

Rose Mary Allen ~ The Complexity Of National Identity Construction In Curaçao, Dutch Caribbean



Willemstad

Abstract: Curaçao currently stands at a crossroad of constitutional reform. In the context of these changes at the political level, it is logical that national identities are being redefined and repositioned. The developments in the fashioning of national identities in Curaçao deserve attention locally but also regionally. How do people in Curaçao construct national identities in daily life? How is a national collective constructed on the one hand, and how are differences with other collectivities constructed on the other hand? The historical context of constitutional changes that have occurred over the years is considered as well as an examination of the present discourse on constitutional reform. These identity issues are then placed within a wider Caribbean context. *Keywords:* constitutional changes, construction national identity, Curaçao, diaspora, cross regional analysis.

Curaçao, one of the five islands of the Dutch Caribbean federation called the Netherlands Antilles, currently stands at a crossroad of constitutional reform. In this new context, Curaçaoan notions of national¹ identity are being re-examined, reconstructed and reclaimed. In Curaçao, discussions about national identity are centred on the concept of Yu di Kòrsou. Translated from the local Creole language Papiamentu, this literally means: Child of Curaçao. In the debate about identity, the crucial questions are: Who is a Yu di Kòrsou and who is not? What characterizes the Yu di Kòrsou and, by extension, what is authentic Curaçaoan

culture and what is a 'good' Yu di Kòrsou?

Read more (PDF-format): <http://www.cedla.uva.nl/ALLEN.pdf>

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname



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

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

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

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

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

[Rob D. van den Berg - De verdragsrelatie in een breder perspectief](#)
[Hans R. Lim a Po - Opgezegde verantwoordelijkheid en mislukte hoop](#)
[Frits van Beek - Een multilateraal en macro-economisch perspectief](#)

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

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



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

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

Dertig jaar na de onafhankelijkheid is de afwikkeling van de speciale ontwikkelingshulp relatie tussen Nederland en Suriname onderwerp van controverse en conflict. De vertragingen, het tumult en protest rond het verschijnen van het rapport *Een belaste relatie* (februari 2004) en de eerste beleidsnotitie van de Nederlandse regering *Een rijke relatie* (juni 2004) toonden

aan dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties een ernstige belemmering vormen bij het voeren van een resultaat gerichte beleidsdialoog.

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

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

Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting

1. Inleiding

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

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

conclusies te komen over beleid in het verleden, stemt dit niet optimistisch over de kans op een constructieve beleidsdialog over planning en uitvoering van een toekomstige ontwikkelingsrelatie.

Het vraagstuk van de continuïteit in deze speciale relatie ligt, formeel gezien, opgesloten in de *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking* van 1975 (hierna de Overeenkomst van 1975), waarin Artikel 15 het Koninkrijk zich bereid verklaart ook na besteding van de destijds toegezegde verdragsmiddelen de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen. Omvang, aard en duur daarvan zullen in overleg worden bepaald. Deze toezegging wordt bevestigd in het *Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking* van 1992 (hierna het Raamverdrag van 1992), Artikel 2.

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

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

2. Ontstaansgrond van een bijzondere relatie

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

Zoals Gert Oostindie in zijn artikel aangeeft, werd in de periode 1954-75 de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen 'voorop dienen te staan in de rij der landen' waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget zou moeten worden gericht. Opmerkelijk is dat destijds

reeds door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) de Nederlandse hulp aan Suriname als 'buitensporig' werd gekwalificeerd, en de Raad waarschuwde dat deze omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken.



wikipedia.eng.org

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

Als tweede opmerkelijk kenmerk van de hulprelatie is dat deze werd vastgelegd in een overeenkomst, Rob van den Berg wijst er in zijn bijdrage aan deze serie op dat bilaterale donoren en ontvangende landen vrijwel nooit hun samenwerking verdragsmatig vastleggen. Dergelijke verdragen zijn enige tijd beschouwd als een manier om op een meer gelijkwaardige wijze als donor en ontvanger met elkaar

om te gaan. Een verdrag legt de wederzijdse verplichtingen vast, waardoor donoren minder gebruik kunnen maken van hun financiële macht, en ook de toezeggingen van de ontvanger vastliggen, uiteraard op voorwaarde dat beide partijen zich aan het verdrag houden. In de relatie tussen Nederland en Suriname bestaat op zijn minst de indruk dat beide partijen niet volledig aan de letter en de geest van het verdrag hebben voldaan.

