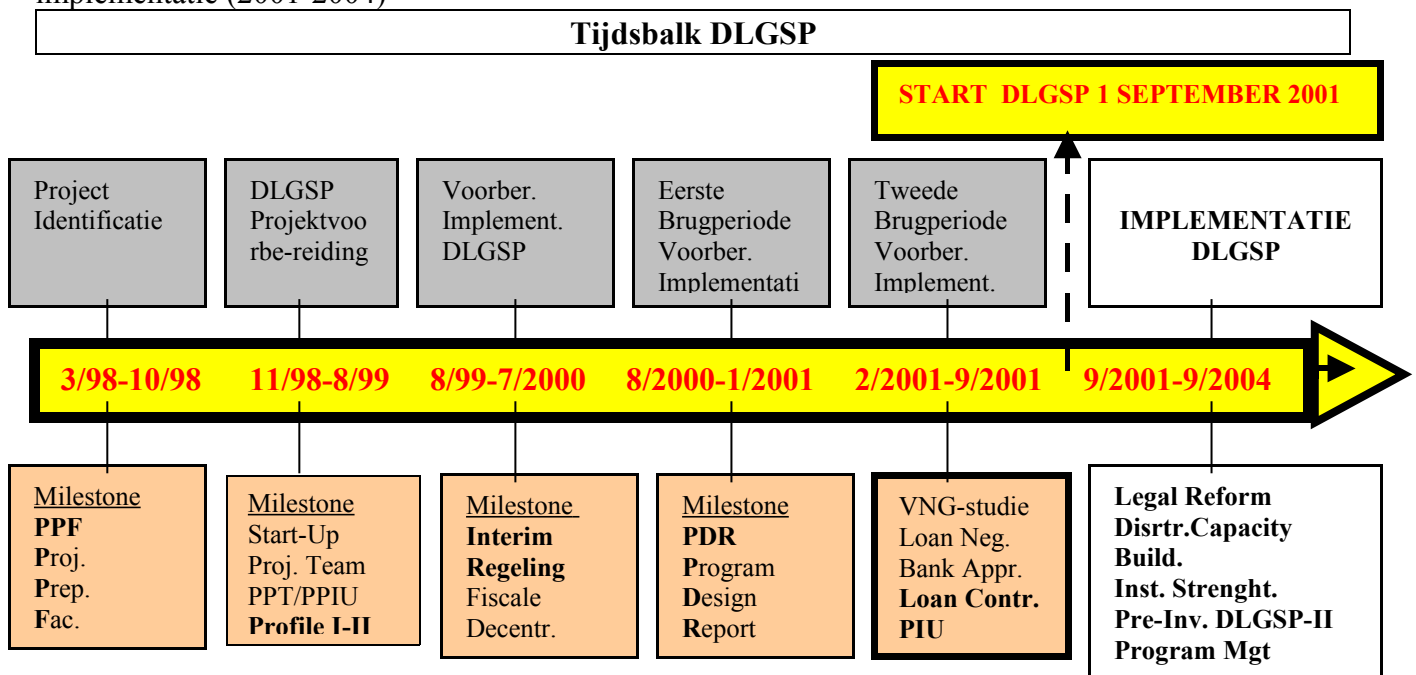
De regering heeft een duidelijke visie om op basis van nieuwe wetgeving de districten stapsgewijs een groter aandeel in de staatsinkomsten (natuurlijke hulpbronnen/belastingen) te geven. Tot dusverre worden alle inkomsten in de centrale staatskas van Paramaribo gestort. In de nieuwe situatie zullen de districten:

- de totale opbrengst uit de Huurwaardebelasting en de Vermakelijkheidsbelasting ontvangen en behouden;
- ook de opbrengsten uit bepaalde niet-belastingmiddelen kunnen behouden;
- daarnaast ontvangen zij uit de centrale staatskas een percentage van 1-3% van een groep der directe belastingen (*inkomsten-, loon-, vermogens- en omzetbelasting*) op formula-base;
- tevens zullen ze delen in de staatsinkomsten uit de opbrengsten van de in de desbetreffende districten verleende concessies;
- verder zullen zij krachtens eigen inspanningen ook middelen kunnen genereren.

Zij krijgen de zeggenschap over de districtsbegroting hun eigen huishouding rakende, waarbij duidelijk zal worden aangegeven welke taken de districten van de centrale overheid zullen overnemen waarbij ze dus zelf verantwoordelijk zullen zijn voor bepaalde voorzieningen, zoals het onderhoud van secundaire en tertiaire (zand) wegen, vuilophaal en verwerking. Naarmate het bestuurlijk apparaat versterkt wordt en het nieuwe stelsel betreffende het budget –en financieel management adequaat functioneert met assistentie van een technocraat als de Districts-Administrateur, zal de centrale overheid successievelijk meer van de secundaire en tertiaire taken (inclusief budget, personeel, materieel) van de diverse ministeries overdragen aan de districten, hetgeen ook zal resulteren in het helpen uitvoeren van projecten uit de begroting van de diverse ministeries (*complementair bestuur*). En last but not least zullen de districten beschikken over eigen capaciteit om kapitaalsinvesteringsprojecten met financiële steun van de Regering c.q. donorlanden en -organisaties uit te voeren.

