

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname



De serie *De toekomst van de relatie Suriname - Nederland* (in boekvorm verschenen in 2004) analyseert de bijzondere bilaterale hulprelatie sinds 1975, de successen en mislukkingen, en brengt een scala van inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen beide landen. De serie onder redactie van Pitou van Dijck, econoom aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam, en gastdocent aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo, bevat zeven bijdragen van auteurs uit Nederland, Suriname en de Verenigde Staten: Frits van Beek, Rob D. van den Berg, Pitou van Dijck, Dirk Kruijt, Hans R. Lim A Po en Gert Oostindie.

[*Pitou van Dijck - Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting*](#)

[*Gert Oostindie - De teloorgang van een bijzondere relatie*](#)

[*Pitou van Dijck - Hulp, beleid en economische groei*](#)

[*Dirk Kruijt - De hulprelatie sinds 1975*](#)

[*Rob D. van den Berg - De verdragsrelatie in een breder perspectief*](#)

[*Hans R. Lim a Po - Opgezegde verantwoordelijkheid en mislukte hoop*](#)

[*Frits van Beek - Een multilateraal en macro-economisch perspectief*](#)

Zie ook: [*Video Suriname - Deel Een 1973 - 1982*](#)

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname I: Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting



Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 kreeg het land de beschikking over een buitengewoon groot bedrag aan hulp gelden en werden haar schulden kwijtgescholden (bij elkaar 4,4 miljard Nederlandse gulden), om zo de jonge republiek te ondersteunen op weg naar zelfstandigheid en economische welvaart. Bovendien werd toegezegd dat Suriname, na besteding van dit bedrag, ontwikkelingshulp tegemoet zou mogen zien. Daarover zou verder onderhandeld moeten worden, tegen de tijd dat zover zou

zijn.

De hulp gelden zijn inmiddels goeddeels besteed, veel is misgegaan, en Suriname heeft weinig economische vooruitgang geboekt. Het moment dat besloten moet worden hoe de toekomst van de relatie tussen Suriname en Nederland er uit zal zien, komt naderbij. Hoe nu verder?

Dertig jaar na de onafhankelijkheid is de afwikkeling van de speciale ontwikkelingshulp relatie tussen Nederland en Suriname onderwerp van controverse en conflict. De vertragingen, het tumult en protest rond het verschijnen van het rapport *Een belaste relatie* (februari 2004) en de eerste beleidsnotitie van de Nederlandse regering *Een rijke relatie* (juni 2004) toonden aan dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties een ernstige belemmering vormen bij het voeren van een resultaat gerichte beleids dialoog.

De serie *De toekomst van de relatie Suriname - Nederland* (in boekvorm verschenen in 2004) analyseert de bijzondere bilaterale hulp relatie sinds 1975, de successen en mislukkingen, en brengt een scala van inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen beide landen. De serie onder redactie van Pitou van Dijck, econoom aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam, en gastdocent aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo, bevat zeven bijdragen van auteurs uit Nederland, Suriname en de

Verenigde Staten: Frits van Beek, Rob D. van den Berg, Pitou van Dijck, Dirk Kruijt, Hans R. Lim A Po en Gert Oostindie.

Het *Voorwoord* bij het boek is voor de volledigheid aan het einde van dit eerste artikel te vinden.

Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting

1. Inleiding

Ter realisering van ambitieuze doelstellingen heeft Nederland vanaf Surinames onafhankelijkheid in 1975, verdragsmiddelen en additionele fondsen beschikbaar gesteld aan Suriname ter waarde van ruim 4,3 miljard Nederlandse guldens. De bedoeling was destijds om deze middelen binnen een periode van 10 tot 15 jaar te besteden. Alhoewel het bestedingstempo vanwege enige onderbrekingen veel lager lag, mag worden verwacht dat deze middelen binnen afzienbare tijd geheel zullen zijn aangewend. De doelstellingen van dit hulpprogramma zijn na al die jaren nog in het geheel niet gerealiseerd.

Bijna dertig jaar na de onafhankelijkheid van Suriname, en vijftig jaar na aanvang van de periode van het Statuut - waarin Suriname zelfstandig het sociaaleconomisch beleid kon bepalen en uitvoeren - is de afwikkeling van deze speciale relatie, en het besluit over de toekomst er van nog steeds onderwerp van controverse en conflict. Dat kwam wel heel duidelijk naar voren tijdens het tot stand brengen van het rapport *Een belaste relatie [i]*, waartoe het initiatief door de regeringen van beide landen was genomen in oktober 2000, en dat na een langdurig conflict pas in februari 2004 beschikbaar werd gesteld aan de parlementen van de twee landen. Deze gang van zaken illustreert eens te meer dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer een ernstige belemmering kunnen vormen bij het voeren van een resultaatgerichte beleidsdialoog. Als het al niet mogelijk is gezamenlijk tot conclusies te komen over beleid in het verleden, stemt dit niet optimistisch over de kans op een constructieve beleidsdialoog over planning en uitvoering van een toekomstige ontwikkelingsrelatie.

Het vraagstuk van de continuïteit in deze speciale relatie ligt, formeel gezien, opgesloten in de *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking* van 1975 (hierna de Overeenkomst van 1975), waarin Artikel 15 het Koninkrijk zich bereid verklaart ook na besteding van de destijds toegezegde verdragsmiddelen de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen. Omvang, aard en duur daarvan zullen in

overleg worden bepaald. Deze toezegging wordt bevestigd in het *Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking* van 1992 (hierna het Raamverdrag van 1992), Artikel 2.

Gezien de verdragsmatige afspraken en de geringe omvang van de nog resterende verdragsmiddelen, dienen derhalve beslissingen te worden genomen over *'omvang, aard en duur'* van verdere samenwerking. Daarbij zijn allerlei opties te onderscheiden.

Deze serie brengt een aantal analyses bijeen om uit de ervaringen in deze bijzondere bilaterale hulprelatie, die zijn opgedaan sinds 1975, lessen te leren en conclusies te trekken voor wat betreft de toekomst van die relatie. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2. Ontstaansgrond van een bijzondere relatie

Om een aantal redenen gaat het hier om een bijzondere en wellicht unieke hulprelatie. Allereerst is het bedrag dat beschikbaar werd gesteld in 1975 en dat nu bijna geheel besteed is, uitzonderlijk groot, niet alleen absoluut gemeten, maar vooral in verhouding tot de omvang van de Surinaamse economie en haar bevolking. Naast de zogenaamde verdragsmiddelen van 3,5 miljard gulden werden ook de uitstaande schulden van ruim 515 miljoen gulden kwijtgescholden, en werden in het verleden gecommiteerde maar nog niet bestede middelen van ongeveer 350 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Alles tezamen dus een bedrag van ruim 4,3 miljard toenmalige Nederlandse guldens.

Zoals Gert Oostindie in zijn artikel aangeeft, werd in de periode 1954-75 de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen *'voorop dienen te staan in de rij der landen'* waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget zou moeten worden gericht. Opmerkelijk is dat destijds reeds door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) de Nederlandse hulp aan Suriname als *'buitensporig'* werd gekwalificeerd, en de Raad waarschuwde dat deze omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken.



wikipedia.eng.org

Doorslaggevend voor het ontstaan van de *'gouden handdruk'* was de prioriteit van de regering van Joop den Uyl - kamerbreed gesteund op dit punt - om Suriname op korte termijn onafhankelijkheid te verlenen, alhoewel daar destijds niet met urgentie vanuit Suriname om was gevraagd. In de onderhandelingen zette Paramaribo in op maximale Nederlandse ondersteuning op een breed terrein na de onafhankelijkheid, en in het bijzonder met ontwikkelingshulp. Daarbij stelde Den Haag zich steeds toegeevender op, mede om het kabinet-Arron voldoende argumenten te geven om de oppositie in Suriname de wind uit de zeilen te nemen. De hulp was een van de weinige drukmiddelen die Nederland kon hanteren om de onafhankelijkheid naderbij te brengen. Deze strategie werd tot in het extreme doorgevoerd: het kabinet Den Uyl zette de onderhandelingen in met als maximum een totaalbedrag van 1 miljard gulden, terwijl de uitkomst 3,5 miljard gulden bedroeg. Uit vrees voor ineffectief gebruik van deze omvangrijke middelen door een niet optimaal voorbereid Surinaams overheidsapparaat, werd een model doorgevoerd met gedeelde verantwoordelijkheid van Nederland en Suriname voor de hulpbestedingen.

Als tweede opmerkelijk kenmerk van de hulprelatie is dat deze werd vastgelegd in een overeenkomst, Rob van den Berg wijst er in zijn bijdrage aan deze serie op dat bilaterale donoren en ontvangende landen vrijwel nooit hun samenwerking verdragsmatig vastleggen. Dergelijke verdragen zijn enige tijd beschouwd als een manier om op een meer gelijkwaardige wijze als donor en ontvanger met elkaar om te gaan. Een verdrag legt de wederzijdse verplichtingen vast, waardoor donoren minder gebruik kunnen maken van hun financiële macht, en ook de toezeggingen van de ontvanger vastliggen, uiteraard op voorwaarde dat beide partijen zich aan het verdrag houden. In de relatie tussen Nederland en Suriname bestaat op zijn minst de indruk dat beide partijen niet volledig aan de letter en de

geest van het verdrag hebben voldaan.

Met de Overeenkomst van 1975 kon Suriname de facto aanspraak maken op de verdragsmiddelen en kon Nederland als donor - uiteindelijk - slechts in beperkte mate voorwaarden stellen aan het beschikbaar stellen van deze gelden. Dit werd een permanent terugkerend probleem in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland Suriname (CONS) in de beginjaren van de hulprelatie. De langdurige en hoog oplopende verwickelingen rondom de Nederlandse prioriteit dat Suriname in 1988, na de eerste periode van opschorting van de hulp, een structureel hervormingsprogramma zou doorvoeren, illustreren dit punt eveneens, zoals uiteengezet door Frits van Beek in zijn bijdrage.

Dirk Kruijt en Marion Maks concluderen dan ook in hun rapport *Een belaste relatie* dat de vraag naar het 'eigendomsrecht' op de middelen de hulprelatie heeft belast en een zakelijke benadering bemoeilijkt. Hun conclusie wordt beaamd in de Beleidsnotitie *Een rijke relatie* van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken[**ii**].

3. Evaluatie van de hulprelatie

Vooraf in de eerste fase van de hulprelatie, vanaf het jaar van de onafhankelijkheid tot de eerste opschorting van de hulp eind 1982, zijn grote bedragen besteed aan een aantal megaprojecten waaronder het West-Suriname project, gericht op exploitatie van bauxietreserves in het Bakhuisgebergte, het landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne, het Multipurpose Corantijnproject en het Patamaccaproject.

Deze fase overziend, concludeert Dirk Kruijt in deze serie dat het voor Suriname en Nederland gaandeweg onmogelijk bleek om gezamenlijk inhoud te geven aan het 'specifieke van de relatie' dat ten grondslag lag aan het verdrag van 1975. Suriname ging over tot het besteden van 'haar' geld met een sterke voorkeur voor grootschalige programma's die naar verwachting tot *self reliance* zouden leiden. Via de CONS werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld van soms visionaire, soms slecht voorbereide, soms uitermate risicovolle ondernemingen.

Na de hervatting van de hulp in 1988, probeerde Nederland de relatie met Suriname te normaliseren door het - tenminste procedureel - te behandelen als een gewone bilaterale ontwikkelingspartner. De CONS werd afgeschaft en een multi-sectoraal programma werd gestart waarbij, binnen de diverse sectoren,

verbrokkeling en uitwaaiering plaatsvond. De hulp kwam bij acht sectoren terecht en in vijf financieringsvormen, de zogeheten programmafinancieringen. In de nieuwe visie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de deviezencomponent moeten dragen. Dikwijls kon Suriname de tegenwaardefondsen niet opbrengen, zodat stagnaties in de projectuitvoering het gevolg waren. Pas op het beleidsoverleg van november 1994, toen een zekere economische stabilisatie werd gerealiseerd na een fase van economische teruggang, toenemende destabilisatie en dreigende hyperinflatie, werd overeenstemming bereikt over 'integrale projectfinanciering' ten aanzien van een aantal infrastructuurele- en sociale projecten en de grote projecten in de sector nutsvoorzieningen.



[commons.wikimedia](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Suriname_vlag_2013.jpg)

Dirk Kruijt en Marion Maks stellen in hun rapport *Een belaste relatie* enige lacunes vast met betrekking tot de prioriteiten in de hulprelatie. Opmerkelijk weinig aandacht is gegeven aan: de versterking van de particuliere sector, ondanks de duidelijke inzet daarop in het Raamverdrag van 1992; hervorming van de publieke sector; verbetering van de veiligheid en versterking van de rechtstaat; verbetering van het binnenlands bestuur; en verdieping van de culturele relaties. Ook is weinig gebruik gemaakt van specifiek Nederlandse expertise en van de potentie van de Surinaamse gemeenschap in Nederland.

Dirk Kruijt constateert bovendien in zijn bijdrage aan deze serie dat in de bilaterale relatie tweemaal een kans verloren is gegaan voor '*echte hulp en een inhoudelijke dialoog*'. Dat deed zich voor ten tijde van de eerste hervatting van de hulp, bij het aan de macht komen van de regering Shankar in januari 1988 en bij

diens gedwongen aftreden vanwege de Kerstcoup in 1990. In plaats van deze regering ruim bij te staan met hulpmiddelen ter versterking van de democratische instituties, de veiligheidssector en het justitieel apparaat, werden procedures voor toekomstige hulpprogramma's eenzijdig bijgesteld en werd een programma van economische herstructurering voorgeschreven.

Frits van Beek belicht in zijn bijdrage de economische problematiek die hier destijds door heen speelde en de terughoudendheid van de regering Shankar om de economie vergaand te hervormen.

In zijn optiek werd in 1988 en nogmaals in 1991 een goede kans gemist om de economische stabiliteit te herstellen en de structurele hervormingen door te voeren die toen nodig waren - en dat nog steeds zijn. Angst voor de al dan niet vermeende gevolgen van een hervormingsprogramma en voor betrokkenheid van multilaterale instellingen lijken hierbij een doorslaggevende rol te hebben gespeeld. Nederland had moeten beseffen dat aandringen op multilateralisering van de hulp via het Internationaal Monetair Fonds (IMF) of de Wereldbank - destijds - indruiste tegen de reeds besproken eigendomsclaim en politiek culturele bezwaren opriep. Dat geldt overigens niet alleen voor deze specifieke transitie periode, maar is een veel algemener fenomeen geweest in de Surinaamse economische politiek. Frits van Beek komt tenslotte tot de conclusie dat het missen van deze kansen waarschijnlijk niet zo zeer verband hield met economische factoren, maar met de *'belaste relatie'*.

Door de samenwerking tussen Nederland en Suriname in een breder kader te plaatsen, komt Rob van den Berg tot een aantal kanttekeningen en nuanceringen met betrekking tot de bevindingen in het rapport *Een belaste relatie*. Hij constateert dat zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse kant de samenwerking als *'geïsoleerd'* kan worden beschouwd. Aan Surinaamse kant valt het relatieve isolement op met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen en de internationale discussie over ontwikkelingsvraagstukken, hetgeen het wantrouwen heeft vergroot ten opzichte van de verdragspartners en een goede inschatting van diens motieven heeft bemoeilijkt. Aan de andere kant heeft Nederland de samenwerking met Suriname vrijwel altijd *'in isolement'* behandeld, als een bijzonder geval waar bijzondere vereisten golden. Daarnaast nuanceert hij de *'witte olifanten'* en wijst ook op successen waar soms aan voorbij lijkt te worden gegaan. Tenslotte stelt hij dat *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter is geweest dan in veel andere landen, waarmee Nederland een bilaterale relatie

onderhield.

De bijdrage van Dirk Kruijt en Marion Maks roept de vraag op naar de diepere oorzaken van de mislukkingen in de bilaterale hulprelatie en, meer algemeen, naar de redenen van het gebrek aan effectiviteit van de hulp.

4. *Het vraagstuk van de effectiviteit van de hulp*

De beoordeling van het rendement en de effectiviteit van projecten geeft nog geen inzicht in de macro-economische effecten van hulp, die zeker in een klein land met een relatief grote instroom van hulpmiddelen significant kunnen zijn. Dat kan strikt genomen alleen worden bepaald op basis van een simulatiemodel waarmee de ontwikkeling met en zonder hulp kan worden vergeleken. Zo'n model is niet beschikbaar voor de Surinaamse economie. Daarom bepleit Pitou van Dijck dat alsnog een analyse van de macro-economische effecten van de hulp aan Suriname wordt gemaakt, zoals ook was voorzien in de *terms of reference* van de zogenaamde *lessons-learned* evaluatie studie, die resulteerde in het rapport van Dirk Kruijt en Marion Maks. Het is opmerkelijk dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een dergelijke studie nog niet heeft ondernomen, terwijl dergelijke studies van de effectiviteit van de Nederlandse bilaterale hulp in andere ontwikkelingslanden al veel eerder zijn gemaakt.

Rob van den Berg wijst er in dit verband op dat de IOB had geadviseerd om aansluitend aan de *lessons-learned* exercitie, die was opgezet als een kortstondig onderzoek, een diepgaand onderzoek te laten uitvoeren met onafhankelijke resultaatmeting van de hulpinspanning aan Suriname, maar dat door de politieke controverse rond het onderzoek dat nog niet heeft plaatsgevonden.

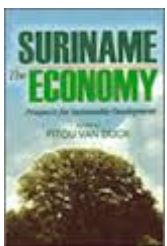
Sinds het eind van de jaren tachtig is een groot aantal econometrische studies verschenen die proberen op een statistisch verantwoorde wijze en op basis van grote data bestanden voor grote groepen ontwikkelingslanden aan te geven of en hoe hulp effectief is geweest in het stimuleren van de groei van het inkomen per capita. Alhoewel vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de robuustheid van de uitkomsten, is uit dergelijke studies vooral naar voren gekomen dat de interactie van hulp met goed beleid, opgevat als *good governance*, potentieel van significant belang is. Hulp zonder goed beleid lijkt geen positief effect te hebben op economische groei. Daarnaast kunnen ook andere factoren hier van invloed zijn, zoals het type van hulp, de stabiliteit van de hulpstroom, de omvang van de hulp en wellicht ook het inkomensniveau van het hulpontvangende land. Vaak is het

effect van dergelijke factoren echter moeilijk vast te stellen, zoals blijkt uit het overzicht van dergelijke studies in het stuk van Pitou van Dijck.

Deze bevindingen kunnen - met alle beperkingen van dien - van grote betekenis zijn voor het analyseren van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname. In die constellatie is in vergelijking met bijna alle bilaterale hulprelaties sprake van: een extreem groot hulpbedrag, uitgedrukt ten opzichte van het bruto binnenlands product (BBP); een gemiddeld genomen zeer geringe groei van het inkomen per capita; en een zeer geringe score op de factoren die de kwaliteit van het economisch beleid uitdrukken.

Ongeacht de intenties die in de Overeenkomst van 1975 en het Raamverdrag van 1992 werden neergelegd, kan worden vastgesteld dat beleidshervormingen geen systematische voorwaarde zijn geweest voor de hulpinspanning, noch dat de hulpinspanning systematisch werd ingezet voor de ondersteuning van beleidshervormingen, met als doel daarmee de effectiviteit van hulp en van het beleid ter ondersteuning van economische groei per capita te vergroten.

Frits van Beek concludeert hieruit, met de wijsheid van achteraf, dat het voor Suriname beter zou zijn geweest als Nederland een veel kleiner hulpbedrag beschikbaar zou hebben gesteld en de hulp direct aan objecten en projecten zou hebben verbonden, zonder al te veel bemoeienis van Surinaamse zijde. In dat geval zou Suriname eerder gedwongen zijn geweest om het economisch beleid aan te passen en te richten op de ontwikkeling van de particuliere sector.



Het macro-economische beleid van Suriname is geanalyseerd in een eerdere bundel van Pitou van Dijck, *Suriname The Economy*^[iii], waar ook Frits van Beek een bijdrage aan leverde en komt ook aan de orde in de hoofdstukken van deze twee auteurs in de huidige bundel. Zij tonen dat het macro-economisch beleid heeft geleid tot instabiliteit en stagnatie en dat de score van het bestuur, breed opgevat als *governance* onvoldoende is, zoals ook blijkt uit studies van de Wereldbank, het IMF en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB).

5. Vooruitzichten

Vanuit een breed maatschappelijk en historisch perspectief stelt Gert Oostindie, dat sinds de onafhankelijkheid de banden tussen Nederland en Suriname intensief zijn geweest. De hulpverdragsrelatie, die hier aan de orde is, plaatst hij in het brede spectrum van de hedendaagse postkoloniale betrekkingen die niet alleen geldkwesties en intergouvernementele banden betreffen, maar ook banden tussen

de gemeenschappen van beide landen en in het bijzonder tussen de Surinaamse gemeenschap in beide landen.

Desondanks lijkt het voor de hand te liggen dat de intensiteit van die relatie in de toekomst zal afnemen en dat een andere geografische en culturele oriëntatie tot stand zal komen. De Surinaamse gemeenschap zal ongetwijfeld nog lang haar transnationale karakter behouden, en zal ook in de discussie over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking een rol blijven spelen, maar het lijkt onvermijdelijk dat de gemeenschappen uit elkaar groeien als uitvloeisel van de interstatelijke ontvlechting. Ook daar krijgt de breuk van '1975' steeds sterker betekenis.

Binnen dit brede kader dient de centrale vraag zich aan: hoe om te gaan met de toezegging, neergelegd in de Overeenkomst van 1975 en het Raamverdrag van 1992, om Suriname na beëindiging van de verdragsmiddelen bij te staan.

Bezien we allereerst deze vraag vanuit het bredere perspectief van het totale Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de toekomst, zoals aangegeven in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.**[iv]** Als regio het criterium is, valt Suriname er buiten, want de nota bepleit concentratie op Afrika en het Midden Oosten. Als inkomen het criterium is, valt Suriname er buiten, want ondanks de stagnatie en teruggang is het niveau van inkomen per capita in Suriname volgens Wereldbank gegevens 2.201 US dollar hanteert voor de concentratie van de hulpinspanning. De Beleidsnotitie *Een rijke relatie* stelt dan ook: 'Gelet op de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking van Suriname, dat hoger is dan dat van de meeste andere partnerlanden, zal Nederland de brede OS-relatie met Suriname afbouwen'**[v]**.

Toegevoegd kan worden dat er ook geen zwaarwegende - wederzijdse - economische belangen zijn, die voortzetting van een bijzondere relatie zouden motiveren. De motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn dan ook overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. De Beleidsnotitie zegt zogenaamde Aanvullende Middelen toe conform de Overeenkomst van 1975, Artikel 15, en het Raamverdrag van 1992, Artikel 2, maar spreekt zich niet uit over de omvang, behalve dan dat '[h]et zal gaan om relatief bescheiden bedragen'**[vi]**

Naar de mening van Gert Oostindie is er veel voor te zeggen om, ondanks de ervaring vanaf 1975, de drie genoemde motieven de doorslag te laten geven bij

besluitvorming over de toekomstige relatie, maar dat neemt niet weg dat de eerste vraag moet luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd.

