

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname IV: De hulprelatie sinds 1975



1. Inleiding

Vanaf 1975 zou de omvang en de wijze van besteding van ontwikkelingshulp alsmede de migratie vanuit Suriname de relatie tussen beide landen blijven bepalen. Over de besteding van de hulp ontstond al spoedig een officiële verhouding waarin oud zeer, achterdocht, wrevel en wrok de toonzetting bepaalden. De zich consoliderende diaspora aan beide zijden van de oceaan werd de bron van een hartelijke verhouding tussen elkaar steunende familieleden, tot uitdrukking komend in een constante stroom overmakingen en aanhoudend transatlantisch familiebezoek. De eigenaardige combinatie van hartelijke familiebanden en een stroeve hulprelatie bepaalt tot op de dag van vandaag de omgang tussen beide landen.

Dit artikel geeft een overzicht van de ontwikkelingsrelatie zoals die zich heeft ontwikkeld sinds 1975 en beoogt een evaluatie te presenteren van de economische, maatschappelijke en politieke repercussies van deze bijzondere, langdurige en omvattende bilaterale en overwegend intergouvernementele hulprelatie. Sectie 2 gaat in op de onderhandelings- en uitvoeringscultuur waarbinnen hulpprojecten en programma's werden geformuleerd en vorm kregen. Sectie 3 presenteert een balans van de resultaten die werden bereikt en onderscheidt daarbij een groot aantal van de belangrijkste projecten en programma's die gedurende deze lange periode tot stand werden gebracht. Sectie 4 geeft aan op welke wijze de bilaterale relatie zich ontwikkelde tot een belaste relatie, en wat daar de kenmerken en uiteindelijke gevolgen van zijn geweest. Tenslotte wordt in Sectie 5 naar de toekomst gekeken.

2. De onderhandelings- en uitvoeringscultuur

De beginjaren

Vanaf 1954, het jaar waarin krachtens het Koninkrijks-statuuut zowel de

Nederlandse Antillen als Suriname autonomie verkregen, nam de omvang van de Nederlandse hulp aan de West toe. Deze hulp kwam in overwegende mate aan Suriname ten goede, en werd geadministreerd door een apart Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Aangelegenheden (KABSNA) onder politieke verantwoordelijkheid van de Nederlandse viceminister president en na 1975 de minister belast met de Rijksdelen c.q. Antilliaanse zaken.**[i]** Ter gelegenheid van het Surinaamse tienjarenplan 1955-1964 werd 245 miljoen gulden gereserveerd op basis van een verdeelsleutel tussen Nederlandse schenkingen en leningen, en Surinaamse bijdragen. Voor het daaropvolgende eerste (1967-1971) en tweede (1972-1976) vijfjarenplan werd eveneens een verdeelsleutel opgesteld, waarbij de Nederlandse hulpmiddelen overwegend waren. Tijdens de onderhandelingen over Surinames soevereiniteit werd de Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor de toekomstige ontwikkeling van de voormalige kolonie als een vanzelfsprekendheid beschouwd. In die geest moet men dan ook de totstandkoming en het optreden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland Suriname (CONS) beschouwen.**[ii]**

De situatie aan de onderhandelingstafel in de begintijd was er een van grote haast en bijzondere inschikkelijkheid ten opzichte van de Surinaamse overheid. Een vooraanstaand Surinaams CONS-lid beschrijft de vergaderingen en de stemming bij de Surinaamse overheid als *‘een roes, een dronkenschap (...) op basis van het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) van 1975 dat haastwerk was geweest en waar economen onvoldoende aan bod waren gekomen’*. Een functionaris van de Centrale Bank van Suriname (CBvS) typeerde de jaren van de CONS als *‘die van een bestedingsinflatie’*. Een voormalige Surinaamse minister omschreef de verhoudingen aldus: *‘[Bij de Stichting Planbureau Suriname (SPS)] rekenden ze in de sfeer van miljarden. Iedereen keek naar de vleespotten uit Nederland. En dat was een vette pot, alleen maar schenkingen. In die tijd had Suriname zoveel donorgeld dat zelfs de middelen van de EEG in een stuwmeer terechtkwamen.’*



In februari 1976 ging de CONS akkoord met financiering van de kosten van de aanleg van de spoorlijn naar Apoera uit hulp gelden tot maximaal 150 miljoen gulden en met de eenmalige committering van 400 miljoen gulden voor de infrastructuur van het omvangrijke West-Suriname-programma, inclusie de bijdrage uit de Nederlandse hulpfondsen voor het Kabalebo-project.**[iii]** De vergaderingen verliepen

overigens in een ruziesfeer: de verbatim genoteerde verslagen van de eerste en tweede bijeenkomst van de CONS doen een veelvoud van ruzies, intimidaties, bedreigingen, scheldpartijen en andere vormen van conflict, tot op de rand van een handgemeen vermoeden.**[iv]**

*‘Het belang van Suriname,’ zei de Surinaamse delegatievoorzitter tijdens de eerste vergadering van de CONS ‘is de Nederlandse hulp gelden zo snel mogelijk op te maken. Ze zijn namelijk niet waardevast (...). Kosten-batenanalyses zijn gevaarlijk want de [Surinaamse] regering heeft speelruimte nodig (...) Ik sta geen opmerkingen toe over andere concentratielanden (...) U moet niet aan mijn leiding komen. Er is hier sprake van een uitsluitend Surinaamse verantwoordelijkheid voor de [keuze uit] ontwikkelingsprojecten. K-6 mag slechts toetsen, die is niet verantwoordelijk voor de uitgaven.***[v]** *Verheffing van mijn volk gaat boven geld.’*

Tijdens de negende CONS-vergadering van januari 1978 rezen er zodanige meningsverschillen over het functioneren van de ontwikkelingssamenwerking dat het overleg vroegtijdig werd afgebroken. De Nederlandse minister De Koning en de Surinaamse minister Cambridge moesten in maart 1978 tussenbeide komen. Beide ministers kwamen een aantal beleidsmaatregelen overeen om de ‘ontspoorde relatie’ weer werkbaar te maken.

Het was de zittende Surinaamse regering echter niet gegeven om de voorstellen tot verbetering van de betrekkingen ten uitvoer te brengen. De militaire machtsovername in februari 1980 bracht verstrekken veranderingen teweeg die ook blijvende effecten op de ontwikkelingshulp zouden hebben. Er vond een beleidsombuiging plaats ten aanzien van de ontwikkelingsrelatie met Nederland. In het nieuwe ontwikkelingsbeleid lag het zwaartepunt op kleinschalige projecten met nadruk op landbouw, volkswoningbouw en sociale voorzieningen.

De CONS-vergaderingen werden voortgezet, zij het met een aantal nieuwe Surinaamse leden. Minister-president (en latere president) Chin A Sen wekte echter vertrouwen in Nederland en enkele prominente leden van de civiele maatschappij hadden kabinetsposities gekregen. Van Nederlandse zijde nam men het initiatief tot een versnelde procedure bij het goedkeuren van een *'urgentieprogramma'* ten behoeve van de nieuwe regering.**[vi]**

Irritaties over en weer ontstonden in de CONS echter weer opnieuw. De Nederlandse leden van de CONS spraken zich in 1981 uit tegen de bouw van een jachthaven en van een complex middenstandswoningen ten behoeve van militairen. Een tweede open conflict zou zich voordoen tijdens de negentiende vergadering van de CONS. Van Nederlandse zijde waren er toezeggingen gedaan, waarop later werd teruggekomen. In 1981 had de Surinaamse overheid opdracht gegeven aan het planbureau, de kosten voor West-Suriname en andere megaprojecten door te rekenen en de uitvoerbaarheid en duurzaamheid te appreciëren. De SPS bracht een omfloerst maar voor de verstaander duidelijk voorstel voor her-allocatie uit.**[vii]** Vanaf mei 1981 was de Surinaamse overheid er toe overgegaan, de investeringen in het West-Surinameproject op te schorten.**[viii]** De Nederlandse onderhandelaren waren het oneens met het her-allocatievoorstel en eisten een complete doorberekening van de effecten. De feitelijke situatie was dat de CONS niet meer functioneerde. In december 1982 volgde de eenzijdige opschorting van de Nederlandse hulp na de decembermoorden. Aan deze opschorting gingen twee kritische rapporten van officiële Nederlandse zijde vooraf: de memorie van toelichting (1981), ingediend door de Nederlandse minister De Koning en het verslag van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer (1982).

Van Surinaamse zijde ging men na 1982 door met het organiseren van de CONS-vergaderingen, de CONS-procedures en de accountantscontrole.**[ix]** Suriname ging er toe over de goedgekeurde projecten uit eigen middelen vóór te financieren in het volle vertrouwen dat Nederland uiteindelijk over de brug zou komen. Maar de voorfinanciering putte de deviezenreserves snel uit. Een voorstel in 1984 om een aanvang te maken met een saneringsplan voor de economie van de toenmalige minister van financiën vond geen draagvlak bij de toenmalige machthebbers. De Surinaamse overheid ging van haar kant in toenemende mate over tot monetaire financiering. Tevergeefs zocht de Surinaamse overheid naar andere donoren. De EEG (EU), de Belgische ontwikkelingshulp en de Inter-

Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) boden enige soelaas, maar zowel qua volume als qua eis bleken deze nieuwe donoren harder te opereren. Een voormalige staffunctionaris van de SPS beschrijft de situatie met een zekere gegeneerdheid: *We waren gewend, van de Nederlanders geld te krijgen op basis van zes velletjes A4. En het was de eerste keer dat Suriname extern moest onderhandelen en niemand wist hoe dat moest. De IDB stuurde meteen een technische missie en gaf ons een manual om het project proposal te schrijven (...) De missieleden van de IDB gedroegen zich ook anders dan de Nederlanders. Ze vroegen naar kosten en baten, naar onderhoud, naar duurzaamheid. Al snel bleek dat Suriname haar huiswerk niet had gedaan. Mijn chef zei: "Ik word doodziek van al die vragen. Ik wou dat die Hollanders er nog waren. Die deden dat nooit." We moesten het dus zelf doen en dat konden we niet.*



De eerste en tweede hervatting van de hulp

Bij de eerste hervatting waren de verwachtingen in Suriname hoog gespannen. Per 3 mei 1998 was het ontwikkelingsverdrag van 1975 door Nederland naar '*letter en geest*' weer van kracht verklaard. Maar het eerste overleg tussen de Nederlandse minister Bukman en de Surinaamse minister Mungra bleef vruchteloos en werd afgebroken zonder resultaat. Het beleid van Surinaamse zijde was gericht op een '*urgentiefase, een herstelfase en een groeifase*', waarbij verwacht werd dat Nederland versnelde procedures zou gebruiken om de Surinaamse economie een nieuwe impuls te geven en de werkeloosheid te verlichten. De onderhandelaars van Surinaamse zijde wezen op de '*voorfinanciering*' van ruim 350 miljoen gulden in de periode van 1982-1987.

De reactie van Nederland kwam als een koude douche. De Nederlandse onderhandelaars eisten op korte termijn een economisch saneringsprogramma, bij voorkeur in samenwerking met de Wereldbank. Surinames voorwaarden voor een dergelijk aanpassingsprogramma waren dat de maatregelen de politieke stabiliteit van het land niet in gevaar mochten brengen en het democratiseringsproces niet mochten verstoren. Een shocktherapie was niet aanvaardbaar. De Nederlandse gaven te kennen dat de hulp niet hervat zou worden op basis van de oude situatie. Accountantscontrole op de besteding van belastinggeld was nu regel, de hulpontvangende landen, dus ook Suriname, hadden zich aan nieuwe procedures te houden. Van een beslissingsstructuur als

de CONS kon geen sprake meer zijn. Zeer tegen haar zin stemde de Surinaamse delegatie met de nieuwe regelgeving in. De moeizaam op gang gebrachte overbruggingshulp werd echter onderbroken door het voor de tweede keer opschorten van de ontwikkelingshulp aan Suriname, nu naar aanleiding van de telefooncoup van december 1990. Nadere uitvoering van de inmiddels gestarte overbruggingshulp werd stopgezet. Het zou tot het Bonaireoverleg van november 1991, het Raamverdrag van juni 1992 en het derde beleidsoverleg in oktober 1992 duren, voordat de samenwerking weer zou herstarten.**[x]**

Tussen de tweede opschorting en de tweede hervatting van de hulp speelde de kwestie van een mogelijke gemenebestrelatie tussen Nederland en Suriname. In het Nederlandse kabinet was de telefooncoup tegen president Shankar, voor wiens poging de invloed van de militairen terug te dringen groot respect bestond, aanleiding zich te herbezinnen op de relatie tussen beide landen. Op het Catshuis werd een '*Surinamecommissie*' gevormd.**[xi]** Van Nederlandse zijde formuleerde men het aanbod van een gemenebeststatus, waarbij bij voorbeeld buitenlandse vertegenwoordiging, defensie en een hooggerechtshof een gemeenschappelijke onderneming zouden worden. Begin 1991 werd daarover geconsulteerd met de fracties van de grote partijen in het Nederlandse parlement.**[xii]** In het algemeen bleek er steun te bestaan voor dit scenario. Met deze ideeën in het achterhoofd toog de Nederlandse delegatie naar Bonaire ten behoeve van de onderhandelingen die later in het zogeheten Bonaire-akkoord zouden resulteren. De politieke onderhandelingen leidden tot een impasse, mede veroorzaakt door een financiële kwestie.**[xiii]**

Ook na het formele herstel van de vriendschap, waarvan het Bonaire-akkoord en het Raamverdrag uiting gaven, werden van de zijde van de Nederlandse toenmalige PvdA-kamerlid en latere minister Pronk niet mis te verstane eisen voor herstructurering van de Surinaamse economie geformuleerd.**[xiv]** In maart 1994 vond in New York een topontmoeting plaats tussen de ministers Assen en Mungra van Suriname en minister Pronk van Nederlandse zijde. Een principeakkoord tussen de drie ministers vond echter in Paramaribo geen draagvlak. Aan Surinaamse zijde hield men sterk vast aan de bilateraliteit van de Nederlandse hulp. Koppeling van deze hulp aan multilaterale uitvoerders zoals de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) of de IDB was ten enen male onbespreekbaar. Suriname deelde daarop aan Nederland mee dat het structureel aanpassingsprogramma (SAP) door Suriname zelf zou worden

uitgevoerd zonder ondersteuning uit de verdragsmiddelen, de zogeheten 'nuloptie'. Het gevolg was weliswaar dat er géén IMF-inmenging plaatsvond, maar ook dat de continuering van het restrictief beleid van Nederlandse zijde werd voortgezet. Alleen 'projectmatige rehabilitatie' werd in het hulpprogramma opgenomen. Zolang er geen structurele aanpassing zou zijn doorgevoerd zou het Nederlandse hulpbeleid 'restrictief' zijn, en zich beperken tot 'sectoren met een humanitair karakter' zoals onderwijs, volksgezondheid, volkshuisvesting en ontwikkeling van het binnenland.[xv] Deze fase in de bilaterale relatie, waarin een zekere multilateralisering vanuit Nederland werd bepleit, wordt verder geanalyseerd in het artikel van Frits van Beek in deze serie.

