

BELEID EN BESTUUR IN SURINAME

April 2001

BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD AND TOBAGO
VENEZUELA

Dienst voor regionale activiteiten 3
Landsindeling 6

BELEID EN BESTUUR IN SURINAME

April 2001

In deze studie wordt er een overzicht gegeven van de problematiek van het beleid en bestuur in Suriname. De studie analyseert de Grondwet, de Nationale Assemblée, de regering (met name het ambtenarenapparaat en het financieel beheer), de organisatie van de rechtsbedeling, het regionaal bestuur, de sociale partners en corruptie. De studie komt tot de conclusie dat de tekortkomingen in beleid en bestuur een negatief effect hebben gehad op de economie van Suriname, de maatschappelijke ontwikkeling en dat de kwaliteit van het beleid en bestuur op diverse gebieden moet worden verbeterd teneinde betere ontwikkelingsresultaten te bereiken.

Dougal Martin (Country Econoom voor Suriname in RE3/OD6) had de leiding over het studie-team. De Hoofdstukken 1, 2, 4, 6 en 8 zijn van zijn hand. Christina Biebesheimer (Jurist in SDS/SCS) stelde Hoofdstuk 5 op. Janine Perfit (specialist op het gebied van de volksvertegenwoordiging en de sociale partners in SDS/SCS) stelde Hoofdstuk 3 op en was medeverantwoordelijk voor de tekst van Hoofdstuk 7. Lisa Bhansali (specialiste modernisering van de staat in RE3/SC3) assisteerde bij het opstellen van hoofdstuk 7. Carlos Tobal (gepensioneerd) leverde een bijdrage aan Hoofdstuk 4. Gary Brana-Shute (consultant) concipieerde een document met achtergrondinformatie over het ontstaan van de Grondwet van Suriname, welke als uitgangspunt is gebruikt voor de formulering van Hoofdstuk 2 en andere Hoofdstukken. Harvey Naarendorp (consultant) assisteerde het team tijdens zijn eerste missie naar Suriname en verzamelde informatie voor de studie. Een groot aantal ambtenaren en vertegenwoordigers van de sociale partners verleenden hun medewerking door materiaal te verschaffen voor of commentaar te leveren op de concept-studies (Bijlage VI). Frank Vukmanic (ex-OD6/CHF) en Neville Beharie (OD6/CHF) hadden de leiding over de voorbereiding van de studie. Dolly Alvarez (RE3/OD6) en Ivania Rivas (RE3/OD6) zorgden voor de eindredactie en vormgeving van het document. Karen Astudillo (RE3/OD6) verzorgde de organogrammen en corrigeerde het einddocument. Patricia van Aerde (consultant) verzorgde de vertaling naar het Nederlands.

Dienst voor regionale activiteiten 3
Landsindeling 6

Inhoudsopgave

Overzicht van organogrammen en schema's, kaders en tabellen	iii
Acroniemen	v
Verklarende woordenlijst	vii
Voorwoord	ix
Samenvatting	xi
1. Beleid En Bestuur In Suriname	1
1.1 Overzicht	1
1.2 De gevolgen	2
1.3 Complicaties en problemen zijn intrinsiek aan beleid en bestuur	3
1.4 Om goed beleid en bestuur te bewerkstelligen moet Suriname additionele belmmeringen uit de weg ruimen	4
1.5 Op weg naar een beter beleid en bestuur in Suriname	10
2. De Grondwet	13
2.1 Overzicht	13
2.2 Belangrijkste kenmerken van de Grondwet	13
2.3 Historische context van de Grondwet van 1987	19
2.4 Belangrijke verschillen tussen de Grondwet van 1987 en de Grondwet van 1975	21
2.5 De constitutionele crisis van 1999	22
2.6 Conclusies	23
3. De Nationale Assemblée	25
3.1 Overzicht	25
3.2 Rol van de National Assemblée in Beleid en Bestuur	25
3.3 Kiesstelsel en lidmaatschap van de Nationale Assemblée	27
3.4 Griffie van de Nationale Assemblée	30
3.5 Wetgevingsprocedures in de Nationale Assemblée	32
3.6 Uitdagingen waar de Nationale Assemblée mee geconfronteerd wordt bij de uitvoering van haar taken	35
3.7 Conclusies	37
3.8 Aanbevelingen	38
4. De Regering	41
4.1 Overzicht	41
4.2 Structuur	42
4.3 Omvang en aanwending hulpmiddelen	43
4.4 Bestuurlijke Organisatie en Personeelsbeheer	47
4.5 Financieel beheer	55
4.6 Prestaties	74
4.7 Conclusies	84
4.8 Aanbevelingen	94
5. De Organisatie van de Rechtsbedeling	107
5.1 Overzicht	107
5.2 Organene binnen de organisatie van de rechtsbedeling	111

5.3	Evaluatie van organisatorische functies en prestatie potentieel van de organen	118
5.4	Het concipiëren resp. aannemen van wetten	131
5.5	Gelijkheid en de toegankelijkheid tot de rechtsbedeling	134
5.6	Pogingen tot hervorming en activiteiten van donoren	137
5.7	Aanbevelingen	138
6.	Regional Berstuur	143
6.1	Geschiedenis en structuur	143
6.2	Mandaat	144
6.3	Middelen	145
6.4	Het functioneren van het Regional Bestuur	147
6.5	Discussiepunten	148
6.6	Aanbevelingen	152
7.	Sociale Partners	155
7.1	Overzicht	155
7.2	Omschrijving en samenstelling van de sociale partners	155
7.3	Aard en omvang maatschappelijke groeperingen	156
7.4	De recente geschiedenis van de sociale partners in Suriname	160
7.5	De rol van de sociale partners in het bestuursstelsel	161
7.6	Juridisch raamwerk voor sociale partners	163
7.7	Participatie van maatschappelijke groeperingen in IDB projecten	164
7.8	Conclusies	165
7.9	Aanbevelingen	166
8.	Corruptie	167
8.1	De definitie en de oorzaken van corruptie	167
8.2	Corruptie in Suriname	169
8.3	De effecten van corruptie in Suriname	170
8.4	Het terugdringen van corruptie: de opties	171
Appendix I	Werkgelegenheid bij de overheid per ministerie (31 december, 1996)	175
Appendix II	Het Begrotingsuitvoeringsproces	177
Appendix III	Bestaande voorstellen voor hervorming van het ambtenapparaat	179
Appendix IV	Het verband tussen het rechtstelsel en ontwikkelin	183
Appendix V	Niet-gouvernementele organisaties (NGO's)	185
Appendix VI	Lijst van personen die hun medewerking hebben verleend aan de studie	189
Bibliografie	195

Lijst van Organogrammen en Schema's, Kaders en Tabellen

Organogrammen en schema's

Organogram 1	Organogram van de Regering van Suriname	xvi
Organogram 2	Organogram van het Ministerie van Financien	59
Schema 3	Een recept om te komen tot slechte overheidsprestaties	93

Kaders

Kader 1	De impact van “institutionele” versterking door middel van technische bijstand.....	88
Kader 2	Korte samenvatting van de “agency”-theorie.....	90
Kader 3	Het opwaarderen van het Centraal Staforgaan voor Formatiezaken en Efficiëntie (CSFE)	98
Kader 4	Het verbeteren van informatie en transparantie in de elektriciteitssector.....	103

Tabellen

Tabel 1	Institutionele kenmerken van maatschappijen die op hoog niveau presteren.....	2
Tabel 2	Vertrouwen van burgers in overheids- en niet-overheidsinstellingen, 1999	3
Tabel 3	Etnische verdeling van de bevolking	8
Tabel 4	Districtsvertegenwoordiging binnen de Nationale Assemblee (NA).....	29
Tabel 5	Wetgevings programma 1996-2000.....	33
Tabel 6	De Nationale Assemblee: aantal vergaderingen, 1996-2000.....	35
Tabel 7	Werkgelegenheid per sector in verhouding tot de beroepsbevolking.....	43
Tabel 8	Werkgelegenheid binnen de overheid: verhouding beroepsbevolking en totale bevolking – geselecteerde landen en gebieden (begin jaren negentig).....	44
Tabel 9	Aanwending financiële middelen (% van BBP)	46
Tabel 10	Bestedingen van de Centrale Overheid in Latijns America en het Caribische Gebied (1997)	47
Tabel 11	Rang en functiestructuur.....	49
Tabel 12	Ratio laagste en hoogste schaal van ambtenarensalarissen in tijd gezien.....	51
Tabel 13	Ratio laagste en hoogste schaal van ambtenarensalarissen vergeleken met geselecteerde landen	51
Tabel 14	Gemiddelde lonen in verschillende economische sectoren	52
Tabel 15	Ambtenarensalaris in tijd gezien.....	52
Tabel 16	Ambtenaren: structuur per rang	54
Tabel 17	Een vergelijking tussen de algeme – en de ontwikkelingsbegroting	56
Tabel 18	Herzieningen en goedkeuring van de eindbegroting door de Nationale Assemblee	57
Tabel 19	Overzicht van begrotingstekort: 1980-98	61
Tabel 20	Seignorage als percentage van het BBP.....	61
Tabel 21	Verschillen tussen voorlopige begroting en begrotingsrealisatie	62
Tabel 22	Periodieke onderhouds – en rehabilitatiekosten per kilometer weg	65

Tabel 23	Belastingstructuur: geselecteerde belastingen als percentage van de totale belastingopbrengsten (1996-2000).....	71
Tabel 24	Belastingopbrengsten als percentage van het BBP (1993-96).....	71
Tabel 25	Voldoening inkomstenbelasting (1996-98).....	72
Tabel 26	Vergelijking tussen de theoretische activiteiten van de overheid en werkelijke werkelijke activiteiten van de overheid van Suriname	77
Tabel 27	Aantal gevallen geselecteerde besmettelijke ziekten	80
Tabel 28	Bestrijdings graadvaccinatie (1997)	80
Tabel 29	De kosten van een international gesprek van één minuut van de VS naar geselecteerde landen	81
Tabel 30	Ratio's aantal (ingeschreven) leerlingen/studenten	82
Tabel 31	Contrasten m.b.t. verantwoordingsplicht tussen particuliere en overheidsorganisaties.....	92
Tabel 32	Matrix van acties in volgorde	106
Tabel 33	Juridische sector in Suriname	112
Tabel 34	Uitgaven Ministerie van Justitie en Politie, Geselecteerde Jaren	121
Tabel 35	Aantal rechters per 100.000 personen van de bevolking, 1993	122
Tabel 36	Districts bevolking en vertegenwoordiging ressortraden	146
Tabel 37	Reguliere betaalstaat Ministerie van Regionale Ontwikkeling (eind 1997)	148
Tabel 38	District: Financiële overmakingen van de centrale overheid (1996).....	149
Tabel 39	Mogelijkheden om inkomsten te waarborgen voor het regional bestuur.....	152

Acroniemen

ABS	Algemeen Bureau voor de Statistiek
AGB	Alternatieve Geschillenbeslechting
ASFA	Associatie van Surinaamse Fabrikanten
BBP	Bruto Binnenlands Product
BFZ	Afdeling Begrotings- en Financiële Zaken
BGVS	Bedrijf Geneesmiddelen Voorziening Suriname
BO	Buurtorganisaties
C-47	Progressieve Vakcentrale C-47
CARICOM	Caribische Gemeenschap
CBB	Centrale Begrotingsboekhouding
CCS	Cultureel Centrum Suriname
CDB	Caribische Ontwikkelingsbank
CEBUMA	Centraal Bureau Mechanische Administratie
CEDAW	Conventie voor de Eliminatie van alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen
CGCED	Caribische Groep voor Coöperatie in Economische Ontwikkeling
CIDA	Canadese Internationale Ontwikkelingsinstantie
CIS	Centraal Import Bureau
CLAD	Centrale Lands Accountants Dienst
CLO	Centrale van Landsdienaren Organisaties
CSFE	Centraal Staforgaan voor Formatiezaken en Efficiëntie
DB	Directoraat der Belastingen
De Moederbond	Algemene Vereniging voor Vakbonden in Suriname
EBS	Energie Bedrijven Suriname
FAL	Federatie van Agrariërs en Landarbeiders
GS	Gestructureerd Samenwerkingsverband
HB	Huurwaarde Belasting
IDOS	Instituut voor Dienstverlening Onderzoek en Studiebegeleiding
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISS	Instituut voor Sociaal Maatschappelijke Studies
KKF	Kamer van Koophandel en Fabrieken
MG	Maatschappelijke Groeperingen
MINOV	Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling
MOP	Meerjaren Ontwikkelingsplan
MvF	Ministerie van Financiën
MvJP	Ministerie van Justitie en Politie
NAR	Nationale Anti-Drugs Raad
NGO	Niet-gouvernementele Organisaties
NVB	Nationale Vrouwen Beweging
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
OB	Overheidsbedrijven
OFS	Overheids Financiële Statistieken

OKB	Onafhankelijk Kiesbureau
OM	Openbaar Ministerie
PLOS	Ministerie van Planning en Ontwikkeling
RAVAKSUR	Raad voor de Vakcentrales in Suriname
RO	Ministerie van Regionale Ontwikkeling
SJSSN	Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland
SPS	Stichting Planbureau Suriname
SSS	Stichting Schoon Suriname
STINASU	Stichting voor Natuurbehoud in Suriname
SZF	Staats Ziekenfonds
TI	Thesaurie Inspectie
UNDP	United Nations Development Program
VSB	Vereniging Surinaams Bedrijfsleven
VVV	Verenigde Volksvergadering
WRI	Warwick Research Institute

Verklarende Woordenlijst

- Agency:** Een situatie waarbij één individu of organisatie (een uitvoerder) een actie onderneemt ten behoeve van een ander (de opdrachtgever).
- Corruptie:** Misbruik van door de overheid verleende bevoegdheden voor persoonlijk gewin.
- 'Dutch Disease':** De nadelige effecten van een bloeiende natuurlijke hulpbronnensector, op verhandelbare-goederensectoren, zoals landbouw en industrie. De bloei in de natuurlijke hulpbronnensector kan ontstaan òf door een aanzienlijke vondst van een natuurlijke hulpbron of door een wijziging in de internationale prijs van de natuurlijke hulpbron. De vermogensaanwas als gevolg van de bloeiende sector heeft een verhoogde vraag naar goederen en diensten tot gevolg en maakt dat de prijs van niet-verhandelbare goederen t.o.v. verhandelbare goederen stijgt – een reële appreciatie van de wisselkoers. Als reactie daarop stijgt de “output” van niet-verhandelbare goederen – zoals utiliteitsbouw en sommige diensten – terwijl die van de landbouw en industrie daalt. Een tweede vloeit voort uit de verschuiving van arbeidspotentieel resp. kapitaal verschuiven van de traditionele verhandelbare en niet-verhandelbare sectoren naar de meer winstgevende bloeiende sector.
- Externaliteiten:** Kosten of voordelen voortvloeiende uit een activiteit of transactie die toekomen aan andere personen of instanties dan die er bij betrokken zijn (Wereldbank, 1996).
- Free-rider:** Een persoon of organisatie die geen proportionele bijdrage levert in de kosten die gemaakt worden voor de levering van een “openbaar goed”, door de kosten op anderen te verhalen. Onder “proportionele bijdrage” wordt verstaan: de werkelijke waarde die een dergelijk persoon of organisatie hecht aan het ter beschikking komen van het “openbare goed”.
- Institution:** Een door mensen ontworpen beperking die vorm geeft aan de interactie tussen personen (North, 1990). Informeler uitgedrukt zijn “institutions” de “regels van het spel”. “Institutions” kunnen formeel zijn, zoals de Grondwet of de quorumeis voor de Nationale Assemblee, of informeel, zoals gedragscode's (c.f. organisatie).
- Organisatie:** Een groep individuen, aan elkaar verbonden op basis van een gemeenschappelijk intentie om doelen te verwezenlijken (North 1990). B.v.: het Algemeen Statistiek Bureau, het Ministerie van Financiën.
- Patronage:** Een patronage verhouding bestaat ingeval een individu, met een hogere sociaal economische status (patroon) materiele voordelen of bescherming verschafft aan een individu van een lagere sociaal economische status

(cliënt) in ruil voor politieke ondersteuning en algemene diensten (Scott 1977). Er kunnen meerdere cliënten verbonden zijn aan elke patroon, die op zijn beurt weer een cliënt kan zijn van een patroon die meer macht heeft. Hierdoor ontstaat een patronagenetwerk.

Collectieve goederen: Verbruiksartikelen of goederen die, waarvoor betaald en aan een andere, gratis beschikbaar wordt gesteld, en die niemand kunnen worden onthouden. Consumptie is *niet-concurrerend* in de zin dat het verbruik van de goederen door één persoon, de beschikbaarheid ervan voor niemand vermindert. Collectieve goederen zijn ook *niet-uitsluitbaar*; met andere woorden, indien een producent deze aan één persoon verschaft, zijn ze beschikbaar voor een ieder en de producent kan niemand uitsluiten om ervan te profiteren.

Oprichtgever-uitvoerder

problemen: Problemen met geheime acties en geheime informatie kunnen zich voordoen wanneer de opdrachtgevers de actie en informatie van hun uitvoerders niet op perfecte en kosteloze wijze kunnen controleren.

Prisoner's dilemma: Een besluitvormingsdilemma waarbij de rationele keuze voor elk individu resulteert in het ergste resultaat voor de groep. Het dilemma werd oorspronkelijk gepresenteerd in een speltheorie als een situatie waarbij twee gevangenen die gezamenlijk een misdaad hadden begaan in aparte ruimten werden ondervraagd. Ofschoon de beste oplossing voor beide gevangenen was om niets te bekennen, was in de meeste gevallen het resultaat van deze aanpak dat beiden bekenden. Deze situatie ontstaat omdat betrokken gevangenen hun acties niet kunnen coördineren.

Vastgoedrechten: De rechten om gebruik te maken van een hulpbron of vermogensobject. Dit houdt ook in het recht om een vermogensobject te gebruiken (waaronder het geheel te veranderen), het recht om een inkomen te genieten van een vermogensobject, en het recht om vastgoed rechten over te dragen aan derden (Eggertson, 1990).

Rent: Revenuen uit een productiefactor die meer bedragen dan hetgeen nodig is om de factor in haar huidige gebruik in stand te houden.

Rent-seeking: Het proces waarbij er druk wordt uitgeoefend op de politieke besluitvorming of geconcurrerd wordt om "rents" te verkrijgen. In het algemeen zijn het vertegenwoordigers van de particuliere sector ambtenaren, die bevoegd zijn om 'rents' te creëren en toe te wijzen, benaderen en bewerken. 'Rent-seeking' kan zowel legale als illegale vormen aannemen. In hun poging om hun persoonlijke rijkdom te vergroten, reduceren 'rent seekers' het netto vermogen van de samenleving door middelen aan te wenden voor aan niet-productieve activiteiten.

Voorwoord

Deze studie maakt deel uit van het economisch en sectoraal werkprogramma van het Regional Operations Department 3 over Suriname. De studies in het kader van dit programma worden gebruikt als “input” voor het formuleren van preadviezen m.b.t. de Bankstrategie voor Suriname en dient als leidraad voor de dialoog van de Bank met de Regering van Suriname, over de gebieden en sectoren waarin de Bank eventueel ondersteunend kan zijn.

Historisch gezien heeft de IDB substantiële leningen en financieringen voor technische bijstand verschaft t.b.v. de institutionele versterking en herstructurering van het staatsapparaat, in hoofdzaak ten behoeve van de Regering. In de tachtiger jaren was deze hulp voornamelijk geconcentreerd op het versterken van de belastingadministratiesystemen. Gedurende de afgelopen jaren is het steeds duidelijker geworden dat versnelde ontwikkeling en een behoorlijk beleid en bestuur – in de ruimste betekenis van het woord – heel nauw met elkaar verbonden zijn. Het is de erkenning van dit verband dat heeft gemaakt dat de lidstaten van de IDB de Bank mandaat hebben gegeven om het streven van de lidlanden die leningen aan zijn gegaan bij de IDB om overheidssectoren te moderniseren, overheidsinstellingen, rechtssystemen en nationale parlementen te versterken, te ondersteunen. (*Report of the Eighth General Increase in the Resources of the IDB, 1994*).

Samenvatting

Voor verbetering van de ontwikkelingsresultaten zal de kwaliteit van het beleid en bestuur in Suriname verbeterd moeten worden. Suriname heeft te kampen met tekortkomingen in een aantal aspecten van Beleid en Bestuur en deze hebben de economische en sociale ontwikkeling van Suriname op negatieve wijze beïnvloed.

Suriname wordt geconfronteerd met verscheidene specifieke belemmeringen op weg naar behoorlijk beleid en bestuur, waaronder het bestaan van omvangrijke patronagenetwerken, een rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen en de kwetsbaarheid van het land wat betreft de drugshandel. De patronagenetwerken spelen een belangrijke rol in het politiek-economisch gebeuren in Suriname en hebben een moeilijk te doorgronden invloed op beleid en bestuur. Patronagenetwerken resulteren vaak in het onvoldoende ter beschikking komen van “collectieve goederen”, leiden tot beleidsinterventies die patronage beogen. Beleidsmakers worden zodanig beïnvloed dat hun aandacht verschuift van algemene beleidsformuleringen naar specifieke administratieve beslissingen en bevorderen hierdoor de vorming van kleine belangengroepen.

Suriname's rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen heeft beleid en bestuur waarschijnlijk ook sterk geconditioneerd. De exploitatie van de grote bauxietreserves van Suriname heeft “rents” gegenereerd die hoog liggen in verhouding tot de rest van de economie en de niet-bauxiet- vermogenscreërende activiteiten. Een recent onderzoek (Auty (2000) en Auty en Gelb (2000)) suggereert dat de opbrengsten uit de grootschalige natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden, het beleid en bestuur in belangrijke mate kunnen beïnvloeden, voornamelijk doordat zij sterke impulsen geven aan sociaal-maatschappelijke groeperingen om in een concurrentiestrijd te pogen het overheidsbeleid 'in de greep te krijgen' en als zodanig zoveel mogelijk voordeel te halen uit de “rents”.

Suriname is kwetsbaar wat betreft de handel in verdovende middelen en ondervindt de ondermijnende effecten hiervan op het beleid en bestuur. Verscheidene factoren, zoals haar geografische ligging en het bestaan van een afgelegen, dunbevolkt binnenland, maken Suriname tot een ideaal doorvoerpunt voor de drugshandel. Inadequate overheidsorganen, slecht betaalde ambtenaren en gebrek aan ontplooiingskansen in de legitieme economie, maken het land nog kwetsbaarder.

De huidige Grondwet van Suriname trad in 1987 in werking. Het werd ontworpen en doorgevoerd in een periode van enorme spanning (een overgang van een militair bewind naar een burgerregering, een burgeroorlog en een moeilijke economische situatie) en moet daarom in dit licht beoordeeld worden. De Grondwet van 1987 verschilt in een aantal belangrijke aspecten van de Grondwet van 1975. Het bestuurssysteem werd gewijzigd, de rol van de Staat werd enorm versterkt, functionele vertegenwoordiging in het bestuurssysteem werd geformaliseerd terwijl decentralisatie van Bestuur ruim aandacht kreeg.

Het staatsrechtelijk systeem in de Grondwet, maakt het streven naar behoorlijk beleid en bestuur niet erg gemakkelijk. De Grondwet is een lijvig document dat voorziet in een staatsrechtelijk systeem welke neerkomt op een gemengd presidentieel-parlementair stelsel, waarbij het systeem van “checks and balances” voor verbetering vatbaar is. Met betrekking tot

bepaalde constitutionele vraagstukken, zoals de procedure voor het afzetten van de President, is de Grondwet onduidelijk. De constitutionele crisis in 1999 is mede hierdoor ontstaan.

In overstemming met de toen heersende socialistische ideologie ten tijde van het ontwerpen van de Grondwet, wordt de Staat een zeer belangrijke rol toebedeeld. De Grondwet gaat er impliciet van uit dat de Staat de voornaamste motor voor ontwikkeling is en dat de Staat haar doelen zal bereiken middels ontwikkelingsplannen. De Grondwet draagt uitgebreide sociale verplichtingen op aan de Staat, zonder dat de prijs en de nodige “inputs” aan de orde komen. Wat betreft het financieel beheer uitgevoerd door de regering – en/of wetgevende macht, worden er geen restricties opgelegd met betrekking tot beleidskeuzen oftewel beleidsresultaten.

De wetgevende macht of het parlement van Suriname – de Nationale Assemblée –, is een orgaan met één wetgevende kamer met 51 leden. De Nationale Assemblée vormt een brede vertegenwoordiging, waarbij kleine districten een onevenredige grote invloed hebben.

De Nationale Assemblée heeft betrekkelijk zwak gefunctioneerd, voornamelijk van 1996 tot 2000. Qua wetgevingsproducten zijn de resultaten tot een zeer laag niveau afgenomen terwijl de Nationale Assemblée er niet in is geslaagd de regering op adequate wijze ter verantwoording te roepen. Het gevolg hiervan is dat het vertrouwen van de gemeenschap in dit orgaan enorm is gedaald. Een opiniepeiling in 1999 gaf aan dat de Nationale Assemblée het minst gerespecteerde overheidsorgaan is (Tabel 2, Hoofdstuk I). Teneinde de Assemblée beter te laten functioneren en het vertrouwen van de gemeenschap te herwinnen moeten de volgende vraagstukken de nodige aandacht: verhogen van de bekwaamheid van de Nationale Assemblée, het verbeteren van haar mogelijkheden om de regering ter verantwoording te roepen en het verbeteren van de dienstverlening aan de gemeenschap.

Indien doelmatigheid en efficiëntie van de regering verbeterd worden, zal dit enorme economische en sociale voordelen met zich meebrengen. Anderzijds is het zo dat, indien er geen verbeteringen komen op regeringsniveau, het zeer goed mogelijk is dat de kwaliteit van bestuur en de economische resultaten verder zullen verslechteren.

De regering heeft de ontwikkeling van Suriname achter gehouden door de kerntaken van de overheid op inadequate wijze uit te voeren en door een groot deel van de staatsmiddelen ondoelmatig te verbruiken. Een belangrijke oorzaak van de slechte prestaties m.b.t. de kerntaken en de overbesteding is de overspannen rol die de Staat wordt toegekend. De overheid heeft taken op zich genomen die ver buiten het normale werkterrein van een staat liggen. De uitvoerende macht is te breed vertakt en tracht te veel te doen met te weinig uitvoeringscapaciteit. Het gevolg hiervan is dat het gros van haar taken niet efficiënt wordt uitgevoerd.

Beperkte middelen hebben de overheid belemmerd in de uitvoering van haar taken. Goed opgeleide ambtenaren en complementaire inputs zijn bijzonder schaars, voornamelijk omdat de schaarse middelen worden gebruikt voor de uitbreiding van werkgelegenheid voor minder geschoolde ambtenaren. Het laatste heeft mede druk uitgeoefend op de overbesteding van de Staat en een ernstige daling van de salarisniveaus van de ambtenaren teweeggebracht. Als gevolg hiervan bestaat er geen ruimte om gekwalificeerd personeel te behouden middels financiële en andere impulsen. Over het algemeen zijn de ambtenaren slecht gemotiveerd

vanwege de slechte salariëring, een heersende geest van slechte prestaties en ernstig verlies van prestige van “de ambtenaar” in de samenleving.

Staatsorganen, de ministeries en het uitvoerende apparaat hebben zelf nauwelijks verantwoordingsplicht tegenover hun opdrachtgevers m.b.t. de wijze waarop zij functioneren. De verantwoordingsplicht wordt ondermijnd door gebrekkige communicatie tussen opdrachtgever en uitvoerder door het pover functioneren van toezichthoudende instanties en het gebrek aan mogelijkheden voor 'exit' en “voice”.

Historisch gezien is het begrotingsbeheer één van de zwakste punten in het overheidsgebeuren. Tekortkomingen in het begrotingsbeheer zijn mede debet aan de macro-economische instabiliteit en het inefficiënte gebruik van middelen. Hier tegenover staat dat de kwaliteit van het inkomstenbeheer opmerkelijk verbeterd is in de midden en eind negentiger jaren. Suriname's belastingtarieven-systeem is volgens één van de beste methodes opgebouwd. Dit neemt niet weg dat de overheid de efficiëntie en doelmatigheid van haar belastingsadministratie verder kan verbeteren.

Er bestaan aanzienlijke problemen binnen de organisatie van de rechtsbedeling, doch deze worden gecompenseerd door belangrijke sterke punten. Van eind 1998 tot 2000 heeft een geschil tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht betreffende de juiste procedures die gevolgd moeten worden om de President van het Hof en de Procureur Generaal te benoemen, een belangrijk deel van het rechterlijk apparaat lam gelegd. Verder is er een ernstig tekort aan rechters om strafzaken en civiele zaken te behandelen. Organen binnen de organisatie van de rechtsbedeling zijn financieel nauwelijks onafhankelijk. Begrotingen voor het Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie, het politiekorps en het gevangeniswezen worden beheerd door het Ministerie van Justitie. Dit systeem is inefficiënt en belemmert zowel de onafhankelijkheid als de verantwoordingsplicht van de organen binnen de organisaties van de rechtsbedeling. Rechtsbijstand en juridische voorlichting zijn erg beknot vanwege het lage honorarium dat aan rechtshulpadvocaten wordt toegekend.

In vergelijking met de rest van de Caribische resp. Latijns-Amerikaanse landen scoort Suriname laag wat betreft de internationaal van kracht zijnde normstelling van de “Rule of Law”-Index. Deze norm moet worden beschouwd als een geheel van samenhangende indicatoren zoals de misdaadcijfers, allocatie van middelen voor misdaadbestrijding, de beschikbaarheid van dwangmiddelen om het nakomen van overeenkomsten te realiseren resp. zakelijke rechten op grond waar te maken, de voorspelbaarheid resp. onpartijdigheid van de rechterlijke macht, en de mate van belastingontduiking.

Hoewel het cijfer van geweldsmisdrijven relatief laag ligt, en de rechterlijke macht over het algemeen als eerlijk en onpartijdig wordt ervaren, dragen de trage rechtsgang en de lange wachttijden, samen met een aanzienlijke informele sector die grotendeels opereert zonder belasting te betalen, een algemeen heersende bezorgdheid over vriendjespolitiek en corruptie in het besluitvormingsproces van de Overheid, ongetwijfeld bij tot Suriname's lage plaatsing op de “Rule of Law”-Index.

Een Constitutioneel Hof, dat door de Grondwet wordt aangeduid als de organisatie die verantwoordelijk is voor het beoordelen van de grondwettigheid van wetten en handelingen van

de overheid, is nog steeds niet ingesteld omdat de organieke wet resp. de uitvoerings- wetgeving (nog) niet tot stand zijn gekomen. Er moet òf een Constitutioneel Hof worden ingesteld of het Hof van Justitie -het hoogste gerechtshof in Suriname – moet de bevoegdheid krijgen om constitutionele zaken in behandeling te nemen. Dan zal in deze behoefte zijn voorzien.

Historisch gezien heeft Suriname steeds een sterk gecentraliseerde overheid gekend en vóór de jaren tachtig bestonden er geen regionale overheidsstructuren. Het is duidelijk dat decentralisatie en het versterken van het regionaal bestuur de ontwikkeling van Suriname ten goede zullen komen. Er is echter een aantal factoren zoals de kwalitatieve zwakte van de huidige districtsbesturen en de zwakke financiële situatie, die pleiten voor een voorzichtige en geleidelijke aanpak van decentralisatie. Dit geldt vooral voor het delegeren van wetgevende bevoegdheid en het verwerven van middelen. Desalniettemin dient de overheid resoluut stappen te ondernemen om burgers in staat te stellen hun districtcommissaris te kiezen om zo de noodzakelijke verantwoordingsplicht van districtsbesturen te waarborgen. Hoewel er ruimte is om districtsbesturen te versterken zodat zij grotere verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen, is het streven naar het versterken van de ressortraden op dit moment waarschijnlijk zinloos.

De sociale partners in Suriname omvatten een grote variëteit aan organisaties waarvan sommige geheel onafhankelijk zijn van de Staat, terwijl andere samenwerken met of zelfs afhankelijk zijn van de staat. Particuliere organisaties en vakbonden hebben zich reeds lang bewezen en bonden oefenen al geruime tijd een belangrijke invloed uit op het beleid en bestuur van het land. Andere sociale partners, met name niet-gouvernementele organisaties (NGO's), zijn tijdens de jaren negentig in aantal en belangrijkheid toegenomen.

Electorale – en politieke participatie ligt relatief hoog, doch participatie vanuit gemeenschapszin ligt traditioneel laag. Gemeenschapszin is laag ontwikkeld. Dit is voor een deel te verklaren uit het feit dat gemeenschapszin niet is opgenomen in het vakkenpakket op de scholen. Verschillende NGO's hebben echter het initiatief genomen om voorlichtingsprogramma's te verzorgen die gemeenschapszin kunnen versterken.

De tendens om de diverse sociale partners meer te betrekken in de gemeenschapsontwikkeling zou zowel de kwaliteit van ontwikkelingsbeleidsmaatregelen en de uitvoering van overheidsprogramma's verbeteren.

Suriname schijnt gevoelig te zijn voor corruptie omdat zijn economische en institutionele systemen vele kenmerken vertonen die een gunstig klimaat scheppen voor corruptie. De economie is enorm gereguleerd en de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de vele economische voorschriften hebben vaak een aanzienlijke monopolie en een ruime discretionaire bevoegdheid oftewel “freies ermessen”. Verder is de verantwoordingsplicht binnen de overheidssector zwak – controles en verantwoordingsplichtsystemen zijn zwak en toezichthoudende instanties zoals de Rekenkamer, worden grotendeels genegeerd. Het verkrijgen en verspreiden van informatie gebeurt op bescheiden schaal, waardoor grote delen van de overheidssector niet bepaald transparant zijn. De door de wet aangewezen instanties die moeten toezien op de implementatie van verantwoordingsplicht en corruptiebestrijding functioneren niet adequaat. Suriname kent geen anti-corruptie wet en hoewel het ‘t Inter-

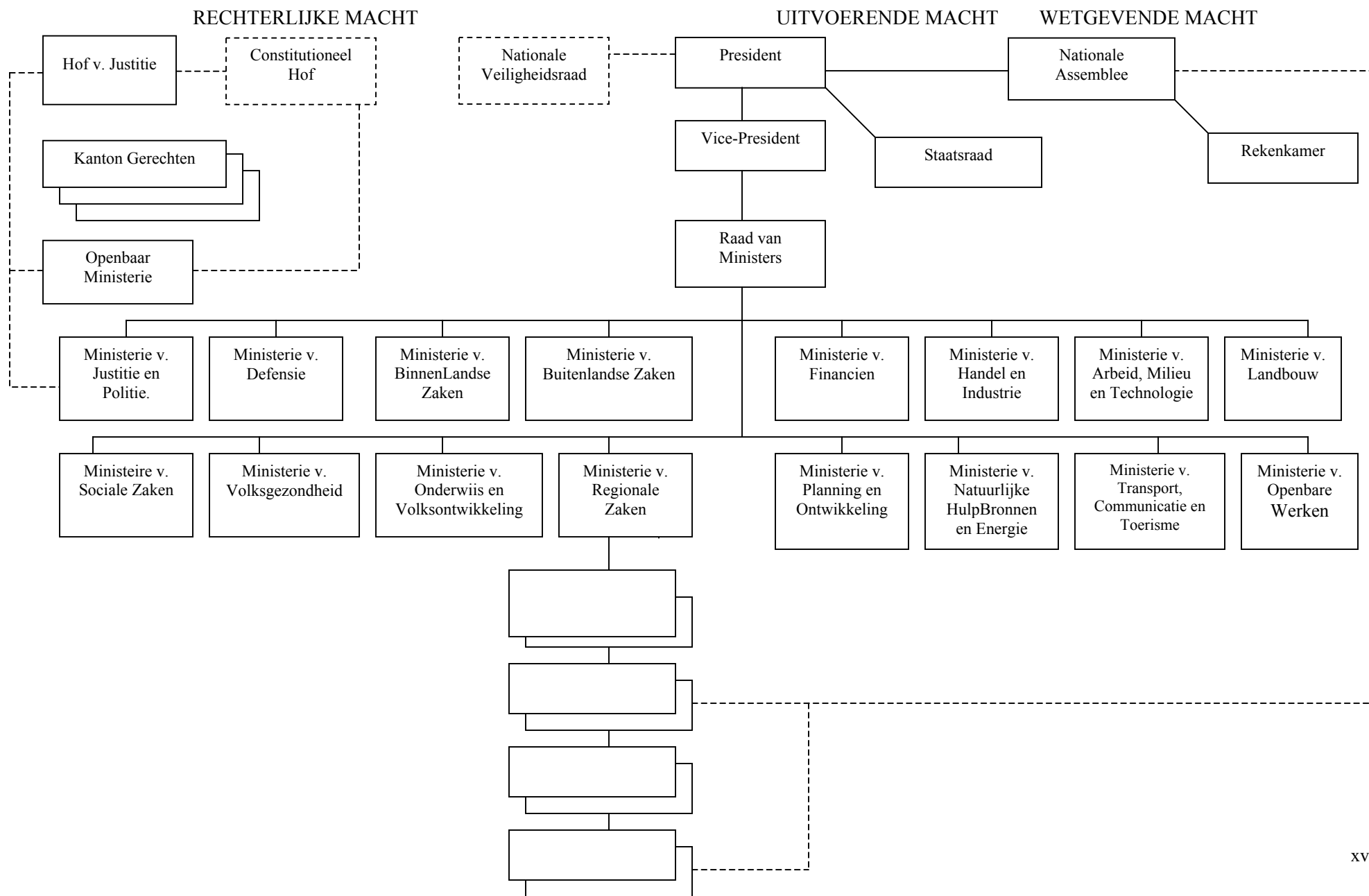
Amerikaanse Verdrag tegen Corruptie heeft getekend op 29 maart 1996, heeft de Nationale Assemblee voornoemd Verdrag nog niet geratificeerd.

Vele van de meest geschikte opties ter bestrijding van corruptie in Suriname zijn hervormingen die bovendien additionele voordelen voor de ontwikkeling met zich zouden meebrengen. Er bestaat een wezenlijke synergie tussen hervormingen gericht op directe economische en sociale ontwikkeling en hervormingen gericht op corruptiebestrijding. Wat de details ook mogen zijn, een uitvoerbaar programma om corruptie te bestrijden zou het accent moeten leggen op het hervormen van de economische en institutionele systemen die corruptie voeden. Het programma zou zich vooral moeten richten op het beperken van de monopolistische positie en het “freies ermessen” van de functionarissen bij de besluitvorming en het verhogen van de verantwoordingsplicht en transparantie.

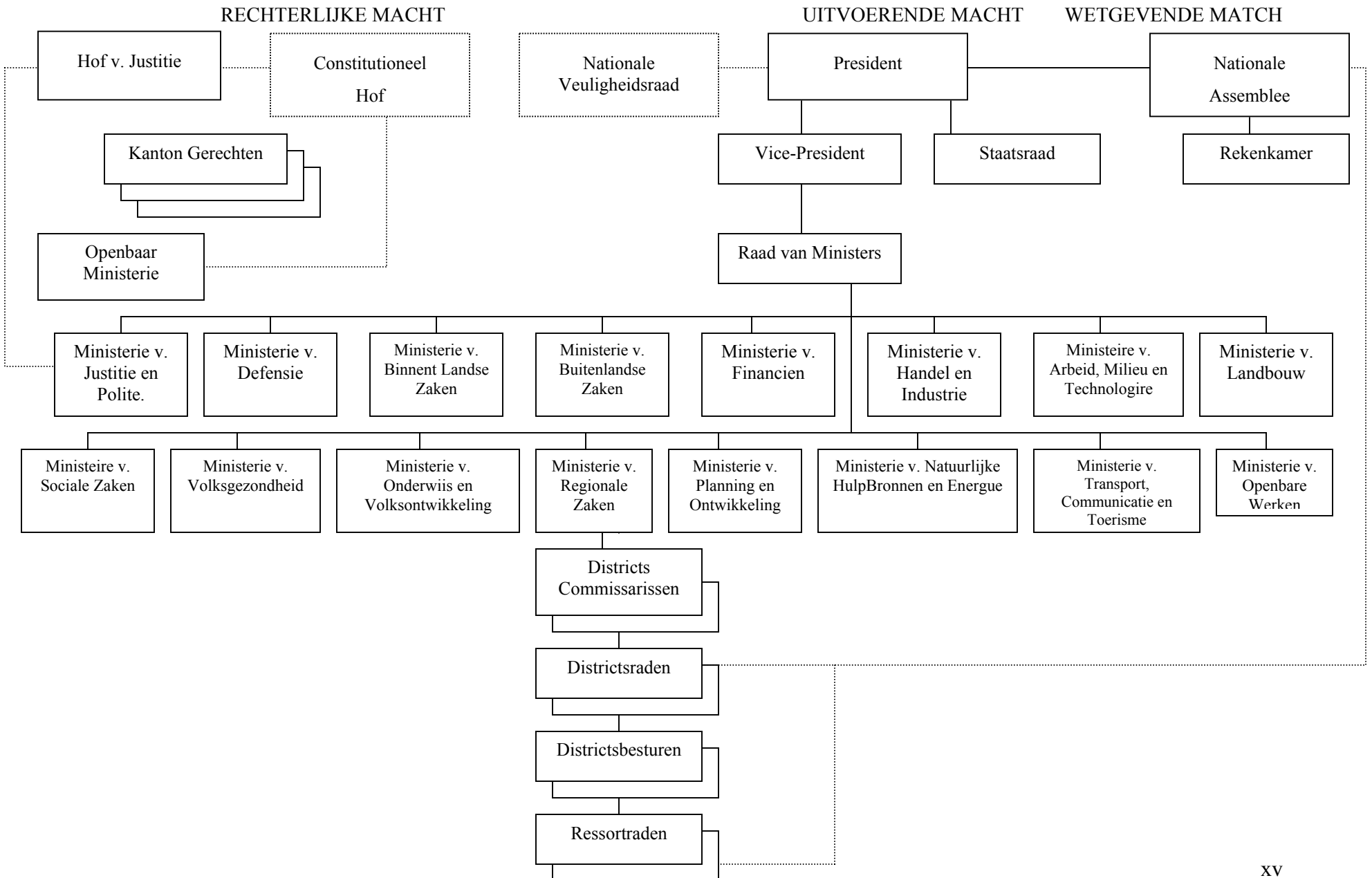
De belangrijkste uitdagingen waar de overheid voor staat in haar streven naar een beter beleid en bestuur zijn:

- Het verminderen van de druk op de particuliere sector door een teveel aan regelgeving om zodoende economische groei te bevorderen en de kans op corruptie te verkleinen.
- De aandacht van de regering te beperken tot haar kerntaken zodat haar doelmatigheid wordt verhoogd en de kosten verlaagd. Dit houdt onder meer in het verminderen van de activiteiten waar de overheid bij betrokken is. Op deze manier komt uitvoeringscapaciteit meer in lijn met het takenpakket.
- Langzamerhand de vraagstukken met betrekking tot het potentieel aan menskracht binnen het uitvoerend en gerechtelijk apparaat aanpakken.
- Verbetering van het verkrijgen en beschikbaar stellen van informatie om transparantie en verantwoordingsplicht te verbeteren.
- Versterking van “*checks and balances*” en toezichhoudende instanties in de gelegenheid stellen om te functioneren.
- Het functioneren van de Nationale Assemblee opvoeren; en
- Het bevorderen van gemeenschapszin en natievorming, door voorlichting en onderwijs.

DE OVERHEID VAN SURINAME



DE OVERHEID VAN SURINAME



1. Beleid En Bestuur In Suriname

1.1 Overzicht

Indien men betere ontwikkelingsresultaten wil bereiken zal de kwaliteit van bestuur in Suriname verbeterd moeten worden. Suriname heeft te kampen met tekortkomingen in een aantal bestuursaspecten en deze hebben de economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van Suriname op negatieve wijze beïnvloed.

De bestuursstructuur, zoals omschreven in de Grondwet, leent zich niet voor behoorlijk beleid en bestuur. De Grondwet is onvolledig of vaag over belangrijke constitutionele vraagstukken en deze zwakke punten hebben mede een Constitutionele crisis in midden 1999 in de hand gewerkt. De Grondwet is ook niet duidelijk op het stuk van de scheiding der machten, en evenwicht van macht tussen de uitvoerende, de wetgevende en de rechterlijke macht. Zwaktes van deze aard waren mede de oorzaak van de crisis binnen de rechterlijke macht in 1998-1999.

De doelmatigheid van de drie “machten” (wetgevende macht, rechterlijke macht en uitvoerende macht) over de afgelopen jaren moet als beperkt worden gekwalificeerd. Het wetgevend orgaan, de Nationale Assemblée, heeft gedurende het grootste deel van 1998 en 1999 niet gefunctioneerd vanwege het gebrek aan quorum. Door gebrek aan quorum kon de Nationale Assemblée gedurende die periode maanden achtereen niet vergaderen en zich niet bezig houden met haar werkzaamheden. Het rechterlijk apparaat verkeerde in een crisissituatie gedurende 1998-2000, vanwege een conflict tussen de regering en de rechterlijke macht over de procedures om hoge functionarissen te benoemen binnen de rechterlijke macht. Verder is de regering te breed vertakt en probeert zij te veel te doen met te weinig uitvoeringscapaciteit. Als gevolg hiervan worden de meeste taken niet bepaald effectief uitgevoerd. De uitvoerende macht is er niet in geslaagd een klimaat te scheppen voor economische groei en is vaak niet toegankelijk voor de burgers. Interne en externe verantwoordingsplicht zijn pover, vaak vanwege een ernstig gebrek aan informatie. De uitvoerende macht is “groot” in de zin van haar mandaat en werkgelegenheid, doch haar omvang weerspiegelt meer zwakte dan kracht, met name een gebrek aan onafhankelijkheid. Ondanks haar geringe prestaties kost de regering de samenleving veel geld. De regering is een grote verspiller van staatsmiddelen. Over het algemeen is er geen sprake van een gezonde spreiding van overheidsmacht; zo draagt de formele economie in de kustgebieden de zware last van een teveel aan regelgeving, terwijl Oost Suriname vrijwel verstoken blijft van Overheidsbemoeyenis.

Sommige overheidsinstanties zijn onderhevig aan tegenstrijdige belangen. De Voorzitter van de Rekenkamer wordt bij voorbeeld benoemd door de President van de Republiek, die ook de leiding heeft over de regering, waarop de Rekenkamer toezicht dient te houden. Verder hebben de Staatsluchtvaartmaatschappij en het -telefoonbedrijf, die er alle belang bij hebben om hun nagenoeg monopolistische posities te behouden, de Overheid vertegenwoordigd (en dus het algemeen belang van Suriname) bij internationale onderhandelingen m.b.t. luchtvaart- en telecommunicatievraagstukken. Zelfs het Presidentschap is onderhevig aan tegenstrijdige belangen nl. tussen zijn nationale rol als niet partijpolitieke en een neutrale eindarbiter, en – vanaf 1987 –, de rol van de machtigste politieke actor in het land.

1.2 De gevolgen van tekortkomingen in beleid en bestuur

Tekortkomingen in het beleid en bestuur hebben de resultaten van Suriname op het gebied van ontwikkeling ondermijnd en de legitimiteit van overheidsorganen doen afnemen. De ontwikkelingresultaten van Suriname zijn pover. Tussen 1975 en 1999 groeide het BBP met slechts 0,7 procent per jaar terwijl het per capita-inkomen geen groei vertoont. De sociale indicatoren van Suriname groeiden trager dan het gemiddelde voor Latijns Amerika en het Caribische Gebied gedurende dezelfde periode. Hoewel het moeilijk is precies vast te stellen in welke mate deze resultaten kunnen worden toegeschreven aan tekortkomingen in beleid en bestuur, is het duidelijk dat deze een belangrijke rol hebben gespeeld.

Gemeenschappen die goede ontwikkelingsresultaten boeken, delen vaak een aantal kenmerken of organisatorische principes (Tabel 1). Deze kenmerken zijn nauw verbonden met overheidsbeleid en bestuur. Overheden spelen de belangrijkste rol in het definiëren van officiële instanties. In tijd gezien kunnen zij ook op niet officiële instanties invloed uitoefenen hoewel deze in hoofdzaak cultureel en historisch worden bepaald.

TABEL 1 Institutionele kenmerken van maatschappijen die op hoog niveau presteren	
Gebied	Kenmerk
Institutioneel kader	Duidelijke en realistische regels Stabiele en gewaarborgde vastgoedrechten
Informatie kader	Uitgebreid gebruik van markten als rijke bron van informatie over bestaande tekorten, alsook de voorkeuren Transparantie in bestuur
Disciplinerende en corrigerende mechanismen	Levendige concurrentie Checks and balances Mechanismen voor verantwoordingsplicht
Sociaal-maatschappelijke verhoudingen	Hoge mate van samenwerking en vertrouwen Algemene perceptie van eerlijkheid Meritocratie Aanhangen onpersoonlijke principes

Er is toenemend bewijs voor de stelling dat beleid en bestuur van invloed zijn op het ontwikkelingsproces. Kaufman et al. (1999) ontdekten een sterk causaal verband tussen behoorlijk beleid en bestuur en betere ontwikkelingsresultaten zoals een hoger per capita inkomen, lagere kindersterftecijfers en een hoge graad van alfabetisme. Dit is niet zo verwonderlijk als we ervan uitgaan dat beleidsmaatregelen en overheidsdaden een beslissende rol spelen bij het creëren van het milieu waarbinnen ondernemingen en huishoudingen beslissingen nemen. Verder suggereren verschillende studies dat een “groot” staatsapparaat (gemeten naar de hoogte van de overheidsbestedingen) en de groei van de overheidsbestedingen in het BBP, de per capita groei¹ van het BBP vertragen.

¹ Zie vooral Scully (1992) en Commander et al. (1997).

Een staatsapparaat dat veel geld kost en bureaucratisch slecht presteert is in het bijzonder schadelijk voor ontwikkelingsresultaten en de vooruitzichten daarop. Commander et al. (1997) vonden: "Een land met een onevenredig groot staatsapparaat en een ambtenarenapparaat van lage kwaliteit, zal gemiddeld ongeveer 239 jaren nodig hebben om zijn BBP per hoofd van de bevolking te verdubbelen, in tegenstelling tot 22 jaar in het gunstigste scenario van een staatsapparaat van hoge kwaliteit en klein omvang."

Het verband tussen ontwikkelingsresultaten en beleid en bestuur werkt ook andersom. Economische groei en goede sociaal-maatschappelijke resultaten bevorderen en versterken vaak goed bestuur, terwijl economische stagnatie en slechte sociaal-maatschappelijke resultaten beleid en bestuur ondermijnen.

Aangezien dit causaal verband in twee richtingen werkt, kunnen makkelijk vicieuze en positieve cirkels ontstaan, waardoor de mogelijkheid wordt vergroot dat een land verstrikt raakt in een vicieuze cirkel van slecht beleid en bestuur en slechte ontwikkelingsresultaten. Het slecht functioneren van openbare diensten en instellingen heeft de ontwikkelingsresultaten van Suriname niet alleen ondermijnd, doch heeft ook het vertrouwen van het publiek in die diensten verzwakt. Een opiniepeiling welke onlangs in Suriname werd gehouden toont aan dat slechts 13 procent van de bevolking een overheidsdienst beschouwt als de instantie waar zij het meeste vertrouwen in heeft (Tabel 2).

TABEL 2	
Vertrouwen van burgers in overheids- en niet-overheidsinstellingen, 1999	
Instelling waarin men het meeste vertrouwen heeft	Percentage van de bevolking
Religieuze organisaties	32
Particuliere sector	7
Overheid	7
Vakbonden	6
Rechtssysteem	4
De Nationale Assemblée	2
Geen van voornoemde instellingen	37
<i>Bron:</i> IDOS (Instituut voor Dienstverlening Onderzoek en Studiebegeleiding) opiniepeiling zoals gerapporteerd in het EIU Country Rapport, twee kwartaal 1999.	

1.3 Complicaties en problemen zijn intrinsiek aan beleid en bestuur

Complicaties en problemen zijn intrinsiek aan beleid en bestuur. Voor een deel ligt dit aan het feit dat overheden oplossingen moeten vinden voor moeilijke vraagstukken en vaak genoodzaakt worden op te treden waar de vrije marktkrachten falen. Het voorzien in "collectieve goederen" is vaak moeilijker dan de voorziening van particuliere goederen. Dit is vooral het geval wanneer het moeilijk is coalities te vormen die de voorziening van collectieve goederen ondersteunen. Gelet op de intrinsiek problemen bij het organiseren van collectieve actie, stelde Olson (1965) dat door de problemen bij collectieve actie de voorkeur vaak uitgaat naar de

belangen van kleine groepen in plaats van grote (voornamelijk nationale) groepen.² Deze voorkeur schijnt in Suriname geaccentueerd te worden door de fragmentatie van de maatschappij en een algemeen gebrek aan informatie. De hoge mate van fragmentatie in de Surinaamse samenleving, gekoppeld aan etnische en sociaal economische tegenstellingen (zie 1.4), versterken vaak het relatieve gemak waarmee kleine groepen gevormd kunnen worden en maken het ook minder waarschijnlijk dat individuen zich identificeren met "nationale belangen" en nationale collectieve acties ondersteunen. Een algemeen gebrek aan informatie over de kosten en baten van openbare en collectieve actie maakt het ook moeilijker om zowel de voordelen van nationale collectieve actie en de kosten van collectieve actie gericht op speciale belangen, aan te geven. Verder is de verantwoordingsplicht binnen de overheidssector minder automatisch en moeilijker dan binnen de particuliere sector. Doelen zijn genuanceerd en divers, in tegenstelling tot het enige doel van de particuliere sector: winstmaximalisatie. Het is ook moeilijker om overheidsfuncties meetbaar te maken. In het algemeen is de verantwoordingsplicht minder sterk, tenzij er institutionele structuren worden gecreëerd om deze te versterken. Het creëren van zulke structuren gaat echt niet automatisch. Tegelijkertijd ontstaan er sneller problemen tussen opdrachtgever en -uitvoerder binnen de overheid dan in de particuliere sector. Problemen tussen opdrachtgever en -uitvoerder kunnen worden geminimaliseerd door het zorgvuldig scheppen van institutionele structuren, ook in dit geval is doelbewuste actie vereist.

Overheden in ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met speciale uitdagingen in het tot stand brengen van een behoorlijk beleid en bestuur. Het gebrek aan middelen, is bijna per definitie, veel acuter in ontwikkelingslanden, waardoor het moeilijk wordt om overheidsorganen op adequate wijze te financieren. Het financieringsprobleem wordt verergerd in kleine landen zoals Suriname die qua beleid en bestuur niet kunnen profiteren van schaalvoordelen. Verder moesten ontwikkelingslanden bestuursinstituten en organen in enkele tientallen jaren opbouwen, terwijl dergelijke instituten en organisaties in de ontwikkelde landen verspreid over meerdere eeuwen tot stand zijn gekomen.

1.4 Om goed beleid en bestuur te bewerkstelling moet Suriname additionele belemmeringen uit de weg ruimen

Behalve de algemene problemen die kenmerkend zijn voor beleid en bestuur, zoals opgesomd in 1.3, wordt Suriname geconfronteerd met additionele obstakels op weg naar behoorlijk beleid en stuur. De belangrijkste obstakels zijn: de wijd verspreide patronagenetwerken, het feit dat Suriname beschikt over natuurlijke hulpbronnen, het feit dat er sprake is van etnische versplintering en het feit dat het kwetsbaar is voor de handel in verdovende middelen.

² Olson theoretiseerde dat grote groepen meer problemen hebben om hun algemene belangen te behartigen dan kleine groepen. In een grote groep mag een individuele bijdrage aan een collectieve poging, geen waarneembaar verschil maken. Een rationeel individu zal daarom dus geen bijdrage leveren aan collectieve actie, tenzij er dwang is of een externe stimulans om individuen ertoe te brengen te handelen in het algemeen belang van de groep.

De invloed van patronagesystemen

Patronagesystemen spelen een belangrijke rol in het politiek economisch gebeuren in Suriname en hebben een moeilijk te doorgronden invloed op het beleid en bestuur. Een patronagerelatie bestaat ingeval een persoon met een hogere sociaal economische status (patroon) materiële voordelen of bescherming verschaft aan een persoon met een lagere sociaal economische status (cliënt) in ruil voor politieke ondersteuning en algemene diensten (Scott 1977). De ruil is vrijwillig ofschoon het verschil in de relatieve rijkdom, macht en status van betrokkenen zijn weerspiegeling vindt in een onevenwichtige ruil tussen de respectieve partijen. Patronage is persoonlijk, wortelt in persoonlijk contact en de banden zijn informeel. Over het algemeen zijn meerdere cliënten verbonden aan elke patroon. “Patronen” kunnen op hun beurt weer cliënten zijn van andere patronen waardoor er een piramide van netwerken van banden ontstaat. De cliënten zijn gewoonlijk niet verbonden aan elkaar en de onderlinge samenhang tussen de cliëntengroep hangt af van het bestaan van de leider.

De relaties tussen patroon en cliënt zijn gebaseerd op de mogelijkheid van de patronen om voordelen die niet beschikbaar zijn voor degenen die geen cliënt zijn, te verstrekken aan cliënten. Persoonlijke voordelen – specifieke impulsen die aan een persoon geboden kunnen worden en anderen kunnen worden onthouden – worden daarom hoger geschat dan gemeenschappelijke voordelen, die toevallen aan een ieder binnen een groep. Zodra de patroon niet meer in staat is deze voordelen te bieden, vallen zijn/of haar aanhangers weg en zoeken aansluiting bij een andere patroon. De voordelen die aan cliënten worden verschaft bestaan of uit directe overheidsbestedingen of uit materiele voordelen. Materiële voordelen bestaan uit privileges of vastgoedrechten die een economisch rendement doen ontstaan zoals de overdracht van eigendom of buitenlandse deviezen tegen een lagere koers dan de marktwaarde of het schenken van inkomsten-genererende mogelijkheden zoals vergunningen.

Patroon/cliënt relaties bestaan al langer dan honderd jaren in Suriname. Zij vonden hun oorsprong in de economische relatie tussen de plantage-eigenaren en hun pachters. De banden werden gekenmerkt door verticale afhankelijkheidsrelaties in tegenstelling tot de horizontale, coöperatieve relaties die zich ontwikkelden tussen onafhankelijke kleine boeren elders in the wereld. Het deelnemen in dergelijke netwerken maakte deel uit van de overlevingsstrategieën van de cliënt in een omgeving van wijdverspreide armoede.

Patroon/cliënt netwerken kunnen een moeilijk te doorgronden effect hebben op het beleid en bestuur (Kurer, 1996). Op de eerste plaats komt het regelmatig voor dat het voorkeur geven aan privé voordelen boven collectieve voordelen leidt tot onvoldoende voorziening in “collectieve goederen”. Ten tweede, zelfs indien “collectieve goederen” beschikbaar zijn, kan de distributie hiervan niet optimaal worden gedirigeerd naar patronagenetwerken. Ten derde, patroon/cliënt relaties maken het noodzakelijk om de hoeveelheid van beschikbare “voordelen” voor distributie aan cliënten, te verhogen. Dit leidt o.a. tot uitbreiding van werkgelegenheid binnen de overheidssector, de overdracht van productieve capaciteit van de particuliere sector naar de overheidssector en te veel regelgeving voor de particuliere sector. Vaak is een betrekking binnen de overheidssector een zeer gewild voordeel voor de cliënten. Bovendien creëert de uitbreiding van de omvang van de staatsbedrijvensector of de verhoogde regulering van de particuliere sector nieuwe middelen en/of voordelen welke op persoonlijke basis aan de cliënt

worden verschaft. Op de vierde plaats maakt de focus op de toekenning van individuele voordelen, welke inherent is aan een patroon/cliënt systeem, dat beleidsmakers zich minder druk maken om algemeen geldende beleidsmaatregelen en zich meer concentreren op specifieke administratieve besluiten. Beleidskeuzen zijn minder het resultaat van een duidelijk en strategisch proces voor het oplossen van problemen, en meer het *ad hoc* resultaat van een veelvoud aan individuele eisen voor individuele voordelen. Op de vijfde plaats bevorderen patronagenetwerken vaak een sterke partijgebondenheid en ondermijnen als zodanig institutionele regelingen en de legitimiteit van overheidsorganen.

Deze ondermijnende effecten op het beleid en bestuur leiden tot een vicieuze cirkel. In eerste instantie schept het bestaan van relatieve schaarste een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van het patronagesysteem. Terwijl de systemen zich ontwikkelen ondermijnen zij het beleid en bestuur via bovengenoemde kanalen. Een verzwakt beleid en bestuur ondermijnt dikwijls economische groei en verergert de armoede. Hoe erger de schaarste wordt, hoe meer de groei van patronagesystemen wordt bevorderd. Individuen binnen het systeem kunnen verstrikt raken in “prisoners' dilemma” (Kurer, 1996). Zowel als persoon en als gemeenschap is succes en welzijn gebaat bij een politieke omwenteling waarbij patronagesystemen worden vernietigd en het accent wordt verlegd naar collectieve voordelen. Zolang, echter, het patronagesysteem in stand blijft, kan het voor een persoon zeer onvoordelig zijn om geen deel uit te maken van een patroon-cliënt-netwerk. Aangezien een groot aantal personen het moeilijk vindt om hun krachten te bundelen teneinde het patronagesysteem om te buigen naar een collectieve oriëntatie, is de heersende strategie één waarbij personen zich verbinden met een patroon.

Rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen

Het feit dat Suriname rijk is aan natuurlijke hulpbronnen heeft het beleid en bestuur kennelijk sterk geconditioneerd. De exploitatie van de grote bauxietreserves van Suriname heeft “rents” gegenereerd die erg hoog zijn in verhouding tot het geheel van de economie en de niet-bauxiet vermogenscreërende activiteiten. Recente onderzoek (Auty (2000) en Auty en Gelb (2000)) suggereert dat de “rents” afkomstig uit grootschalige natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden, het beleid en bestuur in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. Dit geldt voornamelijk voor de zg. “*point-source*” natuurlijke hulpbronnen, zoals delfstoffen. Het geldt minder voor verspreide hulpbronnen zoals landbouwgewassen. Zoals het geval is met bauxietopbrengsten in Suriname, zijn delfstoffenopbrengsten vaak geconcentreerd in één of twee grote bedrijven, een kleine arbeidersaristocratie van mijnwerkers en de Overheid. Aangezien de overheid de belangrijkste ontvanger is van de “rents” prikkelt het diverse speciale partners om deel te nemen in de strijd voor verovering van het Staatsapparaat om direct voordeel te kunnen trekken van de “rents”.

De concurrentiestrijd om controle te krijgen over het Staatsapparaat en daarmee over de besteding van de “rents” kan beleid en bestuur op twee manieren beïnvloeden. Deze concurrentiestrijd gaat dwars door een gezonde politieke economie en veroorzaakt in landen met een overvloed aan natuurlijke hulpbronnen, een situatie waarbij het overheidsbeleid een verbrokkeld beeld vertoont, anders gezegd de Staat bedient kleine aparte belangengroepen. Ten tweede resulteert deze concurrentiestrijd voor de “rents” in een sterke uitbereiding van het ambtenaren apparaat. In tegenstelling tot vakbonden in de particuliere sector waar de vraag naar

arbeid afhangt van de functionaliteit in het productieproces, kunnen de vakbonden in de overheidssector de vraag naar arbeid langs een partijpolitieke omweg vergroten. Een aanzienlijk deel van de opbrengsten uit de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen in Suriname, worden via het Staatsapparaat gebruikt voor het scheppen van werkgelegenheid en salarisverhogingen binnen de overheidssector. Hoewel de reële salarisverhogingen in koopkracht daalden met de daling van de aluinaardeprijzen, is de werkgelegenheid binnen de overheidssector erg weinig afgenomen. Dit vertraagd momentum in de afname van het aantal ambtenaren wordt voor een deel verklaard door het feit dat gevestigde belangen het noodzakelijk achten het apparaat verder uit te breiden.

Behalve de hierboven omschreven invloed op de uitbreiding van de werkgelegenheid binnen het Staatsapparaat en de uitbreiding van de financiële middelen om deze uitbreiding te bekostigen, bevordert een rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen de uitbreiding van werkgelegenheid binnen de overheidssector omdat er een gebrek aan alternatieve werkgelegenheid ontstaat. Auty (2000) concludeert dat het een vaststaand feit is dat landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen langer bouwen op de export van grondstoffen dan landen die arm zijn aan natuurlijke hulpbronnen. Het vertraagt de arbeidsintensieve fase van het concurrentie-gerichte industrialisatiemodel, en werkt als zodanig een gebrek aan alternatieve werkgelegenheid in de hand. Ook de effecten van de *'Dutch disease'* en pogingen van de overheid om de lonen in de staatssector te verhogen, kunnen een nadelige invloed hebben op werkgelegenheid binnen de productieve sector (Gelb et al. (1999)). Dit gebrek aan werkgelegenheid heeft dan weer tot gevolg dat de Staat in laatste instantie als werkgever optreedt.

Etnische versplintering

Hoewel het een bron is van rijke culturele diversiteit, is het goed mogelijk dat de etnische versplintering in Suriname een behoorlijk beleid en bestuur in de weg heeft gestaan. Onderzoek suggereert steeds meer dat etnische versplintering sociale polarisatie kan bevorderen en daardoor beleid en bestuur tot één complex geheel maken.

Suriname kent een buitengewone versplinterde samenleving met meer dan zeven verschillende etnische groeperingen. (Tabel 3). Deze etnische groeperingen spreken meer dan 15 talen. (Nederlands, Sranantongo, Hindi, Javaans, Chinees, Engels en ruw geschat negen stamtalen van de Indianen en Marrons).

TABEL 3	
Etniciteit van de bevolking	
Etnische groepering	Percentage van de bevolking
Hindustanen	37
Creolen	31
Javanen	14
Marrons	9
Indianen	3
Chinezen	2
Overige	4
<i>Bron:</i> IDB (1994) Following Government of Suriname, volkstelling van 1980.	

Twee groepen, de Hindustanen en de Creolen, maken elk ruw geschat een derde uit van de bevolking en geen enkele etnische groep vormt een meerderheid. Op de 100 van de etnolinguïstische fragmentatie-index aangehaald in Easterly en Levine (1997)³ staat Suriname op 74. Dit plaatst Suriname net lager dan Siërra Leone, dat een fragmentatie-indexcijfer van 77 heeft en wordt gerangschikt als op vijftien na het meest gefragmenteerde land in de wereld. Suriname is het meest gefragmenteerde land in Latijns Amerika en het Caribische Gebied en behoort waarschijnlijk tot de 20 meest gefragmenteerde landen ter wereld (14 van de 15 meest gefragmenteerde landen zijn in Afrika).

Deze etnische fragmentatie is doorgedrongen tot de politieke arena. De meerderheid van de politieke partijen wordt sinds jaar en dag op etnische basis georganiseerd. Politieke partijen worden nauw geïdentificeerd met bepaalde etnische groepen en het stemmen verloopt voornamelijk langs etnische lijnen. Desondanks is Suriname er zeer goed in geslaagd het gewelddadige en politieke conflict van sommige andere etnisch gefragmenteerde landen, te vermijden en de relaties tussen etnische groepen is in het algemeen harmonieus. De afwezigheid van scherpe conflicten is geworteld in de traditie in Suriname van consensus-gerichte, multi-etnische politieke coalities. Suriname is er echter niet in geslaagd te ontsnappen aan de effecten van etnische fragmentatie omdat fragmentatie een extra beslomming of dimensie heeft toegevoegd aan beleidsbeslissingen en heeft er regelmatig toe geleid dat het bereiken van consensus moeizaam verloopt.

In gefragmenteerde en gepolariseerde samenlevingen als Suriname is “rent-seeking” een algemeen voorkomend fenomeen. Polarisation leidt tot een situatie waarbij de groepen die aan de macht zijn de “rents” voor zichzelf reserveren (door overheidsingrijpen) ten koste van de samenleving in haar geheel. Verder komt het in gepolariseerde maatschappijen vaak voor dat het moeilijk is om overeenstemming te bereiken over de bevrediging van collectieve behoeften, zoals infrastructuur, educatie en goede algemeen geldende gedragslijnen. Dit komt deels doordat verschillende groepen verschillende voorkeuren hebben en het resultaat in het algemeen neigt naar de kleinste gemene veelvoud. Vertegenwoordigers van belangengroepen met een etnische basis zullen meestal alleen waarde hechten aan de collectieve behoeftebevrediging voor zover

³ Het etnolinguïstische fragmentatie indexcijfer meet de waarschijnlijkheid dat twee willekeurig geselecteerde personen van een bepaald land niet tot dezelfde etnologische groep behoren. Hoe meer groepen er zijn, hoe hoger het indexcijfer. Hoe gelijkjer de groepen verdeeld zijn, hoe hoger het indexcijfer. Het indexcijfer werd opgesteld voor 66 landen in 1960 door Taylor en Hudson (1972).

deze voordelen schept voor de eigen groep, waarbij eventuele voordelen voor andere groepen buiten beschouwing wordt gelaten.

Easterly en Levine (1997) stellen dat een grotere etnische fragmentatie de waarschijnlijkheid van slechte beleidsmaatregelen, verhoogt. Dit leidt op haar beurt er weer toe dat gemeenschappelijke behoeftebevrediging onvoldoende aandacht krijgt. Verder is er een belangrijke negatieve correlatie tussen etnische fragmentatie en schoolbezoek, een goede geldstroom en het aantal telefoons per arbeider (hetgeen een cruciale indicator vormt van de infrastructuur). Er bestaat een aanmerkelijke positieve correlatie tussen etnische fragmentatie en de waarde van de parallelkoers.

Het gevoelig zijn voor de handel in verdovende middelen

"De Regering van de Republiek Suriname is zeer bezorgd over het probleem van de illegale handel in drugs, aangezien het een speciaal probleem vormt voor de veiligheid van landen zoals Suriname die inadequate middelen hebben om honderden kilometers kustlijn te bewaken en uitgestrekte onderbevolkte gebieden hebben." *President Wijdenbosch, 4 oktober, 1996, toespraak aan de 51e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.*

Suriname is gevoelig voor de handel in verdovende middelen en de ondermijnende effecten hiervan op beleid en bestuur. Verscheidene factoren, zoals haar geografische ligging en een afgelegen, dunbevolkt binnenland, maken Suriname tot een ideaal doorvoerpunt voor de drugshandel. Zwak ontwikkelde overheidsdiensten, slecht betaalde ambtenaren en gebrek aan ontplooiingskansen binnen in de legitieme economie, dragen ook bij tot de kwetsbaarheid van het land in dit opzicht.

De overheid heeft een aantal maatregelen getroffen om de handel in en het gebruik van drugs onder controle te krijgen en terug te dringen. In juni 1997, installeerde de President een commissie om de drugssituatie onder controle te krijgen. In januari 1998, vormde de Minister van Volksgezondheid een Nationale Anti-Drugs Raad (NAR) om de interdepartementale samenwerking bij de aanpak van het drugsprobleem te vergemakkelijken. Op de 27e algemene vergadering van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) in juni 1998, tekende de Regering de "Anti-Drugs Strategie voor het Westelijk Halfrond" welke door de O.A.S. werd gepresenteerd. In januari 1999, introduceerde Suriname een nieuwe wet op verdovende middelen ter vervanging van de wet op verdovende middelen van 1955. De nieuwe wet legt zwaardere straffen op en breidt het aantal strafbare feiten uit. Tenslotte stelde de overheid een Drugs Masterplan op voor 1997-2002, waarin onder andere wordt voorgesteld om het witwassen van geld tot een strafbaar feit te maken.

Ondanks bovengenoemde maatregelen, maken ambtenaren duidelijk dat de drugshandel tot een groot probleem is uitgegroeid. Het Hoofd van de Juridische Afdeling van het Politie Korps schat dat er jaarlijks ongeveer 26.000 kilo cocaïne naar Europa wordt verscheept, met een straatwaarde van iets meer dan US \$ 1 miljard. Hiervan blijft er naar zijn schattingen ongeveer US \$300 miljoen in Suriname. Dit staat ongeveer gelijk aan één derde van de legitieme formele economie. Tegelijkertijd beweerde het Hoofd van de Douane in augustus 1998 dat Suriname het hoogste aantal drugsmokkel-gerelateerde arrestaties had verricht in het Caribische Gebied

(CARICOM).⁴ In 1998 werden er 262 drugs-gerelateerde arrestaties verricht en in het eerste kwartaal van 1999, werden er 96 arrestaties verricht. In mei 1999 zocht de Minister van Financiën de oorzaak van de steile val van de ruilwaarde van de gulden in drugshandelaren die worstelden om de valutaverliezen, die zij hadden geleden als gevolg van de onderschepping van 700 kilo cocaïne via Suriname (met een straatwaarde van US \$ 35 miljoen) op de luchthaven van Schiphol in Nederland, goed te maken.

De handel in drugs kan beleid en bestuur op verschillende manieren ondermijnen. Het kan overheidsorganisaties, vooral instanties belast met de handhaving van de rechtsorde, de douane en de rechterlijke macht, direct ondermijnen en corrumperen. De handel in drugs gaat vaak gepaard met een verhoogd misdaadcijfer, met name geweldsmisdrijven. Het kan ook ondermijnend werken op het zg. "sociaal kapitaal", door een geleidelijke afbraak van het geloof van burgers in het nut van eerlijkheid aangezien zij een groeiende tegenstelling waarnemen tussen een minderheid die gemakkelijk rijk wordt als gevolg van misdaad en een meerderheid die ondanks haar inspanning in armoede moet leven. De handel in drugs stimuleert misdaad en ontmoedigt sociaal productief gedrag. In het ergste geval, kan beleid en bestuur geheel worden ondermijnd indien drugsorganisaties de staat en haar beleidsmaatregelen "in hun greep krijgen."

1.5 Op weg naar een beter beleid en bestuur in Suriname

Ondanks bovengenoemde obstakels is beleid en bestuur bijna per definitie, een resultaat van een beleid. Er zijn vele uitvoerbare maatregelen denkbaar die tot verbetering van beleid en bestuur kunnen leiden. De belangrijkste uitdagingen waar de overheid voor staat in haar streven naar verbetering zijn:

- Het verminderen van de druk welke wordt veroorzaakt door een te veel aan regelgeving voor de particuliere sector. Dit zal resulteren in economische groei en mogelijkheden scheppen om corruptie terug te dringen;
- Het Staatsapparaat inrichten voor de uitvoering van haar kerntaken. Dit zal leiden tot verhoging van de doelmatigheid en een verlaging van de kosten. Men bereikt hiermee een gezond evenwicht tussen capaciteit en activiteit;
- Waar mogelijk het vereenvoudigen en "lenen" van instituties;
- Het aanpakken en geleidelijk oplossen van het vraagstuk van menskracht, de regering en de organisatie van de rechtsbedeling;
- Verbetering van het verkrijgen en verspreiden van informatie teneinde de transparantie en de verantwoordingsplicht te verbeteren;

⁴ Het is niet duidelijk in hoeverre dit een hogere frequentie van drugverscheppingen vertegenwoordigd of een betere handhaving.

- Versterking van “*checks and balances*” en toezichhoudende diensten meer ruimte en gelegenheid bieden om te functioneren; en
- Het bevorderen van voorlichting in gemeenschapszin en natievorming.

2. De Grondwet

2.1 Overzicht

De huidige Grondwet van Suriname trad in 1987 in werking. De Grondwet is een lijvig, breed opgezet document dat onder andere het staatsbestel regelt als een gemengd presidentieel-parlementair stelsel. Met betrekking tot bepaalde constitutionele vraagstukken, zoals de procedures om de President af te zetten, is de Grondwet onduidelijk. Dit was mede de oorzaak van de constitutionele crisis in 1999. De Grondwet kent een belangrijke rol toe aan de Staat. Dit gegeven bepaalt in belangrijke mate het zg. “freies ermessen” in de besluitvorming en tevens Suriname’s ontwikkelingsvooruitzichten.

2.2 Belangrijkste kenmerken van de Grondwet

De Grondwet van Suriname is een betrekkelijk uitgebreid document, bestaande uit 27 hoofdstukken en 183 artikelen verdeeld over 53 pagina's.⁵ De Grondwet is breed van opzet. Het behandelt het staatsbestel, de belangrijkste functies van de drie machten, soevereiniteit, economische en sociale doelen, burgerlijke rechten en vrijheden en het economisch en sociaal-maatschappelijk systeem. Artikel 1 stelt vast dat Suriname een democratie vormt en dat het volk van Suriname soeverein is.

2.2.1 Het Staatsbestel

Het Staatsbestel is in de Grondwet opgenomen als een gemengd presidentieel-parlementair systeem. Gezien vanuit het presidentieel stelsel belast de Grondwet de President en Vice-President met uitvoerende bevoegdheden. Gezien vanuit het parlementair stelsel, kent de Grondwet een Kabinet (Raad van Ministers) en een parlement (de Nationale Assemblée). Dit gemengde systeem is zwanger aan spanningen, voornamelijk met betrekking tot de gevolgen van een eventuele “motie van wantrouwen” van de Nationale Assemblée ten opzichte van de President. Dit was mede de oorzaak van de constitutionele crisis van 1999.

De Wetgevende Macht, waarvan deel uitmaken de Nationale Assemblée, de Districtsraden en Ressortraden, zijn representatieve, gekozen organen zoals vastgelegd in Artikel 55 en 61 die als volgt luiden: "De Nationale Assemblée vertegenwoordigt het volk van de Republiek Suriname en brengt de soevereine wil van de natie tot uitdrukking. De Nationale Assemblée is het hoogste orgaan van de Staat." (Art. 55.1 en 2). En, "Op regionaal niveau zijn er twee vertegenwoordigende lichamen, de Districtsraden en de Ressortraden; de Districtsraad is het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het district; de Ressortraad is het hoogste politiek-bestuurlijk orgaan van het ressort" (Art. 161. 1-3).

⁵ Daarentegen had de Grondwet van de V.S. oorspronkelijk slechts 7 artikelen en 24 paragrafen. Vanaf 1788 zijn er zeven en twintig amendementen toegevoegd.

De uitvoerende bevoegdheden van de President worden omschreven in drie artikelen. Artikel 90 bepaald dat de President Staatshoofd is en verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblee die hem kiest. Ingevolge artikel 99 en 116 berust de Uitvoerende Macht bij de Regering (President, Vice-President en de Raad van Ministers) en Artikel 110 kent de President de bevoegdheid toe om de Regering te formeren en hierover de leiding te nemen.

De Rechterlijke Macht wordt omschreven door het vaststellen van de bevoegdheden van: Het Hof van Justitie met haar President resp, Vice-President, De Procureur Generaal, Het Openbaar Ministerie, De gerechtelijke ambtenaren oftewel de Griffies van de diverse rechtsprekende organen.

De Grondwet (Artikel 54) legt beginselen vast voor het functioneren van de staatsorganen. Deze beginselen houden onder meer in dat niemand (inclusief politici) boven de wet staat, "niemand wordt in een politiek ambt voor het leven benoemd" en "politieke ambtsdragers hebben de plicht om hun taak uit te oefenen in het algemeen belang". Ingevolge deze beginselen zijn de staatsorganen gehouden op transparante wijze te functioneren.

2.2.2 Het Evenwicht van de Machten

De regeermacht is verdeeld tussen de Uitvoerende macht en de Wetgevende macht. Verschillende artikelen in de Grondwet geven aan dat de uitvoerende macht verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblee. Artikel 90 stelt dat de President verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblee en in dezelfde geest stelt Artikel 116.2 dat "de Regering verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblee". Verder verleent Artikel 83 de Nationale Assemblee de bevoegdheid om de Grondwet te wijzigen, een President en een Vice-President te kiezen en een Volksvergadering (gevormd door de Nationale Assemblee, districtsraden en ressortraden) bijeen te roepen. De Grondwet bepaalt voorts dat de President Staatshoofd en Hoofd van de Regering is en verleent de President wezenlijke bevoegdheden op vele gebieden. De President heeft "freies ermessen" en de grondwettelijke beperkingen van de President zijn veelal algemeen en vaag. In augustus 2000, gaf de nieuw geïnstalleerde President, President Venetiaan, duidelijk aan dat hij de verantwoordingsplicht van de Regering t.o.v. de Nationale Assemblee zou accepteren en respecteren.