Dirk Kruijt brengt naar voren dat Nederland belang heeft bij het in stand houden van een betrouwbare reputatie binnen de internationale gemeenschappen derhalve aangegane verplichtingen in acht dient te nemen. Maar Nederland heeft geen specifieke missie te vervullen in het al vijftig jaar autonome en al dertig jaar onafhankelijke Suriname. Op basis van het rapport *Een belaste relatie* concludeert hij dat toekomstige samenwerking dient te zijn gebaseerd op herkenbaar wederzijds belang, en op een betrokkenheid van verschillende actoren - private, particuliere en lagere overheid. De officiële hulp zou een laag profiel moeten hebben, waarbij financiering uit Surinaamse en Nederlandse bron plaats vindt op basis van gelijkwaardigheid. Er zou moeten worden afgezien van grootschalige hulpprogramma's.

Hans Lim A Po is van mening dat de speciale verantwoordelijkheid van Nederland voor het ontwikkelingsproces van Suriname met de uitputting van de verdragsmiddelen niet ten einde is gekomen, en dat voor de hoogte van de toekomstige hulpinspanning ook in de toekomst een andere dan de internationale norm dient te worden gehanteerd: de bovengrens van de hulpomvang dient te worden bepaald door de hoeveelheid middelen die Suriname op een verantwoorde wijze - op basis van toetsing - kan absorberen.

Multilateralisering van de relatie

De bilaterale financiële relaties waren de afgelopen dertig jaar een bron van vertroebelende discussie. Multilateralisering van de financiële hulp in de periode dat er nog verdragsmiddelen resten, en een goede verankering van Surinames plaats binnen het multilaterale bestel, kunnen dan oplossing bieden. Deze optie wordt zowel bepleit in de Beleidsnotitie *Een rijke relatie* als door enige van de auteurs in deze serie.

In de beleidsnotitie wordt voorgesteld om bij de besteding van de 137 miljoen euro aan pariteitsmiddelen, die kunnen worden aangewend nadat de schenkingsmiddelen op zijn, multilaterale instellingen te betrekken. Deze pariteitsmiddelen zullen alleen aangewend kunnen worden, als Suriname structuurversterkende programma's uitwerkt ter verbetering van de macro-economische context, hervorming van de overheid en versterking van de rechtsstaat. De notitie stelt:

Multilaterale organisaties zijn vanwege hun expertise de aangewezen instanties voor het helpen formuleren van dergelijke programma's. Zij dienen derhalve hierbij het voortouw te nemen, niet Nederland. Indien de pariteitsmiddelen worden ingezet voor dergelijke hervormingen dan zal dit via de multilaterale organisaties geschieden, om Nederland bij het maken van concrete afspraken over de invulling van programma's alsmede bij de monitoring van de uitvoering op een afstand te plaatsen. **[vii]**

Hans Lim A Po stelt de vraag naar de doelmatigheid van het multilateraliseren van de hulprelatie. Hij maakt bij de beantwoording onderscheidt tussen vier categorieën van hulp:

1. hulp die verband houdt met de gemeenschappelijke culturele historie
2. hulp verstrekt ter behoud van veiligheid en democratie
3. hulp betreffende collectieve internationale verantwoordelijkheden
4. hulp ter vergroting van productiecapaciteit en internationaal concurrentie vermogen van Suriname.

De eerste twee categorieën hulp dienen naar zijn mening binnen het bilaterale kader te blijven en categorie drie dient in een multilateraal kader te zijn geplaatst. Met betrekking tot categorie vier betwijfelt hij of multilateralisering zinvol is en wijst er op dat Suriname een verstrekkende internationalisering in het verleden heeft afgewezen. Hij betwijfelt of multilaterale hulpverlening effectiever en efficiënter zal verlopen dan langs bilaterale weg. Daarnaast introduceert hij het billijkheidsargument: multilaterale inkadering zal waarschijnlijk leiden tot hantering van stringenter voorwaarden en toetsingscriteria. Doelmatigheid en billijkheid dienen hier dus de criteria te zijn. Hij verwacht evenwel dat bij de definiëring van de toekomstige relatie tussen Nederland en Suriname *good governance* voorwaarde voor ontwikkelingshulp zal worden en Suriname niet ontkomt aan een *public-sector-reform programme*, en beter niet kan wachten met de committering daaraan totdat deze door Nederland wordt afgedwongen.

Pitou van Dijck wijst op de mogelijkheid om bij de beëindiging van de traditionele hulprelatie op basis van de Overeenkomst van 1975 vast te leggen dat bij uitvoering van een eventuele nieuwe relatie een derde partner een cruciale rol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie (EU). Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid en hervormingen daartoe kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp en

betalingbalanshulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaats vindt, dan wel een rol spelen bij de uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.

Intensivering van de betrokkenheid van multilaterale instellingen is echter zeker geen garantie voor succes. Deze instellingen hebben in veel landen gefaald waar het gaat om het scheppen van optimale beleidscondities. Het IMF heeft geen ervaring met het uitvoeren van programma's in Suriname. De Wereldbank heeft evenmin ervaring in Suriname en de cofinancieringsrelatie tussen Nederland en de Wereldbank heeft bovendien een aantal ernstige tekortkomingen vertoond.

Frits van Beek gaat in op de vraag of in de toekomst betrokkenheid van het IMF bij beleidshervormingen, zoals wordt voorgesteld door de Nederlandse regering in de Beleidsnotitie Suriname, aanvaardbaar zal zijn. Hij stelt vast dat tot op heden Suriname zeer terughoudend is geweest in de contacten met multilaterale financiële instellingen en het is geheel niet duidelijk hoe de toekomstige opstelling op dat punt zal zijn. Waar zit het knelpunt? De officiële redenen die het IMF te horen krijgt betreffen de slechte ervaringen van andere landen, de sociale problemen en daaraan verbonden rellen. Ook wordt 'een zichtbare rol van het IMF' politiek te riskant geacht.

Het kan redelijkerwijs worden aangenomen dat in geval deze instellingen bereid zouden zijn deze rol te vervullen, zij de gebruikelijke macro-economische en structurele conditionaliteit zullen hanteren. Als het IMF inderdaad bij de toekomstige relatie Nederland-Suriname betrokken wordt, dan is het model van *intensified collaboration*, dat begin 1994 op tafel werd gelegd, of een variant daarvan, de meest voor de hand liggende modaliteit. Een formeel Staff Monitored Programme (SMP) kan tegenwoordig alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma en zou dus voor Suriname dezelfde problemen opleveren als een Stand-by Arrangement (SBA) of Extended Fund Facility (EFF). Hoewel de raad van bestuur van het IMF zo weinig mogelijk afwijkingen van de huidige SMP vorm wenst te zien, zijn er in ieder geval al twee precedentes voor een informele benadering soortgelijk aan dat model van 1994.

Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat Suriname ook nu niet met

deze modaliteit akkoord zou gaan. Hierbij speelt tevens het knelpunt van de vereiste hervorming van de publieke sector waarschijnlijk een rol, omdat het traditionele Surinaamse politieke beleid zo'n hervorming - economisch gezien een sine qua non - waarschijnlijk niet kan gedogen als het de politiek-sociale kosten daarvan veel hoger schat dan de baten van aanpassing en gestage economische groei.

Of het IMF met eigen middelen een programma zou ondersteunen zonder hervorming van de publieke sector is een open vraag - waarschijnlijk niet, maar het is nooit uitgesloten. Vooral niet als Nederland zich er in een crisis weer zou bijvoegen als hoofddonor en met een dergelijk programma akkoord zou kunnen gaan. Gezien de beleidsnotitie is dat echter niet waarschijnlijk.

NOTEN

i. D. Kruijt en M. Maks - *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000* en enkele gerelateerde documenten, door de minister voor ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer op 6 februari 2004.

ii. Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, *Een rijke relatie, Suriname en Nederland: heden en toekomst*. Beleidsnotitie Suriname, 2004, p.8.

iii. P. van Dijck (red.), *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*, Ian Randle/Rozenberg Publishers, Kingston/Amsterdam, 2001.

iv. Tweede Kamer, TK 2003-2004, Nr. 29234, *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren*, aanbiedingsbrief minister A.M.A van Ardenne-van der Hoeven, bij de nota *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

v. *Een rijke relatie*, 2004, pp. 1 en 10.

vi. *Een rijke relatie*, 2004, p. 12.

vii. *Een rijke relatie*, 2004, p. 11.

Over de auteur:

Pitou van Dijck is als universitair hoofddocent (UHD) economie verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Ook heeft hij sinds 1997 aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo cursussen en gastcolleges verzorgd. Hij heeft een groot aantal boeken en artikelen gepubliceerd over macro-economische hervormingen in Latijns Amerika en over handelspolitieke vraagstukken. In 2001 publiceerde hij *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*

Voorwoord bij het boek

Het rapport *Een belaste relatie* werd in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Surinaamse Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (PLOS) geschreven, met het doel lessen te leren voor de toekomst van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname. In dit rapport presenteerden Dirk Kruijt en Marion Maks een kritisch maar omstreden beeld van die speciale relatie, zoals die zich vanaf 1975 had ontwikkeld. Het rapport, dat met grote vertraging en omgeven door enig politiek tumult, in februari 2004 verscheen, werd mede de basis voor de eerste beleidsnotitie van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) over de relatie met Suriname, getiteld *Een rijke relatie*. In deze notitie, verschenen juni 2004, is een belangrijke aanzet gegeven ter bepaling van de richting waarin de toekomst van deze relatie zich zal begeven.

Naar aanleiding van het verschijnen van *Een belaste relatie* werd op het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam in het voorjaar van 2004 een lezingenreeks gehouden, georganiseerd door Pitou van Dijk in nauwe samenwerking met Gert Oostindie, directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal, Land en Volkenkunde (KITLV) te Leiden. Aansluitend op deze reeks werd door ons in april 2004 een seminar georganiseerd op Instituut Clingendael, waar werd gediscussieerd over de toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname.

Deze bundel met zeven bijdragen van auteurs in Nederland, Suriname en de Verenigde Staten, is in de zomer van 2004 tot stand gekomen, en brengt een aantal inzichten bijeen over de toekomst van de relatie tussen de beide landen, die mede zijn toegespitst op de voorstellen in de bovengenoemde beleidsnotitie. Veel van deze ideeën werden in de lezingenreeks en op het seminar naar voren gebracht en vormden daar onderwerp van debat.

Ik wil allereerst Gert Oostindie danken voor de belangrijke rol die hij heeft vervuld in het proces dat leidde tot deze bundel. Onze gezamenlijke academische activiteiten omtrent dit thema waren bijzonder stimulerend.

Frits van Beek ben ik zeer erkentelijk dat hij mij deelgenoot liet zijn van de vele inzichten, die hij heeft opgebouwd sinds hij in 1981 vanuit het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in Washington D.C., Suriname volgt en consulteert. Het was hem niet te veel dit voorjaar tweemaal de *Atlantic* over te steken om zijn bijdragen aan de lezingenreeks en het seminar te leveren.

Dirk Kruijt en ik delen een enerverende maar helaas kortstondige periode van samenwerking in Paramaribo, in juli 2001. Daarna volgden nog vele prikkelende gedachtewisselingen over de relatie tussen Paramaribo en Den Haag, die ik zeer heb gewaardeerd.

Volken Beck wist bij dit overwegend economisch thema een mooi omslag te ontwerpen, en Willem Diepraam dank ik voor de foto die hij beschikbaar stelde.

Marinella Wallis was, zoals al zo lang, de efficiënte bureauredacteur die ditmaal, voor het eerst, aantoonde ook op het Nederlands taalgebied van onschatbare waarde te zijn bij het vervaardigen van een bundel. Daarnaast heeft zij de digitale vormgeving weer voortvarend ten einde gebracht. Voor ons beide bleek het CEDLA de stimulerende ambiance te bieden, die het maken van een boek zo veel aangenamer maakt.

Cordaid was bereid deze publicatie mee te financieren, waarvoor ik hen dankbaar ben. Informatie over de activiteiten van Cordaid in Suriname is achterin deze bundel opgenomen.

Tenslotte dank ik Auke van der Berg van Rozenberg Publishers in Amsterdam voor de prettige samenwerking - als altijd onder zijn slogan '*werk hard*'.

Amsterdam, augustus 2004, Pitou van Dijck.

Bonus Chapter added to the Book on Generations - Bonus Chapter 15: Frequently Asked Questions

15.1 General questions

15.2 Questions regarding theories

15.3 Questions regarding methods

15.4 Further questions

This set of frequently asked questions and related answers will be updated regularly. A Dutch translation will be supplemented shortly.

15.1 General questions

Could essay contests release the potentials of European Years'?

Frequently 'European Years' have been organized already by the European Commission, supported by NGO's. Until today, these annual campaigns did trigger little attention only in the member states and the Union as a whole. Each European Year a number of projects is organized in support of the event, but these projects also do not result in much attention. Consequently, the European Years are in need of an additional campaign that presents an overall image and charisma. The additional campaign will also have to present an integrated overview of the projects financed in the European Year.

In the European Year 2012 the theme is: 'active ageing and solidarity between generations up to 2020'. The first component requires attention to the specific characteristics of the generations of seniors involved in the period 2012 to 2020. The second component implies co-operation between members of generations, but also social justice between generations. This component is closely related to the concept of sustainability. This is because sustainability is defined as 'fair play' between generations. The third component is related to the policy document 'Europe 2020', issued by the European Commission. This policy document advocates strategies for smart, sustainable and inclusive growth up to the year 2020. In support of EY2012 the EC has made available two documents: '2012: Everyone has a role to play' and 'Manifesto for an Age-Friendly European Union by 2020'.

The theme for EY2012 requires substantial background information regarding the knowledge and know-how on generations in society provided by the social sciences. Regarding this background information this book has become available.

Essay contests have been applied with positive outcomes in the past, as we saw in chapter 12. For instance essay contest focussing on the analysis of threats and

opportunities. Looking not only for a problem analysis but also for problem solutions. With regard to the European Year 2012, essay contests organized to achieve these aims are proposed.

In EY2012, essay contests are proposed to focus inter alia on the following categories:

- Youngsters in secondary education.
- Students in higher education.
- Members of senior and junior generations co-operating in organizations.

Furthermore, dialogues are proposed to be held between directors of projects financed in the course of EY2012 and members of junior generations. These dialogues will have to demonstrate the integration of the projects in the EY2012 campaign as whole.

In 2012, the essay contests will be organized as a pilot, as a try out, on a limited scale only. The theme for EY2012 will play a major role. The experiences gained with this campaign will enrich the campaign in EY2013 on 'citizens'. They will also prove to be valuable for organizing later EY's. Primarily because two components of EY2012 will be continued in later EY's. First: solidarity between generations, taking into account co-operation between generations but also social justice between generations. Second: The strategy advocated in 'Europe 2020', aiming at smart, sustainable and inclusive growth, defining sustainability as 'fair play' between generations.

In EY2012, the essay contests will be held in each member state that decides to participate. A jury in each participating member state will select candidates for a longlist. An international **jury will select candidates for a shortlist and following this will select the three** winners in each of the above categories, to be presented at the international essay festival, to be held in the Fall of 2012.

I will return to issues related to the proposed essay contests later on in this chapter.

Why is this book called 'a living document'?

A living document can be supplemented or rewritten after its formal publication. The author gets an opportunity to change his book. In a restricted format readers are allowed to supplement information. A wider format allows readers to contribute to a rewriting the book. In this book, readers are invited to react according to the restricted format. Their contributions are invited by Twitter (@beckerhenk).

First, in this bonus chapter new developments will be documented. The pattern of generations does frequently change in many countries. New publications become available and a selection require to be added to the book.

Second, reactions from readers often require an answer. Reviews in journals can be based on mistakes. As an example I would like to draw attention to a review of the manuscript in which the absence of notes in the book was criticized. The reviewer evidently was unaware of the fact that in the book the APA style (American Psychological Association) is applied. The APA style abstains from notes in scientific publications.

Third, the book will have to play a role in a number of campaigns. The contributions to the campaigns will require discussions. As an example we mention 2012 ...

What is so special about the painting of 'The three Generations'?

Generations in society have been seriously discussed first by Wilhelm Pinder in *Das Problem der Generationen in der Kunstgeschichte Europas* (Berlin 1926). It was no coincidence that Pinder discussed generations in art history. Art historians have a tradition of identifying generations of painters and other artists and presenting descriptions of these generations. The painting by Charley Toorop is dated 1950. We see three representatives of three generations of painters in the year 1950. A member of the generation of impressionists: Jan Toorop. A member of the generation of realists: Charley Toorop. A member of the generation of magic realists (later becoming a member of the generation of abstract painters): Edgar Fernhout. The knowledge we have in general about the pattern of generations of painters provides us with an opportunity to understand what Charley Toorop had in mind when she called her painting 'The three Generations'. Of course she also confronted us with a painting of a father, a daughter and a son. If we look at a pattern of generations in society consisting of senior generations,

midlife generations and junior generations, we do not have enough information about this pattern to be able to describe and discuss it without further information.

Pinder demands attention for 'the non-contemporaneity' of the 'contemporaneous' (Becker, 1990, p.6). His most powerful example is the observation that manneristic paintings paintings by Greco as well as high-baroque paintings by Robens come from the samen time. Pinder argues that the period in which artists are born, grow up, and are educated, has a strong influence on the problems which they put forward after their education and during their working life. The sense of belonging to a certain birth Group unites artist. 'Es gibt 'Generationen' von normalerweise überwiegend einheitlichem Problemcharakter, Generation ist ein Stilwert', according to Pinder (1926, 27).

Pinder sees a generation of artists being characterized by a common 'entelechy', literally meaning the pursuit of a common aim. Basically, Mannheim agrees with Pinder, but he reproaches him with romantic immoderation and an overschematizing of the history of arts on the basis of the generations he has identified.

As soon as we look at patterns of generations outside the area of art, we do not find generations specified as far as in the history of art. In chapter 1 of this book we have introduced the concepts of general and specific generations. In most cases members of society have learned about stereotypes for each of the general generations that exist in social reality. In some cases patterns of specific generations show stereotypes also. These stereotypes are not cristallized as much as in art history and therefore there are no paintings that could inform us sufficiently about the characteristics of the generational patterns we are interested in. In stead of looking at a painting we will have to reflect on our stereotypes and to study research reports and discursive descriptions.

Are we our brains, but just as well our generation?

In 2010, Dick Swaab, a brain researcher, published *We are our Brains, from womb to Alzheimer* (Wij zijn ons brein: van baarmoeder tot Alzheimer). His book became a bestseller in the Netherlands. From conception untl death, Swaab systematically described how our brain dominates our behaviour. He writes about the relationship between nature and nurture and he stresses the importance of

nature in the balance between these two extremes.

The impact of this book is primarily to be explained by its dialectical approach. Each reader has to reflect himself or herself on the balance between nature and nurture. Without this fascinating dialogue the book would have attracted much less attention.

Are we our brains, but just as well our generation? In our opinion, this question has not been asked frequently enough. We expect that in the near future already this question will arise on a large scale. Which aspects have to be taken into consideration?

First, we will have to look again at the ideas of Goethe cited in the first chapter of this book: 'Each of us, born ten years earlier or later, would have become a completely different person with regard to education and image'. In the social sciences, a substantial number of research projects has looked at 'birth and fortune'. As an example I mention the book by Richard Easterlin: *Birth and Fortune* (1980). Easterlin has focused inter alia at 'the accident of birth: generation size and personal welfare', also at 'the economic fortunes of young adults'. One of his conclusions reads: 'Those whose year of birth brought them to the labor market in a period of mass unemployment often were scarred for life'. (p. 145).

Second, the formative period in the lifecourse requires our attention again. In the first chapter we learned that research has shown serious impacts. Intelligence and memory capacity of individuals are influenced by major events in society occurring during their formative years. Also research on technology generations indicates that confrontation with technological change in the formative period often has lasting effects on the behaviour of individuals, as we saw in the first chapter.

Third, the fate of each generation in the course of its existence has to be explored, often to be followed by action. To minimize inequality between generations. To minimize the wasting of opportunities.

15.2 Questions regarding theory

Which models of empirical research and theoretical explanation have been applied in the book?

I expect quite a lot of questions regarding the models applied in the book and for that reason I will summarize them shortly.

As an axiom I take the statement that in sociological studies relatively much ambiguity has to be dealt with.

As a consequence of this axiom I have adopted the key model of fuzzy logic and chaos theory. This model applies fuzzy set approaches and ideations.

Fuzzy set approaches are based in most cases on operational definitions. These definitions explicitate how the phenomena ought to be measured, or have been measured. Let me give an example. In research on generations we often encounter that the effect of major events are delayed in time. Consequently, the boarderlines between generations often show irregular lines.

Without ideations science is impossible. Ideations are global descriptions of phenomena.

The relationships between fuzzy logic approaches and ideations can be illustrated by using a model showing four levels of abstraction:

1. General models.
2. Specific models.
3. Hypotheses related to the models ad 1 and 2.
4. Predictions derived from the hypotheses.

Testing of the predictions derived from the hypotheses require operational definitions.

The book deals with a research program on generations in society that still is in its infancy. Many questions are still open, waiting for empirical research and theoretical explanation.

In the book, in many cases we read texts that represent ideations, supplemented with the outcomes of empirical research using operational definitions. The pattern of empirical research often does not cover yet the pattern of ideations presented.

The book is based on the analytical tradition in sociology. As a reference can be presented P. Hedström & P. Bearman (Eds) (2009). *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.

Which model has been applied to come to grips with sustainability?

As we saw in earlier chapters, the discussion about social justice between generations was launched by Rawls (1971). The discussion continued during the emergence of the environmental movement, for instance in *Limits to Growth* (1972), introducing methods like science courts. The concept of sustainability was coined in *Our Common Future* (1987). A recent continuation of the discussion has been a policy document replacing the Lisbon Strategy 2000 - 2010. The new policy document advocates 'smart, sustainable and inclusive growth'.

Sustainability includes (a) environmental sustainability, (b) demographic sustainability, (c) economical sustainability, and (d) social sustainability. In many cases, more than one type of sustainability is involved.

15.3 Questions regarding methods

Which consequences has the introduction by mathematicians of fuzzy logic and related methods?

Fuzzy logic has to be applied in particular with regard to systems that show a relatively large degree of ambiguity. Patterns of generations and their dynamics evidently are full of ambiguity. For instance because age, period and cohorts have to be taken into consideration. As an illustration we point at the fact that the number of paintings dealing with two or three generations in society is extremely scarce. The isolated position of painting of the three generations by Charley Toorop as an illustration of this restriction.

Generations in society constitute fuzzy sets. Operational definitions should be applied to come to grips with them as soon as research has to lead to precise and reliable descriptions.

In order to facilitate the discussion of the fuzzy sets, idealisations have to be applied. This implies, that part of reality is isolated, irrelevant aspects are left out and we abstract from external influences. Without this kind of idealisations the natural sciences are impossible (Broer et al., *Chaostheorie*, 1995: 141). In the same way, idealisations are required in social research.

By applying fuzzy logic and idealisations this book substantially innovates the research on generations in society.

Which social change has been detected in the typologies of generations institutionalized in society?

In 1998, Diepstraten, Ester and Vinken published *Mijn generatie. Zelfbeelden, jeugdervaringen en lotgevallen in de twintigste eeuw*. Tilburg: Syntax Publishers (*My Generation. Self images, experiences in youth and happenings in the Twentieth Century*). Diepstraten et al. described the stereotypes used in Dutch society to discuss generations as sets of contemporaries. The major outcomes of their research project have been summarized in the book on *Generations of Lucky Devils and Unlucky Dogs* (2012).

In 2008, Ester, Vinken and Diepstraten have published *Mijn generatie, tien jaar later: Generatiebesef, jeugdervaringen en levenslopen in Nederland*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. (*My Generation, ten years later. Consciousness of generations, experiences in youth and lifecourses in the Netherlands*). In this follow-up study, they describe the stereotypes institutionalized ten years later than those described in their earlier book. For instance, the stereotype 'Protest Generation' is replaced gradually by the stereotype 'Babyboom Generation'.