De eerste stap tot beperking van de hulprelatie tot een aantal geselecteerde sectoren was het opstellen van de beleidskaders per sector, veelal met zware ondersteuning door omvangrijke Nederlandse missies.[xvi] Ambtelijke afwikkeling van de projectcyclus en ambtelijke politieke afwikkeling van beleidsafspraken zouden de daaropvolgende jaren de hulp bepalen. Bij gebrek aan specifiek sectorbeleid van Surinaamse zijde zond Nederland een aantal beleidsmissies: van Kemenade (onderwijs), den Tuynder (openbare werken), Kruisinga (volksgezondheid), Chin (industrie) en later d'Ancona (cultuur) en Riezenbosch (landbouw). Tussen 1994 en 1997 werd op al deze terreinen sectoraal beleid geformuleerd en kwamen een reeks projecten en programma's tot ontwikkeling.[xvii] De sectorale aanscherping van de Nederlandse hulp had een lange reeks beleids-, identificatie-, formulerings- en evaluatiemissies ten gevolg. In de periode 1988-1997 werd er voor ruim 14 miljoen gulden aan projectidentificatie en -formuleringsmissies uitgegeven, bijna steeds uit Nederland afkomstig. Van Surinaamse zijde leidde dit tot een groeiend onbehagen, irritatie en kritiek. Een voormalige PLOS-directeur kijkt met gemengde gevoelens op deze periode terug: *de kernvraag was hoe je je ontwikkelingsrelatie moest organiseren. Maar er bestond geen [onderliggende] consensus tussen Suriname en Nederland. Dus werd er van veel uitvoeringsprocedures uitgegaan en werden er veel uitvoeringsconstructies geschapen. Nederlandse consultants kwamen en gingen. Beleidsmedewerkers van het ministerie ... kwamen met additionele criteria. Mensen uit de ambtenarij in Nederland, die nooit een business hadden gerund, mensen die oude talen hadden gestudeerd, natuurkundigen die landbouwprogramma's kwamen superviseren, gingen ons uitleggen hoe we onze zaken moesten aanpakken. Omdat men elkaar niet vertrouwde en Nederland reserves had over de kwaliteit van het Surinaamse*

bestuur, kreeg je projecten met ingebouwde vertraging. Projecten met procedures die verlamd werkten. Projecten die geen erfenis van capaciteitsopbouw achterlieten. Projecten met een totaal volume van 140 miljoen gulden per jaar, in feite een zeer uiteenlopende waaier van activiteiten. Projecten met dilettantisme ... er kwamen steeds nieuwe bepalingen bij: persvrijheid, mensenrechten, etc. De eerste jaren na het hervatten van de ontwikkelingshulp waren een periode van teleurstelling en verwijt, zich omzettend in [wederzijdse] vooroordelen. Suriname bracht de 300 jaar kolonialisme in herinnering en het nog steeds geldende verdrag van 1975. Nederland wilde de hulp eigenlijk niet meer hervatten op basis van de uitgangspunten van 1975. Suriname betwistte de legitimiteit van de wijzigingen. Nederland hield het verdrag van 1975 formeel overeind maar ging voorwaarden scheppen voor de goedkeuring per project. Nederland verschoof de kwestie naar waar het de macht in handen had: de projectgoedkeuring.



President

Chin-A-Sen

Bron:

Wikipedia

Oud zeer werd nieuw zeer: het koloniale verleden, de slavernij, de 500 miljoen gulden als ‘*geschenk aan de regering Chin a Sen*’, de stopzetting van de hulp in 1982, de weigering om de projecten van de Surinaamse CONS in de periode 1982-1987 achteraf goed te keuren. De ‘*nieuwe vriendschap*’ op basis van in feite verstoorde verhoudingen, droeg bij aan een nieuwe golf Surinaamse emoties. Suriname had de stopzetting van de hulp in 1982 betwist als niet legitiem. De nieuwe condities bij het hervatten van de hulp, waarbij democratie, persvrijheid en mensenrechten centraal stonden, riepen irritaties op ‘*vanwege het opgeheven vingertje*’. De additionele condities per project, waarbij de effectiviteit van de hulp, de haalbaarheidsstudies vooraf en de duurzaamheid als te verwachten resultaat centraal stonden, vergrootten de ergernis. Bij menig Surinaams minister of hoge ambtenaar ontstonden onlustgevoelens over neokoloniale verhoudingen,

vooral omdat de standaarduitkomst van een projectvoorstel steevast was *‘niet in aanmerking komend voor goedkeuring’* of *‘goedkeuring op termijn’*. Na 1994 trad er een zekere stabilisatie op in de hulprelatie. Daarbij kwam ruimte voor een breed pakket van nieuwe projecten en programma's.**[xviii]** Eind 1996 en in de loop van 1997 trad er een wijziging van aanpak op de hulprelatie, in die zin dat de beleidsverantwoordelijke ministers het beleidsoverleg meer benutten voor dialoog op hoofdlijnen en de nadere invulling daarvan overlieten aan het inmiddels reguliere overleg tussen PLOS en de Nederlandse Ambassade.

De opschorting van de hulp in 1997 vond onder minder dramatische omstandigheden plaats en had minder ontwrichtende gevolgen.**[xix]** Op de achtergrond speelden verschillende politieke irritatiepunten mee.**[xx]** De derde opschorting van de hulp pakte voor Suriname benevolenter uit dan die van de vorige twee stopzettingen. De Nederlandse overheid schortte, anders dan in 1982, overigens niet zozeer de ontwikkelingshulp op maar besloot tot een committeringsstop, het beëindigen van projecten waarvan de looptijd was verstreken, en het niet aangaan van nieuwe verplichten.

PLOS monitoorde tijdens de opschorting de nog lopende projecten maar kon, door het ontbreken van fondsen uit de Surinaamse begroting, geen nieuwe initiatieven ontwikkelen. De gehele Surinaamse ontvangststructuur had intussen te lijden gekregen aan gebrek aan competentie en fondsen. Ambtenaren werken in arbeids- en publieksonvriendelijke gebouwen. Telefoon, fax, e-mail en moderne pc's zijn sporadisch aanwezig. Fotokopieerapparatuur en printers zijn frequent buiten gebruik, niet zozeer vanwege mankementen als wel door gebrek aan toner.**[xxi]** Veel lijnministeries gingen lijden aan een systematisch verlies aan kader.**[xxii]** Bij de overheid wordt absentisme, ook in de hogere rangen, als één van de basisproblemen gedefinieerd, waarbij het fenomeen van de *‘spookambtenaren’* – die wel op de loonlijst staan maar nooit aanwezig zijn – als moeilijk bespreekbaar wordt getypeerd. Het ministerie van landbouw had tot 2000 nog twee landbouwingenieurs binnen haar topkader; één daarvan werkte als directeur.**[xxiii]**

Het ministerie van openbare werken kon tot het eind van de vorige eeuw beschikken over de diensten van een paar ingenieurs en HTS-ers. Toch is dit lijnministerie verantwoordelijk voor de monitoring en kwaliteitscontrole van een veelvoud van infrastructurele projecten, gefinancierd uit de Nederlandse hulp. Surinaamse evaluatoren schreven in 1998: (...) *er moet tegelijkertijd*

geconstateerd worden dat ook in 1998 nog nauwelijks sprake is van het kunnen inzetten van eigen (...) deskundigen. De situatie is in feite weinig gewijzigd. Er zijn ook nu slechts een 20 tal academici dan wel HBO-ers beschikbaar op een totaal personeelsbestand van rond 2350. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd, dat wil de geplande uitvoering van het Herstelprogramma Infrastructuur I, periode 1998 - 2001, op een verantwoorde wijze en tijdig tot stand komen, een team van 4 deskundigen beschikbaar moet blijven.



Premier Joop den Uyl

Bron: Wikipedia

De onderhandelingscultuur

Gebrek aan assertiviteit ten opzichte van de donor geldt niet voor Suriname. Sinds de Overeenkomst 1975 waarin een speciale relatie was bedongen, hebben de Surinaamse onderhandelaars gewoonlijk de claim, dat het om *'ons geld'* zou gaan, gehanteerd. Er ontstond een onderhandelingscultuur op basis van wrevel, wrok, emotionaliteit en ongemakkelijke omgangsvormen. Dit eigenaardige mengsel, waaraan moet worden toegevoegd een schuldgevoel en gegeneerdheid van Nederlandse zijde, heeft in de woorden van een Nederlandse ambassadeur *'positief gewerkt op het volume van de hulp en negatief op de duurzaamheid van de projecten.'* In voorkomende gevallen bleek de instinctieve onderhandelingsstactiek van Suriname, die inspeelde op slavernij en kolonialisme, onmiddellijk baat op te leveren. Zo voegde bij de onderhandelingen rond de onafhankelijkheid de Surinaamse minister Cambridge de Nederlandse premier Den Uyl toe: *'Weet je nog dat jouw grootvader de mijne aan een touwtje achter zich aansleepte?'* Het werd zonder twijfel als *joking statement* gebracht, maar Den Uyl betoonde zich zichtbaar ongemakkelijk en inschikkelijk. Later werd de

Nederlandse gevoeligheid een punt van meer systematische benadering. Verschillende ex-ministers, politici en ex-directeuren van het ministerie van financiën of het Surinaamse ministerie van planning en ontwikkelingssamenwerking (PLOS) verklaarden zonder omwegen dat men bijna steeds kon inspelen op deze zwakke plek van Nederlandse onderhandelaars. In dezelfde geest werd omgegaan met de leiders van de formuleringsmissies na 1992. Hun *counterparts* herinneren zich nog hun verontschuldigen over slavernij en kolonialisme: *'We hebben de onafhankelijkheid slecht begeleid, maar nu doen we het over,'* waren de openingswoorden die hun *counterparts* als zoete herinneringen bewaren. In sommige gevallen maakten ze er zich in vertrouwde kring vrolijk over.

In *BOX 1* staat de mening van Surinaamse oud-ministers en oud-onderhandelaars in de jaren tachtig en negentig vermeld. Een voormalig Nederlands ambassadeur voegt daaraan toe dat *'Nederland zich uiteindelijk wel op de knieën zou laten dwingen'* en als puntje bij paaltje kwam, zou toegeven op een wijze die in het normale donor-recipientverkeer als absurd zou worden beschouwd. In *BOX 2* spreken zich de Nederlandse onderhandelaars van 1975 tot heden uit over het Haagse schuldcomplex.

BOX 1. Surinaamse onderhandelaars over het Nederlandse optreden

'Onze onderhandelingscultuur is niet altijd even productief geweest voor de kwaliteit van de hulp,' zegt een oud-directeur van PLOS, 'maar het werkte wel. Ik ben er zelf een aantal jaren onderdeel van geweest. Natuurlijk, je kwam wel lacherig terug van het beleidsoverleg: na een uurtje lag er weer voor x miljoen op tafel. Ik heb het een keer meegemaakt dat er in één ronde van het beleidsoverleg voor 80 miljoen gulden werd goedgekeurd. Maar kon Suriname dat aan? Hadden we de capaciteit? En het gekke was dat Nederland goedkeurde zonder voor studies, zonder sterkte-zwakteanalyse. Er werd goedkeuring verleend op basis van projectvoorstellen die, in plaats van door ministeries, door PLOS zijn geschreven. Zo krijg je zwakke projecten in een land zonder uitvoeringscapaciteit. Uiteindelijk is de hulp dan erg pover.'