2.2.3 Burgerlijke Rechten en Vrijheden

De Grondwet kent uitgebreide rechten en vrijheden toe aan de Surinaamse burgers. Hoofdstuk V dat handelt over grondrechten legt de fundamentele vrijheden van de mens vast, daarbij inbegrepen het recht op leven en vrijheid, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering, en het recht op rechtshulp. Hoofdstuk VI behandelt de sociale, culturele en economische rechten en plichten. Het bestrijkt het recht op arbeid, arbeidsrechten, vastgoed rechten, het recht op gezondheidszorg, onderwijs en cultuur, rechten van het gezin en speciale bescherming voor de jeugd.

2.2.4 De rol van de Staat

Overeenkomstig de vigerende socialistische ideologie ten tijde van het samenstellen van de Grondwet van 1987, kent deze een rol toe aan de Staat. De taal en de toon van de Grondwet leggen de nadruk op de Staat in vergelijking met niet-gouvernementele sociale actoren, alhoewel geen enkele sector of activiteit specifiek verboden wordt voor deelname van de particuliere sector of de andere sociale partners. Tegelijkertijd is de toon meer een naar binnen gerichte onafhankelijkheid en "vrijheid van buitenlandse overheersing", dan integratie met de rest van de wereld of de regio. Er zijn echter geen artikelen opgenomen die de participatie van buitenlandse ondernemingen in de economie verbieden.

De Grondwet gaat er impliciet van uit dat de Staat de voornaamste motor voor ontwikkeling dient te zijn en dat de Staat haar doelen kan bereiken door middel van ontwikkelingsplanning. Artikel 40 bepaalt dat de Staat een ontwikkelingsplan dient op te stellen "ter bevordering van de sociaal-economische ontwikkeling gericht op een sociaal-rechtvaardige samenleving." De Grondwet presenteert een gemengde economie met het "gezamenlijk gelijktijdig en *gelijkwaardig* functioneren van staatsbedrijven, particuliere bedrijven, bedrijven waarin de staat en particulieren participeren in coöperatieve ondernemingen met gemeenschappelijke doelen" [cursief toegevoegd].

De Grondwet kent de Staat een belangrijke rol toe in de productiefactoren. Met betrekking tot de arbeidsmarkt, bepaalt Artikel 27 dat de Staat "ontslag zonder gegronde reden of om politieke of ideologische gronden" dient te verbieden. Als gevolg van dit artikel en navenante wetgeving, hebben vele werkgevers problemen gehad wanneer zij in tijden van crises tot inkrimping van het personeelsbestand willen overgaan. De Staat wordt impliciet ook gezien als degene die de belangrijkste rol vervuld op de vastgoedmarkt.

Verder kent de Grondwet de Staat een belangrijke rol toe in goederenmarkten. Artikel 42 geeft de Staat een algemeen mandaat om toezicht te houden op handel en industrie en ervoor te zorgen dat "de wijze van uitoefening van handel en industrie niet strijdig is met nationale doelstellingen en het algemeen belang." Artikel 49 verplicht de staat om een huisvestingsplan op te stellen om te voorzien in een "voldoende aantal betaalbare woningen resp. staatscontrole op de aanwending van onroerend goed voor volkshuisvesting."

De Grondwet geeft de volgende opsomming van de sociaal-maatschappelijke doelstellingen waarop de Overheid zich dient te richten:

- Verhoging van welzijn en welvaart;
- het waarborgen van een rechtvaardige verdeling van nationaal inkomen;
- het waarborgen van een spreiding van openbare diensten en economische activiteiten;
- bescherming van het milieu; en

- het waarborgen van de inspraak van de werknemers in bedrijven, vooral met betrekking tot besluitvorming omtrent de productie, economische ontwikkeling en de planning;

Verder legt de Grondwet de Staat uitgebreide sociale verplichtingen op. Deze verplichtingen houden onder meer in:

- garanderen dat gezondheidszorg toegankelijk is voor burgers;
- voorzien in gratis onderwijs (waaronder mede begrepen de vrije "uitoefening van wetenschap en technologie");
- elimineren van analfabetisme;
- voorzien in speciale bescherming voor de jeugd;
- voorwaarden aangeven voor arbeid, bezoldiging en rust waarop werknemers recht hebben;
- het recht op arbeid waarborgen;
- zorgen dat "condities worden geschapen" om tegemoet te komen aan de basisbehoeften aan werk, voeding, gezondheidszorg, educatie, energie, kleding en communicatie; en
- het toegankelijk maken van rechtshulpinstanties.

De kosten verbonden aan deze verplichtingen en de wijze waarop de Staat zich van deze plichten moet kwijten zijn niet opgenomen.

2.2.5 Eigendomsrechten

Oppervlakkig gezien verschaft de Grondwet redelijk gewaarborgde vastgoedrechten. Artikel 34 bepaalt onder meer dat "onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang volgens regels bij wet te stellen en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling."

Deze bepaling zou echter moeten worden beoordeeld binnen de context van een systeem waarin vrijwel alle grond in het land staatseigendom is (er wordt naar verwezen als "domeingrond"). Het kleine deel van de grond dat eigendom of privé bezit is, is het resultaat van twee omstandigheden. Ten eerste werden sommige gronden in de kustgebieden, voornamelijk de vroegere plantages, in het begin van de koloniale periode voor onbepaalde tijd in privé eigendom uitgegeven aan planters, die als tegenprestatie de gegeven grond moesten ontwikkelen. Op de tweede plaats zijn er in Paramaribo in de loop van de tijd enkele percelen grond uitgegeven als privé eigendom, hoofdzakelijk in het begin van de koloniale periode.

Er zijn verschillende methoden waardoor particuliere actoren toegang kunnen krijgen tot domeingrond. Individuen kunnen erfpacht (75 jaar) aanvragen of grondhuur van 40 jaar.⁶ Zowel erfpacht als grondhuur kunnen redelijk makkelijk worden verlengd en kunnen zelfs worden 'verkocht' (de huur, niet het land) aan een derde partij. De overheid kan deze gronden terugvorderen indien wordt aangetoond dat de grond verwaarloosd wordt of dat het nodig is in het algemeen belang. In het laatst genoemde geval wordt betrokkene ter compensatie elders grond aangeboden en/of wordt hij/zij vergoed voor de waarde van de opstallen c.q. investeringen.

Verder kunnen burgers percelen aanvragen voor een periode van één jaar gekoppeld aan een voorziening voor verlenging. De overheid kan ook concessies uitgeven aan personen om tijdelijk gebruik te maken van onroerend goed; Dit geldt meestal voor mijnbouw en houtkap maar ook voor andersoortige korte termijn activiteiten zoals eethuizen, tuinbouw, industrie en visserij.

De Grondwet is onduidelijk m.b.t. de eigendomsrechten die betrekking hebben op eigenaarschap en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen Artikel 41 stelt:

"Natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen zijn eigendom van de natie en dienen te worden ingezet in de economische, sociale en culturele ontwikkeling. De natie heeft het onvervreemdbaar recht om volledig bezit te nemen van de natuurlijke hulpbronnen, ten einde deze aan te wenden ten behoeve van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van Suriname."

Artikel 41, die overeenkomt met het Mijndecreet (E-58, 1986) is een belangrijk artikel en is in het Vredesakkoord van 1992 opgenomen (zie hieronder) en vormt de basis van een overeenkomst met een goudexploitatie maatschappij (Golden Star Resources Delfstoffen Overeenkomst). Gezien het feit dat het van toepassing is op bauxiet, goud, olie en de houtindustrie, heeft het verre gaande consequenties voor de pijlers van de economie van Suriname.

2.2.6 Speciale voorzieningen voor de binnenlandse bewoners

De Grondwet maakt geen melding van de binnenlandbewoners, de Indianen en Marrons, en treft ook geen speciale voorzieningen voor hen. De Grondwet is geheel neutraal m.b.t. verschillende etnische en religieuze groeperingen en bevat talrijke verklaringen over gelijkheid van behandeling. Artikel 8, bijvoorbeeld, stelt het volgende:

⁶ In Nederland werd *erfpacht* – afgeleid van een oud landbouw pachtstelsel – in 1896 geïntroduceerd door de staatsraad van Amsterdam voor bouw kavels om mensen toe te staan huizen te bouwen op land dat het eigendom was van de raden. Verschillende andere steden volgden het voorbeeld van Amsterdam in het begin van de twintigste eeuw. Erfpacht was vooral zinvol bij het vergemakkelijken van de bouw van zogenaamde "flatgebouwen".

“1. Allen die zich op het grondgebied van Suriname bevinden hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.

2. Niemand mag op grond van zijn geboorte, geslacht, ras, taal, godsdienst, afkomst, opleiding, politieke overtuiging, economische positie of sociale omstandigheden of enig andere status gediscrimineerd worden.”

In zekere mate wordt het hiaat in de Grondwet met betrekking tot de rechten van de binnenlandbewoners aangevuld door het Vredesakkoord van 1992, men zou het kunnen zien als een pseudo-grondwet voor het binnenland. Het Vredesakkoord waarbij de OAS als tussenpersoon heeft opgetreden, maakte een officieel einde aan de vijandelijkheden van 1986-1992 tussen het Nationaal Leger van Suriname en Marronrebellens die deel uitmaakten van het zg. "Jungle Commando" van het Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger.

Het Vredesakkoord is in sommige opzichten geheel in lijn met de Grondwet. Bijvoorbeeld: voornoemd Artikel 41, is weergegeven in paragraaf 4 van Artikel 1 van het Vredesakkoord. Verder stelt laatstgenoemd artikel vast dat alle partijen van het Akkoord het er over eens zijn dat Artikel 41 van de Grondwet dient te worden nageleefd.

Artikel 10 van het Vredesakkoord beschrijft alternatieve bepalingen wat betreft het recht op grond die mogelijksterwijs in strijd zijn met Artikel 41 van de Grondwet. De belangrijkste voorzieningen van Artikel 10 houden het volgende in:

- De Regering zal bevorderen dat bij wet geregeld zal worden dat in stamverband levende ingezetenen een zakelijke titel verkrijgen op door hen aangevraagde gronden in hun woongebieden.
- De begrenzing en de grootte van de in het eerste lid bedoelde woongebieden, zullen mede worden bepaald aan de hand van een daartoe door de Raad voor de Ontwikkeling van het Binnenland verricht onderzoek.
- Het traditioneel gezag van de in stamverband levende ingezetenen of een daartoe aangewezen orgaan, zal procedures aangeven aan de hand waarvan individuele leden van een leefgemeenschap in aanmerking kunnen komen voor een zakelijke titel op een perceel in het sub 2 genoemde gebied.
- Rondom het in sub 2 bedoelde gebied zal door de Regering een economische zone worden aangewezen, waar de leefgemeenschappen van in stamverband wonende burgers economische activiteiten, waaronder begrepen bosbouw, kleinschaalbouw, visserij en jacht kunnen bedrijven.

Vanaf september 1999, is geen van deze vier bepalingen nagevolgd en de interpretatie van de verwoording blijft onduidelijk en tegenstrijdig. Het dilemma blijft: hoe kunnen de bepalingen van Artikel 10 van het Vredesakkoord worden geïmplementeerd zonder strijdig te zijn met Artikel 41 van de Grondwet?

2.2.7 Grondwettelijke beperkingen m.b.t. financieel beheer

De Grondwet legt geen restricties op m.b.t. het financieel beheer door de uitvoerende – of wetgevende macht in de zin van beleidskeuzen of realisatiecijfers. De artikelen over financiële zaken in Artikel 149-152 en Artikel 155-6 leggen hoofdzakelijk de nadruk op te volgen procedures, waarbij zaken zoals het doel en de reikwijdte van de begroting het tijdstip en de wijze van indiening van de begroting worden vastgelegd. Artikel 156 stelt dat "alle uitgaven van de Staat ... worden geraamd op de begroting en Artikel 149 bepaalt dat er een orgaan in het leven wordt geroepen om toezicht te houden op de staatsfinanciën. Er is echter geen sprake van parameters die een evenwichtige begroting kunnen garanderen en dat de uitgaven de geraamde middelen niet kunnen overschrijden. De Grondwet bepaalt ook niet wat bedoeld wordt met een "juiste" financiering van een begrotingstekort zoals het geval is in de grondwetten van vele Latijns Amerikaanse – en Caribische landen (IDB [1997b]. *Economic and Social Progress in Latin America; Latin America After a Decade of Reforms*, identificeerde 16 landen).

2.3 Historische context van de Grondwet van 1987

De Grondwet van 1987 werd geconcipeerd en geïntroduceerd in een periode van enorme spanning (een overgang van een militair bewind naar een burgerregering, een burgeroorlog en een crisissituatie in de economie) en moet dan ook in dat licht beschouwd worden.

De vorige Grondwet was opgesteld en goedgekeurd ten tijde van de onafhankelijkheid in 1975 en was bijna letterlijk overgenomen van de Grondwet van Nederland. Als zodanig had het een raamwerk van een constitutionele monarchie waarbij een ceremoniële president de rol van de monarch verving (en in de plaats trad van de Surinaamse Gouverneur). De President was het hoofd van de Staat maar niet het hoofd van de Regering. Het Hoofd van de regering – gelijk aan een Premier in het Engelssprekend Caribische Gebied – "Minister-president" werd genoemd.

De Grondwet van 1975 voorzag in een parlementair stelsel waarbij ministers rechtstreeks verantwoording verschuldigd waren aan het parlement. Na diverse kritieke parlementaire botsingen ontstond er toenemende ernstige kritiek op dit model. Onder andere lokale staatsrechtgeleerden bekritiseerden het parlementair stelsel waarbij de regering en de ministers het vertrouwen van de meerderheid van het parlement moesten zien te behouden. Zij stelden hierbij dat het parlementair systeem niet kon functioneren in Suriname vanwege de kleinschaligheid en politieke instabiliteit en daarbij ook nog de traditie van nepotisme en etnische partijbinding. In plaats daarvan waren zij voorstander van een parlement binnen een presidentieel systeem. Ingevolge dit model, zouden de ministers van het kabinet rechtstreeks verantwoording verschuldigd zijn aan een uitvoerende president die gekozen was door de Nationale Assemblée.

Uiteindelijk hield de Grondwet van 1975 op te bestaan, niet vanwege de kritiek van de deskundigen, doch vanwege een coup d'état in 1980. Hoewel de Grondwet van 1975 in principe nog enige tijd na de coup in stand werd gehouden, hadden de Grondwet en het parlement in de praktijk hun macht verloren aangezien een machtigingswet in 1980 alle wetgevende bevoegdheden aan het Militair Gezag overdroeg. Als gevolg hiervan werd het land bijna zeven jaren lang per decreet geregeerd en wel tot 1987. De Minister President kreeg ruimere besluitvormingsbevoegdheden, maar was verantwoording verschuldigd aan de militairen. Een ander militair decreet (Decreet A, november 1980) vestigde het uitvoerende presidentschap en in feite liep deze ongrondwettelijke regeling vooruit op de wijzigingen van de Grondwet van 1987. Omstreeks 1982 besloten de militairen een einde te maken aan het systeem van een uitvoerende president. Zij keerden toen terug naar het systeem van een ceremoniële President met een Minister-president als hoofd van de Regering. Deze regeling bleef gehandhaafd tot de Grondwet van 1987. Één decreet welke in deze periode werd uitgevaardigd (Wet op de Fundamentele Rechten en Plichten van het Surinaamse Volk, maart 1982) – arin waren vastgelegd universele burgerlijke rechten en vrijheden, zoals gelijkheid, godsdienstvrijheid, persvrijheid en vrijheid van vergadering –, werd integraal opgenomen in de Grondwet van 1987.

Het opstellen van de Grondwet van 1987 vond plaats tijdens de overgang van een militair bewind naar een burgerregering en werd gekenmerkt door gespannen onderhandelingen tussen burgerlijke politici en militaire functionarissen. De onderhandelingen vonden plaats gedurende een periode van twee jaren en resulteerden in een document dat acceptabel was voor de burgers en geen bedreiging vormde voor de militairen.⁷ De overgangperiode begon in 1985 met geheime vergaderingen tussen leiders van de belangrijkste politieke partijen en het opperbevel van de militairen. In 1986 werden de leiders van politieke partijen opgenomen in het zg. "Topberaad", terwijl de door de politieke partijen aangewezen vertegenwoordigers zitting namen in de Nationale Assemblée, die verder geen macht had.

Medio 1986 brak de zogenaamde "Jungle Commando" opstand uit en dit legde extra druk op het Militair Gezag om in te gaan op de eisen van de burgers (en het buitenland) om de democratie te herstellen. Op 30 maart, 1987, werd een conceptgrondwet goedgekeurd door de Nationale Assemblée. Op 7 april werd de eerste Regering Wijdenbosch geïnstalleerd, die leiding moest geven aan het proces voor herstel van de democratie en toezicht moest houden op de voorgeschreven vrije en geheime nationale verkiezingen. Op 30 september 1987 werd er een referendum gehouden over de aanneming van de Grondwet. De nieuwe Grondwet werd op overweldigende wijze goedgekeurd door de kiezers. De datum voor de algemene verkiezing werd vastgesteld op 25 november 1987.

⁷ Ex-minister President en wetenschapper Dr. Jules Sedney noemt de Grondwet van 1987 "een voertuig op weg naar democratie onder gewapend militaire escort."

2.4 Belangrijke verschillen tussen de Grondwet van 1987 en de Grondwet van 1975

De Grondwet van 1987 verschilt in een aantal belangrijke aspecten van de Grondwet van 1975. De nieuwe Grondwet brengt een wijziging in het staatsbestel, breidt de rol van de Staat enorm uit, vergroot de rol van de militairen en formaliseert de participatie van functionele groepen in het Staatsbestel en bevordert decentralisatie substantieel.

Het belangrijkste verschil tussen de Grondwet van 1975 en de Grondwet van 1987 is verreweg de overgang van een parlementair stelsel naar een gemengd parlementair-presidentieel stelsel. In de huidige Grondwet is de President zowel regeringsleider als Staatshoofd. De Vice-President treedt op als vervanger van de President en fungeert als voorzitter van de Raad van Ministers (het Kabinet). Krachtens de Grondwet van 1975 was de President slechts Staatshoofd en had meer ceremoniële dan uitvoerende taken. De werkelijke macht lag bij de Minister President die te vergelijken was met een premier in het Engelssprekend Caribische Gebied. Deze functie is nu omgezet in de figuur van een Vice-President. In tegenstelling tot de meeste volledige presidentiële stelsels, worden de President en de Vice-President niet rechtstreeks gekozen. De Nationale Assemblée – die rechtstreeks door landelijke verkiezingen wordt gekozen – komt bijeen om een President en een Vice-President te kiezen met een tweederde meerderheid van stemmen. Indien de vereiste tweederde meerderheid van de Nationale Assemblée niet wordt gehaald na twee stemmingsronden's, wordt er een "Verenigde Volksvergadering" bijeengeroepen die dan de President en de Vice-President kiest middels een gewone meerderheid van stemmen. Dit gebeurde in 1996 tijdens de verkiezing van de President en de Vice President.

Nog een vernieuwing in de Grondwet is de Staatsraad. (Artikel 173-175). In eerdere grondwetten kenden de Gouverneur in de periode voor de onafhankelijkheid, en de Minister-president (Grondwet van 1975), een Adviesraad. Tijdens het militaire bewind werd deze Adviesraad omgezet in een Geheime Raad met meer bevoegdheden (er werden verschillende benamingen gehanteerd "Beleidscentrum", "Denktank" en "Topberaad"). De Grondwet van 1987 voorziet in de Staatsraad. Dit orgaan heeft bevoegdheden die het midden hadden tussen de bevoegdheden van de oude Adviesraad en de geheime militaire Raden. De Staatsraad houdt toezicht op het werk van de RvM en andere lagere staatsorganen en brengt advies uit aan de President, over concept Staatsbesluiten en wetsontwerpen die bij de Nationale Assemblée worden ingediend. In de Staatsraad moeten vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties worden opgenomen. De Grondwet van 1987 introduceert met het binnen brengen van deze functionele groepen een vorm van corporatisme in haar benadering van Beleid en Bestuur.

Een ander belangrijk verschil is de veel grotere rol die wordt toebedeeld aan het leger en gespecialiseerde veiligheidsdiensten. Die worden aangeduid als de "militaire voorhoede van het volk van Suriname", die zich inzet voor aan de nationale opbouw en bevrijding van de natie" (oud Artikel 177.1 en 2). De Grondwet van 1987 gaf in eerste instantie een vaag mandaat aan de militairen en volksmilitie-achtige structuren om in te grijpen indien het nationaal belang dit zou vereisen (oud Artikel 177-178), doch deze artikelen werden in 1992 geschrapt. De Grondwet voorzag in eerste instantie ook in een militaire vertegenwoordiging in de Staatsraad, maar deze vertegenwoordiging werd later opgeheven. De nieuwe Grondwet voorziet in een nieuw orgaan,

nl. de Nationale Veiligheidsraad (Artikel 128), welke optreedt indien de Nationale Assemblée een noodtoestand zou afkondigen. Ingeval van een noodtoestand moet de Nationale Veiligheidsraad bijeen geroepen worden en speciale veiligheidsbevoegdheden worden verleend. De Veiligheidsraad bestaat uit de President, Vice-President, Voorzitter van de Nationale Assemblée, twee vertegenwoordigers van het Nationaal Leger en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie en Politie, een lid van de Raad van Ministers en een vertegenwoordiger van het Korps Politie Suriname (Artikel 129 en 130).

Een laatste belangrijk verschil is de nadruk die de Grondwet van 1987 legt op democratisering. Er worden drie hoofdstukken en zeventien artikelen verspreid over vier pagina's gewijd aan een raamwerk voor politieke en bestuurlijke decentralisatie in tien districten en de daartoe behorende ressorten.

2.5 De constitutionele crisis van 1999

Hiaten, tweeslachtigheid en een gebrek aan duidelijkheid in de huidige Grondwet waren debet aan de constitutionele crisis in 1999. De crisis betrof de vraag op welke wijze de Nationale Assemblée een zittende President en Vice-President kan afzetten. Terwijl de crisis gaande was werd het duidelijk dat de Grondwet onduidelijk was wat betreft de te volgen procedures. Deze onduidelijkheid gaf aanleiding tot diverse uiteenlopende interpretaties.

Het belangrijkste vraagstuk was of de Nationale Assemblée de bevoegdheid had om de President en Vice-President af te zetten. Begin mei 1999, veroorzaakte de snelle ontwaarding van de Surinaamse gulden sociale onrust welke resulteerde in de eis dat de Regering moest opstappen. Op 1 juni, keurde de Nationale Assemblée met een gewone meerderheid (27 stemmen voor, 14 tegen en 10 onthoudingen) een motie van de oppositie goed waarin het onmiddellijke aftreden werd geëist van de President en de Vice-President. De President en de Vice-President weigerden het besluit te accepteren en wel op constitutionele gronden. De President stelde dat hij ingevolge de grondwet niet gedwongen kon worden om vroegtijdig af te treden of vroegtijdig uit zijn ambt kon worden gezet en dat er geen enkel artikel in de Grondwet bepaalde dat een President gedwongen kon worden om vroegtijdig af te treden met een gewone meerderheid of met een tweederde meerderheid van stemmen in de Nationale Assemblée.

Deze tweeslachtigheid in de Grondwet heeft tot zeer verschillende interpretaties van de grondwettelijke mogelijkheden geleid. Sommige waarnemers stelden dat de Grondwet in artikel 74 wel bepaalde dat een President kon worden afgezet. Artikel 74: "De Nationale Assemblée heeft de volgende uitvoerende taken: (a) het kiezen en het besluit tot tussentijds doen aftreden van de President en de Vice-President". Daartegenover stelden andere waarnemers dat de Grondwet niet toestond dat de President werd afgezet aangezien Artikel 91 bepaalt dat de President en de Vice-President worden gekozen door de Nationale Assemblée voor een periode van vijf jaar. Bovendien, zelfs indien het in principe wordt geaccepteerd dat de Nationale Assemblée een President tussentijds kan doen aftreden, zijn er geen procedures vastgelegd in de Grondwet die een tussentijdse afzetting regelen. Artikel 83 bepaalt dat een tweederde meerderheid van de Nationale Assemblée vereist is om een President en een Vice-President te kiezen, doch stelt niets over het tussentijds afzetten van een President.

Een andere ambivalentie in de Grondwet wordt veroorzaakt door het ontbreken van

procedures om verkiezingen uit te schrijven. Het is duidelijk dat de President niet bevoegd is om de Nationale Assemblée te ontbinden, maar het is onduidelijk of de Nationale Assemblée zichzelf kan ontbinden (hetgeen volgens sommige Staatsrechtgeleerden vereist is voor het kunnen doen uitschrijven van nieuwe verkiezingen).

Helaas bestaat er geen onpartijdige en gerespecteerde autoriteit om te oordelen over geschillen die voortvloeien uit de Grondwet. De Grondwet bepaalt dat een Constitutioneel Hof dient te worden ingesteld (Artikel 144). Het Hof is echter nooit gevormd omdat er geen organieke wet tot stand is gekomen (zie Hoofdstuk 5). Tegen de achtergrond van de bovengenoemde tweeslachtigheid en het ontbreken van duidelijke grondwettelijke richtlijnen, hebben de politieke actoren de constitutionele crisis in hoofdzaak opgelost door gebruik te maken van informele regels en heersende opvattingen m.b.t. algemeen aanvaarde procedures toe te passen. Men koos voor vervroegde verkiezingen van de Nationale Assemblée in mei 2000 en navenant voor het kiezen van de President.

2.6 Conclusies

De Grondwet van Suriname kent twee zwakke punten: (a) het is onvolledig of vaag m.b.t. bepaalde belangrijke grondwettelijke vraagstukken; en (b) er zijn uitgebreide artikelen opgenomen over zaken die eigenlijk niet in een grondwet thuis horen. De eerste tekortkoming is ernstiger van aard wanneer men dit beschouwt vanuit het standpunt van de praktische toepasbaarheid en het functioneren van de Grondwet en, derhalve Beleid en Bestuur. De tweede tekortkoming zou hele funeste gevolgen kunnen hebben voor de economische – en sociale ontwikkeling.

De Grondwet legt t.a.v. bepaalde vraagstukken totaal niets vast, of het is vaag en/of tegenstrijdig. Op de eerste plaats heeft de constitutionele crisis van 1999 getoond dat het de Grondwet ontbreekt aan duidelijke procedures om een President en/of Vice-President te doen aftreden. Hieraan gerelateerd is het ontbreken van de procedures om nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

De Grondwet is in ditzelfde verband niet duidelijk wanneer het gaat om wijzigingen in het ambtstermijn van assembleeleden, de President en de Vice-President. Ten tweede kon de Grondwet het staatsbestel van Suriname duidelijker afbakenen. Grotere duidelijkheid had misschien verwarring kunnen vermijden zoals het kiezen van een uitvoerende President door het parlement – een stelsel dat in het algemeen is voorbehouden voor het kiezen van ceremoniële presidenten – in plaats van middels rechtstreekse verkiezingen.

Ten derde zou de Grondwet duidelijk moeten verwijzen naar de rechten van de binnenlandbewoners en een raamwerk of beginselen kunnen vastleggen waarbinnen de kwestie van vastgoedrechten in het binnenland kunnen worden opgelost. We moeten toegeven dat het probleem van de vastgoedrechten in het binnenland moeilijk te voorzien was (de Grondwet werd aan het begin van de burgeroorlog geconcipieerd en dit was lang voor het Vredesakkoord). De manier waarop de Grondwet alle Surinaamse ingezetenen een gelijke behandeling toekent is bewonderenswaardig. Het zou echter beter zijn geweest indien de Grondwet meer aandacht aan de binnenlandbewoners had besteed. Een meer uitgewerkte behandeling van de vraagstukken

die voor hen het belangrijkste zijn, zou de Grondwet meer gewicht in het binnenland hebben gegeven.

Er zijn vele artikelen opgenomen in de Grondwet over zaken die in andere minder fundamentele wetten en documenten hadden kunnen worden behandeld. De tekst over economische en sociale doelen handelt slechts over beleidsdoelen en hoort meer thuis in een vijf-jaren ontwikkelingsprogramma in plaats van in de Grondwet. De uitgebreide artikelen over individuele en collectieve rechten hadden beter gepast in een “Verklaring van de Rechten van de Mens in Suriname”. Dit euvel van het "overtolligheid" is vaak minder ernstig dan het euvel van “hiaten” zoals hierboven is aangegeven. Een Grondwet kan ondanks te veel ballast functioneel zijn. Toch is het zo dat het opnemen van uitgebreide artikelen die niet van belang zijn voor een Grondwet een belemmering kunnen opleveren voor de ontwikkeling en hiermede aanleiding geven tot het ondermijnen van de Grondwet.

In zekere mate kent de Grondwet een overheersende rol toe aan de Staat. Indien deze rol was opgenomen in een wet van lagere orde of een beleidsdocument, dan zou het makkelijker gewijzigd kunnen worden en worden aangepast aan de veranderende ideeën en beleidsdoelen. In feite is het zo dat de Regering beperkt wordt in haar beleidskeuzen aangezien zij zich aan de Grondwet moet houden. De Constitutionele rol die aan de Staat wordt toegekend heeft een nadelige invloed op zowel de regering als op de particuliere sector. De regering is overbelast door een teveel aan taken. Het is vrijwel onmogelijk om deze verplichtingen na te komen. Zij zou zich buitengewoon moeten inspannen om dit te volbrengen. De andere kant van de medaille is dat de uitgebreide rol die is toegekend aan de Staat, de particuliere sector direct belemmert in haar ontwikkeling omdat de Staat voorkeur geniet in bepaalde activiteiten. Indirect, omdat er onzekerheid bestaat m.b.t. bijvoorbeeld de vastgoedrechten van de particuliere sector. Weingast (1993) stelt dat Grondwetten de belangrijkste manier zijn waarop een Staat geloofwaardige grenzen creëert voor haar eigen macht (om, onder andere, vermogen van de particuliere sector in beslag te nemen door vastgoed rechten en procedures te wijzigen). De Grondwet van Suriname kent echter weinig restricties m.b.t. een eventueel willekeurig gebruik van macht door de Staat. Het vergroot integendeel het “freies ermessen” door de Staat zo een belangrijke rol op zo vele gebieden toe te kennen.

Het feit dat minder belangrijke bepalingen zijn opgenomen heeft de Grondwet waarschijnlijk op twee manieren aangetast. Op de eerste plaats zijn vele doelen en doelstellingen vastgelegd in de Grondwet niet haalbaar – tenminste niet op korte termijn – bepaalde delen van de Grondwet worden niet nageleefd. Gevolg: daling van het gezag van de Grondwet. Op de tweede plaats heeft de focus op tijdelijke beleidsdoelen, in plaats van op tijdloze beginselen, het waarschijnlijker gemaakt dat de Grondwet vroeg of laat zal moeten worden herzien. Dit is jammer omdat grondwetswijzigingen niet alleen kostbaar en ontwrichtend zijn, maar grondwetten neigen in gewicht en gezag te groeien naarmate zij voor langere tijd ongewijzigd blijven.

3. De Nationale Assemblée

3.1 Overzicht

De wetgever of het parlement van Suriname – de Nationale Assemblée –, bestaat uit één kamer met 51 leden. De Nationale Assemblée kent in representatieve zin een brede vertegenwoordiging, alhoewel kleine districten een onevenredig groot gewicht in de schaal leggen.

De Nationale Assemblée is qua prestatie vooral over de afgelopen vier jaar pover gebleken. De wetgevingsproducten zijn in aantal sterk afgenomen. Zij is niet in staat gebleken de regering op adequate wijze verantwoording te doen afleggen. Als gevolg van de geringe prestaties van de Assemblée is het vertrouwen van de gemeenschap in dit orgaan enorm afgenomen. Een opiniepeiling van het IDOS uit 1999 geeft aan dat de Nationale Assemblée het minst gerespecteerde staatsorgaan is (Tabel 2, Hoofdstuk I). Om het functioneren van de Assemblée te verbeteren en het vertrouwen van de gemeenschap te herstellen zullen de volgende zaken moeten worden aangepakt: het op peil brengen van de prestatiegraad van de Nationale Assemblée, het verbeteren van haar mogelijkheden om de regering verantwoording te doen afleggen en het verbeteren van de dienstverlening naar de gemeenschap toe.

3.2 De rol van de Nationale Assemblée in het regeringsstelsel

3.2.1 Constitutionele bevoegdheden

De Nationale Assemblée, bestaande uit één wetgevende kamer met 51 leden, wordt gekozen voor een termijn van vijf jaar door middel van een volksstemming (algemeen stemrecht voor volwassenen, waarbij kiesgerechtigden 18 jaar of ouder zijn). De Assemblée deelt de wetgevende macht met de Regering welke wordt omschreven als President, Vice-President en de Raad van Ministers (zie 3.3.2 over de relaties tussen de wetgevende en uitvoerende macht). De Assemblée kiest een President en Vice-President en heeft het recht elk wetsvoorstel voorgelegd door de Regering, te wijzigen of aan te nemen middels een gewone meerderheid van stemmen. Artikel 83 stelt dat de goedkeuring van een meerderheid van tenminste tweederde van de leden van de Nationale Assemblée vereist is om de Grondwet te wijzigen, een referendum te houden, de Kieswet te wijzigen, een President en een Vice-President te kiezen en een Verenigde Volksvergadering bijeen te roepen (behalve wanneer deze nodig is om een President en een Vice-President te kiezen).

Het één kamer systeem van de Nationale Assemblée past bij Suriname. Zoals het geval is met landen van Midden Amerika, is een één kamer parlement voldoende voor landen met een relatief kleine bevolking en een beperkt nationaal budget.⁸

3.2.2 Verhouding tot de uitvoerende macht

De regeermacht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Diverse artikelen in de Grondwet geven aan dat de uitvoerende macht verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblée. Artikel 90 stelt dat de President verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblée en in dezelfde geest stelt Artikel 116.2 dat "De Regering verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblée". Verder geeft Artikel 83 de Nationale Assemblée de bevoegdheid de Grondwet te wijzigen, een President en een Vice-President te kiezen en een Verenigde Volksvergadering bijeen te roepen (bestaande uit de Nationale Assemblée, districtsraden en ressortraden). Artikel 55.2 stelt zelfs dat "de Nationale Assemblée het hoogste orgaan van Staat is". Het laatste wordt echter meer gezien als een politieke stelling dan een feit. Want de Grondwet geeft ook aan dat de President het staats – en regeringshoofd is en kent de President aanzienlijke macht toe op de meeste gebieden.

Deze enigszins tegenstrijdige verklaringen spruiten voort uit de tweeslachtigheid van de Grondwet t.a.v. het vraagstuk of Suriname nu een parlementaire, semi-parlementaire, of semi-presidentiële staat is. Deze verklaringen lagen mede ten grondslag aan de Constitutionele crisis van 1999 (Hoofdstuk 2). Het feit dat de 51 leden van de Nationale Assemblée en niet de kiezers stemmen en de President verkiezen, geeft Suriname de basiskenmerken van een parlementair of semi-parlementair systeem, en dit ligt in de lijn van de Surinaamse historische tradities. De Grondwet is niet duidelijk op het stuk van het afzetten van de President door middel van een motie van wantrouwen aangenomen door een gewone meerderheid in het Parlement. Als gevolg hiervan is de President voor de voortzetting van de ambtsperiode minder afhankelijk van het Parlement en als zodanig kent Suriname een semi-presidentieel systeem. In elk geval zoals is gebleken bij de Constitutionele crisis van 1999 leidde het gemengde systeem van Suriname tot verwarring. Een parlementair of semi-parlementair systeem zou de Nationale Assemblée mogelijk hebben gemaakt de President uit zijn functie te ontheffen, aangezien het de Assemblée was die hem had gekozen. Er zijn echter geen duidelijke regels m.b.t. een motie van wantrouwen en hoeveel stemmen vereist zijn om een President vroegtijdig te doen aftreden. In een presidentieel of semi-presidentieel systeem, kan een President niet uit zijn functie worden ontheven door een meerderheid van stemmen in het Parlement. Dit vloeit voort uit het feit dat in dit systeem de President direct gekozen is door een meerderheid van de bevolking.

De Nationale Assemblée oefent de wetgevende macht gezamenlijk uit met de Regering (Artikel 70 van de Grondwet). Hoewel de uitvoerende macht de leiding genomen heeft in het ontwerpen en voorstellen van wetten, heeft de Nationale Assemblée het recht van amendement,

⁸ Voordelen van één wetgevende kamer zijn onder meer: (i) de mogelijkheid om voorgestelde wetgeving snel tot wet te verheffen; (ii) grotere verantwoordingsplicht (aangezien wetgevers de schuld niet kunnen schuiven op de andere kamer indien de wetgeving niet wordt aangenomen, of indien burgerbelangen worden genegeerd); (iii) minder verkozen functionarissen voor de bevolking om te controleren; en (iv) lagere kosten voor de overheid en belastingbetalers ("Eén kamer of twee? Beslissen tussen een wetgevende macht met een wetgevende kamer of twee wetgevende kamers", Legislative Research, Paper nr. 3, Nationaal Democratisch Instituut voor Internationale Aangelegenheden (1998)).

het initiatiefrecht en het recht van interpellatie zoals aan haar toegekend ingevolge de Derde Afdeling van Artikel 75-79 van de Grondwet. Er bestaat nog geen uitvoeringsregeling die het uitoefenen van het enquêterecht mogelijk maakt. Tijdens de huidige zittingsperiode is er echter bij de Assemblée een wetsontwerp in behandeling over het enquêterecht, dat is ingediend door een Parlements lid die gebruik heeft gemaakt van het initiatiefrecht. Veel artikelen in de Grondwet zouden de positie van de Nationale Assemblée kunnen versterken indien er uitvoeringsregelingen kwamen die inhoud zouden geven aan de Grondwettelijke bepalingen. Het is erg moeilijk gebleken om de noodzakelijke uitvoeringsregelingen te concipiëren door een gebrek aan ondersteunend personeel en ondersteunend materiaal. Het Parlement ontbeert namelijk ondersteunende menskracht en beschikt niet over de noodzakelijke technische ondersteuning zoals een databank, bibliotheek, etc.

De President formeert de Raad van Ministers in overleg met de leden van de Nationale Assemblée. Veel leden van het Kabinet worden gekozen uit leden van het parlement. Na drie maanden moet een minister die benoemd is zijn of haar zetel in de Assemblée afstaan en wordt dan vervangen door de gekozen plaatsvervanger. De benoemingen van de President voor het Kabinet staan niet ter discussie in de Nationale Assemblée aangezien veel van de keuzen worden gedaan in overleg en na afstemming met het parlement.

In overleg met de politieke partijen die zetels hebben verworven in de Nationale Assemblée en een regeercoalitie vormen, kiest de President een Staatsraad. De leden van de Raad zijn vertegenwoordigers van vakbonden, werkgeversorganisaties en politieke partijen van de wetgevende macht (hetgeen afhankelijk varieert van het aantal partijen vertegenwoordigd in de Nationale Assemblée). De Raad heeft de taak de President te adviseren over wetsvoorstellen van de Nationale Assemblée en erop toe te zien dat de beslissingen van de President over bedoelde wetsvoorstellen op een juiste wijze door de Assemblée worden verwerkt.

3.2.3 Verhouding tot regionale vertegenwoordigende organen

Er is weinig dagelijks contact tussen de Nationale Assemblée en de regionale vertegenwoordigende organen – de districtsraden en de ressortraden – deels vanwege de marginale rol die deze raden vervullen. Bij twee belangrijke gelegenheden hebben de vertegenwoordigers van de Districtsraden en de Ressortraden (818 leden) zich verenigd met de 51 leden van de Nationale Assemblée teneinde een Verenigde Volksvergadering (VVV) te vormen. Indien na twee rondes de Nationale Assemblée er niet in slaagt de President te kiezen met een tweederde meerderheid beslist de VVV over de keuze van de President en de Vice-President middels een gewone meerderheid. De VVV vergadert in Paramaribo. Deze vergadering wordt bijeengeroepen door de voorzitter van de Nationale Assemblée die ambtshalve de vergadering voorziet.

3.3 Kiesstelsel en lidmaatschap van de Nationale Assemblée

3.3.1 Kiesstelsel

De 51 leden van de Nationale Assemblée worden om de vijf jaar gekozen op grond van algemene en geheime verkiezingen in tien kiesdistricten. Elk district kiest een vastgesteld aantal

leden voor de Nationale Assemblée. Deze verkiezing vindt plaats op basis van het evenredigheidsstelsel. Dit stelsel voorziet in een kiesdeler die de verhouding weergeeft tussen het aantal uitgebrachte stemmen en het aantal beschikbare zetels voor het betreffende district. Men kan voorkeurstemmen uitbrengen op individuele kandidaten oftewel stemmen op partijsymbolen.⁹ Titulaire leden vullen elke vacature die ontstaat tijdens de zittingsduur van de Nationale Assemblée en zij worden, tegelijkertijd met de leden, gekozen als ledenvervangers. Alle kandidaten behoren leden te zijn van politieke partijen. Kandidaten moeten ingezetenen van Suriname zijn, tenminste 21 jaar oud zijn en moeten voorafgaand aan de verkiezingen minstens twee jaar in hun district hebben gewoond.

In Hoofdstuk IX van de Grondwet wordt verwezen naar het kiesstelsel en de volgende onderwerpen worden behandeld: verplichte registratie van ingezetenen (Artikel 54), oprichting politieke organisaties (Artikel 53), de kieswet (Artikel 60 en 61) en de grenzen van de Districten en Ressornten (Artikel 160, vierde lid). De Kieswet van 1987 werd per decreet afgekondigd en regelt de logistiek en de leiding van de verkiezingen.

Tegelijkertijd met de nationale verkiezingen voor de Nationale Assemblée, worden er verkiezingen gehouden op ressortniveau voor lidmaatschap van de Ressortraden op basis waarvan de Districtsraden worden gevormd. Het aantal zetels toegewezen per Districtsraad en per Ressortraad wordt bepaald op basis van het aantal inwoners en is derhalve zeer verschillend. Het aantal zetels dat wordt toegekend aan de verschillende politieke partijen op Districtsniveau wordt berekend in verhouding tot het aantal zetels behaald op Ressortraadniveau. Er zijn geen termijnlimieten voor leden van het parlement. Bij elke verkiezing is ongeveer de helft van de Assembleeleden nieuw.

De Nationale Assemblée moet worden bijeengeroepen door de voorzitter en wel uiterlijk binnen dertig dagen nadat de uitslag van verkiezingen definitief is verklaard door het Onafhankelijke Kiesbureau (Artikel 66). De President neemt de voorgeschreven eed of belofte af van de oudste van de gekozen leden, die dan optreedt als voorzitter. Hij/zij op zijn/haar beurt, roept de andere leden bijeen voor een vergadering waarop hij/zij de overige leden beëdigd. Hierna wordt de eerste openbare vergadering gehouden waarop een commissie van vijf leden de geloofsbrieven van de aanwezige leden onderzoekt, waarna zij worden toegelaten tot de Nationale Assemblée. Er zijn 26 leden nodig om legaal te kunnen vergaderen. Wanneer alle aanwezige leden zijn toegelaten kiezen zij een voorzitter en vice-voorzitter. De eerste taak van de Nationale Assemblée nadat de leden zijn toegelaten, is de verkiezing van een President en Vice-President.

De verkiezingsstrijd is vanaf 1987 grotendeels geweldloos en zonder opschuddingen verlopen. Er is sprake van hoge stembuscijfers, een gemiddelde van 73 % over de vier afgelopen verkiezingen. Dit heeft aanzienlijk bijgedragen tot de consolidering van de democratie in Suriname. Enerzijds is het zo dat het evenredigheidsstelsel heel goed past bij de multi-etnische cultuur van Suriname. Het garandeert een grotere gelijkheid in de verdeling van macht en invloed. Toch heeft dit systeem inherente problemen. Bijvoorbeeld, de vereiste dat een kandidaat

⁹ Douglas W. Payne, "The 1996 Suriname Elections: Post-Election Report," (Het Centrum voor Strategische en Internationale Studies, Washington, D.C., 1996) blz. 12.

minstens twee jaar woonachtig moet zijn in het district waarbinnen hij/zij wordt gekandideerd maakt het vooral in het binnenland heel moeilijk om geschikte kandidaten te vinden.

Anderzijds wordt de kieswet bekritiseerd omdat het te sterk gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging waardoor er voor de kiezers weinig belemmeringen zijn om op een groot aantal partijen te stemmen. Gezien het fragiele partijsysteem dat Suriname kent werkt dit systeem verdere versplintering in de hand. Op het niveau van de Nationale Assemblée mogen kiezers slechts één kandidaat kiezen van de lijst van de partij van hun voorkeur. Op plaatselijk niveau kunnen de kiezers hun stem verdelen over kandidaten van meer dan één partij, met dien verstande dat het maximum aantal raadzetsels niet wordt overschreden.

3.3.2 Vertegenwoordiging in de Nationale Assemblée

Het lidmaatschap van de Nationale Assemblée is een brede weerspiegeling van het land, met een uiteenlopende geografische en etnische basis. De vrouwelijke vertegenwoordiging is groeiende (meer dan 10 procent van het totaal aantal leden in 1996, waaronder de eerste vrouwelijke Voorzitter). Zowel wetenschappers als politici hebben echter vaak aangegeven dat Paramaribo en Wanica onvoldoende vertegenwoordigd zijn bij de huidige verdeling van zetels van de Nationale Assemblée (Tabel 4). Met meer dan 70 procent van de totale bevolking die woont binnen de grenzen van deze twee districten, krijgen zij minder dan de helft van het totaal aantal Nationale Assemblée zetels (24 van de 51). Aan de andere kant krijgen de districten Coronie en Brokopondo met slechts iets meer dan 1 procent van de bevolking, 10 procent van de zetels in de Nationale Assemblée. De oorzaken van deze onevenredigheid zijn diep geworteld in zowel de geschiedenis van Suriname als in zijn etnisch -en regionaal politiek systeem. Oververtegenwoordiging werd gezien als een manier om de kleinere en verst liggende districten te helpen in hun ontwikkeling.

TABEL 4				
Districtsvertegenwoordiging in de Nationale Assemblée (NA)				
District	Populatie	% van de bevolking	NA zetels op basis van bevolking	Werkelijk aantal NA zetels
Brokopondo	6.649	1,6	0,8	3
Commewijne	20.298	5,0	2,6	4
Coronie	2.808	0,7	0,4	2
Marowijne	12.931	3,2	1,6	3
Nickerie	32.647	8,1	4,1	5
Para	13.329	3,3	1,7	3
Paramaribo	213.578	52,8	26,9	17
Saramacca	12.349	3,1	1,6	3
Sipaliwini	21.272	5,3	2,7	4
Wanica	68.892	17,0	8,7	7
Totaal	404.753	100,0	51,0	51

3.3.3 Partijstelsel

Het partijstelsel van Suriname wordt gekenmerkt door een groot aantal politieke partijen, waarvan vele zijn gebaseerd, hoewel onofficieel, op basis van etnische voorkeuren en niet op basis van ideologische verschillen. Ondanks het snelle verloop van kleine partijen bestaan

de meeste van de grote partijen reeds enkele tientallen jaren. Na de coup van 1980 waren politieke activiteiten opgeschort, maar dit verbod werd in 1985 opgeheven.

Er zijn 37 geregistreerde politieke partijen in Suriname (in 2000). In 2000, streden 17 combinaties van partijen in de verkiezingen, waarvan slechts 6 partijen zetels hebben verworven. De statuten van de Partijen moeten worden geregistreerd bij het Onafhankelijk Kiesbureau. Slechts partijen die kunnen aantonen dat zij de ondersteuning hebben van 1 procent van de Surinaamse kiezers (ongeveer 1.700 mensen) krijgen toestemming van het Centraal Hoofdstembureau om deel te nemen aan de verkiezingen. Partijen die de 1 procent van het electoraat niet halen worden niet ontbonden, maar kunnen geen zetels verwerven in de Nationale Assemblée of de ressortraden.

Partijen vormen vaak pre-verkiezingscombinaties, deels omdat combinaties de omzetting van stemmen in zetels vergroten en deels omdat het moeilijk is voor één enkele partij om een meerderheid van de 51 zetels in het parlement te behalen. In de verkiezing van mei 2000, bijvoorbeeld, behaalde de Nieuw Front combinatie 66 procent van de zetels in de Nationale Assemblée met 48 procent van de landelijke stemming. Het gebeurt wel eens dat combinaties opsplitsen na de verkiezingen.

Het politieke systeem van Suriname van verbroedering (consensus) is al meer dan 40 jaar oud en heeft ervoor gezorgd dat er sprake is van een machtsdeling tussen de etnisch-gebaseerde politieke partijen. Machtsdeling houdt dikwijls in dat het Presidentschap, Vice-presidentschap, voorzitterschap van de Nationale Assemblée, fractieleiderschap, ministeries en zetels in het parlement worden “gedistribueerd”.¹⁰ Het systeem waarbij de president wordt gekozen door een tweederde meerderheid in het parlement wordt beïnvloed door de verbroederingpolitiek omdat er, lang voordat het Presidentschap ter stemming in het parlement wordt gebracht, machtsdelingovereenkomsten worden gesloten tussen partijen.

In de Nationale Assemblée keurt de regeringscoalitie niet automatisch voorstellen van de Regering goed. De Regering moet consensus proberen te bereiken met haar eigen partij of coalitie alvorens wetsontwerpen worden ingediend bij het parlement. De leiding van de regerende partij of coalitie werkt samen met ministers om wetsontwerpen te maken en tracht compromissen te bereiken binnen de coalitie alvorens de wet ter stemming te brengen. Het kan moeilijk zijn om consensus binnen een coalitie te bereiken aangezien kleine partijen het niet altijd eens zijn met de dominerende partij(en). In de Nationale Assemblée gaat het partijbelang vaak boven het nationaal belang en het belang van het kiesdistrict.

3.4 Griffie van de Nationale Assemblée

3.4.1 Personeelsvoorziening

De Nationale Assemblée is ernstig onderbezet. De salarissen van de medewerkers zijn erg laag waardoor het moeilijk is om goed personeel aan te trekken. Er is een ernstig gebrek aan

¹⁰ Tjon A Joe (1993).

managers om de administratieve zaken van de Assemblée aan te pakken. Alle huidige medewerkers (ongeveer 45 ambtenaren) vervullen momenteel administratieve functies. Leden van het Parlement hebben geen privé staf. Parlementaire commissies zijn uitermate zwak, en beschikken over weinig financiële middelen. Het ontwerpen van initiatiefwetten wordt hierdoor moeilijk. Overleg plegen of op adequate wijze wetten die afkomstig zijn van de Regering te bestuderen vormt ook een probleem. Er is een grote behoefte aan professionele, technische adviseurs en juristen om nauw samen te werken met de Parlementsleden aan wetsontwerpen, het analyseren van wetsontwerpen en het concipiëren van amendementen. Het parlement als geheel heeft behoefte aan een afdeling juridische zaken.

De Assemblée kiest de Voorzitter en de Vice-voorzitter van het Parlement. Leden van het parlement treden op als eerste, tweede en derde plaatsvervanger van de vice-voorzitter. De Nationale Assemblée benoemt de griffier en de substituut griffier. Zij zijn echter geen leden van het Parlement. Zij staan de Voorzitter bij in de dagelijkse gang van zaken van het Parlement. De wetgevingsagenda en de volgorde van vergaderingen is een voorrecht van de Voorzitter. Hij/zij bepaalt de agenda van een vergadering, de datum en de tijd. Als Voorzitter vertegenwoordigt hij/zij alle leden en streeft naar een gelijke behandeling van elk lid. De oppositie moet de gelegenheid krijgen op de juiste wijze te functioneren. De Algemeen Secretaris, die ook door de Assemblée wordt gekozen, en het Secretariaat, assisteren de Voorzitter op het gebied van administratie, personeelsaangelegenheden en management. De Assemblée vergadert het hele jaar door en gaat weinig op reces.

3.4.2 Functievereisten

Leden van de Nationale Assemblée werken als parttime wetgevers. De leden mogen hun dienstbetrekking, die zij hadden voor hun verkiezing, behouden tijdens de zittingsduur van het Parlement. Dit kost tijd, terwijl het werk als lid van het Parlement eigenlijk voltijds moet zijn. Artikel 61 van de Grondwet stelt dat kandidaten van de Nationale Assemblée 2 jaar voor de verkiezingen woonachtig moeten zijn in het kiesdistrict of ressort. De meeste wetgevers zijn niet goed voorbereid op hun taak en krijgen voorafgaand aan de aanvaarding van hun ambt, geen enkele training. Een vaktechnische dienst is vereist om het gehele orgaan te professionaliseren.

3.4.3 Financierings- en budgettaire bevoegdheden

De Nationale Assemblée is qua management onafhankelijk van de uitvoerende macht, maar niet qua budgettaire en administratieve zaken. De Nationale Assemblée is een onafhankelijk orgaan maar haar begroting wordt beheerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De allocatie van haar jaarlijkse begroting voor het jaar 2000 was Sf 500 miljoen (US \$ 388.000). Exploitatiekosten worden rechtstreeks aan de Assemblée gegeven terwijl salarissen van personeel rechtstreeks door het Ministerie worden betaald. Terwijl de Assemblée de wetsontwerpen, de begroting aangaande en voorgesteld door de regering, kan wijzigen, heeft zij geen budgettaire autonomie om haar eigen begroting te bepalen. Dit maakt het moeilijk voor de Assemblée om haar taken op efficiënte wijze uit te voeren aangezien zij niet in staat is haar jaarlijkse behoeften aan te vragen en te financieren. Er zijn momenteel plannen in de maak om budgettaire onafhankelijkheid van de regering te verkrijgen.

3.4.4 Informatiesystemen, documentatie, archief

Alle archieven en documentaties werden in 1996 vernietigd door een brand die het Parlementsgebouw verwoestte. Aangezien er geen microfilms zijn waarop men kan terugvallen, is er een enorme behoefte om de administratie en de bibliotheekfaciliteiten weer op te bouwen. De huidige bibliotheek is klein en heeft wat materiaal en informatie die essentieel zijn voor “research” van de wetgever. De bibliotheken in Suriname en Nederland beschikken over enig materiaal. Er is een groot tekort aan basis computermateriaal en training.

3.4.5 Infrastructuur

Door de vernietiging van het Parlementsgebouw is de Nationale Assemblée nu in de gelegenheid om de fysieke constructie van het Parlement te moderniseren. Terwijl het Parlement nu tijdelijk gehuisvest is in het vroegere “Park Gebouw” sinds eind 1996, zou het opzetten van een nieuw gebouw, moderne informatiesystemen, ruime vergaderzalen, huisvesting voor leden uit het binnenland, etc., een betere basis vormen voor verbetering van de belangrijke werkgebieden van de Assemblée.

3.4.6 Betrekkingen met publiek/kiezers/media

De Assemblée heeft weinig contact met het brede publiek. Relaties met de kiezers vormen geen prioriteit voor de leden. Er is een minimale informatiestroom naar het publiek toe. Er wordt geen informatie verstrekt over de werkwijze, hoe men in contact kan treden met de leden of wat de status is van in behandeling zijnde wetgeving. De Grondwet stelt dat alle vergaderingen van de Nationale Assemblée openbaar moeten zijn, bijzondere gevallen uitgezonderd waar men besluit om achter gesloten deuren te vergaderen (Artikel 82). Er is echter weinig publiek of pers aanwezig tijdens Assembleevergaderingen.

3.5 Wetgevingsprocedures in de Nationale Assemblée

3.5.1 Reglement van orde

De Nationale Assemblée heeft het recht haar Reglement van Orde (regels betreffende de werkwijze van het Parlement) vast te stellen. Dit Reglement werd in 1990 bij staatsbesluit afgekondigd. Sommige artikelen van het Reglement van Orde zijn ook van toepassing op de Volksvergadering. Leden hebben immuniteit van strafvervolging m.b.t. alles dat zij in de Assemblée hebben gezegd of schriftelijk bij de Assemblée hebben ingediend, behalve indien zij het tevens openbaar gemaakt hebben (Artikel 88). Er bestaat geen ecode die het gedrag van parlementariërs regelt. Artikel 68 voorziet in het z.g. terugroeprecht dat nader geregeld moet worden in een daartoe bestemde organieke wet. Aangezien een dergelijke wet ontbreekt is het onduidelijk op welke wijze een parlementariër uit zijn/haar ambt kan worden gezet.

3.5.2 Het ontwerpen, redigeren en aannemen van wetgevingsproducten

Het grootste deel van de wetgeving wordt ontworpen en voorgesteld door de uitvoerende macht (Tabel 5). Hoewel leden van het parlement gebruik mogen maken van het initiatiefrecht, d.w.z. het recht om voorstellen in te dienen bij de Nationale Assemblée, beschikken de meesten van hen niet over het personeel, de juridische training, noch de middelen om wetsontwerpen voor te stellen.

TABEL 5			
Wetgevingsactiviteiten 1996-2000			
Bronnen van wetsontwerpen	Aantal wetsontwerpen		
	Voorgesteld	Aangeboden	Goedgekeurd
Uitvoerende macht	129	44	80
Waarvan: budgettaire aard (17x4) ^{1/}	-	-	68
Niet budgettaire aard	-	-	12
Wetgevende macht.	6	5	1
Bron: De Nationale Assemblée.			
^{1/} Elke jaarlijkse ontwerpbegroting bestaat uit 17 wetsontwerpen. Daarom zijn er van 1996-2000 68 wetsontwerpen de begroting betreffende, goedgekeurd.			

De gang van ontwerp tot goedkeuring neemt over het algemeen twee tot drie maanden in beslag. Begrotingsbehandelingen nemen dikwijls meer tijd in beslag. Urgente wetsontwerpen kunnen zelfs binnen een week worden goedgekeurd.

3.5.3 Parlementaire Commissies

De Nationale Assemblée benoemt een Vaste Commissie voor elk ministerie (16 ministeries zoals bepaald in 1991). Behalve deze commissies is er een commissie voor huishoudelijke zaken van het Parlement en een commissie voor staatsfinanciën. Indien nodig kunnen er *ad hoc* commissies worden ingesteld om een speciale kwestie die dringend oplossing vereist, in beschouwing te nemen. Vaste Commissies zijn bedoeld om te communiceren met de respectieve ministers en fungeren als een liaison tussen het Parlement en de Regering. Elke commissie telt zeven leden.

3.5.4 Wetgevingsprocedure

Wetsontwerpen of andere overheidsvoorstellen worden, vergezeld van een Memorie van Toelichting, voorgelegd aan de Nationale Assemblée. Deze Memorie van Toelichting geeft de achtergrond en de aanleiding aan voor het wetsontwerp. Wanneer de Nationale Assemblée een wetsontwerp heeft ontvangen, wordt er een Commissie van Rapporteurs benoemd die de leiding neemt in het delibereren over een bepaald wetsontwerp. De Commissie van Rapporteurs wordt geacht het wetsontwerp vóór de behandeling in het Parlement in studie te hebben genomen en bepaald of het wetsontwerp aan het Parlement kan worden voorgelegd. De Commissie van Rapporteurs geeft haar bevindingen weer tijdens een huishoudelijke vergadering. Elk Lid van het Parlement is gerechtigd commentaar te leveren op het rapport van de commissie of op het wetsontwerp. De procedure die wordt gevolgd bij het behandelen van wetgevingsproducten verloopt als volgt:

- De Nationale Assemblée (Commissie van Rapporteurs en andere leden) leveren commentaar op de conceptwet en stellen indien nodig, amendementen voor.
- De Nationale Assemblée beslist om de discussie in openbaar debat voort te zetten waarbij de desbetreffende minister aanwezig is om aan de discussie deel te nemen, of
- Er wordt een Memorandum gestuurd naar de minister waarbij de bezwaren van de Nationale Assemblée en de punten waarmee zij het oneens is, worden aangegeven. Dit noemt men een "Nota van Toelichting". De minister antwoordt met een Memorie van Antwoord waarin hij amendementsvoorstellen doet. Indien de Nationale Assemblée hiermee akkoord gaat volgt een openbaar debat.
- De Regering (minister) antwoordt. In zijn antwoord geeft de minister aan of hij meegaat met de voorgestelde amendementen of dat hij zelf andere amendementen voorstelt.
- Het Parlement reageert op het antwoord van de minister waarbij het tegelijkertijd aangeeft of het al dan niet eens is met het antwoord en de amendementen die zijn overgenomen of voorgesteld.
- De minister dient het Parlement van repliek.
- De leden van de Commissie van Rapporteurs kunnen, indien nodig, slechts kort iets naar voren brengen, waarbij zij tegelijkertijd het ontwerp ter goedkeuring aanbevelen.
- Het ontwerp wordt dan in stemming gebracht. Indien de Nationale Assemblée besluit om het wetsontwerp niet aan te nemen, moet de President hiervan op de hoogte worden gebracht. Hem wordt tevens verzocht het wetsontwerp nader te bestuderen. Alle wetsontwerpen die door de Nationale Assemblée worden aangenomen en door de President worden bekrachtigd, treden na publicatie in werking.
- Een door het Parlement goedgekeurd wetsontwerp waarin eventuele amendementen zijn verwerkt wordt aan de President ter bekrachtiging toegezonden waarna publicatie plaatsvindt.
- Individuele ministeries zijn verantwoordelijk voor het ontwerpen van uitvoeringsregelingen die de toepassing van de wet mogelijk maken.
- Indien nodig kan de discussie tussen de minister en het parlement veel langer doorgaan indien er geen overeenstemming kan worden bereikt over een vraagstuk dat voor een der betrokkenen zwaarwichtig is.

3.6 Uitdagingen waar de Nationale Assemblée mee geconfronteerd wordt bij de uitvoering van haar taken

3.6.1 Quorum

Er kan geen enkele vergadering worden gehouden of besluit worden genomen zonder quorum van de leden van de Nationale Assemblée (26). Een wetsontwerp wordt niet goedgekeurd indien de stemmen staken terwijl alle aanwezige leden hebben deelgenomen aan de stemming. Indien de stemmen staken waarbij niet alle aanwezige leden aan de stemming hebben deelgenomen wordt de vergadering verdaagd. Indien de stemmen tijdens de verdaagde vergadering wederom staken wordt het voorstel verworpen geacht.

Van begin 1998 tot midden 2000 was het steeds niet mogelijk quorum te vormen waardoor de Nationale Assemblée niet kon functioneren. Drie parlementsleden van de regeringscoalitie trokken zich in januari 1998 terug uit de coalitie. Hierdoor had de coalitie 26 van de 51 zetels, d.w.z. een meerderheid van slechts 1 zetel. Begin februari 1998 verliet nog een parlements lid de regeringscoalitie. De coalitie had toen niet meer dan 25 zetels. Aangezien de regeringscoalitie zelf geen quorum kon vormen werd het moeilijk voor de President om ondersteuning te krijgen voor zijn beleidsmaatregelen.

De Grondwet (Artikel 83) en het Reglement van Orde van de Assemblée verbieden de Assemblée vergaderingen aan te vangen en besluiten te nemen indien minder dan de helft van de leden aanwezig is. Dit had tot gevolg dat de oppositie na februari 1998 kon bepalen of ze wel of geen quorum zou verlenen zodat de Nationale Assemblée kon vergaderen. Aangezien de oppositie dikwijls besloot geen quorum te verlenen verminderde in 1998 het aantal vergaderdagen van de Nationale Assemblée en haar mogelijkheden om als Parlement te functioneren (Tabel 6). Het is duidelijk dat de oppositie een sterke machtspositie had verworven met haar besluit wel of geen quorum te verlenen aan de regeringscoalitie.

TABEL 6	
De Nationale Assemblée: aantal zittingsdagen, 1996-2000	
Jaar	Aantal vergaderdagen
1996 (verkiezingsjaar)	29
1997	62
1998	52
1999	68
2000 (verkiezingsjaar)	15 (alleen t/m maart 2000)
Totaal	226
N.B.: De 226 dagen kunnen worden opgesplitst in 82 huishoudelijke vergaderingen, waarvan 24 geen quorum hadden en 194 openbare vergaderingen waarvan 24 geen voortgang konden hebben vanwege het quorumprobleem. Op bepaalde dagen was er zowel een openbare als huishoudelijke vergadering bijeengeroepen.	
Bron: De Nationale Assemblée.	

3.6.2 Meerderheidsregel en de constitutionele crisis van 1999

De parlementaire onmacht van 1999 en de constitutionele crisis¹¹ waren grotendeels het resultaat van de constante wijziging van de meerderheidsregel in de Assemblée, aangezien de Regering en de oppositie schommelden tussen meerderheden van één of twee zetels omdat leden zich lieten verleiden door aanbiedingen of zich onthielden van stemmen.

Op 1 juni 1999 werd er tegen President Wijdenbosch een motie van wantrouwen aangenomen in het parlement met een gewone meerderheid van stemmen. De President weigerde af te treden en beschuldigde de oppositie ervan dat zij probeerden "een parlementaire coup te plegen". Hoewel de Grondwet de Nationale Assemblée de bevoegdheid verleent een zittende President en Vice-President te doen aftreden (Artikel 74), is de exacte procedure niet vastgelegd in de Grondwet, zelfs niet eens het aantal benodigde stemmen¹². De Nationale Assemblée kan met een tweederde meerderheid, – of de Volksvergadering met een gewone meerderheid –, ertoe over gaan een nieuwe President en Vice-President te verkiezen. Het is echter mogelijk dat de zittende President en de Vice-President weigeren gehoor te geven aan dit dictum van de wet. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat het land twee Presidenten en twee Vice-presidenten heeft. Ambivalentie in de Grondwet heeft geleid tot zeer verschillende interpretaties van de grondwettige mogelijkheden. De constitutionele crisis van 1999 was grotendeels het gevolg van de verschillende interpretaties van een onduidelijke grondwettige procedure m.b.t. hoe een President kan worden afgezet.

In midden juli 1999, na een impasse van bijkans zes weken waarbij de regering klem was gelopen en geen beleid kon formuleren, laat staan quorum te verkrijgen, capituleerde de Nationale Assemblée en besloot zichzelf te ontbinden zodat nieuwe verkiezingen konden worden gehouden¹³. De President ging akkoord om zijn ambtstermijn van 5 jaar in te korten en nieuwe verkiezingen uit te schrijven voor een nieuwe Nationale Assemblée en Districts – en Ressortraden en wel op 25 mei, 2000. De oppositie verwierp het voorstel van de President, maar kon de vereiste tweederde meerderheid om een nieuwe President te verkiezen niet behalen.

De algemene verkiezingen van mei 2000 brachten, al is het tijdelijk, een oplossing voor het quorumprobleem. De nieuwe regeringscoalitie heeft een ruime meerderheid, van 33 van de 51 zetels van de Assemblée. Dit moet enige mate van stabiliteit waarborgen.

3.6.3 Povere informatieverstrekking van de regering

Een belangrijke reden waarom het de Nationale Assemblée zo moeilijk valt de regering ter verantwoording te roepen is gelegen in de zwakke stroom van informatie van de regering naar de Nationale Assemblée. De gang van zaken bij de goedkeuring van de ontwerpbegroting is kenmerkend in dit verband. Het debat dat moet leiden tot het aannemen van de ontwerp begroting betekent in feite het aannemen van 17 wetsontwerpen. Het is voor de Nationale Assemblée niet mogelijk een kwantitatieve dan wel kwalitatieve beoordeling te geven van de

¹¹ Hoofdstuk 2.

¹² Brana-Shute (1999).

¹³ Brana-Shute (1999).

cijfers aangezien deze of zeer versnipperd of zeer compact worden gepresenteerd (Hoofdstuk 4). Bovendien presenteert de regering pas na maanden, na het begin van het fiscale jaar, de realisatie cijfers aan de Nationale Assemblée. Men heeft hieraan weinig houvast voor het beoordelen van de begrootte cijfers. Dit vindt haar oorzaak in het feit dat de Regering weinig of geen realisatiecijfers verstrekt aan de Rekenkamer, wiens taak het is de overheidsuitgaven te monitoren. Hierover dienen zij verscheidene malen per jaar en voorts in een jaarverslag hun bevindingen kenbaar te maken. In het algemeen biedt het parlement zeer weinig tegenwicht aan de regering. Gebrek aan parlementaire controle over het economisch beleid en de staatsfinanciën hebben geresulteerd in ongecontroleerde bestedingen van de zijde van de overheid en aantijgingen over corruptie binnen de overheid.

3.7 Conclusies

De Nationale Assemblée is in wezen solide, in die zin dat het een brede vertegenwoordiging oplevert van de verschillende belangen en geografische gebieden van Suriname. Het één-kamer systeem respectievelijk het aantal leden van de Assemblée lijken goed te passen bij de grootte en omstandigheden van Suriname.

De Nationale Assemblée heeft op povere wijze gefunctioneerd, vooral in de afgelopen vier jaar. De wetgevingsoutput van de Assemblée is naar een zeer laag niveau gedaald. Tussen 1996-2000 heeft de Nationale Assemblée slechts 13 “niet-begrotings” wetsontwerpen goedgekeurd. Dat is een gemiddelde van 3 wetten per jaar. De Nationale Assemblée blijkt ook niet in staat te zijn de regering op de juiste wijze verantwoording te doen afleggen. Als gevolg van de geringe prestaties van de Assemblée is het vertrouwen van de gemeenschap in het orgaan enorm verminderd. Een IDOS opiniepeiling in 1999 toont aan dat de Nationale Assemblée het minst gerespecteerde staatsorgaan is. Door slechts twee procent van het publiek werd de Nationale Assemblée aangemerkt als een gerespecteerde organisatie.

Deze zwakke prestatiegraad vindt haar oorzaak in deels tijdelijke, deels structurele problemen. Het belangrijkste tijdelijke probleem van de laatste vier jaar was het marginale machtsevenwicht in de Assemblée. Dit resulteerde in een quorumprobleem hetgeen het functioneren van de Assemblée in de weg stond. Dit marginale machtsevenwicht creëert een voedingsbodem voor parlementariërs om pontificaal van het ene naar het andere blok over te lopen. Dit komt op haar beurt het correct functioneren van de Assemblée en het vertrouwen van het publiek in dit orgaan niet ten goede. Het functioneren van de Assemblée wordt tevens belemmerd door problemen van meer structurele aard. De Nationale Assemblée heeft onvoldoende uitvoeringscapaciteit. Zoals het ook voor andere overheidsorganen geldt heeft de Assemblée een gebrek aan adequaat materiaal voor haar dagelijkse activiteiten en de personeelsvoorziening is niet optimaal. Vele leden, vooral de nieuwe, zijn niet goed voorbereid op hun taak. Bovendien zijn de meeste leden deeltijds bezig – en beschouwen de Assemblée als hun tweede dienstbetrekking. De regering verstrekt de Nationale Assemblée in het algemeen onvoldoende informatie of – in het geval van de begroting – verschaft zij de Nationale Assemblée niet verifieerbare informatie (Hoofdstuk 4). Dit euvel wordt verergerd door de schaarse informatie die de regering aan de Rekenkamer verstrekt over de begroting en bestedingen van staatsfinanciën. Dit maakt dat de Rekenkamer ernstig belemmerd wordt in haar dienstverlening t.b.v. de Nationale Assemblée. Tenslotte is de Grondwet tweeslachtig over de

vraag of Suriname een parlementaire, semi-parlementaire of semi-presidentieel staatsbestel kent. Dergelijke vormen van tweeslachtigheid vervagen de exacte taken van de Assemblée ten opzichte van de regering en dit kwam sterk naar voren tijdens de constitutionele crisis in 1999. Toen het afzetten van de President aan de orde was bleek er geen duidelijke procedure te zijn over de wijze waarop de President tussentijds kon worden afgezet.

3.8 Aanbevelingen

De Nationale Assemblée moet haar prestaties op drie gebieden verbeteren. Ten eerste behoort zij de kwantiteit en kwaliteit van de wetten die zij goedkeurt te verhogen. Ten tweede dient zij de regering, indien noodzakelijk, meer ter verantwoording te roepen. Ten derde moet zij het vertrouwen van het publiek terug winnen. De Nationale Assemblée en/of overheid kunnen kleine en redelijk haalbare veranderingen invoeren om hun prestaties op deze drie gebieden te verbeteren. Andere meer fundamentele veranderingen zullen meer tijd kosten.

3.8.1 Het opvoeren van de uitvoeringscapaciteit van de Nationale Assemblée

Het opvoeren van de uitvoeringscapaciteit van de Assemblée is van cruciaal belang om haar prestaties te verbeteren.

De tijd die leden aan hun Assembleewerk besteden te laten toenemen: Het valt te overwegen dat parlementariërs, wanneer zij worden toegelaten als leden, onbetaald verlof nemen zodat zij meer tijd overhouden om zich te wijden aan hun wetgevende taak. Het valt ook te overwegen hun een voltijdsloon aan te bieden in ruil voor een voltijdsbesteding aan het parlementaire werk. In dezelfde geest zou de Assemblée kunnen overwegen dat haar leden een minimum aantal uren zouden besteden aan hun parlementaire taken. Dit minimum kan bijvoorbeeld worden opgenomen in het Reglement van Orde. Hoewel het onmogelijk is te verwachten dat leden op korte termijn voltijds parlementariërs worden, zouden deze eerste stappen, in tijd gezien, zeer wenselijk zijn en het zou goed zijn indien de regering en de Nationale Assemblée hiertoe initiatieven zouden nemen.

Budgettaire onafhankelijkheid bewerkstelligen: De overheid zou de Nationale Assemblée budgettaire onafhankelijkheid moeten geven en de Assembleemanagers toestaan naar eigen inzichten de begroting op te stellen en uit te voeren. Budgettaire autonomie zou allicht de efficiëntie waarmee de Assemblée middelen ten behoeve van haar activiteiten reserveert en aanwendt, verhogen. De totale begroting moet deel uitmaken van de staatsbegroting, die door de Nationale Assemblée wordt behandeld en de Rekenkamer zou dan de financiële rapporten van de Assemblée *ex post* kunnen controleren.

Kwaliteitsverbetering van de staf: In tijd gezien moet de Assemblée, net als de regering, de salarissen voor gekwalificeerd personeel, zowel administratief als professioneel, verbeteren, om haar in staat te stellen goed gekwalificeerde professionele en administratieve krachten aan te trekken en te behouden (Hoofdstuk 4).

Het inzetten van personeel rationaliseren: De Assemblée zou een “personeelsformatie plan” moeten opstellen zodat de bekwaamheden van de personeelsleden meer in lijn worden gebracht met de taken die zij moeten vervullen.

Training aan technisch en administratief personeel verschaffen: De Assemblée moet trachten de training van vakmensen en nieuwe parlementsleden te verbeteren, met name op het gebied van functies en plichten: opstellen van wetgevingsagenda's, wetgevingsonderzoek, ontwerpen van wetgeving en voorbereiding van de begroting. Het vergemakkelijken van regionale uitwisselingen voor leden en personeel zodat zij andere parlementen kunnen bezoeken zou het vermogen van de Assemblée ook verbeteren.

Fysieke en ondersteunende infrastructuur verbeteren: In tijd gezien, en als haar begroting het toelaat, moet de Assemblée ernaar streven te voorzien in faciliteiten zoals een gebouw, infrastructuur, apparaten, computer hardware en software en training die noodzakelijk zijn om veel meer informatie te kunnen verwerken, op te slaan en terug te vinden. Het personeel van de Assemblée zou een modern management informatienetwerksysteem kunnen opzetten om de toegang tot belangrijke wetgevingsprojecten en – voorstellen voor de leden te faciliteren. Toegang tot het Internet zou zowel leden als ondersteunend personeel van dienst zijn en vergelijkend juridisch onderzoek vergemakkelijken.

Onderzoeksfaciliteiten moderniseren: In tijd gezien en indien de begroting het toelaat, zou de Assemblée moeten proberen een grotere hoeveelheid bibliotheekmateriaal te verzamelen, documenten bij te werken en archieven die betrekking hebben op de Assemblée en de geschiedenis van de wetgeving van Suriname, weer op zetten.

3.8.2 Het verbeteren van de mogelijkheden om de regering te laten voldoen aan haar verantwoordingsplicht

De presentatie van de begroting verbeteren: De regering moet zich blijven inzetten voor de modernisering van de coderings- en classificatiesystemen ten behoeve van de begroting. Dit zou het mogelijk maken om in plaats van ministerie-gerichte, programma-gerichte begrotingen op te stellen (Hoofdstuk 4). Hierdoor wordt het accent verlegt naar beleidsvraagstukken en maakt een betere beoordeling van het gehanteerde prioriteitschema mogelijk.

De stroom van gegevens naar de Rekenkamer verbeteren: De regering zou de stroom van gegevens naar de Rekenkamer moeten verbeteren om laatstgenoemde in staat te stellen haar toezichthoudende – en verslaggevende taken beter uit te voeren.

Een vaste commissie voor Overheidsadministratie installeren: De Assemblée zou een Vaste Commissie voor Overheidsadministratie of Staatsfinanciën binnen het parlement moeten installeren. Het Parlement is dan beter in staat de overheidsuitgaven te toetsen en de ontwerp-begroting te beoordelen.

Gekwalificeerd personeel ter beschikking stellen van de Vaste Commissies: Afhankelijk van haar begroting, zou de Assemblée een kleine, permanente staf of gekwalificeerde adviseurs beschikbaar moeten stellen ten behoeve van de leden en de Vaste Commissies.

Meer ruimte creëren om rechtstreeks vragen te kunnen stellen: De Assemblée zou tijd vrij moeten maken zodat leden hetzij mondeling hetzij schriftelijk, vragen kunnen stellen aan ministers. Dit zou de verantwoordingsplicht van de uitvoerende macht t.o.v. de volksvertegenwoordigers verbeteren.

Het wegwerken van tweeslachtigheden in de Grondwet: Zodra het mogelijk is zouden de Regering en de Nationale Assemblée moeten trachten de constitutionele tweeslachtigheden op te lossen en de grondwet duidelijker te maken. Dit zou de rol en de verantwoordelijkheid van de Nationale Assemblée t.o.v. de regering verduidelijken. Deze wijzingen zouden een exacte beschrijving moeten geven van het staatsbestel in Suriname: wordt er een parlementair, presidentieel of gemengd systeem gehanteerd; omschrijven op welke wijze de President en de Vice-President tussentijds kunnen worden afgezet, omschrijven op welke wijze een lid van het parlement kan worden teruggeroepen; en de bevoegdheden en immuniteiten van de President duidelijker omschrijven.

3.8.3 Het verbeteren van het contact met het publiek en het herwinnen van het vertrouwen van de gemeenschap

De Assemblée zou verschillende maatregelen kunnen treffen om haar contact met het publiek te verbeteren en het vertrouwen van de gemeenschap te herwinnen. Verbetering van het contact zou de Assembleeleden ten goede komen door hen in staat te stellen beter te weten wat de prioriteiten en standpunten van hun kiezers zijn en zou burgers ook informatie verschaffen over het werk van de Assemblée.

Het laten drukken en publiceren van het verloop van de werkzaamheden van het Parlement: De Assemblée zou het verloop van de werkzaamheden van het Parlement en dagelijkse debatten kunnen drukken en publiceren ten einde de ingezetenen te informeren, gemeenschapszin te verhogen en meer steun van de gemeenschap te krijgen voor de werkzaamheden van de Assemblée.

Het publiek de gelegenheid bieden hun bevindingen over ontwerpwetgevingen kenbaar te maken: De Assemblée zou het publiek de gelegenheid moeten bieden commentaar te leveren op ontwerpwetgevingen, trachten consensus te bereiken over wetsvoorstellen en deskundigen en belanghebbenden interviewen. Dergelijke verhoogde transparantie zou allicht de kwaliteit van de wetgeving verbeteren, – vooral met het oog op het feit dat men binnen de Nationale Assemblée niet erg vaardig is m.b.t. het opstellen van wetgeving – en ertoe bijdragen dat publieke consensus over nieuwe wetten wordt bereikt.

Een public/media relations kantoor vestigen: De Assemblée zou moeten trachten een public relations kantoor te vestigen dat zowel protocollaire als voorlichtingsdiensten verleent. Dit zou de banden tussen het Parlement en de achterban en de sociale partners in belangrijke mate vormgeven en versterken.

Eregedragscode voor parlementariërs goedkeuren: De Assemblée zou een eregedragscode voor leden moeten invoeren. Dit zou leiden tot het verbeteren van de prestige, nieuwe leden vertrouwd maken met hun taken, en het vertrouwen van het publiek in parlementariërs herstellen.