We expect that this kind of follow-up research will become a tradition in the sociology of generations, in the Netherlands but also in other countries.

15.4 Further questions

For which readership has the book been written?

The book provides information on developments in the pattern of generations and in generation-conscious strategies for:

- Lecturers on generations in meetings for members of the general public.
- Media experts, informing us about policy measures taken by the European Union with regard to the period 2010 - 2020, the successor of the Lisbon Strategy.
- Youngsters in secondary education and students in higher education, for instance writing essays.
- Organizations of senior citizens.
- Scholars and scientists engaged in research on generations, or interested in the 'state of the art' in this domain in the world of science.

In some parts of the book, experts in the social sciences are informed about the theoretical and empirical background of research in the sociology of generations. Readers not interested in these subjects are supported in avoiding these parts of the book.

What are the consequences of citing a text in a new setting?

In this book in a number of cases texts are reproduced in a setting differing from the original setting. If a text is cited in a new setting, the original copyright is abolished. In the new situation, for instance the placing of sentences between signs like ' ... ' is no longer required.

These consequences of reproducing texts in a new setting can be read in legal publications on copyright. With regard to *Generations of Lucky Devils and Unlucky Dogs* we have to keep in mind that this book is written not only to provide information on the sociology of generations but also as a background document in support of essay contests as part of campaigns in the European Year 2012 and later European Years.

Why has the book been published without notes?

In this book, the system presented by the American Psychological Association for citing references has been applied. The APA style abstains from notes.

Why has the book been published without a chapter presenting a summary?

Chapter 14 presents a synopsis, introducing the reader in a relaxed and challenging way. In Chapter 1, a traditional version of a summary can be read.

Why has the book been provided with bonus chapters?

Bonus chapter 13 enables readers to study the case of the village Doorn in the Netherlands free of charge.

Bonus chapter 15 provides additional information on frequently asked questions. It will be updated periodically. First, to react to comments on the book, for instance published in reviews in periodicals. Second, to deal with new information on the subject of the book. Third, to correct mistakes that have been detected in the present issue of the book.

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname II: De teloorgang van een bijzondere relatie



1. Inleiding

Met het verschijnen van de beleidsnotitie *Een rijke relatie* lijkt in juni 2004 het doek over een bijzondere relatie te zijn gevallen. Ingekleed in warme bewoordingen over de bijzondere interstatelijke relatie die de twee landen al zo lang onderhouden, wordt toch vooral duidelijk gemaakt dat Nederland geen heil ziet in een voortgaan op de oude voet. Ook al is het nog maar de vraag of Den Haag dit voornemen nu al in de praktijk zal weten te brengen, de toon is gezet.

En dat is inderdaad de boodschap van een verdere terugtrekking van Nederland uit de voormalige kolonie. De een zal dit een logische voltooiing van de onafhankelijkheid vinden, de ander een abandonneren van Suriname. Een breuklijn in de relatie zal het zeker zijn.**[i]**

Deze bijdrage analyseert allereerst in Sectie 2 de historische achtergronden van de bijzondere hulprelatie, die in 1975 tot stand werd gebracht, en geeft vervolgens in Sectie 3 aan wat de repercussies zijn van de extreem ambitieuze doelstellingen die destijds werden geformuleerd. De ontwikkelingsgang van proefpolder tot moeras roept klemmende vragen op betreffende de toekomst van de relatie, die in de laatste sectie aan de orde komt.

2. Historische context

Voorafgaand aan de onafhankelijkheid

De Westerse ontwikkelingshulp is vaak aangeduid als een voorzetting van het

vroegere kolonialisme, met een zelfde in de tijd wisselende mengeling van eigenbelang en de 'ethische' drang naar verheffing van verre volken. Na het onverhoopte verlies van 'Indië' zag Den Haag zijn koloniale domein plotseling teruggebracht tot twee voorheen onbelangrijke koloniën in de Caraïben, Suriname en de Nederlandse Antillen.**[ii]**

In 1954 werd voor het resterende imperium een nieuwe constitutionele constructie van kracht, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze 'grondwet' van het Koninkrijk bekrachtigde een formeel vrijwillig aangegaan verband van drie autonome landen, Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Deze drie 'gelijkwaardige' landen zouden een aantal zaken in Koninkrijksverband regelen, waaronder buitenlands beleid, defensie staatsburgerschap en het waarborgen van deugdelijk bestuur. Over deze zaken beslist de Koninkrijksregering - het Nederlandse kabinet uitgebreid met een gevolmachtigde minister voor elk van beide Caraïbische landen. In een Koninkrijksparlement werd niet voorzien, een 'democratisch deficit' dat bij gebrek aan prioriteit nooit is verholpen.

Het Statuut ging uit van 'gelijkwaardigheid' en 'wederzijdse bijstand', begrippen die gezien de volstreckte asymmetrie in macht en schaal van meet af aan fictief waren. Dat was in 1954 ook al duidelijk, deze formuleringen reflecteerden slechts de eerdere, vergeefse hoop met zo'n Statuut Indonesië te overtuigen binnen het Koninkrijk te blijven. De Preambule stelde dat de regeling 'geen eeuwig edict' zou zijn. Het lijkt inmiddels wel anders, althans voor de relatie met de Antilliaanse eilanden. Suriname werd echter in 1975 onafhankelijk en verliet dus de statutaire orde.

In de periode 1954-75 werd wel de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. De bereidheid tot 'wederzijdse bijstand' vertaalde zich in een sterke Haagse bereidheid om juist deze twee minder ontwikkelde rijkdelen 'Nederlands eigen Derde Wereld' in de vaart der volkeren op te stoten. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen 'voorop dienen te staan in de rij der landen' waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget diende te worden gericht. En zo geschiedde. Was in de vooroorlogse periode nauwelijks sprake geweest van enige economische ondersteuning, in 1947 werd een Welvaartsfonds voor Suriname opgericht dat, in de geest van het Statuut, een structureel vervolg kreeg. In 1960 ontving Suriname per hoofd van de bevolking nog geen twintig gulden; in 1975

was dit 250 gulden. Voor de Antillen is een vergelijkbare ontwikkeling aanwijsbaar. De totale begroting voor Surinaamse en Antilliaanse zaken steeg tussen 1960 en 1975 van nog geen 20 miljoen gulden naar zo'n 200 miljoen; gecorrigeerd voor inflatie was dat een verviervoudiging.



Joop den Uyl
(1919-1987) Foto:
nl.wikipedia.nl

Rond 1970 begon Nederland sterk aan te dringen op een beëindiging van de statutaire relaties. Daarvoor had Den Haag meerdere beweegredenen. Aanvankelijk was de grootste zorg het besef wél verantwoordelijk te zijn voor het waarborgen van deugdelijk bestuur overzee, maar met het oog op de Caraïbische autonomie weinig speelruimte te hebben om in een vroeg stadium te voorkomen dat problemen zouden ontstaan. Daaraan was de beduchtheid gekoppeld voor een neokoloniaal imago wanneer dan tóch zou worden ingegrepen, zoals toen op 30 mei 1969 de Nederlandse marine een revolte op Curaçao de kop in moest drukken.

Twee andere overwegingen zouden allengs aan gewicht winnen. Er groeide scepsis over de economische consequenties die waren getrokken uit het Statuut. De geformuleerde verwachtingen omtrent '*wederzijdse*' bijstand ten einde de onderlinge inkomst verschillen te verminderen, bleken onrealistisch. Het idee van eindigheid van ontwikkelingshulp leek illusoir. Voorts werd gaandeweg de beduchtheid voor het open migratiekanaal naar Nederland een reden om beëindiging van het Statuut na te streven.

De scepsis over de uitwerking van de ontwikkelingshulp werd in 1971 zonder omwegen verwoord door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). De NAR noemde de Nederlandse hulp aan Suriname en de Antillen buitensporig, zeker als een vergelijking werd getrokken met andere, *'echte'* ontwikkelingslanden. Zij waarschuwde dat de omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken. Hoewel dit type waarschuwingen sindsdien nog vaak is herhaald, bleef Den Haag op eigen koers. Noch de soevereiniteitsoverdracht aan Suriname, noch de besteding van de staatkundige relatie met de Antillen zou aanleiding geven tot een vermindering of wijziging van de organisatie van de hulpstroom. Ten aanzien van Suriname werd dit vastgelegd in de twintig hectische maanden waarin de onafhankelijkheid van Suriname werd voorbereid. Dat Suriname *'vooraan in de rij'* mocht blijven staan, was daarbij een expliciet uitgangspunt.

Vanaf de proclamatie van de Republiek Suriname

Op 25 november 1975 werd de Republiek Suriname geproclameerd. Een zichtbaar geëmotioneerde Den Uyl trok het boetekleed aan over eeuwen kolonialisme en hedendaagse welvaartsverschillen. Hij typeerde de korte aanloop als *'geen pijnlijk proces, maar een scheppende bezigheid, ondanks misverstanden en soms harde onderhandelingen'*. De Surinaamse parlamentsvoorzitter Wijntuin sprak de achteraf wrange verwachting uit dat de nieuwe grondwet zou waarborgen *'dat nooit in dit door God gezegende landde fundamentele menselijke rechten met de voeten getreden zullen worden'*. Arron gewaagde van nationale saamhorigheid, van het feit *'dat vanaf dit moment de Nederlandse paraplu boven ons hoofd is dichtgekapt'*. Hij besloot met een naar zou blijken vergeefse oproep aan de vertrokken Surinamers om terug te keren.

Hooggestemde verwachtingen, bittere teleurstellingen. Wat ging er mis? Aan beide zijden leefden volstrekt irreële verwachtingen over de positieve effecten van de onafhankelijkheid. De fundamentele zwakte van een - naar bevolkingsomvang - klein en etnisch ernstig verdeeld land werd naar de marge van het debat verwezen, terwijl het centraal had moeten staan. De tragiek wilde dat juist het vraagstuk van de onafhankelijkheid de etnische en politieke tegenstellingen aanwakkerde. Voor zover de beide regeringen hiervoor al oog hadden, lieten zij het in ieder geval geen belangrijke, laat staan een doorslaggevende rol spelen in hun beleid.

Waarom moest Suriname onafhankelijk worden? Op deze vraag zijn ideologische

antwoorden te geven in de sfeer van *'Iedere natie dient ooit te breken met de koloniale erfenis en het heft in eigen hand te nemen; alleen zo is economische en politieke ontwikkeling mogelijk'*. In die sfeer werd indertijd de onafhankelijkheid van Suriname ook aangeprezen, zowel door Den Haag, dat uiteraard de eigen politieke en materiële belangen niet prominent verwoordde in de gesprekken met de voormalige kolonie, als door de Surinaamse regering. Waar echter in Den Haag sprake was van vrijwel kamerbrede instemming met een spoedige soevereiniteitsoverdracht, was dat in Suriname geenszins het geval. Integendeel: totdat begin 1974 het kabinet onder leiding van Henck Arron aantrad, was geen Surinaams kabinet ooit verder gegaan dan lippendienst te bewijzen aan het idee dat het land *'ooit'* onafhankelijk zou worden.



Henck Arron (1936-2000)

Foto:

commons.wikimedia.org

De regeringsverklaring van het kabinet-Arron van 15 februari 1974 sloeg dan ook in als een bom, temeer daar de onafhankelijkheid geen prominent thema was geweest tijdens de verkiezingscampagnes. Suriname, zo kondigde Arron aan, moest uiterlijk 1975 onafhankelijk zijn. De niet toevallige maar wel uitzonderlijke politieke conjunctuur wilde dat in Nederland juist het kabinet van Joop den Uyl aan de macht was, dat eveneens een spoedige beëindiging van de postkoloniale banden hoog in het vaandel had staan. Het verhaal van de twintig hectische

maanden is vele malen verteld. Het volstaat hier vast te stellen dat de beide onderhandelende partijen doelgericht werkten aan de realisering van de soevereiniteitsoverdracht, waarbij het kabinet-Den Uyl in eigen land brede steun had, terwijl het kabinet-Arron juist een zeer wankele politieke en maatschappelijke basis had. Zich terdege bewust van de unieke politieke conjunctuur trok geen van beide onderhandelende partijen consequenties uit de weerstanden in Suriname: uitstel van de door hen beiden gewenste onafhankelijkheid zou vrijwel zeker afstel hebben betekend.

In het onderhandelingsproces waren de twee partijen gebonden aan een uitkomst en zelfs een datum die beiden wilden honoreren. De onderhandelingen draaiden om vragen van procedures en van het opvangen van de problemen die het afscheid voor Suriname zou kunnen opleveren. Paramaribo zette in op maximale Nederlandse ondersteuning op vele terreinen ná de onafhankelijkheid. Den Haag werd allengs steeds toegeevender, mede om het kabinet-Arron voldoende argumenten te geven om de oppositie in Suriname de wind uit de zeilen te nemen. De belangrijkste onderhandelingspunten waren de hoogte en vorm van de ontwikkelingshulp en de toekenning van staatsburgerschap, alsmede kwesties zoals het al dan niet opzetten van een leger, het opstellen van een nieuwe grondwet en de bepalingen van de landsgrenzen. Ook deze laatste vier onderwerpen zouden belangrijke en in 1975 onvoorziene politieke en economische gevolgen hebben; zij blijven hier echter buiten beschouwing. In algemene zin kan worden gesteld dat Paramaribo steeds inzette op het zoveel als mogelijk behouden van bestaande garanties. Zo deed zich de paradox voor dat een regering die 'streed' voor de onafhankelijkheid zich nog lang verzette tegen het 'afnemen' van het Nederlandse paspoort en Haagse garanties eiste voor de militaire bescherming van de betwiste landsgrenzen uit de koloniale periode. Het kabinet-Den Uyl gaf in veel opzichten mee, maar wist laatstgenoemde dossiers toch betrekkelijk duidelijk af te sluiten.

Dat geldt niet voor de ontwikkelingssamenwerking. Als oppositieleider was Joop den Uyl in 1970 eerste ondertekenaar geweest van een motie waarin werd gesteld dat *'een wijziging van de staatkundige verhoudingen [...] geen invloed mag hebben op de omvang van de hulpverlening van Nederland aan Suriname en de Nederlandse Antillen'*. Zijn eigen kabinet nam dit voor nemen als devies. Daarbij waren de meest betrokkenen zich terdege bewust dat juist die hulp een cruciale troef zou zijn. In de woorden van minister voor ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk *'een van de weinige drukmiddelen die Nederland kan hanteren om de*

onafhankelijkheid naderbij te brengen'. Den Haag diende dus 'een verhoging van de ontwikkelingshulp ná politieke onafhankelijkheid in het vooruitzicht [te] stellen'.

Deze lijn werd uiteindelijk tot in het extreme doorgevoerd. Waar het kabinet-Den Uyl de onderhandelingen inging met als maximum een totaalbedrag van 1 miljard Nederlandse gulden, was de uitkomst zo'n 3,5 miljard, 10.000 gulden per hoofd van de in Suriname achtergebleven bevolking. Alhoewel veel hoger dan aanvankelijk voorzien, werd dit bedrag toch met overtuiging verdedigd. Den Uyl sprak achteraf van een blijk van *'fatsoen'*: Den Haag gaf een voorbeeld voor andere dekoloniserende landen met deze genereuze *'modeldekolonisatie'*, die hij als één van de hoogtepunten van zijn kabinet beschouwde.

In Den Uyls woorden: *'Het is de eerste keer in de geschiedenis dat een voormalig koloniserend land een ex-kolonie op die manier op de been helpt. Zo hoort het, maar het is uniek'*. Pronk zou later zeggen dat hij en zijn collega's *'softies'* waren geweest, *'maar echt vanuit politieke overtuiging'*.

Tegelijkertijd leefde er aan Nederlandse zijde, niet ten onrechte gezien de *mismatch* tussen de hoge ambities en de kwaliteit van het Surinaamse overheidsapparaat, grote scepsis ten aanzien van de reële mogelijkheid dat Paramaribo de hulp gelden goed zou kunnen besteden. Ook die scepsis was leidinggevend in de Haagse opstelling aan de onderhandelingstafel. En zo werd aangestuurd op een model waarin Nederland mét Suriname verantwoordelijk werd voor de besteding van de door Den Haag beschikbaar gestelde *'verdragsmiddelen'*. Dit kreeg vorm in de figuur van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). In de CONS behield Den Haag veel van de macht die het op het staatkundige terrein nu juist zo gretig afstootte.

In de Overeenkomst van 1975 werd een gezamenlijke verantwoordelijkheid vastgelegd voor de ontwikkeling van Suriname, met als meer hoopvolle dan realistische doelstelling de vermindering van het welvaartsverschil tussen beide landen. De befaamde gouden handdruk getuigde echter mede van het Haagse gevoel dat Suriname nog een zeer lange weg te gaan had voor het zijn eigen zaken goed kon regelen. Dit leidde niet tot pogingen de onafhankelijkheid naar een later stadium te verdagen, maar tot een vormgeving van de ontwikkelingsrelatie in zeer nauwe bilaterale banden, die op gespannen voet stonden met de staatkundige onafhankelijkheid. In feite had Nederland zich

verplicht tot nauwe samenwerking in een sfeer van consensus ter bereiking van een onhaalbare doelstelling. Onvermijdelijk zou dit aanleiding geven tot voortdurende frictie.

3. Van proefpolder tot moeras

De moeizame geschiedenis van de Republiek Suriname is bekend. Het falen van de eerste democratische kabinetten onder premier Arron, de militaire coup van 1980, de burgeroorlog in het midden van de jaren tachtig, het moeizame herstel van de democratie waarbij Den Haag onmisbaar bleek, de voortdurende exodus, de corrumpering en uitholling van het staatsgezag - die ook in de meer democratische bestuursperiodes slechts beperkt kon worden aangepakt - en de vrijwel ononderbroken val van de economie. In deze hele geschiedenis was Den Haag na Paramaribo de belangrijkste speler, nu eens door actieve betrokkenheid, dan weer door demonstratieve afzijdigheid. Dit geldt zeker in de sfeer van economische ondersteuning.

In 1975 was gedacht dat de 3,5 miljard in tien tot vijftien jaar zouden zijn uitgegeven. Niets bleek minder waar. Dit kan deels worden toegeschreven aan de politieke conjunctuur, in concreto aan politiek gemotiveerde Haagse beslissingen die niets met economische overwegingen van doen hadden. Tussen de decembermoorden van 1982 en het herstel van de democratie werd vrijwel geen hulp verleend, tussen 1997 en 2000, toen in Suriname het kabinet-Wijdenbosch aan de macht was, lag het hulpniveau laag.

In de tussenliggende perioden van goede bilaterale betrekkingen was de Nederlandse bereidheid om de verdragsmiddelen daadwerkelijk beschikbaar te stellen er wel, maar lag het gerealiseerde uitgaven niveau zelden zo hoog als was gepland; de belangrijkste reden was, zeker in Haagse optiek, het gebrek aan absorptievermogen van de Surinaamse economie. Eenvoudiger gezegd: te weinig goede plannen, een te zwakke bestuurlijke infrastructuur. Daarmee is direct een heet hangijzer in de ontwikkelingsrelatie benoemd. In de optiek van Paramaribo waren de verdragsmiddelen al eigendom van de republiek; had Den Uyl zelf zich niet tijdens een toespraak eens laten ontvallen '*het is úw geld*'? De Overeenkomst van 1975 voorzag echter in gezamenlijke besluitvorming over de besteding, een lijn die Den Haag met wisselend succes doorzette.

De institutionele context waarin dat gebeurde was tot 1982 de CONS. Het functioneren van deze bilaterale commissie wordt onder meer in het recente rapport van Marion Maks en Dirk Kruijt, *Een belaste relatie*, en door Dirk Kruijt

in zijn bijdrage aan deze serie uitvoerig geanalyseerd. Hier volstaat vast te stellen dat zich binnen de CONS een vrijwel permanente tegenstelling ontwikkelde tussen de Nederlandse en Surinaamse leden. Met een beroep op ontwikkelingseconomische criteria als uitvoerbaarheid, efficiëntie, transparantie en coherentie verzetten de Nederlandse leden zich steeds vaker tegen financiering van door hun Surinaamse collega's ingediende plannen. De hieruit voortvloeiende patstellingen werden niet zelden 'opgelost' door politiek ingrijpen, waarbij Den Haag alsnog voor toegevendheid opteerde. Zo bleef, in tijden van goede politieke betrekkingen althans, de geldkraan open: niet zo wijd open als Paramaribo wilde, veel te wijd naar de maatstaf van de Nederlandse CONS-leden.



Om politieke redenen lag de ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig grotendeels stil. Begin jaren negentig werd besloten tot een krachtig herstel van de relatie, waarbij een aanvullend kader werd getekend, het Raamverdrag van 1992. De CONS keerde niet terug, maar de bron van conflicten werd daarmee niet weggenomen. Nog altijd, en naar zou blijken zelfs sterker dan voorheen, bracht Den Haag in het bilaterale overleg *'algemeen geldende'* criteria voor ontwikkelingssamenwerking in, die duidelijk maakten dat de verdragsmiddelen geenszins ongeconditioneerd eigendom van Suriname waren. Zo zou opnieuw, ook in tijden van goede bilaterale betrekkingen, de besteding van de 3,5 miljard gulden flinke vertraging oplopen. **[iii]**

De vraag naar de effectiviteit van de ontwikkelingshulp is van de zijde van de Surinaamse overheid zelden openlijk gesteld, denkelijk uit angst de voortzetting in de weegschaal te leggen. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de perioden waarin Paramaribo om politieke redenen tóch al niet op steun kon rekenen. Aan Nederlandse zijde wordt de vraag naar de zin van de hulp echter de laatste jaren steeds uitdrukkelijker gesteld en in steeds meer negatieve zin beantwoord. Opmerkelijk is daarbij hoezeer journalisten en ook politici na een jarenlang engagement met Suriname de een na de ander tot de conclusie kwamen *'dat het op deze manier geen enkele zin heeft'*. Van *'proefpolder'* van de Nederlandse ontwikkelingshulp - de uitdrukking is van publicist John Jansen van Galen - werd Suriname het ultieme bewijs dat hulp lang niet altijd helpt. **[iv]** Exit illusies over *'modeldekolonisatie'* en *'proefpolder'*: Suriname word steeds meer

gezien als moeras waarin de vele goede bedoelingen zijn verstikt.

Suriname, zo is het beeld, slaagde er na 1975 niet in een goed economisch beleid te ontwikkelen, wat ertoe bijdroeg dat de economische ontwikkeling goeddeels negatief was. Deze teleurstellende uitkomst hing weer nauw samen met te hooggespannen verwachtingen en met het onvermogen van opeenvolgende, al dan niet gekozen, regeringen om een ontwikkelingsvisie te ontwikkelen en in beleid om te zetten waarin verder werd gekeken dan - veelal etnisch gedefinieerde - korte termijnbelangen. Dat vloeide weer mede voort uit het feit dat de etnische verzuiling van de bevolking zich ook in de politiek handhaafde.

Dit beeld rijst ook op uit recente publicaties van zowel Nederlandse als Surinaamse auteurs, zoals Dirk Kruijt en Marion Maks, en Maureen Silos. Met Pitou van Dijck oordeelde ik onlangs in dezelfde zin. **[v]** Volgens Silos was in de context van *'het patronagesysteem en de etnische herverdelingskartels van de politieke partijen [...] de verleiding van het slachtofferschap [...] gebrek aan zelfreflectie'* de Nederlandse hulp in een *'zwart gat'* verdwenen. In Silos' harde aanklacht tegen de eigen samenleving wordt evenmin de Nederlandse ontwikkelingshulp en in het bijzonder de vaak bejubelde niet-gouvernementele organisaties (NGO's) gespaard.

