



Anton de Kom Universiteit van Suriname
Bibliotheek

APPROVAL

NAAM: *Breidel, Maria*.....

verleent aan de AdeKUS kosteloos de niet-exclusieve toestemming om haar/zijn afstudeerscriptie binnen de institutional repository beschikbaar te stellen aan gebruikers binnen en buiten de AdeKUS.

Paramaribo, *10-12-2016*.....

Handtekening..... *Breidel*.....



ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

Faculteit der Maatschappijwetenschappen

Studierichting Rechten

DECENTRALISATIE VAN WETGEVING

Thesis ter verkrijging van de graad van Bachelor of Laws (LLB)

Naam student: Breidel Moïra Jo-Anne R.

Begeleider: Mr. W. Bechan-Pherai

Paramaribo, juni 2014

Inhoudsopgaven

Lijst van afkortingen

Voorwoord

Inleiding.....	1
Hoofdstuk 1 De hiërarchie van wetgeving	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Rechtsstaat en wetgeving.....	6
1.3 Wat is een wet	7
1.4 Wat is een wet in formele zin.....	8
1.5 Wat is een wet in materiële zin	9
1.6 De hiërarchie van wetgeving	11
1.6.1 Verdragen.....	12
1.6.2 De Grondwet.....	13
1.6.3 De wet	14
1.6.4 Staatsbesluit.....	15
1.6.5 Districtsverordening	16
1.6.6 Resolutie.....	16
1.6.7 Presidentieel besluit.....	17
1.6.8 Beschikking	18
Hoofdstuk 2 Decentralisatie	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Definities van Decentralisatie.....	21
2.3 Wettelijke grondslag van Decentralisatie.....	22
2.4 Wat houdt het begrip decentralisatie in	23

2.5	Decentralisatie in Suriname.....	24
2.6	Financiële decentralisatie	29
Hoofdstuk 3 Districtsverordeningen in Suriname		31
3.1	Inleiding.....	31
3.2	Wat is een districtsverordening	31
3.3	Totstandkoming van een districtsverordening	32
3.4	Districtsverordening in de praktijk.....	33
3.5	Het district Para en Districtsverordening binnen het district Para	34
Hoofdstuk 4 De plaats van de districtsverordening binnen de Hiërarchie van wetgeving		39
4.1	Wat is het belang van wetgeving	39
4.2	Wat is het belang van een districtsverordening.....	39
4.3	Hoe wordt een district gereguleerd middels de Districtsverordeningen	40
4.4	Bevoegde instantie die een districtsverordening tot stand mag brengen.....	40
4.5	De plaats van de districtsverordening binnen de hiërarchie van Wetgeving	41

Conclusie

Aanbevelingen

Geraadpleegde literatuurlijst

Bijlage

Lijst van afkortingen

ART	Artikel
GW	Grondwet
DNA	De Nationale Assemblée
SB	Staatsblad
Awb	Algemene wet bestuursrecht
DR	Districtsraad
RR	Ressortraad
DB	Districtsbestuur
DC	Districts-Commissaris
WRO	Wet Regionale Organen
ROW	Regionale Organen en Wetgeving
RO	Regionale Ontwikkeling
DV	Districtsverordening
GB	Gouvernementsblad
MOP	Meerjaren ontwikkelingsplan
DFP	DistrictsFinanciën en Planning
AD	Administratieve Diensten
BBR	Beheer Bestuursressort
CTD	Civiel Technische Dienst
MG	Milieu en Gezondheidsdienst
BO	Bestuursopzichter

Voorwoord

Deze thesis is geschreven in het kader van de afronding van de bachelor studie Rechten aan de Faculteit der Maatschappij Wetenschappen van de Anton De Kom Universiteit van Suriname.

Mijn belangstelling voor dit onderwerp heb ik te danken aan het feit dat ik wilde nagaan als onze districtsraden van de verschillende districten wel het initiatief nemen om gebruik te maken van het recht dat hun toekomt, om zelfstandig rechtsregels tot stand te brengen met betrekking tot hun district.

Bij het schrijven van deze thesis heb ik van diverse personen en instanties in verschillende mate hulp en ondersteuning gekregen. Mijn speciale dank gaat op de eerste plaats uit naar mijn moeder, zusjes en partner voor hun ondersteuning. Op de tweede plaats naar mijn begeleider mevr. W. Bechan-Pherai die vanaf het begin voor me klaarstond, en zeker niet te vergeten dhr. A. Linger van het commissariaat van Para, mr. B. Sojo van het bureau Wetgeving en Juridische Adviezen en mevr. M. Pique die allen ondanks hun drukke werkzaamheden mij altijd te woord hebben gestaan. En zonder wie dan ook te kort te doen, wil ik verder een ieder bedanken voor hun ondersteuning, want zonder hun welwillende medewerking zou het voor mij niet mogelijk zijn geweest om deze thesis samen te stellen.

Paramaribo, juni 2014

Moira Jo-Anne R. Breidel

Inleiding

Het staatsrechtelijk onderwerp decentralisatie verdient hier wegens zijn voortdurende actualiteit, doch thans meer nog om zijn proefondervinding speciale aandacht. Alleen in een kleine staat kan al het overheidsgezag vanuit één punt worden uitgeoefend. Bestuursorganen op lokaal niveau zijn in grotere staten dan ook een noodzakelijk verschijnsel, al zijn er onderling belangrijke verschillen in organisatiestructuur en bevoegdheden. Bestuursorganen op lokaal niveau worden gecreëerd middels decentralisatie. Een belangrijk kenmerk van decentralisatie is dat het niet alleen gaat om bevoegdheden van zelfstandige organen, zoals bij de zelfstandige bestuursorganen, maar dat die organen deel uitmaken van een openbaar lichaam. Volgens Van der Vlies wordt dit ook wel aangeduid als een organisatiestructuur waarvan ook alle betrokkenen vertegenwoordigende organen deel uitmaken, terwijl dit verband rechtspersoonlijkheid bezit, regelgevende bevoegdheid heeft en over eigen financiën beschikt¹.

Ons land is reeds eeuwen in de praktijk een gedecentraliseerde eenheidstaat, wat betekent dat aan onderdelen van de staat een zekere mate van zelfstandigheid met betrekking tot de regeling en het bestuur van de eigen huishouding is overgelaten. Het land werd en wordt van grens tot grens centraal bestuurd door het Algemeen Bestuur, het centraal nationaal of landbestuur, zetelend in Paramaribo. Het regeringsreglement van 1865 gaf reeds in art. 115 de mogelijkheid tot decentralisatie. Mitrasing omschrijft decentralisatie als de bestuursvorm waarbij de overheidstaak gedeeltelijk wordt uitgeoefend door de organen van lagere zelfstandige lichamen. De zelfstandigheid der lichamen houdt dan in, dat hun organen wettelijke bevoegdheden hebben tot het zelf maken en uitvoeren van bindende regelingen geldende voor hun gebied. Zij verzorgen zelfstandig hun eigen huishouding en zijn verantwoordelijk tegenover de hogere overheid, wiens algemene, nationale regelingen zij gehouden zijn uit te voeren. Zij bezitten dus autonomie en zelfbestuur krachtens de grondwet en volgens de wet².

¹ Prof. mr. I.C. van der Vlies / Prof. mr. J.M. de Meij, Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht 2000, p. 210

² Prof. mr. Dr. F.E. Mitrasing, Compendium van het Surinaams Regionaal Recht, 1992, p. 57

Van der Vlies wijst erop dat aanvankelijk alleen de gebondenheid van het bestuur aan de wet onder het begrip rechtsstaat werd gebracht. “Door het bestuur aan de wet te binden, wordt de gelijke behandeling van allen beter verzekerd en het handelen van het bestuur min of meer voorspelbaar gemaakt. Het bestuur mag alleen maar handelen krachtens wettelijke voorschriften en moet doen wat de wet voorschrijft. In de loop der tijd is het verlangen om het handelen van het bestuur aan de wet te binden wellicht groter geworden, maar tegelijkertijd het inzicht gegroeid dat het onmogelijk zou zijn al het voorkomende bestuurshandelen in de wet te omschrijven, evenmin als het mogelijk is al het wenselijk handelen van het bestuur precies in de wet voor te schrijven. Er blijft een zekere mate van handelingsvrijheid van het bestuur over”³.

Deze vorm van decentralisatie van wetgeving is ook in Suriname te vinden. De Surinaamse wetgeving kent staatsbesluiten, beschikkingen en districtsverordeningen waarmee lagere wetgevende organen bindende rechtsregels mogen vaststellen. De staatsbesluiten en de ministeriële beschikkingen worden op centraal niveau vastgesteld, terwijl de districtsverordening zelfstandig door middel van autonomie op decentraal niveau wordt vastgelegd. De districtsraad heeft de bevoegdheid om op grond van artikel 36 Wet Regionale Organen jo 169 lid 2 Grondwet districtsverordeningen te maken 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 de wet wordt aangegeven ten aanzien van welke onderwerpen de districtsraad wetgevende bevoegdheid heeft. In artikel 36 lid 3 Wet Regionale Organen is vastgesteld dat de bepalingen van districtsverordeningen in wier onderwerp door een wet of staatsbesluit wordt voorzien, van rechtswege op houden te gelden. Wanneer we het staatsbesluit houdende de vormgeving van wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten lezen, valt het op dat er meerdere regels zijn op lager niveau; echter is het niet duidelijk wat op hiërarchisch niveau de plaats van de districtsverordening is. Vandaar dat mijn onderzoeksvraag dan ook is : ‘Wat is de plaats van een districtsverordening binnen de hiërarchie van wetgeving’. Op grond van het staatsbesluit houdende de vormgeving van wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten, zal nagegaan worden wat de plaats van een districtsverordening is binnen de hiërarchie van wetgeving.

³ Prof. mr. I. C. van der Vlies , Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht, 1986 p. 1

Deelvragen

Om antwoord te kunnen vinden op de probleemstelling, heb ik deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het belang van wetgeving
2. Wat is een districtsverordening
3. Wat is het belang van districtsverordeningen
4. Hoe wordt een district gereguleerd middels de districtsverordeningen
5. Welke zijn de bevoegde instanties die een districtsverordening tot stand mogen brengen

Doel van het onderzoek

Doel van deze thesis is het verkrijgen van inzicht over de plaats van een districtsverordening binnen de hiërarchie van wetgeving en om na te gaan waarom een districtsverordening nodig is voor de desbetreffende districten. Voorts hoop ik een bijdrage te kunnen leveren om aan te geven waarom de districtsraden van de verschillende districten het initiatief moeten nemen om districtsverordeningen tot stand te brengen.

Relevantie onderzoek

De relevantie in deze thesis ligt in het verschaffen van informatie waarom het maken van districtsverordeningen kan helpen bij te dragen tot ontwikkeling van het district. Er worden districtsverordeningen tot stand gebracht en als ze in de praktijk op de juiste wijze worden uitgevoerd door de desbetreffende districten.

Onderzoeksmethode

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van methoden en technieken van juridisch onderzoek. Met literatuur en wetgeving wordt eerst een theoretische kader geformuleerd over wetgeving en het belang hiervan; daarna wordt middels literatuur, wetgeving en andere juridische documenten alsook vraaggesprekken met terzake deskundigen onderzoek gedaan om de probleemstelling te beantwoorden.

Opbouw thesis:

Deze thesis bevat namelijk vier hoofdstukken die elk weer zijn onderverdeeld in paragrafen.

Hoofdstuk 1: In dit hoofdstuk wordt de wetgeving besproken. Wetgeving in de zin van wat voor soort wetten er allemaal kunnen zijn. Ook wordt belicht hoe de verschillende wetten tot stand komen, alsook de hiërarchie van wetgeving.

Hoofdstuk 2: Dit hoofdstuk gaat meer over het decentralisatieproces. Middels decentralisatie kunnen de districten zorgen voor ontwikkeling binnen hun eigen district en zijn ze niet geheel afhankelijk meer van de centrale overheid.

Hoofdstuk 3: Dit hoofdstuk gaat over de districtsverordeningen. Informatie wordt verschaft hoe het district Para aan de financiën komt om voor ontwikkelingen binnen het district te kunnen zorgen. Para en Commewijne zijn de enige districten die zich tot nu toe bezighouden met verordeningen.