'Was dit nu de hulp die Suriname nodig had?' vraagt een voormalig minister onder wie SPS ressorteerde zich af. 'Heeft dit ons nu voor lange termijn versterkt? Daar zet ik vraagtekens bij. Schuldgevoelens en emoties speelden mee. Maar uiteindelijk ging het meer om symptoombestrijding dan om lange termijn aanpak. Ook de lokale politiek was natuurlijk schuldig. Het ging steeds om korte

succesjes, om te scoren: “Kijk eens waarmee ik terugkom uit Nederland!” Om ‘eyecatchers’. Van gidsing door het planbureau was nauwelijks sprake. Mijn collega uit Guyana noemde het een ander soort ‘Dutch disease’: de overvloedigheid van de hulp. Het kon niet op. En Suriname heeft zich altijd blind gestaard op de hulp uit Nederland.’

‘Nederland was een waardeloze onderhandelaar,’ zegt een andere voormalige directeur van PLOS. ‘Men weet natuurlijk best hoe het moet. Maar aan tafel met Surinamers, dan geven ze teveel toe. Ze willen niet vervelend doen. Surinaamse onderhandelaars zeggen: ‘Het is ons geld.’ De Nederlander aan de andere kant van de onderhandelingstafel krijgt een rood hoofd en geeft toe. Als ze eens eindelijk hun poot zouden stijf houden, dan zou Suriname er beter van worden. Uiteindelijk is Nederland een lamme goedzak die altijd alles goedkeurde. Nederland is passief. Ze weten alles, maar ze spelen nooit op hun poot. Ze geven altijd toe, ze zeggen altijd ja. Als donor is Nederland zo soft, zo aardig. Soms snap ik er niets van. Nederland laat zich, desnoods tegen beter weten in, voor de gek houden. Ze weten ook wel dat er patronage plaatsvindt, dat politici spelletjes spelen. Maar ze grijpen niet in.’

‘Een balans? Mijn analyse is dat het niet goed is gegaan,’ zegt een oud minister van PLOS. ‘Het kon ook niet goed gaan. De oplossing moet niet van buiten komen. We gebruiken veel lip service, zo van “Suriname moet het zelf doen”. Maar Suriname verwacht in feite dat Nederland het zal doen. Dat is jezelf voor de gek houden (...) De militairen en Wijdenbosch kochten altijd af om hun wankelende populariteit te behouden. Misschien was de regering-Wijdenbosch de combinatie van alle negatieve elementen uit de oude politiek en de militairen. Maar ook de oude democratische politici van vóór en ná de militairen regeren bij de gratie van een dodelijk patronagestelsel. Uiteindelijk subsidiëren we dit systeem via bauxiet en ontwikkelingshulp (...) Maar ook de ontwikkelingshulp doet mee. Pronk heeft me eens gezegd: “Elk project in Suriname gaat in drieën. Een agrarisch project is een etnisch project, voor de Hindoestanen. Dus moet ik ook een Javaans project en een Creools project financieren. Zo werkt het in Suriname. Voor één goed project moet ik twee slechte financieren.” Ontwikkelingsprojecten zijn etnisch-politieke projecten. Vrijwel geen enkel project is ingebed in een lange termijn visie. Dus leveren ze ook geen oplossing voor lange termijn problemen.’



Minister Jan
Pronk

Bron: Wikipedia

BOX 2. Nederlandse onderhandelaars over het Surinaamse optreden

Een beleidsambtenaar van het eerste uur herinnert zich nog hoe op Buitenlandse Zaken de stapels dossiers binnenkwamen, van KAB-SNA vandaan.

‘Die waren eerst door Suriname verneukt. Suriname heeft Nederland altijd in de luren gelegd, heeft geraffineerd (...) Wij lieten het maar toe. De PvdA-jongens waren als de dood dat ze van neokolonialisme zouden worden beticht. R [de Nederlandse minister] gaf bevel om alles goed te keuren, uit angst voor een rel over het troetelkind van Essed. Neokolonialisme zou dan het verwijt zijn. In de CONS hadden ze af en toe grote ruzies, het ging er soms pijnlijk aan toe. Essed ging dan huilen en zei: “Vertrouwt u mij dan niet?” De Nederlandse CONS-leden zeiden dan schoorvoetend van ja. En dan rolden de miljoenen weer over de tafel (...) Tot nu toe hebben we ten opzichte van Suriname altijd bakzeil gehaald. We hadden Suriname voorgesteld projectvoorstellen voor te bereiden. Maar we kregen voorstellen op een A4-tje, dat was alles. Uiteindelijk nam men politieke beslissingen, bijna steeds op basis van door Suriname onvoldoende voorbereide documenten. Het geld ging met scheppen de deur uit. Voor ‘volkswoningbouw’ lieten ze betonnen dakpannen uit Nederland overkomen. “En 10 procent is voor Roy”, iemand bij het ministerie die geld voor de dakpannen ving (...) We hebben ons voortdurend laten verneuken, sorry dat ik het zeg. Beschamend, we lieten alles toe. Zij gingen hun gang, potverterend. Eigenlijk een schande. Politici hadden het steeds over belastinggeld. Maar dat is met scheppen, als een zootje, uitgegeven.’

Een voormalig plaatsvervangend DG op Buitenlandse Zaken voegt daar aan toe: ‘De Surinamers begrepen dat zeer goed. Dus bij elk mogelijk conflict in de CONS zei Karamed Ali “O.K., er is een conflict, op naar de minister”. Dat verlamde de

CONS. Want alle Nederlandse ministers, Pronk voorop, hielden nooit de poot stijf. Ze gingen meteen door de knieën. Het kabinet dacht dat Surinames onafhankelijkheid een pronkstuk was, iets wat niet door ruzie kon worden verstoord. Elk idioot plan van Cambridge was aanleiding voor een telefoongesprek van Cambridge naar Pronk. Een bron van ruzie, een onhoudbare situatie (...) Den Haag overruledde alles ten gunste van Cambridge. En ze voelden dat feilloos aan, Karamed Ali buitte elk incident uit (...) Bij elk conflict was er een absurde geneigdheid om toe te geven. Niet alleen met de spoorweg maar met alles. Over de spoorweg, dat ging om 90 miljoen gulden (...) Ik stelde voor dat we het samen zouden financieren: "We doen het 50-50, jullie betalen de helft uit de eigen deviezenvoorraad." Men ging daarmee akkoord. Ik stuurde een telegram naar Den Haag (...) Maar bij aankomst had mijn tweede man dat naar Pronk in Caïro gestuurd. Pronk seinde terug: "O.K. maar we moeten gul zijn, we betalen het helemaal". En dat was inmiddels naar Suriname doorgeseind. Kassa!

—

3. Een balans van de resultaten

De periode 1975 - 1982

In deze eerste periode van de hulp, van 1975 tot 1982, bleek het voor Suriname en Nederland gaandeweg onmogelijk om gezamenlijk inhoud te geven aan '*specifieke van de relatie*' dat ten grondslag lag aan de Overeenkomst van 1975. Suriname gong 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, in feite een semiambtelijke schaduwoverheid, werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld van soms visionaire, soms slecht voorbereide, soms uitermate risicovolle ondernemingen zoals:

West-Suriname

De keuze om de bauxietreserves van het Bakhuisgebergte productief te maken, werd indertijd ingegeven door de verwachting dat de bestaande reserves in het Moengogebied binnen 15-20 jaar uitgeput zouden zijn. Met Reynolds Company was enkele jaren vóór de onafhankelijkheid een overeenkomst afgesloten voor de ontwikkeling van het Bakhuisproject. Tevens werd de staatsonderneming Grassalco opgericht om via een joint venture de invloed van de staat op de activiteiten in de bauxietsector van West-Suriname veilig te stellen. Op basis van exploraties gaf Reynolds echter prioriteit aan het investeren in verwerkingscapaciteit elders. De toenmalige regering kocht de onderneming voor

3,5 miljoen US dollar af, in de hoop dat snel een andere multinationale partner kon worden gevonden. Dit bleek niet het geval. De dure studies, de half afgebouwde infrastructuur, de door het oerwoud overwoekerde overblijfselen van wat het belangrijkste Nederlands-Surinaamse programma had moeten zijn, zijn een bron van weinig vreugde en trots. Met name de herinnering aan *'de spoorweg van niets naar nergens'*, de half afgebouwde haven en het slechts ten dele in uitvoering genomen stadsontwikkelingsplan van Apoera ligt de betrokkenen zwaar op de maag.

Landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne (LOC)

Evenals het project West-Suriname werd het LOC ontwikkeld op basis van studies ten tijde van de vijfjarenplannen. Het zou oorspronkelijk gaan om 9000 ha landaanwinning ten behoeve van de *'kleine productie'*. De planners bliezen het ontwerp echter op tot een megaproject ten behoeve van gemechaniseerde rijstbouw dat door de CONS werd goedgekeurd op basis van een studie van de Surinaamse Dienst Bodemkartering. Maar de bodem bleek bij oplevering geheel ongeschikt voor rijstbouw. Ook had men niet de moeite genomen de bevolking die zich volgens de plannen met rijstbouw zou gaan bezighouden, te raadplegen, laat staan via voorlichting en training de bevolking bij dit grote ontwikkelingsproject te betrekken. Het project werd op nogal rigide wijze in uitvoering genomen zonder de mogelijkheid van wijziging of tussentijdse bijstelling. Het LOC-project wordt thans algemeen als een mislukking beschouwd.

Multipurpose Corantijn Project (MPC)

Het MPC had nog ambitieuzer doelstellingen dan het vorige megaproject: twee rijstoogsten per jaar op basis van irrigatie vanuit de Corantijn-rivier naar rijstvelden rond Nickerie, sanering van de bestaande polders, ruilverkaveling en uitbreiding van het rijstareaal met 12.500 ha. Hiertoe werd in 1978 een begin gemaakt met de aanleg van een lekbeteugelingsdam tussen Apoera en Wakay, tezamen met het irrigatiekanaal. In de plannen zou deze dam uiteindelijk moeten dienen als verbindingsweg tussen het landbouwgebied in Noord-West Suriname en het industriegebied in Zuid-West Suriname en het industriegebied in Zuid-West Suriname. Hoewel de financiering van dit project werd voorgezet na de opschorting van de hulp in december 1982, is het nooit voltooid. Het agrarisch reconstructieprogramma dat op het vergeefs geplande beleidsoverleg van december 1997 zou worden goedgekeurd, voorzag hierin. De zo hoognodige ruilverkavelingplannen zijn nooit uitgewerkt. Dit MCP-project werd door de

CONS goedgekeurd, zonder dat er haalbaarheidsstudies waren verricht. Bij onderzoek achteraf bleek dat 50 procent van de grond in het uit te breiden areaal niet geschikt was voor rijstbouw. Evenmin had men de moeite genomen te onderzoeken of de toekomstige rijstboeren de infrastructuur ook maar bij benadering zouden kunnen onderhouden. Ook het MCP-project wordt als mislukt beschouwd.

Oliepalmproject Patamacca

Dit oliepalmproject werd in 1976 door de CONS goedgekeurd en moest voorzien in de aanleg van 5000 ha oliepalmareaal, waarvan 3500 ha bestemd zou zijn voor de zogeheten *outgrowers* en de bouw van een verwerkingsbedrijf. Een belangrijke drijfveer achter dit project was de voorziene uitputting van de bauxietvoorraden in het district Marowijne, waarbij het betreffende oliepalmproject als alternatief ten behoeve van de lokale bevolking werd gepland. Dit project werd eveneens doorgefinancierd na de eerste opschorting van de hulp, maar tijdens de binnenlandse oorlog in Oost-Suriname ging een deel van de investeringen weer verloren, terwijl bovendien een deel van de aanplant door *spearrot* werd vernietigd.[xxiv] Ook dit project werd opgestart zonder betrokkenheid van de lokale bevolking die, zoals achteraf bleek, niet veel belangstelling had om in de landbouw te werken of zich als zelfstandige *outgrower* te vestigen.[xxv]

De CONS-projecten waren mede het logisch gevolg van de eigenaardige Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsrelatie. Er was altijd overvloedig geld voorhanden. Nederland was de mono-donor, en alle hulp bestond uit giften. Al tijdens de eerste vergaderingen van de CONS bleek dat het ontworpen toetsingskader onvoldoende houvast bood voor gemeenschappelijke oordeelvorming. Suriname beschouwde zich eigenaar van de fondsen die men naar eigen goeddunken kon besteden. De ontwikkelingshulp was tenslotte een afkoopsom voor de onafhankelijkheid geweest, ter genoegdoening van de exploitatieve relaties tijdens de koloniale tijd. De bijna onuitputtelijke verdragsmiddelen waren ten slotte de logische voortzettingen van de '*Staatsregeling*' uit de koloniale jaren. Nederland protesteerde, maar stemde uiteindelijk toch altijd toe.[xxvi]



Brug bij Nickerie

Bron: Wikipedia

*De tweede en derde hulpperiode 1988-2000***[xxvii]**

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. Dat leidde tot een multisectoraal programma waarbij, binnen de diverse sectoren, verbrokkeling en uitwaaiering plaatsvond. De eerste stap was het opstellen van de beleidskaders per sector, over het algemeen met zware ondersteuning door omvangrijke Nederlandse missies. Vervolgens werd tussen Suriname en Nederland een aantal gemeenschappelijke beleidskaders geaccordeerd. Daarna kwam men tot het opstellen van projecten aan de hand van uitvoerige projectdossiers via de fasen van identificeren, formuleren en accepteren door de Surinaamse overheid, indienen van de dossiers bij de Nederlandse ambassade, het goedkeuren van een gemeenschappelijke committeringsbrief tussen Nederland en Suriname.**[xxviii]**