4. De Regering

"In de wereld van vandaag is het streven van de staat eerder gericht op de weerbaarheid van haar burgers, haar bedrijven en sociaal-maatschappelijke organisaties te vergroten dan op het domineren of zelfs subsidiëren van deze groepen. De staat beoordeelt haar eigen instanties aan de hand van bereikte resultaten en niet op basis van hun naleving van bureaucratische regels. Zij tracht de problemen op te lossen voordat deze zich voordoen. Zij houdt zich meer bezig met het creëren dan met het besteden van middelen. Zij delegeert bevoegdheden en erkent participerende vormen van bestuur. Zij bevordert concurrentie onder haar leveranciers. Zij tracht efficiëntie te bereiken in haar instituten en probeert haar burgers te voorzien van goede openbare voorzieningen. In haar poging om te voorzien in openbare voorzieningen, treedt zij meestal op als katalysator van alle sectoren – openbare, particuliere en vrijwillige groeperingen – teneinde deze in staat te stellen hun problemen zelf op te lossen."

Enrique Iglesias, Openingsrede op het Seminar over Recht en Ontwikkeling in Latijns Amerika en het Caribische Gebied, San Jose, Costa Rica, februari, 1993.

4.1 Overzicht

Indien effectiviteit en efficiëntie van De Regering verbeterd worden, zal dit enorme economische en sociale voordelen met zich meebrengen. Hiertegenover staat dat, indien er geen verbeteringen worden aangebracht binnen de overheid, er een aanzienlijk gevaar bestaat dat de kwaliteit van bestuur en economische resultaten verder afbrokkelen.

De Regering heeft de ontwikkeling van Suriname belemmerd door de kerntaken van de overheid op inadequate wijze uit te voeren en door een groot deel van de nationale besparingen te verspillen. Een belangrijke oorzaak van de slechte prestaties wat de kerntaken betreft en de hoge kosten van de overheid, is gelegen aan de onevenredig grote rol die aan de staat wordt toegekend. De reikwijdte van de overheidstaken liggen ver buiten hetgeen normaal geacht wordt tot overheidstaken te behoren.

De basiscondities voor de prestatiegraad van de overheid zijn zwak ontwikkeld. Hoog gekwalificeerde ambtenaren en complementaire inputs zijn uitermate schaars, voornamelijk omdat deze bronnen verdrongen zijn door de uitbreiding van werkgelegenheid voor laaggekwalificeerde ambtenaren. Het laatste heeft de overheidsuitgaven sterk verhoogd. Verder heeft het ertoe geleid dat de loonstructuren zodanig zijn afgebrokkeld dat het heel moeilijk is geworden om gekwalificeerde krachten te behouden aangezien het salaris dat wordt geboden niet aantrekkelijk is. Dit vindt haar oorzaak in lagere salarissen, een toenemende cultuur van slecht presteren en een ernstig prestige verlies van het ambtenaar zijn.

Departementen, ministeries en De Regering zijn slechts marginaal verantwoordelijk verschuldigd over hun prestaties tegenover hun opdrachtgevers. De verantwoordingsplicht wordt ondermijnd door het probleem van het verkrijgen en verspreiden van informatie, problemen die liggen in de verhouding tussen opdrachtgever en uitvoerder, het zwak functioneren van toezichthoudende instanties en marginale mogelijkheden voor 'exit' en 'voice'.

Historisch gezien is het begrotingsbeheer één van de zwakste plekken van het overheidsgebeuren. Tekortkomingen in het begrotingsbeheer hebben zowel macro-economische

instabiliteit als een inefficiënt gebruik van middelen veroorzaakt. Daarentegen is de kwaliteit van inkomstenbeheer opmerkelijk verbeterd in midden en eind jaren negentig, Suriname werkt reeds volgens de beste methoden voor belastingtarieven. Dit neemt niet weg dat de overheid de efficiëntie en effectiviteit van haar belastingadministratie verder kan verbeteren.

4.2 Structuur

De Regering bestaat uit de centrale overheid, het regionaal bestuur en meer dan 100 parastatale bedrijven. De centrale overheid bestaat uit het presidentschap, het vice-presidentschap, de Staatsraad, de Rekenkamer, de Raad van Ministers, de Nationale Veiligheidsraad en 16 ministeries. De President is het hoofd van De Regering. De Vice-President treedt op als zijn of haar plaatsvervanger en is voorzitter van de Raad van Ministers die belast is met de uitvoering van het overheidsbeleid, het opstellen van het beleid, ontwerpen van wetten en staatsbesluiten, en interdepartementale coördinatie. De Staatsraad, waarin vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties zijn opgenomen, adviseert de President over algemene beleidskwesties en over de inhoud van wetsontwerpen en voorgestelde staatsbesluiten. De Rekenkamer is een toezichthoudende instantie die het mandaat heeft toezicht te houden op de overheidsuitgaven en het financieel beheer en deze te controleren.

Het aantal ministeries is een variabele. Over het algemeen heeft het faciliteren van de vorming van politieke coalities meer gewicht in de schaal gelegd dan overwegingen van doelmatigheid. In 1991 heeft De Regering een staatsbesluit goedgekeurd (Decreet m.b.t. Functiebeschrijving van Departementen, SB 1991 No. 58). Hierin wordt vastgesteld dat er 16 ministeries zijn, hetgeen de huidige samenstelling is. Het besluit regelt tevens de taken en het programma van eisen voor elk ministerie.

Regionaal bestuur is iets nieuws in Suriname en ontstond na de aanneming van de huidige grondwet in 1987. Suriname is verdeeld in tien districten, die door districtsbesturen worden bestuurd, die verslag uitbrengen aan de gekozen districtsraden. Deze districtsbesturen bouwen op geldinjecties van de centrale overheid en, vanwege hun uitermate beperkte capaciteit, zijn ze in werkelijkheid meer toezichthouders van activiteiten van centrale ministeries in hun districten dan uitvoerders. Een tweede en minder gebonden segment van regionaal bestuur wordt gevormd door de ressortraden die werken op het niveau van de buurten. De ressortraden hebben geen uitvoerende taken. Hun belangrijkste taak bestaat uit het uitbrengen van advies aan het districtsbestuur en de districtsraad.

Binnen De Regering zijn er iets meer dan 100 parastatale bedrijven. De meerderheid van deze parastatale bedrijven is een stichting. Deze stichtingen zijn entiteiten zonder winstoogmerk die vanwege verschillende doelstellingen het algemeen belang rakende worden opgericht. Zij hebben een juridische status los van de overheid en hoeven de Personeelswet niet toe te passen¹⁴. Zij zijn in de loop der tijd in aantal toegenomen aangezien zij een handig middel zijn voor ministers om de regels m.b.t. het ambtenarenapparaat te ontwijken en ministeries in staat te stellen buiten het ambtenarenapparaat om, personeel aan te trekken.

¹⁴ Staatsdecreet 1968, No. 74: "De Wet op Stichtingen".

De resterende parastatale bedrijven, ruw geschat 44, zijn staatsbedrijven die goederen en/of diensten produceren. Buiten de bauxiet en financiële sectoren, spelen de staatsbedrijven een belangrijke rol in de economie. Staatsbedrijven worden gecontroleerd door vak-ministeries. De ministers benoemen de directeuren en de Raad van Commissarissen van de bedrijven. De ministeries van Financien en Planning respectievelijk Ontwikkelingssamenwerking hebben de algemene verantwoordelijkheid om de leningen, subsidies en investeringen van staatsbedrijven te controleren. Dit hoofdstuk richt zich in hoofdzaak op de centrale overheid en de termen ‘overheid’ en ‘regering’ worden door elkaar gebruikt.

4.3 Omvang en aanwending hulpmiddelen

4.3.1 Aanwending menselijk potentieel

Ongeacht welke norm men ook hanteert, de overheid slokt een onevenredig grote hoeveelheid aan menskracht op De Regering/ambtenarenapparaat is verreweg de grootste werkgever in de economie en zorgt voor 44% van de totale werkgelegenheid (Tabel 7). Anders gemeten is 9% van de lokale bevolking in dienst bij de overheid en ook dit cijfer ligt, gemeten naar internationale normen erg hoog (Tabel 8).¹⁵

TABEL 7					
Werkgelegenheid per sector in verhouding tot het arbeidspotentieel					
	1980	1985	1990	1995	1998
Overheid	36,9	42,6	47,2	43,7	43,7
Diensten sector	21,8	19,3	19,6	22,6	25,3
Landbouw en Bosbouw	18,1	17,5	14,7	15,5	13,0
Industrie	11,8	11,4	11,4	10,8	11,1
Mijnbouw	6,5	4,9	3,5	3,9	3,5
Elektriciteit, water en constructie	4,8	4,3	3,7	3,4	3,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Overige sectoren					
Overheid in verhouding tot totale bevolking	9,8	10,4	10,8	9,1	8,9
<i>Bron: ABS; en IDB schattingen.</i>					

¹⁵ Tenzij het tegendeel wordt aangegeven, definieert deze studie dienstbetrekking binnen de overheid als het jaarlijks gemiddelde aantal mensen dat voorkomt op de betaalstaat van de overheid die door het Centraal Bureau Mechanische Administratie (CEBUMA) wordt verwerkt. Deze definitie is analytisch gezien zinvol en de gegevens zijn makkelijk toegankelijk omdat deze definitie overeenkomt met een definitie gebruikt door het Algemeen Statistiek Bureau voor statistieken over werkgelegenheid. Om echter een betere kijk te hebben op het werkelijke aantal mensen dat in dienst is van de overheid moeten enkele aanpassingen worden gepleegd aan de gegevens van de betaalstaat. Ten eerste moet men ongeveer 5000 mensen aftrekken die op de betaalstaat van de overheid voorkomen, maar die werken voor staatsbedrijven of zelfstandige instanties, zoals Telesur (het telecommunicatie bedrijf), Surpost (de Postdienst), Ashiana (een tehuis voor ouden van dagen), het Cultureel Centrum Suriname (CCS), het Centraal Import Bureau (CIS) en Alliance, een agrarische parastatale instelling. Ten tweede moet men ongeveer 2800 mensen erbij optellen die in dienst zijn van ministeries, vooral de politiedienst en het Ministerie van Landbouw, Veeveelt en Visserij, maar die niet op de betaalstaat van CEBUMA voorkomen.

TABEL 8 Werkgelegenheid binnen de overheid: verhouding arbeidspotentieel en totale bevolking – geselecteerde landen en regio's (begin 1990)		
Land	% werkende bevolking	% totale bevolking
Suriname 1/	43,7	8,9
Zweden 2/	31,5	16,8
Trinidad en Tobago	20,1 3/	8,0
Verenigde Staten	13,5	6,8
Jamaica	8,2 4/	3,5
Japan	6,0	3,1
Afrika	n.a.	2,0
Azië	n.a.	2,6
Oost Europa en vroegere USSR	n.a.	6,9
Latijns Amerika en het Caribische Gebied	n.a.	3,0

Bron: Tabel 7, IDB en World Bank, Policy Research Working Paper 1771.
1/1998
2/ Zweden heeft een groter arbeidsparticipatiecijfer dan Suriname.
3/1995
4/1994

Zoals in andere landen het geval is, is werkgelegenheid het hoogst op de ministeries belast met onderwijs, gezondheidszorg en sociale zaken (Appendix 1). Andere grote ministeries zijn het Ministerie van Justitie en Politie, het Ministerie van Openbare Werken en het Ministerie van Regionale Ontwikkeling. In laatstgenoemde zijn vele regionale structuren opgenomen, zoals districtsraden en ressortraden en boslanddignitarissen. Het personeel van de districtsbesturen is in dienst van centrale ministeries en is opgenomen in het totaal van hun personeelsbestand. Vele ministeries lijken overbezet in verhouding tot hun verantwoordelijkheden of het gebied dat zij bestrijken. Het Ministerie van Onderwijs, Jeugd en Cultuur heeft 3272 personeelsleden in dienst die geen deel uitmaken van het onderwijsgevend personeel, 4238 leerkrachten die direct met het onderwijs zijn belast en nog eens 3711 leerkrachten die met de administratie zijn belast, i.e. één administratieve kracht voor elke 2,4 leerkrachten. Het Ministerie van Landbouw, Veeveelt en Visserij heeft 1151 mensen in dienst om toezicht te houden op en te assisteren binnen een sector die 13.145 mensen emplooi biedt, i.e. één administratieve kracht per 11 boeren, landbouwers of vissers.

In de meeste landen hangt de relatieve omvang van werkgelegenheid binnen de overheid af van verschillende factoren, en niet in het minst het verwachtingspatroon dat men heeft van de overheid. Over het algemeen zijn overheden groter in landen met een hoger inkomen en in vrije-markt economieën. Over het algemeen zijn overheden relatief kleiner in erg grote landen omdat zij profiteren van schaalvoordelen in de bestuursstructuur. Deze factoren hebben nauwelijks een rol gespeeld in Suriname. Hoewel het een klein land betreft met een hoge graad van liberalisatie heeft de discutabele en belangrijke rol die de overheid wordt toebedeeld, de omvang van de overheid buiten normale proporties doen groeien.

Politiek-economische factoren, en een rijkdom aan bauxiet hebben een veel belangrijkere rol gespeeld in de expansie van de werkgelegenheid binnen de overheid. In het bijzonder de alomtegenwoordige patronage netwerken hebben geleid tot een onevenredige groei van het

ambtenarenapparaat. Politici maken graag gebruik van het aanbod van overheidsbetrekkingen in ruil voor politieke steun. Dit systeem werkt omdat het daadwerkelijk voordelen geeft aan de begunstigde. Verder, wanneer 'patronen' van mening zijn dat zij de werkgelegenheid op hun ministerie of instantie moeten uitbreiden, speelt hun kosten-baten analyse nauwelijks een rol, omdat deze extra kosten toch niet door de minister/het ministerie worden gedragen. Terwijl de minister of patroon al de voordelen in de zin van politieke loyaliteit heeft ontvangen door een cliënt een baan te bezorgen, draagt hij of zij praktisch niets van de lasten. De overheid als geheel en de samenleving dragen de kosten in de vorm van een lager gekwalificeerd ambtenarenkorps, hogere belastingen en hogere begrotingstekorten.

Uitbreiding van het overheidsapparaat als gevolg van deze externe effecten begon aan het eind van de vijftiger jaren. Het begon echter pas goed in de zestiger jaren toen de bauxiet industrie aanzienlijke 'rents' aan de overheid verschafte en als zodanig De Regering de middelen verschafte op grond waarvan zij kon overgaan tot uitbreiding van het overheidsapparaat. Dew (1975) stelt dat de traditie van ministers om overheidsbetrekkingen voor partijgenoten of andere cliënten te verzekeren dateert van eind jaren zestig, toen met de productie van aluinaarde en aluminium een aanvang werd gemaakt. Bauxietrijksdommen voorzagen de overheid van de middelen, maar verstrekten tevens de beweegredenen voor de uitbreiding. Ten eerste is de bauxietindustrie zeer kapitaalintensief en creëert zeer weinig werkgelegenheid (slechts drie procent van het arbeidspotentieel). Dit stimuleerde de overheid in hoge mate om de 'rents' uit deze sector te verdelen onder de massa van de bevolking die de voordelen moesten ontberen omdat voor hun geen directe werkgelegenheid ontstond binnen deze sector. Een betrekking bij de overheid werd het belangrijkste vehikel voor het delen in de 'rents'. In de tweede plaats is het heel goed mogelijk dat de rijkdommen uit de bauxietindustrie 'Dutch Disease'-effecten heeft gecreëerd met een zeer negatief effect op andere productiesectoren. Dit versterkte het gebrek aan mogelijkheden voor werkgelegenheid en maakte een betrekking binnen de overheidssector aantrekkelijker.

Bauxiet 'rents' hebben wel gezorgd voor een kwantitatieve uitbreiding van het apparaat zonder dat de capaciteit van het apparaat werd versterkt. Het aantal ambtenaren bereikte het hoogste punt in 1989. Er waren toen 44.083 personen in dienst van de overheid. Dit valt samen met het feit dat de wereldmarktprijzen voor aluinaarde in 16 jaren tijd nooit zo hoog waren. Dit niveau kon niet worden gehandhaafd toen de aluinaarde prijzen een scherpe daling vertoonden in de begin negentiger jaren. De overheidsinkomens daalden snel hetgeen op haar beurt heeft geleid tot een exodus van ambtenaren. Tegen 1993-1994, toen aluinaardeprijzen hun dieptepunt bereikten daalden de overheidssalarissen zo scherp, dat werkgelegenheid binnen de overheid met vier tot vijf procent per jaar terugviel. Door sterk gestegen aluinaardeprijzen in 1995-1998 kon de overheid de reële lonen binnen de overheidssector meer dan drie maal verhogen en werkgelegenheid binnen de overheidssector begon weer toe te nemen. Hoewel in de jaren tachtig de interactie van politiek-economische factoren en bauxietrijksdommen een wezenlijke uitbreiding van overheidsbetrekkingen creëerden, met een geleidelijke achteruitgang in reële lonen, produceerde de interactie in de jaren negentig grote schommelingen in reële lonen en slechts matige veranderingen in het aantal arbeidsplaatsen.

4.3.2 Aanwending financiële middelen

De aanwending van financiële middelen door de overheid is evenredig aan het uitgebreide takenpakket welke de overheid wordt geacht uit te voeren en op deze manier aan het grote aantal arbeidsplaatsen binnen de overheidssector. Het totaal aan overheidsbestedingen fluctueerde in het algemeen tussen 40 en 50 procent van het BBP – hetgeen zeer hoog is voor een land met een laag inkomen (Tabel 9). Bovendien betroffen de overheidsuitgaven voornamelijk overheidsbestedingen: loonkosten, betalingen voor goederen en diensten. Daarentegen zijn rente aflossingen veel lager dan in de meeste ontwikkelingslanden, terwijl overmakingen en subsidies niet ongebruikelijk groot zijn. Overheidsconsumptie – de kosten die werden gemaakt om de overheidsdiensten te financieren – zijn over het algemeen opgelopen tot tussen een kwart en een derde van het BBP (Tabel 10).

TABEL 9							
Aanwending financiële middelen (% BBP)							
	1976	1980	1985	1990	1994	1996	1997
Totale uitgaven en netto leningen	43,8	37,8	51,6	41,7	29,0	52,6	45,5
Lopende uitgaven	30,3	29,7	48,5	37,8	25,7	45,6	38,0
Totaal goederen en diensten	25,9	23,6	34,6	25,2	16,7	35,8	30,5
Lonen en salarissen	15,2	15,9	22,6	17,2	5,3	11,5	16,6
Goederen en diensten	10,7	7,7	12,0	8,0	11,4	24,3	13,9
Renteaflossingen	0,2	0,4	2,4	4,5	2,0	1,0	0,6
Overmakingen en subsidies	4,3	5,6	11,5	8,0	7,0	8,8	6,9
Uitgegeven kapitaal en netto leningen	13,5	8,1	3,1	3,9	3,3	7,0	7,5
Overig							
Salarissen en lonen							
In % van lopende uitgaven	50,2	53,6	46,6	45,6	20,5	25,1	43,6
In % van totale uitgaven	34,7	42,5	43,8	41,3	18,1	21,8	36,4
In % van totale inkomsten	34,4	40,5	74,8	48,6	15,9	21,6	40,0
Bron: IMF en IDB schattingen.							

TABEL 10			
Consumptie Centrale Overheid in Latijns Amerika en het Caribische Gebied (1997)			
Land	Uitgaven goederen en diensten van de Centrale Overheid als percentage van het BBP	Totale overheidsuitgaven als percentage van het BBP	Uitgaven goederen en diensten als percentage van totale uitgaven
Suriname	30,5	45,5	67,0
Jamaica	19,3	35,0	55,1
Uruguay	16,0	20,5	77,9
Belice	15,8	27,0	58,7
Barbados	15,0	34,5	43,6
Guyana	14,4	41,4	34,8
De Bahamas	13,2	20,7	63,9
Nicaragua	11,3	32,2	35,0
Trinidad en Tobago	10,1	26,9	37,5
Haiti	10,1	14,0	72,0
Honduras	9,0	19,0	47,1
Panama	8,5	19,4	43,7
Chili	8,4	24,6	34,3
Paraguay	8,0	13,2	60,8
Equador	7,8	18,5	42,3
El Salvador	6,8	13,3	51,1
Costa Rica	6,4	21,0	30,6
Peru	5,8	14,4	39,9
Dominicaanse Republiek	5,3	15,4	34,3
Venezuela	4,5	21,5	20,8
Guatemala	4,1	10,7	38,3
Colombia	3,9	10,8	35,9
Argentinië (1996)	3,0	17,5	17,2
México	2,1	16,7	12,7
Rekenkundig gemiddelde	9,9	22,0	44,1
<i>Bron:</i> IDB Economic and Social Database en berekeningen. N.B. geen gegevens over Bolivia en Brazilië beschikbaar.			

4.4 Bestuurlijke Organisatie en Personeelsbeheer

4.4.1 Bestuurlijke Organisatie

De bestuurlijke organisatie van het ambtenarenapparaat is hiërarchisch en gebaseerd op uitgebreide en gedetailleerde formele regels. De hiërarchie is "groot" met 24 afzonderlijke rangen of niveaus. Besluitvorming is overwegend 'top-down' en alleen de hoogste rangen mogen zelfstandig besluiten nemen. De bijna constante groei van het apparaat en het feit dat het apparaat zich niet op bijzondere wijze onderscheidt, lage lonen betaalt in vergelijking met de private sector en heel vaak lijdt aan een gebrek aan motivatie hebben de tradities en het moraal van het ambtenarenkorps langzamerhand aangetast.

De bestuurlijke organisatie en het personeelsbeheer zijn verdeeld tussen centrale afdelingen en gedecentraliseerde afdelingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de

algehele verantwoordelijkheid voor de administratieve aangelegenheden van de overheid, het beleid t.o.v. landsdienaren en het functioneren van de overheid. Een gespecialiseerde eenheid op het ministerie, het Centraal Staforgaan voor Formatiezaken en Efficiëntie (CSFE) is verantwoordelijk voor het toezicht op het ambtenarenapparaat. Behalve het CSFE heeft elk ministerie of parastatale organisatie zijn of haar eigen afdeling personeelszaken.

Het CSFE heeft mandaat om: de programma's en activiteiten die nodig zijn om systematisch het overheidsapparaat te verbeteren uiteen te zetten, actieplannen te ontwikkelen en de administratieve afdelingen binnen de verschillende ministeries te begeleiden en reorganisatie activiteiten van de administratieve afdelingen te coördineren en te evalueren. De administratieve afdelingen zijn verantwoordelijk voor het algemeen management van hun respectieve ministerie of afdeling, het registreren van werknemers, aantrekken van personeel, het beheren van vacaturebanken en het uitoefenen van controle op personeelsbeheer binnen het ministerie.

Het CSFE werd in 1982 per staatsbesluit opgericht en verving het Instituut voor Ambtenarenzaken, dat in 1974 werd opgezet onder toezicht van het United Nations Development Program (UNDP). Het mandaat van het CSFE komt sterk overeen met dat van het Instituut. De belangrijkste verschillen tussen de twee organisaties zijn: dat de functies van het CSFE m.b.t. de bestuurlijke organisatie en het personeelsbeheer meer verspreid ("gedeconcentreerd") zijn over de ministeries dan gecentraliseerd zoals onder het Instituut; en dat de afdeling die verantwoordelijk was voor vorming en opleiding bij het vorige Instituut een product was van het Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling.

4.4.2 Carrièrestructuur

De Personeelswet van 1962 zoals gewijzigd door acht andere wetten en staatsbesluiten, geeft richting aan het personeelsbeheer van het ambtenarenapparaat. De wet vormt de grondslag voor de indiensttreding van ambtenaren, hun rechten en verplichtingen, disciplinaire maatregelen, grondslagen en procedures voor schorsing dan wel ontslag en procedures voor het afhandelen van interne klachten.

Een ambtenaar wordt meestal "in vaste dienst" benoemd. Tijdelijke aanstellingen zijn mogelijk voor een periode van maximaal een jaar indien de persoon medisch is afgekeurd voor een vaste aanstelling, omdat de betrokkene in dienst is van een andere regering en tijdelijk uitgeleend wordt aan De Regering van Suriname aangezien de aanstelling korte termijn taken betreft. Landsdienaren hebben een officieel gedefinieerde status en veelomvattende rechten. Functionarissen zijn verplicht hun werkzaamheden naar hun beste kunnen te verrichten, de opdrachten op accurate en eerlijke wijze uit te voeren en zich "op zodanige wijze te gedragen zoals het een goede en oprechte landsdienaar betaamt". Indien de aard van de functie dat vereist moeten ambtenaren informatie, die zij hebben ingewonnen uit hoofde van hun functie, confidentieel houden. Verder is het landsdienaren "verboden beloning van derden te accepteren of te bedingen ..." Personeelswet maakt een onderscheid tussen twee soorten landsdienaren: ambtenaren en arbeidscontractanten.

De werving en plaatsing van ambtenaren zijn cruciale vereisten voor de kwaliteit en het uitvoeringscapaciteit van een ambtenarenapparaat. In de meeste landen wordt de werving bepaald door het onderwijspeil, vaardigheden en ervaring, de eigenaardigheden van de arbeidsmarkt en culturele tradities. In Suriname wordt de werving, in theorie, bepaald door de behoeften van de individuele afdelingen. Individuele ministeries werven dus voor zichzelf maar brengen het Ministerie van Binnenlandse Zaken op de hoogte indien er wijzigingen plaatsvinden in het personeelsbestand. De Personeelswet legt de minimum criteria, waar men aan moet voldoen, vast om in aanmerking te komen voor een betrekking bij de overheid. Een kandidaat moet tenminste 18 jaar oud zijn, medisch goedgekeurd en moet voldoen aan bepaalde wettelijke vereisten. Deze vereisten vormen geen groot obstakel voor de dienstbetrekking en in de praktijk is de screening zelden rigoureuus. Er bestaan geen minimum vereisten voor het onderwijs peil. Verder is er geen sprake van instituten die ambtenaren afleveren zoals het geval is in Japan en Frankrijk. Het gebrek aan een strenge selectie wordt versterkt omdat het relatief gemakkelijk is om personeel voor lagere functies te werven. Ministers mogen personeel dat valt binnen schaal 1 tot en met 12 naar eigen oordeel werven. Werving voor schaal 13-24 behoeft echter de goedkeuring van de Raad van Ministers. Verschillende malen heeft de overheid een personeelsstop opgelegd maar deze blijken alles behalve waterdicht te zijn. Het meest opvallende was een personeelsstop voor het gehele ambtenarenapparaat in 1972 en een personeelsstop voor de schalen 1 tot en met 17 in 1998/99.

Arbeidsplaatsen en salarissen binnen het ambtenarenapparaat worden gekenmerkt door het Mezger bezoldigingssysteem, dat in 1976 werd geïntroduceerd met behulp van de Nederlandse overheid¹⁶. Het Mezger systeem bepaalde de posities in een schaal op basis van een functie analyse. Oorspronkelijk was de hiërarchie van het ambtenarenapparaat verdeeld in 20 schalen, maar dit werd in 1990 uitgebreid tot 24. (Tabel 11).

TABEL 11			
Schaal- en functiestructuur			
Niveau	Schaal	Functie/werkzaamheden	Ontwikkelingsniveau
F	21-24	Managers, beleidsadviseurs	Universiteit ("academisch niveau)
E	18-20	Leidinggevend kader	Middelbare School
D	15-17	Algemene functionarissen	Middelbare School
C	12-14	Typistes, ambtenaren in vaste dienst	Middelbare School
B	9-11	Managers van "A" personeel, voormannen	Lagere school
A	2-9	Arbeiders, schoonmakers	Lagere school

Volgens de personeelswet moet promotie gebaseerd zijn op capaciteit, vaardigheid, betrouwbaarheid en ervaring. In de praktijk lijkt het alsof dienstjaren, persoonlijke banden en politieke connecties overheersen bij promoties.

De Personeelswet voorziet in een sterke wettelijke basis voor ontslag op grond van de ongeschiktheid van het individu of vanwege sanering van het ambtenarenapparaat. Individuele ongeschiktheid kan het gevolg zijn van een medische afkeuring, invaliditeit, plichtsverzuim,

¹⁶ Het feit dat men negen jaar eerder begon te werken aan het systeem, herinnert ons aan het feit hoe gecompliceerd en tijdrovend het is om formele betalings – en classificatiesystemen vast te leggen of te hervormen.

aanhouding door justitiële autoriteiten of wettelijke beperkingen. Artikel 69a stelt ook dat "één of meer landsdienaren of één of meer groepen van landsdienaren" kunnen worden ontslagen vanwege reorganisatie van het ambtenarenapparaat. Dit vereist van de President een verklaring dat het in het algemeen belang is om het ambtenarenkorps te reorganiseren of in te krimpen. Onder deze omstandigheden kunnen landsdienaren op eigen verzoek worden ontslagen. Gerekend na de datum van het ontslag genieten zij nog gedurende 18 maanden van het laatstgenoten salaris. In de praktijk is ontslag uitermate ongewoon en problematisch. Het aantal ambtenaren is verminderd vanwege het vrijwillige vertrek van ambtenaren en de natuurlijke afvloeiing vanwege pensionering.

Er wordt weinig aandacht besteed aan kadervorming en er bestaan geen gelijke kansen voor verdere opleidingen. Behalve *ad hoc* trainingen die ministeries of organisaties misschien organiseren, organiseert en verstrekt het Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling beurzen die de vaardigheden van landsdienaren kunnen verbeteren. Dergelijke programma's, die meestal geheel door een donor worden gefinancierd, hebben on-the-job trainingen aan 350-400 functionarissen geboden en hebben 60 mensen in Brazilië opgeleid. Deze trainingen hebben een *ad hoc* karakter en betreffen slechts enkele personen meestal behorende tot de hogere functieschalen terwijl er weinig of geen aandacht wordt besteed aan de systematische training van de 'bulk' van het ambtenarenapparaat.

4.4.3 Bezoldiging en incentives

Salaris

Een 'geünificeerde' salarisschaal die functies koppelt aan salarisoniveaus bepaalt het basissalaris van de ambtenaren. De schalen zijn afgeleid van collectieve onderhandelingen met vakbonden en er is weinig verband met de bezoldiging in de private sector voor gelijkwaardige posities. Binnen de schalen zijn periodieke verhogingen automatisch en volgens vastgestelde niveaus. De periodieke verhogingen zijn voornamelijk gebaseerd op anciënniteit.

Traditioneel kennen leerkrachten hun eigen rangensysteem en salarisschaal. Zij verdienen ongeveer 25 procent meer dan ambtenaren in vergelijkbare functies. Traditioneel zijn leerkrachten de enige uitzonderingen op de geünificeerde schaal voor de ambtenaren. In 1997 heeft De Regering echter sommige delen van het ambtenarenkorps als 'strategisch' gekwalificeerd. De overheid kwam diensgevolge aparte hogere salarissen overeen met de 'strategische' sectoren, t.w. de gezondheids- en onderwijssector, het leger, de politie en douane – en belastingambtenaren. Dit beleid m.b.t. de gewijzigde loonverhoudingen bracht beroering in andere delen van het ambtenarenapparaat en bij vakbonden van ambtenaren en was deels de oorzaak van een escalatie van looneisen van de zijde van ambtenarenvakbonden in 1997-99 en leidde tot een opeenvolging van stakingen in verschillende delen van het ambtenarenapparaat.

Het basissalaris van een ambtenaar kan worden aangevuld met verschillende toelagen. De directeur en de onderdirecteur van een ministerie, b.v. ontvangen 25 procent extra salaris. Ambtenaren die de overheid vertegenwoordigen in de raad van een staatsbedrijf ontvangen een extra toelage. Dit betekent dat sommige directeuren meer worden betaald dan anderen, omdat hun ministerie verantwoordelijk is voor meer staatsbedrijven. Naar schatting ontvangen 100 van

de 1000 topambtenaren een extra salaris. Alle ambtenaren ontvangen een premie van 10 procent van hun basissalaris indien zij een post krijgen toegewezen met een grotere verantwoordelijkheid. De overheid betaalt ook een toelage voor *ad interim* posities; een speciale kledingtoelage voor landsdienaren wiens werk een uniform vereist; een representatie (kleding) toelage voor leerkrachten; een gevarentoelage voor ambtenaren die gevaarlijk werk verrichten; een toelage voor ongewoon werk (b.v. onder water); en een premie voor lange-termijn dienst voor landsdienaren die 25, 30, 35 en 40 jaar voor de overheid hebben gewerkt.

De salarisschalen van ambtenaren werden gecompriëerd in de jaren negentig (Tabel 12). De meeste salarisverhogingen voor ambtenaren vonden plaats over de hele linie. In bepaalde gevallen echter, varieerde de overheid de salarisverhoging per functie, waarbij er een hoger percentage werd toegekend aan personeel in lagere functies. In 1991, varieerde de salarisverhoging van 19-40 procent; in 1996 van 26-40 procent en in 1998 varieerde de salarisverhoging van 41-80 procent. Het geleidelijk comprimeren van de ambtenarsalarisschalen is een weerspiegeling van het feit dat opeenvolgende Regeringen egalitarisme nastreven. Ook de invloed van de ambtenarenvakbonden speelde hierbij een rol. In 1998 was de verhouding hoogste en laagste schaal gedaald tot slechts 8:1. Internationaal gezien, moet dit tot één van de meer gecompriëerde salarisschalen worden gerekend (Tabellen 12 en 13).

TABEL 12					
Verhouding hoogste en laagste schaal ambtenarsalarissen in de loop der tijd					
(ratio van het middelpunt van de hoogste salarisschaal tot het middelpunt van de laagste salarisschaal)					
1979	1988	1991	1995	1996	1998
8,7	11,9:1	11,9:1	11,8:1	10,7:1	8,1:1
<i>Bron:</i> CSFE en MVF.					

TABEL 13	
Verhouding hoogste en laagste schaal ambtenarsalarissen vergeleken met geselecteerde landen	
Land	Begin jaren negentig
Malawi	30:1
Niger	15:1
Suriname	12:1
Nigeria	9:1
Uganda	8:1
Laos	7:1
<i>Bron:</i> CSFE, MVF en Barbara Nunberg, "Experience with civil service pay and employment reform: an overview", in Nunberg en Lindauer, 1994.	

De salarissen binnen de private sector leveren het beste vergelijkingsmateriaal op voor de salarissen in de overheidssector. Overheidssalarissen zijn steeds wezenlijk lager geweest dan die in de meeste economische sectoren. Vanaf 1980, zijn de gemiddelde lonen in elke economische sector, behalve gemeenschaps en persoonlijke diensten en constructie, hoger dan de lonen binnen de overheidssector. In de meeste sectoren, liggen de gemiddelde lonen twee tot zes maal hoger dan die binnen de overheidssector (Tabel 14). Deze loonklassenverschillen gelden binnen beroepen en zijn niet zozeer het resultaat van het feit dat er een verschil is in de spreiding van

vakkundigheid tussen de sectoren. In 1996 verdiende een door de overheid betaalde econoom op de universiteit US \$190-240 per maand, terwijl een econoom in de mijnbouwsector US \$960-1.930 verdiende. De algemeen directeur van een ziekenhuis verdiende ruw geschat US \$660 per maand, terwijl de manager van een groot hotel US \$3.000-3.600 verdiende.

TABEL 14	
Gemiddelde lonen in verschillende economische activiteiten (gemiddelde lonen in 1995-98)	
Economische activiteiten	% van overheidssalaris
Mijnbouw- en steengroevenwinning	595
Transport, opslag en communicatie	498
Bankwezen	401
Openbare voorzieningen	347
Handel, restaurants en hotels	218
Verzekeringswezen	210
Economie-gemiddelde	160
Industrie	145
Overheid	100
Gemeenschaps- en persoonlijke diensten.	62
<i>Bron:</i> ABS en IDB.	

De reële waarde van overheidssalarissen vertoont in de loop der tijd enorme fluctuaties (Tabel 15). De salarissen zijn tot 1994 bijna continu gedaald uitgaande van een piek in 1982. In 1994 waren de overheidssalarissen slechts 23 procent van het niveau in 1980. Dit heeft tot gevolg dat de overheidssalarissen substantieel werden aangepast, in een periode van vier jaren zijn ze meer dan vijf maal zo groot gestegen. Als gevolg hiervan bereikten de overheidssalarissen 131 procent van het niveau in 1980 – het hoogste niveau in achttien jaren, maar daalden in 1999 ruw geschat met 29 procent in reële zin.

TABEL 15						
Ambtenarensalarissen						
		1980	1985	1990	1994	1998
Indexcijfer van reële lonen (1980=100)	Overheidssalaris	100	110	59	23	131
	Gemiddeld loon_over gehele Economie	100	108	54	33	100
Huidig US\$ jaarsalaris	Overheidssalaris	3.667	2.682	1.322	498	4.764
	Gemiddeld loon_over gehele Economie	5.360	3.833	1.784	1.047	6.737
<i>Bron:</i> ABS en IDB schattingen.						

De salarissen van de overheid hebben zich langs dezelfde lijnen als de economie ontwikkeld en vertonen een correlatie met het loongemiddelde in de economie als geheel. De onbestendigheid in het niveau van reële lonen, is derhalve een weerspiegeling van de macro-economische veranderlijkheid en met name de effecten van de cycli van bloei-crisisperioden van aluinaarde. Tijdens de bloeiperioden van de aluinaarde zoals van 1995-1997, ging de internationale prijs van aluinaarde omhoog, waardoor de overheidsinkomsten omhoog gingen. Hierdoor kon de overheid royale salarisverhogingen toekennen. De opleving van de

aluinaardeprijs betekende tevens een versterking van de betalingsbalans en een reële opwaardering van de ruilvoet verhouding hetgeen de salarisstijgingen in reële zin hebben versterkt. Tijdens de crisisperioden van de aluinaarde zoals van 1992-1994, en in 1999, voltrok zich het omgekeerde. Als de internationale prijs van aluinaarde daalt, gaan de overheidsinkomsten omlaag. De daling beperkt het vermogen van de overheid om aanzienlijke salarisverhogingen aan ambtenaren toe te kennen en het verhoogt het begrotingstekort. De groei van het begrotingstekort en de devaluatiegraad van de munteenheid die gepaard gaat met een zwakke betalingsbalans, versnellen de inflatiespiraal. Aangezien de nominale salarissen worden ingehaald door de inflatie betekent dit koopkracht verlies van de inkomens van de ambtenaren. De reële waarde van de overheidssalarissen vertonen cyclische fluctuaties, daarbij inbegrepen de snelle stijging van salarissen van 1995-1998. Toch is het zo dat over een langere periode gezien de overheidsinkomens een dalende trend laten zien.

Secundaire voorzieningen

Secundaire voorzieningen vormen een belangrijk deel van het totale bezoldigingspakket van een ambtenaar. Verreweg de belangrijkste voorziening is dat ambtenaren en hun gezin recht hebben op vrije geneeskundige behandeling en gedekt zijn door het Staats Ziekenfonds (SZF). Deze voorziening is enorm waardevol voor vele ambtenaren. Aangezien medische voorzieningen de reële kosten dekken profiteren de ambtenaren in lagere functies in hogere mate. De waarde van de voorziening in verhouding tot het salaris, is veel hoger in tijden van reële loondalingen, zoals in 1993-1994. De SZF ziektekostenverzekering is nog steeds een belangrijke voorziening voor ambtenaren in hogere functies, maar velen zouden een betere particuliere ziektekostenverzekering hebben indien zij een vergelijkbare positie hadden in de private sector. Het beleid t.a.v. verlof voor ambtenaren is royaal en ambtenaren kunnen maximaal 30 dagen vakantieverlof nemen per jaar. Sommige ambtenaren komen in aanmerking voor niet-financiële beloningen zoals militaire onderscheidingen. Pensioenrechten vormen echter geen belangrijke voorziening voor de ambtenaren omdat iedereen met de Surinaamse nationaliteit van boven de 60 recht heeft op een ouderdomsuitkering.

Belangrijke nadelen, die geen betrekking hebben op het loon, betreffen lage werkmotivatie en weinig bemoedigende intellectuele en fysieke werksfeer. Een studie van het Planbureau (PB) van 1991 geeft aan dat hoger gekwalificeerde ambtenaren niet slechts vertrekken omdat ze zo weinig verdienen maar ook omdat ze niet betrokken worden in het werk en het gevoel krijgen niet werkelijk nuttig bezig te zijn. Ex-ambtenaren die nu in de private sector werken geven aan dat hun nieuwe betrekking veel interessanter is en meer uitdagingen heeft en dat zij meer mogelijkheden hebben om iets te leren omdat hun superieuren beter gekwalificeerd zijn. Zij geven verder het slechte onderhoud van de openbare gebouwen en de navenante slechte kwaliteit van de fysieke werkomgeving ook als reden op, voor de stroom van ambtenaren naar de private sector.

Problemen t.a.v. incentives

De manier waarop impulsen worden gegeven in de structuur van het ambtenarenkorps vertoont een zeer onevenwichtig beeld. Er is een acuut gebrek aan bekwaamheid in de hoogste schalen (de zes hoogste schalen vertegenwoordigen slechts 4 procent van het totale ambtenarenkorps), en een aanzienlijk overschot aan personeel in de lagere rangen.

TABEL 16		
Ambtenaren: schalenstructuur		
	Aandeel ambtenarenapparaat (%)	Aandeel ambtenaren in salarispakket (%)
Schaal 18-24	4	13
Schaal 12-18	24	37
Schaal 1-11	71	50
Totaal ambtenarenapparaat	100	100
Bron: CSFE en IDB.		

De langdurige achteruitgang in reële lonen en slechte bezoldiging vergeleken met de private sector heeft een exodus veroorzaakt van hooggeschoold personeel van het ambtenarenapparaat naar de private sector en naar het buitenland. Volgens schattingen van het Planbureau heeft het ambtenarenapparaat 42 procent van zijn hoogst gekwalificeerde krachten verloren tussen 1985 en 1990 en verder 29 procent tussen 1990 en 1995. Vierenvijftig procent van de vertrekkende hoge ambtenaren ging naar het buitenland en 46 procent vond alternatieve betrekkingen in Suriname (PB, 1999). Op basis van deze verliezen schat het PB dat het bestand van hoog gekwalificeerde ambtenaren thans 691 bedraagt (of 1.200 indien de leerkrachten ook worden inbegrepen). De slechte bezoldiging vormt een obstakel om vervanging op niveau te vinden. Het resultaat hiervan is dat posities vacant blijven of dat minder gekwalificeerde personen promotie maken. Bepaalde salarisschalen waren exclusief voorbehouden voor universitair geschoolde ambtenaren. Nu echter vormen de universitair geschoolde ambtenaren slechts een klein percentage van de ambtenaren die in die schalen dienen.

Daartegenover staat dat het aantal ambtenaren in de lagere functies op onvoorstelbare wijze is gestegen. Heel weinig laag gekwalificeerde ambtenaren verlaten de dienst vrijwillig omdat hen sterke incentives worden geboden om te blijven. Hoewel de salarissen van de ambtenaren vaak minder aantrekkelijk zijn dan die in de private sector, zijn de secundaire voorzieningen, met name ziektekostenverzekering, veel beter dan de meeste laaggeschoolde ambtenaren zouden kunnen ontvangen in de private sector. Bovendien is hun werkgelegenheid verzekerd en zijn er nauwelijks sancties op slechte prestaties.

Nog minder ambtenaren verlaten de dienst onvrijwillig omdat het politiek gezien moeilijk ligt om dat te doen. De overheid heeft af en toe geprobeerd de groei van de ambtenaren in lage functies af te remmen door een personeelsstop uit te vaardigen voor de schalen 1-17. In de praktijk is deze personeelsstop niet waterdicht gebleken en individuele ministers hebben het nodig gevonden hieromheen te gaan.

Een tweede belangrijk probleem in het systeem van incentives binnen het ambtenarenapparaat is dat van de "spookambtenaren", werknemers die op de betaalstaat van de overheid blijven maar geen werk verrichten tijdens de vereiste werkuren. Het probleem van de spookambtenaren varieert van de echte "spoken" – ambtenaren die helemaal niet werken – tot parttime "spoken", ambtenaren die wel op het werk verschijnen, maar slechts voor een deel van de tijd waarvoor zij betaling ontvangen. Alhoewel het probleem van de spookambtenaren in wezen een probleem is van controleren en monitoren, is er weinig concreet bewijs betreffende de omvang van het probleem. Over het algemeen wordt dit probleem als een wezenlijk probleem ervaren. Een informeel onderzoek t.a.v. schoolwachters, verricht door een hogere functionaris van het Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling (MINOV) in 1996, wijst uit dat 50 procent van de wachters spookambtenaar is (IDB, 1998).

Het kan zeer aantrekkelijk zijn om een voltijdse of deeltijdse spookambtenaar te zijn. De ambtenaar krijgt een volledig, zij het laag, salaris en hij/zij en zijn/haar gezin hebben recht op de SZF ziektekostenvoorzieningen. De tijd die niet wordt besteed aan het officiële werk, kan worden gebruikt om in de private of informele sector te werken, of voor vrijetijdsbesteding. Bovendien zijn de straffen voor plichtsverzuim over het algemeen minimaal. Superieuren hebben zeer weinig bevoegdheden om spookambtenaren te ontslaan of te straffen en aangezien wat zij te bieden hebben aan incentives zo weinig is, kiest men er meestal voor geen stappen te ondernemen. Hogere functionarissen geven aan dat het personeel in 1994 onofficieel werd toegestaan om ander werk te doen vanwege de extreem lage ambtenarensalarissen in die periode. Het is moeilijk is om hun daarna weer discipline op te leggen.

Hogere landsdienaren suggereren dat het probleem van parttime spookambtenaren zich vaker voordoet dan dat met de echte "spoken". Sommige werknemers zijn bewust spookambtenaar, en ze hebben ervoor gekozen hun werkuren voor andere zaken te gebruiken. Maar vele werknemers zijn *de facto* spookambtenaren: ambtenaren die gewoon chronisch geen passend werk hebben. Vele schoonmaaksters binnen het ambtenarenapparaat, b.v. werken slechts twee uren per dag omdat er zoveel schoonmaaksters zijn in verhouding tot het schoonmaakwerk dat gedaan moet worden. Een ander probleem dat hiermee samenhangt, alhoewel lichtelijk verschillend, is dat sommige ambtenaren wel op het werk verschijnen, maar het kantoor gebruiken voor privé activiteiten.

4.5 Financieel beheer

Het financieel beheer is één van de zwakste gebieden van de overheid. Het begrotingsbeheer is bijzonder zwak, met nadelige gevolgen voor het algemeen fiscaal en macro-economisch beheer, allocatie van uitgaven en efficiëntie. De kwaliteit van inkomstenbeheer is opmerkelijk verbeterd vanaf 1993, maar is vatbaar voor verdere verbeteringen.

4.5.1 Begrotingsbeheer

Wijze van totstandkoming

Algemeen. Het juridische raamwerk voor de totstandkoming van de begroting is verouderd. De Begrotingswet van 1952, zoals gewijzigd bij gouvernementsbesluiten van 1955 en

1969, beheerst de wijze van totstandkoming van de begroting. De Nederlandse Comptabiliteitswet van 1927 legt grotendeels de comptabele regels vast. Het begrotingsjaar komt overeen met het kalenderjaar.

Vanaf de periode 1969-73, heeft de overheid de begroting opgesplitst in een algemene of administratieve begroting en een ontwikkelingsbegroting (Tabel 17). De begrotingen zijn eerder verdeeld op basis van de bron van financiering dan op basis van de aard van de uitgaven. De algemene begroting wordt grotendeels lokaal gefinancierd en de ontwikkelingsbegroting wordt extern door donoren gefinancierd. Het Ministerie van Financien (MvF) is verantwoordelijk voor de algemene begroting, die voornamelijk bestaat uit lopende uitgaven maar ook buitengewone kapitaaluitgaven. Het PB op het Ministerie van Planning en Ontwikkeling (PLOS) is verantwoordelijk voor de ontwikkelingsbegroting die voornamelijk bestaat uit kapitaalsuitgaven. Lopende uitgaven zijn echter ook hierin opgenomen. De algemene begroting heeft een jaarlijkse focus. Het PB bereid het jaarplan voor maar doet zulks binnen het raamwerk van een vijftien ontwikkelingsplan.

TABEL 17		
Een vergelijking tussen de algemene - en ontwikkelingsbegroting		
Naam	Algemene begroting	Ontwikkelingsbegroting
Sub-diensten	Gewone dienst Buitengewone dienst	—
Financieringsbron	Belastingopbrengsten Interne leningen Externe leningen	Buitenlandse hulp
Soort uitgaven	Lopende rekening Sommige kapitaaluitgaven	Bijna 2/3 kapitaaluitgaven Bijna 1/3 lopend
Verantwoordelijke ministerie	MvF	PLOS
<i>Bron:</i> IDB.		

Het administratiesysteem van de begroting is relatief gedecentraliseerd. Elk ministerie heeft een Afdeling Begrotings- en Financiële Zaken-BFZ, die contact onderhoudt met de desbetreffende afdelingen van het MvF.

HET OPSTELLEN VAN DE BEGROTING. Het opstellingsproces voor de algemene begroting neemt veel tijd in beslag en begint in februari van het voorafgaande jaar. Het MvF verzendt een mededelingenbrief t.a.v. de begroting naar de hoofden van de instanties die de uitgaven doen. Tegen eind april, stellen de ministeries een raming van de uitgaven op en dienen dit in bij de Thesaurie Inspectie (TI) van het MvF, dat toezicht houdt op het opstellen van de begroting. Het bespreekt de begrotingsvoorstellen met de ministeries die gewoonlijk leiden tot een verlaging van de aanvragen van de ministeries. Indien een verschil van mening tussen het TI en de staf van een ministerie niet kan worden opgelost, wordt de Minister van Financien op de hoogte gesteld en hij bespreekt de kwestie bilateraal met de desbetreffende minister. Wanneer er eenmaal overeenstemming is bereikt t.a.v. het bestedingsplafond dienen de ministeries hun begrotingen weer in waarbij bij deze gelegenheid een gedetailleerde specificatie van de begroting wordt gegeven.

Volgens de wet (De Grondwet, Artikel 156) moet De Regering de algemene begroting voor 1 oktober van het jaar voorafgaand aan de begroting indienen bij de Nationale Assemblée, waardoor de Nationale Assemblée voldoende tijd heeft om de begroting voor het eind van het jaar te bespreken en goed te keuren. Indien de Nationale Assemblée de begroting niet voor 1 januari van het jaar van de uitvoering goedkeurt, moet de overheid de begroting van het vorige jaar gebruiken tot de nieuwe begroting is goedgekeurd.

Het budgettaire proces wordt ondermijnd omdat de begroting wezenlijk wordt gewijzigd in het jaar van de uitvoering. De overheid dient een ‘voorlopige’ begroting in bij de Nationale Assemblée voor 1 oktober om te handelen overeenkomstig de bepalingen van de Grondwet. De voorlopige begroting is dikwijls niet realistisch en moet tijdens haar uitvoering worden aangepast. De Regering dient dan een eindbegroting of herziene begroting in bij de Nationale Assemblée **tegen het eind van het jaar van de uitvoering** (Tabel 18).

TABEL 18		
Herzelingen en goedkeuring van de eindbegroting door de Nationale Assemblée		
Begroting	Aantal belangrijke wijzigingen aan de begroting	Datum van goedkeuring van de herziene begroting door de Nationale Assemblée
1990	Niet beschikbaar	27 december 1990
1991	1	11 november 1991
1992	1	18 december 1992
1993	1	17 november 1993
1994	2	27 december 1994
1995	2	19 december 1995
1996	2	29 november 1996

Bron: Rekenkamer.

Het Ministerie PLOS stelt de ontwikkelingsbegroting op. Het vraagt de ministeries om een lijst van ontwikkelingsprojecten in te dienen die zij graag opgenomen willen zien in de ontwikkelingsbegroting. De projecten die door de ministeries worden voorgesteld worden verondersteld overeen te komen met het Meerjaren Ontwikkelings Plan (MOP). Veel van de projecten die door de ministeries worden ingediend zijn van tevoren besproken of overeengekomen met donoren. PLOS laat sommige van de projecten die door de ministeries worden ingediend vallen, meestal omdat er geen zekerheid bestaat over donorfinanciering en niet zozeer omdat er sprake is van een ongunstige kosten-baten analyse. PLOS stelt een complete lijst van ontwikkelingsprojecten samen en stelt een "Jaarprogramma" op, dat wordt ingediend bij de Nationale Assemblée tezamen met de algemene begroting van het MvF. Beide begrotingen worden zonder noemenswaardige bemoeienis van de Nationale Assemblée samengesteld.

UITVOERING VAN DE BEGROTING¹⁷. Een ingewikkeld coderingssysteem en een omslachtige organisatiestructuur maken de uitvoering van de begroting gecompliceerd. Tot 1998 bevatte het coderingssysteem voor de begroting ruw geschat 920 individuele postcodes (von Numers, 1998). Ministeries hadden meer dan 800 codes gecreëerd om gebieden aan te geven waar de bestaande codelijst geen gedetailleerde specificatie had, maar de codes werden

¹⁷ Aangepast van het IMF (1997) en KPMG (1991).

inconsistent en bevatten talrijke dupliceringen. Ministeries stemden niet af met elkaar over de codes en er bestond geen afdeling binnen de overheid die tot taak had toevoegingen aan het codesysteem goed te keuren. In 1998, startte de overheid met een project om het codesysteem te herzien¹⁸. Het project heeft het codesysteem vereenvoudigd en maakte het consistent binnen de gehele overheid en overeenkomstig internationale normen zoals uiteengezet in de richtlijnen voor Statistieken voor Overheidsfinanciën (SOF) van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Al de individuele artikelen vallen nu onder de verschillende samengestelde SOF. Toch bevat het codesysteem nog steeds veel te veel afzonderlijke codes. Het nieuwe codesysteem werd gebruikt voor de begroting van 1999.

Een omslachtige organisatiestructuur maakt het begrotingsbeheer en de begrotingsuitvoering nog gecompliceerder (zie Organogram op blz. 54). Minstens vijf verschillende afdelingen op het MvF (Thesaurie Inspectie, de afdeling Comptabiliteit, de Centrale Begrotingsboekhouding, de Centrale Betaaldienst en de afdeling Begrotings- en Financiële Zaken) zijn betrokken bij de uitvoering van de begroting (Appendix II).

De boekhouding wordt verder gecompliceerd door een aanvullende periode van 12 maanden na het begrotingsjaar, waarin er uitgaven kunnen worden gedaan. Dit betekent dat uitgaven kunnen worden gedaan 18 tot 24 maanden nadat de raming van de begroting de eerste keer werd gepresenteerd door de lijnministeries (von Numers, 1998).

CONTROLE- EN TOEZICHT. De Centrale Lands Accountants Dienst en de Rekenkamer zijn verantwoordelijk voor het controleren en het toezicht houden op het begrotings- en financieel beheer van de overheid.

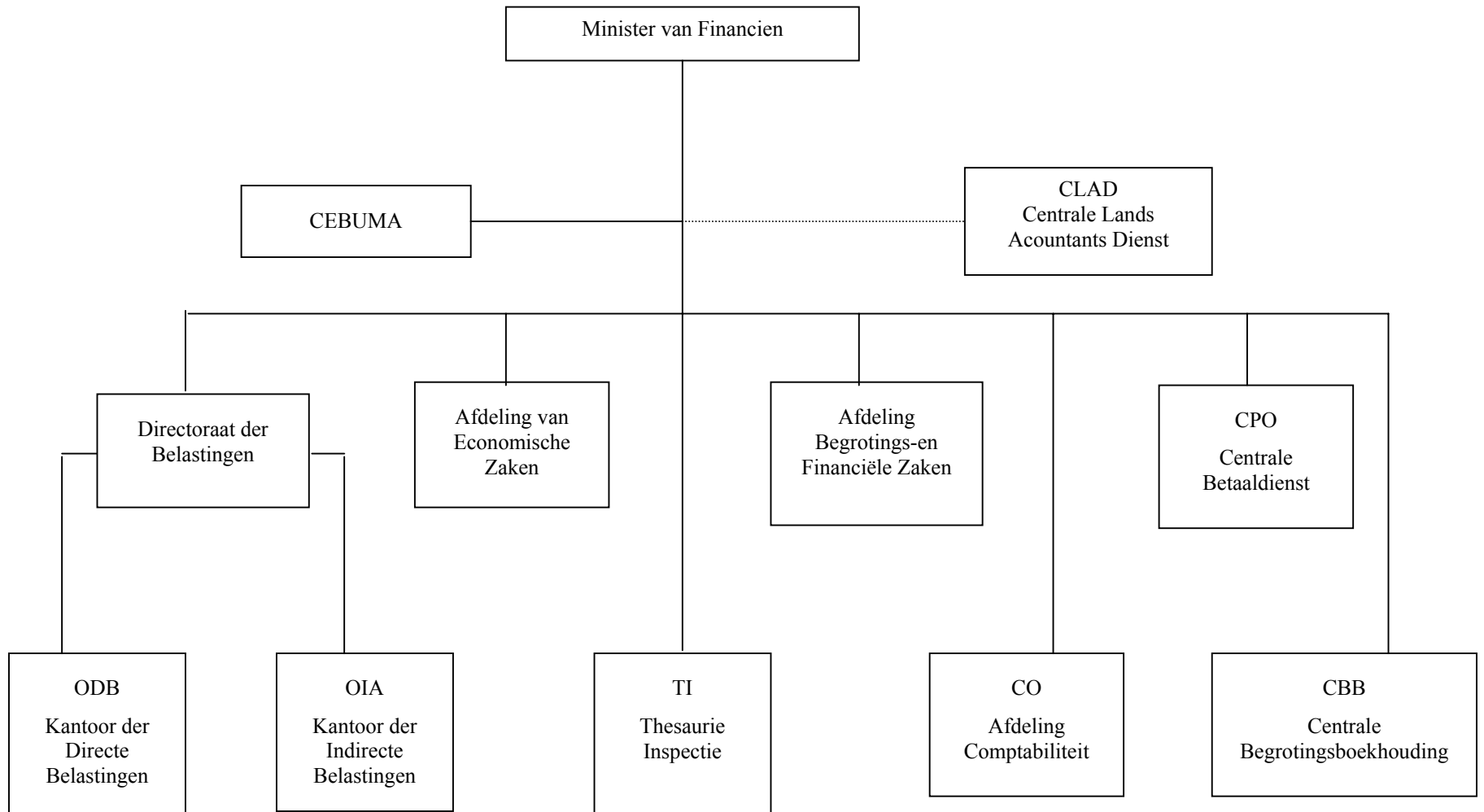
De Centrale Lands Accountants Dienst-CLAD is een onafhankelijke parastatale instelling die valt onder de jurisdictie van de directeur van het MvF¹⁹. De CLAD is verantwoordelijk voor de controle op overheids- en staatsbedrijven. De accountantsonderzoeken dienen de effectiviteit van het functioneren van het management alsook de geldigheid van de financiële verslagen en de jaarrekeningen te beoordelen. De CLAD rapporteert aan het MvF en is een instrument om de verantwoordingsplicht gestalte te geven binnen De Regering.

De Rekenkamer is een onafhankelijk orgaan dat in 1953 bij gouvernementsbesluit (no.26) werd ingesteld om inhoud te geven aan de verantwoordingsplicht. Het is verantwoordelijk voor: (a) beoordelen van de controlemechanismen, functies en prestaties van alle uitvoerende overheidsorganen; en (b) adviseren over effectiviteit, efficiëntie, en verantwoordelijkheid voor beleidsmaatregelen en overheidshandelen. De Rekenkamer rapporteert in hoofdzaak aan de Nationale Assemblée en is derhalve een instrument om de externe verantwoordingsplicht vorm en inhoud te geven. Ingevolge de wet moet de Rekenkamer een evaluatie van het financieel beheer van de overheid presenteren aan de Nationale Assemblée en wel steeds in april. De President benoemt de leiding en de voorzitter van de Rekenkamer, op voordracht van de Nationale Assemblée.

¹⁸ Het project werd ondersteund door een technische cooperatieproject van de IDB: "The Institutional Strengthening of the Economic Affairs and Treasury Departments."

¹⁹ Staatsbesluit 1971 (no. 181).

ORGANOGRAM VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIEN



In theorie werkt het rapporteringsmechanisme als volgt. De Centrale Begrotingsboekhouding (CBB) en de staatsbedrijven geven hun jaarrekening aan de CLAD, die deze controleert. De CLAD informeert het MvF over haar bevindingen over de jaarrekening van de overheid of het bedrijf onder kopieverlening aan de Rekenkamer. De Rekenkamer informeert vervolgens het MvF over bevindingen inzake het rapport van de CLAD. Het MvF dient tenslotte het rapport in bij de Nationale Assemblée.

In de praktijk loopt de informatiestroom minder soepel en de theoretische rapportagestroom zoals hierboven is weergegeven heeft vanaf 1971 niet plaats gehad. De doeltreffendheid van zowel de CLAD als de Rekenkamer wordt beperkt door de geringe informatie die zij ontvangen en hun klein personeelsbestand. Het CBB kent een ernstige achterstand en heeft problemen met het opstellen van rapporten. De CLAD controleert de ministeries daarom rechtstreeks. Verder hebben zij het CBB bijgestaan bij het opstellen van de rapporten over 1980-1996. De CLAD heeft het verslag over 1996 naar het MvF gestuurd en pas in 2000, onder kopieverlening aan de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft de CLAD-verslagen beoordeeld maar naar gezegd wordt zijn deze verslagen niet naar de Nationale Assemblée doorverzonden. Zo staat de CLAD ook parastatale bedrijven bij in het produceren en overleggen van de jaarrekeningen. De meeste parastatale bedrijven hebben jaarrekeningen opgemaakt tot 1998 of 1999, maar er zijn ook één of twee die niet verder zijn gekomen dan 1994.

Met een staf van 21 personen, zonder één gekwalificeerde accountant, verkeerde de CLAD in 1995/1996 in een zeer penibele situatie. Op dat moment was het niet mogelijk om jaarrekeningen van staatsbedrijven te overleggen omdat het een vereiste is dat een dergelijke jaarrekening wordt ondertekend door een gekwalificeerde accountant. Inmiddels is het personeelsbestand uitgegroeid tot 54 waarvan 1 gekwalificeerde accountant. Het aantal rapporten welke is geproduceerd is navenant van 32 in 1995, tot 286 in 1999 gestegen. Dit neemt niet weg dat volgens de directeur de CLAD naar schatting met 7 accountants moet werken. De beperkte staf van de Rekenkamer bestaat uit een fulltime voorzitter, twee parttime leden, een accountant, twee parttime studenten en twee secretarissen. Ondanks deze beperking is de Rekenkamer er steeds in geslaagd haar rapporten in april in te dienen bij de Nationale Assemblée. Deze exercitie is grotendeels een formaliteit met weinig consequenties.

Evaluatie

Een gezonde wijze van totstandkoming van het budget en goed opgezette budgettaire instituties moeten drie zaken bewerkstelligen: een gezond fiscaal en derhalve macro-economisch management, een middelenallocatie in overeenstemming met strategische prioriteiten, en een efficiënte en doeltreffend gebruik van middelen bij het uitvoeren van beleidsvoornemens en programma's. Het budgettaire management in Suriname scoort slecht op alle drie gebieden.

MACRO-ECONOMISCH MANAGEMENT. Het begrotingsmanagement blijkt niet in staat te zijn een gezond fiscaal en macro-economisch management te bewerkstelligen. De overheid werd gedurende lange tijd geplaagd door grote begrotingstekorten en vertoont dikwijls vaak de neiging om het fiscaal beleid op een procyclische wijze te voeren. In meer dan de helft van de periode van 1980-98 is er sprake geweest van begrotingstekorten van meer dan 10% van het BBP (Tabel 19). In tijd gezien schijnt deze situatie te verbeteren. En er schijnt een lange termijn tendens te zijn in de richting van een beter fiscaal evenwicht. De negentiger jaren hebben relatief

meer jaren een surplus en minder jaren van grote tekorten vertoond wanneer men dat vergelijkt met de jaren tachtig.

TABEL 19		
Resultaten begrotingstekort: 1980-98		
Categorie	Jaren	Aantal jaren
Begrotingsoverschot of begrotingsevenwicht	1980 1994 1995 1996	4
Matig tekort (tussen 1% en 5% van BBP)	1981 1997	2
Groot tekort (tussen 5% en 10% van BBP)	1982 1990 1992 1993	4
Zeer groot tekort (meer dan 10% van BBP)	1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1991 1998	9
Bron: IDB, gebaseerd op IMF, ABS en IDB <i>Economic and Social Database</i> .		

Het onvermogen van de overheid om het budget te managen en begrotingstekorten te beheersen, heeft haar ertoe gedwongen zwaar afhankelijk te zijn van geldschepping en het gebruik maken van haar seignorage. Men laat ook betalingsachterstanden accumuleren. De overheid heeft de afgelopen twintig jaren heel vaak gebruik gemaakt van haar seignorage, hetgeen macro-economisch gezien heeft geleid tot ernstige onevenwichtigheid en onbestendigheid (Tabel 20).

TABEL 20	
Gebruik van seignorage in percentage van het BBP (gemiddelde voor 1980-97)	
Land	Gebruik van seignorage/BBP (%)
Suriname	10,2
Guyana	9,2
Venezuela	2,2
Barbados	0,6
Trinidad en Tobago	0,6
Nederland	0,4
Verenigde Staten	0,4
Bron: IDB berekeningen gebaseerd op IMF, <i>International Financial Statistics</i> en IDB <i>Economic and Social Database</i> .	
N.B.: Gebruik van seignorage/BBP wordt berekend als de verandering van geld in omloop gedeeld door nominaal BBP.	

De overheid financiert haar begrotingstekorten ook d.m.v. het niet voldoen aan betalingsverplichtingen aan de private sector en door een accumulatie van betalingsachterstanden. Er kunnen drie oorzaken worden genoemd die debet zijn aan de achterstand in betalingen: onvoldoende kasmiddelen om wettelijk geautoriseerde verplichtingen te financieren; ministeries die verplichtingen aangaan zonder autorisatie (waarop geen sancties volgen); en het systeem van uitstel van betalingen, (het betalen van rekeningen wanneer er kasmiddelen beschikbaar komen). Het komt erop neer dat men de vraag om bestedingen voor zich uitschuift in plaats van naar een oplossing te zoeken. De achterstand in betalingen groeide uit tot een aanzienlijk probleem in de jaren 1998 en 1999. In de gezondheidssector in het

bijzonder hebben achterstanden in de betalingen een zodanig niveau bereikt dat deze een ernstige bedreiging vormden voor het hele betalingssysteem in deze sector.

De overheid is er niet in geslaagd geaccumuleerde behoefte aan bestedingen zodanig te managen dat er geen sprake is van economische schokken. Integendeel, het fiscaal beleid vertoont een tendens dat procyclisch is d.w.z. het land is onderhevig aan de ‘hausses’ en ‘baisses’ die voortvloeien uit de prijsontwikkelingen op de wereldmarkt van aluinaarde. 1995-1996 vormden een uitzondering op deze regel. De overheid heeft toen een beleid gevoerd waarbij de ‘rents’ uit de aluinaarde sneller stegen dan de overheidsuitgaven. Dit stelde hun in staat om de surplussen te gebruiken om de economische groei in toom te houden om als zodanig voorbereid te zijn op een neergaande curve.

Twee belangrijke factoren hebben vanuit een macro-economisch perspectief deze tekortkomingen in het begrotingsbeheer veroorzaakt. Ten eerste waren de ramingen van de voorlopige begroting irrealistisch (Tabel 21). Als zodanig hadden zij weinig geloofwaardigheid en konden niet ten uitvoer worden gebracht. Ten tweede heeft de overheid de begroting op een inschikkelijke en al te liberale wijze uitgevoerd.

TABEL 21					
Verschillen tussen voorlopige begroting en realisatie cijfers					
(in Sf miljoen)					
	1991	1992	1993	1994	1995
Inkomsten					
Voorlopige begroting	1.382	1.138	1.378	10.875	25.912
Herziene begroting	1.382	1.378	2.786	10.875	144.113
Gerealiseerd	1.024	1.432	2.098	11.794	68.918
Gerealiseerd/voorlopige schattingen (%)	74	126	152	108	266
Uitgaven					
Voorlopige begroting	1.609	1.748	1.996	11.359	25.764
Herziene begroting	2.038	1.691	3.218	17.355	152.257
Gerealiseerd	1.667	1.817	2.913	12.389	65.797
Gerealiseerd/voorlopige schattingen (%)	104	104	146	109	255
Begrotingsevenwicht					
Voorlopige begroting	-227	-610	-617	-484	148
Gerealiseerd	-643	-385	-815	-594	3.121
Inflatiecijfer	26,0	43,7	143,5	368,5	235,6
Bron: Ministerie van Financien.					
N.B.: Voor 1996-1998 waren er geen begrotings-realisatiecijfers beschikbaar.					

Er zijn vijf factoren te noemen die hebben geleid tot een verkeerde inschatting van de begroting. Op de eerste plaats zijn bepaalde gebeurtenissen, met name salarisonderhandelingen met ambtenarenbonden, onvoorspelbaar en hebben belangrijke gevolgen voor de realisatiecijfers. De overheid staat toe dat de begroting salarisverhogingen op passieve wijze accommodeert, in plaats van het als een actieve beperking te gebruiken bij salarisonderhandelingen. Op de tweede plaats maakt de algemene macro-economische wisselvalligheid, – vooral schommelingen van het inflatiecijfer en economische bedrijvigheid –, het moeilijker begrotingen te formuleren.

Aizenmann en Hausmann (1995) tonen aan dat hogere inflatie en hogere wisselvalligheid van economische bedrijvigheid ertoe leiden dat begrotingsramingen systematisch te laag uitvallen. In het geval van Suriname was de begrotingsraming redelijk accuraat voor 1994, het jaar met de hoogste inflatie. Desalniettemin hadden budgetmanagers duidelijk problemen om zowel de acceleratie van de inflatie in 1993 en de afremming ervan in 1995 aan te kunnen. Ten derde verlengt de lange voorbereidingsperiode van de begroting de tijd waarin schokken de begroting kunnen verstoren en het moeilijker wordt het begrotingsresultaat te voorspellen. Ten vierde maakt het gebrek aan gerealiseerde begrotingsresultaten van het vorige jaar, omdat de jaarrekening nog niet is afgesloten, het nog moeilijker om het begrotingsresultaat te voorspellen. In de praktijk hebben budgetmanagers de voorgaande begroting gebruikt als basis voor hun prognoses. Ten vijfde maakt het MvF gebruik van ad hoc methodes om budgetprognoses te maken in plaats van uit te gaan van consistente prognose modellen (IMF, 1997).

De inschikkelijke aard van begrotingsuitvoering is een tweede belangrijke oorzaak geweest van een zwak begrotingsmanagement. Het MvF heeft toegestaan dat begrotingsuitgaven door gebeurtenissen worden bepaald in plaats van de begroting te gebruiken om gebeurtenissen en resultaten te bepalen. Derhalve vormt de voorlopige begroting geen harde begrotingsbeperking die wordt gerespecteerd en ten uitvoer wordt gebracht. De begroting wordt eerder aangepast aan het gewenste resultaat. Op lager niveau komt het voor, zoals gerapporteerd, dat er committeringen plaatsvinden zonder de nodige autorisatie en dat de nodige formaliteiten worden vervuld nadat de goederen of diensten reeds zijn uitgevoerd. Dit oneigenlijk gebruik van budgettaire instituten maakt het zeer moeilijk om een gezond fiscaal beleid te voeren.

ALLOCATIE VAN MIDDELEN. Goede begrotingsprocedures en – instituties zouden ervoor moeten zorgen dat middelen worden toegewezen overeenkomstig strategische prioriteiten en aan programma's met het hoogste rendement. Met andere woorden, budgettaire procedures zouden ervoor moeten zorgen dat de juiste zaken gefinancierd worden. Hoewel dit doel conceptueel bezien simpel lijkt, is het in de praktijk moeilijk te meten hoe efficiënt de allocatie van de samenstelling van uitgaven is, omdat het moeilijk is de impact van uitgavenallocaties op het totale maatschappelijk welzijn te meten (Pradhan, 1997). In Suriname maakt het gebrek aan relevante gegevens m.b.t. uitgaven, dit meetprobleem nog gecompliceerder. Toch kunnen enkele algemene kanttekeningen worden geplaatst bij begrotingsallocaties in Suriname.

Globaal gezien lijken de sectorale allocaties van middelen ontwikkelingsgericht te zijn. Een aanzienlijk deel van de begroting wordt toegewezen aan basisbehoeften in de gezondheidszorgsector en onderwijs, het sociaal vangnet en openbare infrastructuur. Over het algemeen zijn de bestedingen voor defensie relatief beperkt gebleven.

Aangezien de procedures en de daarbij betrokken instituten zo zwak zijn, is er grond voor gereede twijfel over de vraag of men in staat is het budgettaire allocatieprogramma optimaal uit te voeren. Zowel De Regering als de Nationale Assemblee ontberen het vermogen prioriteiten te stellen. De Regering produceert heel weinig gegevens met betrekking tot kosten-baten analyses. Trouwens er bestaat geen systeem voor regelmatige kosten-baten analyses. Het gevolg hiervan is dat de overheid over weinig technische criteria beschikt voor het rangschikken van programma's uvoordat deze ter goedkeuring aan de Nationale Assemblee worden voorgelegd. De scheiding tussen de algemene begroting en de ontwikkelingsbegroting maakt het nog moeilijker om tot een

adequate evaluatie te komen van de programma's die binnen het kader van de respectieve begrotingen in uitvoering worden gebracht. In dezelfde geest is de Nationale Assemblée niet in staat programma's te evalueren of vastgestelde prioriteiten aan een kritische beschouwing te onderwerpen dan wel prioriteiten te herrangschikken. Simpelweg, omdat de overheid geen informatie verschaft die dit mogelijk zou maken. De begroting is òf zeer globaal (uitgaven per ministerie) òf zeer specifiek (uitgaven per begrotingspost). De Regering biedt jaarlijks separate begrotingen aan voor elk ministerie. In zijn algemeenheid bestaat de begroting uit duizenden pagina's met gedetailleerde uitgaven vervat in 8000 begrotingsposten (IMF 1997). De informatie is veel te breed uitgemeten voor een adequate analyse van de Nationale Assemblée.

In de praktijk betekent dit dat er weinig aandacht wordt besteed aan de allocatie van middelen en zeer weinig analyses worden gemaakt over de bestedingstrade-offs. Dit kan soms leiden tot zeer onlogische resultaten. Bijvoorbeeld, in 1998 en begin 1999 gaf de overheid opdracht tot de bouw van twee grote bruggen waarvan de economische betekenis in twijfel kan worden getrokken. Er zijn geen donoren bereid gevonden om deze bruggen te financieren. De totale kosten van de bruggen werden geschat op US \$88 miljoen, hetgeen ruw geschat overeenkomt met 12 procent van de totale overheidsuitgaven in 1998-1999. Deze enorme uitgave maakte bezuinigingen elders noodzakelijk, waaronder programma's die gericht waren op belangrijke sociale en economische doelen. Het meest opvallende was dat de overheid een grote betalingsachterstanden opliep aan het Staats Ziekenfonds, waar het betalings- en financieringssysteem naar een ineenstorting holde en de voorzieningen binnen de gezondheidssector in gevaar werden gebracht. De overheid hield ook tijdelijk de financiering in voor een NGO, die in belangrijke mate voorziet in gezondheidszorg in het binnenland van Suriname.

De Regering mist het vermogen om prioriteiten door te drukken. Begrotingsallocaties hebben weinig effect op de realisatiecijfers omdat uitgaven voornamelijk door gebeurtenissen worden bepaald. Vaste bestedingen, voornamelijk aan lonen en salarissen neigen de begroting te sturen. Bezuinigingen vinden vaak plaats over de hele linie in plaats van een selectieve besnoeiing innen gebieden met een lage prioriteit (IMF, 1997).

De overheid blijkt geneigd te zijn investeringsgericht te besteden. De overheid besteedt te veel middelen aan kapitaalinvesteringen met een laag rendement en te weinig middelen aan onderhoud, reparatie en exploitatiekosten, die allicht een heel hoog rendement hebben. Deze voorkeur voor investeringen wordt grotendeels veroorzaakt door de scheiding van de algemene – en ontwikkelingsbegrotingen. Hierdoor besteden beleidsmakers onvoldoende aandacht aan de noodzakelijke terugkerende uitgaven. Deze tekortkoming veroorzaakt een aanbodoverschot aan investeringsuitgaven, een vraagoverschot aan terugkerende uitgaven en problemen t.a.v. de duurzaamheid van projecten of programma's. Er is internationaal voldoende bewijs verzameld welke suggereert dat de hantering van gesplitste begrotingen aanleiding geeft tot investeringsgerichte bestedingen. Onderzoek in individuele staten in de V.S. toont aan dat gescheiden gewone – en kapitaalsbegrotingen leiden tot hogere uitgaven aan kapitaalinvesteringen (Poterba, 1995). Donoren kunnen dit ook in de hand werken aangezien zij vaak investeringsuitgaven beschouwen als "productief" en uitgaven in de exploitatiesfeer als onproductief of als een taak van de overheid.

EFFICIËNTIE. Goede begrotingsprocedures en -instituties moeten bijdragen tot een doelgerichte kostenbewaking en het verkrijgen van “waar voor je geld”. Er bestaat weinig informatie over de efficiëntie van de overheid. De informatie die er is suggereert dat De Regering inefficiënt is in haar gebruik van middelen en dat de overheid te veel personeel heeft voor een bepaalde output. Het Ministerie van Landbouw b.v. heeft één staf lid in dienst voor elke 10 landbouwers in het land (IDB, 1997). Het Ministerie van Onderwijs en Cultuur heeft bijna één niet-onderwijsgevend staf lid in dienst voor elke 2,5 leerkrachten. Zo ook is er een groot aantal ambtenaren in dienst van het Ministerie van Openbare Werken vergeleken met de omvang van het weggennetwerk (0,45 personen per kilometer) (IDB en CDB, *Infrastructure for Development. A Policy Agenda for Suriname, 1996*). Dit blijkt een belangrijke reden te zijn waarom de kosten om een kilometer weg te onderhouden en te rehabiliteren hoger liggen in Suriname dan in de meeste landen van het Caribische Gebied (Tabel 22).

TABEL 22	
Periodieke onderhouds- en rehabilitatiekosten per kilometer weg (US dollars)	
Land	Kosten (US\$)
Jamaica	445.000
Suriname	307.000
Trinidad en Tobago	265.000
Barbados	204.000
<i>Bron: IDB & CDB, Infrastructure for Development. A Policy Agenda for Suriname, 1996.</i>	

Er is ook overduidelijk bewijs dat de overheidsvoorziening van sociale diensten inefficiënt is op dit moment (vooral op het gebied van onderwijs) en dat aanzienlijk betere resultaten bereikt konden worden door een betere aanwending van de middelen. Overheidsuitgaven voor onderwijs staan gelijk aan 5 procent van het BBP en 12 procent van de totale overheidsuitgaven. Het onderwijssysteem produceert echter een laag aantal gekwalificeerde afgestudeerden en van de studenten die slagen, hebben sommigen, vooral die technisch beroepsonderwijs genoten hebben, vaardigheden die marginaal bruikbaar zijn voor werkgevers. Het systeem levert geen de studenten af met vaardigheden waarmee zij hun brood kunnen verdienen. Het systeem voorziet de werkgevers dus ook niet van goedopgeleide en productieve krachten (IDB, 1997).

Oververbruik van medicijnen en een lang gemiddeld verblijf in ziekenhuizen wijzen ook op verspilling en inefficiëntie binnen de gezondheidszorg (IDB, 1999a). Verder worden de huisartsen niet efficiënt ingezet.

Het budgettair systeem draagt op twee manieren bij tot het inefficiënt gebruik van middelen. Op de eerste plaats creëert het geen incentives voor ministeries en afdelingen om hun middelen op efficiënte wijze aan te wenden. Ten tweede worden ministeries en afdelingen beperkt in hun vermogen om efficiënt te handelen zelfs indien zij dat zouden wensen.