Hoofdstuk 4: In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de deelvragen en op de probleemstelling aan de hand van mijn resultaat dat ik heb kunnen halen uit de voorgaande hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 De hiërarchie van wetgeving

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal gaan over wetgeving. De term wetgeving verwijst naar regels die door het regelgevende staatsorgaan gemaakt worden en die worden neergelegd in een tekst in onze Grondwet waar de hoofdzaken van de Surinaamse staatsorganisatie zijn aangeduid. Art.70 van de Grondwet luidt⁴; ‘De wetgevende macht wordt door De Nationale Assemblee en de Regering gezamenlijk uitgeoefend’. Dit artikel geeft dus aan dat het orgaan van de wetgever gevormd wordt door de Regering samen met De Nationale Assemblee. De Grondwet geeft aan dat Staatsbesluiten door de regering worden vastgesteld, bepalingen door straffen te handhaven worden niet in de staatsbesluiten gemaakt, dan krachtens de wet. Ook regelt de wet de wijze van afkondiging van wetten en staatsbesluiten en het tijdstip waarop zij aanvangen verbindend te zijn. Niet alleen de Regering samen met De Nationale Assemblee, de zogenaamde formele wetgever, is bevoegd tot regelgeving. Ook aan andere organen komt deze bevoegdheid toe. Zo hebben andere organen de bevoegdheid regels op te stellen⁵. Art. 36 lid 1 Wet Regionale Organen geeft aan dat de Districtsraad in het belang van de huishouding van het district, districtsverordeningen tot stand kan brengen. Art. 36 lid 2 Wet Regionale Organen zegt; ‘ De bevoegdheid tot regelgeving wordt binnen de grenzen van de GW en andere wettelijke regelingen uitgeoefend⁶. De organen die bevoegd zijn tot het geven van wettelijke regels, kunnen deze bevoegdheid delegeren, dat wil zeggen overdragen aan andere organen. Deze voorbeelden duiden op twee belangrijke betekenissen van het woord ‘wet’, namelijk de ‘wet in formele zin’ en de ‘wet in materiële zin’⁷. De inhoudelijke betekenis van een wet in formele zin is, dat het door de GW voorgeschreven procedure door de Regering en DNA tezamen tot stand komt. Wetten in formele zin zijn de GW en andere formele wetten zoals de personeelwet, alsook het Wetboek van Strafrecht. Een wet in materiële zin heeft betrekking op het inhoudelijke van de regels. Het zijn wettelijke regels en bestuursbesluiten die regels bevatten die burgers algemeen

⁴ Artikel 70, van de Grondwet

⁵ Wet Regionale Organen, S.B. 1989 no. 44 gew. Bij S.B. 2002 no. 54

⁶ Idem noot 5

⁷ H. Franken e.a., Inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8^{ste} druk, pag. 110

verbindend zijn. Hebben we het over materiële wetten dan bedoelen we behalve de wetten in formele zin ook de staatsbesluiten, resoluties, presidentiële besluiten, beschikkingen en verordeningen. Later in dit hoofdstuk zal ook de hiërarchie van deze wetten (formeel en materieel) in het kort beschreven worden.

1.2 Rechtsstaat en wetgeving

Elke staat heeft zijn eigen wetgeving. Wetten zijn door het bevoegde gezag vastgestelde regelingen, die bindend zijn voor zowel de burger als de overheid binnen een staat. De wet vormt de basis van de rechtsstaat. Eén van de algemene rechtsstaatbeginselen is, dat het bestuur altijd gebonden is aan de wet. De wet is een onderdeel van het recht en het legaliteitsbeginsel geeft aan dat bestuur gebonden is aan de wet. Dit wil zeggen dat het bestuur moet doen wat de wet voorschrijft. Hiermee wordt de rechtszekerheid van de burger gediend. De wetgever regelt veel van de zaken, waarmee de burger en het bestuur zich dagelijks bezighouden. Wetgeving kan allerlei zaken tot onderwerp hebben, dus zij kan gaan over staatsrecht, strafrecht, sociaalrecht, fiscaalrecht, burgerrecht, sociaal-economischrecht etcetera. Met behulp van de wet kan de overheid burgers en ook rechtspersonen een bepaald gedrag opleggen⁸.

Bechan-Pherai geeft aan dat wetten verschillen van inhoud en functie en deze verschillen hangen ook samen met de wijze waarop wettelijke regels tot stand komen. De wetgever is geen persoon. De wetgevende functie wordt door organen uitgeoefend, zoals De Nationale Assemblée, de president, de ministers, de districtsraden en andere bestuursorganen. Hoe wettelijke regels tot stand komen en met welke term ze aangeduid worden, is te vinden in de Grondwet, in het Besluit

⁸ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p.66

Vormgeving Wettelijke Regelingen Staats- en Bestuursbesluiten⁹ en in Aanwijzingen voor de Regelgevingstechniek¹⁰. Hierin zijn de hoofdregels vastgelegd over de legislatieve procedures, de bekrachtiging, de afkondiging en inwerkingtreden van wetten en andere voorschriften. In de Wet Algemene Bepalingen¹¹ is opgenomen dat geen enkele wettelijke regeling bindend is, zolang zij niet volgens de bepalingen van de Surinaamse staatsregeling is afgekondigd¹².

1.3 Wat is een wet

Een wet is een rechtsbevel van een daartoe bevoegde overheid. Wetten zijn uitgevaardigde regels met geldingskracht en zijn dus regels die geëffectueerd kunnen worden. Deze door de overheid uitgevaardigde regels hebben geldingskracht, omdat de instantie die deze uitvaardigt (De Nationale Assemblee en de Regering) bevoegd zijn om deze uit te vaardigen. Deze bevoegdheid komt ook weer ergens vandaan namelijk uit de wet zelf. Op de eerste plaats komt die bevoegdheid tot het uitvaardigen van de wetten voort uit de Grondwet. In de Grondwet is ten aanzien hiervan aangegeven dat de wetgevende macht uitgeoefend wordt door de Regering en DNA gezamenlijk. Op de tweede plaats is DNA bevoegd te beslissen over wetsontwerpen.

Zelf geeft de Grondwet geen definitie van wat een wet is. De Grondwet geeft wel aan wie een wet mag maken en hoe zo een wet tot stand komt namelijk door de regering en DNA. Het besluit Vormgeving wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten spreekt van ‘algemeen verbindende regels’ die op een bepaalde wijze tot stand komen¹³.

Een wet is dus een geschreven rechtsregel, afkomstig van een bevoegd overheidsorgaan, die moet worden nageleefd. Het gaat bij de wet dus om geschreven regels die algemeen, dus voor een ieder gelden. Deze rechtsregels zijn ook algemeen bindend voor een ieder.

⁹ Staatsbesluit houdende de vormgeving van wettelijke regelingen, staats-en bestuursbesluiten, SB. No. 1996 no.54

¹⁰ Aanwijzingen voor regelgevingstechniek, 1992, no. 75

¹¹ De Wet Algemene Bepalingen S.B. 1918, no. 37 gewijzigd 1945 no. 112

¹² W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 66

¹³ Interview Mr. B. Sojo, Hoofdbureau wetgeving

1.4 Wat is een wet in formele zin

Een wet in formele zin wordt gemaakt door de Regering en De Nationale Assemblee samen, op een door de Grondwet voorgeschreven procedure. Ieder besluit van de formele wetgever is een wet in formele zin, ongeacht de inhoud van dat besluit. Een wet in formele zin zal bijna altijd een regel betreffen, dat wil zeggen een algemeen voorschrift. Een wet in formele zin kan echter ook een besluit voor een individueel geval betreffen, zoals het salaris van de president. Franken geeft aan dat een wet in formele zin ook een wet in materiële zin kan zijn. Formele zin omdat het door de Regering en De Nationale Assemblee tezamen worden vastgesteld en in materiële zin omdat het dus algemeen verbindende voorschriften bevat¹⁴.

Totstandkoming van een wet in formele zin

Bechan-Pherai zegt dat wetten in formele zin aangeduid met de term wet, een gezamenlijk besluit van De Nationale Assemblee en de regering zijn, en komen tot stand volgens de procedure die de grondwet aangeeft. Verder geeft Bechan-Pherai aan dat wetsvoorstellen door assembleeleden aan de assemblee kunnen worden voorgelegd, maar in de praktijk blijkt dat de meeste wetten tot stand komen op initiatief van de regering. De voorbereiding van zo een wetsontwerp kan plaatsvinden op een of meer ministeriële departementen of door een daartoe speciaal ingestelde commissie dan wel door een persoon die daarvoor mede door de regering is belast of door een consultant. Bechan-Pherai geeft aan dat het erom gaat dat een wetsontwerp voorbereid moet worden op een ministerie dat ingevolge zijn taakomschrijving met de zorg voor de te regelen materie is belast. Dit voorontwerp gaat vervolgens naar het ministerie van Justitie en Politie voor een toetsing op de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit hiervan. Vervolgens wordt het voorontwerp voorgelegd aan de Raad van Ministers die zijn goedkeuring moet uitspreken ten aanzien van de inhoud. Bij akkoord wordt het ontwerp doorgestuurd naar de Staatsraad, die advies moet geven over de aanvaardbaarheid van de wet. De betrokken minister moet schriftelijk aan de president het verzoek doen om het ontwerp aan de Staatsraad voor advies aan te bieden. Na advies van de Staatsraad biedt de president bij schriftelijke boodschap

¹⁴ Franken e.a., Inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8^{ste} druk p. 110

dit wetsontwerp aan DNA. In De Nationale Assemblée wordt een commissie samengesteld om een onderzoek te doen naar het ontwerp. Is dit gedaan, dan zal een openbare vergadering worden uitgeschreven ter beraadslaging over het ontwerp. Tijdens de beraadslagingen kunnen er wijzigingen plaatsvinden in het wetsontwerp. Als het concept is goedgekeurd door De Nationale Assemblée, gaat het terug naar de president. De president moet de wet bekrachtigen en in de slotbepalingen staat welke minister(s) de verantwoordelijke minister(s) is (zijn) om de wet uit te voeren. Nadat de wet door de president is bekrachtigd, gaat de wet naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit ministerie is belast met de publicatie van de wet in het Staatsblad. Na de publicatie van de wet betekent het niet altijd dat de wet in werking is getreden. De wet schrijft voor wanneer de wet of gedeelten daarvan in werking zullen treden¹⁵.

Artikel 77 lid 2 van de GW geeft aan dat wanneer De Nationale Assemblée tot het niet goedkeuren van het wetsontwerp besluit, zij daarvan eveneens kennis geeft aan de president, met het verzoek dit wetsontwerp nader in overweging te nemen¹⁶. Zolang De Nationale Assemblée nog niet heeft beslist, blijft de president bevoegd het door hem aangeboden wetsontwerp weder in te trekken¹⁷.

1.5 Wat is een wet in materiële zin

Met een wet in materiële zin wordt bedoeld rechtsregels die voor burgers algemeen bindend zijn en die afkomstig zijn van de overheidsorganen die bevoegd zijn tot het maken van regels. Een wet in materiële zin kan ook een wet in formele zin zijn, omdat de Grondwet onder andere aan de formele wetgever de bevoegdheid toekent om wetten in materiële zin te maken. Volgens Franken¹⁸ kan lagere wetgeving getoetst worden aan hogere wetgeving. Hij geeft ook aan dat het een bijzonderheid is dat de wet in formele zin niet getoetst kan worden aan de Grondwet. Hierdoor kan het besluit van de formele wetgever in strijd zijn met de Grondwet. Verder zegt hij ook dat de Grondwet een wet in formele zin is en de wetgever de Grondwet kan veranderen bij

¹⁵ W. Bechan-Pherai, Inleiding van het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 67

¹⁶ Artikel 77, tweede lid, van de Grondwet

¹⁷ Idem noot 15

¹⁸ H. Franken e.a. Inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8^{ste} druk, p. 112

een gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast geeft hij ook aan dat de rechter op de stoel van de wetgever zou gaan zitten, als de rechter de grondwettigheid van wetten zou mogen beoordelen, wat van uit het oogmerk van de machtenscheiding wordt geacht.

Totstandkoming van een wet in materiële zin

Een voorbeeld van een wet in materiële zin is het staatsbesluit. De procedure voor de totstandkoming van een wet in materiële zin is dezelfde als bij de wet in formele zin met uitzondering van de beraadslagingen en goedkeuring of afkeuring door DNA. Een staatsbesluit gaat niet naar De Nationale Assemblee. Nadat de Staatsraad een staatsbesluit heeft goedgekeurd gaat het gelijk naar de president voor bekrachtiging. In de slotbepalingen van het Staatsbesluit wordt opgenomen welke minister met de uitvoering van het betreffende staatsbesluit is belast. Vervolgens wordt het staatsbesluit evenals de wet bekendgemaakt in het staatsblad¹⁹.

Franken²⁰ geeft verder in zijn boek aan dat een staatsbesluit een wet in materiële zin is, en dat deze terminologie ook gehanteerd kan worden door de grondwetgever. Verder zegt hij dat het onmogelijk is om al het handelen van het bestuur en zijn bevoegdheden in wetten voor te schrijven. Middels de staatsbesluiten wordt dan ook aan de regering de mogelijkheid gegeven om zelfstandige bestuurswetgeving te creëren die algemeen bindende voorschriften bevat²¹. Volgens Franken²² wordt de regering dan ook bestuurswetgever genoemd. Doorgaans kennen we staatsbesluiten met een externe werking, dat wil zeggen dat ze zich richten tot burgers, maar we kennen ook staatsbesluiten met een zuiver intern karakter, zoals het Reglement van Orde van De Nationale Assemblee. In het besluit Vormgeving wettelijke regelingen Staats- en Bestuursbesluiten is het staatsbesluit gedefinieerd als een besluit houdende algemeen bindende regels, ter uitvoering van een wet dan ter regeling van een niet aan de wet voorbehouden onderwerp²³.