De conclusies van Kruijt en Maks in *Een belaste relatie* zijn in vele opzichten vernietigend. De omvangrijke Nederlandse hulp aan Suriname is slecht besteed. Een eerste verklaring hiervoor is dat er nooit sprake is geweest van een door beide partijen onderschreven langetermijnvisie over de ontwikkeling van de Surinaamse economie en de bijdrage die de Nederlandse hulp daarin zou kunnen spelen. Hierachter gaat een tweede verklaring verscholen: de zwakheid van het Surinaamse bestuurlijke stelsel, die weer samenhangt met de kleine schaal van de samenleving, het vertrek van veel kader naar Nederland en de hardnekkigheid van etniciteit en patronage in het politieke bestel. Dat leidde niet zozeer tot corruptie met de hulp, wel tot disfunctionele besteding ervan. De derde verklaring betreft de aard van de samenwerking, die zozeer door de erfenis van het koloniale verleden en de realiteit van de hedendaagse asymmetrie is getekend, dat een zakelijke opstelling voor beide zijden veelal moeilijk bereikbaar was.

De vraag naar wat ontwikkelingshulp nu uiteindelijk heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van Suriname, blijft hiermee nog onbeantwoord. Pitou van Dijck en ik hebben recent geconcludeerd dat kwantitatieve analyses om deze

vraag goed te beantwoorden ontbreken. Het beeld is echter duidelijk. De in 1975 geformuleerde doelstellingen zijn slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet gerealiseerd.

De recente beleidsnotitie van minister van Ardenne, *Een rijke relatie*, vertrekt vanuit dezelfde uitgangspunten. **[vi]** De verdragsmiddelen hebben 'onvoldoende' bijgedragen aan de ontwikkeling van Suriname. Daar dit mede is te wijten aan de gevoelige historische context en in het bijzonder de context die werd gecreëerd in de verdragen van 1975 en 1992, is nu verzakelijking en inperking van de sterke bilaterale relatie het devies. De Surinaamse overheid dient alsnog verbetering van het eigen functioneren te verwezenlijken, als *sine qua non* voor werkelijke ontwikkeling. Ook hier een afwijzing van een type hulpverlening dat de fundamentele zwakheden van de in zichzelf gekeerde Surinaamse politiek en economie eerder versterkt dan bestrijdt.

4. De toekomst

Moraliteit en realiteit

Waar de lat te hoog wordt gelegd is mislukking een zekerheid. Dat geldt voor het nut van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, en zeker ook voor het geval van de hulp aan Suriname. De doelen die in 1975 werden gesteld waren - niet alleen achteraf gezien - illusoir. Het Raamverdrag van 1992 herformuleert de destijds vooral economisch geformuleerde doelstellingen van samenwerking en benadrukt het streven naar versterking van de Surinaamse democratie en rechtsstaat, de structurele versterking van het overheidsapparaat, naast de bevordering van economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. Het verdrag bevestigt de in 1975 vastgelegde bereidheid tot continuering van de bijzondere relatie en het verstrekken van ontwikkelingsgelden (Artikel 2).

De bijzondere context van 1975 - Den Haag wil hoe dan ook Suriname na de onafhankelijkheid leiden - en opnieuw van 1992 - Den Haag wil mede uit schuldgevoel over de diepe crisis van de jaren tachtig, mogelijk mede toe te schrijven aan de overhaaste soevereiniteitsoverdracht, de democratie in Suriname versterken - verklaart waarom Nederland zich tot tweemaal toe zo expliciet verbond aan een voortzetting van de bijzondere ontwikkelingsrelatie. Dat legt de Haagse politiek een zekere verplichting op en geeft de Surinaamse onderhandelaars een troef in handen.

Er zijn ook andere motieven die een pleidooi voor voortzetting van de

ontwikkelingshulp kunnen ondersteunen. Deze liggen aan Nederlandse zijde zelden in de sfeer van eigen belangen. Vanuit Haags perspectief is Suriname onder meer een lastig 'dossier', omdat die eigen belangen gering zijn, de gevoeligheid van de betrekkingen juist groot. Daarom is steeds vaker een stille aftocht van Nederland uit Suriname bepleit. Afgezien van de vraag of zo'n wending wenselijk zou zijn, zij is vooralsnog niet goed denkbaar. Tenzij Paramaribo werkelijk afscheid zou willen nemen van Den Haag - maar dat is de afgelopen kwart eeuw nooit serieus aan de orde geweest - kan Nederland Suriname niet als *'een buitenland als alle anderen'* behandelen.



De gedeelde geschiedenis, de cultuur- en vooral taalverwantschap, en de grote Surinaamse gemeenschap in Nederland zijn voor de hand liggende immateriële redenen waarom Den Haag Suriname niet als *'een buitenland als alle anderen'* kan beschouwen. Daaraan wordt vaak een moraliserende dimensie toegevoegd, namelijk de Haagse schuld aan de overhaast bewerkstelligde onafhankelijkheid en bij implicatie aan de crisis sindsdien. Het zal duidelijk zijn dat ik grote twijfels heb ten aanzien van deze moraliserende benadering.

Grote geopolitieke en economische belangen heeft Nederland niet in Suriname. In de optiek van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en zeker ook Frankrijk, dat het naastgelegen Frans Guyana als een overzeese provincie bestuurt, wordt Nederland nog steeds een zekere verantwoordelijkheid rond Suriname toegekend, vooral waar het gaat om het beheersen van negatieve externe effecten van drugsgelateerde criminaliteit en handhaving van mensenrechten. Erg zwaar telt dat echter niet in de Haagse overwegingen. De bilaterale handels- en investeringsrelatie is voor Nederland slechts van beperkte betekenis, afgezien van transacties in het illegale circuit. Het Nederlandse belang ligt voornamelijk in het reduceren van de negatieve effecten van drugshandel en daarnaast in het beperken van illegale instroom van migranten.

Kortom, de motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. Er is veel voor te zeggen om die motieven de doorslag te laten geven. Maar ook dan moet de eerste vraag luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd. Dat is, gezien het bovenstaande geen overbodige vraag. Voortzetting is alleen zinvol als een vorm wordt gevonden waarin de mislukking

niet opnieuw is ingebakken. In dit verband moet ook worden vastgesteld dat de verwachtingen die zinvol aan ontwikkelingshulp in algemene zin kunnen worden gehecht bepaald niet meer zo hooggestemd zijn als dertig jaar geleden. Bij dit inzicht hoort ook het afscheid van de illusie van de maakbare samenleving dat het Nederlandse beleid indertijd stuurde, óók ten aanzien van Suriname.

De beleidsnotitie *Een rijke relatie* voegt aan bovenstaande overwegingen bij de vraag of de beide landen ook in de toekomst een bijzondere relatie dienen te onderhouden nog enkele toe. Allereerst wordt, conform de eerder OS-beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, vastgesteld dat Suriname op grond van het armoedecriterium te rijk is om nog in aanmerking te komen voor ontwikkelingshulp. **[vii]** Vandaar de aankondiging van het besluit *'de huidige, brede OS-relatie te beëindigen'*. Toch zullen ook in de toekomst wel *'relatief bescheiden'* beschikbaar blijven komen. Daarbij zal dan het *'wederzijds belang'* voorop moeten staan. Dat klinkt erg afstandelijk. De uitwerking - versterking rechtsstaat, bestrijding drugscriminaliteit, versterking democratie; milieu; cultuur; HIV/AIDS-bestrijding; handel en investeringen; defensie en buitenlands beleid - is echter zó ruim, dat hiermee toch de deur weer wijd open gezet lijkt te worden over continuering van de bijzondere relatie.

Hoe verder?

Binnen enkele jaren zullen de verdragsmiddelen zijn uitgeput. Gezien de verdragsmatige afspraken dienen dus in de komende tijd beslissingen te worden genomen over omvang, aard en duur van verdere samenwerking. Daarbij zijn allerlei opties te onderscheiden. De twee meest radicale zijn het doorsnijden van de ontwikkelingsrelatie of juist het aangaan van een staatkundige relatie die Suriname enigermate terug zou brengen binnen het Koninkrijk, waaruit dan een verplichting tot substantiële ondersteuning min of meer zou voortvloeien. De eerste optie zou in elk geval niet sporen met de afspraken van 1975 en 1992, voor de tweede optie bestaat in Den Haag geen, in Paramaribo nauwelijks wezenlijke politieke steun.

Bezinning op voortzetting binnen de huidige kaders ligt dus voor de hand. Dan moet eerst worden vastgesteld dat het voortgaan op de oude voet haalbaar noch wenselijk is. Omvang en strikt bilaterale inrichting van het verdrag van 1975 kunnen alleen worden begrepen in de unieke politieke constellatie van die tijd.

Die tijd komt niet terug. Bovendien waren de resultaten van het arrangement van 1975 onbevredigend.

De vraag is dus: als er al wordt gekozen voor voortzetting van de hulp - waarvoor mijns inziens goed argumenten bestaan - hoe dan? Dit is een kwestie van omvang en organisatie. Ten aanzien van de omvang is het interessant dat minister Van Ardenne nu reeds aankondigt de *'brede'* ontwikkelingsrelatie te beëindigen en te voorzien dat na uitputting van de verdragsmiddelen slechts *'relatief bescheiden bedragen'* beschikbaar zullen komen. Dat is een wel heel ander geluid dan het moralistische kader dat veelal wordt gehanteerd door Surinamers en sympathisanten met Suriname die roepen dat de republiek *'recht heeft op ruime voorzetting van de hulp, want het is een Nederlandse ereschuld'*. Het is geen gewaagde voorspelling dat Den Haag steeds minder belangstelling zal hebben voor schuldvragen en morele verplichtingen. De vraag die zal blijven is of en hoe voortzetting van de hulp ergens toe leidt. Indien die vraag met enig vertrouwen bevestigend kan worden beantwoord, volgt daarna de vraag naar de omvang. Dat die nooit meer zo ruim zal zijn als voorheen ligt voor de hand.

De discussie zal vanuit Nederland dus - terecht - steeds verder weggehaald worden uit het normatieve kader van de voorgaande decennia. Het moet gaan om de reële resultaten; die moeten reden tot tevredenheid bieden. Hulp die de ontvangende samenleving versterkt in zijn improductieve verstarring werkt averechts. Hulp die de bilaterale banden slechts versterkt, is ongewenst omdat geen van beide landen werkelijk behoefte heeft zo sterk - interstatelijk - op elkaar betrokken te blijven. Vandaar de vraag naar de inrichting van een toekomstige hulprelatie.

Aan Nederlandse zijde heerst hierover inmiddels wel consensus. Verzakelijking en internationalisering zijn daarbij de sleutelwoorden voor de relatie, *good governances* de aanvullende eis aan Suriname. **[viii]** De brug tussen beide: Nederland kan zijn bijdrage in het kader van de ontwikkelingssamenwerking juist richten op kwalitatieve versterking van de Surinaamse overheid en aangrenzende sectoren, die uiteindelijk zélf de ontwikkeling zullen moeten sturen. Hulp zal in de toekomst zoveel mogelijk via multilaterale instellingen zoals de Wereld Bank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelings Bank (IDB) dienen te worden verleend - áls die al daartoe bereid zullen zijn, want zij zullen hun reserves hebben om diepgaand betrokken te raken bij een beleidsgerelateerde hulprelatie met een klein land en een, naar ook deze instellingen reeds ondervonden, uitermate stroperig overheidsapparaat. Voorts zal tot de harde voorwaarden moeten

behoren dat niet allerlei individuele Nederlandse steden op eigen houtje hulprelaties aanknopen die het in onze grootstedelijke politieke context goed doen, maar tegelijkertijd de poging ondergraven nu eindelijk een coherent geformuleerd beleid uit te voeren.

De Surinaamse staat zal zich opnieuw moeten uitvinden. Een herschikking zal neerkomen op leven met stringente voorwaarden die de zittende bestuurders noch hun directe concurrenten erg zullen zinnen. Omdat de disfunctionerende Surinaamse overheid op vele terreinen buiten spel zal worden gezet. En omdat een belangrijk deel van de hulp via condities stellende internationale organisaties zal worden verleend. Ook omdat er weinig fondsen te verdelen zullen zijn aan de achterbannen. En omdat juist de ontmanteling en herinrichting van dit staatsapparaat een prioriteit zal moeten zijn. De keuze tegen waarschijnlijk een definitieve breuk zal creëren. Een eerste opgave is die keuze nu eindelijk eens helder en dwingend te formuleren.

Als de Surinaamse overheid de Nederlandse hulp - bilateraal en via derden - op prijs zou stellen, past dit goed in het nieuwe kader. Als Paramaribo dat niet wil, dan ligt voortzetting van de ontwikkelingsrelatie na uitputting van de verdragsmiddelen niet meer voor de hand. Het is onduidelijk hoe Suriname zich zal opstellen. Het vermogen van de Surinaamse politiek om zich aan de eigen beperkingen en obsessies van de afgelopen decennia te ontworstelen, is beperkt. Dat zegt iets over de kwaliteit van het leiderschap, maar overigens ook over de grote problemen waarmee het kleine kader van dit land worstelt.



Ronald Venetiaan
(1936) Foto:

De vooruitzichten voor de korte termijn zijn niet erg bemoedigend. De gang van zaken rond de publicatie van het rapport *Een belaste relatie* - van Surinaamse zijde langdurig getraineerd uit onvrede met de inhoud - geeft reden tot veel twijfel. Minister van Ardennen negeerde dit volkomen in de brief waarmee zij het rapport uiteindelijk aan de Kamer aanbod. Zij benadrukte niet het voorgaande rumoer, maar de *'goede samenwerking'* en roemde de *'positieve kentering'* in de relaties sinds 2000. President Ronald Venetiaan beloonde haar welwillendheid met een gepeperde publieke afwijzing van het *'gezamenlijke'* rapport en gaf te kennen het een *'Nederlands'* rapport te vinden waarvan Suriname zich diende te distantiëren. Dit illustreert eens te meer dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer - door Kruijt en Maks aangeduid als een *'mist van verwijt en rancune'* - een ernstige belemmering vormen voor een resultaatgerichte beleidsdialog. Zeker met als gesprekpartners de generatie van Venetiaan, die in 1975 al minister was. Misschien komt die kentering nog. Paramaribo kan zich een afscheid van Den Haag nog niet permitteren en de *'oude politiek'* heeft niet het eeuwige leven.

Een breder blikveld

Een van de mantra's van 1975 was dat de bestemming van Suriname *'in de regio'* lag, waarbij overigens zelden duidelijk werd of hiermee nu het Latijns-Amerikaanse continent of het Caraïbisch gebied werd bedoeld. Sindsdien heeft de Surinaamse overheid voorzichtige stappen richting de Caraïbische omgeving gedaan, terwijl het *tierra firme* zich via de connecties van drugshandel, goudwinning en Braziliaanse immigratie min of meer opdrong aan het land. Ook de beleidsnotitie *Een rijke relatie* spreekt weer van de noodzakelijke integratie van Suriname in de regio.

Het beperkte enthousiasme van Paramaribo voor deze optie - hoe onvermijdelijk wellicht ook op den duur - is minder onverstandig dan wel wordt gedacht. De les uit de Caraïben is dat innige postkoloniale banden zeer profijtelijk kunnen zijn. Die les werd, ongelukkig voor Suriname, pas de laatste decennia zonneklaar. De wereld waarin Suriname de soevereiniteit aanvaardde is een heel andere dan die van vandaag. Vrijwel alle ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia hebben het moeilijker gemaakt voor kleine onafhankelijke staten om zich te handhaven. Dit geldt zeker in het Caraïbische gebied, waar de formele dekolonisatie dan ook begin jaren 1980 tot stilstand kwam. Nog steeds woont zo'n vijftien procent van

de 37 miljoen Caribiërs in niet-onafhankelijke landen. Cultureel en ideologisch kleven er grote nadelen aan hun status; natievorming in een land dat nog onder koloniale rook leeft is immers geen eenvoudige opgave. Materieel gezien is die 15 procent - verdeeld over een groep Amerikaanse, Franse, Nederlandse en Britse gebieden - veel beter af. Hun levensstandaard ligt hoger; waarborgen voor bescherming van het democratisch bestel en de mensenrechten zijn er beter verankerd en de inwoners hebben het recht zich zonder verdere belemmeringen te vestigen in het 'moederland'. Dat zijn voordelen waarnaar in de onafhankelijke Caraïbische landen met jaloezie wordt gekeken. Het wekt geen verwondering dat slechts een handvol van de inwoners van de 'nog' niet onafhankelijke landen in de regio enige belangstelling heeft voor een formele afsluiting van de dekolonisatie met de keuze voor soevereiniteit. **[ix]**

De prijs voor onafhankelijkheid is uiteindelijk hoger geweest dan indertijd werd verwacht. Dat heeft deels te maken met onrealistische verwachtingen van Caraïbische nationalistes - niet alleen in Suriname overigens - en hun hoopvolle evenknieën in de moederlanden. Het heeft ook te maken met toen nog nauwelijks te voorziene ontwikkelingen, zoals de nieuwe blokvorming na het einde van de Koude Oorlog, waardoor het Caraïbisch gebied verder marginaliseerde; de schijnbaar onstuitbare opkomst van drugshandel en de hieraan gekoppelde internationale criminaliteit en bedreiging van het toch al fragiele institutionele bouwwerk van kleine staten; en de vlucht van migranten uit Zuid naar Noord - een migratie waarvan de Caraïben voorloper waren en nog steeds zijn. Al met al geen gelukkige context voor onafhankelijkheid. Suriname heeft daar wrange ervaringen mee opgedaan. **[x]**

Dat Paramaribo zich in deze context juist aan Den Haag bleef vastklampen is minder irrationeel dan vaak wordt verondersteld: de enige *special relation* die je hebt geef je niet graag op. Nu de in 1975 ingezette verwijdering toch doorzet moet de vraag worden gesteld waar Suriname dan zal 'eindigen', in de regio. Vanuit Suriname bezien kan dat vooruitzicht heel wel als beklemmend worden ervaren. Men denke maar aan de groeiende Braziliaanse aanwezigheid in Suriname, die allerlei eindpunten kan hebben, inclusief een totale en zeker nu nog ongezochte inlijving in de grote zuiderbuur. Men denke ook aan de explosieve groeisectoren van de economie, drugs en goud, die de staat deels buitenspel of omzeild hebben. Ook dat is zeer Latijns-Amerikaans, en is inmiddels 'te groot' en te riskant om van buitenaf op te lossen. Zeker voor Nederland, dat al voldoende van dit soort problemen in het eigen uitgekleden Koninkrijk heeft.

Een rijke relatie herhaalt de optimistische mantra, dat Suriname 'potentieel een rijk land' is. Dat wordt al eeuwen gezegd. Zo vergeleek in 1718 J.D. Herlein de kolonie, die 'haar talent van zegeningen rijkelijk bezit, als boven maten zierelijk, aanlokkelijk en lustrijk', met het paradijs.**[xi]** Minister van koloniën Hendrik Colijn daarentegen verzuchtte ruim twee eeuwen later in de Eerste Kamer: *Alles wat in Suriname beproefd is, het is mislukt. De dingen zijn inderdaad niet gemakkelijk. En daarom wilde ik wel, dat er eenmaal iemand opstond die wel wist wat er gedaan zou kunnen worden.*

Tussen potentie en oogst bleef een kloof gapen, reden temeer dat uiteindelijk Nederland gelukkig was met het afscheid van Suriname en de ruim bemeten bruidsschat voor lief nam.

Suriname blijft nu echter met dezelfde kloof worstelen. Steeds sterker wordt het beeld opgeroepen van een *failed state*, volstrekt onmachtig om die potentiële rijkdom waar te maken. Een sterk kader ontbreekt - dat heeft grotendeels zijn toevlucht gezocht naar Nederland. Wat resteert, is een land met een groot oppervlak dat de facto zeer klein en kwetsbaar is en geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij andere landen c.q. blokken. Nederland bood de afgelopen drie decennia dat houvast, waarmee tevens de isolatie van Suriname in de omliggende wereld werd bevestigd. Deze situatie is echter eindig gebleken. De wereld verandert, *special relationships* veranderen, het belang van nationale verbanden en postkoloniale verbanden vermindert.

Het is ondenkbaar dat Nederland en Suriname over vijftig jaar nog even nauw met elkaar verbonden zullen zijn als thans het geval is. Nederland zal hiertoe niet bereid blijven, Suriname zal geen keuze hebben. De twee Suriname gemeenschappen zullen vrijwel onvermijdelijk uit elkaar groeien. Daarmee zal ook de Surinaamse lobby in Nederland verzwakken, althans waar het gaat om het beïnvloeden van het Haagse Surinamebeleid. Suriname doet er verstandig aan hierop anticiperend consequenties te trekken voor de eigen plaats in de Caraïbische en Latijns-Amerikaanse regio. Het gaat daarbij om gevolgtrekkingen voor de politieke, sociale en economische oriëntatie, het opgeven van Nederland als referentiekader, de keuze waarschijnlijk ook voor een andere nationale taal, het Engels of, op termijn waarschijnlijker, het Portugees.

Nederland, met inbegrip van de Surinaamse gemeenschap in Nederland, dient zichzelf de vraag te stellen - en hierover ook aan Suriname duidelijkheid te verschaffen - wat het Suriname in de komende decennia kan en vooral wil bieden,

en onder welke voorwaarden. Dáár dient de ontwikkelingshulp op te zijn gericht. Ook al kan deze wellicht alleen bestaan uit het bieden van een ruggensteun voor een periode waarin Suriname zich langzamerhand opgenomen ziet in de geografisch meer voor de hand liggende habitat, waarin Brazilië onvermijdelijk de belangrijkste speler is - een speler ook, die veel minder dan Nederland bereid zal zijn rekening te houden met de gevoeligheden die inherent zijn aan bilaterale relaties tussen twee landen van volstrekt ongelijk gewicht. Als het al over een halve eeuw nog zinvol zal zijn te spreken in termen van twee soevereine staten.

Staten en gemeenschappen

In het voorgaande was steeds sprake van interstatelijke betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. Het gaat in de hedendaagse postkoloniale betrekkingen echter niet alleen om geldkwesties, en evenmin alleen om de intergouvernementele banden. Essentieel zijn de banden tussen de Surinaamse gemeenschap in beide landen. Sinds Suriname in 1975 onafhankelijk werd, zijn de twee landen geen moment uit elkaars blikveld verdwenen. Dat is geen wonder. Gezien de geografische ligging en het ontwikkelingsniveau van Suriname is Nederland niet het meest voor de hand liggende referentiekader, maar intussen bleef *bakrakondre* voor Surinamers toch de maat van vele zaken. Vandaar ook de uittocht naar Nederland, die vervolgens de oriëntatie op het voormalige moederland slechts versterkte.

Surinamers aan beide kanten van de oceaan hebben het Nederland decennialang vrijwel onmogelijk gemaakt de voormalige kolonie ook maar een dag te vergeten. De Surinaamse gemeenschap zal ongetwijfeld nog lang haar transnationale karakter behouden. Dit zal ook in de discussie over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking nog lang een rol blijven spelen. Een geleidelijk uiteengroeien lijkt echter onvermijdelijk, in het kielzog van de interstatelijke ontvlechting. Ook daar krijgt de breuk van '1975' uiteindelijk toch steeds sterker betekenis, of wij dat nu willen of niet.