Het budgettair systeem creëert geen incentives om efficiëntie te bevorderen. Onder het huidige systeem worden begrotingen bepaald door inputs, met name door de betaalstaat plus enkele andere lopende kosten. Financiering is derhalve slechts heel indirect gekoppeld aan productie of resultaten. Er is geen goede verhouding tussen input en output. Er worden derhalve

geen sancties opgelegd aan ministeriele en overheidsafdelingen indien middelen inefficiënt worden aangewend en deze hebben dan ook geen stimulans om de efficiëntie te verhogen.

Behalve dat ministeries en individuele afdelingen niet worden gestimuleerd om efficiënt te werken, is het zelfs zo dat ze beperkt worden in hun vermogen om doeltreffend te zijn. Ondanks de decentralisatie van departementen zoals de Comptabiliteitsafdeling en het CBB, is het financieringssysteem uitermate gecentraliseerd. Individuele afdelingen, en meer nog zelfs ministeries, hebben geen controle of vrijheid van handelen m.b.t. de inputs die gebruikt kunnen worden. Omdat de overheid het ambtenarenapparaat gebruikt als sluitstuk voor het werkgelegenheidsvraagstuk in Suriname, zijn ministeries en afdelingen in het algemeen genoodzaakt om een inefficiënte mengvorm te hanteren van te veel arbeidskrachten en te weinig complementaire apparatuur. Het gebrek aan complementaire inputs vermindert de productiviteit van de staf enorm. Het Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling b.v. besteedt ruw geschat 89 procent van zijn budget aan lonen en slechts zes procent aan algemene exploitatie, nutsvoorzieningen en voorraden. Het besteedt slechts ongeveer één procent aan onderhoud en reparaties. Als gevolg hiervan schat de Directeur Technische Diensten op het MINOV, dat zestig procent van de openbare scholen gerepareerd dient te worden (IDB, 1998). Bovendien is het micro-management van inputs kostbaar, uitgedrukt in tijd van de manager. Activiteiten die onbeduidend lijken te zijn, zoals de vervanging van een lamp, kunnen een grote onderneming zijn voor een afdelingshoofd.

Een samenvatting van de sterke punten en de zwakke punten van het begrotingsmanagement

STERKE PUNTEN. De budgettaire instituties van Suriname hebben bepaalde sterke punten. Ten eerste, het bestedingslimiet wordt bepaald voordat er discussies plaatsvinden over de allocatie. Dit betekent dat bij het bepalen van prioriteiten de keuze ligt tussen concurrerende projecten en niet tussen de uitvoering van projecten en het verhogen van het begrotingstekort. Ten tweede zijn begrotingsinstituties lichtelijk hiërarchisch in die zin dat het overwicht ligt bij het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën onderhandelt bilateraal met ministeries. De onderhandelingen over een Ministerie vinden niet plaats in de Ministerraad. Deze gang van zaken versterkt de onderhandelingspositie van het Ministerie van Financiën ten opzichte van het betreffende Ministerie. Onderzoek van de IDB heeft aangetoond dat beide factoren hebben bijgedragen tot verlagen van de overheidsbestedingen en het verkleinen van begrotingstekorten in Latijns Amerika en het Caribische Gebied (IDB, 1997b).

ZWAKKE PUNTEN. De budgettaire procedures, instituties en organisaties van Suriname kennen echter fundamentele tekortkomingen, die de genoemde sterke punten teniet doen. Het meest opvallende is het feit dat het begrotingsproces te lang en gecompliceerd is, de organisatiestructuur overdreven gecompliceerd en de budgettaire organisaties algemene tekortkomingen hebben.

De veel te lange voorbereidingstijd vermindert de betrouwbaarheid van begrotingsramingen en maakt dat de focus van de begrotingsvoorbereiding verdwijnt. De uitvoeringsperiode is ook te lang vanwege het gebruik van een complementaire periode. Dit maakt het management van de begrotingsuitvoering gecompliceerd, creëert overlappende

uitvoeringsperioden en belemmert financieel-administratieve en controlefuncties. Het codesysteem is te gedetailleerd.

Behalve deze tekortkomingen in de totstandkoming van de begroting, is de organisatiestructuur te complex. Twee ministeries stellen verschillende delen van de begroting op. Binnen het MvF alleen, spelen vijf verschillende afdelingen een belangrijk rol in de begroting. Deze gecompliceerde en omslachtige organisatiestructuur belemmert coördinatie, nauwkeurigheid en snelheid.

Het gecompliceerde begrotingsproces en de gecompliceerde organisatiestructuur worden verergerd door algemene organisatorische tekortkomingen. Het merendeel van de departementen en instanties die een rol spelen in het begrotingsproces hebben een gebrek aan personeel, een gebrek aan automatisering en geen sterk middenkader.

De totstandkoming van de begroting voltrekt zich in een liberale sfeer: de begroting is accommoderend, er is een algemeen verspreid gebrek aan accurate en bruikbare informatie over de begroting, en de verantwoordingsplicht is minimaal. De begroting is accommoderend in die zin dat het zich aanpast aan omstandigheden. Derhalve wordt haar bruikbaarheid als planninginstrument en een instrument van overheidsbeleid sterk verminderd. Het gebrek aan accurate en bruikbare informatie over de begroting (of tijdens het opstellen, of uitvoering, of bij de jaarrekening) vermindert verder het vermogen van de overheid de economie te managen en de strategische prioriteiten uit te voeren. Daarbij komt nog dat het gebrek aan informatie de verantwoordingsplicht ondermijnt. De Nationale Assemblee en toezichhoudende instanties zoals de Rekenkamer, hebben een minimaal vermogen De Regering verantwoording te doen afleggen over begrotingsaangelegenheden. Het MvF beschikt over weinig capaciteit om de verschillende ministers verantwoording te doen afleggen.

Gezien deze tekortkomingen in het begrotingsproces, instituties en organisaties is het niet vreemd dat Suriname slechte budgettaire resultaten kent. Macro-economisch management is uitzonderlijk pover. Hierdoor is er sprake van een chronisch macro-economische onevenwichtigheid en instabiliteit. Het is twijfelachtig of de allocatie van middelen optimaal is. De aanwending van middelen is over het algemeen inefficiënt.

Een agenda voor verbetering

Het is duidelijk dat het totstandkomen van de begroting, de instituties en organisaties volledig herzien moeten worden om betere budgettaire resultaten te behalen. Sommige verbeteringen, voornamelijk in begrotingsprocedures, kunnen op snelle en goedkope wijze aangebracht worden. Andere hervormingen, voornamelijk in begrotingsorganisaties, zijn complexer en zullen meer tijd kosten. Met het oog op het belang van een gezond financieel management m.b.t. de perspectieven voor de ontwikkeling van Suriname, is het urgent om het begrotingsmanagement te verbeteren.

KORTE-TERMIJN MAATREGELLEN. Op korte termijn kan er weinig gedaan worden aan organisatorische structuur en algemene organisatorische tekortkomingen. Alleen al de vereenvoudiging van de begrotingsprocedures zullen aanzienlijke voordelen brengen.

De complementaire periode afschaffen: Ingaande de volgende begroting zou het MvF de praktijk van een complementaire begroting moeten afschaffen. Afschaffing van de complementaire begroting zou het management van de begroting en de administratie ervan vereenvoudigen.

De voorbereidingstijd van de begroting inkorten: De overheid zou de voorbereidingstijd voor de begroting moeten inkorten door de voorbereidingscyclus voor de begroting een paar maanden later te laten beginnen dan nu het geval is (b.v. in juni in plaats van februari). Dit zou de nauwkeurigheid van begrotingsramingen ten goede komen en de focus en het momentum van de begrotingsvoorbereiding helpen behouden.

Het coderingssysteem hervormen: Het Ministerie van Financien zou het aantal individuele begrotingscodes moeten verminderen en de structuur van de artikelen vereenvoudigen. Door het aantal individuele limieten voor artikelen te reduceren zouden er algemene limieten kunnen worden geïntroduceerd die makkelijker te managen en na te leven zijn.

Conservatief zijn t.a.v. kapitaaluitgaven: Het zou verstandig zijn een conservatieve opstelling met betrekking tot kapitaaluitgaven en andere nieuwe verplichtingen aan te nemen, met het oog op het feit dat op dit moment de overheid de middelen niet heeft om een begroting op de juiste wijze op te stellen voor de voortdurende en terugkerende kosten van projecten. Het huidige systeem kan allicht een te lage raming van de terugkerende kosten maken. Een conservatieve opstelling zou dit kunnen compenseren totdat de overheid in staat is algemene begrotingsprocedures en instituties tot een niveau te verheffen waarbij er een juiste prognose wordt gemaakt van terugkerende kosten en deze in de beslissingen over de begroting kunnen worden opgenomen.

De informatiestroom naar de Rekenkamer verbeteren: Hoewel gegevens thans in vele opzichten incompleet zijn en hoewel de Rekenkamer onderbezet is, zouden de kosten om de stroom van financiële gegevens van de overheid naar de Rekenkamer te verbeteren minimaal zijn en zouden meer dan gerechtvaardigd zijn door de stimulans die hierdoor aan de Rekenkamer wordt gegeven om in staat te zijn haar toezichhoudende werkzaamheden te verrichten.

MIDDELLANGE TERMIJN MAATREGELLEN. Op de middellange termijn moet het mogelijk zijn meer fundamentele wijzigingen door te voeren, waaronder hervormingen in de organisatie structuur.

Verschillende afdelingen van het MvF fuseren in één Begrotingsmanagement Afdeling: De overheid kan overwegen om de Thesaurie Inspectie, de afdeling Comptabiliteit, de Centrale Begrotingsboekhouding, de Centrale Betaaldienst en de afdeling Begrotings- en Financiële Zaken samen te voegen tot één afdeling belast met het Begrotingsmanagement, zoals door het IMF is aanbevolen (1997). Deze nieuwe afdeling krijgt een directeur die vergelijkbaar is met de

Directeur van het Directoraat der Belastingen en die verantwoording verschuldigd is aan de Minister van Financien en de Directeur van Financien m.b.t. alle aspecten betreffende begrotingsvoorbereiding en - uitvoering. Zo'n fusie zal een betere communicatie ten goede komen, de informatie – en datastroom verbeteren en de verantwoordingsplicht voor begrotingsvoorbereiding en – uitvoering bevorderen. Het zou ook nuttig zijn bij het voorbereiden van een latere verschuiving naar een Geïntegreerd Thesaurie Management Systeem (zie onder).

Het nieuwe coderingsstelsel gebruiken om de presentatie van de begroting te verbeteren: de overheid moet de overgang naar het GFS-type codering voltooiën en toepassen. Nog belangrijker, de overheid moet haar nieuw verkregen mogelijkheden gebruiken om codes van de begrotingsposten te comprimeren tot bruikbare groepen met het doel om de begroting te verbeteren en te vereenvoudigen wanneer het aan de Nationale Assemblee wordt aangeboden. De overheid moet er naar streven de begroting programma-gericht i.p.v. ministerie-gericht te presenteren. Begrotingsdebatten richten zich dan meer op beleidskwesties en stelt beleidsmakers in staat een betere beoordeling te maken van het prioriteitschema.

Begrotingsallocaties koppelen aan output en resultaten: Om een aanvang te maken met de verbetering van de efficiëntie waarmee begrotingsmiddelen worden aangewend, moet de overheid ermee beginnen de allocatie van middelen te verbinden aan 'output' en resultaten en ophouden met de huidige praktijk om financiering aan inputs te koppelen. Door grotere nadruk te leggen op prestaties als criterium voor het ontvangen van financiering, kan men begrotingen maken tot instrumenten om druk uit te oefenen op leveranciers van collectieve goederen om efficiënt te zijn. Prestatie indicatoren moeten bij voorkeur kwantitatief, makkelijk meetbaar en verifieerbaar zijn. Idealiter moeten dergelijke indicatoren worden geselecteerd of ontwikkeld met de actieve betrokkenheid van het ministerie of de organisatie wiens prestaties zullen worden gemeten.

De ontwikkelingsbegroting integreren in de algemene begroting: Het is duidelijk dat de ontwikkelings- en de algemene begrotingen meer als één geheel moeten worden gezien. Het IMF (1997) stelt vier methoden voor om een betere integratie te bewerkstelligen. Deze methoden variëren van minimale procedurele verbeteringen tot een complete samensmelting van de begrotingen en het elimineren van elke wettelijke scheiding. Terwijl het laatstgenoemde op de lange termijn wenselijk is, zou het op de middellange termijn eerder haalbaar zijn integratie te bewerkstelligen door een commissie te installeren om de interactie tussen de twee begrotingen te bestuderen of het proces van het herzien van de ramingen samen te smelten door slechts één begrotingscirculaire uit te geven die slechts één stel ramingen vereist die zowel de lopende als de kapitaaluitgaven dekt.

De lijn verduidelijken m.b.t. verantwoordingsplicht voor de Rekenkamer: De overheid moet de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de lijnen die betrekking hebben op de verantwoordingsplicht. De Rekenkamer wordt verondersteld te rapporteren aan zowel de Nationale Assemblee als de President. Dit vertroebelt het mandaat en creëert ook tegenstrijdige belangen. De Rekenkamer moet duidelijk tot een instrument van de Nationale Assemblee worden gemaakt. De Rekenkamer moet onafhankelijker zijn van De Regering, haar eigen budget hebben, dat door de Nationale Assemblee wordt bepaald.

Maatregelen in overweging nemen om "schokken" bij de begrotingsuitvoering te reduceren: De overheid zou maatregelen kunnen overwegen die eventuele 'schokken' tijdens de begrotingsuitvoering zouden reduceren. Het moet met name mogelijk zijn om te regelen dat onderhandelingen met ambtenarenbonden over salarisverhoging tegelijkertijd plaatsvinden met de opstelling van de begroting, waardoor verrassingen tijdens de uitvoering kunnen worden voorkomen. Voorts worden ook de begrotingsramingen voor lonen- en salarisuitgaven (die de grootste post zijn van overheidsuitgaven) realistischer. Deels zou de haalbaarheid van deze maatregel afhangen van een redelijke mate van macro-economische stabiliteit, gezien het feit dat bij een macro-economische instabiliteit, de frequentie waarmee vakbonden trachten te onderhandelen over salarisverhogingen toeneemt.

Een Geïntegreerde Thesaurie Afdeling creëren: De overheid moet overwegen om een gecentraliseerde geïntegreerde thesaurie afdeling in het leven te roepen, zoals aanbevolen door het IMF (1997). Het opzetten van een geïntegreerd geautomatiseerd systeem brengt met zich mee dat men in staat zal zijn de voorbereiding, autorisatie, uitvoering, administratieve verantwoording en rapportagefasen van de begrotingscyclus te verwerken.

De bekwaamheid verhogen van het personeel belast met het begrotingsmanagement: Op lange termijn zal het ook nodig zijn de algemene problemen van de organisatie aan te pakken door aandacht te besteden aan de kwalitatieve en kwantitatieve tekorten aan personeel. De overheid zal de gemiddelde opleidingsgraad, de vorming en de bekwaamheid m.b.t. het oplossen van problemen, van het personeel dat verantwoordelijk is voor budgetbeheer moeten verhogen. Dit personeelsprobleem is een algemeen probleem binnen het ambtenarenapparaat en zal geleidelijk aan aangepakt moeten worden (zie paragraaf 4.8.2).

4.5.2 Inkomstenmanagement

De overheid heeft midden en eind jaren negentig de kwaliteit van het inkomstenmanagement duidelijk verbeterd, met name de belastingen. Om echter op een efficiënte, billijke en duurzame manier voldoende overheidsmiddelen te mobiliseren zonder verstoringen te veroorzaken, maakt het noodzakelijk dat men doorgaat met de hervorming van het belastingstelsel en de belastingadministratie.

Belastingstructuur en -administratie Suriname

Suriname kent om en bij 19 afzonderlijke belastingen maar de zes belangrijkste brengen 95 procent van de totale inkomsten binnen (Tabel 23). De twee vormen van inkomstenbelastingen (n.l. bedrijven en individuen) vormen de belangrijkste bronnen van inkomsten, omdat zij zorgen voor 44 procent van de totale belastinginkomsten tussen 1998-2000. De twee belangrijkste belastingen op internationale handel (in- en uitvoerrechten en statistiekrecht) zijn op één na de belangrijkste bron en brachten 27 procent van de totale belastinginkomsten binnen in 1998-2000. Het relatieve hoge aandeel van inkomsten afkomstig van belastingen op de internationale handel is typisch voor kleine, open, ontwikkelingslanden. De twee belangrijkste belastingen op consumptie (omzetbelasting en belasting op benzine) zijn op twee na de belangrijkste bron en zijn na 1998 nog significanter geworden. De belastingstructuur is evenwichtig wat betreft directe en indirecte belastingen.

TABEL 23		
Belastingstructuur: geselecteerde belastingen als percentage van de totale belastinginkomsten (1996-2000)		
	1996-97	1998-2000p
Inkomstenbelastingen	54,8	43,6
Opbrengsten vennootschapsbelasting	36,5	17,2
Opbrengsten inkomsten loonbelasting	18,2	26,5
Voornaamste belastingen op internationale handel	33,9	27,4
In- en uitvoerrechten	27,8	22,0
Statistiekrecht en consentrechten	6,1	5,5
Voornaamste consumptiebelastingen	7,4	22,6
Belasting op motorbrandstof	7,4	5,2
Omzetbelasting	0,0	17,4
Overige belastingen	3,9	6,3
TOTAAL	100,0	100,0
<i>Bron:</i> MvF; IMF.		

De administratie van de belastingen wordt verricht door het Directoraat der Belastingen, als directoraat van het Ministerie van Financiën. Het belastingkantoor is verdeeld in twee onderdirectoraten – het Kantoor der Directe Belastingen en het Kantoor der Indirecte Belastingen (dat voornamelijk bestaat uit de douane).

Recente hervormingen en verbeteringen

De overheid heeft vanaf 1993 het belastingstelsel en de belastingadministratie enorm verbeterd. Voor 1994 was er sprake van een achteruitgang in de doeltreffendheid van belastinginning. Er waren talrijke belastingtarieven die zeer uiteenlopend waren, marginale belastingtarieven stegen tot hoge niveaus, naleving was slecht en de administratie zwak. Tegen 1993 waren de belastingopbrengsten vanwege voornoemde problemen gedaald tot slechts 8 procent van het BBP. Er bestond een kunstmatig lage officiële wisselkoers (die van invloed was op de lokale valutaopbrengsten van de inkomstenbelasting en internationale handelsbelasting van bauxietmaatschappijen), lage internationale aluinaardeprijzen, en een inflatie die steeds sneller toenam. Tegen 1995 waren de belastinginkomsten echter meer dan verdrievoudigd tot 25 procent van het BBP (Tabel 24).

TABEL 24				
Belastinginkomsten als percentage van het BBP (1993-1996)				
	1993	1994	1995	1996
Belastinginkomsten	8,0	15,4	25,4	23,6
Inkomsten directe belastingen	5,6	8,8	14,8	12,6
Inkomsten vennootschapsbelasting	1,6	6,7	10,9	9,4
Inkomsten loonbelasting	3,9	2,0	3,9	3,1
Overige inkomsten directe belastingen	0,1	0,1	0,0	0,1
Inkomsten indirecte belastingen	3,5	6,4	11,4	11,0
Overlopende posten	-1,1	0,2	-0,8	0,0
<i>Bron:</i> MvF; IMF; ABS; en IDB.				

Hoewel deze verbeteringen voornamelijk het resultaat zijn van macro-economische factoren zoals de correctie van de officiële wisselkoers in midden 1994 en het herstel van de internationale aluinaarde prijzen in 1994-1995, is een deel van de verbetering te danken aan verbeteringen in het belastingbeleid en de belastingadministratie.

De overheid versterkte de belastingadministratie op drie belangrijke gebieden: a) verschuiving naar afdracht bij aangifte van inkomstenbelasting-verplichtingen, een verbetering van de integratie van informatie van de belastingplichtige, en een verbeterde controle²⁰. In 1995 introduceerde het Directoraat der Belastingen een 'afdracht-bij-aangifte-inkomstenbelastingstelsel' dat de last om prompte betaling van de inkomstenbelasting te waarborgen verschuift van het Directoraat der Belastingen naar de belastingplichtigen. Deze zet verhoogt het nakomen van de belastingplicht en verkortte de vertragsperiode tussen het ontstaan van een belastingverplichting en het betalen hiervan, van verschillende jaren tot hooguit één jaar, omdat volgens het nieuwe systeem belastingplichtigen verplicht worden elk kwartaal te betalen en elke onbetaalde schuld vroeg in het volgende kalender jaar te voldoen. Op haar beurt reduceert de verkorte vertragsperiode de Olivera-Tanzi effecten op belastinginkomsten enorm, die in 1993-1994 van belang werden toen de inflatie sterk de lucht inschoot. Verder integreerde het Directoraat der Belastingen informatie over belastingplichtigen werd geautomatiseerd en automatiseerde het in een geïntegreerd belastinginformatiesysteem. Tenslotte heeft het Directoraat der Belastingen de controle sterk verbeterd door een speciale eenheid in het leven te roepen om belastingplichtigen te controleren en deze controle te focussen op de grootste belastingplichtigen. Aangezien de 20 top belastingplichtigen in 1996 51 procent vertegenwoordigden van de totale directe belastinginkomsten en de top 500 belastingplichtigen ongeveer 80 procent vertegenwoordigden, werden de schaarse controlemiddelen van het Directoraat der Belastingen op efficiënte wijze gebruikt door te focussen op de grootste belastingplichtigen. De combinatie van deze maatregelen heeft het nakomen van belastingverplichtingen verhoogd, belastingontduiking verlaagd en de effectiviteit van de belastingadministratie doen toenemen (Tabel 25).

TABLE 25			
Naleving inkomstenbelasting (1996-98)			
(aantal echte betalende als % van geregistreerde belastingplichtigen)			
	1996	1997	1998
Bedrijven	66,3	73,7	72,9
Individueel	49,0	54,1	65,5
Bron: Directoraat der Belastingen.			

Na 1994 consolideerde en vereenvoudigde de overheid de **belastingtarieven** en reduceerde hoge marginale belastingtarieven. De overheid bracht de tarieven van vennootschapsbelasting tot één enkel tarief en die bedroeg in 1999 38 procent²¹. De overheid heeft het marginale belastingtarief op individuele inkomsten terug van 15-60 procent tot 10-40 procent. Verder heeft men het aantal en de spreiding van douanetarieven in 1994 gereduceerd. De overheid heeft meervoudige tarievenniveaus tussen 0 en 100 procent tot vier

²⁰ Een Nederlandse technische assistentieproject en het "Institutional Strengthening of Tax Administration" project van de IDB ondersteunden deze verbeteringen.

²¹ Er zijn een paar uitzonderingen, voornamelijk de bauxietmaatschappijen die 40 tot 45% betalen en casino's die 50% betalen.

tarievencategorieën die varieerden tussen de 5 tot 40 procent geconsolideerd. Later heeft men in 1998 dit verder gereduceerd tot 0-20 procent op niet-CARICOM goederen. Wat belastingtarieven betreft volgt Suriname reeds de beste belasting-technische methoden. Voornoemde hervormingen hebben er enorm toe bijgedragen het belastingsysteem te vereenvoudigen, verstoringen te reduceren en de inning en administratie te vergemakkelijken.

De overheid heeft ook de **belastingstructuur** verbeterd door de belastinggrondslag te verruimen door een verbeterde nakoming van de bestaande belastingverplichtingen en de introductie van nieuwe belastingen. Het opvallendste in dit verband is de introductie van omzetbelasting op goederen en diensten in 1998 door de overheid als een stap in de richting van een volledig ontwikkelde belasting op de toegevoegde waarde (BTW).

Een agenda voor verdere verbeteringen

Niettegenstaande bovengenoemde verbeteringen, is er nog veel ruimte voor verbetering van het belastingsysteem en belastingadministratie, om de efficiëntie en effectiviteit van administratie te verhogen, het nakomen van de belastingverplichtingen en de geloofwaardigheid van de belastingadministratie te verhogen en belastingontduiking te reduceren²². De belangrijkste opties zijn:

Het belastingsysteem stroomlijnen: de overheid kan overwegen om belastingen die weinig opbrengen af te schaffen. Veel van deze belastingen (dividendbelasting, vermogensbelasting, successiebelasting, belasting op doorvoerhandel, belasting op goederen in entrepots) zijn administratief gezien te duur t.o.v. wat ze opleveren. Bovendien worden deze verplichtingen niet vaak nagekomen en creëren administratieve kosten en irritaties voor de private sector die niet gerechtvaardigd zijn vanwege hun magere voordelen voor de schatkist. Het afschaffen van deze belastingen zal het Directoraat der Belastingen meer tijd geven om zich op andere belastingen te concentreren (waardoor allicht de totale belastingontvangsten omhoog gaan), de exploitatiekosten verminderen, het aantal moeilijk te innen belastingen minimaliseren en de geloofwaardigheid van het Directoraat der Belastingen verhogen. De huurwaardebelasting op grond en opstallen kan worden vervangen door een vastgoed belasting die waarschijnlijk meer opbrengt.

Tegenstrijdigheden binnen de wetgeving opheffen: de overheid dient bepaalde tegenstrijdigheden binnen de wetgeving aangaande belangrijke directe belastingen, zoals verschillen in minimum belastbare bedragen, op te heffen.

Belastingregimes consolideren en unificeren: Het 'afdracht-bij-aangifte' regime voor inkomstenbelasting bestaat momenteel naast het oude 'afdracht-na-aanslagoplegging' systeem. De overheid moet het oude aanslagstelsel opheffen omdat het overbodig is geworden en administratieve middelen verbruikt die gebruikt kunnen worden om elders productiever te zijn.

²² Zie IDB (1997) Actieplan voor "Institutional Strengthening of the Tax Administration Office (fase II).

De organisatiestructuur van het Directoraat der Belastingen hervormen: Momenteel is het Directoraat der Belastingen georganiseerd op basis van de diverse soorten belastingen die er bestaan en niet op basis van functionaliteit. Deze structuur creëert overlapping en voorkomt een volledige integratie van de verschillende gebieden van het Directoraat der Belastingen. Indien het Directoraat der Belastingen wordt gevormd op basis van functionaliteit zou het efficiënter functioneren en zou de effectiviteit waarmee de verschillende functies worden uitgevoerd kunnen verbeteren.

De controle versterken: Zoals hierboven reeds aangegeven, heeft de overheid de controle in de afgelopen jaren sterk verbeterd. Desalniettemin is het nog steeds wenselijk de reikwijdte en de productiviteit van de controle te vergroten. Het Directoraat der Belastingen dient met name de controle in gebieden waar belastingontduiking hoog is, uit te breiden. Bovendien moet het Directoraat der Belastingen de controle effectiviteit verhogen door personeel op te leiden om gegevens van externe bronnen te gebruiken als middel om achterstallige belastingplichtigen te identificeren.

De inningsystemen versterken: Het Directoraat der Belastingen moet de inningsystemen versterken door een formele overeenkomst met de algemene banken te sluiten via welke de meeste loonbelastingen worden betaald en door de informatie vervat in het hoofdbestand van de belastingplichtige te verbeteren. Momenteel plaatsen de banken het Vaste Nummer van de Belastingplichtige niet op de ontvangstbewijzen en plaatsen vaak niet eens de juiste naam van de belastingplichtige, waardoor de nauwkeurigheid en consistentie van de gegevens van het Directoraat der Belastingen belemmerd worden. Bovendien slagen de banken er dikwijls niet in de geïnde fondsen tijdig over te maken naar de rekeningen van het Directoraat der Belastingen. Door een overeenkomst met het postkantoor te sluiten worden de burgers in het achterland in staat gesteld hun belastingen op de lokale postkantoren te betalen in plaats van naar Paramaribo te moeten afreizen.

De assistentie aan belastingplichtigen verbeteren: Het Directoraat der Belastingen kan meer informatie beschikbaar stellen aan het publiek (voorlichtingsboekjes, persberichten, etc.) zodat belastingplichtigen op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Dit zou het publiek helpen en het nakomen van de belastingplicht vergemakkelijken.

De douane versterken: Het is van belang dat de douane haar aanpak verbetert, vooral wat betreft de waardebepalingen van goederen binnen de internationale handel zodat de hoogst mogelijke inkomsten gehaald kunnen worden bij het hanteren van de bestaande tarievenstructuur.

4.6 Prestaties

Goede overheidsprestaties bestaan uit het doen van de juiste dingen (relevantie), het goed doen van dingen (effectiviteit) en het efficiënt doen van dingen (met een hoge output in verhouding tot input ratio). Goede prestaties vereisen het bewerkstelligen van alle drie aspecten. Deze paragraaf houdt zich in hoofdzaak bezig met de relevantie en effectiviteit van de overheid. De efficiëntie is reeds besproken in de paragraaf over financieel management.

4.6.1 Relevantie

Een essentieel component van de prestaties van een overheid is relevantie: probeert zij de juiste dingen te doen? In een markteconomie worden de meeste goederen en diensten het best voorzien door de markt. Er zijn echter verschillende belangrijke omstandigheden wanneer markten tekort schieten en de overheid acties verplicht is te ondernemen om correctief op te treden.

Ten eerste zijn niet alle goederen en diensten marktgoederen in die zin dat zij *rivaliserend* (ze kunnen slechts éénmalig en door één persoon worden verbruikt worden) en *uitsluitbaar* (sommigen kunnen belet worden gebruik te maken van een bepaald goed of bepaalde vorm van dienstverlening). ‘*Collectieve goederen*’ zoals bescherming van de nationale veiligheid, komen het gehele land ten goede en zijn niet onderhevig aan concurrentie en burgers kunnen niet uitgesloten worden. Deze kenmerken maken het onmogelijk een prijskaart te hangen aan collectieve goederen en er zullen derhalve geen private ondernemers bereid gevonden worden deze goederen te leveren. Het is daarom van belang dat de overheid stappen onderneemt om te verzekeren dat de dienstverlening naar het publiek toe zowel optimaal als van goede kwaliteit is. Van *gemeenschapsgoederen* zoals visgronden kan niemand worden uitgesloten tegelijkertijd zijn ze wel vatbaar voor concurrentie. Van *tolgoederen* zoals tolwegen, kunnen personen worden uitgesloten maar hierbij speelt concurrentie nauwelijks een rol. Zoals in het geval van ‘*collectieve goederen*’ zullen, zonder interventie van de overheid, markten op zichzelf de gemeenschaps- en tolgoederen niet op een optimaal sociaal-maatschappelijk niveau verschaffen.

Ten tweede kunnen sommige kosten of voordelen extern zijn voor een bedrijf of individu en worden als zodanig niet betrokken in de besluitvorming. Zulke externaliteiten brengen voordelen of kosten mee voor de private ondernemers en deze wijken af van de voordelen dan wel kosten voor de gemeenschap. Bijvoorbeeld de kostenfactor die voortvloeit uit vervuiling (een negatieve externe factor) levert hogere kosten op voor de samenleving dan voor het bedrijf dat deze vervuiling veroorzaakt. Op dezelfde manier brengen lager onderwijs en in mindere mate, middelbaar onderwijs grotere voordelen voor de samenleving als geheel, dan voor de student als persoon. Het is aan de overheid gelegen ervoor zorg te dragen dat zij de negatieve externaliteiten zoveel mogelijk terugdringt terwijl de positieve externaliteiten zoveel mogelijk gestimuleerd moeten worden.

Ten derde doen zich gevallen voor waaruit blijkt dat het marktmechanisme niet concurrerend is als gevolg waarvan er sociaal gezien geen sprake is van optimale dienstverlening. Bepaalde industrieën kunnen een dermate hoge schaalgrootte bereiken dat concurrenten worden uitgeschakeld en er automatisch een monopolie ontstaan. Zonder overheidsingrijpen zullen dergelijke monopolies de consument uitbuiten door productiebeperking, het verhogen van prijzen en door een lakse en inefficiënte wijze van produceren.

Ten vierde moet de overheid soms optreden wanneer de private sector tekort schiet in het verspreiden en verschaffen van informatie. Er doen zich situaties voor waarbij de markt op zichzelf te weinig informatie verstrekt aan consumenten. De overheid moet dan ingrijpen door

het verstrekken van informatie op gebieden zoals de kwaliteitseisen die gesteld worden aan een product. Deze informatie dient breed verspreid te worden.

Ten vijfde is overheidshandelen soms nodig om onvolledige markten “compleet” te maken. Onder bepaalde omstandigheden slagen private markten er niet in om bepaalde goederen of diensten te leveren hoewel de kosten van levering lager liggen dan de prijs die de consumenten daarvoor willen betalen. Deze omstandigheden kunnen ontstaan door een gebrek aan coördinatie, vooral wanneer markten een aanvullende functie vervullen (i.e. één markt is afhankelijk van de andere) of in het geval van tijdelijke interim overwegingen — een haalbare markt in de toekomst is afhankelijk van bepaalde stappen die nu ondernomen moeten worden.

Tenslotte is overheidsingrijpen noodzakelijk teneinde gelijkheid te bevorderen en de zwakkeren te beschermen. Terwijl men erkent dat vrije marktmechanismen de beste resultaten opleveren voor wat betreft de maximalisatie van het maatschappelijk product en de consumptie van goederen en diensten kan het voorkomen dat concurrerende markten er de oorzaak van zijn dat er een sociaal onaanvaardbare inkomensverdeling plaatsvindt. Dit kan ertoe leiden dat delen van de samenleving geen aanvaardbare levensstandaard kunnen bereiken. Overheidsingrijpen kan bijdragen tot het herverdelen van de inkomens en de bescherming van de zwakkeren (de armen, de ouden van dagen, kinderen en gehandicapten). Overheidsingrijpen kan ervoor zorgen dat er een gelijk speelveld ontstaat, d.w.z. dat iedereen een gelijke kans krijgt een inkomen te verdienen (door volledige toegang tot basisonderwijs en basisgezondheidszorg). De mate waarin een overheid ingrijpt voor het creëren van een rechtvaardige samenleving wordt in grote mate bepaald door de heersende cultuur en bestaande waarden van die bepaalde samenleving.

Het beeld dat ontstaat wanneer er een vergelijking wordt gemaakt tussen de theoretische taken van een regering en tussen de taken die daadwerkelijk worden uitgevoerd door De Regering in Suriname, is één van een overheid die teveel taken op zich heeft genomen (Tabel 26). De Regering probeert praktisch alle taken op zich te nemen die normaal van een overheid worden verwacht en nog veel meer. Zij tracht vele taken uit te voeren die liever helemaal niet uitgevoerd moeten worden (zoals prijscontroles) of die door de private sector moeten worden uitgevoerd (zoals het verlenen van commerciële diensten, productie van goederen en het beheer van buitenlandse deviezen van exporteurs en bemoeienissen met de vastgoed markt).

TABLE 26	
Vergelijking tussen de theoretische activiteiten van een overheid en de daadwerkelijke activiteiten van de overheid van Suriname	
Theoretische activiteiten van een overheid	Daadwerkelijke activiteiten van de overheid van Suriname
1. Voorziening van openbare en andere niet-markt bepaalde goederen	
a) Nationale veiligheid en behoud van territoriale integriteit	Voorziening nationale veiligheid (Ministerie van Defensie)
b) Onderhouden van betrekkingen met andere staten en internationale organisaties	Onderhouden van betrekkingen met andere staten etc. -Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking en overige ministeries
c) Handhaving van de binnenlandse orde en veiligheid (incl. politiediensten, brandweer en gevangeniswezen)	Handhaving binnenlandse orde en veiligheid -Min. van Justitie en Politie, Min van Defensie, Min. van Binnenlandse Zaken
d) Voorziening voor een juridisch raamwerk	Voorzieningen voor een juridisch raamwerk - Min van Justitie en Politie en overige ministeries en staatsinstellingen
e) Voorzien in een stabiel macro-economisch milieu (incl. een stabiele geldeenheid en regulering van het bancaire systeem)	Macro-economisch beheer-Min. Van Financiën en de Centrale Bank
f) Algehele planning en statistische diensten	Planning en statistische diensten - Min. van Planning en Ontwikkelingssamenwerking, Algemeen Bureau voor de Statistiek, Min. van Financien, de Centrale Bank en andere staatsinstellingen
g) Openbare televisie en radio	Voorziening van openbare televisie en radio -Verschillende staatsbedrijven
h) Andere niet-marktbepaalde goederen (straatverlichting, wegen)	Voorziening van andere niet-marktbepaalde goederen. Min. van Openbare Werken , diverse
2. Corrective externe factorenexternaliteiten	
Positief	
Instandhouding van openbare gezondheid	Instandhouding van volksgezondheid-Min. van Volksgezondheid, BOG
b) Voorziening van basisonderwijs	Voorziening van basisonderwijs- Min. van Onderwijs
c) Ondersteuning voor basisonderzoek	Basisonderzoek-CELOS, Min. van Landbouw, SIRI
d) Waterbeheer en afwatering	Waterbeheer en afwatering-Min. van Openbare Werken, districtsbesturen, SWM
Negatief	
e) Milieubescherming	Milieubescherming-NIMOS, BOG, Min. van Natuurlijke Hulpbronnen
f) Management eenmalige hulpbronnen	Management eenmalige hulpbronnen-Min. van Natuurlijke Hulpbronnen
g) Vuilophaal	Vuilophaal-Min. van Openbare Werken
3. Correctieve maatregelen tegen falende concurrentie	
a) Openbare voorziening of regulering van particulierevoorziening van drinkwater en afvoer afvalwater	Staatsbedrijf Waterleiding Maatschappij
b) Openbare voorziening of regulering particuliere Elektriciteitsvoorziening	Openbare voorziening van openbaar en particulier opgewekt elektriciteit-Staatsbedrijf Elektriciteitsbedrijf Suriname. Min. van Natuurlijke Hulpbronnen.
c) Openbare voorziening of regulering van particuliere voorziening van telecommunicatie diensten	Openbare voorziening en regulering particuliere voorziening-staatsbedrijf Telesur en particulier cellulair bedrijf
d) Regulering haven- en luchthavendiensten	Staatshavens en luchthavens.
4. Gebrekkige informatie opwaarderen	
a) Het stellen van kwaliteitseisen ter bescherming van de consument	Vastleggen van standaarden voor de gezondheidszorg- Min van Volksgezondheid. Vastleggen van gezondheidsnormen binnen de agrarische productie-Ministerie van Landbouw
b) Zorgen voor een juiste verspreiding van informatie	Vaststellen medicijnklapper-Min. van Volksgezondheid

TABLE 26	
Vergelijking tussen de theoretische activiteiten van een overheid en de daadwerkelijke activiteiten van de overheid van Suriname	
Theoretische activiteiten van een overheid	Daadwerkelijke activiteiten van de overheid van Suriname
5. Volledig maken van onvolledige markten	
a) Zorgen voor het functioneren van verzekeringmarkten	Controleren van verzekeringsmarkten - Centrale Bank
b) Zorgen voor volledig functioneren van leningsmarkten	Controleren van banksector -Centrale Bank
c) Opvang van coördinatie fouten	
6. Zorgen voor sociale rechtvaardigheid en het Beschermen van de Zwakkeren	
a) Zorgen voor toegankelijkheid basisgezondheidszorg	Zorgen voor toegankelijkheid basisgezondheidszorg-Min. van Volksgezondheid
b) Zorgen voor toegankelijkheid basisonderwijs	Zorgen voor toegankelijkheid basisonderwijs -Min. van Onderwijs
c) Zorgen voor een sociaal vangnet voor de zwakkeren (armen, ouderen, en gehandicapten)	Zorgen voor een sociaal vangnet-Min. van Sociale Zaken
d) Zorgen voor toegang tot huisvesting	Voorzien in volkswoningbouw- Min. van Sociale Zaken
e) Zorgen voor toegang tot rechtsbedeling en diensten voor conflictoplossing	Voorzien in rechtsbijstand
	Andere activiteiten uitgevoerd door de overheid van Suriname
	Regulering prijzen van marktgoederen (Min. van Handel en Industrie)
	Administratieve controle van buitenlandse handel-tot 1 september 1999 (Min. van Handel en Industrie)
	Eigendom buitenlandse valuta (Centrale Bank)
	Eigendom en beheer van grond (Min. van Natuurlijke Hulpbronnen)
	Interventie op de arbeidsmarkt (Min. van Arbeid)
	Management en toewijzing van woningen (Min. van Sociale Zaken)
	Uitvoering van wegebouw en openbare gebouwen (Min. van Openbare Werken)
	Uitvoering wegenonderhoud (Min. van Openbare Werken)
	Volkswoningbouw (Min. van Openbare Werken)
	Bouwkundige diensten (Min. van Openbare Werken)
	Productie en distributie medicijnen (BGVS)
	Luchtransportdiensten (SLM)
	Elektriciteitsopwekking (EBS)
	Bankdiensten (DSB, Hakrinbank, VCB, Landbouwbank en Postspaarbank)
	Hoteldiensten (Torarica)
	Productie en raffinering ruwe olie (Staatsolie)
	Productie van verschillende landbouwproducten (verschillende staatsbedrijven)

4.6.2 Effectiviteit

De effectiviteit van de overheidssector is gerelateerd aan het vervullen van haar missie en het bereiken van haar doelen. Voor wat betreft de dienstverleningsfuncties hangt de effectiviteit af van de kwaliteit van de verleende diensten, tevredenheid van de klant en de reikwijdte van de dienstverlening. Het is onmogelijk om hier een complete evaluatie van de effectiviteit van de overheid te geven vanwege ruimtegebrek en onvoldoende informatie. Bovendien is het zelfs in geavanceerde landen waar er veel informatie is, intrinsiek moeilijk het functioneren van de overheid te meten. Dit neemt niet weg dat een deelonderzoek van geselecteerde gebieden een beeld oplevert welke, hoe partieel ook gezien, één is van een overheid die verstrekkend en diepgaand, maar geenszins effectief bezig is.

Beoordeling van de effectiviteit van de overheid bij het leveren van 'collectieve goederen'

De effectiviteit van de overheid in het voorzien van collectieve goederen vertoont een wisselvallig beeld. Enerzijds slaagt de overheid erin de meest fundamentele functie van de staat te vervullen: het voorzien in nationale veiligheid en het behoud van de territoriale integriteit. Het is ook relatief succesvol in het onderhouden van betrekkingen met andere landen en internationale organisaties. De overheid slaagt er eveneens in op een relatief succesvolle manier zorg te dragen voor de binnenlandse orde en veiligheid, met uitzonderingen van enkele verstoringen in het binnenland tijdens de burgeroorlog die duurde van 1986-1992.

Anderzijds is het zo dat de rechtshandhaving, ruimtelijk gezien, geen evenwichtig beeld vertoont, de 'rule of law' (rechtsstaat) is slechts marginaal aanwezig in grote delen van het binnenland. Gewapende groepen in het district Marowijne gaan straffeloos tekeer. Verder is de overheid er niet in geslaagd te zorgen voor macro-economische stabiliteit en een stabiele munteenheid, welke behoren tot essentiële collectieve goederen. Jaarlijkse inflatie bedroeg gemiddeld 40% tussen 1980 en 1999 (77 procent tussen 1990 en 1999). Als gevolg hiervan was de Surinaamse gulden in 1999 slechts 0,17 procent van de lokale koopkracht in 1980 en slechts 0,20 procent van de buitenlandse koopkracht (gemeten t.o.v. de US dollar). De standaardafwijking van de verandering in de reële wisselkoers was 19,7 procent tussen 1980 en 1999. Bovendien was het macro-economische klimaat niet alleen zeer wisselvallig, maar geeft ook een vertekend beeld. Tussen 1980 en 1999 was het verschil tussen de officiële en de parallel wisselkoers gemiddeld 486 procent.

Beoordeling van de effectiviteit van de overheid bij de correctie van externaliteiten

Hoewel het niet ondubbelzinnig kan worden aangetoond bestaat de indruk dat de effectiviteit van de overheid in het corrigeren van externaliteiten langzamerhand achteruit is gegaan. Op het gebied van volksgezondheid is de overheid in de laatste 15 jaren minder effectief geworden wat betreft het onder controle krijgen van besmettelijke ziekten (Tabel 27). Het is echter moeilijk vast te stellen in welke mate de teruggelopen effectiviteit van de overheid dan wel exogene factoren hiervoor verantwoordelijk zijn. Bijvoorbeeld, de grote toename in het aantal malariagevallen heeft waarschijnlijk ook te maken met de verhoogde bevolking in het binnenland als gevolg van de uitbreiding van de goudwinning.

TABEL 27				
Aantal gevallen in een selectie van besmettelijke ziekten				
Ziekte	1985	1990	1995	1999
Gastro-enteritis (<5 jaar)	1.126 *	1.175	3.143	2.630
Malaria	1.220 *	3.059	17.106	13.216
TB (incidentie per 100.000)	18,2 *	17,9	17,6	23,4
Virale hepatitis	12 *	0	10	107

Bron: Bureau Openbare Gezondheidszorg (BOG).
*Totalen tot 15 juni, 1985. Geen andere rapporten beschikbaar over dat jaar.

Suriname vaccineert minder van zijn bevolking dan de meeste andere landen in de regio, maar vaccineert enigszins meer tegen difterie-pertussis-tetanus (Tabel 28).

TABEL 28		
Reikwijdte vaccinatie (1997)		
Land	DPT vaccinatie reikwijdte (%) (<1 jaar)	Reikwijdte vaccinatie tegen mazelen (%) (<1 jaar)
Belice	86	98
Guyana	88	82
Jamaica	90	89
Suriname	90	78
Trinidad en Tobago	85	88
Venezuela	60	68

Bron: PAHO: "Health Situation in the Americas: Basic Indicators", 1998.

De overheid is gedeeltelijk effectief in het voorzien in basisonderwijs. De reikwijdte is breed maar de kwaliteit van het onderwijs is twijfelachtig (IDB, "Suriname: Education Sector Study", 1998). Er is geen diepgaand onderzoek verricht onder recent afgestudeerden, maar het wijdverspreide tekort aan deskundigheid, dat kan worden afgeleid uit persoonlijk verstrekte informatie suggereert dat het onderwijssysteem onvoldoende gekwalificeerde krachten oplevert. Vele afgestudeerden uit het openbaar schoolsysteem beschikken niet over de nodige vaardigheden om een goede baan te vinden en te behouden. Dit heeft tot gevolg dat zij beperkte overlevingskansen hebben en dat werkgevers uitgebreide opleidingsmogelijkheden moeten scheppen voor nieuwe werknemers.

Beoordeling van de effectiviteit van de overheid bij het corrigeren van gebrek aan concurrentie

De overheid is niet effectief bij het corrigeren van gebrek aan concurrentie, met name in die gevallen waarin monopolies automatisch zijn ontstaan. Men is, integendeel, geneigd monopolistische posities te beschermen en daarmee monopolistisch gedrag te verdiepen. Wat betreft luchttransport heeft de overheid internationale luchtvaartmaatschappijen beperkt tot SLM, ALM en KLM. In de praktijk heeft dit de SLM in een monopolistische positie gemanoeuvreed m.b.t. vluchten tussen Suriname en landen op het westelijk halfrond. Dit heeft geleid tot dure vliegbiljetten en beperkte keuzemogelijkheden voor de consument.

Tot de jaren negentig werd de telecommunicatiesector in vele landen als een “natuurlijke” monopolie gezien. Daarom was het telecommunicatiebedrijf eigendom van de staat. Particuliere telecommunicatiebedrijven konden slechts binnen strakke regelgeving opereren. In Suriname heeft de overheid gekozen voor staatseigendom maar is niet effectief geweest wat betreft het reguleren van de openbare leverancier. Als gevolg hiervan hebben Surinaamse consumenten te kampen met slechte dienstverlening en hoge kosten. Volgens één schatting is Suriname de bestemming met de hoogste kosten op het westelijk halfrond voor gesprekken uit de Verenigde Staten (Tabel 29).

TABEL 29	
Kosten voor een internationaal gesprek van één minuut uit de VS naar geselecteerde landen	
Land van bestemming	VS centen
Chad Republiek	137
Suriname	111
Belice	91
Guyana	87
Jamaica	73
Barbados	63
Trinidad en Tobago	61
Venezuela	44
Nederlandse Antillen	26
Nederland	19
Verenigd Koninkrijk	10
Bron: 9-line Communications, International Long Distance Rates, augustus 1999.	

In 1997 besloot de overheid concurrentie in de sector te introduceren en gaf een particulier cellulair bedrijf toestemming om in Suriname te opereren. De voordelen van de verhoogde concurrentie werden bijna onmiddellijk merkbaar in de vorm van een verbeterde dienstverlening en verlaagde internationale tarieven.

Beoordeling van de effectiviteit van de overheid bij het garanderen van gelijkheid voor en bescherming van de zwakkere groepen

De overheid is waarschijnlijk het meest effectief geweest in het garanderen van gelijkheid voor en bescherming van de zwakkere groepen. De overheid heeft gezorgd voor bijna algehele toegang tot basisgezondheidszorg en -onderwijs en heeft een uitgebreid sociaal vangnet verschaft dat, ondanks problemen, voor enige bescherming heeft gezorgd voor de meeste zwakkeren. Toch zijn deze resultaten bereikt tegen de achtergrond van een toenemende armoede en een toenemende inkomens ongelijkheid²³.

²³ Er zijn slechts weinig prognoses m.b.t. inkomensongelijkheid. Een systematisch huishoudensonderzoek van Horowitz en Weinhold (1998) geeft aan dat het Gini coëfficiënt van arbeidsinkomsten is gestegen van 0,42 in 1990 tot 0,61 in 1993, alvorens weer terug te lopen tot 0,52 in 1994.

De overheid heeft gezorgd voor bijna algehele toegang tot dienstverlening binnen de basisgezondheidszorg. Het Ministerie van Sociale Zaken bevestigt wie arm of bijna arm is (bijna 42 procent van de bevolking) en draagt er zorg voor dat de minder bedeelden onder de bevolking toegang hebben tot door de staat gesubsidieerde gezondheidszorg (IDB 1999). De rest van de bevolking wordt vrijwel in z'n geheel gedekt door òf een staatsziekenfondsverzekering (35 procent) òf door werkgevers van de private sector (20 procent).

De overheid is erin geslaagd te zorgen voor algehele toegang tot lager onderwijs en een zeer hoge reikwijdte voor kleuteronderwijs. Dit kan een vergelijking met de rest van het Caribische Gebied goed doorstaan (Tabel 30).

TABEL 30		
Ratio's aantal ingeschreven leerlingen (% leeftijdscohort)		
Land	Bruto kleuteronderwijs	Netto lageronderwijs
Suriname	94	100
Jamaica	83	100
Guyana	71	n.a.
Trinidad en Tobago	8	88
Belize	n.a.	96
Barbados	n.a.	89
Bron: IDB Economic en Social Progress Report, 1996.		

Hoewel regeringen van Suriname zich reeds geruime tijd enorm inzetten voor het voorzien in een sociaal vangnet t.b.v. de sociaal zwakkeren zoals blijkt uit een overvloed aan sociale voorzieningen en een aanzienlijk deel van het BBP dat wordt besteed aan sociale voorzieningen (in de afgelopen jaren variërend van 2,8 procent in 1995 tot 8,3 procent in 1992 (Institute of Social Studies (ISS), 1999)), is de effectiviteit van het sociaal vangnet wisselvallig. De reikwijdte is wisselvallig, met voorzieningen die in het algemeen de armen in de kustgebieden bereiken, maar het bestrijken van het binnenland is minder betrouwbaar vanwege logistieke problemen. Simons en Engbrink (1997) stellen dat het binnenland slechts eenmaal een distributie van basisgoederen-pakketten ontving van de zes distributies in 1996-1997. En hoewel er zich relatief gezien weinig problemen hebben voorgedaan m.b.t. het uitsluiten van de echte armen in het kustgebied, hebben velen die niet arm zijn, ook genoten van het sociaal vangnet. De waarde van de voorzieningen is af en toe twijfelachtig geweest. De waarde van contante overmakingen stortte ineen vanwege de hoge inflatie in 1992-1994, maar herstelde zich enigszins in 1996-1997, en de levering en kwaliteit van overmakingen in natura werden in de jaren negentig minder betrouwbaar.

Drie problemen hebben de effectiviteit van het sociaal vangnet verminderd: de methode van steunverlening, de diversiteit aan programma's en het gestelde doel. Op de eerste plaats heeft de methode van algemene prijssubsidies en overmakingen in natura voor het in stand houden van een sociaal vangnet de effectiviteit en efficiëntie ondermijnd. Algemene prijssubsidies zijn inefficiënt gebleken in armoede bestrijding iedereen profiteert -zowel de rijken als de armen. Bovendien hebben algemene prijssubsidies negatieve bijwerkingen gehad. In natura verstrekte hulp is logistiek vaak moeilijk en kostbaar. Het is misschien zelfs zo dat de huishoudens veel liever het equivalent in geldmiddelen ontvangen. Simons en Engbrink (1997) schatten dat kosten voor opslag en distributie van de basisgoederen-pakketten die aan de armen werden

gedistribueerd, 30 procent van de waarde van de pakketten vertegenwoordigden. Ten tweede heeft de overheid het sociaal vangnet verdeeld over een groot aantal programma's in plaats van het te beperken tot enkele relevante programma's. Deze spreiding heeft gemaakt dat het sociaal vangnet als gevolg van hoge administratieve en logistieke kosten de programma's op zichzelf ernstig heeft verzwakt in hun doeltreffendheid. ISS (1999) stelt dat volgens één schatting er sprake was van 15 verschillende sociale voorzieningen en 15 verschillende databases. Ten derde hebben problemen met het bepalen van in aanmerking komende groepen de effectiviteit ook ondermijnd. ISS (1999) wijt de problemen hiervan toe aan: (a) vertraagde aanpassing aan inflatie van criteria m.b.t. wie in aanmerking komt; (b) onvoldoende registratie van inkomens (voornamelijk van de informele sector en van buitenlandse overmakingen); (c) het in aanmerking komen als instrument binnen het patronagesysteem; en (d) logistieke problemen van het binnenland. ISS (1999) geeft ook aan dat de stedelijke huisvestingsprogramma's van de overheid, die ogenschijnlijk deel uitmaken van het sociaal vangnet, slechts ten goede zijn gekomen van personen die niet zo arm zijn, omdat vereist werd dat men over grond moest beschikken om in aanmerking te komen voor deze programma's. Bovendien voorzag het programma in relatief grote en dure woningen.

Beoordeling van de prestaties van de overheid met betrekking tot zaken die niet tot haar kernfuncties behoren

De overheid heeft twee brede functies op zich genomen die niet tot haar kernfuncties behoren: markt-vervangende activiteiten, zoals de staatsproductie van verhandelbare goederen en diensten, en markt-onderdrukkende activiteiten, zoals de controle op eigenaarschap en het wisselen van buitenlandse valuta. Deze activiteiten die niet tot haar kernfuncties behoren, maken deel uit van de minst succesvolle activiteiten van de overheid.

De prestaties van staatsbedrijven zijn over het algemeen zeer pover. Over het algemeen zijn ze inefficiënt en produceren ze goederen en diensten van inferieure kwaliteit. De meeste staatsbedrijven lijden verlies als gevolg van een hoog kostenpakket en een inadequaat prijsbeleid (soms opgelegd door de overheid). Als gevolg hiervan putten de subsidies aan staatsbedrijven de staatsfinanciën aanzienlijk uit. Vele bedrijven worden slecht gemanaged en hebben slechte onderhoudsvoorzieningen. In sommige gevallen is de productie geheel stopgezet, maar is de betaling van werknemers voortgezet als informele uitbreiding van het sociaal vangnet. In de meeste gevallen is de productiviteit per werknemer of per geïnvesteerd kapitaal lager dan in de private sector. Hoewel de overheid vaak het prijsbeleid van staatsbedrijven bepaalt en hun verliezen subsidieert, ontvangt zij over het algemeen weinig informatie van staatsbedrijven over hun financiële positie (geconsolideerde winst en verlies rekeningen, liquiditeitsgegevens). In dit opzicht zijn de meeste staatsbedrijven geen verantwoording verschuldigd aan hun eigenaar — de staat.

De markt-onderdrukkende activiteiten van de staat hebben altijd slechts gedeeltelijk gewerkt. Zij worden bijna altijd ondermijnd door de ontwikkeling van parallelle of informele markten. De parallelmarkten zijn *quantity-clearing* geweest en hebben de overmatige vraag die gecreëerd was op de officiële of gecontroleerde markt geëlimineerd. Toch is het zo dat, hoewel parallelmarkten in zekere mate de pogingen van de overheid om markten onder controle te krijgen hebben gecompenseerd, hebben zij niet alle schade ongedaan kunnen maken die het

gevolg zijn van overheidsinterventies. Bovendien blijven zij een tweedehandse oplossing in vergelijking met een vrije, geüniformeerde markt situatie.

Geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van de overheid

De geloofwaardigheid en voorspelbaarheid zijn belangrijke aspecten van beleid en bestuur. Dit is vooral van belang voor de doeltreffendheid van de economische gedragslijnen en het vermogen economische ontwikkeling te brengen. Geloofwaardigheid van de overheid – de mate waarin de private sector gelooft dat een overheid eerlijk is voor wat betreft de gestelde voornemens en dat ze deze op realistische wijze kan uitvoeren – wordt bepaald door de prestaties in het verleden (reputatie), een beoordeling of de overheid zich al dan niet bewust is van haar eigen capaciteiten, en andere overwegingen. De voorspelbaarheid van het zakelijk milieu is een functie van de voorspelbaarheid van veranderingen in beleidsmaatregelen en wetten, de stabiliteit van de overheid en de bescherming van vastgoedrecht.

Geloofwaardigheid en voorspelbaarheid beïnvloeden de bereidheid van de private sector om te investeren (met name lange termijn investeringen zijn gevoelig voor geloofwaardigheid en voorspelbaarheid), de bereidheid van financiële instellingen en spaarders om krediet te verlenen aan de overheid en de neiging tot kapitaalvlucht. Hun impact kan belangrijk zijn. De World Bank (1997) schat – na andere factoren bekeken te hebben – dat de bruto investeringen een gemiddelde hebben van 12 procent van het BBP in landen met een lage geloofwaardigheid en een onvoorspelbaar bedrijfsklimaat, maar bijna 18 procent in landen met een hoge geloofwaardigheid en een voorspelbaar bedrijfsklimaat.

Het is moeilijk de geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van de overheid te meten omdat het subjectieve percepties zijn van de private sector. Desalniettemin zijn er enige indicaties die aantonen dat de private sector van Suriname de geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van de overheid als problematisch ervaart. De meest invloedrijke bedrijfsorganisatie – de Vereniging Surinaams Bedrijfsleven (VSB) – heeft in juni 1998 een memorandum gepubliceerd, waarin er onder andere geklaagd werd over het gebrek aan voorspelbaarheid met betrekking tot beleidsmaatregelen t.a.v. privatisering, liberalisatie, wisselkoersmanagement, prijsbepaling en concessies voor natuurlijke hulpbronnen. Het memorandum stelde ook de geloofwaardigheid en het realisme van eerdere voornemens van de overheid aan de kaak. De opgebouwde geschiedenis van macro-economische wisselvalligheid heeft het vertrouwen in macro-economische beleidsmanagement van de staat geërodeerd. Politieke instabiliteit heeft soms de voorspelbaarheid van overheidsmaatregelen verminderd. Anderzijds blijken de vastgoedrechten redelijkerwijs beschermd te zijn. Suriname kent geen traditie van nationalisering van directe buitenlandse investeringen of van het onteigenen van private investeringen.

4.7 Conclusies

In verschillende opzichten vormt De Regering een aanzienlijke belemmering voor de economische en sociale ontwikkeling van Suriname. De overheid functioneert niet goed, hetgeen leidt tot slechte beleidsbepaling, dienstverlening van lage kwaliteit en gemiste ontwikkelingskansen. Bovendien behelst de overheid een buitengewoon hoge kosten factor. In

samenhang gezien hebben deze factoren de ontwikkelingsresultaten van Suriname negatief beïnvloed.

4.7.1 De consequenties van slechte prestaties

Het meest in het oog springende gevolg van slechte overheidsprestaties is dat deze bijdragen tot slechte algemene ontwikkelingsprestaties en stagnatie van de levensstandaard van Suriname – BBP per capita in 1999 was marginaal lager dan in 1975. Ontwikkelingsprestaties zijn voornamelijk blijven steken omdat de overheid de collectieve goederen die essentieel zijn voor het ontwikkelingsproces niet levert: n.l. macro-economische stabiliteit en een duidelijk raamwerk van stimulerende maatregelen.

Een tweede belangrijke gevolg is dat de kwaliteit van diensten die de overheid rechtstreeks aan het publiek verschaft over het algemeen laag is. De resultaten in de onderwijs- en gezondheidszorg kunnen b.v. beter zijn indien de overheid effectiever functioneerde. Ook wanneer goederen en diensten geleverd worden door staatsbedrijven in plaats van de overheid zelf, is er sprake van slechte prestaties. Goederen en diensten die geleverd worden door staatsbedrijven zijn ook nog relatief duur hoewel de kosten voornamelijk worden gedragen door de belastingbetaler en niet door de consument.

Slechte prestaties resulteren vaak in een uitholling van het vertrouwen van het publiek in overheidsorganen en instituties, waardoor de legitimiteit en geloofwaardigheid van de overheid wordt aangetast. Dit leidt op haar beurt weer tot de verlaging van de uitvoeringscapaciteit van de overheid. Tenslotte is het zo dat slechte overheidsprestatie het ontstaan van informele en parallelle mechanismen stimuleert.

4.7.2 De gevolgen van hoge kosten

De overheid van Suriname vormt op zichzelf in tijd gezien een buitengewoon hoge kostenfactor. Overheidsbestedingen bedroegen 30,5 procent van het BBP in 1997 – verreweg het hoogst van alle Latijns Amerikaanse en Caribische landen en ver boven het regionaal gemiddelde van 9,9 procent. Het hoge niveau van overheidsbestedingen heeft verschillende schadelijke gevolgen. Het is de voornaamste oorzaak van grote begrotingstekorten en draagt daardoor bij aan macro-economische onevenwichtigheid en instabiliteit. Tussen 1980 en 1998, bedroeg het gemiddelde begrotingstekort 10,5 procent van het BBP. Hoge overheidsbestedingen leiden tevens een zware belastingdruk, ondanks het feit dat een groot deel van de kosten monetair gefinancierd wordt. Het gemiddelde van de belastingopbrengsten bedroeg tussen 1990 en 1998 19,5 procent van het BBP, hetgeen boven het gemiddelde is voor Latijns Amerika maar typisch voor het Caribische Gebied. De hoge belastingdruk heeft particuliere consumptie verminderd en de impulsen voor de private sector om investeringen te plegen, verminderd. Hoge overheidsbestedingen leiden ook tot verspilling van nationale besparingen en als gevolg daarvan tot vermindering van de middelen die beschikbaar komen voor particuliere investeringen. Hoge overheidsbestedingen hebben nationale besparingen rechtstreeks verminderd en het heeft waarschijnlijk privé-besparingen ook verminderd door het privé besteedbaar inkomen te verlagen.

Samengevat kan worden gesteld dat de overheid middelen heeft geabsorbeerd die liever op andere wijze besteed hadden kunnen worden. Bijvoorbeeld, bedenk wat er allemaal mogelijk zou zijn geweest als de overheidslonen en salarissen in 1998 10 procent in plaats van 18 procent van het BBP waren, dit is slechts twee maal het gemiddelde niveau in Latijns Amerika en het Caribische Gebied in plaats van meer dan drie maal. Het begrotingstekort had ongeveer 3 tot 4 procent van het BBP kunnen zijn in plaats van 12 procent. Alle belastingen, m.u.v. in- en uitvoerrechten, omzetbelasting, loonbelasting en inkomstenbelasting op de bauxietmaatschappijen, konden worden afgeschaft.

De overheid is niet slechts duur in concreet financiële zin, maar het grote aantal arbeidsplaatsen binnen de overheid brengt ook opportuiniteitskosten van de output met zich mee en gederfde inkomsten indien de overheidswerknemers in plaats daarvan in dienst waren van de private sector. Het is waarschijnlijk dat vele overheidswerknemers, vooral in de lagere functies, een aanzienlijk hoger marginaal sociaal product zouden hebben in de private sector dan bij de overheid.

4.7.3 Wat veroorzaakt de slechte prestaties?

Er zijn vier factoren die hebben bijgedragen tot slechte organisatorische prestaties: overbelasting, een zwakke middelenbasis, gebrek aan verantwoordingsplicht en slechte motivatie.

Overbelasting

De overheid heeft gepoogd te veel dingen te doen met het gevolg dat haar middelen te karig verspreid zijn. Niet alleen heeft de overheid getracht de kernfuncties van een overheid uit te voeren (voorzien in collectieve goederen en het corrigeren van externe effecten, etc.) maar zij is verder gegaan dan die functies door daar te interveniëren waar de markt op adequate wijze zou kunnen opereren. De overheid is als zodanig meer marktvervangend in plaats van marktondersteunend. In gebieden waar de overheid succesvol is geweest in het vervangen van markten, heeft zij typisch een inferieure job verricht. In vele gevallen zijn marktvervangende interventies niet succesvol en worden ondermijnd door parallelle- of informele markten. In die gevallen waarin marktvervangende interventies niet succesvol bleken, hebben de pogingen tot interventie ertoe geleid dat de reeds beperkte overheidsmiddelen (financiële middelen, personeel en managementtijd) zijn onttrokken aan de kerntaken van de overheid. Aangezien Suriname een klein land is, heeft zij een beperkte bron van talenten en ontbeert het de voordelen die grootschaligheid in de dienstverlening met zich meebrengt. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat de schaarse middelen zodanig worden aangewend dat de overheid haar kerntaken adequaat kan uitvoeren.

De beperkte beschikbaarheid van middelen

Overheidsorganen worden voor de uitoefening van hun taken geconfronteerd met een beperkte beschikbaarheid van middelen. Zo is er sprake van een acuut gebrek aan hooggekwalificeerde ambtenaren en aan complementaire inputs. Het aanzienlijk verloop van hooggekwalificeerde ambtenaren heeft in de tijd gezien ertoe geleid dat Suriname geconfronteerd wordt met een ernstig gebrek aan goed gekwalificeerde personen om het staatsapparaat te

kunnen draaien. Volgens schattingen van het Planbureau zijn er, behalve hoog- gekwalificeerde leerkrachten, minder dan 700 hoog-gekwalficeerde personen om de gehele overheid te managen – het ambtenarenapparaat, overheidsinstanties en stichtingen. Deze schattingen kunnen misschien zelfs een overschatting opleveren. Veel van deze personen zijn slechts deeltijds ter beschikking van de overheid. Zij hebben namelijk deeltijds banen in de private sector, teneinde hun inkomen aan te vullen. Deze hooggeplaatste ambtenaren zijn duidelijk overbelast en zorgen 0er slechts voor dat de overheid op een minimum niveau functioneert

Het functioneren van de overheid wordt ook negatief beïnvloed door het gebrek aan complementaire inputs. Het gebrek aan complementaire inputs zoals kantoorbenodigdheden (papier, inkt voor printers en kopieermachines, indien die er zijn), dienstauto's voor de politie, en boeken voor scholen, verlagen de productiviteit van ambtenaren op drastische wijze en verminderen het vermogen van de overheid.

Het gebrek aan geschoolde ambtenaren en het gebrek aan complementaire inputs zijn in wezen door drie factoren veroorzaakt: een disproportioneel groot ambtenarenapparaat, gebrek aan scherp omljnde wervingsprocedures, en ontoereikende budgettering. De groei van werkgelegenheid binnen het ambtenarenapparaat in de lagere rangen heeft ertoe geleid dat het hoger kader werd weggedrukt en dat er weinig of geen middelen overblijven voor complementaire inputs. Ervaring in Suriname en in andere landen heeft aangetoond dat het aantal overheidswerknemers in verhouding tot de totale werkende bevolking en het niveau van overheidssalarissen in reële zin omgekeerd evenredig zijn. Bovendien zijn de overheidssalarissen geleidelijk aan in reële zin zowel gedaald als gecomprimeerd. Als gevolg hiervan ervaart het hoger kader een onevenredig grote daling in reële zin. In de afgelopen 15 jaar zijn de salarissen van de hoger gekwalificeerden achteruitgegaan in verhouding tot de private sector en vergeleken met het buitenland. Als gevolg van dit *incentive* probleem is de overheid niet in staat geweest hooggeschoolde ambtenaren aan te trekken en te behouden. Tussen 1985 en 1995 verlieten vele hooggeschoolde ambtenaren de dienst voor ander werk in het buitenland en in de lokale private sector. Er zijn kernen over van uitstekende, hardwerkende ambtenaren die in de dienst blijven vanwege hun toewijding aan hun beroep of organisatie of vanwege een toewijding naar de overheidsdienst. Dit zijn echter bijzondere gevallen en zijn niet voldoende om het ambtenarenapparaat als geheel in stand te houden.

Aangezien de overheid niet concurrerend kan zijn voor wat betreft aantrekken van hoog-gekwalficeerde krachten is het niet mogelijk gebleken, strikte wervingsprocedures toe te passen. De wervingsprocedures zijn als gevolg hiervan niet scherp omljnd en niet concurrerend. Lage salarissen en niet-concurrentiegerichte wervingsprocedures hebben het prestige van werkgelegenheid bij de overheid verlaagd, hetgeen het nog moeilijker heeft gemaakt om hooggeschoolde en gemotiveerde personen aan te trekken. De combinatie van de toename van ambtenaren in lagere functies, een exodus van ambtenaren in hogere functies en een slappe werving, heeft geresulteerd in een situatie waarbij 71 procent van de ambtenaren slechts lager onderwijs genoten heeft.

De overheid streeft naar verbetering van de vakkundigheid van de ambtenaren door middel van training. Het accent ligt op de vorming en training van enkele geprivilegieerde hooggeplaatste personen, vaak gepaard gaande met buitenlandse reizen, in plaats van op de grote massa van ambtenaren die langs veel goedkopere weg lokaal getraind kunnen worden. De training van de hooggeplaatste ambtenaren wordt vaak gezien als een extraatje en een gedeeltelijke compensatie van het lage salaris.

De overheid en donoren hebben ook getracht de beperkingen voor wat betreft vakkundigheid op te lossen door het gebruik van buitenlandse technische assistentie (Kader 1).

Kader 1

De impact van "institutionele" versterking door middel van technische assistentie

Wanneer er sprake is van ernstige organisatorische tekortkomingen, bevelen donoren over het algemeen technische assistentie aan en "institutionele" ("organisatorische" volgens de terminologie van deze studie) versterking. Hoe effectief is technische assistentie en organisatorische versterking geweest in Suriname?

De ervaring van talrijke projecten suggereert dat buitenlandse technische assistentie een velangrijke zeer constructieve rol heeft gespeeld in het introduceren van nieuwe en verbeterde technieken en methoden in Suriname, gebaseerd op ervaring en lessen van andere landen in de wereld. Op de lange termijn is technische assistentie niet effectief wanneer het wordt gehanteerd als middel om een overheidsapparaat op te krikken dan wel geschoolde ambtenaren te vervangen. Buitenlandse consultants dei slechts in de plaats treden van gekwalificeerde ambtenaren kunnen de bakwaamheid van een orgaan tijdelijk verhogen, maar die bekwaamheid valt vaak weer terug naar het eerdere niveau kort nadat de consultants vertrekken. Technische assistentie is derhalve niet in staat wezenlijke tekortkomingen weg te werken of te corrigeren en het is geen substituut voor een correct loonbeleid.

Gebrekkige begrotingsinstituties en beleidsmaatregelen werken ook het gebrek aan complementaire inputs in de hand. Het financieringssysteem is uitermate gecentraliseerd en individuele overheidsafdelingen en in hoge mate, zelfs ministeries, hebben geen controle of vrijheid van handelen betreffende inputs die zij kunnen gebruiken. Daarom zijn ze verplicht een inefficiënte mix van te veel arbeid en te weinig complementaire inputs in te zetten.

Gebrek aan verantwoordingsplicht

Een gebrek aan verantwoordingsplicht is de derde oorzaak van het slechte functioneren van de overheid. De verantwoordingsplicht binnen de overheid en de verantwoordingsplicht van de overheid t.o.v. derden (de Nationale Assemblee en het grote publiek) is zwak.

INTERNE VERANTWOORDINGSPLICHT. Het feit dat het moeilijk is slechte prestaties te identificeren en te straffen en het feit dat de belangen tussen managers en degenen aan wie zij rapporteren uiteenlopen, heeft de verantwoordingsplicht van personeel en afdelingen t.o.v. managers binnen de overheidssector verzwakt.

Een effectief proces van verantwoordingsplicht vereist de succesvolle uitvoering van twee sub-processen: een evaluatieproces en een strafproces (Moore, 1993). In het ambtenarenapparaat is het echter moeilijk voor managers om slechte prestaties te identificeren en de schuld aan te wijzen. Deze moeilijkheid is het gevolg van het algemeen verspreide gebrek aan informatie binnen het ambtenarenapparaat en de onduidelijke doelstellingen voor afdelingen en ambtenaren. Vanuit een breder perspectief is het ook moeilijk voor managers om een onderscheid te maken tussen tekortkomingen in individuele/organisatorische prestaties en zaken die binnen het gehele systeem een belemmering vormen om op de juiste wijze te functioneren.

Zelfs waar managers erin slagen gemaakte fouten en schuldigen aan te wijzen, beschikken ze over het algemeen niet over toepasbare sancties voor slechte prestaties. Hoewel in theorie managers de juridische bevoegdheid hebben om ambtenaren te ontslaan op grond van plichtsverzuim of insubordinatie, wordt er in de praktijk geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en de sociale en culturele instituties binnen de overheid alsook het gebrek aan precedentes sluiten dit uit. Zo ook is het erg moeilijk voor managers om personeel in functie te degraderen. Verder kunnen managers ook goede prestaties niet belonen door hogere salarissen of versnelde promotie.

Tot slot moet het proces van verantwoordingsplicht niet alleen in staat zijn te functioneren, er moet ook een bereidheid aanwezig zijn om er gebruik van te maken. Er zijn redenen genoeg om te twifelen of managers individuele personeelsleden of afdelingen verantwoording zouden willen laten afleggen voor hun verrichtingen zelfs indien ze in staat waren dat te doen. Managers maken liever geen golven en straffen op te leggen aan personeel of afdelingen op grond van slechte prestaties. Managers zelf moeten zelden verantwoording afleggen of worden zelden beloond voor de prestaties van hun afdelingen of ministeries en er zijn weinig of geen voordelen verbonden aan het straffen van hun personeel of afdelingen. Daarentegen zou het strafbaar maken van slechte prestaties aanzienlijke personeelskosten met zich mee kunnen brengen in termen van verlies aan populariteit en schade aan werkrelaties. In dit opzicht zijn de incentives voor managers in strijd met de belangen van hun superieuren of "opdrachtgevers" (Kader 2).

Kader 2

Een korte samenvatting van de opdrachtgever-uitvoerder theorie

Wanneer een persoon (of organ) een actie onderneemt ten behoeve van een andere *instantie* ontstaat er een opdrachtgever-uitvoerderrelatie. De persoon die de actie ondennemt treedt op als een uitvoerder voor de ander (*opdrachtgever*). In een theoretische wereld van perfecte en kosteloze informatie kunne er makkelijk contracten worde n aangegaan om te faranderen dat de *uitvoerder* de belangen van de *opdrachtgever* naar beste kunnen en weten dient. In de werkelijke wereld echter van onvolledige en dure informatie kan de *opdrachtgever* de acties en informatie van de *uitvoerder* niet op perfecte en kosteloze wijze controleren. Dit creëert problemen van verborgen actie en verborgen informatie.

In het algemeen kan een *opdrachtgever* de acties van zijn of haar *uitvoerder* niet rechtstreeks observeren. Dit resulteert vaak in het feit dat de *opdrachtgever* de inzet van de *uitvoerder* beoordeeld op basis van substituten, zoals resultaten. Deze substituten zijn echter onderhevig aan informatieproblemen in die zin dat de inzet van de *uitvoerder* het resultaat kan beïnvloeden maar niet volledig bepalen. Verder is informatie vaak voor geen van beide partijen beschikbaar – in het algemeen weten *uitvoerders* meer over hun taken dan hun *opdrachtgevers*.

Deze tekortkomingen wat informatie betreft maken de juiste motivatie en uitvoeringsmechanismen noodzakelijk. Vooral indien de belangen van *opdrachtgevers* en *uitvoerders* op één lijn kunnen worden gebracht, kunnen *opdrachtgevers* meer zekerheid hebben dat hun *uitvoerders* de juiste keuzen zullen maken en de juiste inzet zullen hebben ten behoeve van de *opdrachtgever*.

EXTERNE VERANTWOORDINGSPLICHT. In Suriname is de verantwoordingsplicht van De Regering t.o.v. de Nationale Assemblée en het brede publiek zwak. Problemen op het vlak van opdrachtgever-uitvoerder tasten ook de verhouding tussen de Nationale Assemblée (de opdrachtgever) en De Regering (de uitvoerder) aan. De informatie die de overheid verschaft aan de Nationale Assemblée betreffende budgettaire en andere belangrijke kwesties is zo ontoereikend dat de Nationale Assemblée weinig ruimte heeft om zwakke prestaties binnen De Regering te identificeren of te straffen. Toezichhoudende organen zoals de Rekenkamer functioneren nauwelijks en zijn daarom niet in staat additionele informatie over de prestaties van de overheid aan De Nationale Assemblée te verstrekken. In haar bemoeienissen met de overheid wordt De Nationale Assemblée geconfronteerd met asymmetrische informatie en een zwakke uitgangspositie.

Het gebrek ann verantwoordingsplicht t.o.v. cliënten of klanten spruit deels voort uit de inherente aard van de overheid, maar overheidsbeleidsmaatregelen hebben het gebrek aan verantwoordingsplicht versterkt. Indien de prestaties van een organisatie niet geheel juist zijn, is feedback van de klanten een belangrijke methode waardoor de organisatie weer op het juiste spoor kan worden gebracht. Klanten hebben twee mechanismen waardoor zij feedback kunnen geen aan een organisaties over de prestaties va debetreffende organisatie: *exit* en *voice*. (Hirschman, 1968). *Exit* houdt in dat men een product waarvan de kwaliteit achteruit is gegaan of de prijs omhoog, niet meer koopt. *Voice* houdt in dat men zijn ontevredenheid duidelijk maakt aan het management van een organisatie. Exit hangt af van het bestaan van relatieve nauwe substituten voor een product of dienst. Indien er substituten zijn, kunnenm concurrentie en de mogelijkheid voor ‘exit’ hele sterke prikkels zijn voor een organisatie om goed te presteren. Want indien er een voldoende aantal klanten of cliënten vertrekt, kan het voortbestaan van de organisatie worden bedreigd. ‘Exit’ is daarom een effectief mechanisme binnen de concurrerende markt – de typische omgering voor de private sector.

Exit is echter een minder effectieve kracht binnen de overheidssector. Op de eerste plaats komt monopolie veel vaker voor in de overheidssector. De meeste kernoverheidsdiensten worden inherent het best verschaft door slechts één instantie en hebben geen substituten die nauw overeenkomen. Bovendien zoals hierboven reeds gesteld is, heeft de overheid van Suriname vaak monopolistische posities voor staatsbedrijven versterkt of gecreëerd, waardoor er minder mogelijkheden zijn voor 'exit'. Zelfs binnen de kern van de centrale overheid heeft de overheid geen onderscheid gemaakt tussen instanties en activiteiten. B.v., planning is inherent een overheidsactiviteit en rechtvaardigt derhalve een planninginstantie of ministerie. Er is echter geen reden waarom bepaalde activiteiten binnen zo'n planorgaan of ministerie, zoals schoonmaak en beveiligingsvoorzieningen, niet onderworpen kunnen worden aan concurrentie, en op deze wijze mogelijkheden openen voor exit. Ten tweede, zelfs indien de mogelijkheid voor exit aanwezig is, heeft de Surinaamse overheid vaak de neiging om overheidsorganen minder vatbaar hiervoor te maken door ze te subsidiëren. Dus zelfs wanneer klanten ophouden gebruik te maken van goederen of diensten van een staatsbedrijf, maakt het desbetreffende bedrijf zich niet druk over de verminderde inkomsten aangezien zij de verliezen op het Ministerie van Financien verhaalt.