De hulp kwam bij acht sectoren terecht en in vijf financieringsvormen, de zogeheten programmafinancieringen. De drie belangrijkste categorieën betreffen openbare nutsvoorzieningen, gezondheidszorg en overbruggingshulp. In de nieuwe visie en aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de deviezencomponent en zou Suriname de lokale kostencomponent moeten dragen.**[xxix]** Dikwijls kon Suriname de tegenwaardefondsen niet opbrengen, zodat stagnaties in de projectuitvoering het gevolg waren. Pas op het beleidsoverleg van november 1994, toen een zeker economische stabiliteit in zicht was, werd overeenstemming bereikt over integrale projectfinanciering ten aanzien van een aantal infrastructurele- en sociale projecten en de groet projecten in de sector nutsvoorzieningen. In veel bescheidener mate werden andere sectoren buiten de overheid bediend (bedrijfsleven, NGO-circuit). Een projectcluster, bedoeld als sociaal vangnet, kwam pas in de periode 1995-1998 tot ontwikkeling. In 1992 formuleerde men een sectoraal beleidskader ten behoeve van de volkshuisvesting. Dat werd in 1996 bijgesteld. Helaas is niets van dit

omvangrijke programma voor volkshuisvesting in uitvoering genomen vanwege ernstige problemen met de Surinaamse uitvoeringscapaciteit.**[xxx]** Hieronder volgt een korte typering van de resultaten:

Versterking rechtsstaat en overheidsapparaat

Pas in het Raamverdrag van 1992 werd samenwerking op het gebied van democratie en rechtsstaat als een gezamenlijke activiteit omschreven. Aanvankelijk werd 75 miljoen gulden uitgetrokken voor de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat, maar uiteindelijk werd ruim 95 miljoen gulden uitgegeven. In 1993 ging een omvangrijk programma Samenwerking Justitie en Politie Suriname-Nederland van start. Een aanzienlijk deel van de fondsen werd besteed aan materiële voorzieningen, waaronder voertuigen.

De evaluatoren van het project formuleren reserves over de duurzaamheid van de bereikte resultaten zonder verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden, respectievelijk van de overheidsfinanciën en de personele situatie. Een meer bescheiden opgezet particulier project, via de Stichting Juridische Samenwerking Suriname - Nederland en haar pendant in Nederland was meer succesvol. De *midterm review* in december 1999 wees in de eindconclusies dan ook op de duurzame en professionele aspecten van dit project. Twijfel bestond ook over de duurzaamheid van een overigens in de strikte zin succesvol samenwerkingsproject, de Surinaams-Nederlandse technische samenwerking op het terrein van de overheidsfinanciën, dat als onmiddellijk resultaat had een verhoging van het overheidsinkomen via belastingheffing. De auteurs van het evaluatierapport waren echter positief.**[xxxi]** Aan een ander integraal onderdeel van de veiligheidssector, defensie - tenminste van even groot belang voor de consolidering van de democratie en rechtsstaat - is overigens weinig aandacht besteed.**[xxxii]** Opvallend is dat noch voor de versterking van de rechtsstaat noch voor versterking van het overheidsapparaat, vooraf beleidskaders waren overeengekomen. Toetsing achteraf op basis van transparante criteria wordt daarmee niet vergemakkelijkt.

Onderwijs

Uitwaaiering werd ook het kenmerk van de sector onderwijs. De meeste van de uitgevoerde projecten betroffen activiteiten die normaliter uit de lopende dienst van de begroting werden gefinancierd. Inhalen Achterstand Leermiddelen werd een project dat voor 14 miljoen gulden uit de verdragsmiddelen werd ontworpen voor de periode 1990-1995; en de lokale kosten bedroegen 6,7 miljoen

Surinaamse guldens.**[xxxiii]** Inhalen Achterstand Apparatuur Medische Faculteit en Achterstand Onderhoud en Apparatuur op Scholen werden beide meerjarige projecten voor ongeveer 20 miljoen gulden. Aan Inhalen Achterstand Apparatuur Technologische Faculteit en Inhalen Achterstand Bibliotheek – het gaat daarbij om drie bibliotheken – werden eveneens enkele miljoenen gecommitteerd. Evenals in de vorige projecten kwam de besteding traag op gang en werden de tranches uitgesmeerd over meerdere jaren. Het project Herstel Schade Onderwijs Binnenland werd wegens onregelmatigheden noodgedwongen stopgezet.**[xxxiv]**

Volksgezondheid

De hulpprogramma's in de gezondheidssector vertonen hetzelfde uitwaaierringpatroon als dat bij onderwijs. Ongeveer 68 miljoen gulden kwam tussen 1998 en 2000 ter beschikking van het project Regeling Laagfrequente Aandoeningen (RLA).**[xxxv]** Projecten ten behoeve van de bestrijding van malaria, terugdringing van baarmoederhalskanker, reparatie van medische apparatuur, herstructurering van de Surinaamse keuringsdienst, herstructurering van de regionale gezondheidsdienst, vervangingsinvesteringen van ziekenhuizen, een crash-programma ten behoeve van de preventieve gezondheidszorg en de training van gezondheidswerkers, een ondersteuningsprogramma ten behoeve van de psychiatrische inrichting, een programma ten behoeve van medische en laboratoriumbenodigdheden, een programma voor de aanschaf van couveuses en een programma voor elektra en sanitair in 's Lands Hospitaal vormen de hoofdbestanddelen van een weliswaar uitgebreid maar niet onmiddellijk coherent sectoraal cluster dat tussen 1988 en 2000 tot uitvoering werd gebracht.**[xxxvi]**



Zeedijk

Nickerie

Bron:

Wikipedia

Infrastructuur

Achterstallig onderhoud kenmerkte het overigens zeer omvangrijke programma voor de droge en natte infrastructuur.**[xxxvii]** Het programma Renovatie Zeedijk

Nickerie overschreed zowel de begroting als de toegemeten tijd enkelen malen. Het project werd aanvankelijk door de sectormissie op 19 miljoen gulden geraamd. De totale committering voor de zeedijk bedroeg uiteindelijk 38 miljoen.**[xxxviii]** Direct na de hervatting van de hulp in 2000 werd voor een bedrag van 13 miljoen bijgecommitteerd.**[xxxix]** De PLOS-portefeuille op het terrein van de infrastructuur vanaf 1989 tot augustus 2001 bedroeg ongeveer 310 miljoen gulden, inclusief de EU projecten.

Knelpunten bij de uitvoering van de meeste projecten bleken de trage start, een ruim bemeten tijd voor studie, dossiervorming en het opstellen van de bestekken, hogere kosten dan geraamd vanwege een verscheidenheid aan oorzaken. Ook duurzaamheid van de uitgevoerde projecten baarde zorg. Dit geldt overigens in mindere mate voor de projecten Verbetering Havens en Rehabilitatie Luchthaven, vanwege de succesvolle verzelfstandiging van de voor het onderhoud verantwoordelijke diensten van het ministerie van transport, communicatie en toerisme. Zorgelijk is ook de gebrekkige archivering op PLOS dat de data niet kon verschaffen.

Nutsvoorzieningen

Een ander belangrijk project dat in 1994 en 1997 werd gecommitteerd voor ruim 7 miljoen gulden, betrof het project Vuilophaal en -verwerking Paramaribo. Al vóór de eerste opschorting van de hulp in 1982 waren 30 grote vuilophaalwagens (kraakperswagens) aangekocht, waarvan ten tijde van het formuleren van het project er nog maar drie in bedrijf waren. Vanwege een trage besluitvorming van Surinaamse zijde en het niet tijdig ter beschikking stellen van gronden voor de vuilstortplaats, kon de eigenlijke uitvoering van het project pas eind december 1997 van start gaan. De opgelopen vertragingen waren van dien aard dat van Nederlandse zijde werd besloten de projectuitvoering aan te houden in het kader van de derde opschorting van de hulp. Thans (2004) huurt het ministerie van openbare werken vrachtwagens om het huisvuil op te halen.

Het Megaproject PARWAT (70 miljoen gulden), uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Surinaamsche Waterleiding Maatschappij (SWM), wordt in het evaluatierapport positief gewaardeerd. Het project bracht een aanzienlijke verbetering van het buizensysteem voor de watervoorziening van Groot-Paramaribo. Een parallelproject resulteerde in een betere tariefstelling en maakte operaties van de SWM in 2001 kostendekkend. Een tweede parallelproject leverde aantoonbare institutionele versterking en blijvende banden met de

Nederlandse counterpart-instellingen, de Waterleiding Maatschappij Overijssel, de provincie Noord Holland en de gemeente Amsterdam, volgens het zogeheten *twinning* model. Voor een verdere uiteenzetting van het PARWAT-project, zie *Rob van den Berg* in zijn bijdrage van deze serie. Ook het megaproject Elektriciteitsvoorziening Groot Paramaribo (36 miljoen gulden) wordt in de evaluatie positief gewaardeerd. Minder positief was een evaluatiemissie over de drinkwaterprojecten, uitgevoerd in de districten en het binnenland door de dienst watervoorziening van het ministerie van natuurlijke hulpbronnen.

Het sociaal programma

In het kader van het SAP kwamen Nederland en Suriname overeen, ter ondersteuning van de zwakste inkomensgroepen een sociaal urgentieprogramma te financieren voor 6 miljoen gulden, later opgetopt tot 45 miljoen gulden. Uitvoering van dit sociaal urgentieprogramma vond in 1994 plaats. Daarop volgde het programma Sociaal Vangnet. Het sociaal programma kreeg de bijzondere aandacht van president Venetiaan, die in eigen persoon veranderingen aanbracht in het ontwerp nadat Nederland het programma al had goedgekeurd, zoals uiteengezet in *Box 3*.

—

Box 3. Het Sociaal Vangnet

Vanwege de betekenis van het programma werd een onderraad van ministers gevormd om op basis van een nog op te stellen armoedegrens behoeftige ingezetenen van financiële middelen te voorzien. De financiering zou komen uit de verdragsmiddelen en het Sociaal Fonds zou worden belast met de distributie. De Nederlandse ambassadeur bezocht de president om in het bijzijn van hem en van de ministers die zitting hadden in de onderraad voor de financiering van het Sociaal Vangnet te tekenen.

Zodra deze vertrokken was stelde de president echter een conceptuele kwestie aan de orde: hoe valt een armoedegrens te definiëren? Het probleem werd zo ingewikkeld dat, op suggestie van de president, werd besloten in plaats van financiële ondersteuning te verstrekken, over te gaan op het uitdelen van pakketten. Dat kwam beter uit voor de kiezers en paste ook meer in de heersende politieke cultuur van patronage: 'Politiek is iets anders dan technisch werk. Een cheque uitdelen zei je niet. Maar als je pakketten uitdeelt, daarmee kom je in de krant.' Een voor een stemden de aanwezige ministers in met het presidentiële voorstel.

Het ministerie van sociale zaken kreeg tot taak de doelgroep van min- en onvermogenen te definiëren. Het ministerie van handel en industrie kreeg de koorden van de beurs in handen. PLOS zou coördineren. De ambtelijk directeur van het SPS schreef de terms of reference voor het programma en kwam uit op een totale begroting van 12 miljoen gulden. Tijdens het eerstvolgende beleidsoverleg verhoogde de Nederlandse minister Pronk het bedrag, tot verbazing van de aanwezigen, na een kort informeel overleg tijdens de koffiepauze, naar 45 miljoen. Maar bij de implementatie was de verwarring over criteria, armoedegrenzen, reguliere uitkeringen zoals kinderbijslag, additionele criteria die de omvang van de doelgroep omschreven en de precieze procedures bij de pakketjeshulp dermate groot dat zich aanzienlijke moeilijkheden voordeden. De evaluatoren beoordeelden de wijziging van financiële steun in de distributie van pakketten en het complicerende aan tal niet coördinerende diensten bij de uitvoering als negatief. Ze adviseerden omzetting van de pakketjes hulp in een financiële bijdrage. De voorbereiding voor deze omzetting vond in een zeer traag tempo plaats en de committeringsstop bij de derde opschorting van de hulp in 1997 betekende het einde van het project. Van het totale bedrag was toen ruim 12 miljoen gulden uitgegeven. Het ontbreken van geëigende uitvoeringsinstrumenten heeft de uitvoering van het sociaal vangnet duidelijk parten gespeeld. Twee parallelprojecten ondervonden eveneens problemen. Van de subjectsubsidie aan min- en onvermogenen, waarvoor een bedrag van 14 miljoen gulden was gecommitteerd in 1996, kon in hetzelfde jaar slechts 4 miljoen worden uitgegeven. De overmakingen werden stopgezet vanwege onduidelijkheden in de rapportage en het niet uitbetalen aan de minvermogenen voor wie het programma mede bedoeld was. Een project dat optopping aan de AOV-ers beoogde werd in 1996 en 1997 uitgevoerd tot een bedrag van ruim 7 miljoen gulden. Helaas constateerden de accountants achteraf enkele onregelmatigheden.