NOTEN

i. Deze bijdrage is voornamelijk gebaseerd op recente eigen (co-)publicaties, waaruit ik vele passages en citaten zonder nadere aanduiding overneem. Dit betreft 'Agenda bij gedane zaken', in: *Zevende Multatuli lezing. De tweede rede van Breda: Natievorming of onafhankelijkheid*, Stichting Multatuli Lezing/NCDO, Breda, 2004, pp. 7-20 en 'Een belaste relatie', *Openbaar Bestuur*, Jaargang 15, Nummer 5, 204, pp. 6-8; 'Suriname en Nederland, 1975, 2000, 2050', *OSO*,

Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde, Cultuur en Geschiedenis, Jaargang 20, Nummer 1, 2001, pp. 10-20. Voorts, met P. van Dijck, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, Nummer 5, 2004, pp. 245-251. En tenslotte de uitvoerige analyses in de driedelige studie van G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2001.

ii. De kwestie rond Nieuw-Guinea, dat pas in 1962 definitief aan Indonesië toeviel, blijft hier buiten beschouwing.

iii. De voor Suriname bittere ironie wil dat de toch al rijkere Antillen en Aruba, die zich met succes heftig verzetten tegen een opgelegde onafhankelijkheid, in het laatste kwart van de twintigste eeuw tweemaal zoveel ontwikkelingshulp ontvingen als Suriname, per hoofd van de bevolking zelfs ruim driemaal zoveel. Een cynicus kan nu vaststellen dat Den Uyl met de soevereiniteitsoverdracht in ieder geval de Nederlandse belastingbetaler een goede dienst heeft bewezen.

iv. J. Jansen van Galen, 'Een proefpolder voor het Nederlands ontwikkelingsbeleid; Suriname 1975-82', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 'Den Haag, SDU Uitgevers, 1999, pp. 237-262. H. Buddingh, 'Failure of a Model Decolonisation. Dutch-Surinamese Economic Relations', in: P. Meel en R. Hoeft (red.), *20th Century Suriname. Continuities and Discontinuities in a New World Society*, Ian Randle/KITLV Press, Kingston/Leiden, 2001, pp. 71-90. W. Gortzak, *Nederland-Suriname: De herkansing*, Wiarda Beckman Stichting/ Mets, Amsterdam, 2003.

v. D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2004; M. Silos, 'Leiderschap in de organisatie van armoede in Suriname', in: *Zevende Multatuli lezing*, a.w., pp. 21-36; P. van Dijck en G. Oostindie, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, Nummer 5, 2004, p. 245-251.

vi. *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: Heden en toekomst*. Beleidsnotitie Suriname, door minister voor ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne aangeboden aan de Tweede Kamer, 4-6-2004. Zo ook haar reactie op *Een belaste relatie*, 'Ieder zijn Eigen-aardigheden', 22-1-2004.

vii. TK 2003-2004, nr. 29234, 'Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren', aanbiedingsbrief minister A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven, 3-10-2003, bij nota *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

viii. Opmerkelijk is dat dit een zevental jaren geleden nog omstreden was; vgl. G. Oostindie, 'Naar een zakelijker Nederlands Surinamebeleid', *Internationale Spectator*, Jaargang 52, Nummer 10, 1998, pp. 502-508.

ix. Vgl. G. Oostindie en I. Klinkers, *Decolonising the Caribbean. Dutch Policies in a Comparative Perspective*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.

x. Geen wonder dat, naast een heroverweging van de voor- en nadelen van soevereiniteit op zich, ook de *test case* Suriname zelf sterk bijdroeg aan de ommezwaai in de Haagse Antillen-politiek.

xi. J. D. Herlein, *Beschryvinge van de Volk-Plantinge Zuriname*, Injema, Leeuwarden, 1718, Voorberigt.

Over de auteur:

Gert Oostindie, historicus, is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden en hoogleraar antropologie en comparatieve sociologie van het Caraïbisch Gebied aan de Universiteit Utrecht. Hij publiceerde een groot aantal boeken en artikelen over de Caraïben, in het bijzonder Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba en Cuba.

Bonus hoofdstuk bij Generatie boek: Generatiewandelingen in Doorn en andere onderwijs- en beleidsprojecten

Levensgeschiedenissen

Toelichting

Heel wat leerlingen in het VWO en studenten in het HBO houden zich in hun onderwijs met generaties bezig. Zij schrijven er werkstukken over en komen steeds vaker in aanvulling hierop ook met videoreportages. Vooral vakken zoals maatschappijleer, geschiedenis, economie en management lenen zich goed voor scripties en afstudeerwerkstukken over generaties.

Hierbij werken de leerlingen veelal met levensgeschiedenissen van leden van generaties. Daarbij gaat het om een aanpak, die als de *'life histories approach'* bekend staat.

De *'life histories approach'* wordt veelvuldig in de geschiedwetenschappen en de sociologie toegepast. Meerdere hoofdstukken in dit boek bevatten voorbeelden van deze toepassing.

Omdat te verwachten is dat het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* veel leerlingen tot het toepassen van generaties in hun onderwijs zal inspireren, komen nu enkele voorbeelden aan de orde. Als eerste voorbeeld zijn interviews te noemen met senioren, die tot de Vooroorlogse en Stille generatie behoren. Hoe zijn hun jeugdijaren verlopen en welke effecten heeft hun formatieve periode op hun verdere levensloop gehad? Welke indrukken zijn hen bijgebleven van de *'Culturele Revolutie'* van het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig? Hoe hebben zij van de economisch gunstige jaren negentig geprofiteerd en hoe hebben zij zich voorbereid op de jaren na ingang van hun pensioen?

Een volgend voorbeeld zijn interviews met vrouwen over hun ervaringen met vrouwendiscriminatie. Leden van de Vooroorlogse en Stille generatie hebben nog sterke vormen van discriminatie op de arbeidsmarkt meegemaakt. Denk aan vrouwen in overheidsdienst, die bij het in het huwelijk treden automatisch ontslag kregen. Tot de ingrijpende effecten van de *'Culturele Revolutie'* behoort een sterke vermindering van de vrouwendiscriminatie. Geheel verdwenen is deze vorm van discriminatie echter zelfs in het jaar 2012 nog niet.

Als een derde voorbeeld zijn werkstukken te noemen, die levensgeschiedenissen in meerdere generaties onderling vergelijken. Bij een dergelijke aanpak gaat het vaak om samenwerking tussen meerdere leerlingen of studenten. Daarmee is een benadering ter sprake gekomen, die zich goed leent voor een vergelijking van geluksvogels en pechvogels. Wie heeft kunnen profiteren van gunstige omstandigheden en hoe is van deze voordelen gebruik gemaakt? Wie heeft te maken gekregen met ongunstige situaties? Zijn de gevolgen hiervan verderop in de levensloop gecompenseerd en zijn er generatielittekens achtergebleven?

Een vierde voorbeeld heeft betrekking op veranderingen tussen generaties als gevolg van de opkomst van ICT en Internet. In het tweede hoofdstuk komt een onderzoek naar techniekgeneraties ter sprake. Op vergelijkbare wijze kunnen

vele sectoren in de samenleving worden gezien op de effecten van de digitalisering van vooral de jongeren. Vroeger leerden jongeren van ouderen, tegenwoordig ondersteunen heel wat jongeren hun grootouders maar ook hun ouders bij het omgaan met PC's en Internet.

Meestal gaat de aandacht vooral uit naar algemene maatschappelijke generaties. Zij overheersen het beeld dat de leden van de samenleving van generaties hebben. Echter ook specifieke generaties lenen zich goed voor het maken van werkstukken. Dan komen generaties in de schilderkunst of de muziek aan de orde. Of generaties in beroepen zoals leraar.

Bij al deze werkstukken kan het nuttig blijken om projecten uit het wetenschappelijk onderzoek naar generaties als inspiratiebron te gebruiken.

Generatiewandelingen: Doorn in Europa

Toelichting

Het sociologenechtpaar Lynd heeft in de jaren dertig van de vorige eeuw de gevolgen van de economische crisis in de Verenigde Staten verduidelijkt door deze in de setting van een middelgrote stad te beschrijven. Zij noemden deze stad 'Middeltown', doch later bleek het om de stad Munci te gaan. Toen enkele jaren later de economische crisis met behulp van de 'New Deal' overwonnen werd, beschreven de Lynd's dit in het boek 'Middeltown in Transition'. Beide boeken hebben de auteurs gebaseerd op participerende observatie. Door deze boeken verwierf Munci internationale bekendheid.

Er zijn heel wat verdere voorbeelden te noemen van maatschappelijke ontwikkelingen en verwikkelingen, die zijn beschreven met een stad of dorp als achtergrond. Dit is ook buiten de wetenschappen gebeurd. Denk aan Amsterdam tijdens de crisis van de jaren dertig, bekeken door de ogen van Geert Mak.

In dit werkboek, *Generaties van geluksvogels en pechvogels*, komt nu het dorp Doorn als concreet voorbeeld bij het maken van werkstukken aan de orde. Daarbij levert participerende observatie door de auteur de wetenschappelijke basis. Er zijn echter ook literaire bronnen beschikbaar. Simon Vestdijk behandelde 'Het dorp van de donder' in zijn bundel 'Gestalten tegenover mij'. In het begin van de huidige eeuw heeft Marjolijn Februari het dorp Doorn 'anoniem' tot achtergrond voor een roman gebruikt. Wie op www.heuvelrug.nl gaat kijken vindt daar een film over Doorn en andere gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug.

De aan deze paragraaf voorafgaande paragraaf over levensgeschiedenissen kan

als een afzonderlijk betoog worden gelezen. De paragraaf over de levensgeschiedenissen kan echter ook worden gelezen als een voorbereiding op de paragraaf over generatiewandelingen.

Van kwaad tot erger

Het eerste voorbeeld van een generatiewandeling is gebaseerd op de roman *'De Zwarte Ruiter'* van Simon Vestdijk. Deze roman speelt in de bossen van Doorn, rond het landgoed *'De Ruiterberg'*. De ene hoofdpersoon is een jong meisje. De andere hoofdpersoon is haar vader. De vader is een typische vertegenwoordiger van de conservatieve leden der Vooroorlogse Generatie. Volgens hem geldt: vaders wil is wet. Hij behoort tot de vaders die tijdens een discussie met een kind plegen te zeggen: *'discussion closed'* en daardoor verdere argumentaties afkappen. Een dergelijke bejegening heeft heel wat kinderen tot wanhoop gebracht.

In het verleden heeft de vader zijn dochter onhandig behandeld en zij is hierdoor blijvend mank geworden. Als reactie hierop heeft de vader zijn gedrag tegenover de dochter veranderd. Door zijn onhandigheid heeft de vader echter het lot van het kind nog verder verslechterd. Dit betekent dat het gezegde *'van kwaad tot erger'* in sterke mate van toepassing is.

In wanhoop en in trance zwerft het meisje over de heide in de buurt van het landgoed van haar vader: de Ruiterberg. Op die heide ontmoet zij de Zwarte Ruiter. Het meisje steekt een stuk heide in brand. Door een noodlottige samenloop van omstandigheden vat een groot gedeelte van de heide vlam en komt het meisje in de vlammen om het leven.

Het idee van een Zwarte Ruiter is gebaseerd op een sage uit het Spessart, een bosgebied in Duitsland. In deze sage verdobbelt een vader zijn dochter. Wanneer de winnaars van het dobbelspel hun gewin opeisen, springt de edelman op zijn paard, met de dochter achterop, en probeert de burcht te ontvluchten. Tijdens deze rit verongelukt de dochter.

Deze sage vormt de achtergrond voor de eerste generatiewandeling door het dorp Doorn. Wij zien in gedachten de roman van Vestdijk zich voor onze ogen afspelen. Het heideveld ligt er nog steeds en het landgoed Ruiterberg prijkt nog steeds als een juweel in het landschap.

Het gezegde *'van kwaad tot erger'* heeft nog niets aan betekenis ingeboet. Ook in onze tijd nemen ouders soms beslissingen die de kinderen *'van de regen in de*

drup' doen belanden. Beleidmakers in organisaties vaardigen besluiten uit, die averechts uitpakken. Nationale regeringen en internationale organen voeren soms een beleid dat de situatie niet verbetert maar verslechtert. Het mechanisme *'van kwaad tot erger'* heeft daarbij veelal betrekking op de verhouding tussen generaties. Waarbij het veelal om algemene maar soms ook om specifieke generaties gaat.

Wat werkstukken betreft gaan de gedachten bijvoorbeeld uit naar ouders die tot een weinig autoritaire generatie behoren. Zij bejegenen hun kinderen eerst op een zeer toefelijke manier. Voert dit tot ongewenst gedrag, dan kan dit tot abrupte harde eisen van gedisciplineerd gedrag leiden. Dan is te verwachten dat de kinderen in opstand komen. Zo zijn er tal van situaties in de samenleving die zich laten analyseren vanuit het mechanisme *'van kwaad tot erger'*. Soms brengen bestuderingen van levenslopen dergelijke mechanismen onder de aandacht.

Generatielittekens

Het behoren tot een maatschappelijke generatie kan in de loop der jaren tot knelpunten leiden, die in de vorm van generatielittekens de verdere levensloop beïnvloeden. Maken wij een denkbeeldige wandeling door Doorn, dan komen wij om te beginnen het BNMO-oord tegen. Dit is een omvangrijk bosgebied waarin tientallen bungalows staan. Hierin wonen militaire slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en latere militaire acties. Er staat ook een hoofdgebouw, van waaruit hulp en ondersteuning aan de bewoners van de bungalows wordt geboden. De Tweede Wereldoorlog is een bekende oorzaak van generatielittekens bij burgers en militairen. Latere militaire operaties hebben weer latere generaties geraakt.

Al wandelend komen wij even later een generatielitteken van geheel andere aard tegen. Midden in het dorp staat een gebouw dat vele decennia lang als Gereformeerde Kerk werd gebruikt. Door de sterke krimp van het aantal burgers die gereformeerde geloofsovertuigingen koesteren moesten de Gereformeerden samengaan met onder andere de Hervormden en biedt de Maartenskerk voortaan onderdak aan zowel Gereformeerden als Hervormden. Een ontwikkeling, die bij heel wat Gereformeerden een generatielitteken zal hebben achtergelaten.

Wie al lang in Doorn woont kan de plek aanwijzen waar vroeger een kleuterschool stond. Toen vanaf 1970 ook in Doorn het aantal geboorten daalde, nam ook het aantal kleuters af en werd de school overbodig. Geen dramatisch

generatielitteken, maar toch een symbool voor een ingrijpende maatschappelijke trendbreuk.

Wie in deze geest een werkstuk over generatielittekens wil maken, kan door zijn of haar woonplaats wandelen en optekenen, waar de sporen van dergelijke ongewenste trendbreuken te onderkennen zijn. Zijn reeds levensgeschiedenissen verzameld, dan kunnen veelal ook aan deze gegevens aanwijzingen voor generatielittekens worden ontleend.

Generaties in de kunsten

De kern van het dorp Doorn en met name het buitengebied bevatten tal van gebouwen die een patroon van generaties weerspiegelen. Generaties van welgestelde burgers, die huizen lieten bouwen. Generaties van architecten die de kans kregen om hun kunstzinnige overtuigingen in bouwwerken tot uiting te brengen. Adellijke families lieten kastelen langs de Langbroeker Wetering verrijzen. In Doorn treffen wij statige herenhuizen aan, die in de achttiende eeuw in opdracht van rijke Amsterdammers als buitenhuizen werden gerealiseerd. Van recentere datum is een villa die Rietveld tot architect had. Op onze wandeling komen wij verder in de publieke ruimte tal van beelden tegen, die verschillen tussen generaties van kunstenaars en schenkers weerspiegelen.

Wie bij een generatiewandeling gebouwen en kunstwerken centraal stelt, zal vooral in steden tot heel wat boeiende waarnemingen kunnen komen. Denk aan overblijfselen van de Jugendstil, afkomstig van een generatie van kunstenaars die rond 1900 grote invloed heeft uitgeoefend.

Rondleidingen bij monumenten

Wie in Doorn wandelt, zal stellig ook een bezoek willen brengen aan 'Huis Doorn', het voormalige buitenverblijf van de bisschoppen van Utrecht en in de vorige eeuw vele jaren bewoond door de laatste Duitse keizer. Huis Doorn is thans ingericht als museum met als centraal thema het Interbellum. Tot de bezoekers behoren veel senioren, met name ook vele bussen met leden van oudere generaties uit Duitsland. Maar ook leden van jongere generaties zijn vaak in het herenhuis en het omringende park aan te treffen, bijvoorbeeld in het kader van een schoolreis met een historisch accent. Vooral Huis Doorn en de geschiedenis van de Duitse Keizer geven een Europees accent aan de generatiewandelingen door Doorn.

Heel wat lezers van het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* zullen in hun woonplaats een of meer monumenten aantreffen, die bezoekers uit uiteenlopende generaties aantrekken. Dit kan belangstelling wekken voor generatiebewuste rondleiding door of langs het monument.

Een generatiewandeling in 2050

Van geheel andere aard is een generatiewandeling door een dorp als Doorn met het doel om te verkennen hoe dit dorp er in 2050 uit zou kunnen zien. In Doorn staan enkele complexen die bestemd zijn voor verzorging en verpleging van hupbehoevende ouderen. Zouden in dergelijke complexen in 2050 zorgrobots zijn aan te treffen en welke functies zouden deze kunnen vervullen? Doorn kent heel wat restaurants en bars. Zouden in 2050 in deze etablissementen robotobers aan het werk zijn?

Stellig zou in 2050 'het nieuwe werken' al op ruime schaal zijn ingevoerd. Enkele dagen per week zouden heel wat beroepsbeoefenaren vanuit hun eigen huis aan het werk zijn. Daarbij zouden zij gebruik maken van Internet, met name 'video conferencing'. Internationale universiteiten zouden vanuit gedecentraliseerde doch samenwerkende centra wereldwijd toponderwijs kunnen verzorgen, in willekeurig welke taal dan ook. Dit is in een hoofdstuk in het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* al geschetst. Ook vermeldt een hoofdstuk hoe taaldrempels in de toekomst kunnen worden overbrugd.

Wetenschapsrechtbanken

Toelichting

Wie een werkstuk met betrekking tot generaties wil maken, kan ook kiezen voor de toepassing van een 'wetenschapsrechtbank'. Daarbij gaat het om een aanpak, die voor het eerst is toegepast in het begin van de discussie over het milieu. Er kwamen praktische problemen naar voren, die niet volledig op de traditionele manier door discussies van voor- en tegenstanders konden worden opgelost. Met inschakeling van een wetenschapsrechtbank kunnen de tegenstellingen zo veel mogelijk worden opgelost. Er wordt echter rekening gehouden met de mogelijkheid dat enkele problemen overblijven, waarvoor geen oplossing kon worden gevonden.

De wetenschapsrechtbanken zijn ontworpen met een strafrechtbank in gedachten. Het gaat om drie rollen, die elk door één of meer personen kunnen

worden vervuld. In de eerste plaats is er de rol van de aanklager. In de tweede plaats gaat het om de rol van de verdediger. De derde rol brengt de *'lijdelijke rechter'* naar voren. Een strafrechter komt in het begin niet met een eigen oordeel doch probeert de waarheid te achterhalen door zowel de aanklager als de verdediger vragen te stellen. Zoals in het hoofdstuk over milieuvraagstukken is uiteengezet, zijn wetenschapsrechtbanken onder de naam *'controversesittingen'* in ons land in 1982 in het kader van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid gehouden.

Bij een werkstuk in het onderwijs kan een wetenschapsrechtbank worden ingezet om een bepaald zwaar vraagstuk systematisch aan de orde te stellen. In de fase van het verzamelen van materiaal voor het werkstuk stelt de auteur van het werkstuk een wetenschapsrechtbank samen. Er worden door deze rechtbank één of enkele zittingen gehouden, telkens met één of enkele dossiers. De uitkomsten van deze zittingen kunnen worden verwerkt tot kennis omtrent het centraal gestelde maatschappelijke vraagstuk.

Als een zwaar maatschappelijk vraagstuk kan de sociale rechtvaardigheid tussen generaties worden aangemerkt. Hoeveel moeten de oudere generaties, de babyboomgeneraties en de jongere generaties bijdragen om de kosten van pensioenen en gezondheidszorg tot 2050 rechtvaardig te verdelen?

Op vergelijkbare wijze is het eveneens mogelijk om de milieuproblemen tot 2050 ter discussie te stellen.

Komen bij de bestudering van maatschappelijke generaties vragen op over de wijze van operationalisering van variabelen, dan kunnen één of enkele zittingen van een wetenschapsrechtbank voor een zo groot mogelijke helderheid zorgen.

Trainingen in generatiebewust beleid

Het rapport *'Europe 2020, strategies for smart, sustainable and inclusive growth'* maakt duidelijk dat er generatiebewust beleid noodzakelijk is. Het maakt ook duidelijk dat een dergelijke ontwerpactiviteit uitstijgt boven wat wij nu al tot onze beschikking hebben. Er zijn nieuwe methoden vereist voor verkenningen, strategieformatie en evaluatie vooraf, genaamd *social impact assessment*. Deze paragraaf biedt een eerste verkenning.

Zodra de nieuwe methoden ter beschikking zijn gekomen, zullen de beleidsmakers en alle verder betrokkenen met behulp van trainingen op de toepassingen moeten worden voorbereid.

Hierbij staat voorop, dat de toekomst van de betrokken landen niet geheel trefzeker valt te voorspellen. Het best mogelijke beleid is beleid waarvan wij voorafgaand aan de uitvoering de kans zo gering mogelijk hebben gemaakt dat wij er later spijt van krijgen.

Stel, er wordt overwogen om op een bepaald terrein in de samenleving een generatiebewust beleid te gaan voeren. Dan zal eerst met behulp van verkenningen moeten worden nagegaan, om welke maatschappelijke knelpunten het gaat en hoe een dergelijk beleid gevoerd zou kunnen worden. Dit wordt de *aanlooffase* genoemd. Daarna komt de *hoofdfase* in beeld. Tenslotte volgt een fase van *institutionalisering*. Deze drie fasen komen nu achtereenvolgens aan de orde. Dit fasemodel vormt een checklist. Het is dus een overzicht van deelanalyses waaruit door de opsteller van een werkstuk gekozen kan worden.

De aanlooffase

Stel, dat een kerkgenootschap op een nieuwe wijze wil inspelen op de generatiegebonden vermindering van zijn leden en de activiteiten van leden. Als tweede voorbeeld nemen wij een universiteit, die tot een verbetering van haar onderwijs en haar wetenschapsbeoefening wil komen. Daarbij wil deze universiteit generatieverschillen onder zijn wetenschappers overbruggen.

Elk van deze voorbeeldterreinen vereist om te beginnen een *probleemanalyse*. Daarbij moet duidelijk worden, welke *focus-actor* centraal zal staan. Is dit een onderdeel van een organisatie? Een organisatie in haar geheel? Een samenwerkingsverband van organisaties? Een combinatie van dergelijke actoren?

De *focus-actor* is degenen, die de te ontwerpen strategie moet realiseren. Vaak gaat het om samenwerkingsverbanden van actoren, die elkaars concurrenten zijn. Denk aan lokale gemeenschappen of universiteiten.

De volgende stap is het inventariseren van de activiteiten van de focus-actor. Welke *missie* wil hij vervullen? Welke *strategieën* zijn thans in gebruik? Om welke *tactieken* gaat het? Welke *operationele planning* wordt toegepast? Welke *termijnen* staan hierbij voor ogen?

Vrijwel altijd zijn er discrepanties tussen de formele missie van een organisatie, zoals deze bijvoorbeeld in voorlichtingsbrochures staat omschreven, en de feitelijke missie. Schrijf zowel de formele als de feitelijke missie e.d. uit. Soms gaat het om ambities, die moeilijk op papier gezet kunnen worden. In bedekte termen zijn ambities echter weldegelijk omschrijfbaar.