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

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

3. Evaluatie van de hulprelatie

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

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

ondernemingen.

Na de hervatting van de hulp in 1988, probeerde Nederland de relatie met Suriname te normaliseren door het – tenminste procedureel – te behandelen als een gewone bilaterale ontwikkelingspartner. De CONS werd afgeschaft en een multi-sectoraal programma werd gestart waarbij, binnen de diverse sectoren, verbroekeling en uitwaaiering plaatsvond. De hulp kwam bij acht sectoren terecht en in vijf financieringsvormen, de zogeheten programmafinancieringen. In de nieuwe visie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de deviezencomponent moeten dragen. Dikwijls kon Suriname de tegenwaardefondsen niet opbrengen, zodat stagnaties in de projectuitvoering het gevolg waren. Pas op het beleidsoverleg van november 1994, toen een zekere economische stabilisatie werd gerealiseerd na een fase van economische teruggang, toenemende destabilisatie en dreigende hyperinflatie, werd overeenstemming bereikt over 'integrale projectfinanciering' ten aanzien van een aantal infrastructurele- en sociale projecten en de grote projecten in de sector nutsvoorzieningen.



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

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

expertise en van de potentie van de Surinaamse gemeenschap in Nederland.

Dirk Kruijt constateert bovendien in zijn bijdrage aan deze serie dat in de bilaterale relatie tweemaal een kans verloren is gegaan voor *'echte hulp en een inhoudelijke dialoog'*. Dat deed zich voor ten tijde van de eerste hervatting van de hulp, bij het aan de macht komen van de regering Shankar in januari 1988 en bij diens gedwongen aftreden vanwege de Kerstcoup in 1990. In plaats van deze regering ruim bij te staan met hulpmiddelen ter versterking van de democratische instituties, de veiligheidssector en het justitieel apparaat, werden procedures voor toekomstige hulpprogramma's eenzijdig bijgesteld en werd een programma van economische herstructurering voorgeschreven.

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

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

Door de samenwerking tussen Nederland en Suriname in een breder kader te plaatsen, komt Rob van den Berg tot een aantal kanttekeningen en nuanceringen met betrekking tot de bevindingen in het rapport *Een belaste relatie*. Hij constateert dat zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse kant de samenwerking als *'geïsoleerd'* kan worden beschouwd. Aan Surinaamse kant valt het relatieve isolement op met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen en de internationale discussie over ontwikkelingsvraagstukken, hetgeen het wantrouwen heeft vergroot ten opzichte van de verdragspartners en een goede inschatting van diens motieven heeft bemoeilijkt. Aan de andere kant heeft Nederland de

samenwerking met Suriname vrijwel altijd '*in isolement*' behandeld, als een bijzonder geval waar bijzondere vereisten golden. Daarnaast nuanceert hij de '*witte olifanten*' en wijst ook op successen waar soms aan voorbij lijkt te worden gegaan. Tenslotte stelt hij dat *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter is geweest dan in veel andere landen, waarmee Nederland een bilaterale relatie onderhield.