President Ronald
Venetiaan
Bron: Wikipedia

Noot Box 3

1. Aan het begin van de tweede periode Venetiaan, in 2000, werd een nieuw plan voor een sociaal vangnet gelanceerd. Het zou ditmaal gaan om een eenmalige uitkering aan huishoudens en het NGO-circuit zou een belangrijke rol toebedeeld krijgen bij de uitvoering. Op initiatief van de minister van PLOS werd een eerste versie van het programma doorgesproken met de vicepresident en met vertegenwoordigers van het NGO-circuit. Er kwam een tweede en derde versie. Het programma was inmiddels omgedoopt tot Window. In de discussies werd niet geheel duidelijk of het programma ter financiering zou worden voorgelegd aan Nederland of aan de IDB. Het ministerie van sociale zaken bracht het dossier over naar het ministerie van financiën en daar stierf het programma een zachte dood.

—

Cultuur en welzijn

Een Raamverdrag Cultuur en Welzijn van 1995 voorzag in ondersteuning van de Surinaamse culturele ontwikkeling. Ook bij dit programma was er sprake van een uitwaaiëring van projecten: maar liefst 50 projecten en projectjes waren in het raamprogramma opgenomen, die varieerden van de renovatie van Fort Zeelandia tot ondersteuning van de plaatselijke dagbladen en institutionele versterking van het ministerie van sociale zaken. De evaluatiemissie constateerde in hun rapport onder meer: *De afgeronde projecten hebben een bescheiden bijdrage opgeleverd aan de algemene doelstellingen van het programma (...) Slechts een enkel afgerond project heeft bijgedragen aan de specifieke doelstelling (...) Van*

deskundigheidsbevordering (...) is slechts in zeer beperkte mate sprake geweest. De betekenis voor de beleidsontwikkeling van de betrokken ministeries is over het algemeen beperkt geweest (...) De samenwerking met de Nederlandse vakdepartementen is vooral procedureel geweest (...) Over het algemeen was de samenwerking incidenteel en zijn er geen afspraken gemaakt over structurele samenwerking.

Binnenlandse ontwikkeling

Het ministerie dat de binnenlandse ontwikkeling voor haar rekening neemt, heeft de reputatie ongewoon inefficiënt te zijn.**[xl]** Het ontbreekt de Surinaamse overheid aan een autonoom binnenlands bestuursapparaat. De voormalige financiële en fysieke infrastructuur voor binnenlands bestuur, die het land bezat tijdens en onmiddellijk na de koloniale periode, werd mede door de binnenlandse oorlog in hoge mate ontmanteld. Met het oog op de versterking van het binnenlandse bestuursapparaat werd binnen het kader van de ontwikkelingshulp het Fonds Ontwikkeling Binnenland (FOB) geschapen. De Nederlands-Surinaamse leden van de formuleringsmissie in 1992 beoogden twee complementaire resultaten: rehabilitatie van basisvoorzieningen voor de naar schatting 53.000 marrons en de 7000 indianen naast ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van het verre achterland. Daarbij zou de zwaar getroffen regio Oost-Suriname extra aandacht krijgen. Eind 2000 moesten de evaluatoren echter constateren dat de doelstellingen niet waren gehaald en dat de resultaten op zijn best als matig moesten worden betiteld. De evaluatoren beoordeelden de uitvoeringscapaciteit van lokale NGO's, waaronder een aantal kerkelijke, beter dan die van de overheid. Ondanks het feit dat het FOB al acht jaar had gefunctioneerd, had het ministerie van regionale ontwikkeling het merendeel van de fondsen (nog) niet in projecten kunnen omzetten.**[xli]** De evaluatoren formuleerden de aanbeveling meer te delegeren aan het klaarblijkelijk meer adequater optredende NGO-circuit. Het ministerie van regionale ontwikkeling heeft zich sedertdien van het rapport gedistantieerd.

NGO's

Het NGO-circuit in Suriname is gestructureerd in enkele koepelverbanden. Over het algemeen is de grens tussen (gesubsidieerde) NGO's en buurt en basisbewegingen vloeiend. Het grootste NGO-cluster is het zogeheten Forum NGO's, bestaande uit 180 geassocieerde lidorganisaties.**[xlii]** Een ander NGO-cluster, ook in het Forum NGO's opgenomen, is de Nationale Vrouwen Beweging

(NVB), in de jaren tachtig ontstaan op basis van vrijwilligerswerk. Er participeren ongeveer tien organisaties op het terrein van vrouwen en ontwikkeling in het netwerk. **[xliii]** Het Forum NGO's wordt mede gefinancierd uit de verdragsmiddelen sinds 1996. Het bedrag wordt overigens mondjasmaat uitgeven: het fonds begon met een donatie van 6 miljoen gulden, maar had in 2002 nog 0 procent van het geld in kas. Het Forum NGO's ziet zichzelf niet in de eerste plaats als bankier. De staf wil de kleinschalige projecten ten behoeve van relatief zwakke organisaties goed begeleiden en dat kost staftijd en geld. Hoe dan ook, men ziet, mede gefinancierd door de ontwikkelingshulp, langzaam een civiele maatschappij tot ontwikkeling komen, die in bescheiden mate een discussiepartner voor de grote sector van overheid, semioverheid en ambtenarij aan het worden is. De deelname aan het maatschappelijk debat door het NGO-circuit wordt vooralsnog gekenmerkt door ingetogenheid.

Private sector

De drie associaties van de private sector – de Kamer van Koophandel en Fabrieken (KKF), de Associatie van Surinaamse Fabrikanten (ASFA) en de Vereniging Surinaamse Bedrijfsleven (VSB) – drukken zich in vergelijkbare termen uit over de hulprelatie. **[xliv]** Ze uiten hun misnoegen voor de desinteresse – discriminatie van de Surinaamse overheid ten opzichte van de private sector. **[xlv]** De belangstelling vanuit de Nederlandse hulp uitte zich in de vorming van een Investeringsfonds (IFONS), ondergebracht bij de Nationale Ontwikkelings Bank (NOB), een overheidsbank die in 1963 werd opgericht. Het IFONS is een direct gevolg van de reservering van 300 miljoen gulden in het Raamverdrag van 1992 ten behoeve van de particuliere productie, waar na een aantal missies in 1995 een begin mee werd gemaakt. Over het functioneren van het IFONS waren beide verenigingen expliciet negatief. Die mening strookt met de bevindingen van het evaluatierapport uit 2000. Het rapport spreekt van *'teleurstellende resultaten'*, waarbij in de meerderheid van de gevallen valutaleningen werden gebruikt voor het financieren van producten die in Surinaamse geldeenheid betaald worden: *De kwaliteit van de portefeuille is op dit moment zeer slecht. 50 procent van de leningen vertonen een langer (...) Het is niet duidelijk dat met name de technische voorbereidingen van de projecten te wensen heeft overgelaten (...) Het NOB is technisch failliet.*

4. Een belaste relatie

Een complex van schuld en boete is aan Nederlandse zijde in de relatie

ingeslopen, een zwakheid die de Surinaamse zijde strategisch en tactisch goed heeft weten te benutten. Nederlandse onderhandelaars hadden de neiging op te treden als '*lamme goedzakken*', die ten opzichte van hun Surinaamse tegenspelers slappe knieën krijgen en naar aanleiding van onzakelijke argumenten overstag gaan. Suriname heeft, ondanks weinig technische voorbereiding en begeleiding, altijd '*adequaat*' op de situatie ingespeeld, opgevat in termen van het verkrijgen van grote sommen geld uit de Nederlandse hulp, die werd vergezeld van weinig kwaliteitseisen.

Uiteindelijk is dat het resultaat van onduidelijke definities van de situatie en het niet veranderen van een belaste relatie waarin beide landen in de praktijk elkaars gijzelaars zijn geworden. Daarom heeft een serieuze dialoog over de gemeenschappelijke betrekkingen en de effectiviteit van de verstrekte hulp niet of nauwelijks plaatsgevonden.

Ter gelegenheid van de eerste hervatting van de hulp, bij het aan de macht komen van de regering-Shankar en bij diens gedwongen aftreden vanwege de Kerstcoup in 1990, heeft zich twee keer een gelegenheid voorgedaan voor echte hulp en een inhoudelijke dialoog. Beide keren is er een kans verloren gegaan.

Nederland stak aan het eind van de jaren tachtig in Centraal Amerika de loftrumpet over de jonge democratieën die ontstaan waren na jarenlange militaire dictaturen in de regio. Nederland financierde een omvangrijk en gewaardeerd steunprogramma ten behoeve van de overgangsregeringen die nog altijd onder militaire controle stonden. De situatie in Suriname was vergelijkbaar, maar de Nederlandse regering eiste van de eerste democratische regering-Shankar een programma van structurele aanpassing, en veranderde eenzijdig de voorwaarden waaronder de toekomstige hulp zou worden verschaft. Zou het niet meer voor de hand gelegen hebben gult te zijn en onmiddellijk een doeltreffend steunpakket aan te bieden aan het eerste burgerbestuur van Suriname na een aantal jaren onder de militaire laars. Zou het niet beter zijn geweest met beleid te investeren in de toekomst van de wankelende democratie, waarbij versterking van de democratische instituties, steun bij herstructurering van de veiligheidssectoren, versterking van het justitieel apparaat en de belastingdienst, armoedebestrijding en economisch herstel de kernelementen zouden zijn geweest? Tenslotte was Suriname nu ook een jonge democratie geworden. Men zou mogen veronderstellen dat Nederland de situatie in Suriname goed kende en dus adequaat zou kunnen reageren. De Surinaamse maatschappij en politiek had

behoefte aan democratie en ontwikkeling, en kreeg van het voormalige moederland een procedurebundel en een recept voor economische herstructurering. Bij de Kerstcoup van december 1990 moest de regering-Shankar het veld ruimen.



Monument Decembermoorden

Bron: Wikipedia

De Kerstcoup in december 1990 en de korte periode van militair bestuur, gevolgd door een overgangsregering, was nodig om de contouren voor een hulpprogramma ten behoeve van democratie en rechtsstaat te doen ontstaan. Het

Nederlandse kabinet en de grote politieke partijen overwogen een verregaande vorm van garantiestelling en belangenbehartiging in de vorm van een gemenebestrelatie. Maar ditmaal was het de Surinaamse overheid die geen duimbreed wilde inleveren. Uitzichten voor een structureel betere relatie die op middellange termijn Surinamese wankele economie en democratie hadden kunnen stabiliseren, werden verwaterd door de wens om op korte termijn met een forse cheque thuis te komen. Uiteindelijk kwamen de gelden uit de Nederlandse ontwikkelingshulp pas na 1992 beschikbaar en waren enkele cruciale jaren verloren gegaan. Tweemaal gemiste kansen is wat men achteraf moet concluderen.

Zoals in sectie 2 van dit stuk is aangegeven, zijn hoogte en besteding van de Nederlandse hulp onderwerp van frequente conflicten en controverses geweest. De onderhandelingen vóór de onafhankelijkheid stonden goeddeels in het teken van de hulpvolume, de feitelijke eigendom en controle over de fondsen. Vanaf de eerst CONS-vergadering ontstond een onderhandelingscultuur in een bitterzoete toonzetting. De eerste paar jaar leidde dat tot een bestedingsorgie en de committing en latere uitvoering van een aantal megaprojecten de resultaten van de hulp in die jaren zijn pover en in retrospectief kan men zich verbazen dat zoveel projecten op basis van zoveel ruzie in uitvoering zijn genomen.

De Nederlandse hulp van de jaren negentig heeft Suriname door de winter geholpen. Maar het omvangrijke Nederlandse aandeel in de formuleringssmissies en het ontwerpen van de kaders, de hoeveelheid van de gekozen sectoren, de enorme uitwaaieringen van projecten en programma's in al die sectoren, de grote aandacht voor rehabilitatie van infrastructuur, wegen, sluizen en dijken geeft aanleiding tot de vraag of de rehabilitatie in middelen niet een chronisch karakter heeft aangenomen. Gelukkig zijn er enkele successen de moeite van het vermelden waard, maar zij leverden slechts in geringe mate een substantiële bijdrage aan een duurzaam ontwikkelingsproces.

Bij de programma's ten behoeve van de publieke sector is het cruciale werk door externe consultants verricht en bleken de institutionele effecten illusoir. Bij de Surinaamse overheid zijn periodiek plannen tot ontwikkeling gebracht - maar helaas nooit uitgevoerd - om de publieke sector te hervormen en af te slanken. Maar aangezien de overgedimensioneerde publieke sector mede in stand wordt gehouden als een patronage-instrument, en daarmee de belangrijkste bron van formele werkgelegenheid is geworden, rijst de vraag welke regeringspartij uit

vaderlandsliefde een hervormingsplan met electoraal gezien suïcidale effecten zal uitvoeren? De balans voor de waaier van projecten in de sector onderwijs en gezondheidszorg is in ieder geval niet positief en ten hoogste neutraal. Hier wordt het voordeel van de twijfel gegeven. Daartegenover staat dat de private sector zich bijna honend uitdrukt over de effecten van de hulp aan de particuliere sector. Een vergelijkbare negatieve toonzetting heeft de evaluatie over de hulp aan het binnenlands bestuur, wier adequaat functioneren een noodzakelijke voorwaarde is voor de kansen op ontwikkeling in Suriname. En dan zijn er al die sociale projecten, te beginnen met het Sociaal Vangnet, die vanaf de aanvang tot falen gedoemd waren.