Probleemanalyse

Welke *problemen* ziet de focus-actor bij het realiseren van de missie en de verdere voornemens? Beleidmakers reageren op dergelijke vragen nogal eens met de mededeling: *'ik word er niet voor betaald om onopgeloste problemen te hebben'*. Om deze reactie te omzeilen kan het verstandig zijn de beleidmakers te vragen, met welke *dilemma's* zij in hun werk te maken hebben. Dilemma's zijn vervangen door *'equally desirable (or undesirable) alternatives'* voor beleidskeuzes.

Systeemanalyse

Het is vervolgens noodzakelijk om na te gaan welke organisaties bij het beoogde beleid betrokken zijn. Eerst komt de focus-actor op papier. Vanuit deze positie wordt een pijlenschema opgesteld, waarin alle belangrijk geoordeelde tegenspelers een plaats krijgen. Met welke organisaties moet de focus-actor rekening houden?

Trendanalyse

Welke maatschappelijk ontwikkelingen dienen bij de strategievorming aan de orde te komen? Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zware effecten op de strategie, welke minder zware effecten? Een voorlopige trendanalyse geeft een eerste beeld.

Projectontwerp

Het gaat bij het projectontwerp om het omschrijven van de gewenste eindsituatie, met vermelding van het tijdstip waarop deze situatie bereikt moet zijn. Ook gaat het om een aantal gewenste tussensituaties op weg naar het einddoel. Tot het projectontwerp behoort ook een inventarisatie van de hulpbronnen, die ter beschikking staan.

De aanloopfase begint met ruwe schetsen. Gaandeweg komen deze schetsen opnieuw aan de orde en worden deze schetsen stapsgewijze verbeterd.

De hoofdfase

De opstellers van de strategie moeten zichzelf tot een poging dwingen om de belangrijkste aspecten van de probleemsituatie en de oplossingsrichtingen op papier te krijgen. Een bruikbare werkwijze hierbij is om in enkele subgroepen onafhankelijk van elkaar te analyseren en ontwerpen, vervolgens de resultaten plenair te bespreken, gevolgd door weer een serie bijeenkomsten in subgroepen.

Omgevingsscenario's

Deelnemers aan een strategieformatie plegen te beginnen met de ontwikkelingen in de omgeving van focus-actor en tegenspelers in het verlengde te zien van de ontwikkelingen uit het recente verleden. Om deze blikvernuwing te overwinnen is het noodzakelijk om meerdere scenario's voor de omgeving op papier te zetten. In elk geval dienen een trends scenario, een krimpscenario en een groeiscenario in de beschouwing te worden betrokken. Ook moeten een aantal doorkruisende ontwikkelingen aan de orde komen om voldoende voorbereid te zijn op plotselinge ingrijpende gebeurtenissen.

Strategieën

Welke beleidsalternatieven verdienen in de overwegingen aan de orde te komen? In elk geval zal een voortzetting van het huidige in de beschouwing te worden betrokken, veelal aangeduid als '*business as usual*'. Hieraan zijn toe te voegen een gematigde en een meer gewaagde strategie.

Evaluatie vooraf

Elke strategie dient in de volgende fase geanalyseerd te worden ten opzichte van elk der omgevingsscenario's. Welke bedreigingen zijn ten aanzien van focusactor en tegenspelers in het geding? Welke kansen hebben de betrokken actoren, zowel wat bekende hulpbronnen als wat stille reserves aangaat?

Besluitvorming

Ter afsluiting van de hoofdfase vindt besluitvorming plaats. Er moeten afwegingen worden gemaakt. Een stappenplan geeft aan, hoe de doelstellingen te realiseren zijn.

De fase van de institutionalisering

Hierna dient de organisatorische inbedding van het betrokken generatiebewust beleid te worden uitgewerkt. Hoe dient de focus-actor dit aan te pakken? Welke menskracht moet worden ingezet? Ook gaat het om de organisatorische eenheden die nodig zijn. Denk aan afdelingen en hun samenhang.

Doorlopende evaluatie

Tijdens de uitvoering van het beleid is periodiek een formatieve evaluatie noodzakelijk. Een het eind dient een summatieve evaluatie plaats te vinden.

Trainingen

Het voorgaande staat bekend als '*strategic learning*'. De activiteiten leiden tot

resultaten ten opzichte van de strategische doelen. De activiteiten vereisen dat aandacht wordt besteed aan doorlopende reflectie en verder zo nodig aan bijsturen.

In het kader van de trainingen zal de aandacht moeten uitgaan naar *'instant assessments'*, ander gezegd bliksemanalyses. Soms is het noodzakelijk om de cyclus binnen een kwartier of een uur te doorlopen. Gaat het om het vormen van een strategie met zware gevolgen, dan vormt een bliksemanalyse een noodoplossing. In de trainingen dienen ook middenlang en lange beleidsprocessen aan de orde te komen.

Beleidsmakers met ruime ervaring hebben - vaak met schade en schande - geleerd dat het doorlopen van de cyclus geen overbodige weelde is. Immers maar al te vaak blijkt na enige tijd dat een haastig ontworpen strategie tot onwenselijke verrassingen leidt.

Uitwerking van vijf cases

Case 1 : Generatiebewust beleid in het voortgezet onderwijs

Als eerste case komt het voortgezet onderwijs aan de orde. Wie aan deze case gaat werken doet er goed aan om eerst het hoofdstuk over generaties in het onderwijs en het hoofdstuk over generaties en taaldrempels te herlezen in het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* .

Wat generatiebewust beleid ten aanzien van het voortgezet onderwijs betreft gaat de aandacht uit naar een denkbeeldig regionaal netwerk van scholen in het voortgezet onderwijs. Het in de komende jaren toenemende tekort aan leraren vormt een eerste probleemcomplex, aan de dynamiek van generaties gerelateerd. Het met de geboortedaling samenhangende toenemende aantal situaties waarin voor bepaalde vakken te weinig leerlingen beschikbaar zijn vormt een tweede probleemcomplex. Het derde probleemcomplex is het Engelstalige onderwijs in het VWO-plus dat ondersteuning bij het hanteren van de Engelse taal wenselijk maakt. Het vierde probleemcomplex zijn de te verwachten verdere bezuinigingen. Indien er langlopende vacatures zijn, of indien een leraar langdurig ziek is, kan virtueel afstandsonderwijs uitkomst bieden. Dan kan bijvoorbeeld één leraar onderwijs verzorgen aan twee klassen. Mits in de klas, die zonder leraar opereert, een klassenassistent aanwezig is.

Een inspirerend voorbeeld vormt het onderwijs in het Fries, dat in het betrokken hoofdstuk in het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* is behandeld.

De geïnteresseerde leerlingen wonen zodanig verspreid, dat geen klassen kunnen worden gevormd. Dus wordt het onderwijs in het Fries op individuele basis in de vorm van virtueel afstandsonderwijs verzorgd.

In het VWO-plus vormt Engels de voertaal. Leerlingen kunnen meestal snel voldoende *'working knowledge'* verwerven. Echter zodra gecompliceerde taalconstructies moeten worden toegepast, kan ondersteuning door middel van een systeem voor meertalige communicatie noodzakelijk blijken.

Bijzondere aandacht verdient het Zuyderzee College. Wie de website van deze scholengemeenschap opzoekt, vindt informatie over computerondersteund onderwijs. Het gaat ook over de *'elektronische leeromgeving'*, die het gebruik van leerboeken overbodig maakt. ELO verdient in de te maken werkstukken extra aandacht.

Case 2 : Generatiebewust beleid in een kerkgenootschap

Voor de tweede case is het van belang om eerst het hoofdstuk over generatieverschillen in milieu en godsdienst te herlezen. Daarna verdienen de betrokken probleemcomplexen de aandacht. Het eerste probleemcomplex hangt samen met risicobesef. In het hoofdstuk is al aan de orde gekomen, dat groeiend risico en risicobesef tot een toename kan leiden van individuen die zeggen geloofszekerheden te koesteren. Het is te verwachten dat het risicobesef in de komende jaren verder zal toenemen, met name ook in de jongere generaties. Het tweede probleemcomplex is het feit dat nog maar weinig Nederlanders naar de kerk gaan. Dit stelt de kerkgenootschappen voor problemen. Zij zoeken naar oplossingen om langs nieuwe wegen te kunnen blijven voortbestaan.

De cultuur- en godsdienstsocioloog Joep de Hart heeft de stand van zaken in Nederland op religieus gebied onderzocht in zijn boek *Zwevende gelovigen: oude religie en nieuwe spiritualiteit*. Het verscheen in 2010 bij Bert Bakker te Amsterdam. De kerken lopen leeg maar de religie verdwijnt niet. Ongeveer 40 procent van de Nederlanders is lid van een kerkgenootschap en 15 procent gaat iedere week naar de kerk. Ongeveer 60 procent van de bevolking gelooft in God of *'een hogere macht'*. Twee van de drie Nederlanders geloven in een leven na de dood. 40 procent gelooft in wonderen en in het nut van bidden.

In het buitenland richten steeds meer kerkgenootschappen naast hun traditionele kerkorganisatie een *'virtuele kerk'* op. In ons land heeft de PKN (Protestantse Kerken Nederland) al een virtuele kerk in het leven geroepen. Gegevens hierover

staan op Internet.

In het kader van generatiebewust beleid is het een boeiende uitdaging om voor een religieuze organisatie naar keuze een *'virtuele kerk'* te ontwerpen die inspeelt op generatieverschillen onder de potentiële leden. Als voorbeeld zou de Nederlandse Protestantenvbond kunnen dienen. Gezinnen met jonge kinderen zullen op zondagochtenden gezamenlijk activiteiten in de natuur willen ondernemen en zij zullen dus weinig of geen belangstelling voor kerkdiensten vertonen, zelfs als de dienst ook op kinderen wordt afgestemd. Gelovigen in het midden van hun leven alsmede senioren zullen veelal ook de zondagochtenden aan bezoeken aan natuur en cultuur willen besteden. Een virtuele kerk kan diensten organiseren, waaraan op avonden in de week per Internet kan worden deelgenomen. Meditatie kan eveneens op afstand worden aangeboden. In een werkstuk kunnen de componenten van een virtuele kerk worden uitgewerkt.

Case 3 : Generatiebewust beleid in het universitair onderwijs.

De derde case vereist het eerst herlezen van het hoofdstuk over generaties in de wetenschap, zie: *Generaties van geluksvogels en pechvogels*. Als eerste probleemcomplex komt de verwachting naar voren dat een forse krimp is te verwachten in het aantal academici dat in het universitair onderwijs werkzaam is. De krimp is te verwachten als gevolg van het met pensioen gaan van de babyboomers.

Het tweede probleemcomplex is de verwachting van verdere bezuinigingen. Vermoedelijk zullen veel vacatures niet kunnen worden herbezet.

Als kans is een stille reserve in het Nederlandse academisch bestel te noemen. Door samenwerking tussen universiteiten op het gebied van het onderwijs zou heel wat menskracht efficiënter kunnen worden inzetten. Denk aan een studierichting, die aan meerdere universiteiten vertegenwoordigd is. In de eerste jaren van de studie zouden vakken zoals de geschiedenis van de discipline, statistiek alsmede methoden en technieken van onderzoek gezamenlijk verzorgd kunnen worden. Behalve een gemeenschappelijk deel zou het onderwijs ook een specifiek deel kunnen omvatten, het laatste afgestemd op de eigenaardigheden van elke studierichting. Voor de concretisering van een dergelijke opzet kan ook hier naar het Zuyderzee College worden verwezen. In een werkstuk zou kunnen worden uitgewerkt, op welke wijze virtueel afstandsonderwijs generatiebewust in het universitair bestel gerealiseerd zou kunnen worden. De specifieke kenmerken van studenten uit de jongste generatie verdienen verdiscontering, met name de

ICT-vaardigheden. De specifieke kenmerken van universitaire docenten uit oudere generaties kunnen eveneens systematisch worden ingezet.

Case 4 : Generatiebewust beleid in de wetenschapsbeoefening.

Werken aan de vierde case begint met het herlezen van het hoofdstuk over generaties in de wetenschap in het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels*. Vervolgens komen de probleemcomplexen aan de orde. Bij het eerste probleemcomplex gaat het om de toenemende competitie tussen universiteiten, faculteiten en onderzoeksgroepen. Externe beoordelingen en rangordening dwingen de betrokken collectieve sociale actoren om hun onderzoeksactiviteiten en publicatiegedrag steeds verder aan te scherpen. Het tweede probleemcomplex wordt gevormd door de noodzaak om behalve voor toegespitste topspecialisatie ook te zorgen voor een brede kijk op het vakgebied. Het ontstaan van 'vakidioten' moet worden voorkomen. Het derde probleemcomplex schuilt in de stille reserves die zijn aan te treffen in de populatie van emeriti en andere senior wetenschappers. Er is een internationale markt voor topemeriti ontstaan, om een voorbeeld te noemen. Probleemcomplex vier heeft betrekking op de stille reserves die schuilen in de mogelijkheden voor samenwerking tussen universiteiten in eigen land en over de landsgrenzen heen, het laatste als onderdeel van de globalisering van de wetenschap.

Wie een werkstuk in deze sfeer wil maken, kan een 'virtual institute of advanced studies' ontwerpen. Een VIAS kan Engelstalige wetenschappers mondiaal werven. Vooral topemeriti verdienen hierbij de aandacht.

Case 5 : Generatiebewust beleid en het nieuwe werken.

Wie met de vijfde case aan de slag wil gaan, doet er goed aan eerst het hoofdstuk over generaties en taaldrempels te herlezen. Ook het herlezen van hoofdstuk twee met de voorbeelden van generatiepatronen is aan te raden. (zie: *Generaties van geluksvogels en pechvogels*)

De beheersing en de opmars van het Engels in grote delen van de Westerse wereld is een bekend verschijnsel. In Franstalige landen is van een beheersing van het Engels op het niveau van een 'working knowledge' nog steeds geen sprake. Deze beperking geldt ook voor de beheersing van het Engels in de meeste overige landen rond de Middellandse zee. Uit het hoofdstuk over generaties en taaldrempels blijkt dat systemen voor meertalige communicatie, bijvoorbeeld Sociolinguafraanca, deze beperkingen kunnen overwinnen.

Het nieuwe werken houdt in dat vanuit nieuwe soorten werkplekken, bijvoorbeeld het eigen huis, betaalde arbeid kan worden verricht voor opdrachtgevers waar dan ook ter wereld. De globalisering van de arbeidsmarkt is in volle gang. Dit betekent dat in de taal van het land waarin de afnemer woont opdrachten kunnen worden vervuld. Denk aan het Frans en aan verdere talen uit het Middellandse Zee gebied. Daarbij kan het om onderwijs en trainingen gaan. Verder om coaching. Ook om administratieve en boekhoudkundige werkzaamheden.

Het ontwerpen, testen en institutionaliseren van afstandswerken volgens de mogelijkheden van het nieuwe werken vereist heel wat organisatorische voorzieningen. Een nuttige uitdaging voor het opzetten van een training en het opstellen van een basisnota.

Tot slot

Bovenstaand artikel komt uit het boek *Generaties van geluksvogels en pechvogels* dat verschijnt ter gelegenheid van het Europese Jaar van actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties: <http://europa.eu/ey2012>

In Bonushoofdstuk15 met '*veel gestelde vragen*' zal een voorbeeld van het verslag van een generatiewandeling worden opgenomen. Dit bonushoofdstuk zal eveneens een voorbeeld van een werkstuk over een vorm van generatiebewust beleid bevatten.

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname III: Hulp, beleid en economische groei



1. Inleiding

Resultaten behaald in het verleden zijn geen garantie voor de toekomst - maar in de besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname behoren die resultaten wel een significante rol te spelen. Zo wordt de rol van evaluaties in de besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie, na besteding van de in 1975 toegezegde verdragsmiddelen, uitdrukkelijk genoemd in de Overeenkomst van 1975, Artikel 15: *Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart zich bereid ook na voltooiing van het Surinaams meerjaren ontwikkelingsprogramma de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen. Over de omvang, aard en duur daarvan zal, gehoord het advies van de gezamenlijke commissie over de resultaten van het Surinaamse meerjaren ontwikkelingsprogramma, overleg tussen de beide Overeenkomende Partijen plaatsvinden voordat de uitvoering van het programma is voltooid.*

Ook het Raamverdrag van 1992 wijst in Artikel 2 op de noodzaak van regelmatige evaluatie van de samenwerking en van bijstelling waar nodig, *'op basis van de grondbeginselen, doelstellingen en uitgangspunten van dit Raamverdrag'*.

In dit artikel wordt geanalyseerd wat hulp heeft kunnen betekenen voor het ontwikkelingsproces van Suriname en welke conclusies daaruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Sectie 2 analyseert de doelstellingen van het bilaterale samenwerkingsprogramma en presenteert gegevens over de middenstroom die ter ondersteuning van dat programma beschikbaar werd gesteld.

Sectie 3 wordt op basis van de economische literatuur geanalyseerd wat theoretisch en statistisch de betekenis kan zijn van hulp voor groei en ontwikkeling. In dit kader wordt in het bijzonder ingegaan op de betekenis van beleid voor de effectiviteit van hulp om groei van het inkomen per capita te stimuleren.

In *Sectie 4* wordt de hulp aan Suriname geplaatst in de context van de Surinaamse economische ontwikkeling en wordt bezien in welke mate de centrale doelstellingen van het hulpprogramma zijn gerealiseerd.

Sectie 5 gaat verder in op de beoordeling van de resultaten van de Nederlandse hulp en beargumenteert de noodzaak om naast de vele evaluaties op project- en

programmaniveau, de effectiviteit op macro-economisch niveau te analyseren. Tenslotte wordt in Sectie 6 getracht uit de ervaringen conclusies te trekken ter ondersteuning van besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie.

2. Doelstellingen en middelen

Doelstellingen

De doelstellingen van de Nederlandse verdragsmiddelen voor Suriname, zoals vastgelegd in de Overeenkomst van 1975 zijn ambitieus. Artikel 1 van de Overeenkomst stelt dat de twee landen zoveel mogelijk zullen samenwerken *Op alle gebieden waarbij de economieën der beide landen aanvullend en stimulerend op elkaar kunnen inwerken, in die zin dat daardoor het welvaartsverschil tussen beider landen kan verminderen en de economische groei en goede welvaartsspreiding binnen de Republiek Suriname kunnen worden bevorderd, opdat de economische weerbaarheid van dit land op efficiënte wijze en zo snel mogelijk kan worden bereikt.***[i]**

De overeenkomst van 1975 was gebaseerd op uitgangspunten die waren geformuleerd in het Programma voor de sociaaleconomische ontwikkeling van Suriname, opgesteld door een gemengde Surinaams-Nederlandse commissie van deskundigen. Dit programma zou het eerste Surinaamse Meerjaren Ontwikkelings Plan (MOP) zijn, dat net als daarna te verschijnen MOPs diende als kader voor de Nederlandse hulpinspanning. De invulling van het MOP was een zuiver Surinaamse aangelegenheid. Vooral aan Surinaamse zijde was de visie op hulp in de initiële fase, waarin het programma werd opgesteld, gedomineerd door de gedachte dat grootschalige infrastructurele werken en nieuwe groeipolen de kern van een dynamisch ontwikkelingsproces zou moeten vormen. Artikel 2 expliciteert de rol van het MOP en stelt dat *Het geheel van de projecten en deelprogramma's die uitgevoerd worden op basis van dit meerjaren programma, zullen worden gericht op de vergroting van de economische weerbaarheid van de Republiek Suriname, vergroting van de werkgelegenheid, verbetering van de levensomstandigheden der gehele bevolking en de regionale spreiding.***[ii]**

Aan de hand van een periodiek te publiceren jaarplan zou Suriname een lijst opstellen van uit de hulp te financieren programma's die ter goedkeuring zou worden voorgelegd aan de bilaterale Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). Het programma kwam veelal pas tot stand na grote conflicten binnen de CONS of eerst na ministeriële besluiten. Na de eerste

periode van hulpopschorting vanaf 1982 werd bij hervatting van de relatie in 1988 een aanvullend protocol van procedureregels opgesteld en werd het overleg van de CONS vervangen door beleidsoverleg op hoog ambtelijk niveau. Daarbij werd besluitvorming over ingediende projectdossiers naar Den Haag verlegd. Na de tweede opschorting in 1990 kwamen de twee landen bij hervatting van de relatie in 1991 twee protocollen overeen, te weten het Verdrag van Bonaire van 1991 en het Raamverdrag van 1992.

Het Raamverdrag formuleerde de doelstellingen van samenwerking opnieuw en onderscheidt in Artikel 2 drie oriëntatie punten: de instandhouding en versterking van de democratie en de rechtsstaat; de structurele versterking van het overheidsapparaat; en de bevordering van de economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. **[iii]**

Uitdrukkelijk stelt het Raamverdrag in Artikel 3, dat betrekking heeft op de financiële, economische en ontwikkelingssamenwerking, dat de Overeenkomst van 1975 onverlet laat en dus het uitgangspunt blijft voor samenwerking op financieel en economisch gebied. Artikel 3 stelt onomwonden dat in het kader van de bevordering van economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid de twee landen zullen samenwerken ten behoeve van de uitvoering van een programma van economische aanpassing en structurele hervorming. Dit programma met financiering door beide overheden omvatte een investeringsprogramma voor infrastructurele verbetering; een sociaal fonds; investeringen in onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting; betalingsbalanssteun en steun aan een investeringsfonds ten behoeve van de particuliere sector; en een programma van wederopbouw en ontwikkeling van het binnenland. Ook wordt samenwerking beoogd ter bevordering van directe buitenlandse investeringen, de bilaterale handel en overdracht van technologie, alsmede monetaire samenwerking ten behoeve van prijsstabiliteit.

Aan dit Raamverdrag werd een apart protocol toegevoegd op basis waarvan één miljard van de verdragsmiddelen bestemd werd ten behoeve van een structureel aanpassings- en ontwikkelingsprogramma dat sectoraal zou worden ingevuld.

Middelen

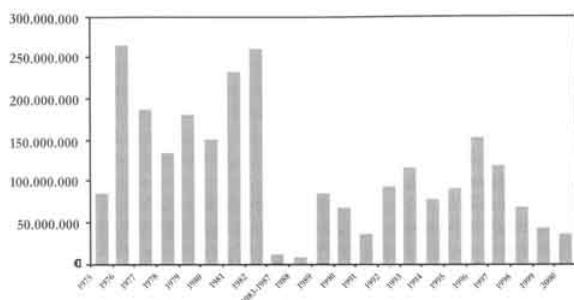
Het bedrag van de schenkingen was uitkomst van een onderhandelingsproces waarbij de inzet van Suriname zeer hoog was, terwijl Nederland weliswaar een 'chique' gebaar wilde maken, maar van aanzienlijk mindere omvang. In het kader van dit programma werd een bedrag van 3.500 miljoen Nederlandse gulden

beschikbaar gesteld in de vorm van schenkingen, over te dragen in een periode van 10 tot 15 jaren.

Van dit bedrag was 2.700 miljoen gulden te bestemmen voor financiering van programma's en projecten die onderdeel vormen van het MOP, 300 miljoen voor pariteitsmiddelen, te besteden op basis van 'strikte pariteit met Surinaamse besparingen', en 500 miljoen gulden ten behoeve van het verstrekken van garanties te verlenen op leningen van ontwikkelingsfondsen en -banken.