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

4. Het vraagstuk van de effectiviteit van de hulp

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

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

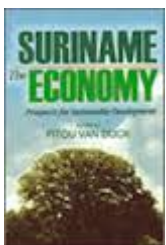
Sinds het eind van de jaren tachtig is een groot aantal econometrische studies verschenen die proberen op een statistisch verantwoorde wijze en op basis van grote data bestanden voor grote groepen ontwikkelingslanden aan te geven of en hoe hulp effectief is geweest in het stimuleren van de groei van het inkomen per capita. Alhoewel vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de robuustheid van de uitkomsten, is uit dergelijke studies vooral naar voren gekomen dat de interactie

van hulp met goed beleid, opgevat als *good governance*, potentieel van significant belang is. Hulp zonder goed beleid lijkt geen positief effect te hebben op economische groei. Daarnaast kunnen ook andere factoren hier van invloed zijn, zoals het type van hulp, de stabiliteit van de hulpstroom, de omvang van de hulp en wellicht ook het inkomensniveau van het hulpontvangende land. Vaak is het effect van dergelijke factoren echter moeilijk vast te stellen, zoals blijkt uit het overzicht van dergelijke studies in het stuk van Pitou van Dijck.

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

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

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



Het macro-economische beleid van Suriname is geanalyseerd in een eerdere bundel van Pitou van Dijck, *Suriname The Economy*^[iii], waar ook Frits van Beek een bijdrage aan leverde en komt ook aan de orde in de hoofdstukken van deze twee auteurs in de huidige bundel.

Zij tonen dat het macro-economisch beleid heeft geleid tot instabiliteit en stagnatie en dat de score van het bestuur, breed opgevat als *governance* onvoldoende is, zoals ook blijkt uit studies van de Wereldbank, het IMF en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB).

5. Vooruitzichten

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

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

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

Bezien we allereerst deze vraag vanuit het bredere perspectief van het totale Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de toekomst, zoals aangegeven in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht:*

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

Toegevoegd kan worden dat er ook geen zwaarwegende - wederzijdse - economische belangen zijn, die voortzetting van een bijzondere relatie zouden motiveren. De motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn dan ook overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. De Beleidsnotitie zegt zogenaamde Aanvullende Middelen toe conform de Overeenkomst van 1975, Artikel 15, en het Raamverdrag van 1992, Artikel 2,

maar spreekt zich niet uit over de omvang, behalve dan dat '[h]et zal gaan om relatief bescheiden bedragen' **[vi]**

Naar de mening van Gert Oostindie is er veel voor te zeggen om, ondanks de ervaring vanaf 1975, de drie genoemde motieven de doorslag te laten geven bij besluitvorming over de toekomstige relatie, maar dat neemt niet weg dat de eerste vraag moet luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd.

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

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

Multilateralisering van de relatie

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

In de beleidsnotitie wordt voorgesteld om bij de besteding van de 137 miljoen euro aan pariteitsmiddelen, die kunnen worden aangewend nadat de

schenkingsmiddelen op zijn, multilaterale instellingen te betrekken. Deze pariteitsmiddelen zullen alleen aangewend kunnen worden, als Suriname structuurversterkende programma's uitwerkt ter verbetering van de macro-economische context, hervorming van de overheid en versterking van de rechtsstaat. De notitie stelt:

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

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

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

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

Pitou van Dijck wijst op de mogelijkheid om bij de beëindiging van de traditionele hulprelatie op basis van de Overeenkomst van 1975 vast te leggen dat bij

uitvoering van een eventuele nieuwe relatie een derde partner een cruciale rol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie (EU). Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid en hervormingen daartoe kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp en betalingsbalanshulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaats vindt, dan wel een rol spelen bij de uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.

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

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

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

raad van bestuur van het IMF zo weinig mogelijk afwijkingen van de huidige SMP vorm wenst te zien, zijn er in ieder geval al twee precedentes voor een informele benadering soortgelijk aan dat model van 1994.