¹⁹ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 69

²⁰ Idem noot 18

²¹ Idem noot 18

²² Idem noot 18

²³ Idem noot 18

1.6 De hiërarchie van wetgeving

De hiërarchie van wetgeving is niets anders dan de volgorde van wetgeving van de rechtsregels van hoog naar laag. In de hiërarchie van wetgeving is het verdrag met iedere verbindende bepaling rechtstreekse werking de hoogste wettelijke regeling. Daarna volgt de GW en vervolgens zijn het de wetten in formele zin die door de Regering en DNA tezamen worden gemaakt. Na de wet in formele zin volgen de lagere wettelijke regelingen die door een daartoe bevoegd overheidsorgaan tot stand worden gebracht, zoals het staatsbesluit dat vastgesteld wordt door de regering en de districtsverordening die vastgesteld wordt door de president. Volgens de hiërarchie van wetgeving volgen na de wettelijke regelingen de bestuursbesluiten die geen algemeen bindende regels hebben. Hieronder vallen de resoluties, presidentiële besluiten, ministeriële beschikkingen en andere beschikkingen. Districtsverordeningen zijn op districtsniveau en gelden dus voor een bepaalde district. Binnen de hiërarchie volgt de districtsverordening direct na het staatsbesluit²⁴. Voor mijn onderzoek is van belang om na te gaan wat de plaats is van de districtsverordening binnen de hiërarchie van wetgeving.

De hiërarchie is van belang met name als er strijdigheid is tussen een hogere regeling en een lagere regeling of tussen regelingen van gelijke orde. Als er een strijdigheid is tussen een wet en een staatsbesluit dan heeft vanwege het feit dat de wet hiërarchisch hoger staat dan een staatsbesluit de wet voorrang; dit wordt ook wel aangeduid als ‘Lex superior derogat legi inferiori’. De hogere wet derogeert de lagere wet. Bij de plaatsing van bijvoorbeeld het verdrag met rechtstreekse werking boven de wet heeft het verdrag dan ook voorrang boven de wet indien de wet niet in lijn is met het verdrag. Treedt er een strijdigheid op tussen twee regelingen van gelijke orde, dan geldt de regel dat de nieuwe wet voor de oude gaat; dit wordt ook wel genoemd ‘Lex posterior derogat legi anteriori’ of: een bijzondere wet gaat voor een algemene wet, ‘Lex specialis derogat legi generali’. Deze regel geldt ook bij de staats- en bestuursbesluiten om de voorrangsregels bij strijdigheid toe te passen.

²⁴ Wet Aanwijzingen voor de regelgevingstechniek, 1992, no. 75

1.6.1 Verdragen

Een verdrag is een overeenkomst gesloten tussen verschillende staten. Er zijn namelijk drie soorten verdragen, t.w.²⁵.

1. Bilaterale verdragen—Hierbij gaat het om verdragen waarbij er afspraken worden gemaakt tussen twee staten.
2. Multilaterale verdragen - Bij deze gaat het om verdragen, waarbij er afspraken worden gemaakt tussen meerdere partijen.
3. Internationale organisaties- Aan de hand van statuten worden verdragen opgesteld, die in werking treden bij het lidmaatschap die is aangenomen.

Bechan-Pherai geeft aan dat als er afspraken worden gemaakt met internationale en regionale organisaties, deze afspraken onder de noemer verdragen komen te vallen. Verder geeft ze ook aan dat er binnen de landen met het nationaal recht en dat er boven het statelijk niveau gewerkt wordt met het internationaal recht. De vraag die gesteld kan worden is of het internationaal recht ook recht is voor de burgers²⁶. Volgens Franken²⁷ heeft elke staat zijn eigen rechtsregels die gelden voor zijn burgers, maar het internationaal recht is op internationaal niveau en zal dus pas voor de burgers gelden als hun staat partij is bij het verdrag waarop het internationaal recht dan betrekking heeft.

Franken²⁸ geeft verder aan dat verdragen tot stand komen doordat vertegenwoordigers van de staten eerst moeten onderhandelen over de tekst. Zijn zij het eens over de inhoud van de tekst, dan wordt het verdrag ondertekend door de president of een gemachtigde van de president. Het verdrag is dan gesloten. Door de sluiting van het verdrag is echter niemand gebonden conform de GW. De Nationale Assemblée moet eerst goedkeuring geven aan het verdrag, voordat overgegaan kan worden tot ratificatie.

²⁵ H. Franken e.a., Inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8ste druk, p. 119

²⁶ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 72

²⁷ H. Franken e.a., Inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8ste druk, pag. 119

²⁸ Idem noot 26

Volgens de artikelen 102 jo 103 jo 104 in de GW kan de goedkeuring uitdrukkelijk of stilzwijgend worden gegeven. Nadat het verdrag is goedgekeurd, moet het geratificeerd worden. Door ratificatie zijn de staten wel gebonden aan het verdrag. Verdragen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht, nadat zij bekend gemaakt zijn. De wet regelt de bekendmaking van verdragen.

1.6.2 De Grondwet

De GW²⁹ bevat een aantal rechtsregels die betrekking hebben op de burgers en de overheid. De Grondwet is de hoogste wet van elk land, omdat zij binnen een staat juridisch een hogere status heeft dan de overige wetten van dat land, zo ook in Suriname. In de GW is de staatsinrichting van dat land vinden. De GW geeft ook de staatsorganen aan en hun bevoegdheden en taken. De wijze waarop de staats- en bestuursorganen zijn samengesteld, is ook te vinden in de GW, de bevoegdheden die ze hebben om samen te werken aan het maken van wetten en hoe ze recht moeten spreken. Ook de rechten van de burgers zijn opgenomen in de Grondwet. Enkele van deze rechten zijn de Vrijheid van Godsdienst, ze hebben ook recht op vrije verkiezingen, het recht op leven enz. Deze rechten worden in de Grondwet de grondrechten genoemd. In de Grondwet vinden we ook de sociale, culturele en economische rechten en plichten. Enkele zijn dat een ieder recht heeft op werk, in overeenstemming met zijn capaciteit, een ieder heeft recht van vrije keuze van beroep en werk, behoudens bepalingen, opgelegd bij wet; ieder kind heeft recht op bescherming zonder enige vorm van discriminatie, een ieder heeft recht op gezondheid. Deze rechtsregels zijn dus allemaal vastgelegd in de Grondwet.

De rechtsregels die niet in de Grondwet zijn vastgelegd, noemen we ook wel ongeschreven rechtsregels. Als men spreekt van een GW dan heeft men het over geschreven regels, maar spreekt men van een constitutie dan heeft men het over ongeschreven en geschreven regels. Vaak als men het over de GW heeft gebruikt men de term ‘constitutie’, maar een constitutie bevat ook ongeschreven regels, terwijl de Grondwet niet. Dat is dus een verwarring met de Grondwet³⁰.

²⁹ Grondwet van de Republiek Suriname, 2005 no. 23

³⁰ Idem noot 26

Bechan-Pherai³¹ zegt dat de Grondwet een schriftelijk karakter heeft en een geschreven document is, waarin men de rechtsregels kunt vinden. De opbouw van de Grondwet heeft een juridische karakter. Zoals Suriname een Grondwet heeft, met rechtsregels die dan alleen op het grondgebied van de staat Suriname gelden, zo hebben andere staten ook een eigen Grondwet die op hun grondgebied van toepassing is. Engeland is een staat die geen Grondwet heeft, dus een geheel van geschreven regels, maar Engeland heeft ongeschreven regels, dus spreken we in Engeland niet van een Grondwet maar van een Constitutie³².

1.6.3 De wet

Een wet, oftewel een wet in formele zin, wordt gemaakt door de regering en De Nationale Assemblée samen op een door de Grondwet voorgeschreven procedure. Iedere besluit van de formele wetgever, DNA en de Regering is een wet in formele zin, ongeacht de inhoud. De formele wetten zijn onschendbaar d.w.z de rechter mag die wetten niet toetsen aan de procedure van totstandkoming idem dito of de inhoud in strijd is met de grondwet. De reden waarom de rechter geen toetsingsrecht heeft op de formele wetten is, omdat men op deze manier de balans blijft behouden tussen de scheiding der machten. Artikel 80 lid 2 GW zegt dat wetten onschendbaar zijn, behoudens het bepaalde in de art.106, 137 en 144 lid 2 GW. Kortom deze artikelen zijn uitzonderingen op art. 80 lid 2 GW. Artikel 106 GW is een uitzondering op artikel 80 lid 2 GW, omdat de Grondwet niet getoetst mag worden aan een ieder verbindende verdragsbepaling. Een ieder verbindende verdragsbepaling is niet vanzelfsprekend van toepassing op elk land. Artikel 137 GW is ook een uitzondering op artikel 80 lid 2 GW, want als er in een concreet aan de rechter voorgelegd geval, een formele wet in strijd is met een, in de Grondwet genoemde klassieke grondrechten, heeft de rechter op grond van artikel 137 GW de bevoegdheid om voor dat concreet geval de toepassing van die wettelijke bepaling ongeoorloofd te verklaren. Ook geeft de Grondwet aan dat artikel 144 lid 2 GW een uitzondering is op artikel 80 lid 2 GW, dit vanwege het feit dat het Constitutioneel Hof de bevoegdheid wel heeft om de inhoud van wetten of gedeelten daarvan aan de Grondwet te toetsen.

³¹ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 26

³² W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 26

1.6.4 Staatsbesluit

In de Grondwet van 1975 is de term ‘staatsbesluit’ ingevoerd. Deze term wordt gebruikt wanneer bevoegdheden van de president en wanneer één of meer ministers moeten worden aangeduid; of daar waar de president en één of meer ministers moet benoemen. De term staatsbesluit dient zowel voor een wettelijke regeling van lagere orde als voor de juridische vorm van een bestuursmaatregel³³.

In het staatsbesluit van 16 mei 1989, houdende vormgeving aan staats-en bestuursbesluiten wordt er aangegeven dat een staatsbesluit een door de Raad van Ministers goedgekeurd besluit is dat algemeen bindende regels bevat, ter uitvoering van een wet dan wel ter regeling van niet aan de wet voorgehouden onderwerpen, hetwelk door de Vice-President, voorzitter van de Raad van Ministers en de verantwoordelijke Minister(s) is ondertekend en door de President is bekrachtigd³⁴.

Het Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats-en bestuursbesluiten, geeft de definitie van een staatsbesluit, waaruit blijkt dat het een besluit is, houdende algemeen bindende regels ter uitvoering van een wet dan wel ter regeling van een niet aan de wet voorbehouden onderwerp, hetwelk door de President, het Staatshoofd gehoord, is vastgesteld³⁵.

Opmerkelijk is dat conform de omschrijving van het SB 1996 no.54, de Raad van Ministers geen goedkeuring behoeft te verlenen aan ontwerp-staatsbesluiten. In de considerans van recente staatsbesluiten staat wel geschreven: heeft de Staatsraad gehoor, vastgesteld het onderstaand door de Raad van Ministers voorbereid staatsbesluit³⁶

³³ Adhin 1978, S.J.B. no. 27, p 131. Op p.132 is het volgende opgenomen:” Hier is wederom getrouw de proeve(van een nieuwe grondwet van Nederland) nagevolg, waarbij Koninklijk Besluit door staatsbesluit is vervangen (in Nederland pleegt men beide soorten koninklijk besluiten informeel als K.B. en klein K.B. aan te duiden)”.

³⁴ Staatsbesluit van 16 mei 1989, houdende vormgeving aan staats- en bestuursbesluiten

³⁵ Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats en Bestuursbesluiten

³⁶ Hoever-Venoaks, Surinaams bestuursrecht, p.138

1.6.5 Districtsverordening

De districtsverordening is ook een wet in materiële zin, die door de Districtsraad wordt opgemaakt. De wet functioneert op districtsniveau en het is burger algemeen verbindend voor de burgers van het desbetreffend district. Het is een wet dat voor een bepaalde district geldt. Een districtsverordening is een wettelijke regeling dat door de president wordt vastgesteld.

Als we het woord algemeen verbindend moeten beschrijven geeft van der Vlies³⁷ aan dat de Grondwet geen definitie aangeeft van het begrip algemeen verbindend. Van der vlies zegt dat het aan de rechtspraak en dogmatiek wordt overgelaten een definitie te ontwikkelen. Verder geeft ze aan dat de term vaak voorkomt in de Grondwet en wordt gebruikt in de zin van dat algemene maatregelen van bestuur algemeen verbindende voorschriften zijn. De betekenis ligt dus er in dat de regering, met inachtneming van de grenzen die haar zijn gesteld, bij algemene maatregel van bestuur algemeen verbindende voorschriften kan uitvaardigen. Het belang van de aanmerking als algemeen verbindend voorschrift is niet alleen het feit dat de ontwikkeling van criteria voor de aanmerking van een rechtsregel als algemeen verbindend voorschrift is voor een goede begripsvorming, maar ook voor de rechtspraktijk³⁸. Volgens van der vlies³⁹ kan de conclusie getrokken worden dat een voorschrift algemeen is als het betrekking heeft op herhaalbare gevallen en niet is gericht tot geïndividualiseerde personen en moet het voorschrift een zelfstandige norm hebben.