Ook werd de nog uitstaande schuld van 517.456.611 Nederlandse gulden kwijtgescholden en werden ook de in het verleende gecommiteerde maar in november 1975 nog niet bestede middelen van totaal 350 miljoen gulden beschikbaar gesteld. **[iv]** Bovendien werd in Artikel 15 van de Overeenkomst vastgelegd dat Suriname, na uitputting van de bovengenoemde middelen, ontwikkelingshulp tegemoet zou mogen zien.

Figuur 1. Uitgaven van verdragsmiddelen en doorlopende verplichtingen, in Nederlandse gulden, 1975-2000.



Bron: D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelings-samenwerking Nederland-Suriname 1975-2000*, Den Haag, 2004.

De uiteindelijke besteding van de verdragsmiddelen heeft een veel langere periode in beslag genomen dan de beoogde periode van 10 á 15 jaar waarvan sprake was in de Overeenkomst van 1975. Zoals blijkt uit Figuur 1 volgt na een initiële periode van grote bestedingen tussen 1976 tot en met 1982, een periode van zeer geringe bestedingen. Als gevolg

van de ernstige schending van mensenrechten, de zogenaamde December moorden in Paramaribo, werden bestedingen opgeschort tussen 1982 en 1988. Vanaf 1989 worden de bestedingen weer substantieel voortgezet, zij het op een significant lager niveau dan in de jaren zeventig. In 1990 werd de hulp wederom opgeschort vanwege de zogenaamde kerstcoup in december, maar vond hervatting plaats in 1991. In 1997 werd de hulp voor de derde maal opgeschort naar aanleiding van een meningsverschil over door Suriname gewenst topoverleg tussen de Surinaamse president en de Nederlandse premier. De hulp werd pas in 2000 hervat en kreeg een sterk sectoraal georiënteerd uitvoeringskader, evenwel breed gespreid over acht beleidsterreinen.

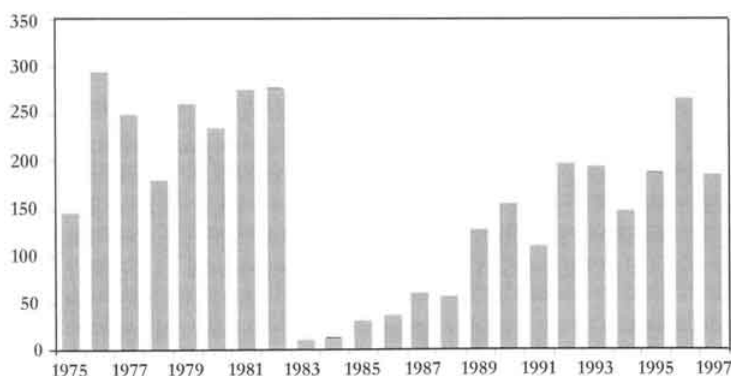
Tenslotte kan worden vastgesteld dat de sectorale verdeling van de middelen sterk heeft afgeweken van wat initieel werd beoogd. De beoogde sectorale verdeling van de bestedingen was: 50 procent voor productieve sectoren; 25

procent infrastructuur; en 25 procent sociaal beleid en onderwijs. De werkelijke verdeling was sterk gericht op de infrastructurele werken en zeer ten nadele van de productieve sectoren.

Vooraf in de periode 1975-1982 droeg de omvangrijke instroom van hulpmiddelen substantieel bij aan het totaal bruto binnenlands product (BBP), tot een gemiddeld niveau van 10 procent. In de periode 1988-2000 was dit 4,5 procent, en gemiddeld bedroeg de hulpstroom in de periode 1975-2000 5,4 procent van het BBP. Alhoewel de hulpstroom in de jaren negentig substantieel geringer was dan in de boom-periode vlak na de onafhankelijkheid, was de bijdrage, uitgedrukt in termen van hulp per capita, zeer significant en behoorde ook toen nog tot de hoogste ter wereld, zoals getoond in Figuur 2 en in Tabel 1 (*zie even verderop*).

Tenslotte toont Tabel 2 (*zie iets verder naar beneden*) de uitgaven aan verdragsmiddelen in de periodes 1975-1982, 1983-1987, 1988-2000, alsmede voor de gehele periode 1975-2000, opgedeeld naar drie categorieën: projecthulp, programmahulp en garanties.

Figuur 2. Hulp per capita, in US dollars, 1975-97.



Bron: gebaseerd op data verzameld in het onderzoeksproject *Income Inequality in the Caribbean*, gecoördineerd door V. Bulmer Thomas.

3. De effecten van buitenlandse hulp

Hulp en economische groei: theoretische inzichten

Zoals aangegeven in Sectie 2, was de hoofddoelstelling van het ontwikkelingshulp programma de bevordering van economische groei. Om tot een beoordeling te kunnen komen van de effectiviteit van deze langdurige en omvattende hulpinspanning, wordt in deze sectie bezien op welke wijze en onder welke omstandigheden een instroom van buitenlandse besparingen in de vorm van schenkingen groeibevorderend kan zijn voor het ontvangende land. Voor de beantwoording kan worden teruggegrepen op economische theorieën en *cross-*

country econometrisch onderzoek.

Zowel aan de kant van doelstellingen van hulp, als aan de kant van gewenste inputs om die doelstellingen te bereiken, zijn in de loop van de tijd de opvattingen in de wetenschappelijke literatuur en in het beleidsmatig denken sterk veranderd en meer complex geworden.

Ook de methodologie om economisch effecten van hulpinspanningen, en van de instroom van buitenlandse besparingen in het algemeen, te meten is in de tijd sterk veranderd.

De traditionele macro-economische rationale voor het verstrekken van hulp heeft betrekking op de toevoeging die deze vorm van buitenlandse besparingen kan leveren aan de binnenlandse besparingen en buitenlandse deviezen. De zogenaamde *gap*-modellen die in de jaren vijftig en zestig werden ontwikkeld, gingen uit van het Harrod-Domar groeimodel waarin de toename van beschikbaar fysiek kapitaal de bepalende factor voor economische groei was. Als binnenlandse besparingen tekort schieten ter financiering van het niveau van investeringen dat nodig is om het gewenste niveau van economische groei te realiseren, kunnen buitenlandse besparingen in de vorm van investeringen, leningen en schenkingen een aanvulling op de *savings gap* vormen. Als investeringen deels geïmporteerd worden, en exportopbrengsten onvoldoende deviezen genereren ter financiering van de import van kapitaal goederen die noodzakelijk is ter realisering van het gewenste niveau van economische groei, kan buitenlandse hulp het tekort - de *foreign exchange gap* - aanvullen. Hulp dient om simultaan de *gaps* aan te vullen, en als de grootste van de *gaps* als beperkende factor is opgeheven, kan het gewenste niveau van economische groei, dat tevoren is bepaald op basis van welvaartsriteria, worden gerealiseerd. [v] De productiviteit van de hulp wordt dan bepaald door de productiviteit van kapitaal.

Tabel 1. Hulp per capita, jaarlijks gemiddelde in US dollars, 1991-92 en 1997-98.

	1991-92	1997-98
<i>Latijns Amerika en de Caraïben</i>		
Suriname	153	164
Antigua en Barbuda	93	106
De Bahamas	8	44
Barbados	5	38
Belize	115	62
Dominica	199	228
Grenada	149	78
Guyana	136	212
St. Kitts en Nevis	175	168
St. Lucia	180	105
St. Vincent en de Grenadinen	130	118
Trinidad en Tobago	2	18
<i>Mediaan voor kleine landen</i>		
lageinkomenslanden	109	98
lage middeninkomenslanden	42	31
hoge middeninkomenslanden	44	31
	13	12

Bron: F. van Beek, *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*, Rapport van de Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States, Washington, D.C., april 2000.

Alhoewel dit groeimodel, met gebruik van onder meer vaste kapitaalcoëfficiënten, door Harrod zelf al in de jaren vijftig ernstig werd bekritiseerd, is het een dominante factor in het denken over hulp gebleven. In latere literatuur werden meer *gaps* onderscheiden die een belemmering voor economische groei kunnen vormen, en werden deze geïncorporeerd in nieuwere versies van het model, zoals de *three-gaps*-modellen en het World Bank Revised Minimum Standard Model. In *three-gaps*-modellen worden naast de *savings* en *foreign exchange gaps* nog een *fiscal gap* onderscheiden, die in feite een specificatie binnen de *savings gap* vormt, en die tot uitdrukking brengt het tekort aan overheidsinkomsten ten opzichte van de overheidsuitgaven die noodzakelijk zijn om het gewenste niveau van economische groei te realiseren. Daarbij gaat het om overheidsbestedingen aan publieke investeringen, die een positief doorwerkingseffect - *crowding-in*-effect - hebben op particuliere investeringen.

Relaties tussen factor inputs en output kunnen ook gelegd worden door gebruik te maken van meer gecompliceerde productiefuncties, op meer of minder geaggregeerd niveau. Binnen het Solow-groei-model met substitutiemogelijkheden tussen productiefactoren en afnemende productiviteit, resulteert hulp in een hogere groei tijdens de transitiefase, en kan met hulp een

hoger inkomensniveau worden bereikt tot het moment dat de economie op een evenwichtsgroei-pad is gekomen, de *steady-state growth rate*, waar de investeringsbehoefte in evenwicht is met de binnenlandse besparingen en hulp geen bijdrage meer levert aan de groei.

Een verdere differentiatie kan worden aangebracht door naast een tekortschietende beschikbaarheid van fysieke kapitaalgoederen, gebrek aan de beschikbaarheid van menselijk kapitaal, kennis en technologie, te onderscheiden. In meer recente endogene groei-modellen wordt dan ook naast factor accumulatie en substitutie meer expliciet technologische ontwikkeling en *learning-by-doing* als verklaring voor groei opgenomen. Investerings - uit hulp - in onderwijs en technologische ontwikkeling kunnen via de bijdrage aan menselijk kapitaal de groei stimuleren.

De analyse wordt verder gecompliceerd als rekening wordt gehouden met nog andere, al dan niet beoogde positieve en negatieve bijeffecten van deze kapitaalinstroom, zoals *crowding-in-* en *crowding-out-*effecten, en de gevolgen van volatiliteit veroorzaakt door schommelingen in de instroom van buitenlandse besparingen zoals hulp.

*Crowding-in-*effecten treden op indien een kapitaalinjectie - zoals een overheidsinvestering in infrastructuur- een stimulans geeft aan particuliere investeerders, die anticiperen op gebruik van het collectieve goed in aanleg, zoals een weg, haven of vliegveld. Met investeringen uit hulp kan zo een groeipool worden gecreëerd. Ook hulpallocatie ten behoeve van andere collectieve goederen of semipublieke goederen zoals irrigatie, onderwijs, veiligheid, gezondheidszorg, kunnen het vestigings- en investeringsklimaat een positieve impuls geven in een bepaalde regio.

De particuliere investeringen, die hierdoor worden gegenereerd, kunnen op hun beurt weer andere particuliere productie stimuleren via *backward-linkage-*effecten bij toeleveringsbedrijven, en via bestedingseffecten - uit de looninkomsten en winsten. Sectoren met een relatief grote potentie voor dergelijke *backward-linkage-*effecten. Werden in de klassieke ontwikkelingsvisie, zoals die domineerde in het midden van de jaren zeventig, beschouwd als *key industries*.

Tabel 2. Besteding van verdragsmiddelen in drie hoofdcategorieën, in miljoenen Nederlandse gulden, 1975-2000.

	1975-82	1983-87	1988-2000	1975-2000
Projecthulp	1154,4	9,8	637,6	1801,8
Programmahulp	0,0	0,0	282,2	282,2
Garanties	0,0	0,0	58,0	58,0

Bron: 1975 – 1988, bewerking van data van R. van den Berg, 1998.
1988 – 2000, data van MIDAS, bewerkt door CARID.

Hulp kan echter niet zonder meer worden beschouwd als additioneel aan binnenlandse besparingen, deviezeninkomsten of overheidsinkomsten. Buitenlandse hulp

aan een overheid wordt niet noodzakelijkerwijs besteed aan investeringen of de financiering van de import van kapitaalgoederen, maar kan vanwege *fungibiliteit* - inwisselbaarheid - ook worden aangewend voor niet-productieve of niet door de donor beoogde doeleinden, waardoor mogelijkerwijs het effect op groei wordt verminderd. Ook kan de beschikbaarheid van hulp de ontvangende overheid er toe brengen de eigen fiscale inspanning en daarmee de binnenlandse belastinginkomsten te verminderen, waardoor de *fiscal gap* niet wordt gereduceerd, maar wel de binnenlandse particuliere bestedingen aan consumptie en investeringen kunnen toenemen.

De bijdrage van hulp aan economische groei en welvaart kan worden gereduceerd ten gevolge van een aantal onbedoelde bijeffecten. Zo kunnen overheidsinvesteringen *crowding-out*-effecten hebben en ten koste gaan van particuliere investeringen. Schommelingen in de instroom van hulp kunnen leiden tot vergrote macro-economische volatiliteit, die op zich negatief doorwerkt op particuliere investeringen en productie. In het extreme geval van een grote instroom van hulp binnen een kort tijdsbestek kunnen *Dutch-Disease*-effecten optreden, met binnenlandse prijsstijgingen voor niet-verhandelbare goederen en een stijging van de wisselkoers, ten nadele van export- en importconcurrerende sectoren. Vooral in landen waar hulp een relatief grote bijdrage aan de totale bestedingen vormt, kan volatiliteit in deze stroom relatief sterk negatief doorwerken op de gehele economie. **[vi]**

In de recente literatuur over de determinanten van economische groei wordt grote aandacht besteed aan economisch beleid en meer algemeen aan de rol van *good governance*. In de context van de specifieke vraag die in dit hoofdstuk aan de orde is, zou bezien moeten worden wat de invloed van overheidsbeleid is op de

effectiviteit van hulp om het groeiproces te bevorderen. Wanneer daarbij de doelstelling van economisch beleid wordt geformuleerd in termen van duurzame groei, kan de bijdrage van hulp worden gezien in termen van het vergroten van de potentie om het tevoren bepaalde gewenste niveau van economische groei op termijn te kunnen bereiken zonder verdere instroom van hulp. Hulp zou dan de bijdrage zijn om het vermogen te vergroten de *gaps* in de loop van de tijd te reduceren, gegeven de gewenste groeivoet. In de volgende sectie zal worden gezien op welke wijze hulp en beleid door kunnen werken op economische groei.

Hulp, beleid en economische groei: econometrische resultaten

Inzicht in de impact van hulp op groei, gegeven de beleidscontext, is verdiept door een groot aantal econometrische analyses dat is gemaakt sinds het verschijnen van de invloedrijke studie van Burnside en Dollar.**[vii]** Deze studie was gebaseerd op 272 waarnemingen over 56 landen voor de periode 1970-1993 en onderzocht het effect op de groei van het BBP per capita, van de volgende verklarende variabelen: hulp, gemeten als de waarde van hulp ten opzichte van het BBP; instituties; beleid; een variabele voor de interactie van macro-economisch beleid en hulp; en als additionele verklarende variabelen het gemiddeld armoedeniveau van een land, gemeten als het BBP per capita aan het begin van de periode; en variabelen die etnische fragmentatie en politieke onrust uitdrukken, met dummy's voor regio's.

In de economische beleidsvariabele waren opgenomen het surplus op het overheidsbudget, het niveau van inflatie, en een dummy voor de openheid van het handelsregiem. In de variabele voor de institutionele kwaliteit waren opgenomen zekerheid van eigendomsrechten en de efficiency van de overheidsbureaucratie. Gevonden werd dat hulp als zodanig geen significante invloed had op groei, maar dat beleid, institutionele kwaliteit, en de interactie tussen hulp en beleid, wel een positieve en significante invloed hebben op economische groei. Hieruit werd geconcludeerd dat: *Aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies but has little effect in the presence of poor policies.***[viii]**

Collier en Dollar ontwikkelden een meer omvattende variant op de Burnside-Dollar-analyse door de beleidsvariabele, die initieel slechts drie elementen omvatte, te vervangen door de zojuist beschikbaar gekomen data van de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) van de Wereldbank.**[ix]** Dit gegevensbestand omvatte 20 variabelen met betrekking op macro-economisch en

sectoraal beleid, corruptie en de *rule of law*. Deze variabelen scoren in een rangorde van 1-6, vastgesteld voor 1997. Bovendien werd het bestand in deze studie uitgebreid tot 86 landen, maar werd de periode ingekort tot 1990-1996. Opnieuw wordt nu groei van het BBP per capita verklaard uit hulp uitgedrukt ten opzichte van het BBP; beleid; en de interactie van beleid en hulp. Gevonden werd dat de beleidsvariabele direct significant is, evenals de variabele voor de interactie tussen hulp en beleid. Hulp als zodanig had geen significante invloed. Toevoeging van een variabele voor afnemende meeropbrengsten van hulp, via het niveau van hulp gekwadrated, droeg niet significant bij aan het resultaat.

In een studie van Collier en Dollar over hulp, groei en armoedebestrijding wordt het eerdere bestand uitgebreid met vierjaarlijkse gemiddelden van gegevens voor de periode aanvangend in 1974-1977 en eindigend in 1994-1997. Indicator voor beleid is wederom het CPIA gegevensbestand. [x] In het hier gehanteerde model wordt groei van BBP per capita afhankelijk verondersteld van beleid; hulp, uitgedrukt ten opzichte van het BBP; het niveau van hulp gekwadrated om zo de afnemende meeropbrengst van hulp tot uitdrukking te brengen; en van de interactie tussen beleid en hulp. De interactie term voor hulp en beleid is in dit model de meest significante variabele en de CPIA beleidsterm is eveneens positief en marginaal significant, maar gezamenlijk wel. Hieruit wordt geconcludeerd dat: *The marginal impact of aid on growth depends positively on the policy environment and negatively on how much aid a country is getting (diminishing returns)*. [xi]

De robuustheid van de verstrekkende bevindingen van Burnside en Dollar over de impact van goed beleid op de effectiviteit van hulp, is getest in een groot aantal studies die met langere tijdreeksen, uitgebreide landen bestanden en met andere verklarende variabelen, de centrale relatie tussen hulp, beleid en groei onderzochten. Als de resultaten gevoelig blijken te zijn voor wijzigingen in bestanden, periode of specificatie, vermindert dat uiteraard de betrouwbaarheid en algemeen geldigheid van de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Een dergelijke studie van Easterly, Levine en Roodman omvatte 356 waarnemingen over 62 landen voor de periode 1970-1997. In dat geval was de variabele die de interactie tussen beleid en hulp uitdrukt, niet langer significant, evenmin als de hulpvariabele. Daaruit concludeerden zij niet dat hulp niet effectief kan zijn om groei te stimuleren, maar dat het niet zo zeker is dat hulp groei stimuleert in landen met goed beleid. [xii]

Ook Lensink en White roepen een aantal methodologische vragen op die onder meer samenhangen met het probleem van robuustheid van de resultaten. **[xiii]** Herschrijving van de modelspecificatie van Burnside en Dollar kan er toe leiden dat niet wordt geconcludeerd dat hulp in een goede beleidscontext effectief is om groei te stimuleren, maar dat beleid beter werkt als het wordt ondersteund met hulp. Het is bovendien niet a priori duidelijk wat onder goed beleid moet worden verstaan. Niet onder alle omstandigheden geldt dat dezelfde beleidsvariabelen in dezelfde richting moeten worden bijgesteld om zo een positieve bijdrage aan groei te leveren. De controverse over de Washington Agenda en de relevantie van de beleidskeuzes die in Oost-Azië werden gemaakt ter ondersteuning van het Oost-Aziatische succesmodel, is hiervoor illustratief.

Gezien de grote verscheidenheid in hulpprogramma's tussen de landen, en veranderingen in hun compositie in de loop van de tijd, lijkt het evident dat de productiviteit van hulp niet constant is, en ook de vertraging in de bijdrage van hulpprogramma's aan groei verschillend is. De impact van hulp op groei hangt ook af van het type hulp. De effectiviteit van budget hulp om bij te dragen aan groei is gevoeliger voor de kwaliteit van het beleid dan de effectiviteit van project hulp. Maar in een goede beleidscontext is budgethulp meer effectief dan project hulp. **[xiv]** Ook kunnen continuïteit in hulpprogramma's en de stabiliteit in de relatie tussen donor en ontvanger van invloed zijn op de effectiviteit van hulp. **[xv]** Al deze factoren problematiseren algemeen geldende conclusies over de betekenis van de beleidscontext voor de effectiviteit van de hulp.

4. Hulp, beleid en economische groei: Suriname

De conclusie uit bovenstaande studies over de relatie tussen de kwaliteit van beleid en instituties, en de effectiviteit van hulp, dienen, zoals gesteld, om methodologische redenen met voorzichtigheid te worden behandeld. Dat neemt echter niet weg, dat de bijeengebrachte bevindingen van grote betekenis kunnen zijn voor het analyseren van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname.

In het speciale geval van Suriname is een extreem groot bedrag van hulp, uitgedrukt ten opzichte van het BBP, over een lange reeks van jaren maar met drie onderbrekingen, beschikbaar gesteld. In deze constellatie is weliswaar formeel ruimte gemaakt voor evaluaties en waar nodig bijstellingen van hulpprogramma's, en zijn verwijzingen opgenomen naar beleidshervormingen, in het bijzonder in het Raamverdrag van 1992, maar zijn er in feite geen directe, geconditioneerde relaties aangebracht tussen de omvang en aard van de

hulpprogramma's en de kwaliteit van economisch beleid en instituties. De Overeenkomst van 1975 belemmerde de facto een dergelijke conditionaliteit. Vanuit de conclusies uit de bovenstaande onderzoeken, is de afwezigheid van een dergelijk mechanisme de meest significante beperking geweest voor een effectief hulpprogramma. Beleidshervormingen zijn geen systematische voorwaarde geweest voor de hulpinspanning, noch is de hulpinspanning systematisch ingezet voor de ondersteuning van beleidshervormingen, met als doel daarmee de effectiviteit van hulp en van het beleid ter ondersteuning van economische groei per capita te vergroten. In de context van langdurig en systematisch ernstig falend macro-economisch beleid is de afwezigheid van deze formele hulpconditionaliteit een tekortkoming geweest met potentieel grote gevolgen voor de effectiviteit van de hulpinspanning.