IV. Projectanalyse

Onderstaande tijdsbalk geeft de vorderingen, de lopende –en nog te ontplooiende activiteiten aan van het “Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGSP)” vanaf de indicatieperiode (1998) tot de geplande startdatum op 01 september 2001 en de duur van de implementatie (2001-2004)



DE COMPONENTEN EN DE KOSTEN VAN HET PROGRAMMA

Het ontworpen Decentralisatieprogramma, zoals vervat in het Program Design Report (PDR) en in de projectbegroting, omvat 5 hoofdcomponenten en subcomponenten en geeft het volgende financieel beeld:

1. LEGAL REFORM

- 1.1 Start-up Decentralization Law**
 - 1.1.1 Technical Background Papers
 - 1.1.2 Legal Documents (*wetsontwerpen*)
- 1.2 Studies for Follow-up Reforms**
 - 1.2.1 Strategic Plan for follow-up reforms
 - 1.2.2 Model district personnel policy
 - 1.2.3 Pre-investment studies for Paramaribo
(*direct na de start, in stede van 1 ½ jaar later*)
 - 1.2.4 Preinvestment studies for Sipaliwini
(*direct na de start*)

2. DISTRICT CAPACITY BUILDING

- 2.1 Administrattion and Planning Systems**
 - 2.1.1 Establish District Administrator
in each district (*salarissen, gefasseerd*)
 - 2.1.2 Rehab and Equipment for district offices
(*w.o. US\$ 18.000 voor 4 distr. rehab, 5 terreinwagens*)
 - 2.1.3 Training in Management Techniques
 - 2.1.4 DLGSP-Plan for each district
 - 2.1.5 Strategic devolepment plan for each district
- 2.2 Budget & Financial Management**
 - 2.2.1 Personnel Budget & Financial Mgt (BFM)
 - 2.2.2 BFM- training and Technical Ass. (TA)
 - 2.2.3 BFM Software
- 2.3 Citizen Participation**
 - 2.3.1 Citizen Participation Plan
 - 2.3.2 Citizen Information Centre
- 2.4 Revenue Generation**
 - 2.4.1 District Tax and Fee Adm. System (TFAS)
 - 2.4.2 Manuals and Forms for TFAS
 - 2.4.3 Training Program (Automated Adm. Syst
and Auditing
 - 2.4.4 Monitoring and Evaluation
- 2.5 Preliminary Works, road and Maintenance Management System**
 - 2.5.1 Public Works, Road and Maintenance Syst
 - 2.5.2 Capital Investm. Program & Budget Syst.
 - 2.5.3 Structures for private donations
For public works
 - 2.5.4 Capital Work training projects
(*2 projecten van US\$ 20.000 in elk der 5 pilot districten*).

3. INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF SECTOR

- 3.1. Strengthening of Ministry of Regional Development (MRD)**
 - 3.1.1 Institutional Analyses of MRD
 - 3.1.2 Strengthen Local Gvt and Dec. Division
(*w.o. training, computers en software*)
 - 3.1.3 Strengthen Budget and Financial division
(*w.o. training, computers en software*)
 - 3.1.4 Strengthen Civil Technical directorate (CTA)

- (w.o. training, computers en software)
- 3.1.5 Strengthen MRD's Strategic Planning Capacity (*hieronder valt de Strategic Planning Advisor, een senior local gvt specialist*)
- 3.1.6 Strengthen logistic capacity to implement DLGSP (*w.o. 1 terreinauto, renovatie kantoor (w.o.computers, printer, fax, copymachine, airco)*)
- 3.2 Other strengthening Activities**
- 3.1.1 Strengthening of Ministry of Finance (*w.o.computers, software, furniture, assessments*)
- 3.1.2 Local Gvt Exchange Mechanism (*gestructureerd overleg District Administrateurs*)
- 3.1.3 Strengthen Local Trainers and Consultants

4. PREINVESTMENT FOR DLGSP-II

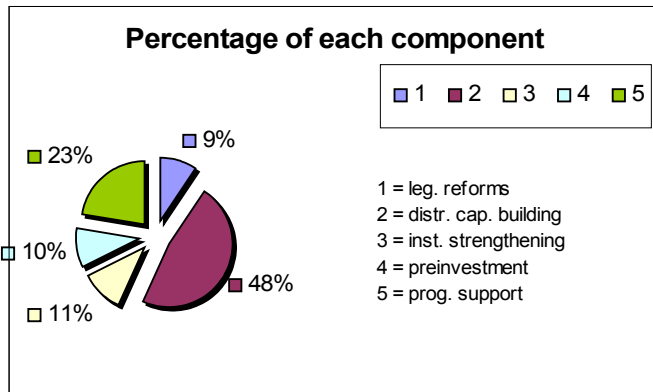
- 4.1 Project Pipeline for district Capacity Building**
- 4.1.1 Needs Assessment Studies (*in de niet-pilot districten i.v.m. hun certificatie*)
- 4.1.2 Formulation of projects for first year Pipeline (*in de niet-pilot districten i.v.m. hun certificatie*)
- 4.2 Project Pipeline for Capital Investment**
- 4.2.1 Needs Assessment Studies (*voorbereiden van 4-jaar plan voor elk district*)
- 4.2.2 Design of Year 1 Capital Investment Project Pipeline
En (bestek klaar maken v. Projecten voor het 1^e jaar)
- 4.3 Program Design**
- 4.3.1 Demand Driven System for Identification of Priority Projects
- 4.3.2 Operating Regulations for local Project investment funding