Helaas is het tweede feedback mechanisme – 'voice' – ook zwak binnen de overheidssector in Suriname, voornamelijk vanwege de zwakte van de institutionele mechanismen voor 'voice'. Zeer weinig overheidsorganen kennen een bureau voor klantenrelaties of een ombudsman, waar klanten of cliënten hun beklag kunnen doen. Zeer weinig organisaties doen onderzoek naar de tevredenheid van klanten. Bovendien zijn consumenten slechts zwak georganiseerd in consumentengroepen. Men neemt ook zelden zijn toevlucht tot 'voice' omdat klanten/cliënten niet veel verwachten van de dienstverlening van de overheid. De passieve acceptatie van een slechte dienstverlening kan een weerspiegeling zijn van het feit dat de meeste overheidsdiensten vaak een lange, geleidelijke teruggang in kwaliteit en gebruiksfrequentie hebben doorgemaakt in plaats van een abrupte en merkbare achteruitgang.

Het gebrek aan mogelijkheden voor 'exit' en de zwakke mechanismen voor 'voice' betekenen dat overheidsorganen weinig feedback ontvangen van hun klanten en cliënten wanneer hun prestaties achteruit gaan. Daar komt nog bij dat ontevredenheid van de klant weinig of geen consequenties met zich meebrengt voor het orgaan en zelden een bedreiging vormt voor haar bestaan.

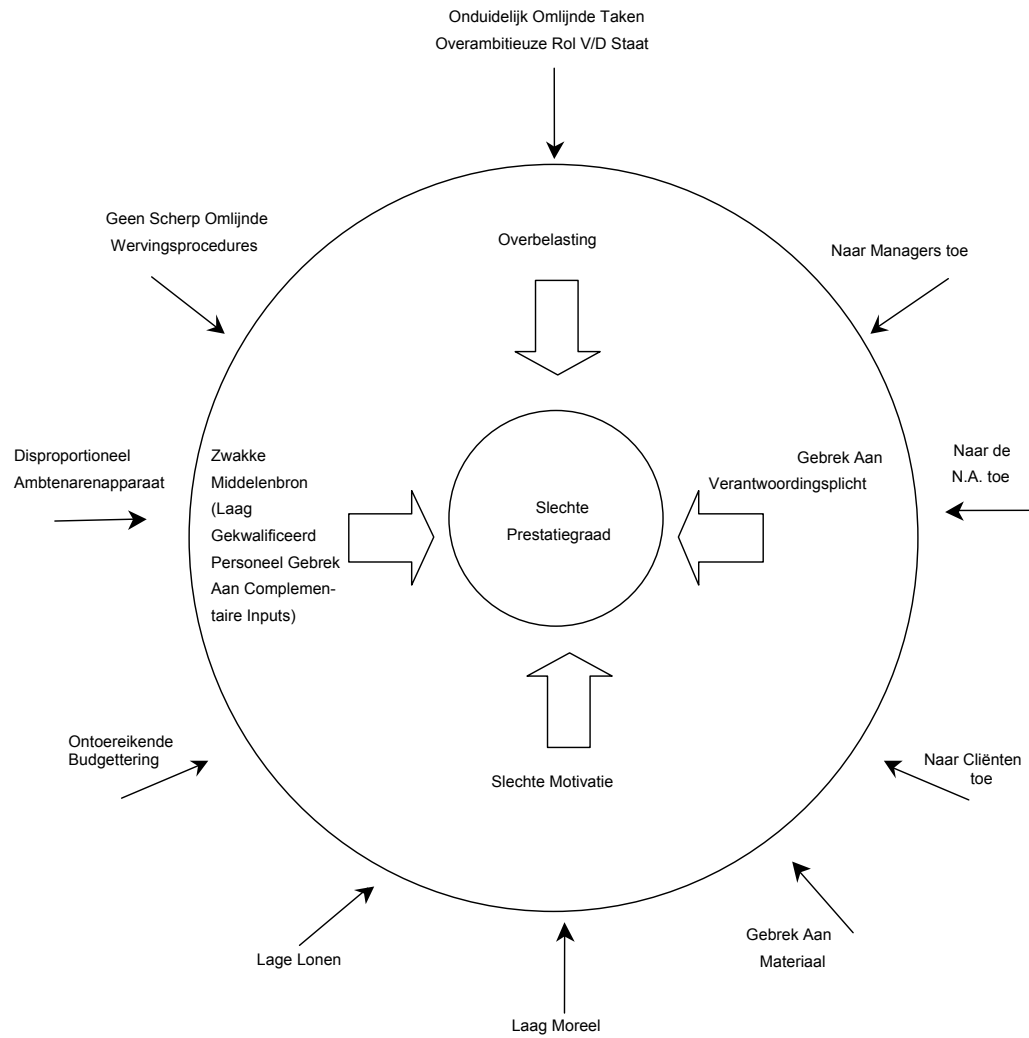
Samenvattend kunnen we stellen dat alle vormen om De Regering verantwoording te laten afleggen zwak zijn in Suriname. Dit spruit deels voort uit de inherente aard van de overheidssector (Tabel 31) en deels uit oorzaken die specifiek zijn voor overheidsorganen in Suriname.

TABEL 31		
Contrasten m.b.t. verantwoordingsplicht tussen particuliere - en overheidsorganen		
Organisatorische dimensie	Particulier	Overheid
Interne verantwoordingsplicht (aan managers) Doelstellingen Maatregelen Gezagslijnen Beveogden van het management om te motiveren, in dients te nemen en yr ontslaan	Duidelijk, eenduidig Duidelijke afbakening Duidelijk, eenduidig Uitgebreid: kan regels en incentives aanpassen; kan in dients nemen en ontslaan	Vaag, meervoudig Vage afbakening Meervoudig, vespreid Vaak minimal: moelilijk regels en incentives aan te passen; moelilijk te ontslaan
Externe verantwoordingsplicht (aan klanten) Ontvankelijk voor ontevredenheid	Sterk, directe impact	Zwak; impact vaak te verwaarlozen of niet waarneembaar
Bron: Aangepast van Klitgaard, 1991.		

Zwakke motivatie

Een vierde oorzaak van slechte overheidsprestaties is de slechte motivatie van ambtenaren. Lage salarissen hebben het enthousiasme van de werknemer ondermijnd en heeft de ambtenaar ertoe gebracht zijn/haar aandacht te richten op andere manieren om een inkomen te vergaren. De algemene sfeer van slechte prestaties binnen de overheidssector en het onvermogen van welk individu dan ook om invloed te kunnen uitoefenen op de algehele prestaties, hebben het moraal verder ondergraven. Met name heeft het gebrek aan complementaire inputs waarmee er gewerkt moet worden de productiviteit van de ambtenaren niet alleen verminderd, maar ook het moraal en de motivatie aangetast omdat ambtenaren voelen dat ze niet genoeg steun ontvangen om op een hoog niveau te kunnen presteren. Het gebrek aan prestige dat geassocieerd wordt met het ambtenarenapparaat en dat te maken heeft met het gebrek aan exclusiviteit, heeft de motivatie en het moraal van de ambtenaren ook verzwakt.

EEN RECEPT VOOR SLECHTE OVERHEIDSPRESTATIES



4.7.4 Waarom is de overheid zo kostbaar?

Oppervlakkig gezien is de reden waarom de overheid in Suriname zo kostbaar is, simpel - de hoge kosten zijn een weerspiegeling van de grote omvang van de overheid. Op een fundamenteeler niveau is de overheid echter duur omdat: (a) het te veel probeert te doen; (b) middelen verkeerd zijn toegewezen en op inefficiënte wijze gebruikt; en (c) de overheid vaak betaalt voor iets dat zij niet ontvangt.

Door meer te doen dan de kerntaken van een overheid, heeft de overheid zich blootgesteld aan extra en onnodige kosten. Derhalve is een aanzienlijk deel van haar karige middelen besteed aan de verkeerde zaken.

Ten tweede, zelfs binnen de kerntaken van de overheid zijn middelen verkeerd toegewezen en inefficiënt gebruikt, waardoor de kosten nog hoger kwamen te liggen. Belangrijker nog is het feit dat de overheid het sluitstuk vormt voor het vraagstuk van de werkgelegenheid. Dit heeft tot resultaat een niet productieve samenstelling van het personeel. Het groot aantal laag-ingeschaalde ambtenaren heeft een te verwaarlozen of zelfs negatieve toegevoegde waarde. In alle delen van het overheidsapparaat is er sprake van een duidelijke overbemensing in verhouding tot de taakstelling. Hier komt nog bij dat de samenstelling van de productie eenheden inefficiënt is. Er zijn teveel personeelsleden en te weinig complementaire inputs. Het is verder zo dat de overheidsuitgaven een onevenwichtig beeld tonen wanneer de verhouding tussen directe investeringen en de uitgaven voor onderhoud en exploitatie naast elkaar worden gezet. Tenslotte zijn er weinig incentives te noemen om de overheidsafdelingen efficiënt te laten functioneren.

Een derde factor is dat de overheid vaak betaalt voor zaken zonder dat er sprake is van een tegenprestatie. Spookambtenaren vormen een aanzienlijke bron van verspilling. De overheid betaalt volledige salarissen en secundaire voorzieningen voor sommige werknemers die of slechts deeltijds of helemaal niet werken. Ook het gebruik om ex-ministers en ex-adviseurs, die niet weinig zijn in aantal, te blijven betalen zelfs hoewel zij reeds geruime tijd opgehouden zijn met presteren, is een bron van verspilling.

4.8 Aanbevelingen

Er bestaat een sterke en dringende noodzaak om de effectiviteit van de overheid te verbeteren en haar kosten te verlagen. Verbeteringen in deze zouden belangrijke voordelen opleveren in sociale en economische zin. Het omgekeerde betekent dat als er verbeteringen komen in dat beleid dat men het aanzienlijke risico loopt dat beleid, bestuur en economische prestatie verder afglijden met als eindresultaat een 'bankroet Suriname'. Daarom moet het voornaamste doel van hervormingen niet gericht zijn op het terugdringen van de kostenfactor maar op de verhoging van de doeltreffendheid. Er staat veel op de hervormingsagenda en hetgeen gedaan kan worden zal onvermijdelijk slechts een klein deel zijn van hetgeen gedaan zou moeten worden. Dit neemt niet weg dat verregaande verbeteringen zeer haalbaar zijn. Er zijn diverse opties denkbaar voor hervorming van de overheid, maar de kern van elk mogelijk programma zou het accent moeten leggen op vier centrale problemen: overbelasting, de zwakke middelenbasis, het gebrek aan verantwoordingsplicht en slechte motivatie.

4.8.1 Heroriëntatie van de overheid op haar kerntaken

Het proces van heroriëntatie van de overheid m.b.t. haar kerntaken moet een onmiddellijk effect sorteren voor wat betreft verhogen van de effectiviteit en verlaging van de kosten. De overheid zou ermee moeten ophouden te doen wat de private sector beter kan doen. De overheid onderneemt momenteel verschillende marktinterventies, zoals prijsbeheersing, eigenaarschap en management van vreemde valuta opbrengsten en eigenaarschap en management van grond. Markten zouden een veel betere job kunnen verrichten op dit gebied en de betrokkenheid van de overheid leidt tot inefficiënte resultaten en draagt bij tot de overbelasting van de overheid. De overheid onderneemt momenteel ook verschillende activiteiten die de private sector zou moeten ondernemen – met name in de productie van verhandelbare goederen en diensten. Het beëindigen van de betrokkenheid van de overheid door middel van privatisering van staatsbedrijven zou verschillende voordelen met zich meebrengen. De geprivatiseerde bedrijven zouden efficiënter en dynamischer worden, de financiële kosten om verlieslatende bedrijven te subsidiëren zouden omlaag gaan en de administratieve druk op de overheid zou verminderen.

Zelfs binnen instanties die kerntaken van de overheid verrichten, zou de overheid overbelasting kunnen verminderen door activiteiten te divergeren. Op alle ministeries zouden schoonmaak en beveiligingsdiensten en sommige personeelstrainingen kunnen worden afgestoten naar de private sector en worden voorzien op contractbasis. Sommige individuele ministeries hebben zelfs meer ruimte om meer nadruk te leggen op hun kerntaken. Het Ministerie van Openbare Werken b.v. zou zich meer kunnen concentreren op haar kernverantwoordelijkheid om het wegennet te managen en onderaanneemcontracten aan te gaan met bedrijven uit de private sector om voor de daadwerkelijke constructie en onderhoud van de wegen te zorgen. Het Ministerie van Volksgezondheid zou haar toezicht op het Bureau Geneesmiddelen Voorziening Suriname (BGVS) (een staatsbedrijf dat een monopolie heeft op de productie en distributie van medicijnen) kunnen stopzetten en zich meer concentreren op het reguleren van de medische sector.

Door haar verantwoordelijkheden m.b.t. activiteiten die niet tot haar kerntaken behoren te verminderen, zou de overheid in staat zijn meer middelen en meer aandacht te besteden aan haar kerntaken – taken die van vitaal belang zijn en die alleen de overheid kan verrichten. Een verbeterd macro-economisch management is één van de gebieden die volle aandacht vraagt. Er zouden belangrijke verbeteringen kunnen optreden in macro-economisch management door het herzien en verbeteren van budgettaire procedures en de daarbij betrokken organen. Het vaststellen van de wisselkoers is een tweede belangrijk aspect van macro-economisch management dat verbetering behoeft. De lange geschiedenis van slechte wisselkoersmanagement van de zijde van de staat suggereert dat alternatieve instituties gebruikt kunnen worden om de wisselkoers vast te stellen. Een optie zou zijn de wisselkoersbepaling te delegeren naar de markt. De officiële wisselkoers zou worden afgeschaft, waardoor er één enkele zwevende wisselkoers is die binnen de hele economie van toepassing is en door de markt wordt bepaald. De Centrale Bank zou koersfluctuaties kunnen wegwerken door op de markt te interveniëren maar zou niet moeten proberen de markt te vervangen en de wisselkoers op eigen houtje te bepalen. Een tweede optie zou zijn monetaire instituties van een ander land te "lenen" teneinde de wisselkoers onherroepelijk vast te stellen. Dit zou kunnen door de introductie van een deviezenraad en een

systeem gebaseerd op strenge regels of door middel van de algehele overname van een andere valuta zoals de dollar of de Euro.

De overheidsactiviteiten ter correctie van externaliteiten – zoals de bevordering van gezondheidszorg, onderwijs, bescherming van het milieu en eenmalige hulpbronnen – zouden kunnen profiteren van de additionele middelen die vrijkomen aangezien de overheid haar overbelasting vermindert. Een belangrijk doel zou zijn adequate financiering voor de gezondheidssector en de onderwijssector te handhaven. De activiteiten binnen laatstgenoemde sectoren genereren een hoog sociaal rendement. Maar de belangrijkste voordelen van de gezondheidszorg en onderwijs zullen moeten komen van de verbetering van de efficiëntie en het verkrijgen van meer ‘waar voor het geld’.

De correctie van de tekortkomingen van de markt is een andere kerntaak die verbeterd dient te worden. In dit opzicht moet de overheid de markten eerder aanvullen dan ondermijnen. Met name zou zij ernaar kunnen streven de concurrentie binnen de luchtvaarttransport -en telecommunicatiesector te verhogen en de regulering van deze sectoren te versterken.

De overheid zou haar vermogen om de minder draagkrachtigen te beschermen kunnen verbeteren door het sociaal vangnet te hervormen. Belangrijke methoden om de effectiviteit van het sociaal vangnet te verhogen zijn onder andere: doelgroepbepaling verbeteren, managementversterking en consolidatie van de voorzieningen.

4.8.2 Verbetering van de middenbasis en de motivatie

Het verbeteren van de middenbasis en het verhogen van de motivatie van de overheidswerknemers zijn onmisbaar voor een beter functioneren van de overheid. Om de middenbasis en de motivatie te verbeteren moet men erin slagen hooggeschoolde ambtenaren aan te trekken en te behouden voor professionele, technische en management functies en de toegang tot meer complementaire inputs te vergroten. Vanwege de strakke fiscale beperkingen is de centrale taak het wederom in evenwicht brengen van de overheidsbestedingen, minder te besteden aan laaggeschoolde ambtenaren met een lage output en meer aan hooggeschoolde ambtenaren en complementaire inputs.

De overheid heeft weinig andere keus dan de uitgaven voor complementaire inputs te verhogen. Uitgaven voor de meeste complementaire inputs zouden een hoog rendement hebben omdat ze zo schaars zijn en thans een knelpunt vormen. Relatief bescheiden verhogingen van complementaire inputs zouden kunnen leiden tot grote verhogingen in effectiviteit.

De overheid zal het vraagstuk van incentives moeten oplossen als zij in de positie wil verkeren om hooggekwalificeerde ambtenaren aan te trekken en te behouden. Met name zal de overheid het salaris van de ambtenaren moeten optrekken tot een ongeveer vergelijkbaar niveau als in de private sector voor gelijkwaardige bekwaamheid. Het is niet haalbaar en niet wenselijk om onder de huidige economische omstandigheden in Suriname, de reële salarisseniveaus over de hele linie te verhogen. Het is niet haalbaar omdat de overheid gewoonweg niet over voldoende middelen beschikt om het salaris van alle overheidswerknemers te verhogen. Grote nominale verhogingen van het ambtenarensalaris zouden leiden tot aanzienlijke begrotingstekorten en

inflatie, die op hun beurt de reële waarde van de verhogingen zouden eroderen. Salarisaanpassingen over de hele linie zijn ook niet wenselijk omdat er bewijs is dat overheidsfuncties in de laagste ambtenarschalen reeds aantrekkelijker zijn dan betrekkingen binnen de private sector. De salarissen zijn misschien lager, maar de secundaire voorwaarden – vooral vrije toegang tot gezondheidszorg – arbeidszekerheid en slappe discipline binnen de overheidssector maken de lage salarissen toch aantrekkelijk. Convergentie met de private sector zou kunnen leiden tot een verlaging van de reële waarde van de salarissen van de laagingeschaalde ambtenaren. Daar komt bij dat het streven naar pariteit met de private sector past in de noodzaak om uitgaven te herzien op een wijze dat er minder geld gaat naar niet gekwalificeerde ambtenaren omdat het niet wenselijk is hen te blijven stimuleren om in dienst te blijven.

Bovenstaande houdt in dat loonschalen zullen moeten divergeren of worden opgetrokken – salarissen van de hogere rangen zullen sneller omhoog moeten gaan dan die van de lagere rangen. Hooggeschoolde ambtenaren vertegenwoordigen minder dan 4 procent van het totale ambtenarenkorps en ruw geschat 13 procent van de totale loonsom. Omdat er zo weinig hooggeschoolde ambtenaren zijn, zou de overheid wezenlijke reële salarisverhogingen voor hen kunnen bewerkstelligen met relatief matige verhogingen in de uitgaven. Het salaris van de ambtenaren in schaal 18-24 zou bijvoorbeeld in reële termen driemaal verhoogd kunnen worden, hetgeen een verhoging van slechts 26 procent van de totale loonsom zou inhouden (gelijk aan 3,7 procent van het BBP). De overheid zal de salarisincentives wederom in evenwicht moeten brengen binnen de context van een algehele herziening van de salarissen van het ambtenarenkorps. Het feit dat men uitgaat van de geünificeerde betalingsschaal en een differentiële behandeling van verschillende sectoren binnen het ambtenarenapparaat, heeft de salarisverhoudingen verstoord, sectorale rivaliteit gecreëerd en stakingen in de hand gewerkt. Het optrekken van de schalen van ambtenarsalarissen zou indruisen tegen de aard van egalitarisme in de overheidssector van Suriname en zou op enorm veel weerstand van de vakbonden binnen de overheidssector kunnen stuiten. Een andere bezorgdheid die naar voren zou kunnen worden gebracht is dat ambtenaren in de lagere schalen tot armoede worden gebracht. De redelijkheid van laatstgenoemde bezorgdheid is twijfelachtig, gezien het feit dat ambtenaren in lagere functies in de afgelopen vijf jaar snelle reële loonsverhogingen hebben gehad en dat hun salaris in 1999 drie maal het niveau van 1994 was in reële zin. In principe is het optrekken van de salarisschalen onvermijdelijk indien men de capaciteit van de overheid wil herstellen. Suriname wordt geconfronteerd met de fundamentele keuze tussen een functionerende overheid met opgetrokken salarisschalen en een niet-functionerende overheid die optreedt als een vorm van welzijnszorg.

De andere kant van de medaille voor wat betreft het verhogen van de salarissen van de hooggeschoolden, is het reduceren van de kosten van de ambtenaren in de lagere schalen in reële zin. Op den duur zal dit vereisen dat het aantal ambtenaren in lagere functies wordt verminderd.

De eerste stap is ervoor te zorgen dat het probleem niet erger wordt. Dit kan door een effectieve personeelstop op te leggen voor wat betreft de lagere schalen (waarschijnlijk 1-17). Dit zou de huidige situatie omkeren waarbij het makkelijker is voor een minister om ambtenaren in lagere functies in dienst te nemen dan ambtenaren in hogere functies. De personeelsstop moet effectief zijn en waterdicht. In het verleden werd dit ondermijnd doordat men zich niet hield aan

de personeelstop. Elke minister (en politieke partij) weet dat de overheid als geheel zich niet kan permitteren om maar nieuwe banen uit te delen aan laaggeschoolden. Individueel gezien hebben zij echter een stimulans om oneerlijk te zijn en mensen te werven voor hun ministerie omdat de politieke voordelen lokaal en intern zijn voor het ministerie terwijl de kosten verspreid zijn en meestal extern voor het ministerie²⁴. Om dit probleem m.b.t. externaliteiten/het gemeengoedprobleem op te lossen, moet de autoriteit die mensen in dienst neemt gecentraliseerd worden, de technische capaciteit om de personeelstop te controleren en uit te voeren worden gecreëerd en het institutioneel raamwerk voor de personeelstop versterkt. Dit houdt in dat het informatiesysteem van het management binnen het ambtenarenapparaat aanzienlijk opgewaardeerd wordt zodat de overheid een file van elke ambtenaar kan creëren in een database. Verder zou het CSFE een intensievere rol moeten krijgen bij het toezicht houden en controleren van de personeelstop (Kader 3).

Kader 3

Het opwaarderen van het Centraal Staforgaan voor Formatie en Efficiëntie (CSFE)

Het opwaarderen van de kwaliteit van het management van het ambtenarenapparaat houdt in dat het CSFE opgewaardeerd moet worden – de organisatie met de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op het ambtenarenapparaat. Een belangrijk doel van hervorming van het ambtenarenapparaat moet zijn het transformeren van het CSFE in een elite organisatie, die in vele opzichten overeenkomt met wat het Planbureau vroeger was. Als elite en meer gerespecteerde organisatie met een verbeterde capaciteit, zou het CSFE het vermogen hebben om alle aspecten van hervorming van het ambtenarenapparaat te managen en te begeleiden. De organisatie zou de verantwoordelijkheid hebben om hervorming op strategisch niveau voor te bereiden en uit te voeren en ook om op dagelijks managementniveau de regels van het ambtenarenapparaat te controleren en tot uitvoer te brengen. Met name zou het CSFE de leiding kunnen krijgen over een verbeterd management informatiesysteem, een personeelstop tot uitvoer kunnen brengen en een rol spelen bij het aantrekken van nieuwe hooggekwalificeerde ambtenaren.

De tweede stap om de overheidsuitgaven weer in evenwicht te brengen is om de "spookambtenaren" kwijt te raken. Dit is politiek gezien een makkelijke maatregel – inderdaad zou het zelfs populair kunnen zijn binnen de private sector en onder de ambtenaren die wel werken. Een eerste vereiste is een adequaat management informatiesysteem zodat de overheid alle ambtenaren kan identificeren en registreren. De overheid kan dan de database van geregistreerde ambtenaren van wie vastgesteld is dat zij op het werk verschijnen, vergelijken met de database van de betaalstaat. Ervaring in andere landen toont aan dat het wegwerken van spookambtenaren de betaalstaat vaak met 5 tot 10 procent kan reduceren. Behalve het identificeren van de echte "spookambtenaren" zou het ook zinvol kunnen zijn om het aantal "politieke spookambtenaren" te reduceren.

²⁴ Dit probleem kan worden beschouwd als een "Tragedy of the Commons" probleem, waarbij een gebrek aan beperkingen van individuen leidt tot overgebruik en maatschappelijke catastrofe. In dit geval heb je dat ministers of beleidsmakers personeel toevoegen aan de gemeenschappelijk betaalstaat in plaats van dorpelingen die koeien toevoegen aan de gemeenschappelijke weide. Indien een minister extra personeel aantrekt zal hij of zij politiek gezien profiteren van de ondersteuning van cliënten en dit zal nauwelijks invloed hebben op andere ministers. Indien echter alle of een groot aantal ministers extra personeel in dienst nemen en dit herhaalde malen wordt gedaan gedurende verscheidene jaren, zal het aantal arbeidsplaatsen binnen de overheid groter worden dan de capaciteit van de overheid om deze te ondersteunen. Dan zal of het reële loon van de overheidswerknemers achteruit gaan of secundaire uitgaven zullen verminderen of het begrotingstekort zal groter worden. Wat individueel rationeel is, is voor het collectief een ramp. Zoals met alle problemen betreffende gemeengoed, ontstaat het probleem omdat eigendomsrechten niet volledig zijn gespecificeerd en individuele incentives verschillen van de collectieve noodzaak (Shepsle en Bonchek, (1997)).

Het wederom in evenwicht brengen van de overheidsuitgaven en het kunnen profiteren van het menselijk potentieel binnen de overheid, hangen af van een derde maatregel: het reduceren van het aantal laaggekwalificeerde ambtenaren. Dit zou de economie dubbel ten goede komen. Ten eerste zou het financiële middelen vrijmaken en het wederom in evenwicht brengen van de overheidsuitgaven, waarnaar gestreefd wordt, mogelijk maken. Ten tweede zou dit het beschikbare arbeidsaanbod voor de private sector verhogen. Omdat vele ambtenaren een hoger marginaal sociaal product zouden hebben in de private sector, zou hun overplaatsing van de overheidssector naar de private sector het nationaal welzijn direct bevorderen.

De centrale vraagstukken die te maken hebben met het reduceren van het aantal ambtenaren zijn geconcentreerd rondom de snelheid en de methode van de aanpassing. Bij het nemen van een besluit over een hervormingsstrategie, zal de overheid een oordeel moeten vormen over de baten en lasten van elke benadering binnen de context van het politieke, economische en culturele klimaat van Suriname. Een geleidelijke benadering om te reduceren hangt af van het natuurlijke verloop om de aantallen te verlagen. De geleidelijke benadering is minder ontwrichtend voor het moraal, brengt lagere politieke kosten met zich mee en vereist minder van het management. Maar bezuinigingen worden minder snel geproduceerd. Het is niet bekend hoe snel een natuurlijk verloop het aantal ambtenaren in Suriname zou verminderen omdat het leeftijdsprofiel van het ambtenaren apparaat niet bekend is. Als er eenmaal een solide management informatiesysteem is, zou de overheid in staat zijn een leeftijdsprofiel te maken dat informatie zou kunnen verschaffen voor de managementstrategie van de overheid t.a.v. het ambtenarenapparaat. Onder bepaalde omstandigheden kan een natuurlijk verloop aanzienlijke besparingen met zich mee brengen. De Franse overheid bijvoorbeeld bouwt volledig op een natuurlijk verloop om het aantal employees te reduceren, omdat één/vijfde deel van de Franse ambtenaren binnen de komende vijf jaar met pensioen zal gaan.

Een schokbenadering houdt het ontslaan van werknemers in. Als we ervan uitgaan dat er een bepaalde vorm van compensatie is voor de vertrekkende werknemers, brengt de ontslagpremie in eerste instantie een grote kostenpost voor de overheid met zich mee die dan in de loop der tijd besparingen oplevert. Hoewel de huidige nettowaarde van dergelijke besparingen aantrekkelijk kan zijn zouden de eerste kosten van een ontslagpremiepakket op de korte termijn de doelstellingen om financiering voor complementaire inputs en hogere salarissen voor hogere ambtenaren te creëren, in gevaar kunnen brengen.

Ontslag kan vrijwillig of onvrijwillig zijn. Onvrijwillig ontslag – de identificatie en het ontslag van een aantal werknemers – kan politiek gezien moeilijk zijn en indien het selectieproces willekeurig en niet transparant is, kunnen er vragen over eerlijkheid rijzen. Ingeval er sprake is van een vrijwillige ontslagregeling, creëert de overheid een ontslagpakket om het aantrekkelijk te maken voor ambtenaren om de overheidsdienst te verlaten. Dan maken de ambtenaren een eigen keuze om te vertrekken.

Het belangrijkste probleem met vrijwillige regelingen is de *negatieve selectie*, waarbij de meest deskundige en dynamische ambtenaren opteren om te vertrekken, waardoor het gemiddelde niveau van deskundigheid binnen het ambtenarenapparaat nog meer verlaagd. *Negatieve selectie* is iets zeer waarschijnlijk omdat het juist de meest bekwame en dynamische ambtenaren zijn die naar alle waarschijnlijkheid werk vinden in de private sector, hoewel recent

onderzoek over besnoeiingsregelingen suggereerde dat ontslagpremiepakketten op maat kunnen worden gemaakt om het risico van een negatieve selectie te verminderen. In Suriname zou de overheid bij het ontwerpen van een optimale besnoeiingsregeling, rekening moeten houden met secundaire voorzieningen, zoals de toegang tot ziektekostenverzekering, omdat het blijkt dat deze de voornaamste redenen zijn waarom laag-ingeschaalde ambtenaren een betrekking bij de overheid aantrekkelijk vinden. Met het oog hierop, heeft de overheid de mogelijkheid onderzocht om staatsziektekostenverzekering te verlenen aan het hele land. Complete dekking van staatsziektekostenverzekering zou het gelijk trekken van secundaire incentives tussen dienstverband binnen de private sector en dienstverband binnen de overheidssector een heel eind op weg helpen. Het is misschien niet eens zo duur – de overheid financiert reeds gezondheidszorg voor ongeveer 77 procent van de bevolking en vele van de werknemers uit de private sector die een particuliere ziektekostenverzekering hebben, mogen geen gebruik maken van de staatsverzekering zelfs indien het zodanig werd uitgebreid dat zij ook hieronder zouden vallen.

Opnieuw in dienst nemen is ook een heel belangrijk probleem geweest met vrijwillige ontslagregelingen. In vele landen die vrijwillige ontslagregelingen hebben geïmplementeerd voor ambtenaren, heeft de overheid later vele van de ambtenaren die vertrokken weer in dienst genomen. Het succes van de regeling om het aantal ambtenaren te verminderen is derhalve veel minder, terwijl aanzienlijke staatsfondsen zijn verspild om hogere particuliere consumptie of vrije tijd van de ambtenaren die tijdelijk ontslagen waren, te bekostigen.

Indien de overheid zou kiezen voor de ontslagbenadering om het aantal ambtenaren te reduceren, zou zij ook een beslissing moeten nemen over de aard en omvang van haar besnoeiingsbeleid. Ontslag zou binnen het gehele ambtenarenapparaat kunnen worden toegepast of ministeriegewijs. Een uitgebreide benadering zou sneller grotere bezuinigingen opleveren en heeft het voordeel dat alle ministeries gelijkwaardig worden behandeld. De ministeriegewijze benadering is in administratief opzicht minder veeleisend en kan worden gecombineerd met functionele evaluaties van ministeries, waardoor de besnoeiingshervorming deel wordt van een grotere hervorming van de ministeries. Trinidad en Tobago hebben zo een benadering gevolgd waarbij één voor één een uitgebreide hervorming van bepaalde rollen van ministeries, administratie en personeel werd geïntroduceerd.

In de afgelopen jaren werden er twee ontslagprogramma's voor Suriname voorgesteld (Appendix III). Het CSFE stelde een "Tien Stappen Plan" op en heeft dit voorgelegd. Het Warwick Research Instituut, een firma van externe consultants die het Structureel Aanpassings Programma van de overheid controleerde in 1994-1996, bereidde het tweede plan voor. Tot heden heeft de overheid geen van beide plannen overgenomen.

Het overwegen van de keus tussen een geleidelijke en een schokbenadering om het aantal laag-ingeschaalde ambtenaren te reduceren, moet in bepaalde mate worden beïnvloed door de vooruitzichten van de vertrekkende ambtenaren wat werk betreft en het vermogen van de arbeidsmarkt om een scherpe verhoging van de toevoer van arbeidskrachten op te vangen. Het feit dat werkgelegenheid binnen de private sector van 1990-1997 met 0,8 procent per jaar omlaag ging is niet bemoedigend. Er bestaat geen twijfel dat werkgelegenheid binnen de private sector onder de juiste omstandigheden sneller zou kunnen groeien, maar de korte termijn vooruitzichten

moeten niet overschat worden. Inderdaad was het juist de geringe beschikbaarheid van werkgelegenheid binnen de private sector die oorspronkelijk veroorzaakte dat werkgelegenheid binnen de overheidssector zo aantrekkelijk was en de groei van het ambtenarenapparaat in de hand werkte. Het is juist dat vele ambtenaren reeds parttime werken binnen de private sector en derhalve geen "nieuwe" baan hoeven te zoeken. Het is ook waar dat bepaalde soorten van besnoeiing zoals ontslag van overheidsschoonmaaksters of wachters een automatische groei zouden veroorzaken van werkgelegenheid binnen de private sector bij schoonmaak en beveiligingsbedrijven van contractanten. Het is echter niet waarschijnlijk dat particuliere contractanten zoveel schoonmaaksters en bewakers in dienst zouden moeten nemen als de overheid gedaan heeft om dezelfde diensten te verrichten. Het bevorderen van micro-ondernemingen wordt vaak aangehaald als een grote potentiële bron van werkgelegenheid voor ex-ambtenaren. De vooruitzichten voor een groei in micro ondernemingen moet ook niet overschat worden en het potentieel, althans met het huidige economische beleid, zou beperkt kunnen zijn behalve in de landbouw. Dientengevolge is er hier sprake van "de kip en het ei" probleem: de groei van de private sector hangt deels af van een efficiëntere en effectievere overheid; maar een overheid dat weer in evenwicht is hangt deels af van de aanwezigheid van een dynamische private sector. Dit prioriteitsvraagstuk benadrukt de noodzaak om door te gaan met structurele economische beleidshervormingen ter verbetering van het klimaat voor de ontwikkeling van de private sector.

Het aanpakken van het vraagstuk van het scheppen van incentives zal een *conditio sine qua non* zijn om nieuwe hooggekwalificeerde en competente medewerkers voor het ambtenarenapparaat aan te trekken en te behouden. Het zou ook belangrijk zijn om wervingsprocedures te verbeteren. Deze twee gaan tot zekere hoogte samen omdat hogere salarissen de vraag naar overheidsposities verhogen en derhalve beperktere en strengere wervingsprocedures mogelijk maken. Wervingsprocedures kunnen echter onafhankelijk verbeterd worden. De veiligste manier om de kwaliteit van nieuwe medewerkers van het ambtenarenapparaat te verbeteren is te garanderen dat wervingprocedures meritocratisch en rivaliserend. Het zou zinvol kunnen zijn om twee wervingsprocedures toe te passen – één voor algemeen deskundigen en één voor specialisten. De procedure voor de algemeen deskundigen zou open moeten staan voor topafgestudeerden van de universiteit en zou direct door het CSFE gemanaged kunnen worden. Het CSFE zou afgestudeerden op een strikt meritocratische basis werven, hen basistraining t.b.v. ambtenaren verschaffen en hen dan plaatsen bij de ministeries. De overheid mag erop rekenen dat deze nieuwe medewerkers hoogvliegers zijn die snel promotie maken. Wat de specialisten betreft zou men aan de speciale behoeften van de ministeries moeten voldoen, met name op technisch gebied, zoals de dierenartsen op het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij. De individuele ministeries zouden de leiding moeten nemen bij het identificeren en screenen van de kandidaten vanwege hun kennis op technisch gebied, maar het CSFE zou betrokken moeten worden bij het in dienst nemen, om te garanderen de vastgestelde procedures worden gevolgd.

Hoewel de noodzaak om het aantal hooggekwalificeerde ambtenaren te verhogen, groot is, zou de overheid stappen kunnen ondernemen om haar huidig menselijk potentieel optimaler in te zetten. Een stap zou zijn om organisatorische veranderingen aan te brengen om een essentiële groep geschoold personeel te creëren in plaats van hen te verspreiden. Er schijnt ruimte te zijn om bepaalde ministeries of departementen samen met andere te voegen. De overheid zou

bijvoorbeeld het Ministerie van Arbeid kunnen opnemen in het Ministerie van Sociale Zaken of de Macro Planning Afdeling van het Ministerie van Planning en Ontwikkeling in de Afdeling Economische Zaken van het Ministerie van Financien. Zo een samenvoeging zou al de schaarse macro-economische planningscapaciteiten van de overheid (buiten de Centrale Bank) in één departement consolideren. Het departement dat hieruit resulteert zou allicht sterker zijn dan de som van de onderdelen. Een sterke economische planningsbureaucratie is een algemeen kenmerk geweest van de zogenaamde "ontwikkelingsstaten", die de meest succesvolle ervaring hebben op het gebied van ontwikkeling (Leftwich, (1995))²⁵.

Hoge effectiviteit binnen de overheid komt niet alleen van het in dienst nemen van goed-gekwalificeerd en capabel personeel, maar ook van de garantie dat de ambtenaar gemotiveerd is om goede prestaties te leveren. Gelukkig zouden de meeste van bovengenoemde hervormingen een hoger moraal bewerkstelligen: het aanpakken van het vraagstuk van incentives zou waarschijnlijk het grootste knelpunt voor het hoge moraal binnen het ambtenarenapparaat elimineren; garanderen dat ambtenaren voldoende zijn uitgerust met de complementaire inputs benodigd voor hun werk, zou ook bijdragen aan het moraal; en meer concurrerende en meer meritocratische wervingsprocedures zouden het prestige van een betrekking binnen het ambtenaren- apparaat verhogen. Het verhogen van de participatie van de werkers en hen meerdere taken opleggen zouden ook kunnen bijdragen aan het verhogen van het moraal en het verbeteren van de prestaties (Tendler, 1997).

4.8.3 Versterking van de verantwoordingsplicht

Het versterken van de verantwoordingsplicht moet een derde belangrijke strategiepilaar zijn om de prestaties van de overheid te verbeteren. De overheid kan verschillende acties ondernemen om verantwoordingsplicht binnen De Regering te versterken (Tabel 32).

Het verbeteren van informatie en transparantie

Verbeterde verantwoordingsplicht vereist een significante verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie verstrekking en transparantie. De begroting is één van de gebieden waar verbetering van de informatie verstrekking noodzakelijk is. Eerder zijn er reeds aanbevelingen gedaan om budgettaire procedures en organisaties te verbeteren, waaronder relatief simpele en snelle maatregelen die zouden helpen om zinnellere gegevens over de begroting te genereren. De overheid kan veel doen om de kwaliteit en de bruikbaarheid van begrotingsgegevens en de beschikbaarheid hiervan aan beleidsmakers, te verbeteren. Dit zou de interne verantwoordingsplicht van managers en ministers behoorlijk verhogen. De overheid zou externe verantwoordingsplicht kunnen bevorderen door de begroting in zodanige vorm aan de Nationale Assemblee te presenteren dat de parlementariërs in staat zijn het te begrijpen en het te behandelen. Verder zou de overheid informatie over de begrotingsuitvoering aan de Rekenkamer moeten doorspelen zodat genoemde instantie in staat is haar toezichhoudende plichten te vervullen.

²⁵ Leftwich noemt Botswana en zeven Oost en Zuidoost Aziatische landen als 'ontwikkelingsstaten'.

Om de verantwoordingsplicht te verbeteren zou er ook meer informatie over de prestaties van overheidsorganen moeten worden gegenereerd. Hoewel het moeilijk is om de prestaties van een organisatie nauwkeurig te meten of alle aspecten te kwantificeren, kunnen vele aspecten gemeten en gecontroleerd worden. Met name zou de overheid outputindicatoren moeten ontwikkelen voor elk ministerie en voor organen binnen ministeries. Het zou ideaal zijn als het ministerie dat gemeten werd wezenlijk participeerde bij het ontwikkelen van de outputindicatoren die gehanteerd worden om zijn prestaties te meten, en wel tezamen met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Kader 4

Het verbeteren van informatie en transparantie in de elektriciteitssector

De elektriciteitssector is een belangrijke sector die zou kunnen profiteren van een grotere transparantie. Momenteel verminderen een veelvoud aan overheidsdoelstellingen en een onduidelijke administratie de verantwoordingsplicht voor het functioneren van de sector. Deels als resultaat hiervan is elektriciteitssubsidie een belangrijk component van overheidsuitgaven, hoewel het land goedkope hydro-elektriciteit heeft.

De elektriciteit wordt grotendeels particulier opgewekt door een grote bauxiet maatschappij. Als onderdeel van een overeenkomst betreffende de constructie van een waterkracht centrale, verkoopt de bauxietmaatschappij 80 miljoen kilowatt uren (kWh) per jaar aan de overheid tegen US\$0,004 per kWh. In plaats van de elektriciteit aan de staatsdistributie en de energie-opwekkingsmaatschappij, de EBS, te verkopen, geeft de overheid het aan de EBS. Op haar beurt brengt de EBS de overheid de elektriciteitsvoorziening aan overheidsgebouwen en straatverlichting die zij verschaft, niet in rekening. De administratie is verder vertroebeld omdat de overheid – die vaak betalingsachterstanden heeft – regelmatig de kosten van haar elektriciteitsrekening aftrekt van de belastingverplichtingen van de bauxietmaatschappij.

De overheid zou de verantwoordingsplicht en efficiëntie kunnen verhogen door het systeem transparanter te maken. De overheid zou zichzelf terug kunnen trekken uit de elektriciteitsmarkt en de stroomopwekker in staat stellen rechtstreeks aan de distributeur te verkopen. EBS zou een toeslag aan de overheid kunnen betalen voor de elektriciteit die zij zo goedkoop opkoopt. De EBS zou echter de overheid ook kosten in rekening moeten brengen voor de elektriciteitsvoorziening aan overheidsgebouwen en straatverlichting. Tot slot zouden de belastingverplichtingen van de bauxietmaatschappij geheel apart van de elektriciteitsmarkt gehouden moeten worden.

Meer consequenties verbinden aan slechte prestaties

Een verbeterde verantwoordingsplicht vereist dat variaties in prestaties consequenties voor organisaties en individuen met zich meebrengen. Goede prestaties zouden beloond moeten worden en slechte prestaties zouden meer gestraft moeten worden. Een belangrijke stap in die richting zou zijn om managers beter in staat te stellen de promotie van degenen die goed presteren te bevorderen en de promotie van degenen die slecht presteren te verhinderen of uit te stellen. Ideaal zou zijn om managers toe te staan en te stimuleren, degenen die uitermate slecht presteren, te ontslaan. Ontslag van één of twee personen die echt heel slecht presteren zou een heilzaam effect kunnen hebben op de prestaties van werknemers.

Momenteel is het waarschijnlijk irrealistisch en onwenselijk om bezoldiging te koppelen aan prestaties. Een verschil in salarissen zou de administratie veel ingewikkelder maken dan het geünificeerde salarisschaalsysteem. Daar komt nog bij dat er risico's verbonden zijn aan het geven van meer vrijheid van handelen betreffende salarissen in een structuur waarbij controlesystemen zwak zijn. Voorts is er, ondanks het feit dat het intuïtief gezien aantrekkelijk is, nog steeds weinig empirisch bewijs ter ondersteuning van het idee dat het koppelen van salarissen aan prestaties binnen de overheidssector zou leiden tot betere prestaties. Daar tegenover staat dat sommige onderzoeken aantonen dat teamwerk en samenwerking ontmoedigd kunnen worden indien beloningen teveel het accent leggen op personen.

Om vergelijkbare redenen zou het op dit moment niet juist zijn om individuele prestatiecontracten te creëren. Hoewel landen die in de voorste gelederen zijn voor wat betreft hervorming van overheidsadministratie, zoals Nieuw Zeeland, prestatiecontracten hebben geïntroduceerd, vereist het managen van prestatiecontracten een hoge mate van bekwaamheid, die momenteel eenvoudigweg ontbreekt binnen de overheidssector in Suriname.

De overheid kan slechte prestaties liever op organisatorisch niveau ontmoedigen dan op individueel niveau, door de budgetbeperkingen van de organisatie strenger te maken. De overheid zou ook een aanvang kunnen maken met het gedeeltelijk koppelen van begrotingen van organisaties en ministeries aan outputs in plaats van hun begrotingen te laten bepalen door inputs, zoals dat nu het geval is. Het koppelen van de financiering van organisaties aan hun outputs of prestaties, zou hun een sterke stimulans kunnen verschaffen om beter te presteren.

De concurrentie en de mogelijkheden voor exit verhogen

De 'exit' van de klanten van een firma of organisatie naar een concurrent, is een belangrijke bron van discipline en externe verantwoordingsplicht. 'Exit'-mogelijkheden zijn het grootst in staatsbedrijven die een verhandelbaar product produceren, zoals telecommunicatie, luchtvaarttransport of ruwe olie. In dergelijke activiteiten zou de overheid concurrentie kunnen stimuleren en de mogelijkheden t.b.v. de klanten voor 'exit' vergroten. Het is belangrijk om de belangen van het bedrijf niet te verwarren met de nationale belangen. Inderdaad kan het openbaar belang om kwaliteitsgoederen en diensten tegen een lage prijs te kunnen verkrijgen, soms in strijd zijn met het verlangen van het bedrijf om een hoge prijs in rekening te brengen en het makkelijk te hebben. De overheid kan het openbaar belang het beste dienen en de prestaties van staatsbedrijven bevorderen, door juridische en politieke barrières te verwijderen om concurrentie te stimuleren. Zoals eerder aangegeven heeft de overheid dit reeds gedaan in de telecommunicatiesector, hetgeen heeft geresulteerd in een verbeterde service en lagere consumentenprijzen.

Zelfs binnen de kernoverheid kan de overheid 'exit'-mogelijkheden creëren of versterken. Binnen individuele ministeries kunnen beleidsmakers een onderscheid maken tussen verschillende activiteiten. Bepaalde functies zoals schoonmaak en beveiliging zouden uitbesteed kunnen worden aan particuliere bedrijven op een concurrerende markt. Uitbesteding zou het ministerie dat het bedrijf inhuurt 'exit'-mogelijkheden verschaffen en zou bijna zeker tot gevolg hebben dat er betere diensten werden verleend tegen lagere kosten. Er is zelfs ruimte om 'exit'-mogelijkheden te vergroten in kerndiensten van de overheid. Het geven van meer vrijheid aan de ouders om te beslissen welke school hun kinderen zullen bezoeken (i.e. vergroten van hun 'exit'-

mogelijkheden) kan dienen als een snelle "wake up call" voor scholen die niet voldoende presteren.

De mogelijkheden voor 'voice' vergroten

Toch is het over het algemeen moeilijk om de mogelijkheden voor 'exit' in kerndiensten van de overheid te vergroten vanwege de aard van de collectieve goederen of -diensten. Derhalve zal het belangrijk zijn om de institutionele mechanismen te creëren of te versterken door middel waarvan klanten, cliënten en andere begunstigden feedback kunnen verschaffen aan de overheidsleverancier ('voice'). Sommige ministeries of organen zouden klanten service bureau's moeten opzetten om de cliënten in staat te stellen klachten in te dienen en suggesties te doen voor een betere dienstverlening. Overheidsorganen zouden ook boekjes voor de burgers kunnen publiceren, waarin de kwaliteit die de klanten kunnen verwachten van de dienstverlening, zijn uiteengezet. Het Ministerie van Onderwijs zou schoolbesturen in het leven kunnen roepen met een grotere inspraak van ouders om de ouders een directere invloed te geven op het management van de scholen die hun kinderen bezoeken.

TABEL 32			
Matrix van acties in volgorde			
	Heroriëntatie op kerntaken	Versterken middelenbasis	Verbetering verantwoordingsplicht
Korte termijn (makkelijke, snelle acties)	Stopzetting van marktvervangende activiteiten (prijscontrolle, eigenaarschap vreemde valuta, eigenaarschap land) "leen" instituties waar mogelijk (b.v. management wisselkoers)	Meer middelen toewijzen t.b.v. complementaire inputs Aanvangen met decomprimeren van salarisschalen en verhoging van de inkomens van hoog-ingeschaalde ambtenaren Verbetering van het personeelsmanagement-systeem Ambtenarenstop effectueren bij laag-ingeschaalde ambtenaren	Makkelijke wijzigingen introduceren in begrotingsprocedures
Middellange termijn (moeilijkere en structurele acties)	Privatisering van staatsbedrijven Deconcentratie van overheidsactiviteiten	Middellange termijn maatregelen introduceren voor budgettaire organisaties Spookambtenaren verwijderen Het aantal ambtenaren in lagere functies reduceren of door natuurlijk verloop of door beëindiging dienstbetrekking Belangrijkere rol toekennen aan het CSFE Wervingsprocedures hervormen voor hoger kader Esprit d'corps en moraal koesteren	Middellange termijn maatregelen introduceren voor budgettaire organisaties Resterende staatsbedrijven blootstellen aan concurrentie Meer consequenties verbinden aan goede of slechte prestaties Concurrentie en mogelijkheden voor 'exit' vergroten Mogelijkheden voor 'voice' vergroten
Lange termijn (Structurele acties)		Het aantal ambtenaren in lagere functies verminderen of door natuurlijk verloop of door beëindiging dienstbetrekking Esprit d'corps en moraal koesteren	Lange termijn maatregelen introduceren voor budgettaire organisaties Concurrentie en mogelijkheden voor 'exit' vergroten Mogelijkheden voor 'voice' vergroten

5. De Organisatie van de Rechtsbedeling

5.1 Overzicht

De rechtspraak in Suriname beleefde recentelijk een crisissituatie. Het hoogste gerechtshof in het land raakte verwickeld in een geschil over de juiste procedure die gevolgd moet worden om de President van het Hof en de Procureur Generaal te benoemen. De Regering Wijdenbosch (1996-2000) deed deze benoemingen via een procedure welke volgens haar zeggen in overeenstemming is met de Grondwet. De Rechterlijke Macht en de Orde van Advocaten bleven volhouden dat de wijze waarop de Regering deze benoemingen heeft gedaan onjuist en ongrondwettelijk zou zijn. Dit geschil is tekenend voor een meer verstrekkende uitdaging voor de rechtsstaat Suriname: de grondwet is niet altijd nauwkeurig in het vaststellen van de procedures voor het benoemen van personen in bepaalde functies, evenmin voor het ontheffen van personen uit functies, waardoor er ruimte wordt gelaten voor diverse interpretaties. Dit is op zich geen fatale fout: grondwetten leggen vaak de brede richtlijnen vast en laten de details regelen door gewone wetten en jurisprudentie. Er is echter geen wetgeving dat de benoemingsprocedures nader regelt. Nog erger: Het Constitutioneel Hof dat volgens de Grondwet de instantie zou moeten zijn om over deze kwesties een uitspraak te doen, nog niet ingesteld is vanwege het ontbreken van de organieke wet ter zake. Het politieke leven in Suriname heeft een aantal constitutionele crises in de afgelopen jaren gekend. Er bestaat een duidelijke behoefte aan een instantie die als arbiter kan optreden om te bepalen of iets grondwettelijk is of niet. Of de formatie van een Constitutioneel Hof, of het geven van jurisdictie over constitutionele zaken aan het Hof van Justitie, het hoogste Gerechtshof in Suriname, zou in deze behoefte kunnen voorzien.

Hoewel het geschil over het benoemingsproces een belangrijk deel van de rechtspraak heeft lam gelegd, behoeft het feit dat er een geschil bestaat over de benoeming van rechters en aanklagers op zichzelf geen slecht teken te zijn. Rechters, de Orde van Advocaten, de sociale partners en de media hebben niet gearzeld om in het openbaar hun bezorgdheid te uiten over wat zij beoordeelden als een bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten in Suriname. Dit betekent nl. dat men het eens is over het belang van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De juristen en een aanzienlijk deel van de maatschappij, vinden dit en er is voldoende vrijheid van meningsuiting om deze meningen naar voren te brengen.

Zelfs vóór de crisis over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in 1998-1999, vormde het tekort aan rechters een uitdaging voor de rechtspraak in Suriname. Het feit dat er te weinig rechters zijn om zaken te behandelen is van invloed op zowel straf- als civiele zaken en draagt op belangrijke wijze bij tot één van de belangrijkste klachten over de rechterlijke macht: lange wachttijden! Oponthoud bij het behandelen van rechtzaken in Suriname is niet het gevolg van een hardnekkige en complexe problematiek. Het is simpelweg het gevolg van het gebrek aan rechters en de behoefte aan betere tekstverwerkers. Hoewel klein in aantal, heeft men in het algemeen veel respect voor rechters en worden ze beschouwd als eerlijke personen. Dit respect van het publiek voor rechters in Suriname vertegenwoordigt een belangrijke kracht van de rechtspraak en staat in contrast met vele andere landen in Latijns Amerika en het Caribische Gebied, waar opiniepeilingen aangeven dat het publiek geen hoge dunk heeft van rechters.

Behalve de rechtbanken en het Openbaar Ministerie, speelt het Ministerie van Justitie en Politie ook een belangrijke rol in de rechtspraak. Dit ministerie houdt toezicht op de politie en het gevangeniswezen en speelt een belangrijke rol bij het maken van wetsontwerpen die ter goedkeuring aan de Wetgevende Macht worden aangeboden. De politie in Suriname is druk doende een nieuwe invasie van drugshandel te bestrijden en wordt in toenemende mate geconfronteerd met de noodzaak aanwezig te zijn in het binnenland van Suriname. Er leeft ook een algemene perceptie dat de politie misschien te nauw bij de militairen betrokken zouden zijn. Anderzijds heeft de politie trainingen gevolgd over geweld in het gezin op voorstel van de sociale partners. De politie heeft tevens een begin gemaakt met het bemiddelen in kleine conflicten. De sociale partners hebben deze inzet als positief ervaren.

Organen binnen de organisatie van de rechtsbedeling in Suriname zijn budgettair gezien niet bepaald onafhankelijk. Begrotingen ten behoeve van rechtbanken, aanklagers, politie en gevangenis worden beheerd door het Ministerie van Justitie en Politie. Dit betekent dat rechtbanken en het Openbaar Ministerie niet kunnen bepalen hoe ze de aan hen toegewezen middelen het beste kunnen gebruiken; integendeel moeten zij voor elke aankoop en huur die zij aangaan, een verzoek indienen bij het Ministerie. Dit is inefficiënt en belemmert zowel de onafhankelijkheid als de verantwoordingsplicht van de rechtsprekende organen.

Misschien omdat misdaad geen overweldigend probleem vormt voor de ingezetenen van Suriname, is er geen druk vanuit de gemeenschap om de doodstraf toe te passen. Dit is een recent verschijnsel in andere Caribische landen. De doodstraf is al langer dan 70 jaar niet toegepast. Lagere misdadcijfers en het minder voorkomen van geweldsmisdrijven beïnvloeden de rechters, de politie en aanklagers: het grootste deel van de zaken die de rechters behandelen zijn civiele – en geen strafzaken. Dit is een situatie die vele rechtsstelsels in de regio zouden willen evenaren.

Latijns-Amerika en het Caribische Gebied kennen een "Rule of Law Index" (RLI). Deze RLI beoogt de percepties van belanghebbenden te meten m.b.t. vraagstukken zoals misdadcijfers en de kosten voor misdadbestrijding; verder de mate waarin contractsverplichtingen kunnen worden afgedwongen of vastgoedrechten kunnen worden beschermd, de mate van voorspelbaarheid resp. onpartijdigheid van de rechterlijke instanties en de mate waarin belastingontduiking zich voordoet. Suriname scoort laag op deze RLI en staat op ongeveer gelijke hoogte als Jamaica en Columbia.²⁶ Hoewel geweldsmisdadcijfers relatief laag liggen en de rechterlijke macht in het algemeen als eerlijk en onpartijdig wordt beschouwd, vormen de trage rechtsgang en oponthoud in de gerechtelijke procedure in combinatie met een grote informele sector die grotendeels belasting ontduikt, en de algemene bezorgdheid over vriendjes politiek en corruptie in het besluitvormingsproces binnen de Overheid, de redenen waarom Suriname zo laag scoort op de RLI. Het versnellen van de rechtsgang zodat rechtelijke beoordeling een realistische optie wordt voor meer rechtzoekenden, en indien meer rechtsbijstand (enorm beperkt vanwege het lage honorarium betaald aan advocaten die rechtsbijstand verlenen) en voorlichting over juridische zaken zouden van invloed kunnen zijn op de rechtsbedeling en de heersende perceptie over het rechtstelsel.

²⁶ "Rule of Law"-Index is ontwikkeld door David Kaufman, Aart Kraay en Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters", Washington, D.C., 1999. Het indexcijfer is een totaal van de meest beschikbare indicatoren over het gehele land, gebaseerd op opiniepeilingen van deskundigen en onderzoeken van bedrijfsmanagers over het gehele land.

Een andere algemene indicator voor het functioneren van de rechtspraak heeft betrekking op het aantal gevangenen dat zonder een vorm proces worden vastgehouden en voor hoe lang. Statistieken over hechtenis zonder een vorm van proces zijn in de meeste Latijns Amerikaanse landen werkelijk beangstigend, hierbij worden gevangenen zonder enige vorm van proces vastgehouden voor periodes die langer duren dan de gevangenisstraf die de wet voorschrijft voor de misdaad die zij hebben begaan.²⁷

5.1.1 De juridische en constitutionele structuur

Het rechtsstelsel van Suriname kent het continentaal rechtsstelsel en weerspiegelt de Nederlandse erfenis van het land. De Grondwet van Suriname stelt dat de rechtspraak onder de verantwoordelijkheid van de Rechterlijke Macht valt. De Rechterlijke Macht wordt zodanig omschreven dat hierin de rechtbanken en het Openbaar Ministerie zijn opgenomen. De Grondwet geeft aan welke rechtbanken er moeten zijn maar is betrekkelijk vaag over het machtsevenwicht tussen de Rechterlijke Macht, de Uitvoerende Macht en de Wetgevende Macht. De Grondwet is ook niet zo duidelijk wat betreft de voordrachtsprocedures voor rechters. Dit vormt een belangrijke factor in de huidige crisis binnen de rechtspraak. De Grondwet verbiedt elke inmenging inzake de opsporing, de vervolging of in zaken die bij de rechter aanhangig zijn gemaakt²⁸ en voorts wordt bepaald het dat er rechtsbijstand moet worden verleend aan de minder draagkrachtigen.²⁹

Impact van de beslechting van de burgeroorlog op de juridische sector

Het bestaan van een Overeenkomst voor Nationale Verzoening en Ontwikkeling welke in augustus 1992 tussen de Regering van Suriname en de gemeenschappen van de Marrons en Indianen werd ondertekend, maakt de juridische structuur van Suriname erg interessant. Deze overeenkomst, het document waarover onderhandeld werd en dat het mogelijk maakte dat er een eind kwam aan de burgeroorlog in Suriname, vertegenwoordigt een eerste poging om het probleem, dat zich voordoet over de manier waarop rechtsstelsels van de Marron en Indiaanse gemeenschappen kunnen functioneren binnen, of in lijn met het constitutioneel stelsel van Suriname, aan te pakken. Veel binnenland bewoners vertrouwen op dit document voor hun rechtsvinding. De Overeenkomst vertegenwoordigt een streven om twee stelsels in dialoog te brengen, in die zin dat het enkele basis rechtsbeginsels van de traditionele gemeenschappen vastlegt. Tegelijkertijd roept het evenveel vragen als antwoorden op. Sommige bepalingen van deze Overeenkomst – zoals de bepalingen m.b.t. vastgoedrechten – blijken in strijd te zijn met de bepalingen van de Grondwet (zie Hoofdstuk 2).

²⁷ Van de gevangenen die worden vastgehouden is het percentage dat wacht op een proces: Argentinië 50%; Bolivia 60%; Brazilië 45%; Chili 50%; Colombia 50%; Costa Rica 30%; Dominicaanse Republiek 90%; Equador 69%; Guatemala 74%; Honduras 92%; Mexico 45% Panama 65%; Paraguay 95%; Peru 72%; Uruguay 90%; Venezuela 70%. Bron: Human Rights Watch.

²⁸ Hoofdstuk XV, Artikel 131 (3) van de Grondwet luidt: Elke inmenging inzake de opsporing, de vervolging en in zaken bij de rechter aanhangig is verboden.

²⁹ Hoofdstuk V, Artikel II (1) en (2) van de Grondwet van de Republiek Suriname.

Er bestaat nog geen jurisprudentie waarin de Rechterlijke Macht een uitspraak heeft gedaan over dit vraagstuk. Zijn deze twee documenten complementair of contradictoir? Bij het verlenen van concessies aan buitenlandse maatschappijen van delfstoffen voor het ontginnen of overeenkomsten m.b.t. natuurreservaten geeft de regering, *de facto*, een interpretatie van bedoelde documenten. Voorlopig lijkt een bepaalde mate van ambivalentie zinvol. Er ontstaan compromissen en gevestigde gewoonten, die het mogelijk maken voorlopig conflicten te vermijden. Marron – en inheemse gemeenschappen kiezen bijvoorbeeld hun opperhoofden die door de centrale overheid worden betaald. De bevoegdheid resp. verplichtingen van deze opperhoofden zijn niet bij wet vastgelegd. Het is niet ongevaarlijk om zo door te gaan zonder helder aan te geven hoe deze twee documenten in verhouding tot elkaar staan. Juist omdat de traditionele rechtsstelsels ongeschreven zijn lopen deze het gevaar makkelijk opzij geschoven te worden door een geschreven Grondwet. De Marrons, bijvoorbeeld, zijn misschien niet geneigd zich bezig te houden met schriftelijke documenten die tenminste hun vastgoedrechten omschrijven: hun stelsel bepaalt vastgoedrechten op basis van bezetting of gebruik, in plaats van op basis van geschreven documenten. Ze zullen vermoedelijk geen aanvraag indienen voor een persoonlijk zakelijk recht op grond aangezien het meeste land dat volgens het traditionele recht geclaimd wordt toch gemeenschappelijk eigendom is. De Overeenkomst tracht deze kloof te overbruggen. Omdat Marron en inheemse gemeenschappen ervan uitgaan dat zij eeuwenlang op succesvolle wijze hun onafhankelijkheid en zelfbestuur hebben uitgeoefend, terwijl de rest van het land wegwijnde in koloniale afhankelijkheid, zullen zij er niet gauw toe overgaan het stelsel overboord te gooien ten gunste van een recent Constitutioneel stelsel. Zij eisen integendeel dat de Grondwet zodanig wordt gewijzigd dat hun fundamentele rechten en autonomie worden erkend.

Noodzaak voor politieke consensus om juridische vraagstukken op te lossen

Het aanpakken van de juridische vraagstukken die ontstaan door de noodzaak om de rechten van deze gemeenschappen binnen de context van de twee "grondwetten" op te lossen, zal waarschijnlijk oplossingen van juridische organen behoeven die uniek zijn voor Suriname. Hoe de politie in het binnenland werkt, bijvoorbeeld, en hoe vastgoedrechten en strafrechtsregels worden vastgelegd en geïmplementeerd in deze gemeenschappen, zullen beslissend zijn voor deze groepen om als volwaardige burgers in de Republiek te participeren. Ofschoon het juridische vraagstukken betreft, zijn de uitdagingen die inheemse gemeenschappen met zelfbestuur presenteren voornamelijk politieke vraagstukken die in essentie te maken hebben met hoe Surinamers zichzelf en hun samenleving zien. Rechters en politieagenten kunnen niet op eigen houtje dit soort vraagstukken oplossen. In plaats hiervan moet het land door middel van zijn gekozen vertegenwoordigers in de wetgevende macht en regering, besluiten welke oplossingen wenselijk zijn. De rechtsprekende organen kunnen hierbij bijstand verlenen door ervoor te zorgen dat alle voorgestelde oplossingen grondwettelijk zijn en op eerlijke en rechtvaardige wijze worden geïmplementeerd. Het erkennen van de rechten zoals gemeenschapsrechten op grond binnen het constitutionele systeem van het land, vereist creatieve wetgeving en jurisprudentie. Het zal enorm veel inzet vergen en echte politieke wil van alle drie machten om het mogelijk te maken enkele van de traditionele rechten binnen een constitutioneel raamwerk te respecteren. Politieke consensus zal ook noodzakelijk zijn om vraagstukken met betrekking tot mensenrechten die zijn ontstaan in de nasleep van de oorlog, op te lossen. Ook in

dit geval betreft het een juridisch vraagstuk, doch openbare beraadslaging en consensus buiten de parameters van het rechtsstelsel zouden positief kunnen werken in dit verband.

5.1.2 Prognose

De rechtspraak in Suriname bevindt zich nu in een crisissituatie, maar hetzelfde geldt ook voor een groot deel van de Overheid: de crisissituatie geldt niet alleen voor de rechterlijke macht. Het is opvallend dat de Rechterlijke Macht in staat is geweest om onder NGO's, advocaten en burgers haar reputatie te behouden: zij wordt als relatief eerlijk en eervol, maar traag, ervaren. Het O.M. en de politie verrichten – zij het niet probleemloos – grotendeels de taken die hen door de Grondwet zijn opgedragen. Ondanks het feit dat Suriname een kleine staat is, en sommige aspecten die gepaard gaan met leiding geven aan een rechtssysteem meer problemen met zich meebrengen, kan dit tegelijkertijd ook een voordeel opleveren: de problemen t.a.v. de rechtspraak zijn niet overweldigend groot of onhandelbaar in Suriname. Suriname heeft niet die problemen m.b.t. misdaad en geweld zoals in sommige Caribische landen het geval is; de achterstand in zaken is niet zo groot dat deze niet binnen een redelijke termijn weggewerkt kan worden zodra de rechtbanken gaan draaien met het juiste aantal rechters, directeuren en staf. In essentie kan gesteld worden dat hoewel de rechtspraak in Suriname worstelt met bepaalde problemen, er belangrijke sterke kanten zijn. Er moet in geen geval iets vanuit niets opgebouwd worden. Het gaat er eerder om dat men moet bouwen op de bestaande sterkten en dat enkele basisbehoeften moeten worden aangepakt.

Het is echter van belang om te benadrukken dat de rechtspraak in Suriname niet effectief, rechtvaardig, eerlijk en op tijd kan worden toegepast indien er geen politieke consensus is dat het zo hoort en dat er politieke stappen worden genomen om dit te realiseren. De benoemingsprocedure van rechters moet in detail worden uitgewerkt teneinde de onafhankelijkheid van het Hof van Justitie te garanderen; de rechters, O.M. en de politie moeten in staat gesteld worden om hun eigen begrotingen te beheren; er moeten verder wetten komen die vraagstukken van de binnenlandbewoners tot een oplossing brengen. Indien er politieke consensus wordt bereikt met betrekking tot het belang van een sterke, onafhankelijke, eerlijke en toegankelijke rechtsbedeling, zullen de organen binnen dit geheel allicht in staat blijken zich modern op te stellen en hiermee tegemoet komen aan de hoop en verwachtingen van de ingezetenen.

5.2 Organen binnen de organisatie van de rechtsbedeling

Tabel 33 geeft een overzicht van de organen die betrokken zijn bij de rechtsvinding in Suriname:

TABEL 33			
Juridische sector in Suriname			
Functie	Kenmerken	Supervisie	Budget
1. Rechterlijke macht	Verantwoordelijkheid om recht te spreken. Zodanig gedefinieerd dat de rechterbanken en Openbaar Ministerie hierin zijn opgenomen	Zoals vastgelegd door de Grondwet. Procureur Generaal heeft de leiding van het Openbaar Ministerie	Gecontroleerd door het Ministerie van Justitie en Politie
Hof van Justitie	Treedt op als Hof van Beroep voor alle civiele en strafzaken en als gerecht in eerste aanleg voor enkele gespecialiseerde zaken. Ernstig tekort aan rechters: 8 fulltime en 3 parttime. Een volledige bezetting vereist minstens 15 fulltime en 10 parttime rechters	Hoogste Gerechtshof van het land. Een President en een Vice-President staan aan het hoofd.	Tekort aan # rechters deels vanwege te lage salarissen vergeleken met particuliere praktijk. Geen budgettaire onafhankelijkheid
Constitutioneel hof	Niet ingesteld: in afwachting van Organisatie van Toezicht. Mandaat is grondwettigheid van wetten en overheidsacties te bevorderen.		
Kantongerecht	Eerste, tweede en derde kantongerecht zijn gerechten in eerste aanleg die verschillende geografische regio's van het land bestrijken	Er kan tegen beslissingen beroep worden aangetekend bij het Hof van Justitie	
Lagere rechtbanken	Krijgsraad heeft jurisdictie over overtredingen waar militairen bij betrokken zijn. Medisch Tucht College behandelt zaken tegen artsen, apothekers en anderen die betrokken zijn bij het verlenen van medische diensten	Er kan tegen beslissingen beroep worden aangetekend bij het Hof van Justitie	
Administratie personeel en bibliotheek	Er zijn griffies voor het Hof van Justitie en de Kantongerechten. Houden zittingsfiles bij, ontvangen klachten, verlenen administratieve ondersteuning aan rechtbanken	Hoofdgriffier rapporteert aan de President van het Hof van Justitie. Personeel wordt aangewezen door het Ministerie van Justitie en Politie	
Rechters	Allemaal zijn lid van het Hof van Justitie. Ernstig tekort	Allemaal zijn voor het leven benoemd door de President van de Republiek	
Openbaar Ministerie	Behoort volgens de Grondwet tot de Rechterlijke Macht. Aan het hoofd staat de Procureur Generaal, die wordt bijgestaan door 2 advocaten-generaal, 15 officieren van justitie en 30 administratieve medewerkers. Wordt bijgestaan door de opsporingsambtenaren bij het onderzoek van beschuldiging- en van misdrijven. Bereidt strafzaken voor de rechtbank, advocaten van het Openbaar Ministerie treden op als raadsman van de eiser	Benoeming van Procureur Generaal is voor het leven en hij vertegenwoordigt het land in en buiten rechte	Geen budgettaire onafhankelijkheid; moet benodigdheden, materiaal, reisfinanciering aanvragen bij het Ministerie van Justitie en Politie.
2. Ministerie van Justitie en Politie	Onderdeel van de uitvoerende macht. Houdt toezicht op politie en gevangeniswezen; keurt concept wetsontwerpen goed; houdt burgerregistraties bij en beheert programma voor rechtsbijstand	Minister rapporteert aan de President van de Republiek die hem benoemt	
Archieven en juridische taken	Alle wetsvoorstellen worden bestudeerd door de juridische afdeling van het Ministerie van Justitie en Politie	Voorgestelde wetten behoeven goedkeuring van het Ministerie van Justitie en Politie	
Bureau voor Rechtsbijstand	Zorgt voor assistentie bij civiele en strafzaken. Screent zaken en wijst particuliere juristen aan of studenten die Recht studeren begeleidt door advocaten. Niet veel advocaten nemen zaken aan vanwege lage vergoeding	Binnen het Ministerie van Justitie en Politie	Honorarium betaald door de overheid aan particuliere advocaten is te laag. Geen echte <i>pro bono</i> bijstand van de advocatuur
Politie	1.000 agenten, Afdeling Opsporing inbegrepen. Stadspolitie van Paramaribo heeft de helft van de manschappen in dienst. Geen politie-academie	Commissaris van Politie rapporteert aan het Ministerie van Justitie en Politie; rapporteert aan de Procureur Generaal met betrekking tot onderzoek van strafzaken	Krijgt een jaarlijks budget toegewezen maar aanvragen voor vele uitgaven behoeven goedkeuring van het Ministerie van Justitie en Politie en/of Ministerie van Financien.

TABEL 33			
Juridische sector in Suriname			
Functie	Kenmerken	Supervisie	Budget
Penitentiair systeem	Inbegrepen gevangenen voor veroordeelde gevangenen; gevangenen die op proces wachten worden ondergebracht in cellenhuizen (i.e. huis van bewaring) Alternatieve veroordeling voor minderjarigen	Ministerie van Justitie en Politie heeft toezicht	
3. Orde van Advocaten & Juridisch Onderwijs	Toelating tot de Orde van Advocaten vereist een graad in rechten; moet als advocaat worden beëdigd om praktijk te kunnen uitoefenen	Hof van Justitie stelt voor 2 jaar stage bij lid van de advocatuur alvorens aan te vragen	
Advocatuur	Ongeveer 80 leden		
Faculteit der Rechtsgeleerdheid	Kandidaats- en Doctoraal programma's in rechten		
4. NGO's Stop Geweld tegen Vrouwen	Campagne gevoerde om bewustzijn gemeenschap te verhogen m.b.t. huiselijk geweld; werkt met de politie		
Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland	Organiseert openbare educatie over mensenrechten en andere juridische vraagstukken; verzorgt trainingsprogramma's voor rechters en advocatuur		
Moiwana 1986	Concentreert zich op mensenrechten, verlichting van overvolle huizen van bewaring en cellenhuizen en vastgoedrechten van binnenlandbewoners		
Organisatie voor Gerechtigheid en Vrede	Pleit voor instelling waarheidscommissie voor mensenrechten schendingen.		

5.2.1 De Rechtsprekende Organen

HOF VAN JUSTITIE. Het Hof van Justitie van Suriname is het hoogste gerechtshof in het land, en tevens appelrechter voor alle civiele – en strafzaken in Suriname. Het Hof zit *en banc*, met drie rechters die de rolzaken behandelen.

Behalve haar taak als appelrechter, treedt het Hof van Justitie in tweeërlei zaken op als het gerecht in eerste en enige aanleg: in geval een ambtenaar/landsdienaar een rechtzaak aanhangig maakt tegen de Staat Suriname en indien er sprake is van eventuele disciplinaire acties tegen advocaten, notarissen of deurwaarders.

KANTONGERECHTEN. Na het Hof van Justitie volgt het Eerste, Tweede en Derde Kantongerecht. Zij zetelen in Paramaribo in hoorzittingen die geleid worden door één enkele rechter en spreken recht in eerste aanleg. Er kan beroep worden aangetekend bij het Hof van Justitie tegen de beslissingen van de kantonrechters. Het Eerste Kanton behandelt uitsluitend burgerlijke zaken in de districten Paramaribo, Wanica, Para, Brokopondo, Commewijne en Saramacca. Het Tweede Kanton behandelt uitsluitend strafzaken in Paramaribo en Commewijne; en het Derde Kanton behandelt zowel burgerlijke – als strafzaken die niet vallen onder het Eerste en het Tweede Kanton.³⁰

LAGERE RECHTBANKEN. Er zijn ook twee gespecialiseerde rechtbanken, in eerste aanleg, voor speciale rechtsgedingen. De Krijgsraad heeft jurisdictie over overtredingen waarbij militair

³⁰ Wet houdende bepalingen betreffende de Organisatie en Samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht (G.B. 1935#79) zoals gewijzigd.

personeel betrokken is. Dit hof zetelt *en banc* en wordt voorgezeten door een lid van het Hof van Justitie, met twee militaire officieren van het Nationaal Leger van Suriname die dan als rechters optreden. Tegen beslissingen van de Krijgsraad kan beroep worden aangetekend bij het Hof van Justitie. Bij een dergelijk beroep bestaat het Hof uit de President van het Hof, een andere Rechter en een afgevaardigde van het Nationaal Leger.

Het Medisch Tucht College behandelt zaken tegen artsen, apothekers en anderen die werken binnen de medische dienstverleningssector. Het wordt voorgezeten door een lid van het Hof van Justitie en er zijn ook twee leden van de medische wereld opgenomen. Tegen beslissingen van het Medisch Tucht College kan beroep worden aangetekend bij het Hof van Justitie. Bij een dergelijk beroep bestaat het Hof uit de President van het Hof, die optreedt als voorzitter, en twee andere Rechters van het Hof.

ADMINISTRATIEVE STAF EN BIBLIOTHEKEN. Er bestaat een Griffie voor het Hof van Justitie en een Griffie voor de Kantongerechten. De Hoofdgriffier van het Hof van Justitie rapporteert aan de President van het Hof. De Griffie voor het Hof van Justitie bestaat uit een substituut griffier en zeven griffiers (twee van hen zijn juristen, en de anderen zijn studenten in het recht), en een chef die toezicht houdt op de algemene administratie van het rechterlijk apparaat. De Griffie voor de Kantongerechten kent drie substituut griffiers (allen advocaat) 24 griffiers (of juristen of studenten in het recht) en een chef. De Griffie houdt alle officiële dossiers en documenten bij en verzorgt de algehele administratieve ondersteuning voor de rechterlijke macht. De Griffie is ook belast met de taak om leden van het publiek informatie te verschaffen over zaken, zoals kopieën van vonnissen. Personeel van de Griffie wordt door het Ministerie van Justitie en Politie benoemd (zie paragraaf 5.3.1 betreffende de rol van dit Ministerie bij het beheren van het budget en personeel van de rechterlijke macht). In de jaren 60 en 70 was het de Griffier toegestaan om zelf personeel voor de Griffies aan te trekken. De Griffier is van mening dat op die manier het bureau hoger gekwalificeerd personeel had en beter functioneerde. Deurwaarders die exploiten van het Hof afgeven aan partijen en vonnissen uitvoeren, worden wanneer nodig beëdigd door het Hof maar zijn niet in dienst van het Hof.

Elke rechter houdt zijn eigen dossiers bij van rechterlijke vonnissen, die deel uitmaken van het jurisprudentieorgaan dat de rechters bijstaat bij het onderzoek en de functionering van vonnissen. Er is een kleine juridische bibliotheek op het Hof van Justitie en een goed voorziene bibliotheek op het Ministerie van Justitie en Politie. Rechters kunnen ook gebruik maken van de universiteitsbibliotheek die uitgebreid is, maar ver afgelegen ligt van de gebouwen van het Hof. De Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland heeft ook een juridische bibliotheek waar rechters gebruik van kunnen maken. De Griffie van het Hof van Justitie houdt statistieken bij met betrekking tot het soort en het aantal zaken die gedurende de afgelopen jaren aanhangig zijn gemaakt en waarover er een beslissing is gevallen. Maar kan echter geen gegevens verschaffen over lopende zaken die in behandeling zijn aangezien er ter zake geen statistieken worden bijgehouden. De statistieken worden niet geautomatiseerd, maar handmatig verwerkt.

CONSTITUTIONEEL HOF. De Grondwet schrijft voor dat er een Constitutioneel Hof moet zijn "belast met de beoordeling van de grondwettigheid van wettelijke regelingen en maatregelen" – met andere woorden een uitspraak te doen over de grondwettigheid van wetten

en de handelingen van ambtenaren. Dit Hof is nog niet ingesteld omdat de organieke wet en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit nog niet tot stand zijn gekomen.

Het is van groot belang dat Suriname beschikt over een Hof dat uitspraken kan doen over constitutionele vraagstukken en kan optreden als een controle orgaan m.b.t. bevoegdheden van de Nationale Assemblée en de Regering. Bovendien kan het een forum zijn waar burgers terecht kunnen met klachten tegen gezagdragers (waaronder mede begrepen rechters). Er bestaat een grote behoefte aan dit orgaan teneinde constitutionele vraagstukken te behandelen zoals die voortvloeien uit de verkiezingen, het tussentijds doen aftreden van de President en de 'checks en balances' tussen de drie machten. Er zijn twee alternatieve mogelijkheden om dit te realiseren: Suriname zou óf een Constitutioneel Hof kunnen instellen óf vaststellen dat het Hof van Justitie jurisdictie zal hebben over constitutionele vraagstukken. In sommige continentale rechtsstelsels (waaronder die van Nederland) en de meeste "common law"-stelsels zijn de functies van een Constitutioneel Hof geïncorporeerd in één Hooggerechtshof. Argumenten om de constitutionele jurisdictie te plaatsen in handen van het hoogste gerechtshof, in plaats van in een apart Constitutioneel Hof, houden vaak in dat de voorkeur uitgaat naar rechters die een uitspraak doen over de grondwettigheid van wetten in het kader van een specifiek geschil, in plaats van een orgaan in het leven te roepen dat, in abstracto oordeelt, of wetten er mee door kunnen. In stelsels waarin de hoogste gerechtelijke instantie het Constitutioneel Hof is, kennen echter meestal een serie appelrechters. Dit tussenliggend niveau van appelrechters bestaat niet in Suriname: het Hof van Justitie is de enige appelrechter.