Suriname is waarschijnlijk het enige land op het Latijns Amerikaanse continent waar de NGO-sector en de civiele maatschappij zo'n magere steun heeft ontvangen van de donoren. In Bolivia, Brazilië, Centraal Amerika, Chili en Peru ontstonden na een lange periode van militaire dictatuur nieuwe democratische volksbewegingen die, gesteund door capabele NGO's, een nieuwe generatie parlementariërs, ministers, adviseurs en topambtenaren kon aanleveren. Maar in het geval van Suriname neemt het NGO-circuit ondanks de honderden organisaties en stichtingen op papier slechts aarzelend en schuchter deel aan een publiek debat. Tegenover de enkele successen staan de vele hele en halve mislukkingen. Het omvangrijke hulppakket dat Nederland in Suriname heeft opgebouwd, is een uitdijend geheel geworden waarin een duidelijke structuur niet gemakkelijk te onderkennen is. **[xlvi]** Surinames ontvangststructuur is in hoge mate deficiënt en Nederland trachtte dat op te lossen door ingewikkelde adviesconstructies in een situatie waar de Surinaamse overheid niet wilde hervormen. In veel gevallen kan men op project- of programmaniveau de knelpunten en de negatieve bevindingen van de evaluatierapporten al voorspellen: een trage start, een ruim bemeten tijd voor studie, gebrekkige dossiervorming, voortdurende overschrijdingen van het vooraf bepaalde budget, gebrek aan institutionele effecten, en ontbreken van duurzaamheid.

Democratie en hulp

Terugziend op het verloop van de hulprelatie en de opschortingen die daarin zijn opgetreden om politieke redenen, dringt de vraag zich op of de stopzetting van de Nederlandse hulp in 1982 heeft geleid tot versnelde terugkeer naar democratische verhoudingen. Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven.

Legerleider Bouterse domineerde met sluwheid en inzicht in de sterkte en zwakte van zijn tegenspelers het land, en speelde in de jaren daarna een prominente rol in de landspolitiek. Steeds wist hij een maatschappelijk draagvlak voor zijn regeringen op te bouwen en speelde hij de ene groep tegenstanders tegen de andere uit. Links en rechts, vakbondsleiders en ondernemers, maakten deel uit van zijn kabinetten.

Buurlanden als Brazilië en Venezuela drukten een zwaarder stempel op het land dan Nederland, dat alleen de geldkraan kon opendraaien of dichtdoen. Het donorisolement zal waarschijnlijk wel hebben bijgedragen aan het verlies van nationaal en internationaal draagvlak van de militaire regeringen, maar of het stoppen van de Nederlandse ontwikkelingshulp een doorslaggevende factor is geweest bij het herstel van de democratie, zal moeilijk kunnen worden beantwoord. Zeker is dat het beëindigen van de hulp in 1982 en de moeizame hervatting van de ontwikkelingsrelatie na 1987 een negatief effect hebben gehad op economische stabiliteit en welvaart.

Heeft de overvloedige Nederlandse hulp misschien een positieve invloed gehad bij het herstel en de consolidering van de Surinaamse democratie? Ook hier is een eenduidig antwoord moeilijk te formuleren. We menen wel dat Nederland duidelijk steken heeft laten vallen in de ondersteuning van de eerste democratische regering na het militaire bewind. Bij de eerste hervatting van de hulp in 1987 zou een ruimhartiger en vooral adequater ondersteuning met hulp te overwegen zijn geweest: garantiestellingen in de sfeer van de veiligheidssectoren, onmiddellijke politieke en economische steun aan de nieuwe landsregering, royale steun voor het burgerbestuur in een land waar de militairen vanuit de coulissen probeerden mee te regeren. In plaats daarvan speelde Nederland schoolmeester en werd veel tijd verloren met ambtelijk-technische procedures en regelgeving.

Lacunes bij de prioriteitstelling

De Nederlandse hulp aan Suriname heeft zich altijd bewogen op een breed terrein en is, zelfs binnen de meer sectorale aanscherping in de jaren negentig, breed uitgewaaierd. Desondanks zijn er opvallende lacunes te bespeuren in het brede palet van het Nederlands-Surinaamse hulpprogramma met betrekking tot ondersteuning van de particuliere sector, hervorming van de publieke sector, versterking van de rechtsstaat en vergroting van de veiligheid, verbetering van het bestuur van het binnenland, op het terrein van culturele samenwerking, de inzet van Nederlandse expertise en van de Surinaamse gemeenschap in

Nederland. Op elk van deze lacunes zal hieronder kort worden ingegaan.

Versterking particuliere sector

Er is minder aandacht besteed aan de private sector dan men op grond van de intenties – het Raamverdrag van 1992 – zou hebben mogen verwachten. Het IFONS was geen succes en vertegenwoordigers van de georganiseerde privésector hebben zich niet in positieve termen over het ontwerp en de resultaten uitgelaten. Opmerkelijk is dat Nederland in de Latijns Amerikaanse en de Caraibische regio jarenlang een belangrijke rol heeft gespeeld bij fondsen ten behoeve van werkgelegenheid en van omvangrijke programma's ten behoeve van het klein- en microbedrijf, maar deze ervaringen niet heeft overgebracht naar Suriname. Ook het gebrek aan aandacht voor de informele sector van de economie valt op. Meer algemeen geldt dat – om onduidelijke redenen – een structurele aanpak van het armoedeprobleem als zodanig geen punt van bilateraal overleg is geweest, terwijl de Nederlandse ontwikkelingshulp armoedebestrijding altijd als topprioriteit heeft gedefinieerd.

Hervorming publieke sector

Aan de verbetering van het functioneren van de overheid is in de jaren negentig 95 miljoen gulden uitgegeven. Het is waar dat bij tijd en wijle onderwerpen zoals het kadervraagstuk op de agenda van de Nederlands-Surinaamse beleidsdialog zijn geplaatst, maar een echte discussie over de inzet van verdragsmiddelen om de publieke sector te hervormen, is nooit gevoerd. Evenmin is dit punt van overleg geweest op de vergaderingen van de CONS. De essentiële hervorming van het overheidsapparaat is kennelijk aan de aandacht ontsnapt van degenen die versterking van democratie en rechtsstaat een goed hart toedragen.

Veiligheid en rechtsstaat

De veiligheidssector is een essentieel element binnen het overheidsapparaat. Toch is er nauwelijks een consistent programma voor consolidering van de strijdkrachten binnen het democratisch bestel, gekoppeld aan upgradering van de strijdkrachten, tot ontwikkeling gebracht. Op een incidentele samenwerking na, tijdens een Nederlands-Surinaams contingent bij de vredetaken op Haïti, heeft men nooit serieuze samenwerking zoals gezamenlijke deelname van Nederlandse en Surinaamse strijdkrachten aan vredesmissies en training, overwogen. Een aanzienlijk deel van het officierscorps is inmiddels door de Braziliaanse strijdkrachten getraind.

Eigenaardig is ook dat na een eerste samenwerkingsproject op het terrein van politie en justitie in het kader van het programma Versterking van Wetgeving en Rechtshandhaving, geen *follow-up* is gekomen via bilaterale samenwerking op dit terrein. Voor de opleiding van rechters, griffiers en advocaten kan men teruggrijpen op de goede diensten van twee Nederlands-Surinaamse zusterstichtingen in de particuliere sfeer.

Verbetering binnenlands bestuur

Het binnenlands bestuur is de achillespees van het Surinaamse overheidsapparaat. Na vele jaren van militair bestuur en na de binnenlandse oorlog, zou men verwachten dat Suriname de donorgemeenschap zou verzoeken om steun bij de opbouw van een efficiënt binnenlands bestuursapparaat. Het is er niet van gekomen. Het Fonds Ontwikkeling Binnenland dat met Nederlandse hulp werd opgezet, kreeg een teleurstellende evaluatie en het ministerie van regionale ontwikkeling bleek niet of nauwelijks in staat de fondsen te investeren in activiteiten ten behoeve van het binnenlands bestuur. Het algemene probleem van het ontbreken van decentralisering in de Surinaamse bestuursstructuur is nooit onderwerp geweest van een of andere vorm van beleidsoverleg tussen Nederland en Suriname.

Culturele samenwerking

Het is opmerkelijk te constateren dat weinig is gekapitaliseerd op het bindende element tussen beide landen van het historisch erfgoed van taal, cultuur en traditie. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland ruimen binnen hun programma van internationale samenwerking expliciet een coherent pakket in voor culturele activiteiten. In Latijns Amerika onderhouden Brazilië en Mexico nadrukkelijk banden van culturele samenwerking met de kleinere buurlanden. Nederland schittert in Suriname door afwezigheid op dit terrein.**[xlvii]** Tot 2001 was Suriname zelfs geen lid van de Belgisch-Nederlandse taalunie, ondanks het bestaan van een cultureel verdrag tussen Nederland en Suriname.**[xlviii]** Het samenwerkingsprogramma rond cultuur dat indertijd tot ontwikkeling werd gebracht, resulteerde in een diaspora van relatief kleine projecten.

Inzet van Nederlandse expertise

Evenzo blijft het verwonderlijk waarom Suriname niet meer heeft gekapitaliseerd op terreinen waarin Nederland een goede expertise bezit: financiële diensten, transport, institutionele samenwerking tussen bedrijfsleven, werknemers en

overheid (SER, Stichting van de Arbeid), zinvolle universitaire samenwerking, collegiale betrekkingen met hogescholen en specifieke twinning met relevante instellingen op het terrein van management en dienstverlening.

Inzet van de Surinaams-Nederlandse gemeenschap

Het is opmerkelijk dat Nederland noch Suriname gebruik heeft gemaakt van de expertise binnen het Surinaams-Nederlandse bevolkingssegment. Daarentegen doet de IDB wel een beroep op Surinaamse Nederlanders en voormalige hoge ambtenaren van Surinaamse afkomst. Tegelijk doet zich de vraag voor wat voor zin het heeft aan Surinaamse zijde om naar de Surinaams-Nederlandse gemeenschap om te zien in wrok, in plaats van een actief beleid van samenwerking te ontwikkelen.

5. De toekomst

Suriname zou haar afhankelijkheid van de Nederlandse hulp moeten verminderen. Suriname heeft, met behulp van de jarenlange suppleties van Nederlands ontwikkelingsgeld, in feite voortdurend *'op de pof'* geleefd. Daarbij ging het om makkelijk verkregen geld. Zou het, in retrospectief, niet beter zijn geweest als Suriname de tering naar de nering had weten te zetten en haar eigen economie en maatschappelijk bestel op orde had moeten brengen.

'De mobilisatie van het eigene' is een taak die dertig jaar later met voortvarendheid ter hand zou moeten worden genomen. Dan gaat het om de mobilisatie van eigen financiële middelen via een efficiënt systeem van belastingheffing, dat ook het grijze circuit onder controle brengt; om een efficiënte publieke sector en een stimulerende omgeving voor het bedrijfsleven; om de mobilisatie van eigen talent en het consolideren van een *self-sustained*-ontwikkelingsmodel. Dat te realiseren is een grote uitdaging. De in de grondwet vastgelegde vorm van staatskapitalisme, het nog altijd overwegende étatisme, de stiefmoederlijke behandeling van de private sector en de bestuurlijke achterdocht ten opzichte van het maatschappelijke middenveld, zijn obstakels voor de gewenste richting die de economie, de maatschappij en het politiek bestel van Suriname in de nabije toekomst zullen moeten ingaan.

Suriname kan vooralsnog (2004) rekenen op de stille steun van de Surinaams-Nederlandse verwanten, die een jaarlijkse stroom overmakingen van 100 miljoen euro genereert. Een zakelijk en vriendelijke relatie met het voormalige moederland kan de weg effenen voor een zinvol traject waarin Nederland in drie

tot vijf jaar – de periode waarin het de restanten van de verdragsmiddelen ter beschikking zal stellen – de hulprelatie die nog altijd een neokoloniaal tintje heeft, afbouwt.

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, liggen dan voor de hand. In die geest is ook de beleidsnotitie *Een rijke relatie* geschreven.

Afbouwen van de mammoethulp, maar natuurlijk wel met het in acht nemen van de aangegane verplichtingen, is een coherente Nederlandse strategie. Nederland heeft alle belang bij het in stand houden van de terecht betrouwbare reputatie binnen de internationale gemeenschap, of het nu gaat om handelsbetrekkingen, de deelname aan vredesmissies of de ontwikkelingshulp. Nederland heeft ook alle belang bij een zakelijke, vriendelijke relatie met Suriname, zoals het ook alle belang heeft bij het probleemloos nakomen van de eerder aangegane verdragsverplichtingen.

Maar Nederland heeft geen specifieke missie te vervullen in Suriname. Suriname is geen kolonie meer en ontwikkelingshulp met een mogelijk neokoloniaal tintje is in Suriname niet welkom.**[xlix]** Suriname is al vijftig jaar autonoom en al dertig jaar onafhankelijk. Wat men dan ook mag denken over de wijze van bestuur, alleen de Surinaamse regering is verantwoordelijk voor het nationale ontwikkelingsmodel. De gedeelde geschiedenis, de gemeenschappelijke taal, het sterk vergelijkbare rechtssysteem en de Nederlands-Surinaamse persoonlijke familiebanden staan borg voor het voortduren van goede betrekkingen tussen beide staten. Maar niet meer onder de erfenis van scheve verhoudingen, hoe goed bedoeld de hulp dan ook was. Het voortborduren op morele verplichtingen die de donor noodzaken tot medeverantwoordelijkheid – een beleidspunt in het verleden waarover niet gediscussieerd kon worden – wringt Nederland uiteindelijk in de positie van een neokoloniale mogendheid.