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

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

NOTEN

- i. D. Kruijt en M. Maks – *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000* en enkele gerelateerde documenten, door de minister voor ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer op 6 februari 2004.
- ii. Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, *Een rijke relatie, Suriname en Nederland: heden en toekomst*. Beleidsnotitie Suriname, 2004, p.8.
- iii. P. van Dijck (red.), *Suriname The Economy – Prospects for Sustainable Development*, Ian Randle/Rozenberg Publishers, Kingston/Amsterdam, 2001.
- iv. Tweede Kamer, TK 2003-2004, Nr. 29234, *Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren*, aanbiedingsbrief minister A.M.A van Ardenne-van der Hoeven, bij de nota *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.
- v. *Een rijke relatie*, 2004, pp. 1 en 10.
- vi. *Een rijke relatie*, 2004, p. 12.
- vii. *Een rijke relatie*, 2004, p. 11.

Over de auteur:

Pitou van Dijck is als universitair hoofddocent (UHD) economie verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Ook heeft hij sinds 1997 aan de Anton de Kom Universiteit in Paramaribo cursussen en gastcolleges verzorgd. Hij heeft een groot aantal

boeken en artikelen gepubliceerd over macro-economische hervormingen in Latijns Amerika en over handelspolitieke vraagstukken. In 2001 publiceerde hij *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*

Voorwoord bij het boek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Amsterdam, augustus 2004, Pitou van Dijck.

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



1. Inleiding

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

En dat is inderdaad de boodschap van een verdere terugtrekking van Nederland uit de voormalige kolonie. De een zal dit een logische voltooiing van de onafhankelijkheid vinden, de ander een abandonneren van Suriname. Een breuklijn in de relatie zal het zeker zijn.^[1]

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

2. Historische context

Voorafgaand aan de onafhankelijkheid

De Westerse ontwikkelingshulp is vaak aangeduid als een voorzetting van het vroegere kolonialisme, met een zelfde in de tijd wisselende mengeling van eigenbelang en de 'ethische' drang naar verheffing van verre volken. Na het onverhoopte verlies van 'Indië' zag Den Haag zijn koloniale domein plotseling teruggebracht tot twee voorheen onbelangrijke koloniën in de Caraïben,

Suriname en de Nederlandse Antillen.[ii]

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

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

In de periode 1954-75 werd wel de basis gelegd voor de ontwikkelingsrelatie van de decennia na de onafhankelijkheid. De bereidheid tot *'wederzijdse bijstand'* vertaalde zich in een sterke Haagse bereidheid om juist deze twee minder ontwikkelde rijkdelen *'Nederlands eigen Derde Wereld'* in de vaart der volkeren op te stoten. In de Tweede Kamer werd in 1964 onomwonden gesteld dat Suriname en de Antillen *'voorop dienen te staan in de rij der landen'* waarop het snel groeiende ontwikkelingsbudget diende te worden gericht. En zo geschiedde. Was in de vooroorlogse periode nauwelijks sprake geweest van enige economische ondersteuning, in 1947 werd een Welvaartsfonds voor Suriname opgericht dat, in de geest van het Statuut, een structureel vervolg kreeg. In 1960 ontving Suriname per hoofd van de bevolking nog geen twintig gulden; in 1975 was dit 250 gulden. Voor de Antillen is een vergelijkbare ontwikkeling aanwijsbaar. De totale begroting voor Surinaamse en Antilliaanse zaken steeg tussen 1960 en 1975 van nog geen 20 miljoen gulden naar zo'n 200 miljoen; gecorrigeerd voor inflatie was dat een verviervoudiging.



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

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

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

De scepsis over de uitwerking van de ontwikkelingshulp werd in 1971 zonder omwegen verwoord door de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). De NAR noemde de Nederlandse hulp aan Suriname en de Antillen buitensporig, zeker als een vergelijking werd getrokken met andere, '*echte*' ontwikkelingslanden. Zij waarschuwde dat de omvangrijke hulp de afhankelijkheid van Nederland slechts zou versterken. Hoewel dit type

waarschuwingen sindsdien nog vaak is herhaald, bleef Den Haag op eigen koers. Noch de soevereiniteitsoverdracht aan Suriname, noch de bestendiging van de staatkundige relatie met de Antillen zou aanleiding geven tot een vermindering of wijziging van de organisatie van de hulpstroom. Ten aanzien van Suriname werd dit vastgelegd in de twintig hectische maanden waarin de onafhankelijkheid van Suriname werd voorbereid. Dat Suriname *'vooraan in de rij'* mocht blijven staan, was daarbij een expliciet uitgangspunt.