Dit is een belangrijk item voor openbare discussie in Suriname nl. of er een Constitutioneel Hof nodig is, of als Suriname er misschien de voorkeur aan geeft om het Hof van Justitie jurisdictie te geven over constitutionele zaken. Het opzetten van een Constitutioneel Hof zou vereisen dat er precies werd bepaald welke soorten zaken bij het Hof aanhangig kunnen worden gemaakt en dit zou betekenen dat de jurisdicties van het Hof van Justitie resp. de Kantongerechten moeten worden aangepast aan het nieuwe rechtsprekend orgaan. Er zijn voorbeelden van landen in de regio die een apart Constitutioneel Hof hebben en landen die de hoogste appelrechter met deze taak hebben belast; een preadvies over het functioneren van deze modellen en hun eventuele toepasbaarheid in Suriname zou nuttig kunnen blijken voor de discussie over de toekomst van dit Hof.

Het Hof van Justitie – hetzij tijdelijk (terwijl er wordt gewerkt aan het tot stand brengen van het Constitutioneel Hof) hetzij blijvend te belasten met de toetsing van de Grondwet – is belangrijk voor Suriname vanwege het tekort aan rechters. Het zal niet eenvoudig zijn om rechters te vinden om een Constitutioneel Hof te bemensen (zie paragraaf 5.3.1 voor de discussie over het tekort aan rechters). Het combineren van deze jurisdicties zou de behoefte aan een separaat Hof doen wegvallen. Er heerst reeds een schaarste aan rechters. Het Hof van Justitie zou desnoods als tussenmaatregel de rol van Constitutioneel Hof kunnen vervullen.

Op grond van de bepaling in de Grondwet dat alle juridische geschillen dienen te worden voorgelegd aan de Rechterlijke Macht heeft het Hof van Justitie reeds enige bevoegdheid om constitutionele gedingen te horen. Artikel 10 van de Grondwet van Suriname stelt dat de burgers het recht hebben om een zaak aanhangig te maken bij een daartoe bevoegde rechtbank. Indien de wetgevende macht er niet in slaagt een Constitutioneel Hof tot stand te brengen, dan zijn

andere bestaande rechtbanken waarschijnlijk bevoegd de zaken te horen. Mogelijkerwijs zijn er wijzigingen in de Grondwet nodig om het Hof van Justitie toe te staan vonnis te wijzen in constitutionele gedingen aangezien het Constitutioneel Hof (nog) niet bestaat. Het Hof van Justitie mist bijvoorbeeld de bevoegdheid om een wet die is aangenomen in de Nationale Assemblée ongrondwettig, en dus nietig (Artikel 80, lid 2) te verklaren. De vraag is echter of het Hof van Justitie kan beslissen of een wet in een specifiek geval niet van toepassing wordt verklaard omdat het strijdig zou zijn met de Grondwet.

HET OPENBAAR MINISTERIE. Ook het Openbaar Ministerie (OM) is ingevolge de Grondwet een deel van de Rechterlijke Macht. Aan het hoofd staat de Procureur Generaal die wordt bijgestaan door twee Advocaten Generaal, 15 officieren van justitie en substituuat officieren van justitie en 30 administratieve medewerkers. Het OM bereidt strafzaken voor die door de rechter worden behandeld. De juristen van dit bureau treden op als openbare aanklagers. Een constitutioneel verbod m.b.t. inmenging in opsporing of vervolging van zaken geldt voor het OM en voor de rechters en maakt hiermee het OM onafhankelijk van de Uitvoerende resp. Rechterlijke Macht. Burgers of groepen die belang hebben bij de vervolging van bepaalde zaken kunnen hiertoe een verzoek richten aan het Hof van Justitie die het OM kan opdragen een onderzoek in te stellen.

De Procureur Generaal wordt net als de rechters, voor het leven benoemd. Deze benoeming voor het leven is er voor een deel de oorzaak van de grote bezorgdheid rondom de benoemingsprocedure voor deze functie en waarom deze zaak zo gevoelig ligt. De Procureur Generaal vertegenwoordigt de Republiek in en buiten rechte hetgeen betekent dat juristen die worden aangewezen door de Procureur Generaal niet alleen optreden als advocaten in eerste aanleg en advocaten met appel recht, doch ook juridisch advies en bijstand verlenen buiten rechte.

De Procureur Generaal wordt bijgestaan door opsporingsambtenaren bij het opsporen van, van misdaad verdachte personen. De politie kan op eigen initiatief, een onderzoek aanvragen en/of de Officier van Justitie kan vragen dat een onderzoek wordt ingesteld of burgers kunnen een verzoek richten (d.m.v. het Hof) dat een onderzoek wordt ingesteld, zoals eerder naar voren is gebracht. De Officier van Justitie brengt zaken voor de rechter, en heeft de discretionaire bevoegdheid om de vervolging te staken, het zg. “sepot”. De overweging om een zaak te seponeren kan liggen in bewijslast problemen of belangen met nationale reikwijdte als gevolg waarvan het gemeenschapsbelang zwaarder weegt dan het belang van de vervolging.

Als rudimentair verschijnsel uit de tijd waarin de Procureur Generaal leiding gaf aan het Ministerie van Justitie en Politie heeft het OM nog additionele taken die waarschijnlijk beter kunnen vallen onder het Ministerie van Justitie en Politie. Het OM geeft bijvoorbeeld bepaalde soorten vergunningen af en houdt het testamentenregister bij alsook het register voor kinderen wiens ouders onbekend zijn. De Procureur Generaal heeft verzocht dat het Ministerie van Justitie en Politie deze taken overneemt.

5.2.2 Het Ministerie van Justitie en Politie

Dit ministerie dat eerder deel uitmaakt van de Uitvoerende Macht dan de Rechterlijke Macht vervult een belangrijke rol in de rechtsbedeling aangezien zij toezicht houdt op de politie en het gevangeniswezen, concept-wetsontwerpen die worden voorgelegd aan de wetgevende macht fiatteert, burgerregisters bijhoudt en het rechtsbijstandsprogramma van het land beheert. De Minister van Justitie en Politie rapporteert aan de President van de Republiek, die hem in deze functie benoemd.

Alle wetsvoorstellen van alle ministeries worden verzonden naar de Afdeling Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Politie waar ze op hun technische en juridische inhoud worden beoordeeld. Het Ministerie van Justitie en Politie geeft haar bevindingen door aan het ministerie dat het wetsvoorstel heeft ingediend; de fiatting van de Afdeling Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Politie is vereist alvorens een concept-wetsvoorstel wordt doorgestuurd naar de Nationale Assemblee. Het Bureau Sociale Rechtsbijstand binnen het Ministerie van Justitie screent en verwijst zaken naar particuliere advocaten die zich contractueel met de overheid hebben verbonden om ter beschikking te staan van het Bureau Sociale Rechtsbijstand.

5.2.3 De Advocatuur en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Er zijn diverse juristenorganisaties in Suriname, waaronder de Orde van Advocaten, de Vereniging van Advocaten in Suriname en de Jonge Balie. Er zijn bijna 80 advocaten lid van de Balie in Suriname; ongeveer 60 van deze groep hebben een rechtspraktijk. Om te worden toegelaten tot de Balie en te worden beëdigd tot advocaat door het Hof van Justitie moet de persoon zijn afgestudeerd als Meester in de Rechten. Het Hof van Justitie vereist gewoonlijk dat nieuwe advocaten twee jaar stage lopen bij een lid van de Balie alvorens het verzoek tot toetreding in te dienen. Dit staat niet in de wet. Vanaf 1998 volgen aspirant-advocaten een trainingsprogramma aangeboden door de Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland. Er is nu een wetsontwerp in behandeling om criteria vast te stellen voor de toelating als lid van de Balie.

De Anton de Kom Universiteit kent bachelor en doctoraal opleidingen in de rechtsgeleerdheid. Door de vorming van toekomstige juristen te ondersteunen en de scholing van praktijk juristen te bevorderen zal de juridische faculteit niet alleen sterker worden maar ook een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van de rechtsvinding in Suriname.

5.2.4 Niet-gouvernementele organisaties die zich richten op de rechtsbedeling

“Stop Geweld tegen Vrouwen” is een NGO die een campagne heeft gevoerd om het bewustzijn van de gemeenschap te verhogen m.b.t. geweld in het gezin en werkt samen met de politie op het gebied van preventie en interventie in gevallen van geweld in het gezin. De Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland organiseert open seminars en conferenties over mensenrechten en andere juridische vraagstukken en verzorgt trainingen voor juristen en rechters. Moiwana '86 heeft zich geconcentreerd op de bescherming van

mensenrechten, waaronder werk ter verlichting van de overvolle cellenhuizen en vastgoedrechten van de binnenlandbewoners, met name de Marrons. Moiwana '86 gaat ervan uit dat deze kwesties verband houden met elkaar. Zij zijn van mening dat Marrons die van hun land verdrongen zijn als gevolg van overheidsconcessies voor houtkap en goudwinning, naar Paramaribo komen waar zij niet in staat zijn te overleven en soms overgaan tot een misdadig bestaan. De organisatie pleit dus voor reorganisatie van het concessie management en vastgoedrechten, alsook voor hervestigingsprogramma's voor ontheemden en het verbeteren van de condities van de gevangenen.³¹ De Organisatie voor Gerechtigheid en Vrede is een mensenrechtenorganisatie die pleit voor het instellen van een waarheidscommissie voor het vaststellen van mensenrechtenschendingen tijdens het Militair Regiem en heeft conferenties en discussies aan deze zaak gewijd.

5.3 Evaluatie van organisatorische functies en prestatie potentieel van de organen

Deze paragraaf geeft een korte uiteenzetting over de belangrijkste sterke en zwakke punten van de organen die een rol vervullen in de rechtbedeling in Suriname. Als klein land is één van de uitdagingen van Suriname om te zorgen voor een adequate rechtspraak, in het vinden van voldoende geschoold personeel om het systeem goed te laten functioneren, vooral omdat vele deskundigen binnen de particuliere sector veel beter kunnen verdienen en carrière maken. De uitdaging bestaat uit het aanboren van bronnen, vooral het menselijk potentieel, en de mensen die werken binnen de organen voor rechtsbedeling te scholen en te motiveren. Het zou misschien nuttig zijn om het accent te leggen op het management van de organen: bij het omschrijven van de “mission” van het orgaan en het ondersteunen van de “mission” door het creëren van organisatorische structuren, het trainen van personeel en het verschaffen van materiaal en technologie dat zowel aangepast als gebruiksvriendelijk is. Er zijn mogelijkheden om technologie in Suriname te gebruiken (zoals bijvoorbeeld video hoorzittingen) om optimaal gebruik te maken van de schaarse tijd van de rechters, de politie en ander personeel binnen de organisatie van de rechtsbedeling.

5.3.1 De Rechterlijke Macht

Onafhankelijkheid

Een Rechterlijke Macht kan alleen dan rechtvaardig optreden t.o.v. allen die zich tot haar wenden indien rechters in staat zijn om zaken objectief te beoordelen, zonder subjectief speciale gunsten te verschaffen aan een partij op grond van rang, macht, rijkdom of positie in de maatschappij. Het vermogen om op eerlijke en rechtvaardige wijze een oordeel uit te spreken vereist, gedeeltelijk, de onafhankelijkheid van de Rechterlijke Macht – m.a.w. de Rechterlijke Macht moet niet op onjuiste wijze beïnvloed kunnen worden door een ander deel van de

³¹ Uit: *Challenges of Capacity Development: Towards Sustainable Reforms of Caribbean Justice Sectors, Volume II: A Diagnostic Assessment of Caribbean Justice Sectors*. De Caribbean Group for Cooperation in Economic Development, mei 2000, stelde dit op voor de IDB en CGCDED door het IRIS centrum op de Universiteit van Maryland.

Overheid of door een private persoon. Onafhankelijkheid vormt daarom een cruciale factor m.b.t. het juist functioneren van de rechtsprekende organen.

Onafhankelijkheid van de Rechterlijke Macht wordt deels verkregen door een proces van benoemen, bevorderen, betalen en disciplineren van rechters. Dit zorgt ervoor dat rechters in staat zijn een vonnis te wijzen in zaken op basis van de feiten van het geval en niet op grond van loyaliteit t.o.v. een politieke partij of een persoon. Om onafhankelijk te kunnen optreden moet een rechtbank ook enige administratieve onafhankelijkheid hebben. De rechtbank moet bestuurlijke – en financiële beslissingen kunnen nemen m.b.t. de wijze waarop de begrotingsmiddelen aangewend worden om conflicten binnen de samenleving efficiënt op te lossen.

HET BENOEMEN VAN RECHTERS. Er wordt momenteel hevig gedebatteerd over de kwestie van rechterlijke onafhankelijkheid in Suriname, aangezien het Hof van Justitie en de Uitvoerende Macht van de vorige regering betrokken waren in een geschil over de wijze waarop de leden van het Hof van Justitie in Suriname worden benoemd. De Grondwet van Suriname stelt in Artikel 141.2, dat rechters "dienen te worden benoemd door de Regering na advies van het Hof van Justitie." De Grondwet geeft geen definitie van het woord "advies" en ook geen specifieke procedures voor dit advies. Verder zijn deze algemene bewoordingen nooit nader in een wet uitgewerkt. Vanaf de inwerkingtreding van de Grondwet was de procedure om rechters te benoemen zo dat het Hof van Justitie personen voordroeg aan de Regering en dat de Regering in het algemeen de aanbevelingen accepteerde, ofschoon er discussies en onderhandelingen zijn geweest in gevallen waarbij de Regering het gevoel had dat er sterke argumenten waren tegen een kandidaat. Hoewel er in het verleden blijkbaar pogingen zijn gedaan door het militair bewind om de benoemingsprocedure te beïnvloeden en een kandidaat door te drukken, zijn die pogingen op weerstand gestuit van de zijde van rechters en ander personeel in dienst van de rechterlijke macht. Er bestond derhalve reeds tien jaar een traditie waarbij het Hof een belangrijke invloed had bij de selectie van rechters. Deze traditie werd op de proef gesteld toen midden 1998, de Regering een President van het Hof van Justitie en een Procureur Generaal benoemde zonder overleg te plegen met de zittende rechters bij het Hof of de Orde van Advocaten.

Deze benoemingen weken duidelijk af van de bestaande traditie en indien er inderdaad geen overleg is gepleegd valt het moeilijk te begrijpen hoe men ertoe kwam te beweren dat e.e.a. overeenkomstig de bepalingen van de Grondwet was verlopen. Volgens de Rechterlijke Macht vormde deze benoemingen een aanval op de rechterlijke onafhankelijkheid en was er sprake van ongrondwettige benoemingen. Men weigerde de nieuw benoemde functionarissen te erkennen. De rechters van het Hof van Justitie gingen door met hun werkzaamheden onder leiding van de rechter die als waarnemend president fungeerde vóór de benoemingen. Deze impasse duurde tot bijna eind 1998 toen de politie blijkbaar het kantoor van de waarnemende President van het Hof heeft ontruimd om het in orde te maken voor de kandidaat van de Regering. Dit was aanleiding voor de leden van het Hof van Justitie om opnieuw een verzoek in te dienen om de benoemingen ongedaan te maken. Het gaf de Orde van Advocaten aanleiding om te stellen dat de situatie ongehoord was en hoofdartikelen in de kranten stelden dat het vertrouwen in een onafhankelijke Rechterlijke Macht en de rechtsstaat in gevaar waren en dat het beginsel van scheiding der drie machten gevaar liep. Leden van het Verbond voor Herstel van de Rechtstaat en de Commissie

voor Justitie en Politie keurden de actie openlijk af. Er werd een protestmars georganiseerd door oppositie partijen, leden van vakbonden, leden van het bedrijfsleven, juristenorganisaties, studentenorganisaties, lerarenorganisaties en individuele burgers. NGO's zoals het Comité Christelijke Kerken en verschillende mensenrechtenorganisaties deden ook hun beklag bij de Regering. De oppositie verzocht via de Griffie van de Nationale Assemblee om een openbare vergadering van de Nationale Assemblee uit te schrijven om de problemen binnen de Rechterlijke macht te bespreken. De Vereniging van Advocaten, de Orde van Advocaten en de Jonge Balie verklaarden dat de benoemingen ongrondwettig waren en stelden dat advocaten, handelingen verricht door de benoemden, als ongeldig zouden beschouwen.³² Er werden rechtzaken aanhangig gemaakt om de benoemingen aan te vechten. De rechter heeft in eerste aanleg de benoeming van de President van het Hof en verschillende andere rechters die hij als leden van het Hof had toegelaten, onjuist en ongeldig verklaard. Deze beslissingen kunnen in hoger beroep worden aangevochten.³³

Hoewel dit hele tumult betreuenswaardig is en de rechtspleging op significante wijze heeft belemmerd, is de brede en aanhoudende ondersteuning voor onafhankelijkheid van de Rechterlijke macht en scheiding der machten opvallend en vormt het een indicatie dat er in Suriname een daadwerkelijke consensus bestaat over het belang van een eerlijke rechtspraak. Een dergelijk consensus maakt hervormingen binnen de rechtspraak mogelijk.

Vóór dit conflict schijnt het Hof een redelijke mate van onafhankelijkheid van de Uitvoerende Macht te hebben gevestigd. Rechterlijke functionarissen, leiders uit de zakenwereld en NGO's geven aan dat pogingen van de regering om zich te bemoeien met de uitkomst van rechtzaken, te verwaarlozen zijn. Dit zou kunnen worden afgeleid uit het feit dat de Uitvoerende Macht een behoorlijk percentage zaken verliest die tegen haar aanhangig worden gemaakt.

Het rechtsstelsel wordt door de doorsnee burger als rechtvaardig gezien. Het vertrouwen van het publiek in de rechters is een manier om haar onafhankelijkheid te meten: indien een rechter niet onafhankelijk is van bevoorrechting, zal hij allicht niet als rechtvaardig worden gezien. Vele NGO's en leden van de balie beschouwen het rechtsstelsel in principe rechtvaardig, hoewel beklaagden van lagere sociaal-economische klassen het idee hebben dat zij bij rechtzaken geconfronteerd raken met enige vorm van discriminatie. De algemene perceptie, dat er sprake is van rechtvaardigheid, is iets waar Suriname met recht trots op mag zijn en kost wat het kost moet behouden.

FINANCIËLE AFHANKELIJKHEID. Hoewel de Grondwet bepaalt dat de Rechterlijke Macht onafhankelijk zal zijn door vast te leggen dat er geen "inmenging zal zijn in zaken die in onderzoek zijn of bij de rechter aanhangig zijn gemaakt" worden vele beslissingen beïnvloed door budgettaire overwegingen en het budget wordt geheel gecontroleerd door de Uitvoerende Macht. Dit maakt het mogelijk dat er politieke invloed wordt uitgeoefend door de Regering omdat zij de financiële touwtjes in handen heeft: indien de Regering bijvoorbeeld niet wil dat het OM een bepaald onderzoek instelt, kan zij eenvoudigweg het verzoek van de Officier van Justitie

³² De Ware Tijd van 16, 20, 22, 27 en 28 oktober 1998.

³³ De Ware Tijd van 29 april en 3 mei 2000.

voor fondsen om zich naar de plek waar het onderzoek moet plaatsvinden te begeven of fondsen voor aanschaf van materiaal dat nodig is voor het onderzoek, weigeren.

Het is niet ongebruikelijk dat de Regering en de Nationale Assemblée elk jaar de begroting van de rechterlijke macht vaststellen: dit is normaal in de meeste landen van het Amerikaanse continent, hoewel rechters in verschillende mate participeren in het wordingsproces van de begroting. Waarin Suriname enigszins afwijkt van hetgeen gebruikelijk is, is dat de begroting van de Rechterlijke Macht wordt beheerd door het Ministerie van Justitie en Politie en dat het administratief personeel wordt aangewezen door de afdeling Personeelszaken van het Ministerie van Justitie en Politie in plaats van door de Rechterlijke Macht. In de praktijk houdt dit in dat rechters, officieren van justitie en personeel in dienst van het gerechtelijk apparaat geen potloden of tekstverwerkers kunnen kopen of personeel in dienst kunnen nemen: zij moeten aan het Ministerie van Justitie en Politie vragen om zulks voor hun te doen. Het Hof van Justitie en de Officieren van Justitie moeten ook toestemming vragen van het Ministerie van Justitie en Politie om uitgaven te doen voor transport naar gerechtsgebouwen in het binnenland, etc. Wat betreft het aantrekken van personeel, maakt de Rechterlijke Macht een profiel van de gewenste medewerker en het Ministerie zorgt voor de kandidaat. Soms betreft dit een persoon die niet voldoet aan de eisen die de Rechterlijke Macht heeft gesteld. Het Ministerie van Justitie en Politie gaat niet buiten zijn boekje door personeel aan te wijzen c.q. te benoemen voor de Rechterlijke Macht: Artikel 6, Hoofdstuk II van het Decreet op de Taakomschrijving van Departementen, van 1991 bepaalt dat de taken van het Ministerie van Justitie en Politie ook omvatten de zorg voor "de juridische organisatie en personeelsaangelegenheden van de rechterlijke macht."³⁴ Het Ministerie van Justitie en Politie zou echter enige besluiten m.b.t. het begrotingsbeheer resp. het aantrekken van personeel kunnen delegeren naar de Rechterlijke Macht.

Het totaal pakket aan uitgaven voor de organisatie van de rechtsbedeling is gedurende de afgelopen tien jaar afgenomen als deel van het BBP en als deel van de staatsbegroting (Tabel 34).

TABEL 34						
Uitgaven van het Ministerie van Justitie en Politie, geselecteerde jaren						
Posten	1987	1990	1994	1996	1997	1998
Deel van de begroting (in %)						
Min.van Just. en Pol.	5,8	5,6	4,9	4,6	2,9	5,1
Waarvan de Afdeling Justitie	1,4	1,6	0,9	1,1	0,6	1,2
Uitgaven/BBP (%)						
Min.van Just. en Pol.	2,8	2,7	1,4	1,7	1,4	1,9
Waarvan de Afdeling Justitie	0,7	0,7	0,3	0,4	0,3	0,5
Bron: ABS, Ministerie van Financien en IDB.						

³⁴ Staatsbesluit van 10 oktober, 1991. Het opnemen van de zorg voor de juridische organisatie en het juridisch personeel binnen de taken van het Ministerie van Justitie en Politie maken het moeilijk om te stellen dat de rechterlijke macht geheel onafhankelijk is van de regering.

Het tekort aan rechters

Het Hof van Justitie heeft meer rechters nodig. De gehele Rechterlijke Macht bestaat uit slechts acht voltijds – en drie deeltijd rechters, waarvan diverse de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Alle rechters worden voor het leven benoemd door de President van de Republiek en alle rechters zijn lid van het Hof van Justitie dat wordt voorgezeten door een President en een vice-President. De rechters van de Kantongerechten worden uit de leden benoemd door de President van het Hof van Justitie en wel voor een periode van twee jaar. Deze periode kan verlengd worden. De Wet betreffende de Organisatie en Samenstelling van de Rechterlijke Macht van Suriname (G.B. 1935 nr. 79, zoals gewijzigd) bepaalt dat er behalve de President, de Vice President en plaatsvervangende rechters, vijftien voltijdse rechters mogen zijn. Het Hof heeft waarschijnlijk behoefte aan vijftien voltijdse rechters en misschien tien deeltijdse rechters om adequaat bemensd te zijn. Suriname heeft in vergelijking met andere landen (Tabel 35) relatief weinig rechters in verhouding tot de totale bevolking. Hoewel het aantal rechters in Suriname in 1996 (toen er negen actieve en vier parttime rechters waren) hoger lag dan nu het geval is, was zelfs in 1996 het aantal rechters in Suriname laag vergeleken met de meeste andere landen in de regio en vergeleken met Spanje en vergelijkbaar met landen zoals de Verenigde Staten en Nederland. Omdat Suriname een kleine bevolking heeft maar toch rechtspraak in eerste aanleg resp. appelrechten nodig heeft die goed verdeeld worden over het hele land, zou Suriname waarschijnlijk een iets hoger percentage rechters moeten hebben in verhouding tot de totale bevolking, dan landen die een grotere bevolking hebben en profiteren van schaalvoordelen.

TABEL 35 AANTAL RECHTERS PER BEVOLKING VAN 100.000, 1993	
Land	Rechters per 100.000
Nederlandse Antillen	17,3
Colombia	17,1
Uruguay	15,5
Argentinië	11,0
Costa Rica	11,0
El Salvador	9,0
Bolivia	8,0
Nicaragua	7,8
Equador	4,7
Chili	3,8
Guatemala	3,0
Spanje	3,0
Suriname (1996)	2,3
Verenigde Staten	2,0
Nederland	2,0
<i>Bron:</i> H.N. Martinez (1998) Ministerie van Justitie en Politie.	

Het tekort aan rechters wordt grotendeels veroorzaakt door de lage honoraria die aan rechters worden toegekend in vergelijking tot wat zij kunnen verdienen als advocaat. De werving van jonge juristen om voor een functie binnen de Rechterlijke Macht te worden opgeleid moet concurreren met de enorme aantrekkelijkheid van een carrière als advocaat of als bedrijfsjurist in een bedrijf in de handel en/of industriese sector, die niet alleen een beter salaris

maar ook betere secundaire voorzieningen biedt. Een rechter moet een training volgen van vier tot vijf jaar na de faculteit der rechtsgeleerdheid te hebben voltooid (hoewel kandidaten als griffier kunnen werken terwijl ze de opleiding tot rechter volgen); indien een kandidaat benoemd wordt tot rechter, verdient hij veel minder dan hij zou verdienen als aspirant advocaat die net zijn studie rechten heeft afgerond. Zelfs het salaris van een lid plaatsvervanger van het Hof van Justitie is lager dan dat van een kandidaat-advocaat die pas is afgestudeerd. Het netto salaris van rechters is zo laag dat in feite (ongeveer de tegenwaarde van US\$ 700 per maand) alleen zij die een separaat eigen inkomen hebben, realistisch gezien kandidaat kunnen zijn voor het ambt van rechter. In januari 2000 organiseerden rechters en personeel van het Hof een staking, waarbij er werd geprotesteerd tegen het feit dat hun salarissen de afgelopen jaren niet waren aangepast, terwijl de salarissen van andere ambtenaren aanzienlijk waren gestegen. Deze actie resulteerde in een salarisverhoging voor de rechters en het personeel, doch die verhoging is in feite achterhaald door inflatie en de devaluatie van de Surinaamse gulden.

Er zijn ook sociale beperkingen die inherent zijn aan het ambt van rechter in een kleine samenleving. Rechters kunnen het gevoel krijgen dat zij hun sociale activiteiten enigszins moeten beperken om te voorkomen dat zij partijdig of subjectief overkomen. Aan de andere kant genieten rechters een zekere prestige in Suriname. De meeste jonge afgestudeerden gaan in de zakenwereld of in een particuliere praktijk. Om de rechterlijke macht in Suriname goed te kunnen laten functioneren is het van groot belang om meer juristen aan te trekken voor een carrière als rechter. Dit betekent voor een deel dat de zittende magistratuur een sfeer van openheid en bemoediging moet scheppen voor de nieuwe groep kandidaat rechters: capabele afgestudeerden van de faculteit der rechtsgeleerdheid zullen allicht slechts een lange studie ondernemen om tot rechter te worden opgeleid indien zij het idee hebben dat er een redelijke mogelijkheid bestaat dat hun kandidaatschap voor het rechtersambt door het Hof zal worden geaccepteerd indien zij de opleiding succesvol hebben afgerond en slechts indien zij tijdens de opleiding ervan worden overtuigd dat een carrière als rechter rationeel gezien lonend en respectabel is.

Aangezien er zo weinig rechters zijn, hebben de kantonrechters die zaken op het niveau van Kantongerecht behandelen ook zitting in het Hof als appelrechter. De kantonrechter voor een rechtzaak heeft geen zitting in de kamer die de zaak op appelniveau behandelt. Advocaten die rechtzaken bepleiten in gerechten in eerste aanleg en in beroep, staan kritisch t.o.v. deze regeling, en zijn van mening dat de appelrechter onafhankelijk dient te zijn van de rechtbank van eerste aanleg. De overlapping in de bezetting creëert op zijn minst een potentiële tegenstrijdigheid van belangen: rechters in eerste aanleg die zitting hebben in een appelkamer, kunnen geneigd zijn om het vonnis van een collega niet te willen vernietigen uit angst dat een volgende zaak één van hun vonnissen in een zaak, in eerste aanleg ook zou kunnen worden vernietigd. De Rechterlijke Macht heeft ook liever dat rechters van het Hof van Justitie alleen zitting hebben als appelrechters en Rechters van Kantongerechten alleen als rechters in eerste aanleg, doch dit is eenvoudigweg niet mogelijk vanwege het beperkt aantal rechters.

Ook de trainingprogramma's voor nieuwe rechters ondervinden de gevolgen van de te kleine zittende magistratuur, aangezien deze optreedt als mentor en trainer voor degenen die de opleiding tot rechter volgen. Gezien het geringe aantal rechters, zijn de gevallen die door de rechters binnen een bepaalde periode behandeld dienen te worden zo veel dat zij in wezen geen

tijd hebben om tijd te geven aan het opleiden van nieuwe rechters. De Rechterlijke Macht heeft daarom rechters uit Nederland en de Nederlandse Antillen aangezocht om bijstand te verlenen bij de opleiding en dit heeft redelijk goed gewerkt. Van 1994-1998 werd de opleiding voor rechter en officier van justitie gefinancierd met behulp van Nederland en begeleid door een Commissie voor de Selectie voor Training en Toezicht van Rechterlijke Ambtenaren. Deze commissie houdt toezicht op de opleiding van pas afgestudeerden van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en stimuleert tevens kandidaten die reeds enige ervaring hadden als advocaat, griffier of notaris om te solliciteren; deze meer ervaren advocaten volgen een kortere intensieve opleiding.³⁵ Iedereen is erover eens dat de inhoud van het trainingsprogramma goed is. Deels vanwege het geschil met de Uitvoerende Macht over het benoemingsprocedure voor rechters, en deels vanwege het kleine aantal kandidaten dat afstudeerde, werd slechts één kandidaat uit dit programma tot rechter benoemd in 1998.

Aangezien dit programma voor het opleiden van rechters niet langer bestaat, is de Stichting voor Juridische Samenwerking Suriname-Nederland (die cursussen verzorgt voor advocaten en notarissen) begonnen met enkele trainingen voor rechters. Het aantrekken van meer kandidaten voor het rechtersambt en het herinstellen van een goed trainingsprogramma voor aspirant-rechters alsook een voortdurend educatieprogramma voor degenen die het rechtersambt reeds bekleden, zijn zaken die van cruciaal belang zijn om zowel kwantitatief als kwalitatief te voorzien in de nationale behoefte aan rechters. De huidige kandidaten zullen qua aantal nauwelijks in staat zijn om het aantal rechters dat waarschijnlijk binnenkort met pensioen gaat, te vervangen.

Tekort aan managers

Het Hof van Justitie kent geen professionele managers of directeuren. De reeds overbelaste rechters moeten ook optreden als managers van het gerechtelijk apparaat met de ondersteuning van de Griffie die administratieve bijstand verleent. Er is een algemeen gebrek aan managers in zowel de overheids- als particuliere sectoren in Suriname en het gebrek is misschien vooral nijpend binnen de Rechterlijke Macht. De meeste rechters willen geen manager zijn: zij hebben aanzienlijke verdienkans opgeofferd om in staat te zijn zaken te horen en vonnis te wijzen. Zij hebben noch de training, noch de behoefte om strategische planning, bedrijfsplanning, budgettering of administratieve functies te vervullen. Indien de Rechterlijke Macht een directeur in dienst zouden nemen, een manager die door de rechters wordt gerespecteerd en daarmee kunnen samenwerken, zou hoogstwaarschijnlijk het administratief functioneren van de rechtbanken verbeteren en tevens de weinige rechters in staat stellen meer tijd te besteden aan hun functie als rechter. Tenslotte is hun tijd daaraan het best besteed.

Het ondersteunend personeel van de rechterlijke macht zou ook baat hebben bij de aanwezigheid van een directeur om enkele taken die nu door het ondersteunend personeel worden uitgevoerd over te nemen en het administratieve werk te stroomlijnen. De Griffier, die vele administratieve taken op zich neemt, heeft in feite een volledige werkbelasting in zijn hoedanigheid van Griffier. De ondersteunende staf van de Rechterlijke Macht (griffieren,

³⁵ De Commissie bestond uit de Voorzitter, de directeur van het trainingscentrum die rapporteerde aan het Ministerie van Justitie en Politie, een rechter, een vervolgingsambtenaar, de Decaan van de Universiteit en een adviseur die ex-Procureur Generaal was.

assistenten, secretaresses) worden net als de rechters slecht betaald terwijl ook zij zouden profiteren van betere opleidingsmogelijkheden.

Tijdige behandeling van rechtszaken

Het publiek, de balie, de particuliere sector en de sociale partners klagen over de lange wachttijden in de rechtsgang. Dit geldt niet alleen voor het wachten op een vonnis, maar als er eenmaal vonnis is geweest moet men lang wachten op het officiële document waarin het vonnis is vervat. Sommige oorzaken van de trage gang van zaken zijn hierboven reeds aangegeven: te weinig rechters, geen directeur van de rechtbank. Elke dagvaarding (het document dat een rechtsgeding op gang brengt) dat het Hof bereikt wordt met een datum en een rolnummer afgestempeld en getekend door de Griffier. Het gaat dan naar een rechter die beslist wanneer de zaak door de rechter zal worden behandeld. De Griffier stelt een document op waarin wordt vastgelegd wanneer een rechtzaak zal worden behandeld en de deurwaarder dagvaardt partijen ter rechtszitting. Het Hof van Justitie heeft termijnen vastgesteld waarbinnen rechters zaken die aan hen zijn toegewezen moeten behandelen en hierover een uitspraak moeten doen. Aangezien elke rechter bepaalt hoeveel rechtszaken hij/zij aankan, kan het lang duren voor een zaak wordt toegewezen aan een rechter. Indien een partij kan aantonen dat een zaak heel dringend is, zijn versnelde procedures van toepassing waarbij de zaak naar een speciale rechter gaat en de pleidooien zijn veeleer mondeling dan schriftelijk. De vraag naar versnelde procedures is zoals verwachtbaar, enorm hoog.

De problemen met materiele voorzieningen (zoals het regelmatig uitvallen van tekstverwerkers) en het gebrek aan secretariael personeel betekent dat de periode tussen het wijzen van een vonnis en de beschikbaarheid van een afschrift, de officiële akte van het vonnis, soms een jaar in beslag neemt. Zelfs ingeval van een kort geding, b.v. het verzoek tot ontruiming van een gebouw dat binnen een maand door een rechter kan worden behandeld en beslist, suddert vaak zes maanden voort alvorens er een getypt vonnis uitrolt. Dit betekent dan weer dat het proces om hoger beroep aan te tekenen wordt vertraagd aangezien raadslieden en partijen in een zaak geen hoger beroep kunnen instellen alvorens het vonnis op basis waarvan hoger beroep zal worden ingesteld, is gepubliceerd. Als de uitspraak eenmaal is gepubliceerd en hoger beroep mogelijk is, kan het twee tot drie jaren duren alvorens een hoger beroep zelfs op de rol kan worden geplaatst vanwege het grote aantal gevallen dat binnen een bepaalde tijd door de weinige rechters bij het Hof van Justitie moet worden behandeld. Het kan dus één tot drie jaren duren om een procedure af te wikkelen. Het op schrift krijgen van het vonnis kan nog een jaar in beslag nemen en het hoger beroep zelf kan vier tot vijf jaar duren alvorens het op de rol wordt geplaatst en afgerond. Vertragingen in de rechtsgang beïnvloeden de toegankelijkheid tot de rechtsbedeling. Mensen zoeken vaak hun recht niet omdat zij zich bewust zijn van de trage rechtsgang.

Misschien vanwege het feit dat het gros van de zaken civiele zaken betreft, lijkt het alsof de vertragingen zich merendeels voordoen in civiele zaken. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat bij kleine strafzaken, de aanhouding van een beklaagde door de politie tot een gerechtelijke uitspraak ongeveer twee maanden in beslag neemt; ernstige misdrijven en gecompliceerdere zaken nemen vier tot zes maanden om door het gerechtelijk systeem te worden afgehandeld. Een verdachte kan 14 dagen door de politie in hechtenis worden gehouden en een additionele 30

dagen indien een Officier van Justitie van het OM toestemming hiertoe verleent. Het OM moet de Rechter Commissaris toestemming vragen om een verdachte tijdens het onderzoek langer dan de voornoemde 44 dagen aan te houden. Een verdachte kan, bij wet, maximaal 120 dagen in voorarrest doorbrengen. De rechtbank in eerste aanleg kan echter ter terechtzitting opdracht geven dat een beklaagde aangehouden blijft. Het blijkt dat men zich in het algemeen houdt aan de maximum periode van 120 dagen. Een ieder die zich in hechtenis bevindt in afwachting op een proces, kan een verzoekschrift indienen bij de Rechter Commissaris om vrijgelaten te worden en zijn verzoekschrift dient binnen 24 uur door de rechter te worden behandeld. De Rechter Commissaris neemt per werkdag meestal één of twee verzoekschriften in behandeling.

Gebouwen en apparatuur

Het hoofd gerechtsgebouw in Paramaribo brandde in 1989 af en het Hof verricht zijn werkzaamheden nu in een gebouw dat vroeger een seminarie was. Aangezien de dossiers werden vernietigd door de brand gaan de dossiers en documenten niet verder terug dan 1989. Het brandgevaar is ook groot in het huidige gebouw dat net als het oude gerechtsgebouw van hout is. Het seminariegebouw dat als gerechtsgebouw wordt gebruikt heeft niet genoeg ruimte voor zittingen, kantoren of archieven en de gebouwen ondervinden veel last van insecten en ongedierte en slecht functionerende aircosystemen. Confidentiële documenten liggen op de vloer in gangen aangezien de archiefruimten vol zijn. Al de computers in de advocatenruimte zijn kapot en de cellen verkeren in een zeer slechte staat. De rechter in eerste aanleg en de appelrechter bevinden zich in andere gebouwen dan die waarin de kantoren van de openbare aanklager zijn hetgeen ongerief met zich meebrengt voor gerechtelijke functionarissen en het publiek: ideaal zou zijn indien de kantonrechters, de appelrechters alsook de openbare aanklagers en de documenten van het hof zich allemaal onder één dak zouden bevinden. Er is gebrek aan basisapparatuur (kopieermachines, computers).

Spreiding

Vóór de burgeroorlog hield het Kantongerecht zittingen in Nickerie, Moengo en Albina. Vanaf het einde van de oorlog hebben de Kantonrechters meestal zitting gehouden in Paramaribo en slechts enkele zittingen in Nickerie. Elke strafzaak die bij een Kantongerecht dient, vereist een rechter in eerste aanleg alsook een rechter die toezicht houdt op het onderzoek en de voorbereidingsfase van een rechtzaak (laatstgenoemde wordt de Rechter Commissaris genoemd). De Rechter Commissaris en de rechter in eerste aanleg mogen niet dezelfde persoon zijn. De rechters in eerste aanleg houden zittingen in Nickerie, maar de Rechter Commissaris blijft in Paramaribo, hetgeen betekent dat de politie alle verdachten naar Paramaribo moet brengen om voor een Rechter Commissaris te verschijnen. Per maand komen slechts een paar beklaagden van Moengo en Albina, doch uit Nickerie komen beklaagden twee tot drie maal per week. Het Kantongerecht zou graag een Rechter Commissaris naar Nickerie willen sturen maar het OM vindt dit een hele dure aangelegenheid en heeft geen fondsen voor vluchten goedgekeurd. Dit is één voorbeeld van een situatie waarbij het efficiënter zou zijn indien de rechterlijke macht haar eigen begroting zou beheren: de Rechterlijke Macht zou de kosten om rechters te laten afreizen naar Nickerie afwegen tegen het overbrengen van beklaagden naar Paramaribo en dan de goedkoopste keuze doen.

Voor korte tijd hield het Kantongerecht zittingen per telefoon, een procedure die op succesvolle wijze door de Nederlanders werd toegepast. Ook in Suriname vonden de rechters dat deze procedure goed werkte. De rechters behandelden vaak de makkelijkere gevallen per telefoon en hielden persoonlijke zittingen voor de moeilijker gevallen. De Procureur Generaal bracht echter een einde aan deze zittingen. De overweging: indien men een letterlijke in plaats van een ruimtelijke interpretatie geeft aan de wet die stelt dat “de openbare aanklager de verdachte voor een rechter moet laten verschijnen”. Het zou kunnen dat zittingen via *video-conference calls* in beide gevallen een oplossing zouden kunnen bieden: ze zouden rechters in staat stellen zittingen op afstand 'bij te wonen' en ze zouden de rechter in staat stellen de beklagde te zien en zowel zijn gedrag als zijn woorden in overweging kunnen nemen, derhalve wordt dan tegemoet gekomen aan de bezorgdheid van de Procureur Generaal over het recht van de beklagde om voor een rechter te verschijnen.

Regionale Integratie

De Surinaamse Rechterlijke Macht zou er baat bij hebben indien zij vaker de gelegenheid had voor dialoog met rechterlijke functionarissen uit de Caribische regio. Regionale seminars, workshops, cursussen en ander vormen van informatie-uitwisseling zouden stimulerend en nuttig zijn voor Rechters en Officieren van Justitie in Suriname, alsook voor degenen die zich bezig houden met het concipiëren van wetgeving (zie Paragraaf 5.7.1). Curaçao en Aruba zouden goede partners kunnen zijn in het uitwisselen van informatie omdat hun rechtsstelsel evenals Suriname het Nederlands als taal hanteert. Betrekkingen met andere lidlanden van de CARICOM zijn ook van vitaal belang voor Suriname indien het rechtsstelsel van Suriname in overeenstemming kan worden gebracht met dat van de andere CARICOM landen. Probleem: Suriname kent het codificatie systeem en gebruikt het Nederlands, de rest van de CARICOM landen (m.u.v. Haïti) kennen het “Common Law”-systeem en hanteren het engels. De Europese Unie is in staat gebleken problemen m.b.t. het integreren van het “Common Law” systeem te integreren in het codificatiesysteem. Er bestaat dus een model voor een dergelijke integratie.

5.3.2 Het Openbaar Ministerie

Het OM kent evenals het Hof van Justitie geen budgettaire onafhankelijkheid en moet benodigdheden, apparaten en fondsen voor reizen en het instellen van onderzoeken, aanvragen bij het Ministerie van Justitie en Politie. De noodzaak om voor elk onderzoek fondsen te moeten aanvragen houdt in dat vervolgingsambtenaren niet snel kunnen handelen m.b.t. onderzoeken. Hierdoor ontstaat tevens het risico dat de geheimhouding van bepaalde onderzoeken in gevaar wordt gebracht.

Er worden rechtenstudenten aangetrokken om deel te nemen in het programma voor de opleiding tot vervolgingsambtenaar en degenen die vervolgingsambtenaar willen worden assisteren vervolgingsambtenaren vier jaar lang op het OM waarna ze twee jaar nodig hebben om het trainingsprogramma af te ronden. Internationale training van vervolgingsambtenaren vond plaats in Nederland en de Nederlandse Antillen. Het personeel van het OM is erg jong, grotendeels tussen 28 en 35 jaar. Evenals rechters zijn vervolgingsambtenaren over het algemeen zeer toegewijd aan hun beroep – ze hadden nl. de keuze voor een beter betaalde functie in de particuliere sector als zij geen bijzondere belangstelling hadden voor een functie bij

het O.M. Vervolgingsambtenaren zouden net als rechters baat hebben bij het volgen van meer trainingen in de regio, met name in de CARICOM landen. Er vindt een regelmatige uitwisseling van ideeën plaats met vervolgingsambtenaren uit Nederland, doch niet met leden van het O.M. uit de regio.

Regionale integratie is des te belangrijker gezien het feit dat Suriname wordt gebruikt als doorvoerstation in de illegale handel in drugs. Hoewel het OM een speciale inlichtingeneenheid heeft opgezet om gespecialiseerde onderzoeken uit te voeren waaronder onderzoeken naar de drugshandel, beschikt het OM niet over het personeel, de apparatuur (communicatieapparatuur, radar, helikopters, etc) of de nodige fondsen om de toename in de internationale illegale handel in drugs te kunnen terugdringen.

Elke vervolgingsambtenaar die op het OM werkt heeft een heel groot aantal gevallen dat binnen een bepaalde tijd moet worden behandeld; elke vervolgingsambtenaar gaat twee tot drie maal per week naar de rechter. Hierdoor hebben vervolgingsambtenaren weinig tijd om zaken voor te bereiden. Ook het beperkt aantal rechters maakt de taak van de vervolgingsambtenaren niet gemakkelijk. Het is nl. moeilijk is om ervoor te zorgen dat er snel op verzoekschriften wordt gereageerd, zelfs in die gevallen waarin de factor tijd cruciaal is. Vervolgingsambtenaren reizen naar Nickerie om in rechtszaken te procederen. Vroeger gingen ze ook naar het binnenland, maar nu niet meer: de gebouwen in het binnenland zijn niet meer intact en het reizen is te duur. De vervolgingsambtenaren operen dus niet meer in het binnenland. Ze moeten met de auto reizen aangezien het per vliegtuig te duur zou zijn en de trip neemt een hele dag in beslag. Vaak reizen ze met politie auto's die in een slechte staat verkeren. Autopech is aan de orde van de dag. In complexe gevallen, reizen vervolgingsambtenaren (alsook de politie) naar de plaats van het misdrijf als onderdeel van het onderzoeksproces. Er komen wel 150 nieuwe gevallen per week binnen. Statistieken betreffende rechtzaken – gecategoriseerd naar type misdaad, chronologie van het begin en ontwikkeling van onderzoek, het proces en hoger beroep – zijn over het algemeen beschikbaar.

Zowel vervolgingsambtenaren als de politie vinden dat er te weinig contact is tussen vervolgingsambtenaren en politie. De politie moet beter begrijpen welke taken de vervolgingsambtenaar allemaal moet uitvoeren om onderzoeken zodanig te doen verlopen dat er meer kans is op een veroordeling. De politie zou dus in feite door vervolgingsambtenaren getraind moeten worden, hetgeen nog meer tijd van beide partijen zou vergen.

Verschillende juristen zijn van mening dat het OM vaak beleidsmaatregelen treft die over de hele linie worden toegepast. Zonder uitzonderingen en zonder ruimte voor onderhandeling. Men meent dat de wet het OM meer onderhandelingsruimte geeft dan de Procureur Generaal bereid was te accommoderen. Dit kan het resultaat zijn van een beleidsbesluit van de Procureur Generaal of het zou ook een symptoom kunnen zijn van de onderbezetting op het bureau: het vergt tijd om te onderhandelen over zaken en feiten en de wet in elke zaak bestuderen om na te gaan of er een uitzondering op de regel zou kunnen worden toegestaan.

5.3.3 Het Ministerie van Justitie en Politie

Het Ministerie van Justitie en Politie vervult vele rollen in de rechtspleging in Suriname: het houdt burgerregistraties bij, bestudeert alle voorgestelde wetten alvorens ze aan de Nationale Assemblée worden voorgelegd, heeft de leiding over de rechtsbijstand en houdt toezicht op de politie en het gevangeniswezen.

Registraties, wetgevende taken en bureau rechtsbijstand

Als instantie die verantwoordelijk is voor het bijhouden van de registers moet het Ministerie van Justitie en Politie advies uitbrengen over maatschappelijke groeperingen die wel of geen rechtspersoon kunnen worden. Verder verwerkt het Ministerie aanvragen voor naamsveranderingen of voor het verkrijgen van huwelijksdispensaties. Hoewel de registratie van vennootschappen, corporaties en non-profit organisaties die wettelijk erkend zijn, worden bijgehouden door de Kamer van Koophandel en Fabrieken (een semi-overheidsorganisatie) moet het Ministerie van Justitie en Politie het huishoudelijk reglement en de statuten van elke voorgestelde corporatie of vennootschap bestuderen en het Kabinet van de President adviseren of die corporatie of vennootschap al dan niet wettelijk erkend zou moeten worden. Het Kabinet besluit of een entiteit wel of niet wordt goedgekeurd. Het zou een goed idee zijn om deze taak af te schuiven van het Kabinet van de President omdat daardoor de besluitvorming efficiënter, technischer en gedecentraliseerd wordt. Momenteel duurt het minstens zes maanden alvorens een samenwerkingsvorm rechtspersoonlijkheid verkrijgt om als N.V. te functioneren. Het Ministerie van Justitie en Politie heeft ook taken binnen de wetgeving (zie Paragraaf 5.4) en beheert de sociale rechtsbijstand (zie Paragraaf 5.5.2).

Politie

De vraag naar aanwezigheid van de politie buiten Paramaribo is groeiende, omdat er door de groei in de toeristische sector, houtkap en goudwinning, mensen verhuizen naar het binnenland. De handel in illegale drugs is ook toegenomen waardoor meer politieursurveillance nodig is bij de kust en in het binnenland. Vele districten buiten Paramaribo vragen om meer politie. De politie is begonnen met plannen om agenten te stationeren in het binnenland. Hoewel het duidelijk is dat het politiekorps nodig is om de rust te bewaren en de orde en veiligheid in Suriname te handhaven, wordt zij niet geplaagd door diepgewortelde geweldstraditie waarmee sommige andere landen in de regio te kampen hebben.

De Commissaris van Politie rapporteert aan het Ministerie van Justitie en Politie. Voor wat betreft aangelegenheden die te maken hebben met het onderzoek naar misdrijven rapporteert de Commissaris echter aan de Procureur Generaal. Een grotere samenwerking en gezamenlijke beslissingen door de Minister van Justitie en de Procureur Generaal voor wat betreft politie acties en fondsen voor het onderzoek van misdrijven, zou de administratie van het politiekorps vergemakkelijken. Het budget wordt jaarlijks toegewezen, maar evenals het Hof van Justitie en de Procureur Generaal moet de Commissaris elke aanvraag voor uitgaven ter goedkeuring indienen bij het Ministerie van Justitie en Politie. Aanvragen voor grotere uitgaven moeten zowel bij het Ministerie van Justitie en Politie als het Ministerie van Financien worden ingediend. Deze autorisatieprocedure voor uitgaven is zeer tijdrovend. Vanuit een gezond

beleid gezien kan deze procedure zeer contra-productief werken. Het kan namelijk een hindernis opleveren voor organen binnen de rechtsbedeling die alleen bij snelle acties gebaat zijn. Verder brengt het landsdienaren in de verleiding om “short-cuts” te nemen door regels te omzeilen die het effectief functioneren van hun dienst in de weg staan.

Hoewel Suriname geen politie-academie heeft, volgen politieambtenaren hun basistraining in Suriname en gaan voor verdere vorming naar Nederland of naar de Nederlandse Antillen. Suriname is erg afhankelijk van Nederland wat betreft de opleiding van gevorderden. Tot 1996 ontving het land ook aanzienlijke ondersteuning van Nederland in de vorm van politie auto's, uniformen, gebouwen etc. De afhankelijkheid van Nederland wat betreft kadertraining is problematisch, gezien het feit dat vele politieambtenaren die afreizen naar Nederland voor training ervoor kiezen daar te blijven in plaats van naar Suriname terug te keren. Het zou nuttig kunnen zijn voor kaderopleidingen overeenkomsten aan te gaan met landen uit de regio.

Politieambtenaren zijn vaak van mening dat zij volgens de vigerende ambtenarenschalen onderbetaald worden. Zij verlaten dan het korps voor betrekkingen bij de particuliere veiligheidsondernemingen. Zowel politieambtenaren als brandweerlieden zijn losgekoppeld van de ambtenaren salarisschalen. Hun salarissen werden in 1998 opgetrokken.

Om haar verplichtingen voortvloeiende uit internationale overeenkomsten met betrekking tot de bestrijding van de illegale drugshandel te kunnen nakomen, zal Suriname waarschijnlijk nauwer moeten samenwerken met andere landen binnen de regio. Hoewel de politie in Suriname wel wat additioneel materieel kan gebruiken om de drugshandel terug te dringen, is het waarschijnlijk niet realistisch om te verwachten dat een klein land als Suriname grote investeringen pleegt in helikopters en dergelijke.

De politie in Suriname is er zich van bewust dat er een opvatting heerst binnen de samenleving dat de politie nog te dicht bij de militairen staat. Om deze opvatting tegen te gaan moeten zowel de activiteiten van de politie zorgvuldig worden bekeken om te garanderen dat het korps onafhankelijk van de militairen opereert – misschien door burgertoezicht in het leven te roepen – Er kan ook gewerkt worden aan een beter contact tussen de politie en de samenleving. De politie in Suriname zou graag meer patrouilleren in de wijken en aan misdaad preventie doen om zodoende in contact te komen en te blijven met de burgers van het land. In Paramaribo is er een aanvang gemaakt door een samenwerking met de buurtwacht, dat zijn buurtorganisaties die zich bezig houden met de veiligheid van de buurt. Volgens de politie worden zij nu alleen opgeroepen indien er sprake is van een misdrijf.

Het Penitentiair Systeem

Hoewel de opstanden en het geweld waarmee gevangenen in andere landen van de regio te kampen hebben zich niet in Suriname hebben voorgedaan, zijn er tekortkomingen binnen het penitentiair systeem. De gevangenisfunctionarissen willen graag dat zij in staat worden gesteld om deze tekortkomingen aan te pakken. In de eerste plaats zijn de gevangenen overvol; het reduceren van het aantal gedetineerden dat voorgeleid moet worden zou de situatie enorm verlichten. Een beleid gericht op een omschrijving van welke verdachten moeten worden vastgehouden en welke kunnen worden vrijgelaten tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, of bij

de afronding van een onderzoek, maar vóór de aanvang van het proces, zou het aantal verdachten in voorarrest sterk verminderen. De politie is bevoegd verdachten voor een periode van 14 dagen vast te houden en momenteel schijnt het dat de politie veel verdachten voor deze volle periode gevangen houdt, zelfs voor kleine incidenten die snel onderzocht kunnen worden. Maatregelen zoals het toestaan om boetes te betalen voor kleine overtredingen zouden ook de populatie van verdachten die wordt vastgehouden voor het proces, kunnen verminderen. Hierdoor wordt de hele populatie verdachten beperkt tot de groep verdachten die tijdens het onderzoek daadwerkelijk buiten de samenleving moeten worden gehouden.

De Huizen van Bewaring waarin personen zijn opgesloten die veroordeeld zijn voor een misdrijf, hebben weinig trainingsprogramma's om de gevangenen een vak te leren zodat ze vaardigheden bijgebracht worden waar er vraag naar is, zoals opleidingen tot timmerman, lasser, etc. Er zijn geen fondsen of leerkrachten voor zulke cursussen beschikbaar. Jeugdige delinquenten die apart gehouden worden van de volwassenen hebben niet veel mogelijkheden om te participeren in educatieprogramma's of om hun schoolwerk bij te houden. Ook voor hun zijn er niet veel trainingsprogramma's waardoor zij een vak zouden kunnen bijleren. De wet in Suriname staat rechters toe om minderjarigen andere straffen dan gevangenneming, op te leggen: minderjarigen onder 18 jaar kunnen een boete worden opgelegd of maatregelen zoals een reprimande; de strengste straf is heropvoeding binnen een tehuis dat onder de Staat ressorteert.

Het trainingssysteem voor gevangenisfunctionarissen is zwak en er zijn niet altijd genoeg bewakers en ander dienstdoend personeel. Het officiële gevangenispersoneel is in feite ruim voldoende maar het aantal mensen dat daadwerkelijk op het werk verschijnt is klein. Van de 291 personen die het personeelsbestand vormen van een gevangenis die wij hebben bezocht, waren er bijna 200 niet aanwezig, vanwege "ziekte" – i.e. afwezig en waarschijnlijk bezig met ander werk in de particuliere – of overheidssector. Dit probleem van absentieïsme vormt een deel van een meer algemeen vraagstuk van het gehele ambtenarenapparaat in Suriname. Dit probleem kan erg negatieve gevolgen hebben voor het penitentiair systeem aangezien er gevaarlijke situaties kunnen ontstaan voor het bewakingspersoneel en de gevangenen indien er te weinig bewakers op hun werk verschijnen.

5.4 Het concipiëren resp. aannemen van wetten

De wettelijke regelingen in Suriname zijn, zoals in de meeste jurisdicties, hiërarchisch opgebouwd. De Grondwet is de hoogste wet. Indien er sprake is van een conflict tussen de Grondwet en enige andere wet, dan prevaleert de Grondwet. Vanwege haar centrale rol is het niet eenvoudig om de Grondwet te wijzigen. Voor een wijziging is de goedkeuring van een tweederde meerderheid van stemmen van de Nationale Assemblee alsook een goedkeuring door en een afkondiging van de Regering.³⁶ In voornoemde hiërarchie van wettelijke regelingen volgen dan de wetten. Een wetsontwerp wordt tot wet verheven als een gewone meerderheid van de Nationale Assemblee dat goedkeurt. Als een wetsontwerp eenmaal is goedgekeurd, kan het pas in werking treden als er een uitvoeringsregeling wordt gemaakt. Dit gebeurt op het Ministerie dat belast is met de naleving van de wettelijke regeling en beoogt gedetailleerde procedures aan te geven. Na de wetten volgen de Staatsbesluiten die worden goedgekeurd door

³⁶ Artikel 83 (a) van de Grondwet van de Republiek Suriname.

de President van de Republiek. Tenslotte kent men de ministeriele besluiten of beschikkingen die worden goedgekeurd op ministerieel niveau. Deze besluiten regelen de gang van zaken binnen het Ministerie.

De procedure middels welke een wetsontwerp van de Uitvoerende Macht naar de Nationale Assemblee gaat verloopt complex en traag. Alle wetsontwerpen van alle ministeries worden gezonden naar de Afdeling Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Politie waar ze worden beoordeeld op hun technische en juridische inhoud. Het Ministerie van Justitie en Politie stuurt haar bevinding terug naar het Ministerie dat het voorstel heeft ingediend. De goedkeuring van de Afdeling Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Politie is vereist voordat een wetsontwerp ter behandeling aan de Nationale Assemblee kan worden voorgelegd. Wanneer het Ministerie van Justitie en Politie een wetsontwerp heeft gefiatteerd, wordt het ontwerp ingediend bij de Raad van Ministers voor het verkrijgen van hun bevindingen c.q. goedkeuring. De Raad van Ministers wordt voorgezeten door de Vice-President. Tenslotte gaat het ontwerp naar de Voorzitter van de Nationale Assemblee. Een wetsontwerp dat ter goedkeuring aan de Nationale Assemblee wordt aangeboden moet zijn getekend door het Ministerie van Justitie en Politie, het Ministerie dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de wettelijke regeling en de President van de Republiek. Elk wetsontwerp dat aan de Nationale Assemblee wordt aangeboden, is vergezeld van een Memorie van Toelichting waarin de geschiedenis en de redenen voor de voorgestelde wetgeving uiteen zijn uitgewerkt. De Regering is doende een voorstel te maken, om deze procedures te vereenvoudigen.

Aan de andere kant is het proces voor beleidsformulering vrij simpel: een beleidsvoorstel van een Ministerie gaat naar het Kabinet; indien het wordt aangenomen gaat het naar de Raad van Ministers. Wat door de Raad van Ministers wordt goedgekeurd is officieel overheidsbeleid.

Noch de Ministeries noch de Nationale Assemblee beschikken over personeel met vaktechnische deskundigheid in het ontwerpen van wetten. Er zijn juristen in dienst van de Nationale Assemblee, maar ontberen de ervaring van wetgevingstechniek. In feite zijn er maar weinigen in het land die de wetgevingstechniek beheersen. Om in deze behoefte te voorzien zijn er enkele cursussen gedraaid door hoogleraren uit Nederland die juristen vertrouwd hebben gemaakt met de wetgevingstechniek.

De Staatsraad die de President bijstaat met adviezen over wetsontwerpen, zou ook baat hebben bij technische bekwaamheid op specifieke gebieden van wetgeving, die nu aan de orde zijn, of op het gebied, van de wetgevingstechniek in het algemeen.

Wanneer de Nationale Assemblee een nieuwe wet heeft aangenomen duurt het vaak lang voordat de uitvoeringsbesluiten worden ontworpen en goedgekeurd door het Ministerie dat verantwoordelijk is voor de toepassing en controle op de naleving van de nieuwe wet. Het opstellen van uitvoeringsbesluiten behelst ook een speciale vaardigheid. Ook in dit geval zou training nuttig zijn. Zoals is aangegeven in Hoofdstuk 3, heeft de Nationale Assemblee in Suriname ingevolge de Grondwet ruime bevoegdheden om b.v. wetsvoorstellen te maken en resp. enquête's in te stellen. Er wordt echter zelden gebruik gemaakt van deze bevoegdheden. Deze terughoudendheid van de zijde van de Nationale Assemblee houdt op zichzelf een nieuwe uitdaging in voor de rechtstaat Suriname. De Grondwet voorziet in zg. "organieke wetten" d.w.z.

wetgeving welke nodig is om een grondwettelijke bepalingen in uitvoering te brengen. Noch de Nationale Assemblee, noch de Uitvoerende Macht heeft initiatieven genomen om tot deze wetsontwerpen te komen. Het belang van nadere wettelijke regelingen die vorm en inhoud geven aan het constitutioneel raamwerk, mag niet onderschat worden. Het Constitutioneel Hof is hiervan een voorbeeld. Het betreft een bepaling in de Grondwet maar zal geen werkelijkheid worden zolang de organieke wet ter zake niet wordt aangenomen en afgekondigd. Het ontbreken van een rechterlijke instantie met duidelijke constitutionele toetsingsbevoegdheid en de terughoudendheid van de Nationale Assemblee het enquêterecht te hanteren, heeft de impasse in de hand gewerkt tussen de Uitvoerende Macht en de Rechterlijke Macht inzake de voordrachtsprocedure welke moest leiden tot de benoeming van de Procureur Generaal en rechters voor het Hof van Justitie.

Er is momenteel geen duidelijke planning of werkschema voor de wetgevende taak. Er worden zo nu en dan initiatieven genomen en de interesse van het publiek opgewekt, zoals bijvoorbeeld gebeurd is met de seminars over consumentenwetten – maar dan sudderen ze voort, als slachtoffers van onduidelijkheid in wetgevingsprioriteiten. Suriname's lidmaatschap van de CARICOM vereist dat de huidige wetgeving op bepaalde punten wordt gewijzigd en aangepast. Teneinde deze verplichting na te komen en verder de organieke wetten maken om de Grondwet te completeren, heeft Suriname een wetgevingsprogramma waarin prioriteiten worden gesteld en korte- en middellange termijn wetgevingsdoelen worden opgenomen. De Europese Unie heeft kennelijk technische bijstand verleend bij de ontwikkeling van een strategisch plan voor het wetgevingsbeleid. Het Kabinet van de President heeft een systeem uitgewerkt om ervoor te zorgen dat de individuele ministeries het algemeen beleid implementeren. Er wordt gedacht aan het in het leven roepen van een speciaal orgaan dat zich uitsluitend bezighoudt met het wetgevingsprogramma. De ministeries hebben over het algemeen geen duidelijk beeld van hun taak binnen het wetsvormingsprogramma.

Behalve de noodzaak om duidelijkheid te brengen in de taakverdeling van ministeries voor wetgeving op specifieke gebieden verdient het aanbeveling dat ministeries meer inputs krijgen van experts, dat zij belanghebbend meer juristen betrekken zodat er zowel bij het brede publiek als onder de wetgevers een groeiende consensus bestaat m.b.t. de inhoud van de wetgeving. Dit geldt zowel voor het ontwerpen van wetgeving, als voor het volgen van de behandeling van de voorgestelde wet door de Nationale Assemblee als voor het prompt redigeren van de uitvoeringsbesluiten wanneer de wet eenmaal is goedgekeurd. Het is belangrijk voor Ministeries en de Nationale Assemblee om binnen het proces van het totstandkomen van wetten de gelegenheid te scheppen voor “hearings” met burgers. Het zou nuttig zijn om deze hearings te houden over wetsontwerpen die in behandeling zijn. Men kan termijnen vaststellen waarbinnen men commentaren op de ontwerpwet uitlokt. De particuliere sector wordt zo in staat gesteld om commentaar te leveren op concept commerciële – en financiële wetten. Hoewel de opvattingen van de particuliere sector uiteraard een weerspiegeling vormen van één belang in de samenleving en door de consumenten resp. de geest van de bestaande regelgeving in evenwicht moeten worden gebracht, beschikt de particuliere sector vaak over de meeste bekwaamheid met betrekking tot de commerciële regelgeving. De participatie van de particuliere sector in dit proces zal ongetwijfeld leiden tot wetgeving van een hogere kwaliteit.

5.5 Gelijkheid en de toegankelijkheid tot de rechtsbedeling

5.5.1 Overzicht

Suriname scoort laag op de schaal voor Latijns Amerika en het Caribische Gebied – ongeveer gelijk met Jamaica en Colombia – voor wat betreft de "Rule of Law"-Index (RLI), ontwikkeld door David Kaufman, Aart Kraay en Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters", Washington, D.C., 1999. De index omvatte metingen gebaseerd op studies van bedrijfsmanagers en metingen gebaseerd op peilingen van deskundigen. Desalniettemin wordt het rechtssysteem in het algemeen als eerlijk ervaren door het bedrijfsleven, leden van de balie, NGO's en ingezetenen. Dit komt niet vaak voor en er is duidelijk sprake van een wezenlijke prestatie, en als zodanig een pijler vormt waarop voortgebouwd kan worden binnen een programma voor modernisering van de rechtsbedeling in Suriname. Veel mensen maken daadwerkelijk gebruik van het rechterlijk apparaat in Suriname hoewel de voorzieningen voor rechtsbijstand resp. "pro-deo" advocaten veel verbetering behoeft. Het verbeteren van de voorzieningen voor rechtsbijstand resp. "pro-deo" advocaten, het voortbouwen op tradities van afdoening buiten rechte en het verbeteren van de voorlichting aan ingezetenen m.b.t. rechten en plichten, zou de toegankelijkheid van de rechtsvinding resp. rechtsbedeling in Suriname sterk verbeteren.³⁷

5.5.2 Rechtsbijstand en "pro-deo" advocaten

Het Bureau Rechtszorg binnen het Ministerie van Justitie en Politie ziet toe op het verschaffen van bijstand in civiele en strafzaken. Het Bureau heeft een personeelsbestand van vijf advocaten, waarvan twee rechtenstudenten zijn. De functie van het Bureau is bestuurlijk en administratief: het Bureau "screent" de zaken en wijst deze toe aan advocaten of rechtenstudenten die verplicht stage lopen en hierbij begeleid worden door advocaten. Het Bureau beschikt niet over eigen advocaten die een proces aanhangig kunnen maken. Over het algemeen zorgt men voor het toewijzen van zaken aan particuliere advocaten die een overeenkomst met de Overheid hebben getekend welke hen verplicht zaken aan te nemen die rechtsbijstand behoeven. Dit systeem waarbij het Bureau externe advocaten aanwijst om cliënten die rechtsbijstand behoeven, bij te staan, werd in het leven geroepen om tegenstrijdigheid van belangen te vermijden. Indien bijvoorbeeld een man en zijn echtgenote beiden separaat rechtsbijstand behoeven, wordt het als onjuist gezien dat beiden door hetzelfde Bureau Rechtszorg worden vertegenwoordigd.

Het opzetten van dit programma waarin de overheid erop toeziet dat juristen uit de particuliere sector rechtsbijstand verlenen, is in beginsel heel juist. Deze opzet heeft in hoofdzaak gefaald omdat de honoraria die betaald worden aan advocaten te laag zijn om de zaken die rechtsbijstand behoeven financieel aantrekkelijk te maken. Voorts is de particuliere advocatuur tot nu toe niet bereid gevonden om pure *pro bono* rechtsbijstand of bijstand uit liefdadigheidsoverwegingen te verlenen. Bovendien beschikt het personeel van het Bureau noch over de tijd, noch over een systeem om op een zinvolle manier toezicht te houden op de externe

³⁷ "Rule of Law" index ontwikkeld door David Kaufman, Aart Kraay en Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters", Washington, D.C., 1999. De index omvatte metingen gebaseerd op studies van bedrijfsmanagers en metingen gebaseerd op peilingen van deskundigen.

advocaten die zaken krijgen toegewezen. Om te garanderen dat rechtsbijstand op effectieve wijze wordt verleend zal er een systeem gecreëerd moeten worden waardoor “feedback” van cliënten mogelijk wordt. Voor de brand die het gerechtsgebouw verwoestte, was het Bureau Rechtszorg precies tegenover het gerechtsgebouw gelegen. Het feit dat het zo dicht bij het gerechtsgebouw lag, kwam goed uit voor cliënten die rechtsbijstand behoefden en voor de rechters die het personeel van het Bureau konden vragen om ter plekke een advocaat aan te wijzen indien een partij zonder raadsman voor de rechter verscheen. Verder betekende de nabijheid van het gerechtsgebouw dat het Bureaupersoneel het beter kon houden op externe advocaten aan wie zaken werden toegewezen aangezien het Bureaupersoneel de zittingen konden bijwonen. Voorts konden cliënten die niet tevreden waren over de advocaat die aan hen was toegewezen bij het Bureau binnenvallen na voor de rechter te zijn verschenen, om commentaar te leveren op de kwaliteit van de vertegenwoordiging.

Toen de mogelijkheid om een contract te tekenen voor het verlenen van rechtsbijstand voor de eerste maal aan de advocatuur werd aangeboden, tekenden bijna alle particuliere advocaten het contract. Momenteel, aangezien de vergoeding die betaald wordt aan juristen voor rechtsbijstand heel laag ligt, hebben de meeste advocaten zich teruggetrokken.

De advocaten die wel rechtsbijstand verlenen, moeten ook beter betaalde particuliere rechtzaken accepteren en hun tijd daaraan wijden om een inkomen te verdienen om zo hun advocatenpraktijk in stand te houden. De honoraria die worden betaald voor strafzaken zijn zo laag dat van de 80 advocaten in Suriname slechts zes of zeven, die door de overheid worden toegewezen, strafzaken op zich nemen. Dit neemt niet weg dat NGO's zoals Stop Geweld Tegen Vrouwen, bijvoorbeeld aangeven, dat zij een paar goede advocaten bereid hebben gevonden om arme cliënten te vertegenwoordigen. Sommige advocatenkantoren nemen af en toe uit liefdadigheidsoverwegingen zaken die rechtsbijstand behoeven. In de jaren zeventig was er een kantoor voor rechtsbijstand dat functioneerde binnen de faculteit der rechtsgeleerdheid van de universiteit. Dit kantoor had een aanzienlijke praktijk. Rechtenstudenten werden ingezet voor rechtzaken en werden daarbij begeleid door advocaten. Dit kantoor werd meegefinancierd door het Ministerie van Justitie en Politie en de universiteit. Het Ministerie besloot dit kantoor voor rechtsbijstand, waarbij studenten werden ingezet, te sluiten. Aangezien het inzetten van juridische studenten efficiënt is en toekomstige generaties van juristen traint om zich te bekommeren over, en zich te verdiepen in de juridische problemen van de armen, zou het Ministerie van Justitie en Politie het misschien op zich kunnen nemen om dit project weer op gang te brengen.

Juristen die rechtsbijstand verlenen en enkele van de administratieve medewerkers van het Bureau Rechtszorg, geven aan dat het publiek niet altijd blij is met de gratis rechtshulp. Een cliënt vraagt bijvoorbeeld om een brief of een motie op te stellen, of vraagt dat een deurwaarder wordt uitgezonden met een rechterlijke dagvaarding en komt dan niet opdagen in de rechtzaal of komt de documenten, die opgesteld zijn, niet ophalen of verzuimt het Bureau voor Rechtsbijstand op de hoogte te stellen dat partijen de zaak in der minne hebben geschikt. Sommige bureaumedewerkers zijn van mening dat cliënten een klein bedrag volgens een Staffél methode in rekening moet worden gebracht zodat zij het werk van de advocaat meer gaan waarderen. Men is op het Bureau ook van mening dat er meer juridische voorlichting moet worden gegeven zodat mensen meer te weten komen hoe zij rechtsbijstand kunnen verkrijgen.

Financiering van het Bureau Rechtszorg is niet adequaat. Men kan geen basisapparatuur aanschaffen. Het Bureau heeft bijvoorbeeld maar één tekstverwerker met ouderwetse software. Tot ongeveer 1984 werden er gedetailleerde kwartaalverslagen opgesteld over het functioneren van de kantoren van Rechtszorg. Vanaf die datum heeft het Ministerie van Justitie en Politie alleen fondsen toegewezen om jaarverslagen op te maken. Deze jaarverslagen bevatten een lijst van het aantal gevallen waarin rechtsbijstand is verleend verdeeld over de diverse categorieën, zoals familierecht, arbeidsconflicten, huur, strafzaken etc.

5.5.3 Mogelijkheid om geschillen buiten rechte op te lossen

Enkele van de gevallen die voor de rechter worden gebracht zouden op efficiëntere wijze buiten rechte beslecht kunnen worden. Het zou kunnen dat de onzekerheid die veroorzaakt is door de trauma's van de militaire periode en de burgeroorlog, ertoe hebben geleid dat mensen een officiële rechterlijke beslissing wensen, vastgelegd in een afschrift van het vonnis. Men is niet erg blij met informele methoden voor het oplossen van geschillen b.v. door middel van arbitrage. Desalniettemin zijn er een paar voorbeelden van situaties waarbij arbitrage goed heeft gewerkt. In het zg. "Vijfde Kanton" treden politieambtenaren op als bemiddelaars in kleine geschillen. In Paramaribo b.v. is één politieambtenaar belast met bemiddeling in geschillen b.v. die geschillen tussen huiseigenaren en huurders. Vele van de etnische groeperingen in Suriname kennen een bemiddelingstraditie. In Hindustaanse families bijvoorbeeld wordt vaak het oudste familielid gevraagd om te bemiddelen in geschillen; in Saramacca was het vroeger traditie dat de onderwijzer (het meest ontwikkelde lid van de gemeenschap) degene was die bemiddelde in geschillen. Marrondorpen kennen vóór de burgeroorlog traditionele rechters en traditionele oplossingen voor geschillen; het gebruik hiervan is blijkbaar minder frequent geworden na de oorlog. Indien er alternatieve modellen voor conflictoplossing, gebaseerd op bestaande tradities, gevonden kunnen worden zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan het beslechten van geschillen in de gemeenschap. Het zou het gebruik van geweld voorkomen en een doeltreffende vorm van rechtsbedeling bewerkstelligen.

Er was veel belangstelling van de Balie en het bedrijfsleven voor cursussen in 'onderhandelen en bemiddelen' georganiseerd door de Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland. Het personeel van het Bureau Rechtszorg zou eventueel opgeleid kunnen worden om te screenen welke rechtszaken in aanmerking komen voor bemiddeling en om waar mogelijk deze verwijzen naar bemiddelaars. In andere landen in de regio zijn met veel succes bemiddelingsclinics verzorgd op faculteiten der rechtsgeleerdheid. Het publiek beschikt hierdoor over een snelle, goedkope methode om geschillen te beslechten. Het feit dat er een redelijk aantal zaken in der minne worden geschikt is een positieve kracht, zowel voor het rechtstelsel als voor de burgerij. Niet alle zaken kunnen middels bemiddeling worden beslecht, maar door bemiddeling toe te passen in zaken die daarvoor in aanmerking komen, krijgen de rechters meer tijd om zich te concentreren op zaken die daadwerkelijk een gerechtelijke interventie behoeven. Voorts hebben partijen de keus om te trachten een conflict op te lossen op een manier waarbij de betrokkenheid en inspraak van partijen veel meer op de voorgrond staan.

5.5.4 Voorlichting over burgerrechten en –plichten

Er wordt niet veel voorlichting gegeven aan burgers met betrekking tot hun rechten en plichten; wat te doen ingeval zij vinden dat hun rechten zijn geschonden of hoe gebruik te maken van Rechtsbijstand. Vele jaren geleden gaf het Ministerie van Justitie en Politie een boekje uit voor burgers waarin opgenomen de grondrechten en plichten en de wijze waarop het rechterlijk apparaat kan worden ingezet. Het zou waarschijnlijk zinvol zijn om zo een publicatie te actualiseren en weer uit te geven. Hoewel het toegestaan is een zaak *pro se* op gang te brengen – i.e. zonder de hulp van een advocaat – duren zaken die *pro se* aanhangig worden gemaakt vaak langer en hebben dikwijls geen geweldig resultaat. Suriname zou kunnen profiteren van de ervaring van rechtsstelsels in andere landen. Hierdoor zou men beter in staat zijn een aantal zaken binnen een bepaalde tijd af te handelen.³⁸ Het brede publiek zal beter gediend zijn indien men vereenvoudigde vormen en procedures voor eenvoudige rekwesten zou ontwerpen. Hierdoor wordt rechtshulp, in zulke gevallen overbodig.

Maatschappelijke groeperingen hebben op succesvolle wijze een voorlichtingscampagne voor burgers gedraaid op het gebied van geweld binnen het gezin. Geweld in het gezin neemt toe in Suriname. Mogelijkerwijs heeft de toename van economische problemen de druk en spanning binnen gezinnen verhoogd. In 1991 werd gestart met een NGO genaamd Stop Geweld Tegen Vrouwen, omdat men bezorgd was over het feit dat slachtoffers van huiselijk geweld niet serieus werden genomen door de politie. Zij voerden een campagne om het bewustzijn van het publiek te verhogen; de politie en anderen in de samenleving, hebben geschokt gereageerd op de presentatie van dit fenomeen tijdens de campagne. “Stop Geweld Tegen Vrouwen” heeft gewerkt aan het opbouwen van goede relaties met de politie en de rechters die dit vraagstuk nu heel serieus behandelen. Het is belangrijk om deze training voort te zetten. Politieambtenaren, gerechtsfunctionarissen en advocaten moeten getraind worden in het omgaan met slachtoffers van geweld in het gezin of het nu kinderen of vrouwen betreft. Een moeilijkheid bij het beschermen van slachtoffers van geweld in het gezin in Suriname, is het feit dat er geen opvanghuis is waar slachtoffers voor korte tijd kunnen vertoeven. Suriname is medeondertekenaar van het Verdrag voor de Eliminatie van Alle Vormen van Discriminatie Tegen Vrouwen (CEDAW); de wetgeving van het land moet nog worden aangepast om alle vereisten van voornoemd Verdrag te kunnen toepassen wanneer het gaat om discriminatie van de vrouw.

5.6 Pogingen tot hervorming en activiteiten van donoren

Van 1993-1998 werkte de Regering van Nederland samen met de rechterlijke macht in Suriname om rechters en hun ondersteunend personeel te trainen. Nederland heeft operationele ondersteuning geboden aan de politie (auto's, uniformen, radio's) en de brandweer, treedt op als gastheer voor Surinaamse politieambtenaren bij trainingen voor gevorderden in Nederland, en heeft een centrum voor jeugdconseling ondersteund binnen het Ministerie van Justitie en Politie. De Regering van Nederland heeft ook cursussen en uitwisselingsprogramma's voor vervolgingsambtenaren op de Nederlandse Antillen ondersteund en heeft geassisteerd bij de

³⁸ Zie bijvoorbeeld het selfservice centrum van Maricopa County Superior Court, Arizona, V.S. www.superiorcourt.maricopa.gov/ssc/sschome/html.

exploitatiebegroting van het penitentiair systeem en cursussen verzorgd over het ontwerpen van wetten. Nederland heeft vanaf 1998 geen nieuwe programma meer gefinancierd. De bestaande programma's worden door gefinancierd. Op 25 november, 2000, – ter gelegenheid van 25 jaar onafhankelijkheid – kondigde de Regering van Nederland aan dat zij de bouw van een nieuw gerechtsgebouw zal financieren. De Europese Unie helpt met de formulering van een agenda voor hervorming van de wetgeving. De IDB heeft resp. een workshop over geweld tegen vrouwen en een training over preventie van geweld in het gezin voor politie en maatschappelijk werkers gefinancierd.

5.7 Aanbevelingen

Deze paragraaf doet aanbevelingen voor acties die ondernomen moeten worden in de organisatie van de rechtsbedeling teneinde de meest essentiële noden aan te pakken. Hoewel veel van deze acties ondersteund kunnen worden door donors, waaronder de IDB, zullen velen van deze ook vereisen dat er in Suriname politieke consensus wordt bereikt, zodat zowel de overheid als de burgers deze acties belangrijk vinden voor de toekomst van het land. Voorts is het ook wenselijk dat er een politiek besluit komt van de regering en de Nationale Assemblée.