1.6.6 Resolutie

Hoever-Venoaks⁴⁰ zegt dat een resolutie een wet in materiële zin is. Het begrip ‘resolutie’ kreeg een wettelijke grondslag in het staatsbesluit van 27 januari 1970, houdende instelling en taakomschrijving van Departementen van Algemeen Bestuur, waar in art. 4 lid 2 is bepaald: ingeval het een besluit van de Gouverneur betreft, zal dit als een ‘resolutie’ worden aangeduid. In de Grondwet van 1975 werd het verzamelbegrip staatsbesluit gehanteerd. De term

³⁷ Prof. Mr. I.C. van der vlies, handboek wetgeving, 2^{de}herziene druk, 1991 p. 113

³⁸ Prof. Mr. I.C. van der vlies, handboek wetgeving, 2^{de}herziene druk, 1991 p. 114

³⁹ Prof. Mr. I.C. van der vlies, handboek wetgeving, 2^{de}herziene druk, 1991 p. 116

⁴⁰ Hoever- Venoaks, Surinaams bestuursrecht, p. 143

staatsbesluit diende zowel voor een wettelijke regeling van lagere orde als voor de juridische vorm van een bestuursmaatregel. Deze term resolutie komt als zodanig niet voor in de G.W. van 1975, maar wel werd deze term in de staatkundige praktijk gebruikt.

Een resolutie wordt door de president geslagen ter uitvoering van een bij een wettelijke regeling aan hem toegekende bevoegdheid. De ondertekening van een resolutie geschiedt uitsluitend door de president. In de slotbepaling van de resolutie wordt door de president aangegeven welke minister met de uitvoering van de betreffende resolutie is belast⁴¹. In een resolutie kunnen algemeen bindende regels worden vastgesteld; zij is dus een bestuursbesluit als het gaat om de uitvoering van bepalingen van een wettelijke regeling, alsook een beleidsregel in het kader van de uitoefening van een zelfstandige bestuursbevoegdheid⁴². In de Toelichting voor aanwijzingen voor de regelgevingstechniek wordt bepaald, dat een resolutie niet van een Nota van Toelichting wordt voorzien. Een resolutie wordt voorbereid op een ministerie en voorgelegd aan de president ter goedkeuring. Resoluties inhoudende algemeen bindende regels worden in het Staatsblad (eventueel ook het Advertentieblad) van de Republiek Suriname bekendgemaakt⁴³.

1.6.7 Presidentieel besluit

De presidentiële besluiten zijn wetten in materiële zin, maar ook bestuursbesluiten en zijn afkomstig van de president. Hoever-Venoaks geeft aan dat dit besluit een besluit van de president is, ingevolge de door de Grondwet aan hem gegeven bevoegdheid als executief staatshoofd. In een presidentieel besluit kan de president aangeven welke minister met de uitvoering van het betreffende besluit is belast. Naast het presidentieel besluit is een resolutie ook een bestuursbesluit die genomen wordt door de president. Hoever-Venoaks geeft verder aan dat zaken die in Presidentiële besluiten zijn vastgesteld, ook bij resolutie vastgesteld kunnen worden. Ik kan volledig met deze stelling mee gaan vanwege het feit dat er onduidelijkheden bestaan bij de keuze van bestuursbesluiten genomen door de President zoals Hoever-Venoaks dat

⁴¹ Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats – en bestuursbesluiten.

⁴² Wet aanwijzingen voor de regelgevingstechniek, 1992, no.75

⁴³ Aanwijzingen 85 (b) voor de Regelgevingstechniek.

ook aangeeft. Onderwerpen waarover de President een presidentieel besluit mag slaan, zijn het benoemen en het ontslaan van ministers, het benoemen schorsen en ontslag van alle personen met enige overheidstaak belast, voor zover de benoeming, de schorsing of het ontslag niet aan een ander staatsorgaan is voorbehouden. De ondertekening van een presidentieel besluit geschiedt uitsluitend door de president⁴⁴.

1.6.8 Beschikking

De verzamelterm “beschikking” vond in 1932 ingang, toen Van der Pot haar introduceerde in zijn opstel “De vormen van besturen”⁴⁵. Voordien werden de verschillende typen beslissingen individueel aangeduid met hun wettelijke benaming: verlof, benoeming, toekenning, enz. Pas met de introductie van de verzamelnaam werd de wetenschappelijke bestudering goed mogelijk⁴⁶.

Door samenwerking van een aantal wetgevers vindt de normstelling plaats. Soms vindt normering plaats in de vorm van bindende plannen. Uit de uitgebreide regelgeving blijkt dat de zaak niet voldoende genormeerd kan worden dat uit de wettelijke normen heel precies, of meer of minder afgelezen kan worden, waartoe men in een bepaalde situatie gehouden is. Hoever-Venoaks zegt dat in vele gevallen de wetgever ziet dat hij genoodzaakt is het uitspreken van het beslissende woord over te laten aan enig orgaan van het bestuur. Dat beslissende woord voor het concrete geval wordt gegeven in de vorm van de beschikking⁴⁷.

De formele betekenis van een beschikking is dat het een besluit is, genomen door enig ander bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorgaan, ter uitvoering van de hem daarbij opgedragen taak; dit wordt als een beschikking van dat orgaan aangeduid⁴⁸. De materiële betekenis is dat een beschikking een besluit is dat niet van algemene strekking is; het heeft een individualiserend

⁴⁴ Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten

⁴⁵ Van der Pot, In *Nederlandsch bestuursrecht*, 1932, p. 204

⁴⁶ Van wijk, H. D., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 175-178

⁴⁷ M.R. Hoever-Venoaks, *Surinaams bestuursrecht van 2003*, p. 145

⁴⁸ Staatsbesluit van 6 november 1996, houdende vormgeving van wettelijke regelingen, staats- en bestuursbesluiten.

karakter dat per geval, waarbij afhankelijk van de omstandigheden en kenmerken van dat geval, het bestuursorgaan vaststelt wat recht is⁴⁹.

Een beschikking, alsook een bestuursbesluit genoemd, heeft ook een individueel karakter waarbij naar aanleiding van de omstandigheden en kenmerken van dat geval het bestuursorgaan vaststelt wat recht is. Het heeft dan geen algemene strekking. Een beschikking in de zin van de Awb (Algemene wet bestuursrecht)⁵⁰ heeft dus de volgende kenmerken⁵¹:

- een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan (in de zin van de Awb);
- een publiekrechtelijke beslissing (onderscheid met de privaatrechtelijke rechtshandeling);
- gericht op rechtsgevolg, dus een rechtshandeling (onderscheid met feitelijk handelen);
- een individueel of concreet karakter (onderscheid met besluiten van algemene strekking)

Het volgende hoofdstuk zal gaan over decentralisatie. Decentralisatie zorgt voor ontwikkelingen binnen een district. Aan de orde komen het historisch overzicht van decentralisatie in Suriname, de verschillende vormen van decentralisatie, kenmerken, en een paar definities daarvan.

⁴⁹ M.R. Hoever-Venoaks, Surinaams bestuursrecht van 2003, p 144

⁵⁰ Idem noot 45

⁵¹ Idem noot 43

Hoofdstuk 2 Decentralisatie

2.1 Inleiding

Bij decentralisatie van een land worden bepaalde bevoegdheden gedeeltelijk uitgeoefend door lagere zelfstandige organen. Deze organen zijn bevoegd bindende regels vast te stellen voor hun gebied, maar zijn in zekere mate wel verantwoording verschuldigd aan de hogere organen⁵². Hoever-Venoaks⁵³ zegt dat in het Staatsrecht decentralisatie tegenover centralisatie staat en dat er met deze tegenstelling tot uitdrukking wordt gebracht dat behalve op nationaal niveau er ook elders binnen de eenheidsstaat overheidsinstellingen bevoegd zijn jegens burgers algemeen verbindende voorschriften in het leven te roepen en bestuurshandelingen tot stand brengen. Ze geeft verder ook aan dat de overheidsinstellingen deel uit maken van de eenheidsstaat, maar toch een zekere onafhankelijke plaats innemen. Volgens Hoever-Venoaks⁵⁴ houdt decentralisatie staatsrechtelijk in dat die instellingen een eigen organisatie kennen, waarvan de besturen in een niet- hiërarchische verhouding verkeren ten opzichte van de regering.

De GW⁵⁵ heeft twee vertegenwoordigende organen voorgeschreven, t.w. de districtsraden (DR) en ressortraden (RR). Deze raden hebben de bevoegdheid om tot zekere hoogte in hun gebied regelgeving te verzorgen⁵⁶. Bij de Wet Regionale Organen⁵⁷ is er op wettelijk niveau een regeling gegeven voor het tot stand komen van de regelgevende en bestuurlijke decentralisatie, zoals de grondwetgever dat wilde. Maar de decentralisatie kwam niet voldoende op gang, mede omdat de Wet Regionale Organen de door de Grondwet mogelijk gemaakte financiële decentralisatie niet voldoende nadere uitwerking heeft gevonden. Intussen zijn er vijf districten die gecertificeerd zijn. Deze vijf districten hadden de taak om te zorgen voor wegonderhoud, en ze waren ook belast met de verantwoordelijkheid om een districtsplan te ontwikkelen waarbij er burgerparticipatie vereist was om de lokale noden en behoeften te identificeren. Het uitvoeren van de taken lukte aardig. Hierdoor kunnen de regionale organen vorm en inhoud geven aan de

⁵² W. Bechan-Pherai, inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p. 86

⁵³ M.R. Hoever-Venoaks, Surinaams bestuursrecht van 2003, p. 54

⁵⁴ M.R. Hoever-Venoaks, Surinaams bestuursrecht van 2003, p. 55

⁵⁵ Grondwet, artikel 161

⁵⁶ Artikel 36, Wet Regionale Organen

⁵⁷ Wet Regionale Organen

autonome regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden en aan de uitvoering van de ressort- en districtsplannen van de gecertificeerde districten. Om nu de regelgevende en bestuurlijke decentralisatie ook concreet in de praktijk te brengen, zullen de organen verschillende wettelijke regelingen tot stand moeten brengen.

Er zijn echter staatsrechtelijke procedures gegeven voor de formele totstandkoming en de materiële inhoud van regelgevende en bestuurlijke besluiten. Ten aanzien van de vorm zijn er wettelijke voorschriften gegeven. Volgens Essed/Sohansingh is er op nationaal niveau een tekort aan wetgevingsjuristen en bestuurskundigen om wettelijke regelingen en bestuursbesluiten op te stellen. Dit probleem speelt dan ook op regionaal niveau⁵⁸. Als er gelet moet worden op het aantal wettelijke regelingen, en de stand van zaken met betrekking tot de wetten, kan ik me terug vinden in de stelling van Essed/Sohansingh. Er moet een heleboel gedaan worden, omdat er een aantal verouderde wetten zijn.

2.2 Definitie van Decentralisatie

Decentralisatie houdt staatsrechtelijk in, dat die lokale overheden een eigen organisatie kennen, waarvan de besturen in een niet- hiërarchische verhouding verkeren ten opzichte van de regering. Die instellingen zijn rechtspersonen en kunnen op grond daarvan bv. over het vermogen beschikken, personen in dienst te hebben en contracten sluiten⁵⁹.

Decentralisatie betekent volgens Boxum het toedelen van taken en bevoegdheden aan instellingen, die onafhankelijk zijn en waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is tot aan de minister toegekende bevoegdheden⁶⁰.

⁵⁸ Essed / Sohansingh- Handboek voor het concipiëren van regionale wettelijke regelingen en bestuursbesluiten: Paramaribo, oktober 2008

⁵⁹ Hoever-Venoaks / Damen, 2003, p. 55

⁶⁰ Boxum J.L., Zelfstandige bestuursorganen in soorten, 1989, p.15 en 16

Holterman geeft aan dat het begrip “decentralisatie” inhoudt: “Het toedelen van bevoegdheden aan andere publiekrechtelijke lichamen dan de centrale overheid”⁶¹.

Fleurke zegt:“ decentralisatie is het overdragen van een deel van de bestuurstaken aan een relatief onafhankelijk openbaar lichaam van algemeen bestuur”⁶².

2.3 Wettelijke grondslag van Decentralisatie

De grondslag voor een eigen staatsrechtelijke ontwikkeling werd gelegd in het ‘Reglement op het Beleid der Regeringen in de kolonie Suriname’ voor 1975, dat gedeeltelijk zelfbestuur bracht. Suriname werd toen legislatief een apart rechtsgebied, waarin tot op zekere hoogte eigen rechtsregels (in de vorm van ‘koloniale verordeningen’ en ‘besluiten houdende algemene maatregelen’) konden worden uitgevaardigd. Dit regeringsreglement had, zij het in heel bescheiden mate, ook de mogelijkheid van decentralisatie van bestuur geschapen. Deze bepaling werd later iets uitgebreider geformuleerd in het Gouvernementsblad van 1901 no.16; er werd door gesproken van ‘de opheffing van waterschappen en bevoegdheden der districts-, plaatselijke en waterschapsbesturen’ art. 115. Ter uitvoering van dit artikel diende de verordening van 2 oktober 1931, betreffende waterschappen (Gouvernementsblad 1932 no. 32) waarna er voor het eerst in Suriname er zelfstandige gemeenschappen in de vorm van waterschappen in het leven werden geroepen. In het Surinaams Gouvernementsblad van 1936 no.156 werd de instelling van zelfstandig bestuur in plaatselijke gemeenschappen uitvoerig geregeld, waarbij ook de mogelijkheid van regelgeving werd geopend. Het voornemen tot invoering van gedecentraliseerd bestuur werd in het jaar 1969 tot uiting gebracht. De centralisatie had als een van de taken, de zorg voor het bestuur der districten. In de Grondwet van 1987 is de mogelijkheid van decentralisatie van regelgeving en bestuur geopend; in een aantal artikelen is regionale vertegenwoordiging op twee niveaus ingevoerd, namelijk op district- en op ressort niveau. Het regionaal bestuur is dus aan speciale organen zoals, DR,RR en DB opgedragen⁶³.