Vanaf de proclamatie van de Republiek Suriname

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

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

Waarom moest Suriname onafhankelijk worden? Op deze vraag zijn ideologische antwoorden te geven in de sfeer van *'Iedere natie dient ooit te breken met de koloniale erfenis en het heft in eigen hand te nemen; alleen zo is economische en politieke ontwikkeling mogelijk'*. In die sfeer werd indertijd de onafhankelijkheid van Suriname ook aangeprezen, zowel door Den Haag, dat uiteraard de eigen politieke en materiële belangen niet prominent verwoordde in de gesprekken met de voormalige kolonie, als door de Surinaamse regering. Waar echter in Den

Haag sprake was van vrijwel kamerbrede instemming met een spoedige soevereiniteitsoverdracht, was dat in Suriname geenszins het geval. Integendeel: totdat begin 1974 het kabinet onder leiding van Henck Arron aantrad, was geen Surinaams kabinet ooit verder gegaan dan lippendienst te bewijzen aan het idee dat het land 'ooit' onafhankelijk zou worden.



Henck Arron (1936-2000)

Foto:

commons.wikimedia.org

De regeringsverklaring van het kabinet-Arron van 15 februari 1974 sloeg dan ook in als een bom, temeer daar de onafhankelijkheid geen prominent thema was geweest tijdens de verkiezingscampagnes. Suriname, zo kondigde Arron aan, moest uiterlijk 1975 onafhankelijk zijn. De niet toevallige maar wel uitzonderlijke politieke conjunctuur wilde dat in Nederland juist het kabinet van Joop den Uyl aan de macht was, dat eveneens een spoedige beëindiging van de postkoloniale banden hoog in het vaandel had staan. Het verhaal van de twintig hectische maanden is vele malen verteld. Het volstaat hier vast te stellen dat de beide onderhandelende partijen doelgericht werkten aan de realisering van de soevereiniteitsoverdracht, waarbij het kabinet-Den Uyl in eigen land brede steun had, terwijl het kabinet-Arron juist een zeer wankel politieke en maatschappelijke basis had. Zich terdege bewust van de unieke politieke conjunctuur trok geen van beide onderhandelende partijen consequenties uit de

weerstand in Suriname: uitstel van de door hen beiden gewenste onafhankelijkheid zou vrijwel zeker afstel hebben betekend.

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

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

Deze lijn werd uiteindelijk tot in het extreme doorgevoerd. Waar het kabinet-Den Uyl de onderhandelingen inging met als maximum een totaalbedrag van 1 miljard

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

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

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

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

3. Van proefpolder tot moeras

De moeizame geschiedenis van de Republiek Suriname is bekend. Het falen van

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

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

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

De institutionele context waarin dat gebeurde was tot 1982 de CONS. Het functioneren van deze bilaterale commissie wordt onder meer in het recente rapport van Marion Maks en Dirk Kruijt, *Een belaste relatie*, en door Dirk Kruijt in zijn bijdrage aan deze serie uitvoerig geanalyseerd. Hier volstaat vast te stellen dat zich binnen de CONS een vrijwel permanente tegenstelling ontwikkelde tussen de Nederlandse en Surinaamse leden. Met een beroep op ontwikkelingseconomische criteria als uitvoerbaarheid, efficiëntie, transparantie en coherentie verzetten de Nederlandse leden zich steeds vaker tegen financiering van door hun Surinaamse collega's ingediende plannen. De hieruit

voortvloeiende patstellingen werden niet zelden 'opgelost' door politiek ingrijpen, waarbij Den Haag alsnog voor toegevendheid opteerde. Zo bleef, in tijden van goede politieke betrekkingen althans, de geldkraan open: niet zo wijd open als Paramaribo wilde, veel te wijd naar de maatstaf van de Nederlandse CONS-leden.