5.7.1 De Rechterlijke Macht

Onafhankelijkheid

De procedure om de rechters voor het Hof van Justitie en de Procureur Generaal te benoemen moeten voldoende gedetailleerd worden vastgelegd om het huidig conflict op te lossen en om conflicten over deze kwestie in de toekomst te vermijden. Het is belangrijk dat de benoemingsprocedures zodanig zijn dat kandidaten gekozen worden op basis van hun verdiensten en geen verplichtingen hebben jegens personen of politieke partijen bij hun werk. Zij worden voor het leven benoemd. Er zijn diverse soorten benoemingsprocedures die aan deze vereisten zouden voldoen; om overeenstemming hierover te bereiken zal er een discussie gevoerd moeten worden die ruimte biedt voor “inputs” van de rechterlijke macht, de uitvoerende macht, de balie en juridische deskundigen, vertegenwoordigers van de Nationale Assemblée en het publiek.

De rechterlijke macht – de rechters en het Openbaar Ministerie – behoren meer bevoegdheden te hebben om het budget dat hun door het Ministerie van Justitie en Politie wordt toegekend, te beheren. Eigen management van het budget, in plaats van een gecentraliseerde controle vanuit het Ministerie, zal allicht resulteren in een beter en efficiënter gebruik van de schaarse middelen. Het zal ook maken dat rechters en vervolgingsambtenaren meer verantwoording moeten afleggen over het gebruik aan fondsen. Rechters en vervolgingsambtenaren moeten gehouden zijn te rapporteren aan het Ministerie van Justitie en Politie en het publiek met betrekking tot hun budget en het gebruik van fondsen, zij mogen echter niet verplicht worden goedkeuring *ex ante* te verkrijgen voor uitgaven binnen het toegewezen budget.

Het rekruteren van meer rechters

Het is van cruciaal belang voor de rechtsstaat, dat het land meer rechters werft, traint en in dienst neemt. Om dit te bewerkstelligen zullen de salarissen van rechters zodanig moeten worden verhoogd omdat ze concurrerend zijn met salarissen van juristen met dienstbetrekkingen binnen de particuliere sector. Handhaving van de onafhankelijkheid en de goede reputatie van de rechterlijke macht zijn ook belangrijk om meer rechters aan te trekken. Suriname zou kunnen leren van de ervaring van Spanje wat betreft het werven van rechters: Spanje heeft onlangs een succesvolle poging ondernomen om ervaren juristen aan te trekken om tot rechter te worden aangesteld, door zijn Organieke Wet op de Rechterlijke Bevoegdheden te herzien. Dit heeft het mogelijk gemaakt om gevestigde en gerespecteerde leden van de advocatuur te benoemen tot rechters door middel van concurrerende procedures gebaseerd op interviews door een selectiecommissie. De herziene wet biedt ook ruimte om rechters tijdelijk te benoemen. Het biedt ook de mogelijkheid om de huidige rechters tijdelijk over te plaatsen naar andere jurisdicties.

Management van het rechterlijk apparaat

Het rechterlijk apparaat zou er baat bij hebben indien een professionele manager in dienst wordt genomen om het budget en de administratie te beheren. Dit zou de noodzaak voor rechters om tijd te besteden aan administratieve zaken elimineren en zou rechtbanken helpen om met de beschikbare middelen effectief en efficiënt te functioneren.

Constitutioneel Hof

Suriname zal óf een Constitutioneel Hof moeten instellen of de jurisdictie voor constitutionele vraagstukken leggen in handen van het Hof van Justitie om een adequate juridische beoordeling van de grondwettigheid van overheidshandelen en wetten te garanderen. Discussies binnen de uitvoerende macht, de rechterlijke en wetgevende macht – alsook een openbaar debat om de balie en andere groepen uit de samenleving in de gelegenheid te stellen inspraak te hebben – zullen waarschijnlijk nodig zijn om te bepalen welke kant het land op moet in deze kwestie.

Fysieke inrichting, managementsystemen, apparatuur

Het is duidelijk dat een verbeterde fysieke inrichting, die de rechtszalen veilig maakt (redelijk brandvrij) alsook minimale uitgeruste werkruimten nodig zijn. Ruimte voor rechtzalen, archieven, een juridische bibliotheek, griffies, kamers voor juristen om met hun cliënten van gedachten te wisselen zijn miserabel binnen de huidige faciliteiten. Het zou ideaal zijn indien het gerechtsgebouw in de nabijheid van het Bureau Rechtszorg en van kantoren van de vervolgingsambtenaren zou zijn, of zelfs ruimte hiervoor zou bieden. Kleinschalige, eenvoudige ondersteuningssystemen en apparatuur zouden kunnen worden geïnstalleerd om het juridische proces efficiënter te maken (zoals extra tekstverwerkers of videoconference apparatuur die rechters in staat stellen zittingen te houden voor beklaagden in het binnenland, zonder dat de rechters of de beklaagden behoeven te reizen).

Training

Een trainingsprogramma voor aspirant-rechters – te verzorgen door NGO's, de faculteit der rechtsgeleerdheid of het Hof zelf – zal zo gauw als mogelijk weer opgestart moeten worden. De faculteit der rechtsgeleerdheid kan worden versterkt met het oog op een solide training van toekomstige generaties van rechters, vervolgingsambtenaren, pro deo advocaten, notarissen, griffiers en advocaten.

Meer regionale training vooral met andere landen van de CARICOM zou enorm nuttig zijn voor rechters, vervolgingsambtenaren en pro deo advocaten. In feite zouden veel medewerkers van het rechterlijk apparaat binnen het Ministerie van Justitie en Politie alsook de rechterlijke macht, kunnen profiteren van training en overlegmogelijkheden met landen uit de regio. Vervolgingsambtenaren en politieambtenaren moeten gezamenlijk getraind worden om zeker te zijn dat de politie inzicht heeft in de vereisten en de impact van het juridische proces tijdens de onderzoeksfase.

5.7.2 Het Ministerie van Justitie en Politie

Het opstellen en beoordelen van nieuwe wetgeving

Vanwege haar belangrijke rol bij het ontwerpen en beoordelen van nieuwe wetgeving, zou de staf van het Ministerie die belast is met het beoordelen en opstellen van wetgeving, training moeten krijgen om hun bekwaamheid in het opstellen en het aanpassen van wetgeving te verbeteren.

Rechtsbijstand

Het Ministerie van Justitie en Politie kan ook profiteren van bijstand gericht op het wegmaken van tekortkomingen in de verlening van rechtsbijstand door o.a. “pro deo”-advocaten. Bedoelde tekortkomingen zijn het gevolg van het feit dat advocaten onvoldoende participeren in het programma omdat de vergoedingen die zij ontvangen heel laag liggen. Dit zou kunnen worden opgelost door de vergoeding voor *pro bono* werk te verhogen, en/of te eisen van pas afgestudeerden van de faculteit der rechtsgeleerdheid om als vrijwilliger een aantal uren *pro bono* werk te doen en/of door het creëren van posities voor fulltime juristen voor rechtsbijstand en pro deo bijstand. Suriname zou ook kunnen overwegen om een Staffel methode te hanteren, gebaseerd op het draagvlak van de cliënten. Een honorariumsysteem dat begint bij nul voor degenen die niet in staat zijn om te betalen en dan verder naar redelijke honoraria voor degenen die wel in staat zijn om te betalen. Dit kan maken dat cliënten die rechtsbijstand ontvangen meer waarde daaraan zullen hechten.

Een effectieve rechtsbijstand, maakt het noodzakelijk dat het Bureau voor Rechtszorg in staat moet zijn toezicht te houden op externe advocaten aan wie zaken zijn toegewezen. Een systeem van toezicht op zaken en voldoende personeel om dit toezicht uit te oefenen, zijn enorm belangrijk om een effectief rechtsbijstandsprogramma te draaien. Betere apparatuur (tekstverwerkers, etc.) voor het Bureau zal ook nuttig zijn. Het zal ook heel zinvol zijn om een bemiddelaar beschikbaar te stellen voor cliënten die om Rechtsbijstand vragen. Dit zal het

pakket van zaken dat binnen een bepaalde tijd behandeld moet worden aanmerkelijk verkleinen. De cliënten zullen tevreden zijn.

Politie

De overheid moet grondig overwegen om de politieaanwezigheid buiten de hoofdstad te versterken. Er zou meer nadruk gelegd moeten worden op controle binnen de wijken en contact met burgers op gebieden zoals geweldpreventie. De heersende opvatting onder de burgers is dat de politie te dichtbij de militairen staat. Deze indruk moet worden weggemaakt. Dit zou misschien kunnen door “hearings” met burgers te houden. Zij worden hierdoor in de gelegenheid gesteld kritiek te leveren. De politie moet profiteren van trainingsovereenkomsten met landen binnen de regio: Brazilië, Barbados, Canada en de V.S.

Een goede afstemming tussen het MvJP en de Procureur Generaal voor wat betreft beleidskwesties is van belang teneinde goed gebruik te maken van de beleidsbronnen.

Het penitentiair systeem

De overheid moet er naar streven de voorlopige hechtenis te verkorten (hetgeen een verlichting zou betekenen voor de overvolle cellenhuizen); eenvoudige trainingsprogramma's voor gevangenen te draaien zodat zij zich kunnen bekwamen in een vak waarvoor vraag is. Jongeren moeten de kans krijgen om te studeren of een on-the-job training te volgen. Hervorming van het ambtenarenapparaat zodat het betalen van spookambtenaren wegvalt, zal fondsen vrijmaken voor trainingsprogramma's. Verder zou de overheid kunnen overwegen om de training van gevangenisfunctionarissen te verbeteren.

5.7.3 Bestrijdingsgebied van organen binnen de organisatie van de rechtsbedeling het binnenland en traditionele gemeenschappen

Politie, vervolgingsambtenaren en rechters komen weinig in het binnenland van Suriname. De politie geeft aan dat steeds meer districten vragen om dienstverlening van de politie en zowel rechters als vervolgingsambtenaren moeten vaker naar het binnenland reizen indien er meer fondsen en tijd beschikbaar waren. Om rechtspraak in het binnenland mogelijk te maken moet aandacht worden geschonken aan de rechten van de inheemse gemeenschappen ingevolge het Vredesakkoord. Voorts zouden mechanismen gecreëerd moeten worden om het mogelijk te maken dat de traditionele rechtsstelsels en het constitutioneel systeem naast elkaar kunnen functioneren. Bij de dienstverlening van de zijde van de politie, vervolgingsambtenaren, rechtsbijstand en het Hof in het binnenland, zal er rekening moeten worden gehouden met de lokale rechtsstelsels.

5.7.4 Alternatieve beslechting van geschillen

Suriname zou een alternatief project voor geschillenbeslechting kunnen implementeren waarin rechters, politie, vervolgingsambtenaren, het Bureau Rechtsbijstand, de faculteit der rechtsgeleerdheid, en gemeenschapscentra worden betrokken om het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting te stimuleren voor zaken die niet in rechte behoeven te worden

afgehandeld, voor geweldpreventie en plaatselijke beslechting van geschillen. Het zou kunnen dat training en ondersteuning in de alternatieve geschillenbeslechting zich moeten uitstrekken tot de traditionele rechtsprekende organen van de Marrongemeenschappen. In ieder geval kan Suriname bouwen op lokale tradities wat geschillenbeslechting en geweldpreventie betreft bij het ontwikkelen van een alternatief programma ter beslechting van geschillen. De bewustwordingscampagnes en training in geschillenbeslechting om geweld in het gezin te voorkomen moeten voortgezet en uitgebreid worden.

5.7.5 Wets hervormingen

Om hervormingen binnen de overheid te kunnen doorvoeren en om overheidsmaatregelen te implementeren, zal Suriname nieuwe wetgeving moeten ontwerpen en de bestaande wetten en voorschriften moeten wijzigen. Als zodanig zal wets hervorming een stap zijn in de richting van bestuursverbetering in Suriname. Strategische hervorming van wetten omvat o.a. het volgende:

- Formulering van een nationale strategie om de wetten te identificeren die ontworpen of gewijzigd moeten worden ter ondersteuning van de beleidsdoelen van de overheid met een duidelijke taakstelling voor de ministeries en een follow-up mechanisme (deze strategie is essentieel voor het realiseren van hervormingen).
- Evaluatie van het proces waarbij de regering ontwerpen maakt en goedkeurt en voor aannahme aan de Nationale Assemblee, aanbiedt. Deze evaluatie zou eventuele knelpunten zichtbaar maken.
- Uitvoeren van programma's door de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen van specifieke wetten en die erop gericht zijn inputs en inspraak van het publiek te verkrijgen en consensus te bereiken m.b.t. initiatieven voor nieuwe wetgeving; en
- Uitvoeren van trainingsprogramma's t.b.v. voor de wetgevingstechniek; en technische bijstand op specifieke gebieden waar nieuwe wetgeving nodig is en waar lokale bekwaamheid kan worden aangevuld met een internationaal of regionaal perspectief (bijvoorbeeld korte termijn assistentie van een deskundige op het gebied van regelgeving voor het bankwezen en het financieel systeem).

5.7.6 Bestrijding van de illegale handel in drugs

Het Openbaar Ministerie en de politie zouden er baat bij hebben indien er een nationaal beleid werd geformuleerd (er zijn fondsen vrij gemaakt om dit te doen) m.b.t. de bestrijding van de drugshandel. Dit brengt met zich mee dat internationale overeenkomsten en regionale samenwerking op dit gebied worden geanalyseerd. Het is voor de overheid n.l. onmogelijk om grote sommen geld uit te geven aan radar, surveillance apparatuur, vliegtuigen en dergelijke.

6. Regional Bestuur

6.1 Geschiedenis en structuur

Historisch gezien kent Suriname een zeer gecentraliseerde overheid. Voor de jaren tachtig bestond er geen Regionaal Bestuur. Een Landsbesluit van 1955 legde bepalingen vast voor de instelling van gekozen regionale organen en de Regering stelde in 1969 een Ministerie van Districtsbestuur en Decentralisatie in. Maar de overheid maakte weinig tastbare vooruitgang in het vestigen van Regionaal Bestuur. Dit duurde tot de jaren tachtig, toen de politieke vertegenwoordiging op regionaal niveau in 10 districten en 62 ressorten een feit werd. De Grondwet van 1987, wijdt zelfs drie van de achtentwintig hoofdstukken aan Regionaal Bestuur. Wet op Regionale Instellingen S.B.S.(1989 nr. 44) voorziet in een nadere regeling van de algemene bepalingen in de Grondwet.

De Grondwet voorziet in drie niveaus van staatsbestuur: de nationale overheid, het districtsbestuur en het ressortbestuur. Naar analogie van het nationaal niveau, bestaat het districtsbestuur uit gekozen volksvertegenwoordigers en uitvoerende organen. De "*Districtsraden*" vormen de vertegenwoordiging en het "*Districtsbestuur*" vormt het uitvoerende orgaan.³⁹ Op ressortniveau is er slechts sprake van vertegenwoordiging – de zg. "Ressortraad". Er is sprake van 10 districtsraden en 62 ressortraden.

De President benoemt een *Districtscommissaris* voor elk district (twee voor Paramaribo).⁴⁰ De Districtscommissaris is voorzitter van zowel de Districtsraad als het Districtsbestuur. Districts- en Ressortraden worden om de vijf jaar tijdens de algemene verkiezingen gekozen. De kiezers kiezen de ressortraden uit een lijst van kandidaten en de verhouding van de respectieve totalen van de partijstemmen bij de ressortraadsverkiezingen bepaalt mede hoeveel zetels elke partij krijgt in de districtsraden. De meeste Districtsraden hebben tussen de zeven en elf leden doch de Raad van Paramaribo heeft 21 leden en de Raad van Wanica heeft er 15. Ressortraden bestaan uit tussen de 7 en 17 leden.

Het *Ministerie van Regionale Ontwikkeling* houdt toezicht op de regionale besturen en is belast met de betrekkingen tussen de districten en de centrale overheid. In deze hoedanigheid betaalt het Ministerie 818 district- en ressortraadsleden voor hun diensten en betaalt een bezoldiging aan dan 1.200 "boslanddignitarissen".

³⁹ Paramaribo en Sipaliwini hebben geen districtsbestuur.

⁴⁰ Dit is overeenkomstig het Nederlandse systeem waarbij de centrale overheid bestuurders van provincies en burgemeesters benoemt. Deze functionarissen vervullen een dubbele rol. Aan de ene kant participeren zij in het management van de lokale overheid en aan de andere kant vertegenwoordigen zij de centrale overheid, vooral voor wat betreft de openbare orde. De Regering doet de benoemingen op een strikt proportionele basis, op basis van de relatieve machtspositie van politieke partijen en na het advies van de provinciale – of stadsraden te hebben ingewonnen.

TABEL 36			
Districtsbevolking en vertegenwoordiging rijksoverheden			
District	Bevolking (1995)	Aantal rijksoverheden	Bevolking per rijksoverheid
Brokopondo	6.649	6	1.108
Commewijne	20.298	6	3.383
Coronie	2.808	3	936
Marowijne	12.931	6	2.155
Nickerie	32.647	5	6.529
Para	13.329	5	2.666
Paramaribo	213.578	12	17.798
Saramacca	12.349	6	2.058
Sipaliwini	21.272	6	3.545
Wanica	68.892	7	9.842
Suriname	404.753	62	6.528

6.2 Mandaat

Regionale Besturen kennen een afgebakend mandaat dat grotendeels beperkt blijft tot kleinschalige infrastructurele werken en plaatselijk onderhoud van het milieu en bestuur. De Wet op Regionale Organen van 1989 geeft een opsomming van de dagelijkse verantwoordelijkheden van de *districtsraden en -besturen* zoals:

- Toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, staatsbesluiten, resoluties en ministeriele beschikkingen voor zover deze verantwoordelijkheid niet expliciet is toegewezen aan een ander orgaan.
- Handhaving van de openbare orde in het district.
- Opstellen van districtsplannen en de uitvoering van goedgekeurde plannen
- Beheer van het Districtsfonds alsook van andere inkomsten en uitgaven van het district
- Onderhoud van secundaire en tertiaire wegen, bruggen, afvoerleidingen, vaarwegen, sluisen en andere openbare werken.
- Onderhoud van parken en andere openbare plaatsen.
- Toezicht op openbare gezondheidszorg en de openbare begrafenisdienst
- Brandpreventie en -bestrijding; en
- Bestrijding van andere rampen binnen het district in zoverre deze taak niet is toegewezen aan een ander orgaan.

De *districtsbesturen* zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse management van het district. Het districtsbestuur is rekenschap verschuldigd aan de districtsraad en de districtscommissaris.

Elke districtsraad moet jaarlijks een rapport/plan opstellen waarin de resultaten en activiteiten van het vorige jaar worden geëvalueerd en een plan voor het komende jaar presenteren. Het plan wordt geacht aan te geven welke verordeningen de Raad heeft goedgekeurd; welke besluiten de raad heeft genomen; hoe de betrokkenheid van de Ressortraden is verlopen; hoe de ingezetenen hebben geparticipeerd; welke de dringende problemen van het district zijn en welke acties ondernomen moeten worden om deze problemen op te lossen. De districtsraden moeten het districtsplan uiterlijk maart na het desbetreffende jaar indienen bij de Minister van Regionale Ontwikkeling, de Staatsraad en de Nationale Assemblee. Districtsraden moeten minstens een keer per maand vergaderen.

Ressortraden zijn belast met het toezicht op de dagelijkse bestuurlijke activiteiten die door het districtsbestuur in hun ressorten worden ondernomen. Zij moeten een rapport opstellen waarin de belangrijkste activiteiten zijn opgenomen die zijn uitgevoerd ten behoeve van het ressort. Ressortraden moeten het rapport uiterlijk in februari volgend op het voorafgaande jaar indienen bij de districtsraad, het districtsbestuur en de Minister van Regionale Ontwikkeling.

De Grondwet bevat een bepaling waarbij de leden van de Districtsraden betrokken worden bij de formulering van het nationaal ontwikkelingsbeleid. De Wet op Regionale Organen van 1989 heeft deze rol uitgewerkt door te specificeren dat er ook rekening gehouden moet worden met de districtsplannen wanneer het nationaal jaarplan wordt vastgesteld. Voorts hebben Districtsraadsleden het recht om “hearings” m.b.t. de opstelling van het nationale plan, bij te wonen. De centrale overheid heeft zelden gebruik gemaakt van deze bepaling.

6.3 Middelen

De beschikbaarheid van menskracht is beperkt in het Districtsbestuur. Elke districtscommissaris heeft een kantoor met personeel dat zorgt voor de financiële, personele en regelgevende aangelegenheden. Sommige kantoren van districtscommissarissen beschikken tevens over een technische onderhoudsdienst die zorgt voor het timmerwerk, schilderen, reparatie van elektra, loodgieter's werkzaamheden en andere algemene onderhoudswerkzaamheden. Deze personen zijn allen in dienst van het Ministerie van Regionale Ontwikkeling (Tabel 37). Andere ministeries (Openbare Werken, Landbouw, Veeveelt en Visserij, Natuurlijke Hulpbronnen, Financien, Gezondheid, Onderwijs, Sociale Zaken, Transport Communicatie en Toerisme) hebben hun eigen staf in de districten. Dit personeelsbestand vormt het Districtsbestuur en is grotendeels verantwoordelijk voor het werk dat wordt uitgevoerd in de districten. Het personeel bestaat uit ambtenaren en zoals het geval is met hun counterparts in Paramaribo, worden zij slecht betaald en onvoldoende gevormd. De districtsraadsleden die toezicht houden op het district zijn gemiddeld 10 jaren naar school geweest (zes jaar lagere school en vier jaar mulo) en hebben weinig financieel-administratieve, juridische of administratieve ervaring. De ressortraadsleden zijn over het algemeen minder ontwikkeld en hebben minder ervaring.

TABEL 37	
Ministerie van Regionale Ontwikkeling reguliere betaalstaat (eind 1997) 1/	
	Aantal personen
Totaal reguliere betaalstaat	1.573
Personeel hoofdkantoren	169
Betalstaat districten	1.404
Administratief personeel	433
Civieltechnische afdeling (Paramaribo, Wanica, Nickerie & Brokopondo)	159
Leden districtsraden en ressortraden	812
Bron: Rekenkamer en het Ministerie van Regionale Ontwikkeling.	
1/ Bosland dignitarissen die een bezoldiging van het Ministerie ontvangen zijn niet in deze staat opgenomen.	

Districtsbesturen hebben nauwelijks toegang tot financiële middelen. De districten hebben geen eigen inkomsten. Dit komt in hoofdzaak door de onduidelijkheden die bestaan over de vraag of zij wettelijk bevoegd zijn zelf fondsen te creëren. Artikel 38 van de Wet op Regionale Organen van 1989 verleent districtsraden de bevoegdheid om regionale belastingen te heffen in districten. De heffing resp. wijziging van belastingen vereisen echter de goedkeuring van de Nationale Assemblée. Verder zijn de bepalingen van Artikel 38 niet in overeenstemming met de Comptabiliteitswet welke niet is aangepast om ruimte te bieden aan districtbesturen zodat er inkomsten kunnen worden gegenereerd.⁴¹ Als gevolg hiervan heeft geen enkel district belastingen geïntroduceerd. De Wet voorziet ook in het instellen van een Districtsfonds, waarin inkomsten van de regionale belasting kunnen worden gestort. De instelling van een districtsfonds vereist echter eveneens de goedkeuring van de Nationale Assemblée.

Hierbij komt nog dat de financiële bijdragen van de centrale overheid aan de districten erg laag liggen (Tabel 38). Het Ministerie van Regionale Ontwikkeling kanaliseert circa 13 procent van haar budget naar de districten. De totale financiering via deze weg bedroeg in 1996 slechts 0,12 procent van de totale overheidsuitgaven en 0,05 procent van het BBP. Vanuit een per capita perspectief vertoont de allocatie van middelen over de diverse districten geen evenredigheid. Sipaliwini ontving bijna de helft van alle fondsen, terwijl dit district slechts 5 procent van de totale bevolking uitmaakt. Dit ligt in hoofdzaak aan de hogere kosten voor dienstverlening in het binnenland alsook aan de wens om fondsen te kanaliseren naar gebieden die economisch gezien het minst ontwikkeld zijn.

Behalve de geregelde allocatie van fondsen door het Ministerie van Regionale Ontwikkeling, kunnen districtbesturen *ad hoc* aanvragen indienen bij de centrale overheid voor speciale projecten. In het algemeen zal een ambtenaar in Paramaribo de doelmatigheid van het verzoek beoordelen alvorens de allocatie plaatsvindt.

⁴¹ Artikel 7 van de Comptabiliteitswet stelt dat alle gelden ontvangen door de Staat gestort dienen te worden bij de Centrale Betaaldienst of op een Staatsrekening bij een financiële instelling hiertoe aangewezen door de Minister van Financien.

TABEL 38					
District: Financiële overmakingen van de centrale overheid (1996) 1/					
District	Sf 1.000	US\$ 1.000	Deel van totaal	US\$ per inwoner	Bevolking (1995)
Brokopondo	5.216	13	3,6	0,8	6.649
Commewijne	11.567	29	8,0	0,6	20.298
Coronie	4.207	10	2,9	1,5	2.808
Marowijne	6.462	16	4,5	0,5	12.931
Nickerie	11.933	30	8,3	0,4	32.647
Para	6.287	16	4,4	0,5	13.329
Paramaribo	13.561	34	9,4	0,1	213.578
Saramacca	7.702	19	5,3	0,6	12.349
Sipaliwini	67.705	167	468	3,2	21.272
Wanica	9.886	24	6,8	0,1	68.892
TOTAAL	144.526	357	100,0	0,4	404.753
Totaal als % van de totale overheidsuitgaven	0,12				
Totaal als % van het BBP	0,05				
Bron: Ministerie van Regionale Ontwikkeling; Ministerie van Financien. 1/ personeelskosten die rechtstreeks door het Ministerie van Regionale Ontwikkeling worden betaald zijn niet opgenomen.					

Hoewel (of misschien omdat) districten beperkte rechtstreekse toegang hebben tot financiële middelen, ontvangen zij een grote stroom aan indirecte middelen of middelen in natura. Op de eerste plaats betaalt het Ministerie van Regionale Ontwikkeling de salarissen van al het overheidspersoneel van de districten (districtscommissarissen, districts- en ressortraadsleden en personeel). Deze betalingen maken het merendeel uit van het budget van het Ministerie en houden de directe financiële overmakingen laag. Op de tweede plaats voorzien de andere ministeries de districten van goederen en diensten. Hoewel het district zelf profiteert van deze dienstverlening, ontvangt het districtsbestuur helemaal geen middelen voor deze werkzaamheden. Er kan daarom slechts toezicht worden uitgeoefend op deze werken van andere ministeries.

6.4 Het functioneren van het Regionaal Bestuur

Het functioneren van het Regionaal Bestuur kan op twee manieren beoordeeld worden. Indien de besturen worden beoordeeld in de zin van vooruitgang wat decentralisatie betreft, scoren zij laag. De Staat is nog steeds sterk gecentraliseerd. De Staat creëerde de structuren voor een verhoogd zeggenschap op regionaal niveau, maar onthield de regionale besturen de wetgevingsbevoegdheid en de financiële middelen om een daadwerkelijke decentralisatie mogelijk te maken. Het creëren van lokale overheidsstructuren heeft hooguit bijgedragen tot het verwerven van enige ervaring in regionaal bestuur, een startsein in de richting van decentralisatie.

Indien het functioneren van de regionale besturen echter wordt beoordeeld in de zin van het zeer beperkte mandaat die zij hebben, zijn de regionale besturen redelijk succesvol geweest.

Ondanks povere financiële middelen en een gebrek aan menskracht, hebben zij grotendeels de kleinere taken die hen werden toegewezen, tot een goed eind gebracht. De meeste districten, behalve die in het binnenland en Paramaribo, vergaderen minstens twee tot drie maal per maand. Hiertegenover staat dat vanaf 1996 erg weinig districtsraden, laat staan ressortraden, ontwerpplannen c.q. notulen over hun vergaderingen hebben ingediend. Het enthousiasme voor het opstellen van plannen is enorm gedaald omdat follow-up van eerdere plannen op niets is uitgelopen.

Het functioneren van de ressortraden is duidelijk zwakker dan de districtsraden. Ressortraden beschikken over minimale uitvoeringscapaciteit en hebben in de meeste gevallen niet regelmatig vergaderd. Begin 1996 ontstond er een schandaal toen bleek dat leden van een ressortraad vergoedingen hadden aangevraagd voor vier vergaderingen per maand met een presentie van 100% over een periode van 18 maanden, hoewel zij in feite zelden vergaderden en niet iedereen aanwezig was op de gehouden vergaderingen. De Rekenkamer schatte dat deze fraude de overheid Sf 35 miljoen (US\$ 86.000) heeft gekost.

6.5 Discussiepunten

Decentralisatie: de wenselijkheid. Decentralisatie biedt verschillende potentiële voordelen. Op de eerste plaats zou het verlenen van regionale overheidsdiensten, in theorie, meer in overeenstemming moeten zijn met de lokale voorkeuren in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Decentralisatie kan leiden tot een betere allocatie van middelen. De doelmatigheid van een allocatie moet beter zijn in een gedecentraliseerd systeem, omdat verschillende regio's in verschillende mate gebruik wensen te maken van de centrale overheidsdiensten aanpassen aan de lokale behoefte. Regionale besturen zijn ook fysiek dichterbij de kiezer en hebben daardoor meer toegang tot de lokale voorkeuren. Op de tweede plaats kan decentralisatie leiden tot verdergaande politieke inspraak. Wanneer personen het gevoel hebben dat lokale beleidsmaatregelen een meer directe impact hebben op hun leven en dat zij een grotere invloed kunnen uitoefenen op die beleidsmaatregelen, zal decentralisatie politieke participatie en een grotere betrokkenheid van de ingezetenen stimuleren. Ten derde kan decentralisatie leiden tot een verhoogde verantwoordingsplicht van politici en besturen. Burgers hebben meer contact met lokale politici en besturen en veel minder met politici resp. bestuur op nationaal niveau. Zij verkeren in de positie om prestaties van hun lokaal bestuur strakker te controleren en de lokale politici op hun vingers te tikken. Voor zover de voordelen van lokaal verschaften diensten nauwer gekoppeld zijn aan de kosten die de lokale belastingplichtigen moeten betalen, zullen de burgers tevens meer gemotiveerd zijn om toezicht te houden op regionale besturen. Deze factoren zouden ertoe moeten leiden dat de overheid gevoeliger wordt voor de lokale behoeften en voor betere organisatorische prestaties. Op de vierde plaats kan decentralisatie maken van overheidsdiensten. Bovendien vertonen de regio's meer homogeniteit dan het geval is op nationaal niveau. Regionale besturen kunnen leiden tot vernieuwingen binnen de dienstverlening. Wanneer diverse regio's dezelfde diensten op verschillende manieren verschaffen, worden er mogelijkheden gecreëerd voor vernieuwing. "Kruisbevruuchting" wordt mogelijk en een gezonde concurrentie kan leiden tot verbeteringen van het geheel.

Decentralisatie brengt echter ook risico's en gevaren met zich mee. Op de eerste plaats kan decentralisatie slechts voordelen opleveren indien het regionaal bestuur op adequate wijze

functioneert. Aangezien de districtsbesturen zwakker zijn georganiseerd dan de centrale overheid, zijn ze wellicht niet in staat om op adequate wijze diensten te verlenen. Onder bepaalde omstandigheden kan decentralisatie leiden tot dienstverlening van een lagere kwaliteit. Op de tweede plaats kan decentralisatie problemen van beleid en bestuur en verantwoordingsplicht verdiepen. Regionale besturen kunnen meer dan de centrale overheid verstrikt raken in de greep van speciale belangengroepen. Zij zijn minder in staat om rijke, invloedrijke individuen in de regio te trotseren. Decentralisatie zou ertoe kunnen leiden dat een traditionele regionale politieke elite zich stevig verankert, hetgeen corruptie in de hand kan werken. Deze problemen doen zich voor wanneer lokale overheden te kampen hebben met organisatorische tekortkomingen, de burgerparticipatie laag is en controlemechanismen (zoals toezicht centrale overheid) zwak of afwezig zijn. Op de derde plaats zou decentralisatie problemen van "free-riding" in de hand kunnen werken. Indien de taken en verantwoordelijkheden van de lokale overheid niet scherp omlijnd zijn, zouden de lokale overheden mogelijkwijs te weinig diensten kunnen verschaffen in de hoop dat de centrale overheid zal inspringen. Op de vierde plaats kan decentralisatie een negatieve impact hebben op het macro-economische beleid. Aangezien bestedingen verschuiven van centrale naar lokale niveaus, zal de centrale overheid het moeilijker vinden om een nationaal financieel beleid te coördineren. Het Ministerie van Financien heeft steeds minder controle over het totaal van overheidsuitgaven. De regionale besturen kunnen b.v. de uitgaven verhogen op een moment dat de centrale overheid er juist naar streeft te bezuinigen en het uitgavenpakket wenst te consolideren. Verder zouden regionale besturen de neiging kunnen ontwikkelen om te veel uit te geven indien de ruimte wordt geboden om geld te lenen. In het algemeen ontkomt men niet aan de indruk dat de centrale overheid impliciet garant staat voor leningen van regionale besturen en dit zou hen in staat stellen de kosten van hetgeen te veel is uitgegeven, te schuiven op de centrale overheid.

WELKE TAKEN KUNNEN HET BEST WORDEN TOEGEWENZEN AAN REGIONALE BESTUREN. De diensten die het best op lokaal niveau verleend kunnen worden zijn tweërlei. Op de eerste plaats variëren de voordelen geografisch gezien en ze blijven beperkt tot een bepaalde regio (b.v. ingezetenen buiten het district kunnen geen gebruik maken van de dienst). Op de tweede plaats zijn schaalvoordelen niet van belang voor het verlenen van de dienst. Taken die binnen deze categorieën vallen zijn: ruimtelijke ordening, bouwvergunningen en vergunningen voor de vestiging van bedrijven, vuilverwerking en het voorzien in en onderhouden van kleine infrastructurele werken.

DE BESTE METHODE OM INKOMSTEN TE GENEREREN. Regionale besturen hebben inkomsten nodig om de overheidsdiensten die zij verlenen te financieren, doch het genereren van deze inkomsten kan problematisch zijn. De opties om een dergelijk inkomen te verkrijgen variëren van het lokaal genereren tot overmakingen van de centrale overheid, met haar variabele combinaties (Tabel 39).

TABEL 39			
Opties voor het veilig stellen van inkomsten voor regionale besturen			
Naam	Kenmerken	Voordelen	Nadelen
Regionale belastingen (onafhankelijk)	Regionale besturen bepalen onafhankelijke belastinggrondslag, tarieven en hebben een onafhankelijke administratie	Lokale overheid verkrijgt een aanzienlijk gezag. Men leert omgaan met verantwoordingsplicht op regionaal niveau	Vereist een goed ontwikkeld administratiecapaciteit. Administratieve duplicering en hoge kosten Mogelijk interregionale verstoring door afwijkende belastinggrondslagen/tarieven Mogelijk in de greep raken van lokale elite
Regionale belastingen (met bijstand van de Centrale Overheid zg. "co-bestuur")	Regionale Besturen bepalen belastinggrondslag doch centrale overheid helpt met administratie	Lokale overheid behoudt onafhankelijkheid. Doet verantwoordingsplicht geleidelijk aan doordringen.	Mogelijk interregionale verstoring door verschillen in belastinggrondslagen/tarieven
Extra belasting	Central overheid is verantwoordelijk voor belastingadministratie en de lokale overheid voegt een toeslag toe op de belasting van de centrale overheid. De toeslag wordt teruggeven aan de regionale besturen	Minder administratie en nakomingskosten door middel van uniforme belastinggrondslagen en belastingadministratie-systeem	Verhoogt nationale belastingtarieven. Verlies lokale verantwoordingsplicht
Inkomstendeling	Centrale overheid is verantwoordelijk voor belastingbeleid en administratie maar keert een deel van bepaalde belastingen of van totale inkomsten uit aan lokale overheden overeenkomstig een aantal criteria	Minimaliseert administratieve en nakomingskosten. Lokale overheden kunnen profiteren van elastische nationale belastingen	Verbreekt de band tussen voordelen van lokale uitgaven en kosten om diensten te verlenen (belastingen). Dit verzwakt de verantwoordingsplicht van de lokale overheid, verzwakt de <i>incentive</i> voor een efficiënte besteding, stimuleert een opwaartse neiging in uitgaven lokale overheid. Kan nadelige macro-economische impact hebben en verhoogt vaak het staatstekort
Hoofdelijke subsidie	Centrale overheid verschaft subsidie aan lokale overheden voor het verschaffen van specifieke diensten gebaseerd op het aantal begunstigen	Overmakingen zijn voorspelbaar en stabiel. Middelen volgen outputs en niet inputs en verschaffen derhalve een incentive voor efficiëntie.	Verliest het voordeel van lokale keuze. Lokale overheid moet verantwoording afleggen aan centrale overheid in plaats van aan burgers/belastingbetalers.

De voordelen van decentralisatie in termen van een betere aanpassing van diensten aan lokale voorkeuren en verhoogde verantwoordingsplicht zijn allicht beter te verkrijgen wanneer inkomsten ter financiering van de lokale dienstverlening plaatselijk worden verhoogd. Niet veel belastingen lenen zich ervoor om regionaal geheven te worden. Geschikte lokale belastingen hebben een stabiele belastinggrondslag (anders gaan belastingplichtigen zich elders vestigen hetgeen leidt tot een verlies van belastinginkomsten en een onjuiste voorstelling van zaken in de besluitvorming); ze zijn administratief eenvoudig en niet onderhevig aan schaalvoordelen bij de administratie; ze leveren voldoende inkomsten op om het de moeite waard te maken en zijn transparant (lokale belastingplichtigen kunnen overeenkomstige prestaties eisen van het regionaal bestuur). Belasting op vastgoed, auto's en omzetbelasting voldoen aan dergelijke

criteria ofschoon vastgoed belasting administratief gezien gecompliceerd kan zijn. Overmakingen van de centrale overheid kunnen het gat tussen eigen inkomsten en uitgaven dichten indien regionale besturen duidelijk omschreven verantwoordelijkheden dragen in de uitgavensfeer. Overmakingen minimaliseren administratieve kosten en problemen m.b.t. het nakomen van de belastingplicht en vermijden de interregionale verstoringen die kunnen optreden bij de economische besluitvorming die mogelijkterwijs voortvloeien uit divergerende belastinggrondslagen/tarieven. Overmakingen verbreken echter de band tussen de baten en lasten van lokale overheidsdiensten hetgeen maakt dat burgers minder geneigd zullen zijn om de lokale overheid ter verantwoording te roepen en erop toe te zien dat de middelen efficiënt worden aangewend. Overmakingen van overheid naar regio kunnen ook een opwaartse tendens stimuleren van uitgaven van het regionaal bestuur en zo het begrotingstekort verhogen. Diverse landen in Latijns Amerika en het Caribische Gebied die decentralisatiemaatregelen het verst hebben doorgevoerd, en die de centrale overheid wettelijk hebben gedwongen om middelen naar lokale overheden over te maken (Argentinië, Brazilië en Colombia) hebben in de afgelopen jaren grote problemen ervaren in het onder bedwang houden van overheids bestedingen.

VERANTWOORDINGSPLICHT. Het huidige systeem waarbij de President districtscommissarissen benoemt ondermijnt de verantwoordingsplicht van regionale besturen op ernstige wijze. Districtscommissarissen vormen het middelpunt van de macht van het regionaal bestuur en vormen het meest in het oog springend deel van het regionaal bestuur. Toch ligt de keuze en continuïteit van de positie van de districtscommissarissen niet bij de wil van lokale kiezers/belastingbetalers/burgers, maar bij het goedgevoelen van de in Paramaribo gevestigde President van de Republiek. Dit betekent dat ondanks de verkiezing van districtsraadsleden, de mogelijkheden van de lokale bevolking om de beleidsmaatregelen en prestaties te beïnvloeden, erg gering zijn. Het gevolg hiervan is dat burgers lokale overheden niet ter verantwoording kunnen roepen. Inspraak van de sociale partners vindt weinig plaats. Deels vanwege het feit dat de burgers geen invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijk besluit. Deze situatie verzwakt het pleidooi voor decentralisatie in sterke mate. De voornaamste voordelen van decentralisatie zijn: de verhoogde verantwoordingsplicht, meer inspraak van de sociale partners en een betere aanpassing van de dienstverlening aan de lokale voorkeuren.

OVERLAPPENDE OVERHEIDSSYSTEMEN. In het binnenland van Suriname coëxisteren de formele, in Paramaribo ontworpen regionale bestuursstructuren, met de traditionele lokale overheidsstructuren. Aan het hoofd van de Marronstammen staat een opperhoofd (Granman) die geadviseerd wordt door lagere gezagsdragers en de raad van ouderen. Dit geldt op vergelijkbare wijze voor door de centrale overheid erkende opperhoofden van de indianen. Ressortraden en in mindere mate districtsbesturen in het binnenland, blijven een enigszins vreemde en onnatuurlijke vorm van regionaal bestuur in vergelijking met de traditionele, geografisch gedefinieerde en stevig gevestigde vormen van binnenlands bestuur.

GEEN SAMENHANG TUSSEN THEORIE EN REALITEIT M.B.T. DECENTRALISATIE. Er is geen samenhang tussen enerzijds: de theorie en de uitgebreide juridische constructie van het regionaal bestuur in de wet en de realiteit van regionaal bestuur in de dagelijkse praktijk anderzijds. Het gebrek aan traditie wat betreft regionaal gedecentraliseerd bestuur gekoppeld aan het gebrek aan middelen om hier doeltreffend vorm en inhoud aan te geven, geven het juridisch concept een zwakke basis.

6.6 Aanbevelingen

Het is duidelijk dat de decentralisatie en het versterken van de districtsbesturen de ontwikkeling van Suriname ten goede komen. Er zijn echter een aantal factoren zoals de huidige zwakke uitvoeringscapaciteit van districtsbesturen en de zwakke financiële positie, die pleiten voor een voorzichtige en geleidelijke benadering van decentralisatie, met name wat betreft de delegatie van verantwoordelijkheden en middelen. Toch zal de overheid resoluut moeten handelen om burgers de mogelijkheid te bieden de districtscommissarissen te kiezen om de noodzakelijke verantwoordingsplicht van de districtsbesturen te garanderen. Hoewel er ruimte is voor versterking van districtsbesturen zodat zij meer verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen, lijkt een vergelijkbare inspanning op ressortraadsniveau weinig productief.

6.6.1 Geleidelijke uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de districtsbesturen

Het blijkt dat de geschiktste taken die weggelegd zijn voor districtsbesturen typisch lokale aangelegenheden betreffen – ruimtelijke ordening, voorzieningen en onderhoud van kleine infrastructurele werken, vuilnisverwerking, bouwvergunningen, bedrijfsvergunningen en het verstekken van andere vergunningen en autorisaties. Het zou waarschijnlijk niet verstandig zijn om regionale besturen in deze fase, meer taken op te leggen. De kleine omvang van het land in geografische en demografische zin, betekent dat de meeste andere goederen en diensten regionaal niet op voldoende schaal verschaft kunnen worden om kostenbesparend te zijn. De beperkte middelen en beperkte administratieve capaciteit van de districtsbesturen versterken deze mening. Hierbij komt nog dat een districtsbestuur niet het beste medium is voor decentralisatie van diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. De dienstverlening op deze twee gebieden is waarschijnlijk het meest effectief, efficiënt en toegankelijk voor cliënten, indien het beleid en bestuur in handen van de werkeenheid – een ziekenhuis of school – langs die functionele weg wordt gedecentraliseerd. Ziekenhuizen genieten reeds een wezenlijke operationele autonomie (IDB, 1998) en decentralisatie in de onderwijssector zou het best bereikt kunnen worden door individuele scholen de bevoegdheid te geven om samen met de ouders in schoolbesturen te participeren (IDB, 1997). Deze vorm van decentralisatie is niet regionaal maar functioneel en sectoraal.

6.6.2 Vaar primair op lokale inkomsten

Voor de korte tot middellange termijn zou het 't beste zijn voor districtsbesturen om uitsluitend met lokaal verkregen inkomsten te werken. De macro-economische situatie is niet stabiel, voornamelijk vanwege een groot begrotingstekort. Daardoor is de nationale financiële positie thans te zwak om de additionele last van overdracht van middelen naar de districten, te dragen. Verder, indien districtsbesturen worden gedwongen om te bouwen op lokaal verkregen fondsen, zou dit de lokale verantwoordingsplicht en prestaties van districtsoverheden en politici ten goede komen. Het zou *incentives* geven om middelen efficiënt en effectief aan te wenden. Tenslotte zou een geleidelijke overdracht van verantwoordelijkheden in de uitgaven- en inkomstensfeer, de districtsbesturen de mogelijkheid bieden ervaring op te doen en hun

competentie te bewijzen, alvorens ertoe over te gaan hen meer middelen en grotere verantwoordelijkheden toe te kennen.

Vastgoed belasting is uitermate geschikt voor regionale besturen. Suriname kent nu de Huurwaardebelaasting welke wordt geheven op de werkelijke of potentiële huurwaarde van een pand, (de heffing is niet gebaseerd op de waarde van de grond en opstallen). De Huurwaardebelaasting (HB) zou veel meer inkomsten kunnen genereren dan nu het geval is. Deze inkomsten zouden een belangrijke bron van inkomsten kunnen worden voor districtsbesturen (Villega, 1999). De inkomsten van de HB waren de afgelopen jaren te verwaarlozen. De overheid is echter bezig de belasting te herzien door in het hele land over te gaan tot herregistratie en herwaardering van de waarde van onroerend goed. De opbrengsten van de belasting zouden verder verhoogd worden indien het belastingtarief wordt verhoogd en de Sf 10 miljoen aftrek voor huizen waarvan de bewoner de eigenaar is, wordt ingetrokken. Vanwege de inadequate administratieve capaciteit van de districtsbesturen en hun onervarenheid in belastingadministratie, zou het wellicht een goed idee zijn om, althans in het begin, de administratie van de HB in samenwerking met het Directoraat der Belastingen te voeren. Tegen de achtergrond van de huidige lage belastingopbrengsten, zou het verschuiven van de inkomingsbevoegdheid van de centrale overheid naar de districtsbesturen, de nationale financiële situatie niet negatief beïnvloeden, maar een stimulans scheppen om deze belasting doelgericht te innen. Districtsbesturen zouden ook kunnen overwegen om belasting te heffen op voertuigen, vooral met het oog op het feit dat onderhoud van secundaire en tertiaire wegen tot een van hun belangrijkste taken behoort.

Districtsbesturen zouden ook niet-belasting inkomsten kunnen genereren. De overheid verdient aan de verhuur van domein grond. De inkomsten uit grondhuur liggen erg laag. Oorzaak: implementatie van de wet verloopt slecht en de tarieven zijn te laag (Villega, 1999). Naar analogie van de HB kunnen de grondhuurpenningen een belangrijke bron van inkomsten worden voor districtsbesturen. Bovendien, als districtsbesturen een belangrijk deel van de inkomsten gegenereerd uit grondhuur mogen behouden, zullen zij meer bereid gevonden worden om het nationale orgaan dat verantwoordelijk is voor de inning (Domein Kantoor) bij te staan. Districtsbesturen kunnen ook kosten in rekening brengen voor specifieke diensten, zoals vuilophaal. Zulke verbruikskosten zouden waarschijnlijk geen grote bron van inkomsten, maar kunnen de kosten om zulke diensten te verlenen helpen dekken.

Het is een eerste vereiste om districtsbesturen wettelijk in staat te stellen om inkomsten te genereren en te behouden. Dit maakt de wijziging van Artikel 7 van de Comptabiliteitswet, noodzakelijk. Districtsbesturen moeten in staat gesteld worden inkomsten te genereren, door middel van belastingen of door middel van vergoedingen voor verleende diensten.

6.6.3 De verantwoordingsplicht van districtscommissarissen verbeteren

De overheid zou moeten overwegen om burgers in staat te stellen hun respectieve districtscommissarissen te kiezen. Alleen wanneer burgers de macht hebben om districtscommissarissen te ontheffen of te verkiezen zullen regionale besturen daadwerkelijk verantwoording verschuldigd zijn aan de lokale bevolking. Deze verantwoordingsplicht is een eerste vereiste om de prestaties van het regionale bestuur te verbeteren.

6.6.4 Samenwerking tussen districtsbesturen en de sociale partners stimuleren

De ontwikkeling van districtsbesturen die effectief en toegankelijk zijn zal waarschijnlijk versneld plaatsvinden indien districtsbesturen werken aan de verbetering van hun overlegstructuren met de sociale partners en de burgers. Meer inspraak bij het selecteren, ontwerpen en leveren van lokale goederen en diensten zou de keuze en het ontwerpen van programma's waarschijnlijk ten goede komen en de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van het programma verhogen. Om dergelijke inspraak mogelijk te maken moeten de districtsbesturen transparanter zijn. Er moet meer informatie worden verschaft aan hun partners. Zij moeten actief zijn in het ontwikkelen van banden met de lokale gemeenschappen en deze raadplegen. Er moeten feedbackmechanismen zoals cliënt- of verbruikersonderzoeken, worden gecreëerd.

7. Sociale Partners

7.1 Overzicht

De sociale partners in Suriname omvatten een brede variëteit aan organisaties waarvan sommige volledig onafhankelijk zijn van de staat, terwijl andere samenwerken met of zelfs afhankelijk zijn van de Staat. Ondernemersorganisaties en vakbonden zijn reeds lang gevestigd en de laatstgenoemden oefenen al geruime tijd een belangrijke invloed uit op het bestuur van het land. Andersoortige maatschappelijke groeperingen, met name niet-gouvernementele organisaties (NGO's), zijn in de negentiger jaren in aantal en belangrijkheid toegenomen (Appendix V).

Electorale en politieke participatie liggen relatief hoog, terwijl gemeenschapszin traditioneel laag scoort. Gemeenschapszin is niet hoog ontwikkeld. Voor een deel is dat te wijten aan het feit dat onderwijs in burgerrechten en -plichten geen onderdeel vormt van het leerplan op de scholen. Verschillende NGO's hebben echter het initiatief genomen en geven trainingen ter bevordering van de gemeenschapszin.

De tendens is om de sociale partners meer te betrekken. Dit zal de kwaliteit van ontwikkelingsbeleidsmaatregelen en de uitvoering van overheidsprogramma's ten goede komen.

7.2 Omschrijving en samenstelling van de sociale partners

In deze studie wordt het begrip "sociale partners" omschreven als "een tussenliggend gebied van samenwerking tussen de Staat en de gemeenschap, waarin organisaties die los van de Staat opereren en op vrijwillige basis worden gevormd door personen uit de samenleving met als doel hun belangen waarden te beschermen of meer inhoud te geven".⁴² In de meeste samenlevingen zijn er in dit gebied van samenwerking formele en informele groepen opgenomen, netwerken van vakmensen, waaronder groepen uit de particuliere sector, NGO's, politieke partijen, vakbonden, academische instituten, onderzoekscentra, etc. Maatschappelijke groeperingen kunnen kleine, gemeenschapsgerichte groepen of verenigingen zijn met een nationaal profiel en kunnen zelfs een internationaal bereik hebben. In sommige gevallen zijn deze belangengroepen en pressiegroepen opgericht op basis van specifieke vraagstukken. Soms hebben zij een tijdelijk politiek programma, verdwijnen dan weer wanneer er een wijziging komt in hun doelen of wanneer hun doelstellingen niet langer relevant zijn.

In Suriname zijn mensenrechten, gender, milieu en economie de belangrijkste vraagstukken waarmee de sociale partners zich bezig houden. Dit vormt een weerspiegeling van de politieke geschiedenis van Suriname. Het aanzienlijke aantal huishoudens met een vrouw aan het hoofd. Uitgestrekte oer- en regenwouden. Veel sociale partners zijn van mening dat de Overheid zich, behalve op haar traditionele taken meer moet richten op de rol van de jeugd, de vrouwen en andere kwetsbare groepen. Sommige politieke partijen richten zich op dergelijke

⁴² Carothers en Ottaway, "The Burgeoning World of Civil Society", *Funding Virtue*, Carnegie endowment for International Peace, p. 9, waarbij Gordon White wordt aangehaald, "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, jaargang 1, no. 3 (najaar 1994) p. 379.

groepen en dingen naar hun steun door voor te wenden dat zij hun belangen dienen en dat zij daarom hun ondersteuning verdienen.

7.3 Aard en omvang maatschappelijke groeperingen

7.3.1 Particuliere sector

De drie belangrijkste organisaties die de particuliere sector vertegenwoordigen zijn de VSB, de Associatie van Surinaamse Fabrikanten (ASFA) en de Kamer van Koophandel (KKF). Het lidmaatschap van de VSB (ongeveer 225 bedrijven) strekt zich uit over alle economische sectoren, waarbij grote bedrijven in de mijnsector, de bank- en handelssector een prominente rol spelen. In 1998/99 breidde de VSB haar werkterrein uit. Zij verliet de enge ondernemersbelangen, door een leidende rol te vervullen in het Gestructureerd Samenwerkingsverband (GS) – een beweging waarin de politieke oppositie, de vakbonden en de particuliere sector deelnamen. Hun doel: de regering Wijdenbosch vroegtijdig doen aftreden. Ofschoon de formatie van het GS op gang werd gebracht door de algemene bezorgdheid over de kwaliteit van het economische management, hetgeen duidelijk een directe impact had op de zakenwereld, uitten de VSB en de particuliere sector ook hun bezorgdheid over andere bestuursaangelegenheden zoals een behoorlijke rechtsgang, corruptie en inspraak. Het GS en de grote demonstraties welke zij organiseerde, slaagden er uiteindelijk in het ambtstermijn van de Regering Wijdenbosch met een jaar in te korten.

De leden van de ASFA (ongeveer 150) zijn grotendeels nationale fabrikanten. Traditioneel ondersteunde de ASFA daarom importvervangende beleidsmaatregelen en beleidsmaatregelen die de lokale industriële sector moesten stimuleren. Onlangs heeft de ASFA echter beleidsmaatregelen gepropageerd die meer naar buiten toe gericht zijn, een grotere marktgerichtheid vertonen en verder algemene liberalisatie van het economisch beleid voorstaan. Zowel de ASFA als de VSB hebben economische plannen en beleidsvoorstellen ingediend bij de nieuwe Regering.

De KKF heeft de meeste leden van de organisaties uit de particuliere sector (meer dan 14.000). Dit ligt aan het feit dat zij van rechtswege belast is met de registratie van bedrijven. Het plaatst speciale nadruk op het bevorderen van beleidsmaatregelen die micro, kleine en middelgrote bedrijven ondersteunen, waarvan een groot aantal lid is van de KKF, doch niet van de VSB of de ASFA. De KKF verschaft een reeks van diensten aan bedrijven en speelt verder ook een algemene rol in het propageren van beleidsmaatregelen gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de particuliere sector. Hoewel de leden van de KKF komen uit de particuliere sector, wordt het bestuur van de KKF beïnvloed door de overheid, die dit orgaan heeft opgezet als een semi-particuliere Stichting. De KKF moet bijvoorbeeld haar begroting ter goedkeuring indienen bij de Minister van Handel en Industrie.

De drie dominante particuliere sector organisaties hebben een voorhoederol gespeeld bij het pleiten voor een verschuiving van het ontwikkelingsmodel naar een grotere rol voor markten en de particuliere sector en een kleinere rol voor de staat. Als zodanig zijn zij grote voorstanders van economische liberalisatie.

7.3.2 Vakbonden

Vakbonden zijn reeds lang gevestigd en kennen een lange geschiedenis. Hun macht wordt weerspiegeld in de enorme invloed die zij uitoefenen op loonbeleidsmaatregelen, arbeidswetgeving en zelfs – met het stakingswapen in de hand – op politieke ontwikkelingen. Het feit dat enkele vakbondsleiders ook prominente politici zijn, werkt eraan mee dat er sprake is van een door elkaar lopen van vakbondsbelangen en politiek. De rol van de vakbonden wordt geïnstitutionaliseerd in de vertegenwoordiging in de Staatsraad en andere tripartiete organen.

De vakbonden zijn er in geslaagd een gunstige, in de wet vastgelegde arbeidsmilieu te scheppen. Een wet verbiedt dat werknemers zonder de voorafgaande goedkeuring door de Minister van Arbeid worden ontslagen. Hierdoor worden besluiten in de arbeidssfeer overgebracht van de economie naar de politiek. Verder behouden ambtenaren hun inkomen wanneer zij staken. Gevolg: men houdt stakingen lang vol. De sterke positie van de vakbonden blijkt duidelijk uit de Grondwet. Er worden vijf artikelen gewijd aan vakbonden en arbeidsaangelegenheden – waaronder de vrijheid van werknemers om vakbonden op te richten. Er wordt slechts één artikel gewijd aan de werkgevers.

Het merendeel van de individuele bonden is aangesloten bij een overkoepelende organisatie voor alle vakbonden in Suriname – de Raad van Vakcentrales in Suriname (RAVAKSUR). Maar de vier belangrijkste groeperingen zijn vier vakcentrales of groepen van vakbonden – de Progressieve Vakcentrale C-47, de Algemene Vereniging van Vakbonden in Suriname (de Moederbond), de Centrale van Landsdienaren Organisaties (CLO), en de Federatie van Agrariërs en Landarbeiders (FAL). Ondanks de groeperingen van bonden, blijkt de sectorale vertegenwoordiging toch moeizaam te verlopen. Het Ministerie van Onderwijs moet bijvoorbeeld onderhandelen met elf verschillende bonden in de onderwijssector, waarvan enkele georganiseerd zijn per schooltype en anderen op basis van het onderwijsniveau (IDB, 1998). Het Ministerie van Justitie en Politie onderhandelt met zeven verschillende bonden, waarvan sommigen aangesloten zijn bij de CLO en weer andere bij C-47.

7.3.3 Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs)⁴³

Onder de talrijke NGO's bevindt zich een gevarieerde groep van ontwikkelingsorganisaties, mensenrechtenorganisaties en inheemse groepen, vrouwenorganisaties, religieuze en kerkelijke groepen, sportclubs, “service”-organisaties en buurtorganisaties en academische instituten.

Ontwikkelingsorganisaties

Het Bureau NGO Forum, opgericht in 1991, is een soort consortium of overkoepelende organisatie die er naar streeft de capaciteit van NGO's te versterken. Vele van deze organisaties hebben goede werkrelaties met de overheid. In 1996 kende het Bureau 130 lidorganisaties waarvan vele te klein waren om in aanmerking te komen voor internationale ondersteuning. Het Bureau NGO Forum tracht de kleinste en zwakste te helpen door hen samen te bundelen en ze te

⁴³ For a more detailed explanation of the work of NGOs in Suriname, see Appendix V.

helpen zich professioneler te organiseren. Het werk van het Bureau in het binnenland met kleine en middelgrote organisaties is ook belangrijk waarbij de Indianen en de Marrons vallen onder de doelgroepen. In een poging een complementaire rol voor de overheid te vervullen, vooral in de regio's, coördineert het Bureau zijn beleidsinitiatieven met de regionale structuren in dorpen. Het heeft een samenwerkingsrelatie met het Ministerie van Regionale Ontwikkeling en werkt met bilaterale en multilaterale donors om fondsen door te sluisen naar NGO's.

Stichting Projekta (de Stichting voor Vrouwen en Ontwikkeling) zet zich in om duurzame ontwikkeling te bevorderen door de weerbaarheid van vrouwen en jongeren te vergroten. Om dit te doen heeft zij een uitgebreid programma van activiteiten waaronder training, netwerken, informatie en educatie. Projekta is een pionier in acties op het gebied van volksontwikkeling en capaciteitsvergroting van maatschappelijke groeperingen.

Mensenrechtengroeperingen

Er zijn verschillende mensenrechtengroepen actief in Suriname, en vele ontvangen ondersteuning van buitenlandse counterparts. Verschillende professionele mensenrechtenorganisaties waren actief bij het voorbereiden van rechtszaken die erop gericht zijn de militairen verantwoordelijk te stellen voor de schending van mensenrechten tijdens hun bewind. Hoewel deze groepen hun pogingen voortzetten, weifelden vele individuele burgers nog uit vrees voor represailles, om de militairen langs deze weg ter verantwoording te roepen. Voorbeelden van mensenrechtenorganisaties zijn de Organisatie voor Gerechtigheid en Vrede, die de instelling van een waarheidscommissie in Suriname propageert. Voorts streven zij ernaar dat Suriname de organieke wetten maakt die betrekking hebben op de internationale verplichtingen van de Staat. Moiwana '86 streeft ernaar de naleving van internationale normen m.b.t. mensenrechten te propageren, met name burgerlijke en politieke rechten, door gevallen te onderzoeken en in de publiciteit te brengen.

Mensenrechtenorganisaties pleiten ook voor bijstand aan groepen die niet of niet voldoende vertegenwoordigd zijn, zoals vrouwen en kinderen, om beschermende wetten af te dwingen. Eén van deze organisaties is het Bureau Kinderrechten dat nauw samenwerkt met de Overheid en Politie in gevallen van mishandeling. Andere organisaties, met name in het binnenland, verdedigen de grond, exploitatie- en houtkaprechten van minderheidsgroeperingen. En mensenrechtenorganisaties omvatten ook die maatschappelijke groeperingen die strijden tegen rassendiscriminatie. Verder richten zij zich op de rechten van de marron- en inheemse gemeenschappen.

Vrouwenorganisaties

De meerderheid van de vrouwenorganisaties begonnen in de jaren '70. Zij maakten deel uit van de culturele en sociale beweging, met een wereldwijd karakter. Vrouwen die iets meer dan 50 procent van de bevolking uitmaken, hebben langzaam maar zeker een duidelijke plaats verworven in de traditioneel door mannen gedomineerde Surinaamse samenleving. Ze zijn ook steeds actiever in maatschappelijke groeperingen. Vanaf de begin jaren negentig een opvallende verandering onder de meer ontwikkelde vrouwen in het land, is dat zij verschillende initiatieven hebben ondernomen om te komen tot meer gender gelijkheid. Een paar voorbeelden van

vrouwenorganisaties zijn De Nationale Vrouwen Beweging, die vrouwelijk ondernemerschap door economische versterking ondersteunt; het Vrouwen Parlement Forum, dat werd opgericht door de Stichting Projekta, tracht vrouwen meer zeggenschap te geven in het besluitvormingsproces op nationaal niveau. Onder de maatschappelijke groeperingen die sociale diensten verlenen aan vrouwen kent men de Stichting "Stop Geweld tegen Vrouwen", een stichting die erg actief is op het stuk van campagnes om het bewustwordingsproces van de gemeenschap m.b.t. geweld in het gezin op gang te brengen.

Religieuze groeperingen

Participatie van burgers in Suriname blijkt of op een individuele basis of door middel van religieuze organisaties plaats te vinden. Kerkelijke groeperingen zijn de eerste NGO's die actief werden, in zowel de bevolkte als afgelegen gebieden, waarbij vrijwilligers werden ingezet om gezondheidszorg en onderwijs te verschaffen. Onder deze groeperingen kent men de Associatie voor Behoorlijk Bestuur en Liberalisatie en de Sibibusi Beweging voor Herstel en Eenheid. Beide groepen roepen op tot grotere integriteit binnen de overheid en het besluitvormingsproces. Talrijke NGO's zijn georganiseerd, met name op buurtniveau, door religieuze verenigingen onder leiding van Katholieken, Lutheranen, Moslims, Hindu's en leden van de EBG. Door een alternatieve participatiemethode te bieden hebben deze groepen veel ondersteuning gevonden onder jonge Surinamers die weinig keuze hebben buiten de traditionele politieke partijen.⁴⁴

Andere Maatschappelijke groeperingen

Sportclubs en voetbalbonden. Sportclubs dienen als organisatiemedium voor burgers zowel nationaal als regionaal omdat het voornamelijk om vrijwilligerswerk gaat zijn ze gewoonlijk zwak georganiseerd. Behalve atletiek, sponsoren sportclubs vaak sociale en onderwijsactiviteiten voor jongeren. Deze clubs werken samen met de overheid (Ministerie van Onderwijs, Jeugd en Cultuur) die hen vaak voorziet van terrein en sport materiaal.

Service Clubs. Behalve de religieuze organisaties zijn er andere dienstverlenende groepen zoals de Lions Club, de Rotary Club en de Jaycees die vrij actief zijn, deels dankzij buitenlandse ondersteuning. De Associatie voor Particuliere Sociale Instellingen is nog een dienstverlenende groep die goed georganiseerd is met zo een 50 afdelingen verspreid over het hele land en die zich concentreert op voedselproductie. In tegenstelling tot NGO's benadrukken deze organisaties de traditie en het belang van vrijwilligerswerk in Suriname.

Andere groepen die deel uitmaken van de sociale partners van Suriname zijn: (a) kleine, buurtorganisaties; (b) de Universiteit van Suriname; (c) het Centrum voor Democratie, een onlangs opgerichte instelling die activiteiten ondersteunt om democratische structuren te versterken; (d) professionele netwerken zoals de Surinaamse Vereniging van Medici, de Regionale Gezondheids Dienst, de Orde van Advocaten, en de Vereniging van Surinaamse Economisten; (e) het Instituut voor Overheidsfinanciën; (f) de Surinaamse Vereniging van

⁴⁴ Douglas Payne, "The 1996 Suriname Elections, Post-Election Report," (Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 1996) blz. 17.

Journalisten; en (g) NGO's die sociale diensten verlenen, met name in het onderwijsveld en die hulp verschaffen aan kwetsbare groepen, voornamelijk de armen en de gehandicapten.

7.4 De recente geschiedenis van de sociale partners in Suriname

De sociale partners in Suriname zijn van start gegaan in de jaren zestig toen over de hele wereld een beweging ontstond om ondersteuning te verlenen aan groeperingen die druk uitoefenden op overheden voor sociale, milieu – en politieke veranderingen. Na de coup van 1980 oefende het militaire regime veel sociale controle uit op de burgerij door buurtorganisaties in het leven te roepen ter verdediging van het land tegen een buitenlandse invasie. Deze groepen waren gevormd naar het voorbeeld van de Cubaanse “verdedigingscomité’s” en de militairen hielden het toezicht. In december 1982 arresteerden de troepen 16 prominente leiders van de burgergemeenschap (vakbondsleden, academici en journalisten) die betrokken waren in een embryonale democratiseringsbeweging. Beschouwd als leiders van een politieke beweging werden vijftien van deze activisten vermoord, waardoor op effectieve wijze een ontluikende sociale partner werd geïntimideerd.

In de jaren na de coup werd de toename van maatschappelijke groeperingen belemmerd door economische en politieke ontwikkelingen. Enkele maatschappelijke groeperingen werden zwaar getroffen door de economische ineenstorting in de begin jaren negentig en mensen werden gedwongen twee of meer banen te nemen om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen. Hierdoor bleef weinig tijd over voor vrijwilligerswerkzaamheden zoals gebruikelijk onder maatschappelijke groeperingen. Tegen 1994 toonden opiniepeilingen dat het doel van de meerderheid van de Surinamers, – vooral jongeren en beroepsmensen –, was om naar Nederland te vertrekken voor betere carrièremogelijkheden en hogere salarissen. Ook dit had een negatieve impact op de verdere ontwikkeling van de sociale partners.

Toch groeiden de maatschappelijke groeperingen gestaag tijdens de negentiger jaren, in aantal en betekenis. Deels was deze groei een weerspiegeling van de teleurstelling in de overheid en een scherpe achteruitgang van het vertrouwen van de burger in het vermogen van de Overheid om het geheel van sociale en economische problemen waarmee het land te kampen had, op te lossen. Hoewel politieke partijen alom bekend staan om hun ondersteuning van breed uitgemeten beleidsinitiatieven, vervullen de maatschappelijke groeperingen een belangrijke rol door de nationale aandacht te richten op specifieke vraagstukken zoals milieu, vrouwenrechten, mensenrechten, etc. Nieuwe soorten maatschappelijke groeperingen begonnen invloed uit te oefenen door op verschillende manieren buiten het verkiezingsproces om te opereren.

De Constitutionele crisis van 1999 bood maatschappelijke groeperingen de gelegenheid om voor het eerst een gezamenlijk positie te bepalen omtrent één enkel vraagstuk. In navolging van de vakbonden en de particuliere sector gingen de NGO's de straat op en hun aantallen bewezen hun sterkte. Meer dan een jaar na de protesten zijn de maatschappelijke groeperingen nog steeds bezig verschillende belangen te ondersteunen. Hoewel ze een grotere weerbaarheid hebben getoond na de crisis van 1999, beschikken talrijke NGO's nog steeds niet over de middelen, de training, of een nationaal netwerk om een gemeenschappelijk doel na te streven. Vreedzame onderlinge afhankelijkheid in handelen zou hun rol binnen het bestuursstelsel van

Suriname zeker versterken. Vakbonden, religieuze organisaties en de particuliere sector blijven de dominante sociale partners.

7.5 De rol van de sociale partners in het bestuursstelsel

Electorale en politieke participatie

De kiezersopkomst in Suriname is gemiddeld meer dan 70% berekend over de laatste 4 verkiezingen. Dit is hoog volgens internationale standaarden. Over het algemeen tonen burgers veel belangstelling en een positieve houding rondom de verkiezingen. Politieke partijen, niet onafhankelijke NGO's, nemen het op zich om het electoraat voorlichting te geven over hun rechten en plichten als kiezers en burgers. Binnen de kiesgerechtigden spelen vrouwen een prominente rol in de stijging van het aantal kiezers.

Het meerpartijen stelsel van Suriname gaat uit van een "consensus"-model, waarbij de macht wordt gedeeld in partijcoalities. Gezien het etnisch karakter van de meeste Surinaamse politieke partijen, leent dit systeem zich voor een ruimere vertegenwoordiging en participatie van meer etnische groepen. Vele jongeren (meer dan de helft van het Surinaams electoraat ligt tussen 18-35 jaar) zijn echter teleurgesteld in de traditionele politiek en stemmen vaak dwars door etnische lijnen heen.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is traditioneel zwak ontwikkeld. Voor een deel ligt dit aan de lange historische afhankelijkheid van Nederland, en deels aan economische en politieke factoren. Economisch gezien, is het moeilijker voor personen met lagere inkomens om betrokken te raken vanwege de kosten van lidmaatschap van bepaalde organisaties. Daar komen vervoerskosten bij, indien men wenst deel te nemen aan bepaalde activiteiten. In tijden van economische neergang wordt vrijwilligerswerk moeilijker. Politiek gezien krijgen sommigen de indruk dat er niets gedaan kan worden om de overheid te veranderen en dat participatie daarom zinloos is. Hoewel velen uitgesproken meningen hebben, zijn weinigen actief in het streven naar verandering. Velen behoren waarschijnlijk tot verenigingen, maar weinigen nemen actief deel. De toename in het aantal maatschappelijke groeperingen vanaf begin negentiger jaren heeft niet automatisch gezorgd voor een toename in burgerparticipatie.

Een gebrek aan gemeenschapszin vormt in het hele land een obstakel voor participatie. Gemeenschapszin wordt niet onderwezen op school hoewel enkele kerkelijke groeperingen wel lesgeven in burgerrechten en – plichten. Voornamelijk aan vrouwen en jeugdgroepen. IDOS, een enquête- en onderzoeksbureau, lanceert in 1996 media en schoolprogramma's om kinderen en volwassenen vertrouwd te maken met politieke vernieuwing, interne partij- democratie en bescherming van het milieu. Projekta heeft in 1996 in samenwerking met het Vrouwen Parlement Forum de eerste trainingen gedraaid. Het streven was er op gericht vrouwen en andere doelgroepen van de bevolking voor te bereiden op de verkiezingen.

Relaties met de centrale overheid

De betrekkingen tussen de sociale partners en de centrale overheid is in de loop van de tijd geleidelijk aan verbeterd. Door een onmiskenbaar wantrouwen in de overheid of onverschilligheid van de zijde van de overheid, is er ruimte ontstaan voor de acceptatie van sociale partners. Toch is de ondersteuning van de Overheid van de sociale partners, tot vandaag, meer retorisch dan daadwerkelijk. In zijn inauguratierede van 1996, suggereerde President Wijdenbosch dat communicatielijnen en overleg met een brede sectie van maatschappelijke groeperingen verbeterd zouden worden. Het streven zou er op gericht zijn meer openheid te betrachten bij overheidsbesluiten, transparantie in de uitvoering en het naleven van de beginselen van behoorlijk bestuur en burgerparticipatie in het democratisch proces.⁴⁵

Deze met de mond belijde ondersteuning is niet omgezet in duidelijke financieringsinitiatieven voor samenwerking tussen de staat en de sociale partners. In bepaalde gevallen heeft het echter wel geleid tot een verbeterde dialoog over belangrijke ontwikkelingsvraagstukken. In 1990, bijvoorbeeld, nodigden het Ministerie van Financien en het Ministerie van Regionale Ontwikkeling maatschappelijke groeperingen uit om te participeren in een seminar met als thema " Agenda voor Sociale Ontwikkeling en Armoedebestrijding". Deze nationale dialoog over armoedebestrijding ging dwars door etnische, religieuze en politieke grenzen en omvatte vakbonden, coöperaties, vrouwenorganisaties, Marron- en inheemse groepen, ouder- en lerarenverenigingen, en diverse buurtorganisaties. De dialoog was er op gericht actieplannen te ontwikkelen die de coördinatie tussen de staat en de burgergemeenschap in beleidsformulering moeten bevorderen. De agenda bevatte eveneens items omtrent de transformatie van nationaal sociaal kapitaal in inkomstengenererende activiteiten en het versterken van de regionale democratie. De dialoog assisteert Surinaamse maatschappelijke groeperingen bij de overgang van een zuiver sociaal-gerichte agenda naar een actieve rol bij het definiëren van de rol van de overheid in ontwikkeling en armoedebestrijding.

In sommige gevallen, zoals het verschaffen van sociale diensten aan binnenland bewoners, heeft de overheid nauwelijks een andere keus dan te vertrouwen op NGO's omdat zij hebben bewezen in staat te zijn te presteren waar de overheid heeft gefaald.

Relaties met regionale besturen

De rol die door de Grondwet voor de Districts- en Ressortraden is weggelegd, houdt in dat deze moeten functioneren als de katalysator voor participatiedemocratie naast de sterk gecentraliseerde, koloniale en hiërarchische administratieve bestuursstructuren.⁴⁶ Verder moeten de Raden nieuw lokaal talent werven om middelen te mobiliseren voor het oplossen van lokale problemen. Helaas, vanwege ontelbare politieke, bestuurlijke en economische problemen, is dit nog geen feit.⁴⁷

⁴⁵ Toespraak van Zijne Excellentie President Jules Albert Wijdenbosch ter Gelegenheid van zijn Inauguratie tot President van de Republiek Suriname, 14 september, 1996.

⁴⁶ Artikel 54 van de Grondwet van 1987 stelt dat "de lagere overheid is gehouden om een communicatieproces naar het volk toe op te bouwen, in het belang van het publiek gericht maken van het bestuur en de deelname in het beleid." Brana-Shute (1999).

⁴⁷ Brana-Shute (1999).

Zoals eerder is aangegeven was er eind negentiger jaren sprake van een toename in maatschappelijke groeperingen buiten de hoofdstad. Aangezien ze vaker een belangrijkere rol vervullen dan het regionaal bestuur of de nationaal georganiseerde politieke partijen, zijn NGO's toegenomen naarmate de behoefte van burgers, zowel in het binnenland als in de buurten, groeide om voor zichzelf op te komen. Daarom heeft men zich georganiseerd op basis van handels-, gender-, religieuze en andere belangen.

Relaties met de wetgevende macht

Over het algemeen hebben maatschappelijke groeperingen weinig contact met de Nationale Assemblée. De wetgevende macht wordt meestal gezien als een vehikel van politieke partijen om macht te verwerven en maatschappelijke groeperingen geven er de voorkeur aan om los van partijpolitiek bezig te zijn. In vergelijking met het beeld op nationaal niveau is er sprake van meer samenwerking tussen maatschappelijke groeperingen en ressortraden. dan het geval is op nationaal niveau. Dit neemt niet weg dat groepen zoals *Projekta/Vrouwen Parlement Forum*, zich inzetten om meer aandacht te vragen voor vraagstukken zoals het "gender"-beleid en ethiek, door middel van de aanneming van relevante wetgeving.

7.6 Juridisch raamwerk voor sociale partners

Participatie volgens de Grondwet

De Constitutie van 1987, het wettelijk fundament van Suriname, verzekert een "democratisch politiek stelsel".⁴⁸ De Grondwet werd echter geschreven in een periode waarin slechts de militairen en de traditionele politieke partijen invloed uitoefenden. Sociaal-maatschappelijke organisaties werden zelden gehoord en maatschappelijke groeperingen wisten nauwelijks hoe zij hun collectieve kracht konden coördineren.

Anderzijds is de constitutionele intentie, wel een weerspiegeling van de wens welke in 1987 bestond namelijk hervorming van het politieke stelsel. Acties voor een terugkeer naar de democratie gingen gepaard met de behoefte om meer ruimte te scheppen voor nieuwe opkomende sociaal-maatschappelijke groepen, die de eerste stappen hebben gezet in de richting van meer politieke inspraak en meer toegang tot politieke macht. Binnen de context van de recente geschiedenis van Suriname waren het de politieke partijen, en niet de sociale partners, die beschouwd werden als vertegenwoordigers van de belangen van het volk van Suriname.

Hoewel de Grondwet participatie van niet-gouvernementele actoren in de sociale en economische sfeer niet ontmoedigt, ligt het accent nadrukkelijk op het institutionele dat, gezien de traditionele politieke cultuur van het land, meer invloed toekent aan de Staat dan aan de particuliere sector of aan andere niet-gouvernementele organisaties.⁴⁹

⁴⁸ Artikel 52 in de Paragraaf over Politieke Democratie stelt: 1. De politieke macht berust bij het volk en wordt uitgeoefend in overeenstemming met de grondwet. 2. De politieke democratie kenmerkt zich door participatie en representatie van het Surinaamse volk, hetwelk tot uitdrukking komt door de deelname van het volk aan het vaststellen van een democratisch politiek stelsel..."

⁴⁹ Brana-Shute (1999).

Wettelijke voorschriften

De Wet op Politieke Organisaties van 1987 geeft een overzicht van de taken van politieke partijen binnen het bestuursstelsel. De Wet op Stichtingen van 1968 voorziet in wettelijke voorschriften voor Stichtingen. In Artikel 1 van de Wet op Stichtingen wordt een stichting als volgt gedefinieerd, "een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon die beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een bepaald doel te verwezenlijken." Hoewel beide wetten clausules bevatten m.b.t. de wijze waarop politieke organisaties en stichtingen geregistreerd dienen te worden, ingevolge het Surinaams recht, is geen van beide wetten specifiek van toepassing op niet-gouvernementele organisaties of andere sociale partners.

Het Ministerie van Justitie en Politie, de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het bijhouden van de burgerlijke registraties van het land, bepaalt de juridische erkenning van een maatschappelijke groepering middels het uitspreken van een oordeel over de statuten en het huishoudelijk reglement van een organisatie. Het Ministerie brengt vervolgens dit oordeel ter kennis van het Kabinet van de President; het Kabinet neemt de uiteindelijke beslissing m.b.t. de registratie. De registratie van een maatschappelijke groepering wordt tenslotte gepubliceerd in het Staats Advertentie Blad. Met deze publicatie verwerft een maatschappelijke groepering haar wettelijke status. De gehele procedure van evaluatie, aanbeveling en besluitvorming kan zes maanden tot twee jaren in beslag nemen. Verder raakt het registratieproces vaak verstrikt in partijpolitiek: het lijkt er soms op dat organisaties die in een goed boekje staan bij de overheid de goedkeuring voor registratie sneller verkrijgen dan organisaties waarvan men uitgaat dat zij geen voorstanders zijn van overheidsbelangen of -politiek. De problemen rond het verkrijgen van goedkeuring voor registratie van een maatschappelijke groepering, hebben vaak een negatieve invloed op participatie. Vele potentiële vrijwilligers die bereid zijn om actief deel te nemen aan de activiteiten van maatschappelijke groeperingen, verliezen belangstelling voor het lidmaatschap omdat er zo lang op goedkeuring moet worden gewacht.