5. PROGRAM SUPPORT

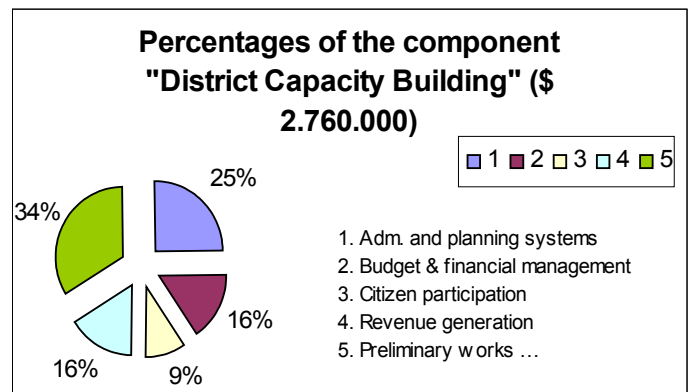
- 5 Investment costs PIU**
- I. a) Equipment and furniture
- II. Recurrent Costs
- a) PIU-Personnel & Staff
(1 DLGSP-Directeur en 5 project managers resp. voor: Legal, Revenue, BFM, Citizen Participation en Capital Works; personeel: fin. adm., adm., baliemedew. chauffeur en werkster)
- b) Overhead
- c) Vehicle Operation and Maintenance
(van de bestaande bedrijfsauto)
- Marketing and Public Outreach**
- 5.2.1 Mass Media Campaign
- 5.2.2 Public speaking, Promotion and Conferences
- 5.2.3 Public communication and outreach
- 5.2.4 Annual Reporting
- 5.3 Other Program Support
- 5.3.1 Training and Technical Assistance
(hieronder valt ook de Resident Advisor van VNG)
- 5.3.2 Evaluation

TOTALE PROJECT KOSTEN US\$ 7 000 000

Kosten per component in %



Kosten v/h grootste component (2^e) in %



R
Riaz

Een analytische beschouwing

Het decentralisatieproject behoort tot de categorie riskante projecten. Hiervan is er sprake als daaraan 'inherente kenmerken' zijn verbonden.

De faalrisico's bij een uitgebreid programma als decentralisatie van bestuur en regelgeving

- **De toepassing van onbeproefde methodologie / technologie.**
Automatisering, het werken met handleidingen, nieuwe stelsels en mechanismen (districtsfonds, 'general grant transfer', 'tax sharing', districtsbegroting, districtsplanning, stelsel van kosten en baten, lokaal belastingstelsel, etc.);
- **Het gebruik van beproefde methodologie / technologie in nieuwe toepassingsgebieden.**
Om bijvoorbeeld inkomsten te genereren in gebieden waar het plaatselijk bestuur zulks nimmer heeft gedaan: de districten;
- **De betrokken opdrachtgevers streven naar verschillende doelen.**
De opdrachtgever is vertegenwoordiger van verschillende stakeholders.
- **De politieke invloeden waaraan de betrokken hoofdupdrachtgever (regering) bloot staat.**
Deze kunnen afkomstig zijn van de coalitiepartners in de regering, het parlement, oppositiekringen, buitenparlementaire groeperingen;
- **De betrokken partijen zijn niet gewoon om met elkaar samen te werken in een complex project.**
De Minister van Regionale Ontwikkeling moet continu dealen met de regering, frontleiding, parlement, districtsraden, de volksstructuren, NGO's, etc.
- **Het projectresultaat is zodanig anders dan bestaande oplossingen dat de manifeste behoefte eraan zeer speculatief is.**
Elke stakeholder ziet het anders.
- **De omgeving verandert zo snel dat de oorspronkelijke uitgangspunten of aannames ongeldig of onherkenbaar dreigen te worden.**
Teveel veranderingen op voorstellen uit diverse hoeken en zienswijze.

Het onderkennen van het bovenstaande geeft aanleiding om bewust te zijn van de bestrijding of reduceren van de zgn. ‘niet-inherente’ risico’s:

Bewuste bestrijding of reductie van de faalrisico’s

- Maatregelen nemen om het falen van het project tegen te gaan.
- Maatregelen treffen om tegenslagen te voorkomen; partijen kunnen zich proberen in te dekken en zelfs elkaar gaan bestrijden: *kan leiden tot ‘politieke deining’*;
- Maatregelen treffen om te zorgen voor tijdig aanpassen en bijstellen als gevolg van de verworven kennis tijdens de uitvoering van het project
- Maatregelen treffen om te zorgen voor een goede afstemming op de bijzondere eisen in een samenwerkingsproject

Redenen waarom bij riskante projecten als het Decentralisatieproject rekening moet zijn gehouden met factoren die het welslagen van het project garanderen.

Maatregelen om de faalangst c.q. faalrisico’s tegen te gaan

- **Langdurige en vaak politiek moeizame initiatieffase, nodig om haalbaarheidsstudies te verrichten.**
Nieuwe Interimfase to 1 september 2001 is ingebouwd om alles nog een keer goed bekeken te hebben; studieopdracht aan de VNG, studie over Paramaribo en Sipaliwini.
- **De politieke wilskracht opbouwen.**
De Regering Venetiaan/Adjodhia heeft de aanzet daartoe reeds gegeven om uiteindelijk consensus te bereiken. Politieke partijen en wetenschappelijke bureau’s van politieke partijen nemen initiatieven to consensus building; discussies om te komen tot zelfs nationale consensus.
- **Kostbare definitiefase die meerdere malen doorlopen moet worden (iteratieve voortgang):**
Dit is nodig om de vele risico’s stapsgewijs terug te brengen op aanvaardbaar niveau’s, waarvoor dus vele missies en bijstellingen nodig zijn geweest om deze steeds in nieuwe ‘aide memoires’ (5-tal gedurende de voorbereidingsfase van het project) vast te leggen. In dit ligt moet ook de thans lopende Interimfase te worden gezien.
- **Het hebben van een contingency-planning met keuzemogelijkheden, prototypes als hulpmiddel voor projectmanagement met als voordelen: kortere doorlooptijd v/h project, betere afstemming op de eisen, betere afweging van kosten en opbrengsten; verschillende vormen zijn denkbaar: elektronisch, wiskundig, statistisch, gedragsmatig, fysiek (maquette).**
- **Het “Wanica Plan” is ontworpen als een voorbeeld van projectimplementatie in de pilot districten.**
- **Het werken met gemengde contractering.**
Er wordt niet een ‘overall contract’ gesloten (risicovol), maar verschillende, zoals contracten met VNG, ICMA, CIAT, Resident Advisor, Strategic Advisor, met elk PIU-staflid afzonderlijk, met elke Local Service Provider afzonderlijk, etc. (beperking van risico’s. Een contract kan gemakkelijker worden beëindigd dan een als onderdeel van een ‘overall contract’, als er reden daartoe mocht zijn.
- **De veelvuldige bijstelling van tijd en geldplannen.**
Zoals nu weer aanpassing plaatsvindt van het werkplan, time line, nieuw interim-budget om de periode tot de startdatum (die steeds verschoven wordt, eerst van 31/7/2000 naar 1/5/2001 en thans van 1/5/2001 naar 1/9/2001) te overbruggen en nieuwe financiering ervoor te zoeken.
- **Het maken van uitvoerige en kostbare risicoanalyse, nodig omdat er sprake is van wisselvallige omstandigheden met grote ‘politieke’ invloed op de voortgang.**