Om politieke redenen lag de ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig grotendeels stil. Begin jaren negentig werd besloten tot een krachtig herstel van de relatie, waarbij een aanvullend kader werd getekend, het Raamverdrag van 1992. De CONS keerde niet terug, maar de bron van conflicten werd daarmee niet weggenomen. Nog altijd, en naar zou blijken zelfs sterker dan voorheen, bracht Den Haag in het bilaterale overleg '*algemeen geldende*' criteria voor ontwikkelingssamenwerking in, die duidelijk maakten dat de verdragsmiddelen geenszins

ongeconditioneerd eigendom van Suriname waren. Zo zou opnieuw, ook in tijden van goede bilaterale betrekkingen, de besteding van de 3,5 miljard gulden flinke vertraging oplopen.**[iii]**

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

Suriname, zo is het beeld, slaagde er na 1975 niet in een goed economisch beleid te ontwikkelen, wat ertoe bijdroeg dat de economische ontwikkeling goeddeels negatief was. Deze teleurstellende uitkomst hing weer nauw samen met te hooggespannen verwachtingen en met het onvermogen van opeenvolgende, al

dan niet gekozen, regeringen om een ontwikkelingsvisie te ontwikkelen en in beleid om te zetten waarin verder werd gekeken dan – veelal etnisch gedefinieerde – korte termijnbelangen. Dat vloeide weer mede voort uit het feit dat de etnische verzuiling van de bevolking zich ook in de politiek handhaafde. Dit beeld rijst ook op uit recente publicaties van zowel Nederlandse als Surinaamse auteurs, zoals Dirk Kruijt en Marion Maks, en Maureen Silos. Met Pitou van Dijk oordeelde ik onlangs in dezelfde zin.**[v]** Volgens Silos was in de context van *'het patronagesysteem en de etnische herverdelingskartels van de politieke partijen [...] de verleiding van het slachtofferschap [...] gebrek aan zelfreflectie'* de Nederlandse hulp in een *'zwart gat'* verdwenen. In Silos' harde aanklacht tegen de eigen samenleving wordt evenmin de Nederlandse ontwikkelingshulp en in het bijzonder de vaak bejubelde niet-gouvernementele organisaties (NGO's) gespaard.

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

De vraag naar wat ontwikkelingshulp nu uiteindelijk heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van Suriname, blijft hiermee nog onbeantwoord. Pitou van Dijk en ik hebben recent geconcludeerd dat kwantitatieve analyses om deze vraag goed te beantwoorden ontbreken. Het beeld is echter duidelijk. De in 1975 geformuleerde doelstellingen zijn slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet gerealiseerd.

De recente beleidsnotitie van minister van Ardenne, *Een rijke relatie*, vertrekt vanuit dezelfde uitgangspunten.**[vi]** De verdragsmiddelen hebben 'onvoldoende'

bijgedragen aan de ontwikkeling van Suriname. Daar dit mede is te wijten aan de gevoelige historische context en in het bijzonder de context die werd gecreëerd in de verdragen van 1975 en 1992, is nu verzakelijking en inperking van de sterke bilaterale relatie het devies. De Surinaamse overheid dient alsnog verbetering van het eigen functioneren te verwezenlijken, als *sine qua non* voor werkelijke ontwikkeling. Ook hier een afwijzing van een type hulpverlening dat de fundamentele zwakheden van de in zichzelf gekeerde Surinaamse politiek en economie eerder versterkt dan bestrijdt.