Het beëindigen van de ambigue medeverantwoordelijkheid van Nederland voor het Surinaamse ontwikkelingsmodel zal zowel Nederland als Suriname goed doen. Als het in de toekomst om samenwerking gaat, zou dat een zaak moeten zijn van herkenbaar wederzijds belang, met een variëteit van actoren – private, particuliere en lagere overheden – en van een laag profiel van de officiële hulp,

waarbij financiering uit Surinaamse en Nederlandse bron plaats vindt op basis van gelijkwaardigheid.

Beide landen beleven na 1975 opereren binnen een systeem van emotionele en onzakelijke verhoudingen waarin Suriname met verwijten kwam en Nederland het chequeboek trok. Als eenmaal de mist van verwijt en rancune, die daar het gevolg van was, zal zijn opgetrokken, is er de mogelijkheid te komen tot een nieuwe relatie die voor beide landen waardevol is.

—

NOTEN

* Een belangrijk deel van de analyse berust op het rapport *Een belaste relatie* van Dirk Kruijt en Marion Maks (2004) en op de voorversie van dit rapport van januari 2003, als bijlage bij het rapport vrijgegeven door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. De hier gepresenteerde tekst en conclusies komen uiteraard alleen voor rekening van de auteur. Bij de redactie van dit artikel is ook geput uit MinBuza (2004).

i. Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken werd herdoopt in KABNA en later in KABNAA (Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) ter gelegenheid van de status aparte van Aruba. Bij de vorming van het Nederlandse kabinet-Kok II werd KABNAA opgeheven. De relaties met de zes Caraïbische eilanden binnen het Koninkrijk vallen van Nederlandse zijde onder het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijks-aangelegenheden. Het 'Surinaamse' deel van KABSNA werd na 1975 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, DGIS) ondergebracht.

ii. Evenzeer was het en bleef het een vanzelfsprekende zaak dat de ontwikkeling van Suriname een exclusieve aangelegenheid werd voor de Surinaamse en de Nederlandse overheid. Andere uitvoerende partners van Surinaamse kant (het maatschappelijk middenveld, het NGO-circuit, de private sector) werden daarbij niet betrokken. Het ging om initiatieven van de overheid, uitvoering door of in naam van de overheid, resultaten ten behoeve van de overheid.

iii. Het eerste project binnen het West-Suriname-programma was de aanbesteding van de spoorweg naar Apoera, al vóór de onafhankelijkheid uit onderhandeld door de Nederlandse minister Pronk en de Surinaamse minister Cambridge. De spoorweg, onmiddellijk na de onafhankelijkheid aanbesteed, was goedgekeurd nadat premier Arron in 1974 het [enige] joint-venturecontract dat

Suriname had gesloten met de multinationale bauxietonderneming Reynolds om de ontginning van de bauxietreserves in het Bakhuisgebergte ter hand te nemen, had afgekocht (de advocaat van de onderneming was tevens adviseur van premier Arron). Suriname slaagde er daarna niet meer in om een andere partner te vinden.

iv. De formele notulen zijn een ambtelijke comprimering op hoofdpunten van de discussie en de concluderende weergave van de besluiten. De heer Wil Erath, die tussen 1976 en 1979 als Nederlands ambtelijk secretaris van de CONS fungeerde, bewaart van deze bijeenkomsten 41 grote en 27 kleine blocnotes. Zijn geheugen voor details is bijzonder. De hier geciteerde weergave op basis van een langdurig interview met de heer Erath wordt bevestigd door twee in die tijd direct bij de hulp betrokken Nederlandse resource persons. Overigens geldt voor alle in uitvoering genomen projecten dat niet alleen de Surinaamse leden voor stemden, maar ook de Nederlandse.

v. Bedoeld is de CONS. K-6 [de commissie van zes] was de ambtelijke voorganger van de CONS vóór de onafhankelijkheid.

vi. Op de 15^e CONS-vergadering in september 1980 reserveerden de leden voor een totaal van 500 miljoen gulden ten behoeve van dit door Suriname opgesteld urgentieprogramma van 55 projecten. De Nederlandse en Surinaamse secretarissen van de CONS kregen een belangrijke functie in het snel vrijgeven van de fondsen voor de goedgekeurde projecten. In 1981 en 1982 werd voor resp. 234 miljoen en 262 miljoen gulden besteed, zeer omvangrijke bedragen en ongeveer evenveel als het jaarlijkse totaalbedrag van de Surinaamse begroting. In het collectieve geheugen van een deel van de Surinaamse politici kwam dit programma bekend te staan als 'de blanco cheque van DFL 500 miljoen aan de militairen'.

vii. De Surinaamse auteurs concludeerden dat 'bij ongewijzigd beleid van de tendensen uit het recente verleden (...) dat er nauwelijks sprake zou kunnen zijn van een gediversifieerde weerbare economie. Naar alle waarschijnlijkheid zou in 1990 ruim 60 procent van onze economische activiteiten plaatsvinden binnen de tertiaire sector'.

viii. Het rapport was kritisch over de investeringen in West-Suriname en de megaprojecten in de landbouw zoals het MCP, het LOC en het Patamacca-project (zie Sectie 3 van dit hoofdstuk). Op basis van het SPS-rapport besloot de toenmalige regering Chin A Sen het West-Suriname- project als 'voorlopig onhaalbaar' voor onbepaalde tijd uit te stellen en de gerealiseerde investeringen

als verloren te beschouwen. Van Surinaamse zijde betitelde men het West-Suriname-project als een fata morgana: wanneer het ooit iets zou gaan opbrengen was onzeker, er waren teveel structurele onzekerheden met betrekking tot de kosten, het planbureau kon geen kosten-batenanalyse maken. En er waren urgentere projecten die om financiering vroegen.

ix. Uiteraard vergaderden alleen de Surinaamse leden.

x. Dit impliceerde ook dat ook goederen die in de haven in Nederland voor verschepping gereed lagen, daar bleven liggen. Ook uitgaven ten behoeve van projecten waarover tijdens het eerste en tweede beleidsoverleg na de hervatting van de hulp in 1988 overeenstemming was bereikt en committeringen waren aangegaan, werden stopgezet.

xi. Waarvan lid waren de minister-president, de viceministerpresident, de minister van buitenlandse zaken, de minister van justitie en de minister voor ontwikkelingssamenwerking. De groep werd later uitgebreid met de ministers van defensie en van binnenlandse zaken. Minister Hirsch Ballin leidde de groep.

xii. Ook enkele Surinaamse politici werden vertrouwelijk geconsulteerd.

xiii. Enkele Surinaamse ministers eisten een aanzienlijke ontsluiting van de resterende verdragsmiddelen. De Nederlandse ministers betoonden zich aangeslagen: uiteindelijk was dit het enige breukpunt van betekenis, naast een kleiner punt dat de beslechting van eventuele geschillen betrof. In ieder geval bleek het scenario van een gemenebest een brug te ver voor politiek Suriname en voor zover het politiek Nederland betrof was de NPS de belangrijkste bron van tegenstand. Geld en de besteding van de verdragsmiddelen waren het enige discussiepunt ter tafel en de Nederlandse delegatie had het idee dat de regering Venetiaan 'met een nieuwe koopsompolis wilde thuiskomen', zoals het ook premier Arron was gelukt tijdens de onderhandelingen over de onafhankelijkheid.

xiv. Suriname had inmiddels de hulp ingeroepen van de EU, merkwaardigerwijs een donor zonder enige ervaring op het terrein van programma's van structurele aanpassing. De assistentie aan Suriname in deze materie zou voorlopig ook de enige EU-ervaring op dit terrein blijven. Het Bureau Coopers & Lybrand Deloitte presenteerde in december 1990 een eerste ontwerpaanpassingsprogramma. Medio 1992 kwam het Warwick Research Institute met een nieuwe versie. In november 1992 had de regering Venetiaan een 'Surinaams Structureel Aanpassingsprogramma', het SAP, gereed. Implementatie kwam maar langzaam op gang. De EU trok zich terug als externe monitor waarna de discussie over inschakeling van een nieuwe externe monitor ontstond tussen Suriname en Nederland. Nederland kwam met de eis dat Suriname alsnog het IMF zou

inschakelen hetgeen van Surinaamse zijde weer werd gezien als een inbreuk op het bilaterale karakter van de Overeenkomst van 1975.

xv. Voortzetting van de betalingsbalanssteun en investeringen in de productieve sectoren, waartoe minister Pronk reeds eerder had besloten, werd vooralsnog in de ijskast gezet. De volgende jaren zou het heikele punt van structurele aanpassing telkens op de agenda van het beleidsoverleg terugkomen, totdat minister Pronk tijdens het beleidsoverleg in november 1995, op basis van de resultaten van het Surinaams SAP ten overstaan van de gehele Surinaamse 'SAP-onderraad' van de raad van ministers zijn 'appreciatie zou uitspreken voor het gevoerde beleid, in het bijzonder de begrotingsdiscipline, de inning van de belastingen en de afbouw van subsidies, leidend onder meer tot monetaire stabiliteit'.

xvi. Daarop werd tussen Suriname en Nederland een aantal gemeenschappelijke beleidskaders geaccordeerd. Hierna kwam men tot het opstellen van projecten aan de hand van uitvoerige projectdossiers via de fasen van identificeren, formuleren en accepteren door de Surinaamse overheid, indienen van de dossiers bij de Nederlandse ambassade en het goedkeuren van een gemeenschappelijke committeringsbrief tussen Nederland en Suriname. Aanvankelijk, van 1988 tot 1992, kocht en contracteerde het Nederlandse DGIS via de technische hulpprocedure. Later, na 1992 kon Suriname in een aantal gevallen trekkingsfaciliteiten krijgen via de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO).

xvii. Alleen op het terrein van de landbouw en de industriële ontwikkeling bleef de Nederlandse hulp van weinig betekenis omdat deze sectoren tot aan 1996 vielen onder het hierboven besproken restrictief beleid.

xviii. Een Sociaal Vangnet en een Fonds Ontwikkeling Binnenland (FOB) waren bedoeld als programma's met een duidelijk sociaal accent. Een breed programma van rehabilitatie van de infrastructuur kwam in uitvoering. *Twinning* tussen Nederlandse en Surinaamse vak-ministeries werd gangbaar. Na lang onderhandelen kwam het Fonds NGO's tot stand ten behoeve van de civiele maatschappij. Nieuw waren ook de zogeheten *cost-sharing* projecten met de VN-familie; het accent daarbij kwam op sociale projecten te liggen. Na beëindiging van het restrictief beleid ging meer aandacht uit naar de particuliere sector. Het IFONS (ten behoeve van industriële initiatieven) was daarvan het resultaat. Het resultaat van de missie Riezenbos was een gezamenlijk overeengekomen agrarisch beleidskader met als follow-up het project Herstelprogramma Agrarische Infrastructuur met een parallel *twinning* project tussen het

Surinaamse en Nederlandse ministerie van landbouw met het oog op de reactivering en verdere ontwikkelingen van de waterschappen. De opheffing van het restrictief beleid resulteerde ook in een schulddelgingsprogramma met als doel het vertrouwen van de internationale gemeenschap in Suriname te herstellen.

xix. De opschorting vond plaats naar aanleiding van de afgelasting door president Wijdenbosch van het beleidsoverleg van december 1997. Deze eiste dat premier Kok eerst naar Suriname zou komen voor toponderleg; deze weigerde en daarmee escaleerde de kwestie tot een politiek conflict.

xx. Het Nederlandse beleid ten opzichte van voormalig legerleider en nu politicus Bouterse die nu adviseur van staat was, en de Nederlandse controle op drugs vanuit Suriname. Een ander irritatiepunt was de eenzijdige stopzetting door Suriname van de samenwerking tussen de beide ministeries van financiën begin 1997. Bij het aantreden van de regering Wijdenbosch had het Nederlandse ministerie van defensie stilzwijgend de samenwerking tussen de beide ministeries van defensie stopgezet. Pas in 2002 zou weer een begin gemaakt gaan worden met rechtstreeks overleg van beide (de Surinaamse en de Nederlandse) bewindslieden van defensie.

xxi. 'Waar in de publieke sector PC's en kopieermachines werken, heeft een donor een project opgezet', is het oordeel van functionarissen op PLOS.

xxii. Een niet onaanzienlijk aantal Surinaamse gesprekspartners typeerde sommige lijnministeries van 'ondermaats functionerend' en 'uiterst zwak' tot 'op de rand van niet meer functionerend'.

xxiii. In 1964 had alleen al het landbouwproefstation de beschikking over 40 landbouwingenieurs.

xxiv. In de periode 1995-2000 werd een 'noodprogramma Patamacca' uitgevoerd en kwam de eerste fase van een herinvesteringsprogramma Patamacca in uitvoering op basis van een haalbaarheidsstudie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI).

xxv. Het meest helder wordt de mislukking van de megaprojecten verwoord door de voormalige DC uit de gebieden: 'Saramaca wordt het tweede rijstdistrict', kreeg de lokale bevolking te horen van bezoekende CONS-leden. 'Het Commewijne- en het Corantijn-project wordt de oplossing voor de bevolkingsrijstbouw', vertelde een CONS-delegatie aan de potentiële rijstboeren, zonder dat overigens om hun mening was gevraagd. 'We hebben besloten dat we 20.000 ha rijstareaal voor de bevolkingsrijstbouw gaan aanleggen'.