De opstelling van een Contingency-planning zal bescherming tegen die invloeden en de risico's bieden;

- **Het is een vereiste om een omvangrijk en nauwkeurig wijzigingenbeheer te hebben.**
Dit is een factor die nimmer dient te worden verwaarloosd en is ook konsekwnt toegepast omwille van een " updated decentralisatieprogramma".

V. Projectdiagnose

Het Decentralisatieproject kan de toets aan internationale standaarden zeker doorstaan, hetgeen ook zal gaan blijken uit de studieopdracht, die aan de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) is gegeven.

De basis- of beslisdocumenten volgens internationale standaarden

Aan dit project liggen de 'beslisdocumenten', zoals internationaal vereist, ten grondslag:

1. Het eerste beslisdocument: De projectopdracht.

A. Opdracht van de Regering van Suriname aan de Inter-American Development bank (IDB) in Washington D.C./USA en de opdracht van de regering en IDB aan de Project Preparation and Implementation Unit (PPIU).

B. De projectinhoud voldoet aan:

- de resultaatomschrijving (probleem- en doelstellen: 'het waarom'), het voorlopige resultaat; de globale grenzen, projectafbakening (wat niet);
- de beschrijving van alle inhoudelijke activiteiten (definitiefase: objective, swot-analyse, activiteiten, tasks, milestones, benchmarks, implementation approach, obstacles, results, etc): gedetailleerde en globale opsomming (ontwerp-, voorbereidings-, realisatiefase, dus bestekklare investeringsprojecten en nazorgfase/DLGSP-II)

a. De Beheersplannen omvatten:

- tijdplan voor elke hoofd- en sub-component (work plan, time line);
- geldplan (projectbegroting, procurement plan, disbursement plan, payment schedule, projectfinancieringsplan);
- kwaliteitsplan (Training, Capacity Building);
- informatieplan (Infodocumenten I t/m IV en brochures, Supporting reports and documents for the Program Design/DLGSP);
- organisatieplan (Project Implementation Structure en Project Management)

2. Het tweede beslisdocument: het projectprogramma.

Bestaande uit: Profiel I en Profiel II.

3. Het derde beslisdocument: het projectontwerp.

zoals vervat in het Program Design Report (PDR)

4. Het vierde beslisdocument: het Implementatieprogramma.

zoals vervat in het PDR,

5. Het vijfde en laatste beslisdocument: het nazorgprogramma.

zoals vervat in het PDR als een hoofdcomponent: DLGSP-II..

Toetsing betreffende projectaanpak

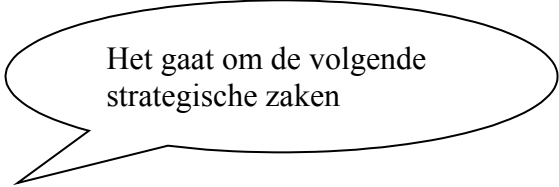
1. Het projectresultaat is duidelijk	ja
2. Functionele eisen zijn concreet	ja
3. Prioriteiten van eisen zijn bekend	ja
4. Er zijn duidelijke beslispunten	ja
5. Er zijn veel concrete mijlpalen	ja
6. De besluitvorming vindt plaats op de beslispunten	ja
7. Risico's worden tijdig erkend	ja
8. Er is een risicostrategie bepaald	ja
9. In dit project overheerst:” Wel praten, maar niet naar eenheid streven’	ja
10. Tussenresultaten zijn aantoonbaar gemaakt	ja
11. Kwaliteitseisen zijn meetbaar gemaakt	ja
12. De plannen worden tijdig up-to-date gemaakt	ja
13. wijzigingen in specificaties vinden op beheerste wijze plaats	ja
14. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn Duidelijk	ja
15. De capaciteitsplanning is afgestemd op het projectplan en de afdelingsplannen	ja
16. De deelprojectleiders informeren de projectleider tijdig over uitzonderingssituaties	ja

VI. Strategie

De IDB heeft inmiddels het ‘Porgram Design” gereviseerd en gefinaliseerd. Dit is door de Programmaleider, Robert Daughters, vervat in een plandocument, dat gereed ligt om aan de Board van de IDB in Washington D.C./USA aangeboden te worden voor de “Loan negotiation”, gevolgd door “Bank approval”. De voortgang hiervan is evenwel afhankelijk van enkele voor de regering zeer relevante zaken, die vooraf goed moeten zijn bekeken.

Regering: ...faalkans tot het minimum reduceren...