⁶¹ Holterman TH., Algemene berippennederlandse staatsrecht, 1992, p.120

⁶² Fleurke F., Decentralisatie met beleid, SDU, 1997, p.11

⁶³ Wet Regionale Organen, 1989 p. 30-31

2.4 Wat houdt het begrip decentralisatie in

Decentralisatie houdt in dat overheidstaken gedeeltelijk worden uitgeoefend door lagere zelfstandige organen. Deze organen hebben de wettelijke bevoegdheid door de wet gekregen en mogen dus zelfstandig wetten maken en uitvoeren. De wetten die dus tot stand komen door deze organen, zijn bindend en geldend voor hun gebied. Zij verzorgen zelfstandig hun regionale huishouding en zijn verantwoordelijk tegenover de hogere overheid, wiens algemene, nationale regelingen zij gehouden zijn uit te voeren. Zij bezitten dus autonomie en zelfbestuur⁶⁴. Decentralisatie is dus het delegeren van taken en bevoegdheden en middelen van de centrale overheid naar lagere overheidsorganen met de bedoeling de bevordering van de lokale ontwikkelingen op gang te krijgen.

Vormen van decentralisatie

Decentralisatie komt in een aantal vormen voor, zoals de territoriale, de functionele, administratieve, politiek-bestuurlijke, economische en de fiscale-financiële decentralisatie. In deze paragraaf zal ik een paar van deze vormen bespreken.

Functionele decentralisatie: De rechtsmacht beperkt zich tot een bepaalde tak van overheidszorg, een bepaald politiek belang. De taken liggen op sociaal-economisch terrein en de bevoegdheden zijn beperkt tot dat deel van het beleidsgebied, waarvoor zij zijn ingesteld. Hier hebben we als voorbeeld “waterschappen”.

Administratieve decentralisatie: instanties functioneren geheel zelfstandig in eigen gemeenschap. Als voorbeeld kunnen we hier aanhalen DNA.

Territoriale decentralisatie: de rechtsmacht wordt hier beperkt tot een bepaald territoir. Als voorbeeld hebben dus Suriname dat in 10 districten is verdeeld⁶⁵

Decentralisatie is zich bezig te ontwikkelen en verwachten dus een positieve uitwerking in dit proces. Zij wordt gezien als een voorwaarde om goed bestuur te bereiken in de zin van relaties tussen bestuurders en degene die bestuurd worden.

⁶⁴ Mr. J. C. Mitrasing, Prof. Mr. Dr. F. M. Mitrasing, compendium van het Surinaams Regionaal Recht. Verleden en heden en de Wet Regionale Organen, 1992, p.57

⁶⁵ Mr. J.C. Mitrasing, Prof. Mr. Dr. F. E. M. Mitrasing, compendium van het Surinaams Regionaal Recht. Verleden en heden en de Wet Regionale Organen, 1992, p.57

Decentralisatie heeft een aantal voordelen en nadelen⁶⁶.

De voordelen die Mitrasing opnoemt, zijn:

1. De districten krijgen toezicht op hun eigen huishouding;
2. De centrale overheid wordt ontlast;
3. Tevens wordt er meer door de burgers geparticipeerd in zaken die hun district betreffen;
4. Het initiatief en verantwoordelijkheidsbesef worden bevorderd;
5. Er is sprake van een praktische en directe beleving van de democratie.

De nadelen die Mitrasing opnoemt, zijn:

1. De aan te leggen criteria voor de regionale verdeling;
2. De kwalitatieve en kwantitatieve verschillen tussen de regio's;
3. De mobiliteit der bewoners;
4. De volkarme gebieden en de etnische aspecten;
5. De uitgestrektheid van sommige districten en de grote spreiding der bevolking.

2.5 Decentralisatie in Suriname

In deze paragraaf zal ik het hebben over de DB, DR en RR die organen zijn met de wettelijke bevoegdheid op het decentralisatiegebied in Suriname. Suriname telt 10 districten, t.w. Paramaribo, Wanica, Para, Marowijne, Commewijne, Saramacca, Coronie, Nickerie, Brokopondo en Sipaliwini. De leden van de organen districtsbestuur, Districtsraad en Ressortraad zijn verdeeld naar hun woonplaats in de bovengenoemde districten van Suriname. Elk district heeft een eigen DB-orgaan, DR-orgaan en een RR orgaan. Het uitvoerend orgaan op regionaal niveau is het districtsbestuur volgens artikel 174 lid 1 van de Grondwet. Artikel 161 lid 1 van de Grondwet geeft aan dat de DR en RR slechts twee vertegenwoordigende organen zijn.

⁶⁶ Mitrasing, Compendium van het Surinaams Regionaal Recht verleden en heden 1992, p.57

De Districtsraad

De samenstelling van de districtsraad vindt plaats na algemene, vrije en geheime verkiezingen. De kandidaat voor de Districtsraad wordt voorgedragen door de diverse politieke organisaties en wel in de volgorde van voorkeur. De zittingsperiode van de Districtsraad valt samen met die van De Nationale Assemblée, en duurt vijf jaar. Om kandidaat gesteld te worden voor de districtsraad dienen de kandidaten verkiesbaar en ingezetenen te zijn die de Surinaamse nationaliteit bezitten, de leeftijd van eenentwintig jaren hebben bereikt⁶⁷ en niet te zijn uitgesloten van de uitoefening van het kiesrecht d.m.v. een onherroepelijke rechtelijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of het beheer over hun goederen hebben verloren, en krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak het kiesrecht missen⁶⁸. Naast deze eisen moeten ze ook hun woonplaats en hoofd- of werkelijk verblijf hebben in het desbetreffende district. 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. De Districtsraad keurt ook districtsplannen en de districtsbegroting goed, en oefent controle uit op het Districtsbestuur⁶⁹. De Districtsraad is bevoegd om districtsverordeningen te maken, die hij in het belang van het district nodig acht. Verder moeten de districtsraden jaarlijks een districtsplan voor hun respectieve districten opstellen. Dit districtsplan moet passen in het MOP (meerjaren ontwikkelingsplan) van de regering. De districtsbegroting van de inkomsten en uitgaven voor het komend jaar wordt ook door de districtsraden opgesteld.

De Districtsraad wordt voorgezeten door de districtscommissaris van het betrokken district. Hij geeft leiding aan de activiteiten van de districtsraad conform het Orde reglement voor districtsraden⁷⁰. De districtsraad kiest uit zijn midden een vice-voorzitter, die bij verhindering of ontstentenis van de districtscommissaris, als voorzitter van de Districtsraad optreedt. De voorzitter en de vice-voorzitter worden bijgestaan door een secretaris die, na overleg met de districtsraad, door de minister van Regionale Ontwikkeling wordt benoemd. Deze secretaris is geen gekozen lid van de districtsraad en mag derhalve niet deelnemen aan de discussies tijdens

⁶⁷ Artikel, 59 grondwet

⁶⁸ Artikel, 58 grondwet

⁶⁹ Handvat Regionale Bestuursvorming ingevolge Interimregeling Financiële Decentralisatie, S.B. 2003 no. 33

⁷⁰ Reglement van orde voor districten, SB 1990, no. 8

de vergadering. Voorafgaand aan de benoeming leggen de districtsraadsleden en ook de secretaris een eed of belofte af⁷¹.

De huidige bestuursvorm is ingevoerd bij Wet Regionale Organen. Thans bestaat de Districtsraad uit de districtscommissaris, die ambtshalve voorzitter is, en leden, die indirect zijn gekozen uit de rechtstreekse algemene verkiezingen van de Ressortraden in de diverse Ressorten. De districtscommissaris is geen lid van de Raad⁷².

Taken en bevoegdheden van de districtsraad

Artikel 12 lid 1 WRO stelt: De districtsraad is het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het district en is belast met de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district,' Verder geeft hetzelfde artikel in lid 2 aan dat de districtraad bevoegd is binnen de grenzen van de GW, de wet en de voorschriften van de regering en met inachtneming van de WRO districtsverordeningen te maken, die hij in het belang van het district nodig oordeelt. Kijken we naar artikel 13 lid 1 WRO, dan lezen we dat de districtsraad bevoegd is voor een richtige vervulling van zijn taak de nodige inlichtingen in te winnen bij het districtsbestuur. De districtsraad stelt ook jaarlijks een verslag samen waarin vermeld wordt de districtsverordeningen welke zijn goedgekeurd, afgekondigd en bekend zijn gemaakt en de besluiten die zijn genomen m.b.t. de huishouding van het district artikel 15 lid 1 sub a en b WRO. Het verband dat er gelegd kan worden tussen de DR en districtverordening is het feit dat de DR verantwoordelijk is voor het opmaken van de DV, maar doordat de DR daar nog niet in getraind is, wordt dit opgevangen door de afdeling ROW (afdeling Regionale Organen en Wetgeving) van het Ministerie van RO. Verder heeft de DR als taak om de DV te bestuderen, goed te keuren en aan te geven wanneer de terinzagelegging plaatsvindt om deze vervolgens binnen een week op te sturen naar DNA.

⁷¹ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p.89

⁷² Handvat Regionale Bestuursvorming ingevolge Interimregeling Financiële Decentralisatie S.B. 2003 no. 33

De Ressortraad

Het hoogste politieke bestuursorgaan van het ressort volgens de WRO is de Ressortraad⁷³ art.161 lid 3 grondwet jo 17 lid 1 WRO. Volgens art.163 van de Grondwet vindt de samenstelling van de Ressortraad plaats na de gehouden verkiezingen binnen de ressorten. Voor verkiezingen van de leden van de ressorten wordt het personen-meerderheidsstelsel toegepast. De volgorde der gekozenen wordt bepaald naar rangorde der hoofdelijk verworven stemmen. De Ressortraad kiest uit zijn midden een voorzitter⁷⁴. De Ressortraad houdt toezicht op het door het Districtsbestuur m.b.t. het ressort gevoerd dagelijks bestuur⁷⁵. Evenals de Districtsraden zijn de ressortraden ook bevoegd deel te nemen aan de voorbereiding, die totstandkoming en de uitwerking van de ressort- en districtsplannen. De Wet Regionale Organen geeft de ressortraden ook een aantal taken en bevoegdheden. De eerste vergadering van de Ressortraad wordt uiterlijk 30 dagen nadat de verkiezingen van de leden van de raad bindend is verklaard, gehouden. De eerste vergadering wordt voorgezeten door het oudste lid in jaren die wordt bijgestaan door het op één na oudste lid in jaren als secretaris. Op deze vergadering worden de voorzitter, secretaris, de plaatsvervangend voorzitter en de plaatsvervangend secretaris gekozen⁷⁶. De voorzitter van de ressorttraad geeft leiding aan de activiteiten van de ressorttraad conform het Ordereglement voor ressorten⁷⁷.

Taken en bevoegdheden van de ressorttraad

De ressorttraad 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” (artikel 25 lid 1 WRO). Verder kunnen we in hetzelfde artikel lid 2 lezen dat aan de ressorttraad “bij staatsbesluit of districtsverordening” meerdere taken worden toebedeeld. De ressorttraad moet jaarlijks een ressortplan opstellen, dat uiterlijk eind februari van het lopend jaar aan de districtsraad moet worden aangeboden. Dit is te halen uit artikel 51 lid 1 WRO. Artikel 53 lid 1 WRO geeft aan dat de ressorttraad ook jaarlijks een ressortbegroting moet opstellen en die uiterlijk eind april van het lopende jaar aanbieden bij de districtsraad.

⁷³ Handvat Regionale Bestuursvorming ingevolge Intrimregeling Financiële Decentralisatie

⁷⁴ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p.90

⁷⁵ Artikel 25, Wet Regionale Organen

⁷⁶ W. Bechan-Pherai, Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006 p.90

⁷⁷ Reglement van Orde voor Ressortraden, S.B. 1990 no.21

Het districtsbestuur

Het districtsbestuur is volgens de Wet Regionale Organen en de Grondwet artikel 174 lid 1 het uitvoerend orgaan van het district dat belast is met het dagelijks bestuur van het district dat onderworpen is aan de controle van de districtsraad. Het verband dat er tussen de DB en de verordening is, is dat de DB bevoegd is districtsbesluiten uit te vaardigen ter uitvoering van een bepaling van een districtsverordening⁷⁸. Volgens artikel 14 GW heeft elk district een districtsbestuur dat bestaat uit de districtscommissaris die ambtshalve voorzitter en tevens lid is. De overige leden worden door een vertegenwoordiger van een ministerie benoemd, die bij voorkeur zijn woonplaats in het district moet hebben⁷⁹. Verder staat het DB onder toezicht van de DR aan wie hij tevens ook verantwoording verschuldigd is. Het DB verstrekt de DR ook de nodige informatie voor het uitoefenen van zijn taak⁸⁰.

Taken en bevoegdheden van het Districtsbestuur

Artikel 28 lid 1 geeft aan dat het Districtsbestuur het uitvoerend orgaan van het district is en het Districtsbestuur is belast met het dagelijks bestuur van het district (artikel 29 lid 1 WRO). Artikel 30 lid 1 WRO geeft aan dat het districtsbestuur bevoegd is 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 de wet niet uitputtend is geregeld, voor zover deze bevoegdheid niet aan de districtsraad of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon is voorbehouden.