Maar later moest van rijstprojecten bakovenprojecten worden gemaakt. Een

veeproject in het Brokopondo-gebied mislukte omdat de doelgroep, de indiaanse bevolking die geen traditionele veeboeren waren, het vee slachtte of verkocht. Het resultaat was een combinatie van desillusies, falende projecten, projecten die langzaam doodbloedden, sukkelende boeren. Er werd gepland en uitgevoerd zonder de bevolking daarbij te betrekken. Bevolkingsparticipatie bestond niet (...) De aanleg van de grootschalige projecten in West-Suriname heeft desastreuze gevolgen gehad voor de lokale bevolking uit Washabo en Apoera. Eerst onderging deze de overgang naar een economie van een geheel andere aard en schaal, zonder enige vorm van begeleiding. Na 1982 volgde de desillusie vanwege het verdwijnen van de nieuw verworven inkomstenbronnen. De bevolking ging klagen: 'Mijn koeien gaan dood' of 'We hebben hier geen weg' of 'We hebben hier geen brug'.

Maar daar trokken de leden van de CONS zich weinig van aan. Die dachten in het groot. De bevolking werd sceptisch: 'Oh, dan gaan jullie dus een kanaal graven in een rivier', was het commentaar over het Corantijn-project. Maar de president en de minister die de bevolking toespraken, hadden her erover dat er aan weerszijden rijstpolders zouden komen. Het project was op het planbureau bedacht, door ingenieurs in Paramaribo op de tekentafel ontworpen. De boeren was niet eens gevraagd of ze dat wel wilden, of dat de oplossing voor hun problemen was. Toen de polders opgeleverd werden, bleek dat er bauxiet in de bodem zat (...) De CONS-projecten getuigen van een enorme arrogantie (...) De lokale bevolking wist niets, die hoefde je niet te raadplegen. In lokale projecten hadden ze geen zin. En, ja hoor, 'rijst' werd 'groente', 'groente' werd 'tomaten', 'tomaten' werd 'bakoven'. Nee, het ging om grote projecten, zware infrastructuur. Dat is allemaal opgeleverd, maar niets is bruikbaar geweest en dus is er weinig of niets van gebruikt. Als jullie met me willen meekomen zal ik je kanalen, pompgemalen, bruggen, sluizen en wegen laten zien, allemaal door het oerwoud overwoekerd.'

xxvi. Zoals een oud-minister van financiën kernachtig verwoordde: 'De een draaide da hand van de tegenstander op de rug. En dan maar squeeze tot dat ie 'ja' kermde'.

xxvii. Tussen 1994 en 2000 werden in totaal 24 gezamenlijke Nederlands-Surinaamse evaluatiestudies uitgevoerd. Één studie betrof de accountantscontrole, vier studies vonden plaats op het terrein van de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat, negen studies betroffen de sector onderwijs, vijf de sector volksgezondheid, drie de openbare nutsvoorzieningen, een de industrie en een het Fonds Ontwikkeling Binnenland. Ik zal de

afzonderlijke rapporten niet citeren. Ze zijn uiteraard wel in Kruijt en Maks (2004) vermeld.

xxviii. Aanvankelijk, van 1988 tot 1993, kocht en contracteerde het Nederlandse DGIS ten behoeve van Suriname via de Zogeheten Technisch Hulpprocedure. Later, na 1993 kon Suriname in een aantal gevallen trekkingsfaciliteiten krijgen via de NIO.

xxix. Dit laatste via de gegenereerde tegenwaardefondsen, zoals was vastgelegd in het 'Aanvullend Protocol voor Procedureregels'.

xxx. Op de gemeenschappelijke agenda kwamen in de periode 1988-1997 geen thema's als armoedebestrijding, milieu en gender voor. Wel werden vanuit de niet-verdragsmiddelen een tweetal milieuprojecten gefinancierd. Via het zogeheten Vrouwenfonds kwamen enkele kleinere genderprojecten voor financiering in aanmerking.

xxxi. Evenals de directeur belastingen van het Surinaamse ministerie van financiën. Hij zou niets liever dan een aantal Nederlandse inspecteurs permanent ter beschikking hebben. De belastingheffing zou daardoor verbeterd worden. In vergelijkbare zin uitten zich ook onze resource-personen op het terrein van justitie en politie, die een klein deel van de Nederlandse hulp graag gebruikt zouden zien om de salarissen van rechters en griffiers op te toppen en om daarmee de onafhankelijkheid van de rechtsspraak te waarborgen.

xxxii. Het in 1995 opgestarte project van departementale samenwerking tussen de beide ministeries van defensie, werd bij het aantreden van de regering-Wijdenbosch stilzwijgend stopgezet. Van het gecommitteerde bedrag van 8 miljoen gulden was minder dan de helft uitgegeven. Pas sinds een bezoek van de Nederlandse minister van defensie De Grave aan zijn Surinaamse collega Asser in het voorjaar van 2002 wordt deze samenwerking weer voorzichtig opgestart.

xxxiii. Het onderdeel Curriculum Ontwikkeling kwam helaas nauwelijks tot ontwikkeling.

xxxiv. In het kader van een globale beoordeling van de samenwerking in deze sector merken de evaluatoren op dat het project financiering studie in het buitenland, met name in de slotfase van het programma, als succesvol wordt beschouwd.

xxxv. RLA, op basis waarvan Surinaamse patiënten met een levensbedreigende of invaliderende ziekte bij onmogelijkheid van behandeling in Suriname kunnen worden doorverwezen naar Nederland.

xxxvi. Het project Healthplanning werd van Surinaamse zijde vroegtijdig *on hold* gezet. De evaluatoren constateerden 'dat de doelstellingen niet echt zijn

gerealiseerd en dat tot dusverre [de beoogde resultaten] van het project teleurstellend zijn geweest'.

xxxvii. In 1993 stelde de missie Den Tuinder de sectorstudie Transportinfrastructuur in Suriname op met een sterke afstemming op het SAP. Het basis concept was 'de gebruiker betaald'. Suriname was het met groet delen van het rapport oneens. Het principe 'de gebruiker betaald' werd overigens wel uitgewerkt in het infrastructuurbeleid (MOP 1994-1998). Na onderhandeling besloten Nederland en Suriname over te gaan tot uitvoering van het in de sectorstudie opgenomen urgentieprogramma. Binnen dit urgentieprogramma waren een aantal deelprojecten opgenomen, zoals de conservering c.q. de reconstructie van een aantal bruggen en wegen, de renovatie van de zeedijk Nickerie en de oeververdedigingen bij Nieuw Amsterdam en Albina. Naast dit urgentieprogramma besloten Nederland en Suriname tot een tweede urgentieprogramma, Ontwatering Groot Paramaribo geheten, voor een bedrag van eveneens ruim 13 miljoen gulden. Institutioneel werd de uitvoering van de beide urgentieprogramma's versterkt door een technisch team, ingehuurd door de gemeentewerken Rotterdam ten behoeve van het ministerie van openbare werken. Een directielid van het waterschap Friesland werd monitor bij de uitvoering van het zeedijkproject.

xxxviii. Het waterschap Friesland maakte het bestek voor de renovatie van de zeedijk en raamde daarbij de kosten op 27 miljoen gulden. Vanwege het groot verschil tussen de oorspronkelijke en de tweede raming ontstond discussie en vroeg het DGIS om een *second opinion*. De raming van de bouw dienst van het Nederlandse Rijkswaterstaat en de TU Delft, door het DGIS om een *second opinion* gevraagd, kwam op ongeveer hetzelfde bedrag uit. Al bij de opschorting van de hulp in 1997 was gebleken dat dit bedrag niet toereikend was vanwege de meerkosten voor het noodonderhoud in de eerste fase, omrekeningsverliezen als gevolg van koerswijzigingen en meerkosten als gevolg van vertragingen in de aanvoer van steenslag uit het binnenland. De aannemer van het project weet de vertraging en kostenverhoging mede aan de perikelen rond de concessieverlening ten behoeve van de exploratie en winning van breuksteen voor de zeedijk. Na maanden vertraging besloot de voormalige Surinaamse minister van natuurlijke hulpbronnen de concessie niet aan de aannemer te verlenen maar aan 'zijn' groeve-manager. Deze situatie bleek onwerkbaar te zijn. Uiteindelijk moest de aannemer de groeve-manager afkopen voor ongeveer 1,3 miljoen gulden.

xxxix. Daarnaast werden de volgende projecten uit de verdragsmiddelen gefinancierd: het project Reconstructie Wegvak Brownsweg - Pokigron van ruim

13 miljoen gulden, voor een betere ontsluiting van het binnenland; het project Modernisering Bouwwetgeving, een klein project met het oog op wetswijziging; het project Urgente Voorzieningen Luchtverkeersbeveiliging van 4 miljoen gulden; het project Rehabilitatie J. A. Pengel Luchthaven van 16 miljoen gulden; het project Verbetering Toegankelijkheid Surinaamse Havens van 8 miljoen gulden en de studie Masterplan Ontwatering Paramaribo van 4 miljoen gulden.

xl. De ambtelijke samenwerking tussen dit ministerie en dat van PLOS was in de periode 2000-2002 zo goed als niet bestaand.

xli. Bij financiële controle werd een geval van fraude geconstateerd.

xlii. De directie van de koepelorganisatie schat het aantal 'echte' NGO's op ongeveer 100.

xliii. Zowel in het geval van het Forum NGO's als van de Nationale Vrouwenbeweging (NVB) is bij de institutionele vormgeving technische en financiële assistentie ontvangen van CORDAID. Deze gebruikt als intermediair voor haar assistentie aan het Surinaamse NOG-circuit de diensten van de NGO NIKOS. De directie van beide koepels omschrijft de hulp als adequaat, beginnend met institutionele ondersteuning (een kernstaf, de huur van een gebouw) en voorzichtige financiële bijdragen. In beide gevallen kwam het tot de vorming van een professioneel platform dat de NOG's op nationaal niveau tot een voorzichtige gesprekspartner maakte met de overheid. De relatie tot de overheid is niet vrij van spanningen, maar sinds het aantreden van de regering-Venetiaan II wordt informatie uitgewisseld en kan men het begin van een beleidsdialoog bespeuren. Het NVB krijgt ook op beperkte schaal financiële ondersteuning van UNICEF, UNIFEM en de IDB.

xliv. In het collectief geheugen weggegliden zijn de programma's voor directe financiering die in de periode 1988-2000 zijn uitgevoerd mede ter ondersteuning van de private sector. In 1988 en 1989 werd voor respectievelijk 60 en 65 miljoen gulden gecommitteerd voor de zogeheten overbruggingshulp waarvan het grootste deel bestemd was voor goederenleveranties aan bedrijven. De uitvoering strekte zich uit tot 1995 met een intermezzo in 1991 vanwege de stopzetting van de hulp na de Kerstcoup. In het piekjaar 1989 werd ongeveer 50 procent van het totale bedrag uitgegeven. De effecten zijn moeilijk meetbaar. Hetzelfde geldt voor de betalingsbalanssteun in de vorm van valutaveilingen, waardoor in 1992 en 1993 tranches van resp. 40 en 26 miljoen gulden werden gecommitteerd. De betalingsbalanssteun was sterk gekoppeld aan de uitvoering van het SAP en had tot doel de verlaging van de overliquiditeit, het vestigen van een nieuwe en realistische wisselkoers en verhoogde productie. De CBvS plaatste enkele

kritische kanttekeningen bij de valutaveilingen zoals de hoog oplopende kosten bij deelname aan de veilingen, de restricties bij de vergunningverlening en de inefficiëntie bij de allocatie. De macro-economische effecten en de effecten voor de private sector als geheel, zijn moeilijk meetbaar. De valutaveilingen werden niet gecontinueerd vanwege geschilpunten rondom de uitvoering van het SAP.

xliv. De KKF en de VSB bepleiten expliciete steunprogramma's die zijn toegesneden op de behoeften van het bedrijfsleven. Het zou moeten gaan om een stevig opgezet MKB programma voor het formele segment van de ondernemers en een steunprogramma ten behoeve van deels informeel opererende micro ondernemers. Onze gesprekspartners van de VSB en Kamer van Koophandel betoonden zich meer thuis te voelen bij bedrijfsprogramma's ontworpen door de EU en de IDB.

xlvi. Het programmapakket van Nederland in Suriname is in ieder geval sterk afwijkend van wat Nederland als donor in andere landen tot uitvoering pleegt te brengen.

xlvi. Zelfs de culturele centra van Brazilië en van Venezuela zijn groter en geprononceerder aanwezig dan de Nederlandse.

xlvi. Ook dit verdrag werd in 1982 opgeschort. Bij de eerste hervatting van de hulp werd ook dit verdrag gedeactiveerd.

xlvi. Dat is in overeenstemming met het cynische oordeel van president Venetiaan over de Nederlandse ontwikkelingshulp in een radio uitzending vanuit het gebouw Odeon te Rotterdam op 1 maart 2004. Sprekend over de verdragsmiddelen verklaarde hij: 'Wat erin zit zullen we eruit halen, als er nog meer komt aanwaaien, is dat meegenomen'.