De regering van Suriname heeft de voorstellen, zoals ze in het “Program Design Report” zijn vervat, bestudeerd. De Regering identificeert enkele belangrijke aan dit project gerelateerde “inherente factoren” als strategische voorwaarden en verwacht door daaraan eerst te voldoen de “faalkans” tot een minimum te reduceren. ***Reden waarom het realistisch wordt geacht om de startdatum van de implementatie van 1 mei 2001 te verschuiven naar 1 september 2001.*** De IDB komt tegemoet met de financiering van de extra kosten voor de PPIU om de interimperiode (februari-september 2001) te kunnen overbruggen.

Strategische zaken.


Het gaat om de volgende strategische zaken

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Financiële zaken (macro) tussen Regering en de IDB.</i> 2. <i>Projectfinanciering.</i> 3. <i>Samenwerking met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</i> 4. <i>Nadere bestudering van het project</i> 5. <i>Consensus</i> 6. <i>Modificaties in het decentralisatieprogramma</i> |
|---|

1. De financiële zaken tussen de regering en de IDB.

Hierbij gaat het voornamelijk om de achterstallige betalingen aan de IDB. Deze zaken zullen eerst gladgestreken moeten worden, alvorens de IDB zal besluiten om nieuwe leningen aan Suriname te verstrekken. De regering heeft daartoe de aanzet gedaan door recentelijk US\$ 750.000,- te betalen en zal vervolgens achterstand voorkomen dan wel inlopen (geldt trouwens voor alle IDB-projecten).

2. De financiering van het project.

De kosten zijn geraamd op US\$ 7.000.000. Hiervoor wordt de optie uitgewerkt, waarbij de IDB US\$ 4.900,000 aan Suriname leent tegen een lage rente van 3.2 % 's jaars met een graceperiode van 5 jaar, terug te betalen in 25 jaar, terwijl de verplichte bijdrage van Suriname als counterpart fund van 30%, zijnde een bedrag van US\$ 2.100.000, óf gefinancierd wordt uit de staatsbegroting, óf middels co-financiering, bijvoorbeeld uit de Nederlands-Surinaamse verdragsmiddelen.

3. Het model van samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Hierover is reeds overeenstemming bereikt tussen de Regering en de IDB, dat VNG technische en deskundige bijstand aan de Regering zal verlenen bij het implementeren van het Decentralisatieprogramma.

4. Een studie vooraf

De regering wenst dat de VNG het Decentralisatieprogramma doorneemt en wil de aanbevelingen afwachten. Hiertoe zijn de Terms of Reference en het contract reeds voorbereid door de IDB en die staan op het punt te worden getekend. Deze studie omvat ook de vraag of het huidig stelsel van bestuursvoering in de districten effectief genoeg is of zal zijn bij of na de uitvoering van het Decentralisatieprogramma.

5. De consensus

Er dient eerst consensus te zijn bereikt binnen de coalitiepartners van de regering Venetiaan-Ajodhia. De regering, maar ook de coalitiepartners, hebben initiatieven genomen om de in deze betrokken instanties, instituten en kaders, uitgebreide projectinformatie te verschaffen en eventuele commentaren en aanbevelingen ter harte te nemen.

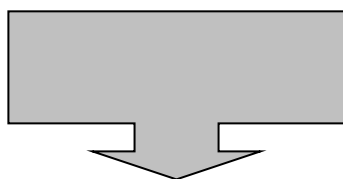
6. Modificaties in het decentralisatieprogramma

De regering overweegt het aantal van vijf pilot districten opnieuw aan te wijzen. Hierover is al breedvoerig van gedachten gewisseld met de IDB door tussenkomst van de PPIU. Zo gauw zulks bekend is, wordt de certificatie van de districten op 3 niveaus bijgesteld (de huidige geselecteerde districten zijn: Nickerie, Saramacca, Wanica en Para).

De regering wenst o.a. de Interim Regeling betreffende de Fiscale Decentralisatie, zoals vervat in het Staatsbesluit van 2 mei 2000 (S.B. 2000, no. 53) en de uitvoeringsregelingen zoals uitgevaardigd bij ministeriële beschikkingen te toetsen aan de beleidsstrategie en beleidslijnen van de regering. Onder meer wordt voorkeur gegeven aan de invoering van het districtsfonds in de pilot (en gaandeweg in de overige) districten volgens de voorschriften van de Wet Regionale Organen (S.B. 1989, no. 44) en waar nodig de Interimregeling aan te passen, alsook eventuele ontbrekende regelingen hieraan toe te voegen om ervan verzekerd te zijn dat dit pakket aan wettelijke maatregelen genoegzaam als leidraad kan dienen voor de implementatie van het Decentralisatieprogramma.

VII. Time Table

Door onderstaand tijdsplan te volgen, kan de regering de implementatie van het decentralisatieprogramma op 1 september 2001 van start doen gaan.