De districtscommissaris

De districtscommissaris wordt benoemd door de regering. Hij vertegenwoordigt de regering in het district. De districtscommissaris is verantwoording verschuldigd aan de regering. Hij is voorzitter van de Districtsraad zonder stemrecht. Hij is tevens voorzitter van het Districtsbestuur en voert de verordeningen, districtsbegroting en besluiten van de Districtsraad⁸¹. De districtscommissaris is voorts ambtshalve hulpofficier van justitie. In deze hoedanigheid is hij

⁷⁸ Artikel 30, Wet Regionale Organen

⁷⁹ Artikel 28, Wet Regionale Organen

⁸⁰ Artikel 28 lid 1 WRO

⁸¹ Artikel 3 en 30 WRO

onderworpen aan het gezag van de procureur- generaal. Hij is ook ambtshalve ambtenaar van de Burgerlijke Stand⁸².

2.6 Financiële decentralisatie

De Wet Regionale Organen geeft aan dat in verband met de verruiming van de budgettaire en inkomstengenererende bevoegdheden van de districtsoverheid volgens de Interimregeling Financiële Decentralisatie er voorstellen aan de regering zullen worden gedaan om de RR's bij staatsbesluit meer taken toe te kennen. Ook kunnen er voorstellen aan de Districtsraad worden gedaan om bij districtsverordening de RR's nieuwe taken en bevoegdheden te geven, vooral m.b.t. het houden van hoorzittingen bij de voorbereiding van de planopstelling en de districtsbegroting⁸³. Financiële decentralisatie zou tot gevolg moeten hebben het versterken van de financiële positie van de districten. Bij wet is bepaald dat de Districtsraad besluiten mag nemen om het district tot ontwikkeling te brengen. Hiervoor is er geld nodig. Dat geld gaat in het Districtsfonds.

De middelen komen uit:

- de huurwaardebelasting: belasting op gebouwen;
- de publieke gemakbelasting: als er bijv. openbare festiviteiten gehouden worden in het district, betaalt de organisatie gemakbelasting d.m.v storting in het districtsfonds;
- marktgelden: geld dat de verkopers voor hun stand betalen;
- bijdragen van de centrale overheid.

De inning van de belastingen, het ontvangen van de belastingen en niet-belastingmiddelen, blijven onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van de ontvanger der directe belastingen. De begrotingsmiddelen, voorkomende op de begroting van de Minister, die voor de districten zijn bestemd, worden eveneens in het districtsfonds gestort, waarnaar de districtsbegroting uitgaven te doen. Ook bij staatsbesluit kunnen andere wettelijke regelingen worden aangewezen

⁸² Handvat Regionale Bestuursvorming ingevolge Interimregeling Financiële Decentralisatie S.B.2003 no.33

⁸³ Artikel 25, Wet Regionale Organen

voor de storting van de wettelijke regelingen verkregen belasting- en niet belastingmiddelen in het districtsfonds. De Districten, die voldaan hebben aan de richtlijnen die voorkomen in de artikelen 40 lid 3 jo 54 lid 2 Wet Regionale Organen, namelijk dat: dat het districtsfonds beheerd moet worden door het districtsbestuur, naar de voorschriften door de districtsraad vast te stellen, overeenkomstig de door de Minister gegeven richtlijnen , alsook dat de districtsbegroting ingericht wordt volgens de richtlijnen, gegeven door de Minister belast met de zorg voor de staatsfinanciën, worden voorzien van een certificaat van de Minister van R.O. en de Minister belast met de zorg voor de staatsfinanciën, inzake de toekenning van de bevoegdheid voor een zelfstandig begrotings- en financieel beheer der districten. Beide artikelen hebben betrekking op zowel de zorg voor het regionaal bestuur als de zorg voor de staatsfinanciën. Het “Besluit Interim Regeling Fiscale Decentralisatie Regionaal Bestuur” (S.B. 2000 no. 53), alsmede alle ter uitvoering daarvan gegeven regelingen en voorschriften met betrekking tot de financiële decentralisatie, komen te vervallen. Deze wet kan nu aangehaald worden als ‘Interimregeling Financiële Decentralisatie’ en wordt door het staatsblad van de Republiek Suriname afgekondigd⁸⁴. Eigen districtsinkomsten die ook een bijdrage kunnen leveren tot financiële decentralisatie, kunnen zijn een eigen districtsfonds met een startbudget zeker ook de donaties en geschenken en natuurlijk ook de algemene en bijzondere subsidies vanuit eigen districtsinkomsten. De Districtsraad is ook bevoegd om districtsverordeningen af te kondigen. Deze verordeningen functioneren als districtswet

⁸⁴ Wet van 25 maart 2003, houdende vaststelling van een Interimregeling met betrekking tot de Financiële Decentralisatie

Hoofdstuk 3 Districtsverordeningen in Suriname

3.1 Inleiding

Een districtsverordening is een wet die tot stand komt door een lager overheidsorgaan. Het is burgers bindend en is van toepassing alleen voor het desbetreffende district. Een districtsverordening is de vorm, waarin de districtsraad in het belang van de huishouding van het district algemeen voor de burgers bindende regels vaststelt. Vanwege de GW bezitten de districten autonomie / zelfbestuur, waardoor ze de bevoegdheid krijgen tot regelgeving. Aan de districtsraad is de bevoegdheid gegeven om voor de eigen huishouding van het district districtsverordeningen uit te brengen, evenwel binnen de grenzen van de wet (artikel 12 WRO). Een besluit genomen van de DR met regels die voor alle burgers bindend zijn, kan alleen in de vorm van een districtsverordening gegeven worden, omdat daarvoor speciale procedures zijn vastgesteld. Bij staatsbesluit is het zo dat de regering meer onderwerpen kan vrijgeven die de DR's bij verordening kunnen regelen. De bevoegde instantie die een districtsverordening tot stand mag brengen, zijn de overheidsorganen die bevoegd zijn voor burgers algemeen bindende regels vast te stellen.

3.2 Wat is een districtsverordening

Een districtsverordening is een wet die tot stand komt door een lager overheidsorgaan. Het is burgers bindend en is van toepassing alleen voor een desbetreffende district. Een districtsverordening is de vorm, waarin de districtsraad in het belang van de huishouding van het district algemeen voor de burgers bindende regels vaststelt, betreffende onderwerpen voor zover deze niet bij of krachtens wet aan andere organen zijn voorbehouden.

3.3 Totstandkoming van een districtsverordening

Artikel 41 van Wet Regionale Organen⁸⁵ geeft aan dat ontwerpen van een districtsverordening door de districtscommissaris of door leden van de Districtsraad worden ingediend bij de minister van Regionale Ontwikkeling en kenbaar worden gemaakt door de districtscommissaris bij de minister van Regionale Organen. De districtscommissaris valt administratief onder de minister. Er komt een voorstel vanuit het beleid dat lokaal gebonden is, wat eerst bij de commissie van rapporteurs terecht komt. De commissie van rapporteurs wordt benoemd vanuit de districtsraad en bestaat uit RR- leden die worden voorgedragen door de DR en burgers op wie zo'n voorstel betrekking heeft. Deze bestuderen het voorstel en sturen het door naar deskundigen en degene op wie deze wet van toepassing zal zijn. De districtsraad behandelt dit onderwerp in het openbaar, omdat tijdens de behandeling van het ontwerp de burgers aanwezig mogen zijn. Binnen een week nadat zij het hebben goedgekeurd worden de organen nl. DNA, de president, de staatsraad, de minister van Regionale Ontwikkeling en het districtsbestuur in kennis gesteld over de districtsverordening. De districtscommissaris moet de districtsverordening op het commissariaat voor ter inzage legging plaatsen, maar ook in de plaatselijke dagbladen en in het advertentieblad van de Republiek Suriname. Binnen drie weken na de bekendmaking in de bovengenoemde bladen heeft een ieder de gelegenheid bezwaren tegen de districtsverordening bij DNA in te dienen. Er is verder ook nog een tijdslimiet aangegeven van zes weken dat nadat de districtsverordening bij DNA is ingediend De Nationale Assemblee de betrokken districtsraad moet berichten over de bevindingen als er bij haar geen bezwaren tegen de districtsverordening bestaan of als er wel bezwaren tegen de districtsverordening bestaan. DNA kan de districtsverordening vernietigen als ze enige twijfel hebben dat het in strijd is met de Grondwet, de wet of het regeerprogramma. Wordt er geen bezwaar van een districtsverordening ontvangen, moet de districtscommissaris het naar de minister van Regionale Ontwikkeling verzenden waarna de minister de districtsverordening op zijn beurt naar de president verstuurt om vastgesteld te worden, zodat de districtsverordening in het Staatsblad van de Republiek Suriname kan worden bekend gemaakt. Heeft de districtsverordening geen ingangsdatum, treedt het in werking met ingang van de dertigste dag na de openbare bekendmaking.

⁸⁵ Wet Regionale Organen

In de volgende paragraaf zal het district Para worden belicht, en aan welke andere districten Para grenst. Ook zullen de bestuurlijke ordening en de publieke diensten die Para te bieden heeft besproken worden.

3.4 Districtsverordening in de praktijk

Zoals eerder gesteld, bleek dat de wet de districtsraden hun desbetreffend district de wettelijke bevoegdheid geeft om zelfstandig regels tot stand te brengen in zijn district. De districtsraad mag in het belang van de huishouding van zijn district districtsverordeningen uitvaardigen, natuurlijk binnen de grenzen van de Grondwet en zeker ook de centrale overheid. Mocht het in strijd zijn met de Grondwet kan De Nationale Assemblee zo'n districtsverordening nietig verklaren. 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. 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. Districtsraadlid dhr. A. Linger, ondervoorzitter in het district Para, gaf aan dat er van de tien districten die Suriname heeft er maar twee districten zijn die zich actief bezighouden met het maken van districtsverordeningen. De districtsraden van deze twee districten maken dus gebruik van de wettelijke bevoegdheid die hun toe komt. De twee districten zijn Para en Commewijne. Wat betreft het maken van districtsverordeningen zijn deze twee districten heel erg actief⁸⁶.

Para heeft al een aantal districtsverordening in het leven geroepen. Deze zijn nog in behandeling bij De Nationale Assemblee. Een districtsverordening waarmee Para nu heel hard op weg is, gaat over de vuilophaal. Para wil dus zorgen voor een eigen vuilophaaldienst om zo ook een bijdrage te leveren om te komen tot een eigen inkomstenbron.

⁸⁶ Interview met de heer A. Linger, op 24 september 2013

3.5 Het district Para en Districtsverordening binnen het district Para

Het district Para heeft een oppervlakte heeft van 5.393 vierkante kilometer en is onderverdeeld in vijf (5) administratieve ressorten. Deze zijn de ressorten Para Noord, Para Oost, Para Zuid, BigiPoika en Carolina. In onderstaande tabel zijn de ressorten met hun respectievelijke oppervlakten te zien. De hoofdplaats van het district is Onverwacht die in het ressort Para Zuid ligt. Hier kan men het bestuurscentrum, het commissariaat en de overige diensten vinden⁸⁷.

Oppervlakte van de ressorten in Para

Ressort	Oppervlakte (km ²)
Para Noord	236
Para Oost	446
Para Zuid	909
BigiPoika	2.361
Carolina	1.441
Totaal	5.393

Begrenzing

Het district Para grenst aan de volgende districten: Wanica, Saramacca, Sipaliwini, Brokopondo, Commewijne en Marowijne⁸⁸.

Demografische informatie

De bevolkingsomvang bedroeg per 31 december 2005 ca 19.830 inwoners, dat is ca 4,04% van de totale Surinaamse bevolking.

Per 31 december 2005 is de gemiddelde bevolkingsdichtheid ca 3,7 personen per km², met de hoogste dichtheid in het ressort Noord Para (24,9 personen) en de laagste in de ressorten Carolina en BigiPoika (0.2 personen).

Het ressort Para Oost heeft de hoogste bevolkingsomvang, 7.617, gevolgd door Para Noord met 5.887⁸⁹.

⁸⁷ Districtsplan, 2013 p.7

⁸⁸ Districtsplan, 2013 p. 8

Er is een gestadige bevolkingstoename in het district Para. Dit komt vooral door een toename in de ressorten Para-Noord en Para-Oost. In de andere ressorten is er een afname. Het district heeft een diversiteit aan woongemeenschappen zoals de inheemse, die nagenoeg in alle ressorten voorkomen, en andere bevolkingsgroepen die in woonkernen op de oude plantages wonen, zoals te: Onverwacht, Vierkinderen, Bersaba, Hannover, Republiek, Onoribo, Zanderij, Osembo, Onverdacht, Carolina en La Encontré. Verder komt Lintbewoning ook veelvuldig voor o.a. langs de Indira Gandhieweg en de zijwegen⁹⁰.

Bestuurlijke Ordening

Para is één van de vijf districten binnen het pilot decentralisatieproces. Dit proces wordt gestimuleerd, zodat het district minder afhankelijk wordt van de overheid in Paramaribo (centrale overheid), dus meer bevoegdheden krijgt om beslissingen over hun eigen district te nemen. Enkele bevoegdheden zijn een eigen districtsplan maken, een eigen districtsbegroting opstellen, districtsbelastingen te heffen, te innen en te behouden, en het districtsbestuur en districtspersoneel te benoemen.