Tenslotte bestaat er geen wetgeving of regelgeving met betrekking tot de wijze waarop maatschappelijke groeperingen worden gefinancierd. Over het algemeen is er beperkte financiering beschikbaar voor maatschappelijke groeperingen, waardoor het voor hun nog moeilijker wordt om zich te ontplooien. De meeste van de organisaties die de economische crises hebben overleefd worden gefinancierd door middelen uit het buitenland of door buitenlandse donoren. Slechts enkele maatschappelijke groeperingen worden zo goed gefinancierd dat hun financiële duurzaamheid is verankerd.

7.7 Participatie van maatschappelijke groeperingen in IDB projecten

De participatie van maatschappelijke groeperingen in door de IDB gefinancierde projecten en programma's omvat:

- Steun aan micro-ondernemingen, krediet coöperaties, agrarische organisaties, kleine projecten.

- Het Programma “Geweld in het gezin”, dat brede steun geniet van vrouwenorganisaties.
- Het opzetten van een Fonds voor Buurtontwikkeling, georganiseerd om de leefomstandigheden, economische mogelijkheden en het sociaal welzijn van de armste buurten te verbeteren door kleine infrastructurele projecten te financieren. Dit impliceert inspraak van niet-gouvernementele organisaties bij het opzetten en mogelijkerewijs bij de uitvoering van dit initiatief.
- Het Programma ‘Vangnet voor Lage Inkomens’ voorziet in een “overheid/particulier” samenwerkingsvorm waarbij NGO's en maatschappelijke groeperingen een rol vervullen in de voorbereiding en de uitvoering van het project.

Participatie van maatschappelijke groeperingen is vooral van belang voor buurtontwikkelings- en armoedebestrijdingsprogramma's. Op deze en andere gebieden zouden NGO's betrokken moeten worden in het uitstippelen en de uitvoering van het overheidsbeleid. Maatschappelijke groeperingen kunnen een bijdrage leveren door de groepen die aan de zelfkant van de maatschappij terecht zijn gekomen, op een effectieve en breed-georiënteerde manier te laten participeren. Wanneer men niet-gouvernementele organisaties beoordeelt op hun vermogen om projecten uit te voeren, kunnen maatschappelijke groeperingen onder andere, helpen bij het bereiken van sociale consensus voor de uitvoering van overheidsprogramma's, met name programma's die gericht zijn op het doorvoeren van hervormingen.

7.8 Conclusies

Dynamische sociale partners zijn van essentieel belang voor een behoorlijk beleid en bestuur. Sterke sociale partners helpen de democratie versterken, bouwen vertrouwen op in de overheid en zorgen ervoor dat de stem van traditioneel uitgesloten sectoren wordt gehoord. In feite komen recente studies tot de conclusie dat "...de mate waarin de 'stemmen' van burgers in de overheidsfeer òf worden onderdrukt òf de ruimte krijgen om te worden 'gehoord', in belangrijke mate bepaalt of er sprake is van de verantwoordingsplicht die noodzakelijk is voor doeltreffendheid van de overheid."⁵⁰ In het kort kunnen we stellen dat de kwaliteit van ontwikkelingsbeleidsmaatregelen en hun vermogen om mechanismen te scheppen voor het leveren van overheidsdiensten, -van onderwijs tot wegebouw, enorm verbeterd kunnen worden door de "stemmen" van de sociale partners erbij te betrekken.

Het institutionaliseren van de inspraak van sociale partners is belangrijk.⁵¹ Tegelijkertijd moeten democratische instituten tevens waken voor overmatige invloed van speciale belangengroepen. Meestal zullen maatschappelijke groeperingen een sterke en positieve bijdrage leveren ter verbetering van het bestuur maar hun neiging, om zich te concentreren op één enkel vraagstuk, vaak door uitsluiting van andere belangrijke vraagstukken, kan ontwikkelingsbeleidsmaatregelen negatief beïnvloeden. In dit opzicht hebben regeringen een

⁵⁰ Pritchett, L. en Kaufman, D. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects," *Finance and Development*, Maart 1998, pag. 29.

⁵¹ "Governance, Democracy and Civil Society in the Caribbean Community," IDB Conference Proceedings, Christ Church, Barbados, 9-10 september, pag. 30.

betere uitgangspositie, dan de maatschappelijke groeperingen. Zij kunnen evenwicht brengen tussen rivaliserende belangen en het algemeen belang beschermen. Dit is trouwens ook daadwerkelijk haar verantwoordelijkheid als regering.

In Suriname zijn niet-gouvernementele en andere organisaties, ondanks een politieke geschiedenis van spanningen tussen de Staat en de burgergemeenschap, in de afgelopen jaren erin geslaagd zich te vestigen en te groeien. Helaas heeft de burgergemeenschap meer retorische dan werkelijke steun ondervonden bij het versterken van haar relaties met de centrale overheid, hoewel er sterkere relaties met regionale besturen blijken te bestaan. Verder ziet het ernaar uit dat maatschappelijke groeperingen goede werkrelaties met diverse overheidsinstanties hebben ontwikkeld – deze *de facto* samenwerkingsvormen leveren het bewijs en geven hoop, dat dergelijke bondgenootschappen kunnen worden aangemoedigd en vermeerderd. Dit neemt niet weg dat er veel ruimte is om de organisatorische capaciteit en de binding van NGO's en andere maatschappelijke groeperingen in Suriname te verbeteren.

7.9 Aanbevelingen

Om te komen tot een beter beleid en bestuur en een grotere bijdrage van de sociale partners te waarborgen, zou de centrale overheid de groei en het versterken van de sociale partners moeten vergemakkelijken. Er zijn twee methoden om dit te bewerkstelligen: (a) het creëren van samenwerkingsvormen tussen de centrale overheid, het regionaal bestuur en de sociale partners; en (b) het bevorderen van de ontwikkeling van communicatielijnen zowel tussen Surinaamse maatschappelijke groeperingen als regionale netwerken om communicatie, organisatie opbouw en collectieve actie te verbeteren.

Een uitgebreid programma van burgereducatie, waaronder lessen in ethiek en verantwoordingsplicht moet het mogelijk maken dat sociale partners op basis van kennis van zaken systematisch betrokken worden bij het oplossen van cruciale vraagstukken. Door onderwijs over burgerrechten en -plichten toe te voegen aan het onderwijsprogramma van zowel lagere- als mulo-scholen, zou ook een vroegtijdig en consistent gevoel van verantwoordelijk burgerschap kunnen kweken. Programma's over burgerrechten -en plichten en voorlichting voor kiezers, die beschikbaar zijn buiten het officiële schoolverband, en gericht op andere sectoren van de samenleving, zouden het democratisch bewustzijn en de participatie, die de voornaamste bouwstenen vormen voor het streven naar natievorming en een behoorlijk beleid en bestuur in Suriname, versterken.

Het streven naar decentralisatie moet de groei van maatschappelijke groeperingen stimuleren en deze voorts in staat stellen tezamen met het regionaal bestuur te werken in het belang van de burgers die daar wonen. Sommige diensten die verleend worden door de centrale overheid kunnen worden uitgevoerd door regionale besturen in samenwerking met de sociale partners. Om dit mogelijk te maken moeten er wetten komen die in het belang van een effectieve decentralisatie, de noodzakelijke taken en middelen aan regionale besturen toewijzen.

8. Corruptie

"Het wordt steeds duidelijker dat omkoperij en corruptie goed bestuur en het effectief gebruik van schaarse hulpmiddelen ondermijnen." **Robert E. Rubin, Minister van Financien van de V.S.**, in zijn toespraak tot de Ontwikkelingscommissie van de IBRD en het IMB, september 1996.

8.1 De definitie en de oorzaken van corruptie

In dit rapport wordt, in navolging op het *World Development Report, 1997* van de Wereldbank, corruptie gedefinieerd als misbruik van overheidsmacht voor privé gewin. Per definitie zijn een hoge mate van corruptie en een goed beleid en bestuur dus tegenstrijdig met elkaar. Corruptie kan verschillende vormen aannemen, waaronder mede begrepen omkoperij, afpersing, ongeoorloofd lobbyen, verduistering, oplichting, fraude, nepotisme en misbruik maken van vertrouwelijke (voor-)informatie. Sommige vormen van corruptie zoals fraude en oplichterij vinden plaats binnen een organisatie (zij het een overheids- of particuliere organisatie); andere vormen zoals omkoperij en afpersing hebben te maken met interactie tussen de overheid en particuliere sectoren.

Corruptie komt in alle landen in een bepaalde mate voor en is er altijd geweest.⁵² De omvang van corruptie varieert echter aanzienlijk tussen de landen. Corruptie vindt haar wortels niet in de cultuur. Alle culturen vinden het verwerpelijk.⁵³ Corruptie wortelt meer in economische en institutionele stelsels. Bepaalde economische en institutionele stelsels bevorderen en belonen corruptie, terwijl andere systemen er weinig ruimte voor laten en het afstraffen.

Het economische en institutionele klimaat bepaalt de omvang van corruptie en de incentives om erin betrokken te raken. Economische en institutionele stelsels die netto voordelen creëren voor corruptie hebben over het algemeen vier kenmerken gemeen: individuele functionarissen hebben een wezenlijke monopolistische macht m.b.t. besluitvorming, zij kennen een ruime "freies ermessen", zij behoeven geen verantwoording af te leggen voor hun daden, en ze opereren in een sfeer die weinig transparant is. Deze kenmerken kunnen in de navolgende formule worden verrat.⁵⁴

Corruptie = (Monopolistische macht + (plus) "freies ermessen") – (min) (verantwoordingsplicht – (min) transparantie in besluitvormingproces)

Het gewicht van een functionaris in een corrupte transactie hangt af van het feit of hij/zij de enige persoon is die de goederen kan verschaffen of de dienst kan verlenen, of een beslissing kan nemen, anders gezegd of hij/zij monopolistische macht heeft. Verder hangt de macht van de functionaris af van het al of niet beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid bij

⁵² P. Bardhan (1997) citeert een Indiase auteur die in de vierde eeuw voor Christus 40 manieren had opgesomd om iemand te kunnen oplichten.

⁵³ R. Klitgaard (1991) citeert John T. Noonan, Jr. m.b.t. de universaliteit van schaamte over corruptie. Hoewel corruptie overal in alle maatschappijen een schande is, kunnen individuele organisaties een corruptiecultuur ontwikkelen.

⁵⁴ In navolging op Klitgaard (1991).

besluitvorming en/of het interpreteren van overheidsregels. Niet alleen moet de functionaris de ruimte en de mogelijkheid hebben om zich in te laten met corruptie maar hij of zij moet een heel goede kans maken om ongestraft te blijven. De kansen om niet ontdekt en niet ernstig gestraft te worden zijn het grootst waar informatie het minst is en niet verspreid wordt, waar controlemechanismen zwak of afwezig zijn, en waar sancties minimaal zijn of niet bestaan, kortom waar er weinig transparantie en verantwoordingsplicht bestaat.

Bovengenoemde institutionele kenmerken gaan gepaard met een omgeving waarin het economische beleid sterk gereguleerd is. Overheidsregels en voorschriften in de economische sfeer creëren vaak een kunstmatige schaarste aan goederen, diensten of eigendomsrechten en dientengevolge “rents” (verdiensten die dan alle relevante kosten waaronder inbegrepen “normale” winsten te boven gaan) voor de beheerders van die goederen, diensten of eigendomsrechten. De voorschriften voor handelsvergunningen creëren bijvoorbeeld een kunstmatige schaarste aan mogelijkheden om handel te drijven en geven zo een extra-voordeel aan de ontvangers van handelsvergunningen. Op dezelfde wijze betekent het officiële beheer van buitenlandse valuta dat de prijs van de buitenlandse valuta daalt tot onder de prijs die ervoor betaald zou moeten worden indien er sprake zou zijn van een vrije markt. Niet alleen creëren zulke overheidsvoorschriften een extra voordeel dat aantrekkelijk is, maar het beheer van dergelijke voorschriften is kenmerkend genoeg zeer nadrukkelijk beperkt tot een klein aantal functionarissen, die behoorlijk veel vrijheid van handelen hebben met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van dergelijke voorschriften. Er is kenmerkend genoeg dan ook weinig informatie beschikbaar over de toepassing van dergelijke voorschriften en de degenen die de leiding hebben, behoeven zelden of nooit hun beheers besluiten toe te lichten of te rechtvaardigen. Als gevolg hiervan kennen landen met veel overheidsvoorschriften over het algemeen een hoog corruptiecijfer.

Overheidsvoorschriften leiden vaak tot corruptie omdat zij tegelijkertijd zowel extra voordelen als de institutionele kenmerken, die corruptie in de hand werken, mogelijk maken. Economische “rents” kunnen echter ook ontstaan zonder inmenging van de overheid, zoals de “rents” die betrekking hebben op natuurlijke hulpbronnen. De beschikbaarheid van dergelijke “rents” geeft impulsen tot “rent-seeking” en verhoogt daarmee de waarschijnlijkheid dat er corruptie ontstaat. Extra’s uit natuurlijke hulpbronnen leiden niet automatisch tot corruptie tenzij de institutionele condities (monopolistische macht, “freies ermessen”, gebrek aan verantwoordingsplicht en transparantie) ook aanwezig zijn. De relatie tussen “rents” uit natuurlijke hulpbronnen en corruptie is minder sterk dan die tussen overheidsvoorschriften en corruptie. Ondanks het bovenstaande is het waarschijnlijk niet toevallig dat de vier landen die het hoogste scores wat corruptie betreft in de Corruptie Perceptie Index van 1999 van Transparency International, allen olie-exporteurs zijn.

De incentives voor corruptie, vooral corruptie op het niveau van lagere functies, worden sterker naarmate het ambtenarensalaris laag ligt en onvoldoende middelen van bestaan oplevert. Recente onderzoeken tonen aan dat er sprake is van lichtelijk minder corruptie indien ambtenaren goed verdienen in vergelijking tot werknemers binnen de particuliere sector in vergelijkbare posities.⁵⁵

8.2 Corruptie in Suriname

Suriname blijkt corruptie-gevoelig te zijn omdat haar economische en institutionele stelsels veel kenmerken vertonen die een gunstig klimaat scheppen voor corruptie.⁵⁶ De economie is sterk gereguleerd – de Heritage Foundation classificeerde Suriname op de 129ste plaats van de 160 landen in haar Index van Economische Vrijheid van 1999. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de economische voorschriften hebben vaak zeer veel monopolistische macht en aanzienlijke “freies ermessen”. De onvolledige en achterhaalde aard van veel van de voorschriften in Suriname, verhogen deze vrijheid van handelen van de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor hun interpretatie. Verder is de verantwoordingsplicht in de overheidssector niet sterk – controle en systemen m.b.t. verantwoordingsplicht zijn zwak ontwikkeld en toezichhoudende instanties zoals de Rekenkamer worden grotendeels genegeerd (Hoofdstuk 4). Het genereren en verspreiden van informatie gebeurt op bescheiden schaal, waardoor er weinig transparantie is in vele delen van de overheidssector. Juridische instanties die voorzien in de verantwoordingsplicht en voor het bestrijden van corruptie zijn niet sterk. Suriname kent geen anti-corruptie wet en hoewel het land de Inter-Amerikaanse Verdrag Tegen Corruptie heeft mede-ondertekend op 29 maart, 1996, heeft de Nationale Assemblee het Verdrag nog niet geratificeerd. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en haar vermogen om de uitvoerende macht verantwoording te doen afleggen zijn discutabel (Hoofdstuk 5). Men kan zich terecht afvragen of de rechterlijke macht in staat is corruptie te bedwingen of terug te dringen.

Bovendien zijn de “rents” uit de natuurlijke hulpbronnen, voornamelijk van de bauxietsector, relatief groot en creëren als zodanig een “rush” hierop. In Hoofdstuk I is reeds aangegeven dat er uitgebreide patronagenetwerken bestaan in Suriname. Tenslotte valt het op dat in sommige perioden de salarissen van de ambtenaren opmerkelijk lager lagen dan die van werknemers in vergelijkbare functies binnen de particuliere sector (Hoofdstuk 4). Het feit dat het grootste deel van de pers onafhankelijk is gebleven, maakt dit het een van de weinige factoren die corruptie tegengaan.⁵⁷

De VSB, de belangrijkste vereniging binnen de particuliere sector in het land, publiceerde in juni 1998 een memorandum waarin een opsomming werd gegeven van de activiteiten die volgens haar ontvankelijk waren voor corruptie:

- Acquisitie van infrastructurele werken resp. grote contracten voor de levering van goederen en diensten.

⁵⁵ Caroline Van Rijkeghem en Beatrice Weder (1997): "Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?". IMF Working Paper 97/73.

⁵⁶ Suriname is niet opgenomen in de Corruptie Index van Transparency International.

⁵⁷ Kranten zijn onafhankelijk, en 2 van de 7 televisiestations staan onder beheer van de overheid.

- Kredietallocatie van een door de staat beheerd investeringsfonds.
- Opkoop van grond door de overheid.
- Officiële interventie in buitenlandse valutahandel
- Een handelsvergunningenstelsel.

Het is geen verrassing dat al deze activiteiten te maken hebben met een monopolie t.a.v. de bevoegdheid om beslissingen te nemen, een wezenlijke vrijheid van handelen van functionarissen, zwakke verantwoordingsplicht en geringe transparantie. Vanaf de publicatie van het memorandum hebben hervormingen van het overheidsbeleid, de kans op corruptie in enkele van de opgesomde activiteiten drastisch verminderd. De overheid heeft het Investeringsfonds in begin 1999 stopgezet, terwijl het handelsvergunningensysteem in september 1999 werd afgeschaft met behulp van een IDB-lening t.b.v. de *Hervorming van het Landbouw- en Handelsbeleid*.

8.3 De effecten van corruptie in Suriname

Corruptie ondermijnt beleid en bestuur en vermindert de ontwikkelingsresultaten. Corruptie verzwakt de ontwikkeling van democratische instituten omdat het leidt tot een verlies van vertrouwen in ambtenaren en hierdoor de legitimiteit van de staat aantast. Een toenemend aantal bewijzen geeft aan dat corruptie ook schadelijk is voor de economische ontwikkeling. Volgens onderzoek van het IMF kan een land dat corruptie aanpakt, zij het minimaal, een percentageverhoging van 0,5% van het jaarlijkse per capita BBP verwachten (Mauro, 1996)⁵⁸. Omdat zoveel factoren van invloed zijn op de economische groei, sluit corruptie snelle economische groei niet perse uit. Vele Aziatische landen waarin relatief veel corruptie heerst hebben tot kort geleden een snelle economische groei doorgemaakt. Er is echter toenemend bewijs dat aantoont dat corruptie de snelheid van de groei vertraagt.

De kanalen via welke corruptie economische groei vertraagt, zijn divers. Eén van de belangrijkste kanalen is het ontmoedigen van particuliere investeringen. Mauro heeft in 1996 een schatting gemaakt van de impact van corruptie op de groei. Tegelijkertijd verbindt hij de hierboven aangehaalde bescheiden verbetering, wanneer corruptie wordt aangepakt, met een verhoging van vier procent van het investeringscijfer van het land. Directe buitenlandse investeringen blijken één van de componenten van particuliere investeringen te zijn die het meest gevoelig zijn voor corruptie. Wei (1997) schat dat de gang van relatief weinig naar relatief veel corruptie hetzelfde effect heeft op inkomende directe buitenlandse investeringen, als wanneer men het marginale belastingtarief op buitenlandse investeringen met meer dan 20 procent zou verhogen. Corruptie kan ook leiden tot het treffen van deficiënte beleidsmaatregelen in de economie. Zoals hierboven werd opgemerkt, creëren een sterke overheidsinterventie in de economie en het onderdrukken van marktkrachten een optimaal “bloei”-klimaat voor corruptie. Toch zou dit oorzakelijk verband ook omgekeerd kunnen lopen. Wanneer men bij de

⁵⁸ De exacte verbetering die Mauro aanhaalde betrof een verbetering in de positie van het land voor wat betreft de corruptie index, van 6 naar 8, op een schaal waarbij 0 staat voor het meest corrupt en 10 voor het minst corrupt."

beleidsformulering, corruptie op het oog heeft kan dit leiden tot een vermeerdering van voorschriften en overheidsingrijpen in de economie. Kurer (1993) noemt nog twee kanalen via welke corruptie economische groei kan vertragen, met name, wanneer corruptie in verband wordt gebracht met patronagenetwerken. Op de eerste plaats kunnen deze netwerken ertoe leiden dat de overheidssector verder wordt uitgebreid en werkgelegenheid wordt geschapen om op deze wijze voordelen te halen in de inkomens sfeer en het verwerven van politieke steun zonder dat het algemeen belang meetelt. Op de tweede plaats kan de overheidssector zwaar overbemenst raken omdat het aantal ambtenaren bepaald wordt door andere dan overwegingen van efficiëntie. Corruptie kan sectorale prioriteiten en projectselectie ontwrichten, waarbij sectoren en projecten worden gekozen omdat deze de meeste ruimte bieden voor voordelen uit corruptie ten koste van een zo hoog mogelijk sociaal rendement. Een klein aantal grootschalige, ongewoon, gecomplieerde en kapitaal-intensieve projecten bieden in het algemeen meer ruimte voor corruptie dan een groot aantal kleinschalige, gestandaardiseerde en arbeidsintensieve projecten (Kaufmann, 1998). Corruptie kan ook leiden tot een onjuiste toewijzing van overheidscontracten en vergunningen. Hierbij is men geneigd de keuze te bepalen op inschrijvers met de minste scrupules of voor degene met wie men de beste connecties heeft en kiest men niet voor de meest efficiënte en/of kwalitatief beste inschrijvers. Dergelijke foute allocaties kunnen verliezen veroorzaken in de vorm van hogere kosten voor de overheid en/of een product waarbij de burger geen waar voor zijn geld ontvangt. Corruptie werkt ook remmend op de welvaart door het creëren van impulsen voor “rent-seeking” in plaats van een productie-gerichte houding. Corrupte activiteiten leiden eveneens tot een enorm tijdverlies en zo tot hogere kosten die ten laste komen van de productief draaiende firma's en overheden. Gray en Kaufmann (1998) leveren het bewijs dat ondernemers in landen met meer corruptie veel meer tijd besteden aan onderhandelingen met ambtenaren dan in landen waar corruptie minder een rol speelt. Dit tijdverlies kan erg kostbaar zijn in kleine arme landen die, zoals Suriname, te kampen hebben met een acute schaarste aan hooggekwalificeerd personeel in de overheidssector.

Behalve van beleidsmaatregelen resp. keuzen van de overheid en het veroorzaken van tekortkomingen, kan corruptie ook de effectiviteit van overheidsdiensten negatief beïnvloeden. Corruptie kan bij ambtenaren de neiging creëren om het verstrekken van overheidsdiensten te vertragen om zodoende omkoperij uit te lokken. Corruptie kan er ook de oorzaak van zijn dat de distributie van overheidsdiensten cliënten van politici ten goede komen in plaats van de minder draagkrachtigen of zij die het meest in aanmerking komen voor bedoelde diensten. Verder kan corruptie de geloofwaardigheid en discipline van staatsorganen ondermijnen, waardoor hun prestaties en hun vermogen om voorschriften op belangrijke gebieden – zoals belastinginning en milieubeheer – af te dwingen, worden verzwakt.

8.4 Het terugdringen van corruptie: de opties

De overheid heeft vele mogelijkheden om corruptie terug te dringen voor zover dit haar oorsprong vindt in de door de Staat beheerste economische en institutionele stelsels. Sommige waarnemers, bijvoorbeeld Bardhan (1997) en Mauro (1998), leggen de nadruk op de hardnekkigheid van corruptie en de obstakels om dit te reduceren. Toch pleit het feit dat sommige landen corruptie op succesvolle wijze hebben teruggedrongen, zelfs in een kort tijdsbestek, voor een realistische, in plaats van een fatalistische aanpak van corruptie. Verder behelzen vele van de meest geschikte mogelijkheden om corruptie in Suriname te verminderen,

hervormingen die tevens andere ontwikkelingsvoordelen met zich mee zullen brengen. Er bestaat dus een wezenlijke synergie tussen hervormingen ter bevordering van economische en sociale ontwikkeling en hervormingen gericht op corruptiebestrijding. Wat de details ook mogen zijn, een uitvoerbaar programma voor corruptiebestrijding zou het accent moeten leggen op de hervorming van economische en institutionele stelsels die corruptie bevorderen. Het programma zou met name moeten focussen op het beperken van de monopolistische macht en “freies ermessen” van functionarissen bij de besluitvorming en het verhogen van de verantwoordingsplicht en de transparantie.

8.4.1 Het verminderen van mogelijkheden voor corruptie door monopolistische macht en vrijheid van handelen te beperken

Het belangrijkste element van een overheid voor corruptiebestrijding zou moeten liggen in het verminderen van de mogelijkheden voor corruptie. Dit houdt in de herziening en afschaffing van alle economische beleidsmaatregelen en instituties die middels beleidsmaatregelen en voorschriften monopolistische macht scheppen of concurrerende marktmechanismen belemmeren. De overheid heeft reeds groot vooruitgang geboekt in het verminderen van de ruimte voor corruptie binnen de sfeer van handelsbarrières. De overheid heeft de tarievenstructuur enorm vereenvoudigd door in 1994 de tarieven in vier categorieën onder te brengen. In 1999 werden behalve kwantitatieve restricties ook handelsvergunningvereisten voor alle producten, met uitzondering van enkele, afgeschaft. Andere zaken waaraan aandacht moet worden besteed zijn de unificatie van de wisselkoersen. Er moet een marktconforme koers gelden. Voorschriften en vergunningvereisten en andere barrières moeten tot een minimum worden beperkt. Het privatiseren van staatsbedrijven waar men nog nauwelijks aan is begonnen, zou heel belangrijk zijn. Tenslotte is het van belang dat de overheidsactiva worden gedemonopoliseerd en geprivatiseerd. De overheid moet echter garanderen dat het privatiseringsprogramma transparant en goed beheerd wordt, aangezien het privatiseringsproces in vele landen een belangrijke bron van corruptie is geworden.

8.4.2 Het versterken van controle en sanctiesystemen door het bevorderen van verantwoordingsplicht en transparantie

De hierboven besproken maatregelen zouden de gelegenheid voor corruptie beperken maar niet elimineren. Een tweede belangrijk element van een programma voor het terugdringen van corruptie zal zich moeten richten op het verhogen van het besef dat corruptie, wanneer het ontdekt wordt, op de juiste wijze wordt bestraft. Dit betekent meer accent op transparantie en verantwoordingsplicht. Transparantie zou bevorderd kunnen worden door de stroom van gegevens en informatie vanuit de overheid, van de regering naar de Nationale Assemblee en van de regering naar de gemeenschap, te verbeteren. Procedures voor aankopen en het beheren van overheidsuitgaven zijn zaken die meer transparantie en meer informatieverspreiding behoeven. Het installeren van een modern en efficiënt elektronisch inkoopstelsel, zou de transparantie m.b.t. zaken die de overheid aanschaft, enorm vergroten.

Het creëren van duidelijke maatstaven voor rapportage- en algemene procedures, zou de verantwoordingsplicht vergemakkelijken. Voor verbetering van de verantwoordingsplicht is het nodig dat de organen voor toezicht en controle worden versterkt. Organisaties met controlerende

taken zoals de Rekenkamer en het CLAD, zouden als eerste versterkt moeten worden. Justitiële organen zouden ook versterkt moeten worden om hun vermogen voor onderzoek, vervolging en veroordeling te versterken. De strafmaat voor onrechtmatig handelen moet worden verhoogd. Zij moet ook worden toegepast. De externe verantwoordingsplicht zou versterkt kunnen worden door burgers, vakbonden, NGO's en de media te betrekken in de strijd tegen corruptie. Het creëren van "hot lines" en toezichtsraden van burgers kan een belangrijke bron van informatie over corruptie opleveren terwijl de bescherming van de vrije pers een sterk instrument vormt voor de externe verantwoordingsplicht.

De overheid zou ervoor kunnen kiezen om meer te doen dan het herzien en hervormen van de economische en institutionele stelsels en een campagne tegen corruptie lanceren. Een algemeen kenmerk van succesvolle anti-corruptiecampagnes is het vervolgen van enkele prominente corrupte figuren om het idee dat corruptie ongestraft blijft, te doorbreken en een duidelijk signaal te geven dat de regels van het spel zijn veranderd. Er moet echter voor gewaakt worden dat de maatregelen die getroffen worden om naleving af te dwingen, voorzichtig en transparant worden toegepast zodat de campagne niet ontaardt in een "heksenjacht" of in de politieke sfeer wordt getrokken.

8.4.3 Minder zinvolle maatregelen

Verschillende andere maatregelen die eigen zijn aan anti-corruptiestrategieën zullen hoogstwaarschijnlijk weinig voordeel brengen voor Suriname. Sommige landen, vooral Hong Kong en Botswana, hebben anti-corruptie controle instanties in het leven geroepen. Vele waarnemers schrijven het succes van zulke landen in het reduceren van corruptie niet toe aan zulke organen maar in hoofdzaak wordt het succes gevonden in hervormingen in hun economische en institutionele stelsels hetgeen uiteraard veel fundamenteeler is. Bovendien kwam in een onderzoek naar voren dat ambtenaren en de sociale partners in ontwikkelingslanden anti-corruptie controle instanties rekenden tot de minst effectieve van mogelijke anti-corruptie maatregelen (Kaufmann, 1997). Een additionele overweging binnen de context van de acute schaarste aan menskracht en budgettaire middelen in Suriname, is dat het creëren van nog een overheidsorgaan, middelen die beter aangewend kunnen worden, bijvoorbeeld voor het versterken van de Rekenkamer, een andere bestemming krijgen.

Het invoeren van nieuwe wetten en voorschriften tegen corruptie kunnen corruptie beteugelen indien het waarschijnlijk wordt dat er straffen zullen volgen en dat de strafmaat wordt verhoogd. Indien er geen wijziging komt in de incentives voor corruptie, zouden additionele wetten en voorschriften misschien niet leiden tot veranderingen in gedrag, vooral indien de systemen om deze te doen naleven ontbreken. Dit zou nl. betekenen dat er alleen nog maar regels komen waaraan men zich niet houdt.

Appendix I

Werkgelegenheid bij de overheid per ministerie (31 december, 1996)		
Ministerie	Aantal ambtenaren	% van het totaal
Onderwijs, cultuur en sport	11.339	30,8
(onderwijs)	(10.623)	--
(cultuur, jeugd en sport)	(716)	--
Gezondheid	4.483	12,2
(Ziekenhuizen)	(2.650)	--
(Milieuzorg)	(102)	--
Justitie en Politie	2.961	8,1
Regionale Ontwikkeling	2.817	7,7
(Centrale staf)	(919)	--
(Districts- en ressortraden)	(662)	--
(boslanddignitarissen)	(1.236)	--
Sociale Zaken en Huisvesting	2.495	6,8
Openbare Werken	2.472	6,7
(Aannemers)	(1.085)	--
Defensie	2.284	6,2
Natuurlijke Hulpbronnen	1.555	4,2
Financien	1.522	4,1
Binnenlandse Zaken	1.309	3,6
Landbouw, Veelteelt en Visserij	1.151	3,1
Transport, Communicatie en Toerisme	1.004	2,7
Handel en Industrie	602	1,6
Arbeid	493	1,3
Planning en Ontwikkelingssamenwerking	139	0,4
Buitenlandse Zaken	138	0,4
TOTAAL	36.764	100,0
<i>Bron:</i> Verslag Rekenkamer, 1996 en CEBUMA.		

Appendix II

Het Begrotingsuitvoeringsproces

Autorisatie: De Thesaurie Inspectie -TI is verantwoordelijk voor het algehele Toezicht op de uitvoering van de begroting. Het vormt ook de eerste schakel in de keten van de begrotingsuitvoering, en geeft autorisaties voor uitgaven die opgenomen zijn in de begroting. Er zijn twee kanalen voor autorisatie – een automatisch kanaal en een kanaal voor speciale allocaties. Personeelskosten en andere vaste doorlopende kosten worden automatisch goedgekeurd op kwartaalbasis tot een kwart van de jaarlijkse begrotingsallocatie. Alle andere posten vereisen een speciale allocatieautorisatie. Uitgaven beneden Sf 50.000 (ruw geschat US \$38 per april 2000) kunnen worden goedgekeurd door TI. Uitgaven hoger dan Sf 50.000 moeten door de Minister van Financien worden goedgekeurd.

Verplichtingen: Als TI eenmaal een betaling heeft geautoriseerd, kan de afdeling welke verantwoordelijk is voor de administratie van het ministerie een bestelbon uitschrijven waarop vermeld staat: de begrotingspost, kwaliteit en totale kosten van de voorgestelde aankoop. De algemene administratie afdeling stuurt een kopie van de bestelbon naar de afdeling Begrotings- en Financiële Zaken van het ministerie in kwestie, welke afdeling een borderel opstelt. Het borderel bevat informatie over de uitgavenpost, de verplichting en de betaling.

Verificatie en levering: Twee instanties moeten het borderel en de levering van de bestelling verifiëren alvorens een betalingsopdracht kan worden gemaakt. Eerst controleert de Comptabiliteitsafdeling (CA)⁵⁹ van het desbetreffende ministerie de informatie op het borderel, verifieert dat er genoeg ruimte is ingevolge het artikelenplafond om de voorgestelde uitgaven mogelijk te maken. Indien de CA de uitgaven goedkeurt, gaat het ministerie ertoe over de goederen of diensten bij de leverancier te bestellen en de CA stuurt het borderel naar de Centrale Begrotings Boekhouding (CBB) van het ministerie dat de uitgave doet. De CBB legt dit gewoon vast. Ten tweede, wanneer de levering eenmaal is geschied of de dienst is verleend, moet het hoofd van de afdeling die de bestelling geplaatst heeft, de geleverde hoeveelheid verifiëren alsook de kosten voor het BFZ van dat Ministerie.

Betaling: Als de verificatie eenmaal is afgerond, maakt de afdeling Begrotings- en Financiële Zaken een reçu. De Centrale Betaaldienst – CBD, verwerkt het reçu. De leverancier van de goederen of diensten kan dan betaling innen van de Centrale Betaaldienst of van zijn eigen bank. Het hele proces van autorisatie tot betaling neemt over het algemeen drie weken in beslag (indien er fondsen beschikbaar zijn).

Boekhouding: De Hoofdafdeling Centrale Begrotings Boekhouding (CBB), die zich op het Ministerie van Financien bevindt, ontvangt een kopie van het borderel als de CBB de betaling eenmaal heeft verricht en in theorie zou deze het moeten gebruiken om de jaarrekening van de algemene begroting op te stellen. In de praktijk heeft de CBB niet de mogelijkheid om

⁵⁹ Hoewel hun hoofdkantoor deel uitmaakt van het Ministerie van Financien hebben de Afdeling Comptabiliteit en de Centrale Begrotings Boekhouding een afdeling op elk ministerie.

gegevens van de borderellen in te voeren in computerfiles, ondanks het feit dat de CBB uitgerust is met relatief geavanceerde computer hardware. Het laatste jaar waarvan er volledige jaarrekeningen zijn gebaseerd op informatie van borderellen is 1998. De CBB heeft jaarstukken opgesteld voor 1995 zonder informatie van borderellen en werkt thans aan de jaarrekeningen van 1996 en 1997.

Personeelsuitgaven worden anders afgehandeld dan uitgaven voor goederen en diensten. De personeels- en comptabiliteitsafdelingen op de ministeries verifiëren de betaalstaat van de employees voor het Centraal Bureau Mechanische Administratie – CEBUMA. Het CEBUMA stelt dan betaalstaten op voor de Centrale Betaaldienst die maandelijks betalingen verricht voor lonen en salarissen aan alle overheidsemployees. Een deel van de overheidsemployees, voornamelijk aannemers, schoonmakers en parttime werkers worden contant uitbetaald.

Appendix III

Bestaande voorstellen voor hervorming van het ambtenarenapparaat

HET TIEN-STAPPENPLAN (Centraal Staforgaan voor Formatiezaken en Efficiëntie, maart, 1994)

In maart 1994 stelde het Centraal Staforgaan voor Formatiezaken en Efficiëntie (CSFE) op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een plan voor, ter herstructurering van de overheid, waarin de taken en organisatorische structuur van de overheid werd geherdefinieerd en het aantal ambtenaren wordt verminderd door middel van een verplichte afvloeiingsregeling. Het hoofddoel van het plan is om een kleinere, meer efficiënte en meer slagvaardige overheid te creëren. Het plan omvat tien stappen:

Stap 1: Overleg met de betrokkenen

De hervormers moeten overleg plegen om consensus te bereiken over de noodzaak van de hervormingen, de mate van inkrimping en de te volgen gedragslijn. Er moet overleg worden gevoerd met de Nationale Assemblee, het tripartiet overlegorgaan (met vertegenwoordigers van de overheid, de particuliere sector en bonden), vakbonden, en de managers en het personeel van het ambtenarenapparaat.

Stap 2: Takeninventarisatie

De hervormers moeten de rol en de functies van de overheid vaststellen.

Stap 3: Vaststelling van de taakomschrijving

De Raad van Ministers moet de taakomschrijving voor en de omschrijving van overheidsorganen goedkeuren.

Stap 4 Inkrimping van het personeel afhankelijk van het belang en de aard van de functie

De overheid moet overeenkomstig stap drie het aantal overheidswerkers verminderen. Verschillende kritieke instanties (het Belastingkantoor, het Planbureau, de Rekenkamer, de CLAD, en het CSFE zelf) zouden niet vallen onder deze bezuinigingen. De directeurs van de ministeries zouden het personeel dat afgevloeid kan worden, moeten identificeren en een voorstel indienen bij de Raad van Ministers.

Stap 5: Discussie over de kernrollen

Als een vervolg op stap twee en drie, zou het CSFE het navolgende overzicht aan de Raad van Ministers kunnen voorleggen:

- Kerntaken: taken die uitsluitend door de overheid moeten worden uitgevoerd.
- Taken: taken waar de overheid verantwoordelijk voor wenst te blijven maar die door niet-gouvernementele actoren kunnen worden uitgevoerd.
- Particuliere taken: taken die geheel door de particuliere sector kunnen worden uitgevoerd, doch die door de overheid als belangrijk worden beoordeeld.
- Niet-traditionele taken: taken waarover de overheid helemaal geen controle wenst uit te oefenen.

Stap 6: Voorzien in vervangend werk

De overheid moet alternatief werk verschaffen aan de ambtenaren wiens dienstbetrekking wordt beëindigd. Verder zou de overheid kunnen denken aan tijdelijke salarissuppleties en/of tijdelijke aankoopgaranties voor bedrijven die bereid zijn de ex-ambtenaren in dienst te nemen. Sommige bedrijven zouden betrokken kunnen worden in activiteiten die voorheen door de overheid werden ondernomen.

Stap 7: Het vestigen van de "nieuwe" structuur van de overheid

Het CSFE moet, in het verlengde van stap 5, een voorstel formuleren en aan de Raad van Ministers voorleggen voor de aangepaste organisatie structuur van de overheid.

Stap 8: Organogram van het nieuwe kernapparaat

Het CSFE moet nieuwe afdelingen identificeren en doet dit in overleg met de directeurs van de nieuwe ministeries en departementen.

Stap 9: Vaststelling van de formatie per departement

Het CSFE moet gedetailleerd in kaart brengen hoeveel ambtenaren per nieuwe afdeling nodig zijn en de rangen en de functies in detail beschrijven. Naar schatting van de CFSE ligt de ideale omvang van het apparaat 20.000 ambtenaren.. Dit betekent dat ongeveer 15.000 ambtenaren moeten worden afgevoerd of worden losgekoppeld van de overheid wanneer de staatsbedrijven worden geprivatiseerd.

Stap 10: Consolidatie en verbetering van het ambtenarenapparaat

Tenslotte moet het CSFE de kwaliteit van het ambtenarenapparaat controleren om te waarborgen dat er geen 'uittocht van het intellect' meer plaatsvindt en dat benoemingen niet op grond van politieke overwegingen geschieden. Om dit te verwezenlijken geeft het Tien-stappenplan de noodzaak aan voor een wezenlijke verbetering van de salarissen en de secundaire voorwaarden van de ambtenaren. Verder benadrukt het Plan de noodzaak om een personeelsmanagement- en informatiesysteem te introduceren om de overheid in staat te stellen toezicht te houden op het personeelsbestand.

Het Tien-stappenplan bespreekt diverse factoren die cruciaal zijn voor het welslagen van het plan, o.a.: de noodzaak voor ondersteuning van bovenaf, de noodzaak om de bekwaamheid van het CSFE te ontwikkelen en ervoor zorgen dat het CSFE rechtstreeks rapporteert aan de Raad van Ministers en de betrokkenheid van het ambtenarenapparaat en de vakbonden bij de uitvoering van het plan.

**EEN PLAN TER HERVORMING VAN HET AMBTENARENAPPARAAT
(Het Warwick Research Institute (WRI), juli 1994)**

In juli 1994 stelde het WRI een plan op ter hervorming van het ambtenarenapparaat op dat voornamelijk gebaseerd was op een vrijwillige afvloeiingsregeling. Het hoofddoel hiervan was "een grotere concentratie van beschikbare bronnen binnen een bekwaamer en toegewijde ambtenarenkorps te bewerkstelligen". Het concentreerde zich uitsluitend op het verminderen van het aantal overheidswerkers. De voornaamste elementen van het voorstel volgen hier:

- De regeling zou maximaal een jaar open moeten staan.
- De regeling zou alleen open staan voor fulltime (niet op contractbasis) lagere ambtenaren (op ministeries waar overbezetting was geconstateerd).
- De afvloeiingspremie zou moeten worden gebaseerd op drie maal het jaarsalaris en toelagen op basis van drie brede salarisgroepen. Afvloeiingspremies zouden een totaal bedrag ineens zijn om te voorkomen dat in de toekomst claims ontstaan vanwege salarisverhogingen van het ambtenarenkorps en voorts om de indruk weg te maken dat het besluit om te participeren in de regeling terug te draaien zou zijn.
- Degenen die de regeling accepteerden zouden in aanmerking blijven voor vrije medische behandeling ingevolge de SZF regeling. Bijdragen voor degenen die de regeling accepteerden zouden worden gefinancierd door het creëren van een door donoren gefinancierd deviezentrustfonds.
- Geaccumuleerde pensioenrechten zouden worden bevroren vanaf de datum van acceptatie van de afvloeiingsregeling. Individuen zouden daardoor in aanmerking komen voor pensioen overeenkomstig het aantal dienstjaren voorafgaand aan de acceptatie van de afvloeiing.

- De uitkeringen van de afvloeiingsregeling zouden hoe dan ook niet worden verlaagd ingeval de begunstigde alternatief werk vindt buiten de overheid.
- Degenen die de afvloeiing accepteren zouden een juridisch bindende verklaring moeten tekenen welke inhoudt dat zij binnen een periode van zeven jaar, niet opnieuw aangetrokken kunnen worden door de overheid noch in vaste dienst – noch op contractbasis.
- Degenen die minder dan drie jaar te gaan hebben voor hun pensioen zouden in aanmerking komen voor een maximum van hun geaccumuleerd salaris en uitkeringen tussen de datum van acceptatie en de datum van hun pensioen.
- De overheid zou zich moeten binden toezeggingen te doen om nieuwe rekruteringen te beperken tot essentiële posten en wel op basis van zakelijke argumenten.
- De overheid moet een duidelijke en op de juiste wijze bekendgemaakte toezegging doen om op de naleving van presentievoorwaarden toe te zien.
- De overheid moet een duidelijke toezegging doen om het werk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij de hervorming van overheidsministeries te ondersteunen.
- De regeling moet voorzieningen bevatten voor het financieren van technische assistentie en hardware om het personeelsbestand te automatiseren.

WRI stelde dat het succes van de voorgestelde afvloeiingsregeling enorm zou afhangen van de mogelijkheden voor werkgelegenheid in de particuliere sector en deed de aanbeveling dat de overheid haar aandacht zou richten op het bevorderen van de ontwikkeling van de particuliere sector. Met name deed WRI de aanbeveling dat de overheid samenwerkte met het Nationaal Forum van NGO's om programma's te ontwikkelen om training voor en de ontwikkeling van kleine bedrijven te stimuleren.

WRI stelde voor dat de regeling gericht zou zijn op de 70 procent van ambtenaren die in salarisschaal 12 of lager zijn. Zij vertegenwoordigen ongeveer 50 procent van de totale loonsom. WRI sloot de onderwijssector buiten de regeling. WRI schatte daarom dat 21.600 ambtenaren in aanmerking zouden komen en het deed de prognose dat misschien wel 10.000 ambtenaren zich zouden aanmelden voor de regeling. De totale kosten voor de regeling werden per 1994 geschat op US\$ 8,9 miljoen. Vanaf 1994 zijn de ambtenarensalarissen in reële termen bijna verdrievoudigd, waardoor de kosten van zo een regeling aanzienlijk zijn gestegen. WRI stelde dat de voornaamste besparingen van de regeling in de loop der tijd zouden worden gemerkt.

Appendix IV

Het verband tussen het rechtstelsel en ontwikkeling

Rechtstelsels zijn van invloed op burgerlijke, sociaal-maatschappelijke en economische ontwikkeling. Een functionerend rechtstelsel kan bijdragen tot de ontwikkeling van de sociale partners door de economie te versterken en door het willekeurig gebruik van bevoegdheden door de uitvoerende en wetgevende macht te beperken. Door dit te doen helpt een rechtstelsel de rechtsstaat te vestigen en algemeen vertrouwen te genereren in de politieke instituten van dat land. Rechtstelsels helpen ook de rechtsstaat te vestigen door de interactie tussen burgers onderling te regelen en door onmaatschappelijk gedrag af te straffen. Behalve dat ze op zich wenselijk zijn, kunnen deze functies van rechtssystemen percepties van eerlijkheid bij burgers teweeg brengen en helpen een sociaal “kapitaal” op te bouwen, waardoor economische ontwikkeling indirect wordt bevorderd.

Rechtstelsels, met name strafrechtstelsels werken ook sociale ontwikkeling in de hand door de persoonlijke veiligheid van burgers te verzekeren, omdat zij bewerkstelligen dat er van minder geweld sprake is en door misdadigers op een eerlijke, efficiënte en menswaardige manier te behandelen.

Rechtstelsels, met name burgerrechtstelsels kunnen ook van invloed zijn op de resultaten van de economische ontwikkeling. Een effectieve rechtspraak in civiele zake – gekenmerkt door consistente en eerlijke naleving van de wetten en de snelle en goedkope beslechting van geschillen – zal allicht het klimaat voor de particuliere sector versterken door: (a) de betrouwbaarheid van vastgoedrechten te verhogen; (b) de voorspelbaarheid van economisch rendement te verhogen; en (c) transactiekosten te verlagen. Er is echter tot heden slechts beperkt empirisch bewijs om het idee te staven dat effectieve rechtstelsels economische ontwikkeling ten goede komen en wel voornamelijk vanwege meetproblemen. Één van de weinige onderzoekers die dit verband onderzocht, beweert dat "Er geen duidelijk, empirisch bewijs is dat zwakke rechtstelsels nadelig voor de economische ontwikkeling zijn." (Weder, 1995).

Desalniettemin werd bij de meest systematische regressie analyse m.b.t. het verband tussen de rechterlijke macht en economische groei totnogtoe geconcludeerd dat de mate waarin individuen verwachten onderhevig te zijn aan vage en tweeslachtige regels en procedures binnen de rechterlijke macht, een belangrijke en aanzienlijke invloed heeft op de economische groei (Weder, 1995). Deze conclusie wordt versterkt door een groot onderzoek van ondernemers uitgevoerd voor het *World Development Report*, van 1997 van de Wereldbank. Dat onderzoek gaf aan dat meer dan 70 procent van ondernemers in ontwikkelingslanden zeiden dat juridische onvoorspelbaarheid een groot probleem vormde voor hun bedrijfsactiviteiten.

Daarentegen concludeerden andere economen van de Wereld Bank die een gedetailleerde vergelijkende studie hebben gemaakt m.b.t. de wettelijke en regelgevende milieu's voor zakentransacties in Brazilië en Chili het volgende: "onze bevindingen waarschuwen dat men zich niet teveel bezig moet houden met formele wettelijke en regelgevende hervormingen als een direct middel om economische ontwikkeling te bevorderen" (Stone, Levy en Paredes, 1996). Zij

kwamen tot de ontdekking dat hoewel onvolkomenheden in het wettelijk en regelgevende systeem er zeker toe bijdragen dat er een inferieur zakenmilieu ontstaat in Brazilië, Braziliaanse firma's doelgerichte vervangingen hebben gevonden voor het gebrek aan efficiënte regelgeving en goedkopere manieren om geschillen op te beslechten. Verder gaven de Braziliaanse firma's aan dat tekortkomingen in het juridische systeem volgens hun een minder belangrijk obstakel vormden dan macro-economische gedragslijnen en arbeids- en belastingvoorschriften. In het licht van deze bevindingen suggereren de auteurs dat juridische en regelgevende hervormingen gerangschikt dienen te worden in vergelijking tot andere hervormingen die misschien de tijd, energie en politiek kapitaal van een hervormingsgezinde overheid vergen, om te identificeren welke beperkingen knellend en welke gewoon lastig zijn. In het geval van Brazilië concludeerden zij dat "wettelijke en institutionele hervorming, hoewel uitermate belangrijk om het volle potentieel van een economie te bereiken, kunnen wachten op de oplossing van meer dringende en knellende beperkingen m.b.t. de ontwikkeling van de particuliere sector."

Uit het beperkte bewijs van een eventueel verband tussen rechtssystemen en economische ontwikkelingen zijn er totnogtoe vier hoofdconclusies naar voren gekomen. Op de eerste plaats is het waarschijnlijk dat effectieve civiele rechtssystemen wel bijdragen tot een betere economische ontwikkeling. Op de tweede plaats hangt het al dan niet adviseren om te beginnen met hervormingen binnen de juridische sector, af van de status van andere hervormingen en van de staat van de juridische sector. Juridische hervormingen zullen allicht zinvoller zijn nadat de zogenaamde "eerste generatie" hervormingen zijn uitgevoerd en verankerd. Ingeval een land nog worstelt met macro-economische stabiliteit en fundamentele structurele hervormingen, zal het effect van hervormingen binnen de juridische sector allicht minder zijn en de hervormingen zouden opportuiniteitskosten met zich mee kunnen brengen door andere hervormingen te verdringen. Verder zouden de voordelen om van een slecht rechtssysteem te gaan naar een gemiddeld systeem misschien wel groter kunnen zijn dan te gaan van een gemiddeld rechtssysteem naar een goed systeem. Ten derde zal de kwaliteit van de rechtspraak allicht beter worden indien een economie geavanceerder wordt en gekenmerkt wordt door een grotere verfijning, differentiatie en diversiteit van transacties. Op de vierde plaats blijken de eerlijkheid en voorspelbaarheid van een rechterlijke macht belangrijker te zijn voor economische ontwikkeling dan de snelheid en efficiëntie van het systeem.

Appendix V

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's)

Ontwikkelingsorganisaties

Het **Bureau Forum NGO's**, opgericht in 1991, vertegenwoordigt zowel enkele grote groepen als kleine, rurale groepen. De focus is gericht op groepen die zich beijveren voor duurzame ontwikkeling. Het coördineert de activiteiten en programma's van de rurale NGO's ter voorkoming van duplicering van inspanningen. Het Bureau geeft kleinere organisaties trainingen en begeleiding om hun efficiëntie te verhogen.

In 1994 begon het Forum een programma voor capaciteitsontwikkeling binnen NGO's voor wat betreft hun administratie, organisatorische ontwikkeling, management en duurzaamheid. Het Bureau vindt dat NGO's zelfstandig moeten zijn en dat hun duurzaamheid niet moet afhangen van de overheid. Het Bureau verrichtte een onderzoek in zes gebieden van Suriname zodat rurale NGO's hun doelgroepen beter zouden kennen en projecten konden ontwerpen om in te kunnen spelen op hun behoeften. Het werk van het Bureau in het binnenland met kleine en middelgrote organisaties is belangrijk, waar Indianen en Marrons behoren tot de doelgroepen. In een poging om een complementaire rol naar de overheid toe te vervullen, met name in de lokale gebieden, coördineert het Bureau zijn beleidsinitiatieven met de lokale structuren in de dorpen. Er bestaat een goed samenwerkingsverband met het Ministerie van Regionale Ontwikkeling.

Het Bureau werkt met bilaterale en multilaterale donoren om fondsen te verstrekken aan NGO's, vooral voor wat betreft het verschaffen van ontwikkelingshulp aan productieve sectoren. Het Bureau ontvangt zijn financiering van de Regering van Nederland via de Regering van Suriname. Sommige subsidies worden gegeven aan leden van NGO's terwijl andere financiering voor het Bureau voor training t.b.v. NGO's is.

De Stichting voor Vrouwen en Ontwikkeling (Stichting Projekta) werd opgericht in 1993. De hoofddoelen van de organisatie zijn het bevorderen van duurzame ontwikkeling door de weerbaarheid van vrouwen te versterken; ontwikkelingsopties voor vrouwen te stimuleren en de participatie van vrouwen in het besluitvormingsproces op alle niveaus te bevorderen. De organisatie concentreert zich ook op het versterken van de weerbaarheid van de jeugd. Haar activiteitenprogramma omvat:

Training: Projekta heeft een trainingsprogramma voor capaciteitsontwikkeling opgezet – gefinancierd door een Nederlandse NGO, CORDAID – gericht op het versterken van basis NGO's en middelgrote NGO's door een specifieke focus op organisatie en management, gender en beleid en project-gericht werk. Het programma is vaker in de hoofdstad (1996-1998) gedraaid en wordt nu in de districten uitgevoerd.

Projekta was de eerste NGO in Suriname die training en andere activiteiten in burgereducatie introduceerde. In 1998 werd er een training verzorgd over Gender en

Gemeenschapsontwikkeling voor Districtsraadsleden en Ressortraadsleden. Deze training werd gefinancierd door het Gender Equity Fund van de CIDA. Van 1996-2000 werden verschillende trainingen verzorgd over politieke instrumenten en strategieën (basis en gevorderden) voor het Vrouwen Parlement Forum (VPF) en andere vrouwen die actief waren of die zich bezig wilden houden met de politiek. Deze training werd gefinancierd door de Ambassade van Nederland. In verband met de verkiezingen hield Projekta in samenwerking met VPF een campagne, "stem wijs, stem op een vrouw." In verband met de verkiezingen van 2000 presenteerde Projekta een programma "Vrouwen en Leiderschap", gefinancierd door de IDB, en voor het VPF en andere vrouwelijke kandidaten. Projekta nam ook het initiatief tot de oprichting van het Vrouwen Parlement Forum.

Twee andere projecten gericht op het verhogen van het algemeen bewustzijn over mensenrechten en democratie werden via de media en schooldebatten uitgevoerd. Er werd basis gendertraining verzorgd voor individuen in verschillende districten (1998-2000). In 2000 werden er twee workshops gehouden, waarvan één voor het op gang brengen van standaardisatie onder gendertrainers en één specifiek voor het trainen van mannelijke co-trainers.

Voorlichting en onderwijs: Projekta heeft verschillende seminars en workshops gehouden om te discussieren over gender en ontwikkeling. Er is onderzoek verricht m.b.t. vrouwen en hun participatie in de politiek. Projekta was ook betrokken in een onderzoek over het verband tussen NGO's en het overheidsbeleid t.a.v. vrouwen (1990-1995).

Netwerken: Projekta nam het initiatief tot de formatie van "Konmakandra Network", een platform van 23 vrouwenorganisaties dat maandelijks bijeenkomt met de leden om informatie uit te wisselen en elkaar waar nodig te ondersteunen. Vanaf haar oprichting heeft Projekta een reeks internationale contacten gelegd en is actief betrokken bij discussies over universele vraagstukken.

Stichting Natuurbehoud Suriname (STINASU) doet onderzoek en geeft natuuronderwijs. Aangezien zij een semi-overheidsorganisatie is, verkrijgt zij haar financiering van eco-toeristische activiteiten in de natuureservaten en natuurparken van Suriname.

Stichting Schoon Suriname (SSS), opgericht in 1998, is een milieu-gerichte-NGO. Het initiatief ontstond toen de dreiging van het dumpen van toxische afvalstoffen uit het buitenland op Surinaams grondgebied aan de orde kwam. Binnen het raamwerk van sociaal economische ontwikkeling en armoedebestrijding in Suriname, tracht SSS de bescherming van de natuurlijke omgeving te bevorderen bij het zoeken naar de fragiele balans tussen mensen, planten en dieren. SSS tracht haar doelen te bereiken door: (a) verhoging van het milieubewustzijn; (b) verzamelen en verspreiden van informatie over de kwaliteit van de natuurlijke habitat; (c) indienen van voorstellen en advies verlenen aan de overheid, particuliere instellingen en individuen met betrekking tot milieukwesties; en (d) samenwerking met lokale en buitenlandse organisaties met vergelijkbare belangen.

Mensenrechtenorganisaties

De Organisatie voor Gerechtigheid en Vrede is een pressiegroep die werd opgericht in 1987 en zich bezig houdt met schendingen van mensenrechten. Zij is Christelijk georiënteerd, maar leden vertegenwoordigen alle religieuze denominaties. De organisatie heeft verschillende stukken implementatiewetgeving voor de Grondwet met betrekking tot mensenrechten voorgesteld. In 1992 passeerde de Nationale Assemblee verschillende van deze wethervormingsvoorstellen. In 1996 deed de organisatie een dringend beroep op de Regering om een Waarheidscommissie in het leven te roepen om een onderzoek in te stellen naar het schenden van mensenrechten tussen 1980 en 1990. Het nam ook de verantwoordelijkheid op zich voor een burgereducatieprogramma op de TV voor alle burgers met betrekking tot mensenrechten. Tot de pressietakten van de Organisatie behoorden brievencampagnes, het mobiliseren van burgers en persoonlijke ontmoetingen met de President en de Nationale Assemblee. De organisatie ontvangt haar fondsen via ledencontributie en ondersteuning vanuit de gemeenschap.

Moiwana '86 is een mensenrechtenorganisatie die werd opgericht in 1987 na de afslachting van ongeveer 50 Marron burgers te Moiwana (district Marowijne), door het nationaal leger in november 1986 tijdens de burgeroorlog. Haar hoofddoel is de naleving van internationale normen m.b.t. mensenrechten, met name burgerlijke- en politieke rechten, te bevorderen. Met dit doel voor ogen documenteert en onderzoekt Moiwana schendingen van mensenrechten; publiceert schendingen van mensenrechten; oefent druk uit op de autoriteiten om zich te kwijten van hun verantwoordelijkheden m.b.t. mensenrechten; verleent assistentie aan slachtoffers van schendingen van mensenrechten; en bevordert het belang van mensenrechten in de gemeenschap.

Trainings- en educatieve organisaties

Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland werd opgericht in 1989 met het doel de rechtspraktijk in Suriname te versterken. *SJSSN* beheert een juridische bibliotheek, organiseert openbare educatie en conferenties over vraagstukken de juridische sector betreffende. Onlangs heeft het Ministerie van Justitie en Politie de *SJSSN* gevraagd een systeem van professionele, permanente training op te zetten voor rechters, notarissen, en nieuwe en ervaren leden van de Advocatuur.

Vrouwenorganisaties

Vrouwen Parlement Forum werd opgericht op initiatief van Projekta en wel in 1993. Hoewel het geen formele relatie heeft met de Nationale Assemblee, begon het in 1994 op te treden als een soort schaduw parlement door vergaderingen te beleggen en hearings te houden waardoor vrouwen een grotere rol kregen in het besluitvormingsproces met betrekking tot nationale vraagstukken. Als middelpunt voor vraagstukken vrouwen betreffende en organisaties voor vrouwen, krijgt zij sterke ondersteuning van basisgroepen.

Het Vrouwen Forum heeft seminars gehouden over kwesties die voor vrouwen in het algemeen belangrijk zijn en het Forum personeel heeft gender beleidsstudies en trainingen

verzorgd. Het Forum was betrekkelijk actief tijdens de verkiezingen van 1996 en 2000 door in het openbaar vraagstukken te bediscussiëren die door de Nationale Assemblée moesten worden behandeld, waardoor de algemene aandacht werd gericht op het werk van de Assemblée. Het Forum vindt het bijzonder belangrijk met de Leden van het Parlement te werken om prioriteiten te stellen m.b.t. de begroting, welke prioriteiten "gender gevoelig" zijn of prioriteiten die vrouwen ten goede komen. Bij de verkiezingen van 2000 verzorgde het Forum ook een voorlichtingsprogramma voor kiezers waarbij gericht werd op vrouwelijke kiezers. Voorts verzorgde het Forum een training voor vrouwelijke kandidaten van alle strijdende partijen (er werden 9 vrouwen gekozen voor de Nationale Assemblée). Het Forum heeft training verschaft aan lokaal gekozen autoriteiten over vraagstukken betreffende buurtontwikkeling en het opnemen van gender in ontwikkelingsbeleidsmaatregelen. Het Vrouwen Forum ontvangt enige financiering van de Regering van Nederland.

Vanaf 1991 heeft de stichting "**Stop Geweld tegen Vrouwen**" campagnes gevoerd om het bewustzijn van de gemeenschap te verhogen m.b.t. huiselijk geweld; werkt met de politie op het gebied van preventie van en interventie bij huiselijk geweld. De NGO werkt samen met vrouwen en kinderen met een laag inkomen om hun een betere toegang tot gerechtigheid te verschaffen. Het personeel bestaat uit vrijwilligers. De Stichting ontvangt enige buitenlandse financiering en wat lokale ondersteuning voor haar activiteiten.

Nationale Vrouwen Beweging van Suriname (NVB), opgericht in 1992, tracht duurzame gender rechtvaardigheid en gender gelijkheid in de Surinaamse maatschappij te bewerkstelligen door de weerbaarheid van de individuele vrouwen en vrouwengroepen, vooral de basisgroepen, te versterken. De economische versterking van vrouwen is het voornaamste doel van de NVB en omvat activiteiten om de toegang van vrouwelijke micro-ondernemers tot kennis, informatie, technologie, kredieten, grond en markten te vergroten. NVB werkt er ook aan om de participatie van vrouwen in niet-traditionele beroepen voor vrouwen en toegang van vrouwen tot adequate huisvesting te vergroten. Andere activiteiten concentreren zich op de institutionele versterking van vrouwengroepen, het bevorderen van de rechten van de vrouw, netwerken en het betrekken van een brede sector van etnische groepen bij de activiteiten van de NVB.

Appendix VI

Lijst van personen die hun medewerking hebben verleend aan de studie

De overheidsfunctionarissen, vertegenwoordigers van de sociale partners en IDB staf die hun bijdrage hebben geleverd aan deze studie of d.m.v. ontmoetingen met de missies van november 1996 en augustus 2000, het uitwisselen van informatie en gegevens, of door commentaar te leveren op het concept van deze studie zijn:

De regering van de Republiek Suriname

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken

De heer A. Gravenstein, Directeur (1996)

De heer Boldewijn, Hoofd van het CSFE (1996)

Het Ministerie van Onderwijs

Mevr. M. Levens, Beleidsadviseur (1996)

Het Ministerie van Financien

De heer R. May, Directeur der Belastingen

De heer W. Resida, Hoofd Thesaurie Inspectie

Mevr. S. Khedoe, Hoofd van de afdeling Economische Zaken

De heer R. Braam

De heer B. von Numers (consultant)

Mej. E. Zutphen (consultant -1996)

Het Ministerie van Justitie en Politie

De heer C. Hunsel, Chef van de Politie

De heer L. Latour, Directeur van Lands Penitentiaire Dienst

De heer B. Nandoe, Hoofd Bureau Rechtsbijstand

Mevr. M. Soeknandan, Hoofd Afdeling Onderzoek (1996)

De heer M. Elshot, Coördinator RAIO (1996)

Andere personen uit de Juridische Sector

Mevr. H. Rozenblad, Waarnemend Procureur Generaal

De heer R. Oosterling, President van het Hof (1996)

De heer A. Gangaram Panday, Rechter (1996)

Mevr. C. Karsters-de-Rijp, Griffier (1996)

De heer R. Brijobhokhun, Griffie van het Hof van Justitie

Ministry of Labour

Mr. C. Marika, Director a.i. (1996)

Ministerie van Planning en Ontwikkeling

De heer S. Tjon-Ahin, Directeur (1996)

Mevr. L. Monsels-Thompson, Directeur, Stichting Plan Bureau Suriname
Mevr. C. de Rooij, Hoofd Afdeling Macro-economische Planning (1996)
Mevr. de Haas (1996)
Mej. L. Menke (1996)

Ministerie van Regionale Ontwikkeling

Mevr. J. Lo A Njoe-van Varsseveld, Directeur
De heer Witte
De heer Rogers
De heer Ramlekhan, Districtscommissaris van Saramacca (1996)

De Nationale Assemblée

Mevr. M. Djawalapersad, Voorzitter (1996)
De heer R. Bleau, Griffier
De heer F. Hooplot, substituut Griffier

Vooraanstaande Parlementariërs

De heer R. Venetiaan, voorzitter van de NPS en ex-President (1996)
De heer A. Kruisland, lid van het Parlement namens de NPS (1996)
De heer A. Watson, lid van het Parlement namens de NDP (1996)

Het Kabinet van de President

De heer I. Graanoogst, Directeur (1996)

Rekenkamer

De heer H. Prade, Voorzitter (1996)

Bureau Openbare Gezondheidszorg

De heer L. Resida, Directeur

CEBUMA

De heer Tjitotaroen, Hoofd

CLAD

De heer S. Noordwijk, Manager

Algemeen Bureau voor de Statistiek

De heer. I. Sno, Directeur
De heer Pasiran, Hoofd Bedrijfsstatistiek

SURLAND

De heer Silos, Directeur (1996)

Vertegenwoordigers van de Burgergemeenschap en Particuliere Sector

ABN-AMRO

De heer A. de Vette (1996)

De Balie

De heer F. Kruisland, Voorzitter (2000)

De heer R. van Ritter, Voorzitter (1996)

Centrum voor Democratie

De heer J. Sedney

Kamer van Koophandel en Fabrieken

De heer R. Ameerli, Voorzitter

De heer Henk Naarendorp

De heer J. Wijdenbosch

Mej. M. Tsie A Foeng, Secretaris (1996)

CLO

De heer H. Sylvester, Voorzitter (1996)

FORUM NGO's

Mevr. M. Levens, Voorzitter (1996)

De heer R. Landveld, Programma Coördinator (1996)

Moiwana '86

Mej. M. Silos

Nationale Vrouwen Beweging

Mevr. S. Staphorst, Voorzitter (2000)

Mej. J. Ooft, Secretaris (2000)

Mej. F. Crenne, Penningmeester (2000)

Mej. R. Wonder, Commissaris (2000)

Organisatie voor Gerechtigheid en Vrede

Mevr. Ilse Labadie

Stichting Projekta

Mej. N Bandhoe

Mej. A del Castilho

Vereniging van Academici

De heer R. Parmessar, Voorzitter (1996)

Stichting Juridische Samenwerking Suriname-Nederland

Mej. G.L. de Miranda, Secretaris

Stop Geweld Tegen Vrouwen

Mevr. D. Halfhide (2000)

Mevr. N. Ravales (1996)

Vereniging Surinaams Bedrijfsleven (VSB)

De heer M. Meyer, Voorzitter

De heer E. Isselt

De heer J. Tjang-A-Sjin

De heer H. Ramdhani

De heer H. Bueno de Mesquita, Directeur a.i. (1996)

De Universiteit van Suriname

De heer H. Breeveld, Coördinator van de Afdeling Bestuurskunde (1996)

Vrouwen Parlement Forum

Mevr. M. Brunnings-Stolz (2000)

Mej. C. Etnel (2000)

Mej. M. Fernandes (1996)

Mej. M. Schmeitz (1996)

Sportvereniging Yellow Birds

De heer W. Orlando Renfurm, Voorzitter (1996)

Internationale Organisaties en Gemeenschappen

Belgische Ambassade

De heer E. Windels, Hoofd afdeling Ontwikkeling (1996)

Nederlandse Ambassade

De heer R. van Trigt, Hoofd afdeling Ontwikkelingssamenwerking (1996)

De heer Bakker, Econoom (1996)

Europese Unie

De heer T. Dudermel

OAS

Amb. J. Edmunds, Vertegenwoordiger

De heer C. Healy

WRI

De heer J.C. Ameels, Resident Econoom (1996)

IDB Personeel

De heer K. Evans, Vertegenwoordiger

De heer R. Daughters, RE3/SO3

Mej. S. Decambre, COF/CSU

De heer J. Febres, RE1/SCS

De heer F. Mejía, RE1/SCS
De heer S. Tjon-Ahin, COF/CSU (2000)
De heer U. Panizza, RES
De heer M. Payne, SDS/SCS

Bibliografie

Alesina, Aberto, Reza Baquir and William Easterly (1999), *Public Goods and Ethnic Divisions*, Policy Research Working Paper 2108, World Bank, Washington, D.C.

Alston, Lee., Thrainn Eggertsson, and Douglass North (eds) (1996), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.

Arrow, Kenneth (1985), "The Economics of Agency." In J. Pratt and R. Zeckhauser, eds, *Principals and Agents: The Structure of Business*. Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.

Arruda Villela, Luiz (1999), *Intergovernmental Fiscal Reform and Capacity Building*, Technical Assistance Report for the Decentralization and Local Government Strengthening Program, prepared for the Inter-American Development Bank.

Auty, Richard. (2000), "Natural Resources and Economic Development: Two Stylized Facts Models", UNU/WIDER Research Project on 'Environmental, export and human capital accumulation problems of resource-based growth models'.

Auty, Richard and Alan Gelb (2000), "Political Economy of Resource Abundant States", UNU/WIDER Research Project on 'Environmental, export and human capital accumulation problems of resource-based growth models'.

Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issue," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (September 1997), pp. 1320-1346.

Bates, Robert H. (eds) (1988), *Toward a Political Economy of Development – A Rational Choice Perspective*. University of California Press, Berkeley, California.

Becker D., C. Clement, and V. Cruz (1999). Draft Report for an Initial Meeting of Stakeholders, Advisors, and Consultants.

Bernholz, Peter (1993), "Comment on Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), pp. 312-320.

Brana-Shute, Gary (1999), "Background Study on the Constitution of the Republic of Suriname", Unpublished.

Cave, Martin, Maurice Kogan and Robert Smith (1990), *Output and Performance Measurement in Government – the State of the Art*. Jessica Kingsley Publishers, London, ISBN 1-85302-521-6.

Central Staff Body for Formation and Efficiency (1994), *Ten Steps: Project Plan to Improve the Efficiency and Effectiveness of the Organization of the Government*, Paramaribo, Suriname.

Chamber of Commerce and Industry of Suriname (1996), *Information Brochure, General Guidelines and Information*. Paramaribo, Suriname.

Charles, William, Robert Hann and Carl Baar (1997), *Court Diagnostic: Improvement of the Justice Sector in the Caribbean*, draft of December 11, 1997.

Commander, Simon, Hamid Davoodi, and Une Lee (1997), "The Causes of Government and the Consequences for Growth and Well-Being". Policy Research Working Paper 1785, World Bank, Washington, D.C.

De Ware Tijd, (various); Paramaribo, Suriname.

Easterley, William and Ross Levine (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, November 1997, 1203-1250.

Eggertsson, Thráinn (1990), *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

Gelb, A., J.B. Knight and R.H. Sabot (1991), "Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth", *The Economic Journal*, 101, September 1991, 1186-1199, Great Britain.

Government of New Zealand (1987), *Government Management: Brief to the Incoming Government 1987, Volume I*. The Treasury. Government Printing Office, Wellington, New Zealand.

Government of Suriname (1935): The Organization and Composition of the Judiciary (Government Decree 1935 no. 79) as amended through 1994.

Government of Suriname (1952): The Manner of Management and Justification of the Finances in Suriname (Government Decree 1952 no. 111) as modified by G.D. 1955 No.38, S.D. 1969, No. 58.

Government of Suriname (1968): The Legal Regulations for Foundations (Government Decree 1968 No. 74) as modified by G.D. 1970 No.81, S.D. 1983, No. 1.

Government of Suriname (1982): The Establishment of a Central Staff Body for Formation and Efficiency at the Department of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs and Justice. (Ministerial Decree 1982 no. 6812).

Government of Suriname (1991): Decree on Job Description of Departments (State Decree 1991 No. 58).

Gray, Cheryl W. and Daniel Kaufmann (1998), "Corruption and Development", in Finance and Development, March 1998, The International Monetary Fund, Washington D.C.

Hardin, Russel (1989), "Why a Constitution?", pp. 100-120 in : Bernie Grofman and Donald Wittmann (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, New York: Agathon Press.

Heritage Foundation, The (1999), *The 1999 Index of Economic Freedom*.

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration* Vol. 69, Spring 1991 (3-19). Royal Institute of Public Administration, ISSN 0033-3298.

Institute of Social Studies (1999), *A Social Development and Poverty Reduction Strategy for Suriname*, The Hague.

Inter-American Development Bank (1994), *Economic and Social Progress in Latin America; Special Report: Fiscal Decentralization*, Economic and Social Development Department. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1995), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Working Paper No. 4, Office of the Chief Economist. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1996), *Economic and Social Progress in Latin America; Special Section: Making Social Services Work*, Office of the Chief Economist. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1997a), *Revitalizing Agriculture in Suriname*. Regional Operations Department III. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1997b), *Economic and Social Progress in Latin America; Latin America After a Decade of Reforms*. Office of the Chief Economist. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1998), *Suriname: Education Sector Study*. Regional Operations Department III. Washington, D.C.

Inter-American Development Bank (1999), *Suriname: Health Sector Assessment*. Regional Operations Department III. Washington, D.C.

International Monetary Fund (1997), *Suriname: The Scope for Budget Reform*, Washington, D.C.

Israel, Arturo (1987), *Institutional Development: Incentives to Performance*, The Johns Hopkins University Press.

Kaufmann, Daniel (1997), "Corruption: The Facts," *Foreign Policy*, No. 107 (Summer), pp. 114-31, Washington, D.C..

Klitgaard, Robert (1991), *Adjusting to Reality – Beyond “State Versus Market” in Economic Development*, International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California.

Klitgaard, Robert (1998), “International Cooperation Against Corruption”, in *Finance and Development*, March 1998, The International Monetary Fund, Washington D.C.

KPMG Klynveld Management Consultants (1991), *Report on the Reinforcement of the Budget System in Suriname*. Paramaribo.

Kurer, Oskar (1993), “Clientelism, corruption, and the allocation of resources,” *Public Choice* 77:259-273, 1993, Kluwer Academic Publishers, the Netherlands.

Kurer, Oskar (1996), “The Political Foundations of Economic Development Policies,” *The Journal of Development Studies*, Vol. 32, No. 5, June 1996, pp.645-668, Frank Cass, London, United Kingdom.

Leeflang et al (1991), *Memorandum on the Integration of the Special and Regular Items on the Budget*. Paramaribo.

Manoel, Alvaro (1999), *Strengthening Local Government Financial Management*, Technical Assistance Report for the Decentralization and Local Government Strengthening Program, prepared for the Inter-American Development Bank.

Mauro, Paolo (1998), “Corruption: Causes, Consequences , and Agenda for Further Research”, in *Finance and Development*, March 1998, The International Monetary Fund, Washington D.C.

Miller, Gary and Thomas H. Hammond (1989), “Stability and Efficiency in a Separation-of-Powers Constitutional System”, pp. 85-99 in : Bernie Grofman and Donald Wittmann (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, New York: Agathon Press.

Ministry of Trade and Industry (1995), *Beleidskader Voor Commercialisering Van Overheids-bedrijven en Diensten*, Paramaribo.

Moore, Mick (1993), “Declining to Learn from the East? The World Bank on ‘Governance and Development.’” *IDS Bulletin* 24 (1): 39-50. Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom.

National Planning Office (1999), *Highly-Educated Staff in the Civil Service*. Paramaribo.

North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.

Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Ordeshook, Peter (1992), "Constitutional Stability", *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, No. 2, 1992.

Pratt, John and Richard Zeckhauser, eds, (1985) *Principals and Agents: The Structure of Business*. Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.

Raghoebarsingh, K. (1999) "Corruptie en Ontwikkeling," Presentation to the Association of Economists in Suriname, Paramaribo, Suriname.

Rosengard, Jay (1998), *Intergovernmental Fiscal Relations Component*, Report for the Decentralization and Local Government Strengthening Program, prepared for the Inter-American Development Bank.

Scott, James C. (1977), "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", pp. 123-146 in : S. Schmidt, L. Guasti, C. Landé, J. Scott (eds.), *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. University of California Press, London, England. ISBN 0-520-03156-3.

Scully, Gerald W. (1992) "The Economic Effect of the Size of the State" in *Constitutional Environments and Economic Growth*.

Shepsle, Kenneth, (1992), "Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment", in Pierre Bondrieu and James Coleman, eds., *Social Theory in a Changing Society*, Boulder, Co. Westview Press, pp. 250-65.

Shepsle, Kenneth and Mark Bonchek (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. W.W. Norton & Company Inc., 500 Fifth Avenue, New York. ISBN 0-393-97107-4.

Sherwood, R. (1998). "Judicial Systems and National Economic Performance", in *Justice Delayed – Judicial Reform in Latin America*, IDB, Washington, D.C.

Simons, Reynold and Gerard Oude Engberink (1997), "A Surinamese Safety Net: Starting Points, Guidelines and a Plan of Action with Respect to Restructuring the Social Safety Net." Paramaribo.

Stiglitz, Joseph E. (1988), *Economics of the Public Sector – Second Edition*. W.W. Norton and Company, Inc., New York. ISBN 0-393-95683-0.

Stone, A., B. Levy, and R. Paredes (1996). "Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile", in Alston, Eggertson, and North – *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

Streeten, Paul (1993), "Markets and States: Against Minimalism". *World Development*, Vol. 21, No. 8, pp. 1281-1298, 1993. Printed in Great Britain.

Suriname Trade and Industry Association (1995), *Informational brochure on the Suriname Trade and Industry Association*. Paramaribo, Suriname.

Suriname Trade and Industry Association (1998), *Memorandum*. Paramaribo, Suriname.

Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. ISBN 0-8018-6092.

Ter-Minassian, Teresa (1997), *Decentralization and Macroeconomic Management*, Working Paper (WP/97/155), Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.

The Republic of Suriname (1987), *The Constitution of the Republic of Suriname*, as translated by A.L. Tjon Sie Fat and M.S. Pool of the Katome Foundation, (1996). The Waterfront Press, Paramaribo, Suriname.

Tjong-Ahin, Silvano (1999) "Corruptie, de Rem op Economische Ontwikkeling," Presentation to the Association of Economists in Suriname, Paramaribo, Suriname.

Tullock, Gordon (1993), *Rent Seeking*. The Shaftesbury Papers 2, The Locke Institute, Edward Elgar Publishing Company, Aldershot, England and Brookfield, Vermont, USA. ISBN 1-85278-870 4.

United Nations Development Program, *Democratic Governance and the Social Condition in the Anglophone Caribbean*. Caribbean Division, Regional Bureau for Latin America & the Caribbean, UNDP, New York, USA.

Van Lier, Rudolf A. J. (1971), *Frontier Society – A Social Analysis of the History of Surinam*, Martinus Nijhoff, The Hague, the Netherlands.

Warwick Research Institute and Aide a la Decision Economique (1994), *Report for the Ministry of Planning and Development Cooperation*, University of Warwick, Warwick, United Kingdom.

Weder, B. (1995). "Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence", in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, edited by Malcolm Rowat, Waleed H. Malik and Maria Dakolias, World Bank Technical Paper Number 280. Washington, D.C.: World Bank.

Weingast, Barry (1993), "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), pp. 286-311.

Wolf, Eric (1977), "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies", pp. 167-177 in : S. Schmidt, L. Guasti, C. Landé, J. Scott (eds.), *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. University of California Press, London, England. ISBN 0-520-03156-3.

World Bank (1991a), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Oxford University Press, New York, N.Y.

World Bank (1991b), *Lessons of Tax Reform*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1997a), "Government Employment and Pay – A Global and Regional Perspective". Policy Research Working Paper 1771, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1997b), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press, New York, N.Y.

World Bank (1998), "Suriname: A Strategy for Sustainable Growth and Poverty Reduction", Country Economic Memorandum, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.