- | | | |
|------------|-------------|---|
| 1. | Febr/Maart | : De regering wikkelt financiële zaken met IDB af. |
| 2. | Febr/maart | : De regering neemt een beslissing t.a.v. financiering counterpart fund en bevordert bij het Ministerie van Plos dat bij de sectorkeuze “Public Administration Reform” erbij is. |
| 3. | Febr/mei | : De regering ontplooit consensus building activiteiten binnen de coalitie. |
| 4. | 15/2-18/2 | : De regering ziet erop toe dat IDB het contract met de VNG sluit voor het verrichten van de studie m.b.t. het DLGSP en het vigerend bestuurlijk stelsel in de districten. |
| 5. | 28/2 | : De regering geeft opdracht aan een of meer lokale experts de opdracht voor de herziening van de Interimregeling en imperatief voorschrijven van de invoering van districtsfondsen |
| 6. | 18/3 | : De regering neemt een beslissing over de pilot districten. |
| 7. | 25/3-26/4 | : De regering verleent d.t.k.v. een door haar aan te wijzen counterpart en de PPIU de nodige ondersteuning aan de VNG-Consultant om de studie te verrichten |
| 8. | 2/4 | : De regering ontvangt van de VNG het eerste deel van het rapport en bestudeert de aanbevelingen |
| 9. | 26/4 | : De regering ontvangt van de VNG het eindrapport en bestudeert de aanbevelingen |
| 10. | 10/5 | : De regering heeft op basis van consensus building activiteiten in de periode februari-mei binnen de coalitie consensus bereikt. |
| 11. | 10/5 | : De regering neemt – na bestudering van de VNG-Rapporten – besluiten m.b.t. de veranderingen in het Program Design Report en de voortgang van het project. |
| 12. | 25/5 | : De regering ontvangt IDB-Missie om alle besluiten en afspraken in een aide memoire vast te leggen. |
| 13. | 31/5 | : De regering beslist inz. Verantwoordelijkheden RO/CLAD in BFM-functies |
| 14. | 31/5 | : Projectdocumenten door de PPIU bijgesteld. |
| 15. | 4/6 | : Regering begint met onderhandeling over de indiening van de leningsaanvraag bij de IDB. |
| 16 | 21/6 | : Goedkeuring van de Leningsaanvraag door de IDB. |

17. 15/7 : **Ondertekening van het Leningscontract met de IDB**
18. 31/7 : De Regering zorgt voor Verklaring van de P.G. inzake Legal Opinion.
19. 31/7 : De regering wijst een Directielid van RO en de Strategic Advisor aan als functionarissen met tekeningsbevoegdheid.
20. 31/7 : De regering zorgt voor tijdige benoeming van Strategic Advisor, Resident Advisor, PIU-staf en personeel.
21. Augustus : PPIU zorgt voor de inwerking van PIU-staf en personeel
22. 6/8 : De regering ontvangt IDB-Missie i.v.m. mogelijke bijstelling van de aide memoire van mei en gelet op de start van het DLGSP-programma.
23. 31/8 : President v/d Rep. Suriname kondigt start Decentralisatie middels persconferentie af.
24. 1/9/2001 : **START implementatie DLGSP.**
25. September : PIU zorgt voor initial report, inhuren van een accountantskantoor.
26. Sept/Oktober : De regering zorgt voor de samenstelling van een steering comite.

De regering ontvangt van de Project Coordinator
(in verband met de besluitvorming)
tijdig de volgende documenten:

1. Het Consensusplan (Februari)
2. Voorstel Herziening Interim Regeling (Februari)
3. Voorstel Herziening Pilot Districten (Maart)

VIII. Resultaten

De implementatie van het Decentralisatieprogramma zal resulteren in:

1. een wettelijke basis voor autonome bestuursvoering in de districten

- wettelijke basis voor het genereren van districtsinkomsten, betreffende belasting en niet-belastingmiddelen;
- wettelijke basis voor de financiële taakverdeling en verhouding tussen de centrale overheid en de lokale overheid;
- een nieuwe huurwaardebelastingwet;
- een nieuwe wet voor bestemmingsheffing;
- een nieuwe wet met een “transfersysteem”, volgens welke de centrale overheid automatisch op “formula-base” staatsinkomsten uit de algemene belastingmiddelen naar de districtskas moet overmaken (een “automatic revenue transfer mechanism”);
- een herziene wet Regionale Organen, die een ruimere autonomie toestaat aan de districten op het gebied van begrotingszaken, financiële administratie, eigen beleid, gericht op districtsinkomsten en –uitgaven;
- een aangepaste Personeelwet.;
- alle uitvoeringsbesluiten;
- een goed werkend wetgevend mechanisme op lokaal niveau om middels districtsverordeningen en districtsbesluiten het district te ordenen;
- handboeken en handleidingen voor elk component uit het program aanwezig.

2. een versterkt districtsapparaat

- De benoeming van Districts-Administrateur als technocraat in elk district.
- Een getraind districtsmanagement (DC, DA, DR, DK).
- Een getraind personeel voor het voeren financieel en begrotingsbeheer.
- Een getrainde civieltechnische afdeling om ook investeringswerken uit te voeren.
- Voor elk district computers, printers, hardware en software faxmachine, email.
- Materiaal voor de start.
- Voor elk pilot district een terreinauto.
- Voor elk district een aangepaste werkruimte.
- Elk district heeft een eigen strategisch plan.
- Een trainingssysteem op continuïteitsbasis.
- Verbeterde zandwegen (tertiaire en secundaire).
- Totale investering in de implementatiefase van US\$ 1,556,190

3. gegarandeerde districtsinkomsten

- District heeft een eigen (geautomatiseerd) Belasting Administratie Systeem.
- Alle ontvangsten binnen de wettelijke mogelijkheden zullen zichtbaar worden gemaakt in een staat van inkomsten.
- Districtsapparaat is versterkt en voert een gerichte en duurzaam/structureel inkomstenbeleid.
- Belasting- en niet belastingmiddelen opgenoemd in de decentralisatiewet worden lokaal geheven en geïnd.
- Nieuwe inkomsten en totstandkoming van het tarief kunnen worden bepaald met goedkeuring van de DR. Er zullen gebruik gemaakt worden van berekeningsmethoden en procedures voor de tot standkoming van nieuwe tarieven De stem van de lokale bevolking wordt een bepalende factor in het te voeren financieel beleid.