De Districtsraad van Para telt 9 zetels. Para is op 9 november 2006 gecertificeerd voor level 1 en op 21 december 2006 gecertificeerd voor level 2, waarmee het district effectief en gedecentraliseerd kan functioneren. In deze nieuwe structuur voert de districtscommissaris samen met de leidinggevende van de hieronder genoemde afdelingen het beleid uit vanuit het districtscommissariaat en wel voor wat betreft de autonome taken in het district.

De afdelingen zijn:

- Districts Financiën & Planning (DFP)
- Administratieve Diensten (AD)
- Beheer Bestuurs-Ressorten (BBR)
- Civiel Technische Diensten (CTD)
- Milieu en Gezondheidsdienst (MG)

⁸⁹ Districtsplan, 2013 p. 8

⁹⁰ Districtsplan, 2013 p. 9

De districtscommissaris vormt samen met de leidinggevendenden van deze afdelingen het districts-Management Team⁹¹.

Publieke Diensten

Het districtscommissariaat en de bestuursdiensten van Para zijn gevestigd te Onverwacht en in de verschillen de ressorten. Er zijn ook andere overheidsdiensten in dit district gevestigd, zoals afdelingen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Landbouw, Veeteelt en Visserij, Sociale Zaken en Volkshuisvesting, Financiën, Volksgezondheid, Transport, Communicatie en Toerisme, Ruimtelijke Ordening, Grond en Bosbeheer, alsook Onderwijs en Volksontwikkeling⁹².

Verder in dit hoofdstuk zal de ontwikkeling van deze districtsverordening t.w. “de vuilophaal dienst” uitgewerkt worden.

Para is één van de districten die zich bezighoudt met het maken van de districtsverordeningen. Zo heeft het een verordening in het leven geroepen “vuilophaal” dat door DNA is goedgekeurd.

Mevrouw M. Pique, districtssecretaris in het district Para, gaf in een gesprek aan hoe het district werkt aan deze verordening, de bijdrage die er wordt geleverd vanuit de samenleving en hoe de financiën vanuit het district zelf de deur binnen komen om de vuilophaal te realiseren.

In het begin werd de vuilophaal gedaan met twee privé pick-ups die werden gehuurd. Er werden op verschillende hoeken in het district Para rekken geplaatst voor de samenleving om daarin hun vuil in te doen. Met de pick-ups werd er drie keer in de week tegen 08.00 uur het vuil van de mensen opgehaald. Dit proces verliep niet zo goed, omdat er van alle kanten uit klachten kwamen. Wat er gebeurde was dat er tegen 08.10 uur weer vuil in de rekken werd gedeponereerd als het vuil van 08.00 was opgehaald. De mensen vonden dan dat hun vuil niet werd opgehaald. Dit zorgde voor heel wat problemen, omdat de mensen die nog niet in het bezit waren van een vuilrek, hun vuil in zwarte zakken met daarin geen huisvuil, maar met heel wat ander afval, zoals

⁹¹ Districtsplan, 2013 p.11

⁹² Districtsplan, 2013 p.13

dode kadavers plaatsten. Dit zorgde voor een enorme stank en dat kon zo niet doorgaan. Als gevolg hiervan werden wijkvergaderingen georganiseerd om na te gaan wat er gedaan zou kunnen worden om dit probleem op te lossen. Bij deze wijkvergaderingen waren aanwezig de RR, DR en plaatselijk de bevolking. Er kwam een plan en er werd voor een ressort gekozen om dit plan uit te kunnen voeren. Het ressort waarnaar de voorkeur ging was het ressort Para-Noord (Palissadeweg tot Meursweg). Het plan hield in dat men zou overgaan tot verschillende kleuren vuilzakken, die moesten aangeven wat voor soort vuil daarin zat. Er werd toen voorgesteld dat b.v. geel gebruikt wordt als het om huisvuil gaat: Bij het ophalen van het vuil ging er dan een bestuurs opzichter (bo) mee. Nam de bo waar dat het geen huisvuil betrof, werd zo'n bewoner aangesproken. Er waren zowel grote alsook kleine van de vuilzakken beschikbaar. Ook als er zakken met een andere kleur werden geplaatst, gaf de bo dit aan. De bewoners namen op een gegeven moment zelf telefonisch contact op met de secretaris M. Pique, om het een en ander aan te geven. Dit plan werd een succes in het ressort Para-Noord. De overige ressorten zagen dit succes en drongen aan dat hun ressort ook deel zou moeten uitmaken van dit plan. De DC werkte mee en gaf zijn goedkeuring. In het begin waren de gele vuilzakken geheel gratis voor de samenleving en konden de bewoners deze verkrijgen bij de winkeliers, maar nadat deze winkeliers begonnen te klagen dat zij geen winst konden maken op de gele vuilzakken, werd toen ook aan hen gedacht om ze tegemoet te komen. Er werd toen besloten dat de kleine vuilzakken verkocht mochten worden voor srd 0.50 cent, maar dat de grote vuilzakken gratis bleven. Verder moest de winkelier een vrijwillige bijdrage stoppen in de districtskas.

Er zijn een aantal bronnen die zorgen voor de vrijwillige bijdrage, om zo de financiën binnen te krijgen. Enkele zijn het verkopen van de gele vuilzakken, verder een muti-functioneel gebouw dat verhuurd wordt voor de burgers om eventueel huwelijksrecepties in te houden, ook de recreatie-oorden zijn verplicht hun bijdrage te leveren door de zakken te kopen, maar ook de reclameborden die er worden geplaatst langs de weg zijn een bron van inkomsten. Deze bronnen leverden een heel mooi bedrag op, waardoor de mensen die werden gehuurd om het vuil op te halen, werd stopgezet en werden bedankt. Met het opgebrachte budget besloot het commissariaat afdeling BBR zelf de vuilophaal te doen en er werden twee kraakperswagens gekocht. Enkele maanden daarna werd er nog één gekocht door de DC, waardoor het grootste deel van het vuil kon worden opgehaald. Aan het begin van dit jaar werd er nog een kraakperswagen gekocht voor

het district. Met behulp van deze vier kraakperswagens wordt ervoor gezorgd dat al het vuil in geheel het district Para kan worden opgehaald. De burgers vinden het een goed idee en leveren hun bijdrage om zo het district tot ontwikkeling te brengen⁹³.

In het laatste hoofdstuk zal ik mijn deelvragen, die de paragrafen zijn, beantwoorden. Vervolgens zal ik mijn probleemstelling belichten uit de verzamelde informatie.

⁹³ Interview met mevrouw M. Pique op 12 november 2013

Hoofdstuk 4 De plaats van de districtsverordening binnen de Hiërarchie van wetgeving

4.1 Wat is het belang van wetgeving

De wet vormt de basis van de rechtsstaat. Wetten worden door een orgaan vastgesteld dat bevoegd is regelingen te maken die worden gepubliceerd en gelden voor zowel de overheid als de burger.

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat het bestuur altijd gebonden is aan het recht. Elke staat heeft dus een eigen wetgeving⁹⁴. Art. 70 GW geeft aan dat de wetgevende macht door De Nationale Assemblee en de Regering gezamenlijk wordt uitgeoefend. Districtsverordeningen zijn ook bindend en gelden voor de burgers en de overheid. Wanneer een districtsverordening is afgekondigd, geldt ook hier het legaliteitsbeginsel. Echter geldt een districtverordening alleen voor het desbetreffende district, en zijn alleen de bewoners van dat district daaraan gebonden.

4.2 Wat is het belang van een districtsverordening

Het belang van zo'n districtsverordening moet worden gezocht in het feit dat er een stukje wetgevende bevoegdheid is gedecentraliseerd. De bevoegdheid om wetten voor het hele land te maken, komt DNA toe. Door de decentralisatie en het toekennen van autonomie, zelfstandigheid, mogen de DR's van de verschillende districten ook wetten maken die dus van toepassing zijn voor hun eigen district. Deze wetten worden de "districtsverordeningen" genoemd. Als het goed bekijken wordt, zijn het de organen DNA en DR die dus wetten tot stand brengen. Artikel 39 van de Wet Regionale Organen⁹⁵ geeft aan dat in een districtsverordening een overtreding van enige bepaling daarvan voor zover daarin niet reeds bij of krachtens wet is voorzien een geldboete van ten hoogste één duizend gulden of hechtenis van ten hoogste twee maanden worden opgelegd, alsmede verbeurdverklaring van de overtreder toebehorende voorwerpen, waarmee de overtreding is gepleegd of welke door middel van de overtreding zijn verkregen. Verder geeft het

⁹⁴ H. Franken e.a., inleiding tot de rechtswetenschap, 1999, 8^{ste} druk p. 110

⁹⁵ Wet Regionale Organen, S.B. 1989 no. 44

zelfde artikel aan dat de DC bevoegd is 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.

4.3 Hoe wordt een district gereguleerd middels de Districtsverordeningen

De GW heeft de districten autonomie / zelfbestuur toegekend. Daarbij hoort de bevoegdheid tot regelgeving, zo is aan de districtsraad de bevoegdheid gegeven om voor de eigen huishouding van het district districtsverordeningen uit te vaardigen, evenwel binnen de grenzen van de wet (artikel 12 WRO). Een besluit van de DR met regels die voor alle burgers bindend zijn, kan alleen in de vorm van een districtsverordening gegeven worden, omdat daarvoor speciale procedures zijn vastgesteld. De wet RO geeft ook duidelijk aan in welke gevallen de DR een verordening tot stand mag brengen. Als we artikel 38 WRO lezen, kunnen we zien dat de DR bij bestemmingsheffing voor openbare dienst, bestemde werken voor openbaar gebruik en bestemde plaatsen (artikel 47 WRO), maar ook als de DR bepaalde taken wilt opdragen aan de RR. Bij staatsbesluit is het zo dat de regering meer onderwerpen kan vrijgeven die de DR's bij verordening kunnen regelen. Voor het financieren van de eigen begroting van een district kan de regering ook bij wet bepalen dat de districtsraden bij districtsverordening, districtsbelasting kunnen betalen om zo aan de inkomsten te komen.

4.4 Bevoegde instantie die een districtsverordening tot stand mag brengen

Een districtsverordening is een wet in materiële zin; voor de tot stand komen van een wet in materiële zin is er dus een overheidsorgaan nodig die bevoegd is algemeen burgers bindende regels vast te stellen.

Artikel 169 lid 1 en 2 luiden als volgt:

Aan de districtsraad worden de regelgevende en het bestuur van de huishouding van het district overgelaten.

De districtsraad slaat de districtsverordeningen die hij in het belang van het district nodig oordeelt binnen de grenzen van de GW en de wetten en voorschriften van de regering. Bij wet wordt aangegeven ten aanzien van welke onderwerpen de districtsraad wetgevende bevoegdheid heeft.

Artikel 36 lid 1, 2, en 3 WRO luidt als volgt:

De districtsraad kan, in het belang van de huishouding van het district, districtsverordeningen tot stand brengen.

De bevoegdheid tot regelgeving wordt binnen de grenzen van de GW en andere wettelijke regelingen en met inachtneming van de voorschriften van de regering uitgeoefend.

De bepalingen van een districtsverordening, in wier onderwerp door een wet of staatsbesluit wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden.

Aan de hand van bovengenoemde artikelen in de Grondwet en WRO heeft de DR dus de bevoegdheid DV tot stand te brengen.

4.5 De plaats van de districtsverordening binnen de hiërarchie van Wetgeving

De hiërarchie van wetgeving geeft de volgorde van wetgeving van de rechtsregels aan. Verder komen ze ook van hoog naar laag voor. Als we kijken naar de hiërarchie van wetgeving, staat het verdrag op de eerste plaats; het wordt goedgekeurd door DNA en de ondertekening vindt plaats door de President. De publicatie van de verdragen vindt plaats in het verdragenblad. Geeft een land een scheiding aan tussen nationaal recht en internationaal recht, dan is er sprake van een

dualistische systeem in zo'n land en is er hiervoor een transformatiewet nodig om de rechtsregels uit het internationaal recht te transformeren naar het nationaal recht. Naast het dualistische systeem is er ook sprake van het monistische systeem dat Suriname kent. Dit systeem houdt in dat als de inhoud van een verdrag een ieder kan verbinden, het dus verbindende kracht heeft nadat het is bekendgemaakt. Na het verdrag volgt de Grondwet die door DNA wordt goedgekeurd. De wet is de volgende die ook zijn goedkeuring krijgt door DNA, ondertekend wordt door de president, en ook gepubliceerd wordt in het Staatsblad die voor burgers algemeen bindende regels bevat. Kijken we naar de staatsbesluiten worden die goedgekeurd door de regering, ondertekend door de President en bevatten die algemeen bindende regels. Uit mijn onderzoek heb ik kunnen halen dat een districtsverordening door de districtsraad wordt opgemaakt en algemeen bindend is voor de burgers van het desbetreffend district. Verder is zij een wettelijke regeling die door de president wordt vastgesteld. De plaats van een districtsverordening is na de staatsbesluit. Dit vanwege het feit dat de districtsverordening onder de lagere wettelijke regelingen valt en door de president wordt vastgesteld en omdat een staatsbesluit een besluit van de Regering is dat op een hoger niveau staat dan de districtverordening. De districtsverordening staat evenwel vóór de bestuursbesluiten, omdat de bestuursbesluiten een door het daartoe bevoegde orgaan genomen overheidsbesluit zijn. Resoluties en presidentiële besluiten worden goedgekeurd en ondertekend door de president; ze komen voor in het Staatsblad en zijn bestuursbesluiten. Verder hebben we binnen de hiërarchie van wetgeving ook de beschikkingen die hun goedkeuring via de minister krijgen en die gepubliceerd worden in het Staatsblad. Ze hebben een individualiserend karakter, waarbij het bestuursorgaan per geval, afhankelijk van de omstandigheden en kenmerken van dat geval vaststelt wat recht is.