Het macro-economisch beleid dat Suriname voerde en de institutionele ontwikkeling sinds de onafhankelijk is geanalyseerd in Van Dijck. **[xvi]** In die bundel en ook elders gepresenteerde studies van multilaterale instellingen zoals de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds (IMF) tonen aan dat het in Suriname gevoerde macro-economische beleid over een zeer lange reeks van jaren, doorbroken door enkele kortstondige periodes, niet bevorderlijk was voor groei en armoedebestrijding. Zoals de Wereldbank in 1998 formuleerde in een van de weinige rapporten van deze instelling over Suriname: *Over the past three decades Suriname has maintained one of the most distorted economic environments in the region, and its economy has been one of the worse performers too. [...]Macroeconomic instability, a distorted business environment, excessive government consumption, and low investment in education have hampered economic growth and perpetuated poverty.* **[xvii]**

In een rapport van de Foreign Investment Advisory Service (FIAS) van de Wereldbank en de International Finance Corporation (IFC) werd in 2003 gesteld: *The primary reasons for Suriname's poor economic performance have been statist economic policies and poor governance, including corruption, over an extended period. An oversized an inefficient government [...] has driven up costs and severely constricted private sector development [...] While the formal economy is essentially stagnating, informal sector economic activities, much of them related to illegal transit narcotics trade and transit immigration, are believed to be growing. Associated money laundering through legal imports at*

reduced prices is harming legitimate businesses and creates perverse incentives elsewhere in the economy. Further growth of the illegal economy is potentially disastrous for Suriname. [xviii]

De IDB concludeert dat de macro-economische volatiliteit veroorzaakt door de *boom-bust cycle* in de markt van bauxietproducten en aluminium niet zijn gedempt maar nog zijn versterkt door het onevenwichtige macro-economische beleid in grote delen van de jaren tachtig en negentig. [xix] Studies naar de kwaliteit van beleid en bestuur, *governance*, in een internationaal perspectief wijzen uit dat Suriname op een aantal belangrijke punten slecht scoort, ook in vergelijking met de landen in het Caraïbisch gebied. In de door de Wereldbank aan de hand van indicatoren voor *regulatory quality* en voor *rule of law* vastgestelde internationale rangorde, ligt de score van Suriname ver onder het gemiddelde voor de Caraïbische regio, tezamen met Guyana, Haïti en Cuba. Voor *government effectiveness* ligt de score van Suriname op het niveau van het regionaal gemiddelde, en voor *control of corruption* en *political stability* iets hoger dan de gemiddelde score in de regio. [20] In het UNCTAD *World Investment Report 2002* scoort Suriname daarentegen weer zeer slecht. [xxi] In een recent verschenen rapport van FIAS over het investeringsklimaat van Suriname wordt gewezen op extreme administratieve complexiteit en een zwak en onvolledig wettelijk stelsel, terwijl de nieuwe investeringswet van 2001 ernstig wordt bekritiseerd. [xxii] Ook uit een studie naar de mate waarin de landen in Zuid Amerika 'gereed' zijn om te participeren in de Free Trade Area of the Americas (FTAA) blijkt dat Suriname zeer laag scoort in termen van goed macro-economisch beleid. [xxiii] Vanuit deze context wordt in de volgende sectie ingegaan op de noodzaak van een diepgaande analyse van de relatie tussen hulp en beleid in Suriname.

5. De betekenis van de Nederlandse hulp aan Suriname

Om de betekenis van de Nederlandse hulp aan Suriname te bepalen, kan gebruik worden gemaakt van een groot aantal project- en programma evaluaties. De rol van evaluaties van de programma's en projecten gefinancierd uit verdragsmiddelen, is expliciet geregeld in de verdragen van 1975 en 1992.

In de overeenkomst van 1975, Artikel 15, staat dat het Koninkrijk zich bereidt verklaart ook na voltooiing van het MOP aan Suriname ontwikkelingshulp te verlenen waarvan omvang, aard en duur afhankelijk zijn gesteld van de resultaten van het meerjaren ontwikkelingsprogramma, zoals beoordeeld door een

gezamenlijke commissie. **[xxiv]** Een expliciete rol dus voor evaluatie.

In het Raamverdrag van 1992 spelen evaluaties een centrale rol. Bij de behandeling van de overlegstructuur wordt gesteld dat in beginsel één maal per jaar overleg wordt gevoerd, op ministerieel niveau: 'Tijdens dit overleg zal een evaluatie plaatsvinden van de samenwerking' (Artikel 9). **[xxv]** In dat verband kunnen ook nog werkgroepen worden ingezet ter ondersteuning van de voorbereidingen van het overleg.

Het lijkt voor de hand te liggen dat overleg en evaluatie zich concentreren op voortgang betreffende doelstelling en realisatie van de uitgangspunten van de samenwerking: versterking van democratie, versterking van het overheidsapparaat, en bevordering van de economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. Artikel 2, punt 2. En in hetzelfde artikel, punt 5, wordt gesteld dat de samenwerking regelmatig wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld op basis van de grondbeginselen, doelstellingen en uitgangspunten van dit Raamverdrag.



Als we succes willen meten binnen die doelstellingen vinden we een aantal zeer relevante aanknopingspunten in Artikel 3 van het Raamverdrag, getiteld Financiële, Economische en Ontwikkelingssamenwerking. Daarin wordt gesteld dat in het kader van de bevordering van de economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid de regeringen zullen samenwerken ten behoeve van de uitvoering van een programma van structurele hervormingen gericht op herstel, groei en rechtvaardige welvaartverbetering.

Suriname zal eigen middelen opvoeren om daaraan bij te dragen en er zal een investeringsprogramma, gezamenlijk, worden opgesteld voor infrastructurele ontwikkeling. Ook wordt genoemd een investeringsprogramma voor sociale sectoren. Evaluaties zouden daarover uitsluitsel moeten kunnen geven.

De resultaten van veel van de evaluaties van grote projecten en programma's zijn bijeengebracht door Dirk Kruijt en Marion Maks in het rapport *Een belaste relatie* **[xxvi]** en zijn kort samengevat door *Dirk Kruijt* in hun bijdrage aan deze serie. Dit rapport over 25 jaar ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname brengt niet alleen resultaten van veel voorafgaande evaluatie studies bijeen, maar

verschafft bovenal inzicht in de relaties tussen de partijen die betrokken waren bij het bilaterale onderhandelingsproces en hun percepties daarvan.

De beoordeling van projecten in termen van hun interne rendement en hun effectiviteit in het realiseren van gestelde doeleinden zegt op zichzelf echter nog niet zo veel over de macro-economische effecten van hulp, die zeker in een klein land met een relatief grote instroom van hulpmiddelen significant kunnen zijn. Strikt genomen kan de vraag naar de macro-economische betekenis van hulp alleen worden beantwoord met een simulatiemodel waarmee de ontwikkeling met en zonder financiële hulp zou kunnen worden vergeleken. Studies van macro-economische effecten zijn echter zeer gering in aantal, en modelanalyses ontbreken volledig. Nog veel lastiger is het om de effecten van hulp te verdisconteren op bestuurlijk gedrag, in de brede betekenis van *governance*.

De omvangrijke en langdurige Nederlandse hulpinstroom in Suriname zou zeker aanleiding kunnen geven tot een meer omvattende analyse van de macro-economische langetermijngevolgen voor het hulpontvangende land. De onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken ressorterende Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in de afgelopen jaren omvangrijke studies gemaakt van de Nederlandse bilaterale hulpinspanning in een aantal ontwikkelingslanden, zoals onder meer India, Tanzania en Bolivia, maar niet van de hulprelatie met Suriname. Dat is niet alleen opmerkelijk vanwege de lange duur en grote omvang van de hulprelatie met Suriname, de zeer geringe aanwezigheid van andere donoren en de kleine omvang van het hulpontvangende land, maar ook omdat de Nederlandse bilaterale hulpinspanning in Suriname veel dominantier is geweest dan in andere landen. Uit een omvattende analyse over Suriname zouden meer lessen geleerd kunnen worden over de potentiële effecten van de Nederlandse bilaterale hulpinspanning dan uit de wél verrichte studies over andere landen.

De *terms of reference* van de genoemde *lessons-learned* evaluatiestudie, die resulteerde in het eerder genoemde rapport *Een belaste relatie*, vermelden echter uitdrukkelijk dat in de loop van deze evaluatie een onderzoekstraject zal worden ontworpen dat de basis zal vormen voor 'een opdracht voor een veel gedetailleerder, preciezer, langduriger onderzoek naar aard en impact van de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsrelatie'. [xxvii] Een dergelijke studie zou niet alleen zeer nuttig kunnen zijn in geval de hulprelatie tussen Nederland en Suriname op enigerlei wijze zou worden voortgezet na besteding van de

verdragsmiddelen, maar zou ook zonder dergelijke continuering buitengewoon leerzaam kunnen zijn voor de hulpverschaffende instanties. Ook in de bijdrage van *Rob van den Berg* aan deze serie wordt op het punt ingegaan.

Niettegenstaande de beperking die voortkomt uit de afwezigheid van macro-economische effectstudies van hulp en uit de onmogelijkheid om met modelsimulaties de effecten van hulp aan Suriname weer te geven, kan toch worden vastgesteld dat de in 1975 geformuleerde doelstellingen van de hulprelatie slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet zijn gerealiseerd. Dit betreft in het bijzonder de doelstellingen betreffende de ontwikkeling van het gemiddeld inkomens- en welvaartsniveau van de bevolking; het welvaartsniveau van Suriname ten opzichte van dat in Nederland; en de inkomensverdeling en armoedesituatie. De ontwikkeling van het gemiddelde reële inkomen per hoofd van de bevolking is een veelzeggende indicator in dit verband.

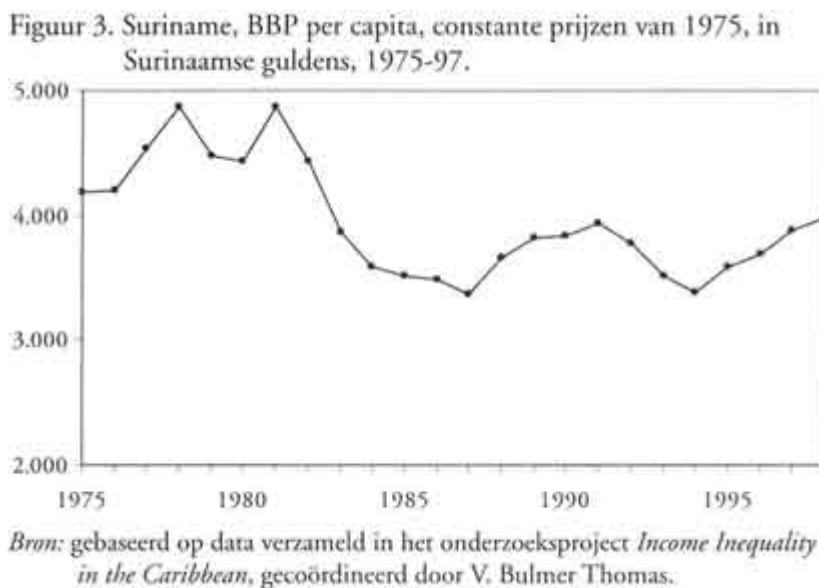
Gezien de problematiek van het creëren van consistente lange termijn tijdreeksen en de onbetrouwbaarheid van Surinames gegevensbestanden, worden hier twee tijdreeksen voor de inkomensontwikkeling gepresenteerd, die op verschillende manieren zijn vastgesteld en ook enigszins verschillen in periode. Zoals Figuur 3 en 4 tonen, steeg het inkomensniveau in de tweede helft van de jaren zeventig sterk door de grote instroom van verdragsmiddelen en een gunstige prijsontwikkeling op de internationale bauxietmarkt, maar in de jaren tachtig daalde het welvaarsniveau sterk. In de jaren negentig toonde het inkomen wederom een grote volatiliteit, maar steeg per saldo nauwelijks. Deze grote inkomensschommelingen hangen samen met de volatiliteit in de wereldmarkt voor aluminium en met het door Suriname gevoerde macro-economisch beleid, dat de gevolgen van deze externe schokken veelal niet heeft verminderd maar juist vergroot.

Alles tezamen tonen de figuren dat, ondanks alle hulp, of wellicht indirect ook mede als gevolg van alle hulp, de gemiddelde groei van de Surinaamse economie zeer gering is geweest in de periode 1975-2000, gemeten naar de het inkomen per hoofd van de bevolking in binnenlandse, constante prijzen. Alles bij elkaar ligt het gemiddeld inkomensniveau in 2000 niet veel hoger dan in 1975. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat de informele activiteiten - meegerekend de informele stedelijke economie en de informele gouddelving in het bos - een omvang van 27-30 per cent van de formeel geregistreerde activiteiten hebben bereikt. **[xxviii]**

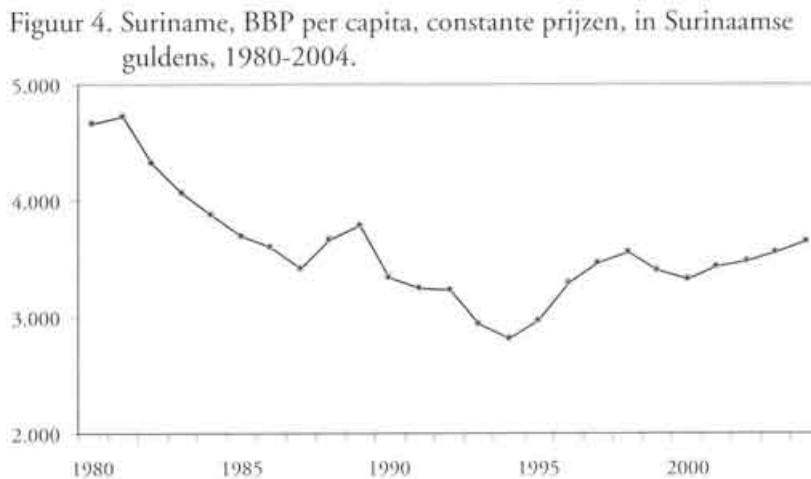
Statistische studies over armoede in Suriname vertonen grote onderlinge verschillen, maar maken aannemelijk dat tenminste 50 procent van de huishoudens onder de armoedegrens leeft. [xxix] Opmerkelijk is dat in een sample van 70 kleine economieën het aandeel van de bevolking onder de armoedegrens in Suriname, gegeven het BNP per capita, slechts marginaal onder het statistisch normale niveau ligt, terwijl het land tot de grootste ontvangers van hulp per capita behoort binnen die groep. [xxx]

Het behoeft geen toelichting dat in de loop van de tijd de inkomenskloof ten opzichte van Nederland niet kleiner is geworden, zoals in 1975 werd beoogd, maar juist vergroot. Ook ten opzichte van het Caraïbisch gebied raakt Suriname steeds verder achterop. [xxxi]

Figuur 3 - Suriname, BBP per capita, constante prijzen van 1975, in Surinaamse guldens, 1975-1997.



Figuur 4 - Suriname, BBP per capita, constante prijzen, in Surinaamse guldens, 1980-2004.



Noor: schatting voor 2004.

Bron: IMF, *World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook*, Database, augustus 2004, <http://www.imf.org>.

6. De nieuwe uitgangssituatie: Nederland aan zet

In de actuele Nederlandse beleidscontext voor toekomstige ontwikkelingssamenwerking, zoals vastgelegd in de brief van minister van Ardenne aan de Tweede Kamer van oktober 2003, staat centraal dat langdurige

hulprelaties zullen worden aangegaan met een beperkt aantal landen, waarbij de samenwerking is gebaseerd op wederzijdse verantwoordelijkheden en wederzijds belang, vastgelegd in naleefbare afspraken en gericht op resultaat. [xxxii] Centrale doelstelling is duurzame armoede bestrijding te realiseren door een concentratie van de inspanningen op de volgende terreinen: onderwijs, milieu en water, aidsbestrijding en reproductieve gezondheid.

Als algemene inzet van het bilateraal beleid wordt genoemd *'bevordering van goed bestuur en respect voor mensenrechten, alsmede versterking van capaciteit en instituties'*(...) Daarnaast wordt gewezen op het belang van het bijdragen aan verbetering van het ondernemers- en investeringsklimaat, onder meer door *'corruptiebestrijding, het versterken van de financiële sector en handelcapaciteit en verbetering van de macro-economische positie'*. [xxxiii] Ontwikkelingssamenwerking is daarbij onderdeel van een breed, geïntegreerd beleid.

Goed bestuur wordt niet alleen gezien als aandachtspunt in het beleid, maar ook als voorwaarde voor het realiseren van duurzame armoedebestrijding, waarbij dit concept breed wordt gehanteerd, omvattend:

een politiek en institutioneel klimaat waarin mensenrechten, democratische beginselen, en de rechtsstaat worden beschermd, en menselijke en natuurlijke hulpbronnen alsmede economische en financiële middelen op een transparante en verantwoordelijke wijze worden beheerd, ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling.

Goed bestuur is echter geen absolute voorwaarde voor toekenning van de status van partnerland. [xxxiv] Als criterium voor partner land wordt een gemiddeld inkomensniveau gehanteerd beneden 865 US dollar in 2002, een positieve ontwikkeling met betrekking tot beleid en bestuur, zoals gemeten met de CPIA-score van de Wereldbank. Ook weegt de hulpbehoefte van een land mee als criterium voor de status van partner land, en de toegevoegde waarde van de Nederlandse bijdrage. Tenslotte tellen argumenten van buitenlands beleid. In dat verband wordt de ontwikkelingsrelatie met Suriname genoemd, *'die is gebaseerd op een verdrag'*. [xxxv]

De voorgaande analyse heeft aangetoond dat de feitelijke, actuele beleidscontext van Suriname geen optimale is, gezien vanuit het perspectief van de Nederlandse beleidsintenties voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst. Dit staat nog geheel los van de complicaties, voortkomend uit de langdurige ervaring met

bilaterale samenwerking sinds 1975, en uit de daaraan voorafgaande koloniale verhouding tussen de twee landen.

Het aangaan van een langdurige bilaterale hulprelatie in het kader van resultaatgerichte, naleefbare afspraken waarvan de voortgang worden gevolgd, zoals het nieuwe Nederlandse beleid voorstaat, is een grote uitdaging. Het gezamenlijk belang in goede vriendschap een succesvol programma te ontwikkelen kan in gedrang komen bij sterke verschillen in prioriteiten en risico's. Onderhandelingen over beleidsconditionaliteiten van hulpprogramma's zijn in het algemeen gekenmerkt door een ingebouwde conflictsituatie tussen donor en ontvanger omtrent de verhouding tussen de omvang van de beleidsaanpassing en van de financiële middelen, de sequentie en het tempo waarin het beleidsprogramma en de financiering ervan zal worden doorgevoerd. **[xxxvi]**

In een historisch belaste relatie, die sterk afwijkt van de gebruikelijke hulprelatie die Nederland onderhoudt met concentratielanden, was het tot op heden moeilijk een hulpconditionaliteit hard te formuleren. Dat was ook niet adequaat geregeld in de Overeenkomst van 1975. De Overeenkomst spreekt sterk in termen van de financiering van projecten met bijbehorende procedures, en gaat niet duidelijk in op de voorwaardelijke betekenis van macro-economisch beleid voor het succes van die projecten, en dus de relevantie van continuering of stopzetting van zulke financiering, in geval het macro-economisch beleid niet passend is.

Het Raamverdrag van 1992 was in veel opzichten zakelijker dan de Overeenkomst van 1975. Zo verwijst Artikel 3 over Economische Samenwerking naar het introduceren van een programma van aanpassing en structurele hervormingen, het stimuleren van investeringen in infrastructuur en de particuliere sector, en het ontwikkelen van sociale fondsen. Maar de uitwerking van die zakelijkheid werd mede beperkt door alle toezeggingen die al vastlagen in de Overeenkomst van 1975.

De complicatie van deze constellatie bleek duidelijk in de crisis over het macro-economisch beleid zoals die in 1992 culmineerde. De in het Raamverdrag van 1992 in Artikel 2 opgenomen intentie om gezamenlijk samen te werken met multilaterale organisaties ter realisatie van de doelstellingen, in het bijzonder economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid, kon in het geheel niet gerealiseerd worden. Deze gang van zaken wordt verder geanalyseerd vanuit het perspectief van het IMF door *Frits van Beek* in zijn bijdrage aan deze serie.

Met het beëindigen van de overdracht van traditionele verdragsmiddelen zou aan deze uiterst problematische situatie een eind kunnen worden gemaakt door nu vast te leggen dat bij de uitvoering van een eventuele nieuwe relatie, een derde partner een cruciale rol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie (EU). Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open, zoals verder uiteen wordt gezet door Frits van Beek. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp, betalingsbalanshulp en sectorale hulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaats vindt, dan wel een rol spelen bij de uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.

Een dergelijke benadering sluit niet uit dat tegelijkertijd op beperkte schaal projecten en deelprogramma's kunnen worden uitgevoerd in een bilateraal kader of door de inbreng van binnen- of buitenlandse medefinancieringsorganisaties. Alvorens deze laatste in een nieuwe hulprelatie te betrekken, zouden overigens ook hun activiteiten in het verleden dienen te worden geëvalueerd.

Intensivering van de betrokkenheid van multilaterale instellingen is zeker geen garantie voor succes. Ook deze instellingen hebben in veel landen gefaald waar het gaat om het scheppen van optimale beleidscondities voor hulp. Hun tot nog toe beperkte interventies in Suriname hebben er weerstanden opgeroepen en waren niet altijd succesvol. Terwijl de IDB in het recente verleden in Suriname op verschillende terreinen ervaring heeft opgedaan en expertise heeft opgebouwd, geldt dat niet voor de Wereldbank. Bovendien heeft de cofinancieringsrelatie tussen Nederland en de Wereldbank een aantal ernstige tekortkomingen vertoond. **[xxxvii]** Ook het IMF heeft geen programma's uitgevoerd in Suriname en haar bemoeienis beperkt zich goeddeels tot de Artikel-IV-consultaties en enige studies naar destabilisatie, de informele sector en de nationale rekeningen. Aan deze punten kan niet lichtvaardig worden voorbijgegaan. Maar duidelijk is dat voorzetting op de oude bilaterale voet geen serieuze optie meer is.

NOTEN

- i. Overeenkomst van 1975.
- ii. Overeenkomst van 1975.

- iii.** Raamverdrag van 1992.
- iv.** Overeenkomst van 1975, Artikel 4 en 5.
- v.** H. Chenery en A. Strout, 1966.
- vi.** S. van Wijnbergen, 1998; A. Bulír en T. Lane, 2002.
- vii.** C. Burnside en D. Dollar, 2000.
- viii.** C. Burnside en D. Dollar, 2000, p. 847.
- ix.** P. Collier en D. Dollar, 1998.
- x.** P. Collier en D. Dollar, 2000.
- xi.** P. Collier en D. Dollar, 2000, p. 15.
- xii.** W. Easterly, e.a., 2003, p.6.
- xiii.** R. Lensink en H. White, 1999, p.2.
- xiv.** T. Cordella en G. Dell’Ariccia, 2003, p.5.
- xv.** R. Lensink en O. Morrissey, 1999.
- xvi.** P. van Dijck, red., 2001.
- xvii.** The World Bank, 1998, p.vii.
- xviii.** FIAS, 2003, pp.v.en 4.
- xix.** D. Martin, 2001.
- xx.** D. Kaufmann, e.a., 2004.
- xxi.** UNCTAD World Investment Report, 2002.
- xxii.** FIAS, 2003, p.15.
- xxiii.** J. Scott, 2001.
- xxiv.** Overeenkomst van 1975, Artikel 15.
- xxv.** Raamverdrag van 1992, Artikel 9.
- xxvi.** D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie*.
- xxvii.** PLOS en Minbuza DWH/IOB, Terms of Reference, studie *Lessons Learned uit de ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname*, Paramaribo/Den Haag, mei 2001, blz. 2, pt.7.
- xxviii.** P. van Dijck, red., 2001, p.38, Tabel 2.3.
- xxix.** Zie P. van Dijck, red.,2001, blz. 207-211.
- xxx.** Commonwealth Secretariat/World Bank, 2000, p.16.
- xxxi.** Bij de beoordeling van deze cijfers dient in acht te worden genomen dat de gegevensbestanden niet consistent en volledig zijn, en een deel van de economische activiteiten – wellicht in de orde van 25 à 30 procent van de formele economie – niet officieel is geregistreerd.
- xxxii.** Nota *Aan elkaar verplicht*, 2003, p.4.
- xxxiii.** Nota *Aan elkaar verplicht*, 2003, p.4.

xxxiv. Nota *Aan elkaar verplicht*, 2003, p.7.

xxxv. Nota *Aan elkaar verplicht*, 2003, p.19.

xxxvi. P. Mosley, e.a., 1991.

xxxvii. Het IMF heeft naast de reguliere Artikel IV-rapportages en enige specifieke statistische studies naar de omvang van de informele en formele economie geen expertise opgebouwd op grond van leningenprogramma's aan Suriname.