- DR zal in staat zijn districtsverordening te maken, waarbij het management over het middelenbeleid op een deskundige wijze begeleid/uitgevoerd zal worden door de financiële deskundigen van het Commissariaat.
 - Uitgavenbeleid zal afgestemd worden op de te verwachten inkomsten per jaar.
 - District kent een heffings-, innings- en een verantwoordingsprocedure.
 - Het district heeft een Inspecteur der belastingen die aanslagen oplegt (heffen) en bezwaarschriften behandelt m.b.t. de door het district geheven belastingen; belastingplichtige hoeft niet meer naar Paramaribo voor bezwaar.
 - Het district heeft een ontvanger/ontvangkantoor voor inning van belastingen.
 - Als aanvulling op lokale inspanning krijgen de districten door de centrale overheid overmakingen die gebaseerd zullen zijn op een verdeelsleutel, aangezien de districten een grote bijdrage leveren aan de Nationale Economie. De herverdelingsfunctie van de centrale overheid komt hierdoor beter tot haar recht.
- Een goed georganiseerd en een transparant districtsapparaat kan international bronnen aanboren voor financiering van projecten.

4. een verantwoord financieel en begrotingsbeheer

- Districtsbegroting zal op basis van dubbelboekhouden (**nieuw systeem**) worden opgesteld; d.w.z. dat de inkomsten en uitgaven naast elkaar komen te staan; er zal nimmer sprake mogen zijn van tekorten bij het maken van prognoses voor uitgaven of bij afsluiting begrotingsjaar (in dit geval 31 december)
- Een getraind management team en personeel.
- Naast de wettelijke regelingen, ook aanwezig:
 - a) richtlijnen voor het financieel en begrotingsbeheer in de districten;
 - b) handleiding voor het financieel en begrotingsbeheer in de districten;
 - c) handleiding voor budgettering Lagere Overheden;
- Computers, printers, hardware en spreadsheet based budget software, speciaal voor de financiële administratie.
- Workshop op regelmatige basis.
- Alle controlemechanismen actief (interne en externe controle, Districtsraad, Clad, Rekenkamer)

5. maximale burgerparticipatie

- Bevolkingsinformatiecentrum, om de bevolking toegang te bieden tot informatie over het district en diensten gedaan door de lokale overheid. Hier zal iemand werken die speciaal is getraind, waar de bevolking terecht kan met alle vragen, ideeën, klachten. Hier zullen onder andere folders en informatie documenten beschikbaar zijn waarin bijv. procedures worden omschreven hoe een vergunning aan te vragen.
- Informatieborden op verschillende centrale plekken in de ressorten waar recente informatie te vinden is over wat er in het district/ressort gebeurt. Denk aan: wijkvergaderingen, DR vergaderingen waarbij de bevolking ook de gelegenheid krijgt zijn zegje te doen, activiteiten, werkzaamheden die in de buurt zullen worden verricht, advertenties waarin bijv. de DC op zoek is naar burgers die een bijdrage willen doen aan een project, etc.
- De bevolking zal op allerlei manieren op tijd worden ingelicht over hetgeen er in het district gebeurt, waardoor ze altijd op de hoogte is van wat er zich in het district afspeelt.
- De bevolking wordt betrokken bij het nemen van beslissingen.
- Pakket van bevolkingsparticipatiemechanismen aanwezig, waardoor de bevolking een belangrijke rol in het district kan vervullen en zich bewust is van haar rol en verantwoordelijkheden in een democratie.
- Getrainde DC, DR, DK en staf gericht op bevolkingsparticipatie.
- Equipment om taken naar behoren te kunnen voldoen.

- Open en participatieve democratie zoals bepaald in de Grondwet.

6. gegarandeerde duurzaamheid

- De versterking van bepaalde afdelingen van de ministeries van Regionale Ontwikkeling en Financiën middels adequate personele bezetting, computers en software, terreinwagens.
- Ook is gedacht aan de instelling van een Authority on Local Government, verbonden aan het Ministerie van Regionale Ontwikkeling, die toezicht houdt op de naleving van alle wettelijke e.a. regelingen en ook om de districten administratieve, juridische en technische bijstand te geven.

7. een DLGSP-II, dat een doorlopende investering/ontwikkelingsprogramma garandeert.

- De districten nemen direct na de implementatie de bestekklare gemaakte investeringsprojecten in uitvoering.
- Binnen het ministerie van de Regionale Ontwikkeling blijft een PIU actief, ook tijdens de DLGSP II, in verband met de uitvoering van de 4 jaar investeringsplannen met IDB-financiering

8. een gedecentraliseerde eenheidsstaat, die 'good governance' voorstaat, zoals door de grondwet van de Republiek Suriname voorgeschreven.

9. een versterkte democratie, die eveneens 'good governance' bevordert en aan de standaarden van de donororganisaties en -landen voldoet voor rechtstreekse financiële en technische hulp aan de districtsbewoners.

Samenvattend wordt onder andere verwacht:

- een district dat eigen initiatieven neemt;
- een financieel zelfverzorgend, deels, maar gaandeweg, autonoom district, met eigen budgettaire bevoegdheden en wettelijke basis om eigen inkomsten te genereren;
- een district met een efficiëntere administratie;
- een district met een effectievere volksparticipatie;
- een district met een transparante administratie;
- een district met eigen wettelijke regelingen;
- een district met een uitgebreider en effectievere dienstverlening;
- een district met een effectieve vertegenwoordiging;
- een lokale overheid met gegarandeerde duurzaamheid, en
- een districtsapparaat, sterk genoeg om eigen investeringsprogramma's ter hand te nemen, gericht op de verbetering van de woon-, leef-, werk- en productieomstandigheden van de districtsbevolking.
- een gedecentraliseerde Surinaamse eenheidsstaat, met een versterkte democratie en een verbeterde good governance, zijnde een betere partner voor donororganisaties en landen die financiële-en technische bijstand verlenen aan ontwikkelingslanden.