Als we kijken naar wetgeving, dan weten we dat elke staat een eigen wetgeving heeft. Wetten worden gemaakt om te zorgen voor een goede en gerespecteerde samenleving. Zo zijn er verschillende soorten wetten. Er zijn wetten in formele zin en wetten in materiële zin. Het verdrag is het hoogste en staat boven de wet (dus ook boven de Grondwet), omdat de Grondwet dat zelf aangeeft. De Grondwet is ook een wet, maar staat boven de gewone wet vanwege het feit dat de grondwet anders dan de gewone wet op een bijzondere manier tot stand is gekomen, namelijk na een referendum. De wijziging van de Grondwet geschiedt ook met tweederde

meerderheid van de leden van DNA. De wet in formele zin staat boven staatsbesluiten en districtsverordeningen en bestuursbesluiten als resoluties, presidentiële besluiten en beschikkingen, omdat de wet anders dan bijvoorbeeld het staatsbesluit etc. tot stand komt met betrokkenheid van het hoogste orgaan van volksvertegenwoordigend lichaam en staat, namelijk DNA. Ook vanwege het feit dat de wet tot stand komt op een democratische gelegitimeerde wijze. Het staatsbesluit staat boven de bestuursbesluiten, omdat het een regeringsbesluit is, waarbij de totale regering bij de totstandkoming betrokken is (President, Raad van Ministers en Vice-President). Bestuursbesluiten, zoals een beschikking bijvoorbeeld, komen tot stand door vaststelling door de betrokken minister(s).

Een districtsverordening behoort tot een wet in materiële zin, omdat het door een bevoegd orgaan tot stand wordt gebracht en voor burgers algemeen bindend is, maar van toepassing is voor een bepaald gebied. Wordt er een districtsverordening geslagen door een districtsraad van een district en zij is goedgekeurd door De Nationale Assemblée, is zo'n districtsverordening alleen van toepassing voor de burgers in dat district.

Wanneer een districtsverordening tot stand is gekomen en de burgers van het desbetreffende district zich niet houden aan de regels van die verordening, kunnen er maatregelen worden getroffen door de districts-secretaris van het desbetreffende district. De districtsverordening mag niet in strijd zijn met de grondwet en wetten van het land en staat voor wat betreft de hiërarchie onder de GW en wetten.

Conclusie

Wetten worden gemaakt en moeten dus worden nageleefd door zowel de burgers alsook door de overheid. Gebeurt dat niet, dan wil dat zeggen, dat de deur openstaat dat iedereen het recht in eigen handen neemt. Dit kan in een goede en gerespecteerde samenleving helemaal niet door de beugel. Wat de wetgeving betreft is er ook een hiërarchie om zo de verschillende wetten te kunnen rangschikken.

Van hoog naar laag ziet de hiërarchie er als volgt uit; eerst hebben we het verdrag, daarna de Grondwet die door DNA wordt goedgekeurd. Daaropvolgend de wettelijke regelingen in formele zin die ook door de Regering en DNA tezamen tot stand komen. Na de formele wetten volgen de lagere wettelijke regelingen die door een bevoegd overheidsorgaan tot stand komen, zoals het staatsbesluit dat door de regering tot stand komt en de DV dat door de districtsraad tot stand komt. Vervolgens heb je de bestuursbesluiten. Deze zijn: de resolutie, het presidentiële besluit, de ministeriële beschikking en de andere beschikkingen. Mocht het zijn dat er een conflict ontstaat tussen de wettelijke regelingen van hoog naar laag, dan kan er volgens de hiërarchie de juiste volgorde worden gehanteerd om na te gaan welke wet boven de andere gaat, namelijk :

- Lex superior derogat legi inferior (hoogste gaat voor laagste)
- Lex posterior derogat legi anteriori (nieuwe gaat voor oude) en
- Lex speciale derogat legi generali (bijzondere wet gaat boven algemene wet).

Als we kijken naar de hiërarchie van wetgeving geeft dat ook de plaats van de districtsverordening aan. Door het decentralisatie proces worden er bevoegdheden en taken aan lagere overheidsorganen toegekend, die onafhankelijk zijn van de centrale overheid. Deze bevoegdheden krijgen de organen door de GW. De districtsverordening komt tot stand door de Districtsraad. De Districtsraad is verantwoording verschuldigd aan de centrale regering. De districtsverordening mag niet in strijd zijn met de grondwet en wetten en staat voor wat betreft de hiërarchie ondergeschikt aan de GW en wetten des lands.

Als een districtsverordening in strijd is met een beschikking, gaat deze boven de beschikking als we letten op de hiërarchie van wetgeving, omdat een districtsverordening volgens de

aanwijzingen voor regelgevingstechniek een wettelijke regeling is, die door De Nationale Assemblee wordt goedgekeurd.

Mijn conclusie is dat de districtsverordening volgens deze hiërarchie van de wetgeving een vaste plek hebben. De districtsverordening valt onder de staatsbesluiten. Dit vanwege het feit dat een staatsbesluit afkomstig is van de regering, dat van nationaal belang is.

Na mijn onderzoek kom ik tot de conclusie dat een districtsverordening een wettelijke regeling is net als een staatsbesluit. Zouden we beide wettelijke regelingen vergelijken, dan kan aangegeven worden, dat een districtsverordening ondergeschikt is aan een staatsbesluit. Dit vanwege het feit dat een staatsbesluit een besluit van de regering is en van nationaal belang is. Een districtsverordening is een wettelijke regeling dat afkomstig is van de districtsraad en op regionaal niveau van belang is. De districtsverordening wordt eerst naar DNA gestuurd ter goedkeuring en daarna naar de president om het vast te stellen in een Staatsblad.

Mijn probleemstelling: “Wat is de plaats van een districtsverordening binnen de hiërarchie van de wetgeving” wordt door deze conclusie beantwoord.

Aanbeveling

De overige districten moeten ook het initiatief nemen om districtsverordeningen in het leven te roepen. Deze districtsverordeningen zorgen voor ontwikkelingen binnen het eigen district. De Grondwet geeft ook de bevoegdheid aan dat de districtsraden van de verschillende districten hun eigen districtsverordeningen tot stand mogen brengen.

De districtsverordeningen zorgen voor een stukje eigen wetgeving in het desbetreffende district en kunnen binnen het district zorgen voor grote economische vooruitgang. Er wordt hierdoor werkgelegenheid gecreëerd. Het district kan beter in zijn eigen behoefte voorzien door de inkomsten die ontvangen worden van de rijkdommen die in dat district voorkomen en de bijdrage die de burgers leveren. Het desbetreffende district is zo niet geheel afhankelijk van de centrale overheid.

Ook de districtsverordeningen die bij DNA ingediend worden ter goedkeuring, dienen met enige voortvarendheid afgehandeld te worden. Ze moeten zich daar niet opstapelen.

De RR, DR, DB van andere districten kunnen het initiatief nemen om een kijkje te nemen hoe het in Para toegaat, lering trekking uit de ervaring, en waar te beginnen.

Geraadpleegde literatuur

1. Bechan-Pherai W., Inleiding in het Surinaams staatsrecht, 2006
2. Boxum J.L., Zelfstandige bestuursorganen in soorten, 1989
3. Damen L.J.A. Administratiefrecht, 2003
4. Essed / Sohansingh- Handboek voor het concipiëren van regionale wettelijke regelingen en bestuursbesluiten: Paramaribo oktober 2008
5. Fleurke F., Decentralisatie met beleid, SDU, 1997
6. Franken H., Inleiding tot de rechtswetenschap, 8^{ste} druk, 1999
7. Hoever-Venoaks, Surinaams bestuursrecht 2003
8. Holterman TH., Algemene berippen nederlandse staatsrecht, 1992
9. Mitrasing, J.C., prof. Mr. Dr. F. E. M. Mitrasing, compendium van het Surinaams Regionaal Recht Verleden en heden 1992.
10. Projecteninformatie document 1X 15 september 2005, Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGP), leidraad decentralisatie 2003-2006
11. Pot, van der, C.W., In Nederlandsch bestuursrecht, 1932
12. Vlies van der, I.C., Handboek wetgeving, 2^{de} herziene druk 1991
13. Wijk van, H.D., Hoofdstukken van bestuursrecht, 11^{de} druk 2002

Scriptie

Mahabier R., De status van het presidentieel besluit, augustus 2005

Olton F., Het functioneren van de Districtsraad, december 2010

Wettelijke regelingen

1. Grondwet van de Republiek Suriname, 2005 no.23
2. Wet Regionale Organen, S.B. 1989 no. 44
3. Aanwijzingen voor Regelgevingstechniek, 1992 no.75
4. Handvest Regionale Bestuursvoeringevolge Interimregeling Financiële Decentralisatie 2006 no.33
5. Reglement van Orde voor Ressortraden, S.B. 1990 no. 21
6. Staatsbesluit houdende vormgeving aan staats- en bestuursbesluiten, SB.No.1989 no.36
7. Staatsbesluit houdende de vormgeving van wettelijke regelingen, staats – en bestuursbesluiten, SB. No.1996 no. 54
8. De Wet Algemene Bepalingen S.B. 1918, no. 37 gewijzigd 1945 no. 112

Surinaamse Juristenblad

9. Adhin 1978, S.J.B. no. 27, Op p. 132 is het volgende opgenomen:” Hier is wederom getrouw de Proeve (van een nieuwe Grondwet van Nederland) nagevolgd, waarbij Koninklijk Besluit door staatsbesluit is vervangen (in Nederland pleegt men beide soorten Koninklijk Besluit informeel als groot K.B. en klein K.B. aan te duiden).”

Interviews

- Mr. B. Sojo, Hoofd van de afdeling Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Politie
- Interview met de heer A. Linger, Ondervoorzitter van de Districtsraad
- Interview met mevrouw M. Pique, Hoofd van de afdeling Milieu en Gezondheidsdienst

Internet publicatie

<http://decentralisatie.org/para/distrplan>.

http://www.decentralisatie.org/adek_staatsrecht/decentr_welke_zin.pdf.(Juni 2013)

BIJLAGE

Stappenplan voor de totstandkoming van districtverordening o.b.v HUIDIGE WETGEVING

No.	STAPPEN	ARTIKELEN	VERANTW.	OPMERKING
1	Het opmaken van eendistrictsverordening (DV)	169 lid 2 Grondwet; 36 lid 1 WRO	DR	Omdat de DR nog nietgetraind is in het opmaken van verordeningen, wordtditopgevangen door de afdeling ROW
2	De DV wordtopgestuurdnaar de DA		ROW(AFD.REGIONALE ORGANEN EN WETGEVING) VAN HET MINISTERIE VAN RO	
3	De DA geeft de DV aan de DR terbestudering		DA(DISTRICTSADMINISTRATUER)	
4	Behandeling/ presentatie van de DV aan de DR	41 lid 2 WRO	DA	De DA moeten datum prikken
5	Goedkeuring DV door de DR	42 lid 1 WRO	DR	In samenspraak met de DR een datum prikken
6	Bekendmaking van de terinzage legging		DA	In twee dagbladen
7	De terinzage legging van de DV op het Commissariaat		DA	Idem
8	Terkennisnamegelegdbij DNA, President, Staatsraad, Minister RO en DB	42 lid 1 WRO	DR/ DA	Ditmoetbinneneen week plaatsvindennadat de DV is goedgekeurd door de DR
9	Bekendmaking DV in Advertentieblad en plaatselijkedagbladen	42 lid 2 WRO	DC	De periode van 3 weken om bezwaren in tedienebij DNA gaat in

10	Berichtgevingaan de DR daterzijdens DNA wel/geenbezwarezijn	43 lid 1 WRO	DNA	Als de DV in strijd is met de Grondwet, wet of Regeerprogramma, kan de DNA het vernietigen (art. 44 lid 1 WRO)
11	Het indienen van bezwaretegen de DV	42 lid 3 WRO	publiek	Ditmoetgeschiedenbinnen 3 wekenna de bekendmaking in het advertentieblad en plaatselijkedagbladen
12	De DR ontvangt de DV		DR/ DA	
13	De DC stuurt de DV naar de Minister RO indienergeenbezwarezijnger ezenbij DNA	45 lid 1		
14	De minister van RO draagt de DV vooraan de President tervaststelling	45 lid 2	Minister RO	De trekker is het DMT
15	Vaststelling DV door de president	45 lid 2	President	De trekker is het DMT(DISTRICTSMANAGEMENT TEAM)
16	Bekendmaking DV in Staatsblad (publicatie)	45 lid 2	BiZa	De trekker is het DMT
17	Inwerkingtreding DV	45 lid 3	BiZa	De DV treedt in werking met ingang van de 30 ^e dag naaarbekendmaking, voorzover in de DV geeningangdatum is bepaald.