Leiding geven aan een project is niet gemakkelijk. Het succes zit in het beheersen ervan.

Er is niets moeilijker om aan te pakken, gevaarlijker om uit te voeren, of onzekerder in haar slagen dan de leiding te nemen bij het invoeren van een nieuwe ordening van zaken, omdat de vernieuwer heeft vijanden in allen die goed deden onder de oude omstandigheden en weinig geestdriftige verdedigers in allen die het misschien goed zullen doen onder de nieuwe omstandigheden.

Machiavelli (1446-1507)

Bijlage.

Algemene Projectinformatie

Naam van het project:

Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGSP)

Projectdoel

Het doel van het project is om de districten:

- a) eigen budgettaire bevoegdheden te geven;
- b) eigen inkomen te garanderen , en
- c) het bestuursapparaat zodanig te versterken dat de districten - financieel en organisatorisch - het management van de autonome taken zullen kunnen uitvoeren en in staat zullen zijn om zelfs hun eigen investeringsprojecten uit te voeren.

Projectnummer

SU:0019

Financiering en Technische

bijstand Inter-American Development Bank (IDB), gevestigd te Washington D.C./USA

Leningaanvrager De Regering van Suriname_____

Projectkosten US\$ 7,000,000

Bedrag van de lening US\$ 4,900,000 (IDB)

Bedrag van de counterpartfund US\$ 2.100.000 (Regering van Suriname)

IDB Team Robert Daughters (Country Teamleider), Jacob Greenstein, Jorge Febres / Luiz Villela op het IDB Hoofdkwartier te Washington DC./USA, James Campbell en Silvano Tjon A Hing, Sector Specialisten op het IDB Kantoor in Paramaribo, Keith Evans, Directeur IDB Kantoor in Paramaribo.

Uitvoerend Ministerie

Ministerie van Regionale Ontwikkeling (MvRO)

Verantwoordelijke Minister:

Minister van Regionale Ontwikkeling, de heer Romeo van Russel

PPIU Mr. Basharat Ahmadali (Project Coördinator & Taskmanager (Legal Reforms); Drs. Kitty Wijdenbosch (Project Manager & Sector Specialist Citizen Participation), Mauro Tuur M.B.A. (Sector Specialist Personnel & Capacity Building) Drs. Satcha Jabbar (Sector Specialist Budget & Finance Management), Mahenderkoemar Pershad (Sector Specialist Revenue Generation), Ing. Edward Descartes (Sector Specialist Service Delivery and Capital Investments)

Start van het Project:

25-05-1998: PROJECT IDENTIFICATION

15-11-1998 : PPT (Project Preparation Team);

01-08-1999: PPIU (Project Preparation and Implementation Unit); 01-05-2001: PIU (Project Implementation Unit)

Duur van het Project:

De PPF (Project Preparation Facilities)-fase van 15-11-1998 tot ULTIMO APRIL 2001 en de implementatie-fase (DLGSP) van Mei 2001-Mei 2004

Coördinator MvRO:

Drs. Paul Rogers (Onder-Directeur)

Coördinatoren Ministerie van

Financiën: Mevr. Mr. R. Terborg (Onder-Directeur der Directe Belastingen)

Mr. R.W. Braam (Financieel Adviseur van de Minister van Financiën)

(Tot en met juli, 2000); nieuwe nog aan te wijzen.

Pilot districten: Nickerie, Saramacca, Wanica, Para en Commewijne
Coördinatoren pilot districten: Districts-Commissaris van de districten Nickerie, Saramacca, Wanica, Para en Commewijne.

Locale Experts : Drs. Boldewijn (Personeel en overheidsorganisatie), Mr. F.F. Troon and Mr. M. Tuur (Wetgevingsjuristen), Drs. B. Premchand (sector specialist burgerparticipatie),
 Ir. G.D. Soerjoesing (sector specialist infrastructuur /kapitaalinvesteringen) en de Centrale Lands Accountant Dienst (CLAD);

Internationale Experts :

USA, Washington D.C. Jake Greenstein (Infrastructure/Capital Works);
 USA, Texas/Austin Oscar Rodríguez (Management);
 Canada Roger Pipe (Financial Analyst);
 USA, California/Oakland Ezra Rapport (Lawyer);
 USA/New York Phil Rosenberg (Budget & Financial Management Finance);
 USA, Washington D.C. Marcio Gracel (Finance);
 USA, California/Ventura Ms. Judy Kesson (Citizen Participation and Human Resource);
 Panama Francisco J. Beiner (Revenue Generation);
 Panama Edison Gnasso (Revenue Generation);
 Panama Abel Dominguez (Revenue Generation);
 Venezuela/Caracas Ms. Susan Vogeler (Program Management);
 Brazil/Rio de Janeiro Ms. Iara Verocai (Environmental Management);
 USA/California Jack Matzer (Infrastructure / Capital works, Service Delivery);
 Washington D.C., USA Mario S. Loterszpil (Social Development Specialist, Institutional Analyst of IDB-Head Office);

Internationale Organizaties:

Panama CIAT (Centro Interamericano de Administradores Tributarios = Inter American Center for Tax Administrators), to assist the PPIU in the design and startup of a revenue generation component for the program;

USA ICMA (International City/County Management Association), to assist the PPIU in the design and startup of a comprehensive local capacity building and strategic planning component for the program;

Nederland VIA-ACTIVA (International Law and Consulting Firm), For the program design and startup activities of the PPIU/PIU/DLGSP.