4. De toekomst

Moraliteit en realiteit

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

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

Er zijn ook andere motieven die een pleidooi voor voortzetting van de ontwikkelingshulp kunnen ondersteunen. Deze liggen aan Nederlandse zijde zelden in de sfeer van eigen belangen. Vanuit Haags perspectief is Suriname onder meer een lastig ‘dossier’, omdat die eigen belangen gering zijn, de gevoeligheid van de betrekkingen juist groot. Daarom is steeds vaker een stille aftocht van Nederland uit Suriname bepleit. Afgezien van de vraag of zo’n wending wenselijk zou zijn, zij is vooralsnog niet goed denkbaar. Tenzij

Paramaribo werkelijk afscheid zou willen nemen van Den Haag – maar dat is de afgelopen kwart eeuw nooit serieus aan de orde geweest – kan Nederland Suriname niet als *‘een buitenland als alle anderen’* behandelen.



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

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

Kortom, de motieven voor een mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. Er is veel voor te zeggen om die motieven de doorslag te laten geven. Maar ook dan moet de eerste vraag luiden, of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden gerealiseerd. Dat is, gezien het bovenstaande geen overbodige vraag. Voortzetting is alleen zinvol als een vorm wordt gevonden waarin de mislukking niet opnieuw is ingebakken. In dit verband moet ook worden vastgesteld dat de verwachtingen die zinvol aan ontwikkelingshulp in algemene zin kunnen worden gehecht bepaald niet meer zo hooggestemd zijn als dertig jaar geleden. Bij dit inzicht hoort ook het afscheid van de illusie van de maakbare samenleving dat het Nederlandse beleid indertijd stuurde, óók ten aanzien van Suriname.

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

Hoe verder?

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

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

De vraag is dus: als er al wordt gekozen voor voortzetting van de hulp - waarvoor mijns inziens goed argumenten bestaan - hoe dan? Dit is een kwestie van omvang en organisatie. Ten aanzien van de omvang is het interessant dat minister Van Ardenne nu reeds aankondigt de *'brede'* ontwikkelingsrelatie te beëindigen en te

voorzien dat na uitputting van de verdragsmiddelen slechts *'relatief bescheiden bedragen'* beschikbaar zullen komen. Dat is een wel heel ander geluid dan het moralistische kader dat veelal wordt gehanteerd door Surinamers en sympathisanten met Suriname die roepen dat de republiek *'recht heeft op ruime voorzetting van de hulp, want het is een Nederlandse ereschuld'*. Het is geen gewaagde voorspelling dat Den Haag steeds minder belangstelling zal hebben voor schuldvragen en morele verplichtingen. De vraag die zal blijven is of en hoe voortzetting van de hulp ergens toe leidt. Indien die vraag met enig vertrouwen bevestigend kan worden beantwoord, volgt daarna de vraag naar de omvang. Dat die nooit meer zo ruim zal zijn als voorheen ligt voor de hand.

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

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

De Surinaamse staat zal zich opnieuw moeten uitvinden. Een herschikking zal

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

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



Ronald Venetiaan
(1936) Foto:
nl.wikipedia.org

De vooruitzichten voor de korte termijn zijn niet erg bemoedigend. De gang van zaken rond de publicatie van het rapport *Een belaste relatie* – van Surinaamse zijde langdurig getraineerd uit onvrede met de inhoud – geeft reden tot veel twijfel. Minister van Ardennen negeerde dit volkomen in de brief waarmee zij het

rapport uiteindelijk aan de Kamer aanbood. Zij benadrukte niet het voorgaande rumoer, maar de *'goede samenwerking'* en roemde de *'positieve kentering'* in de relaties sinds 2000. President Ronald Venetiaan beloonde haar welwillendheid met een gepeperde publieke afwijzing van het *'gezamenlijke'* rapport en gaf te kennen het een *'Nederlands'* rapport te vinden waarvan Suriname zich diende te distantiëren. Dit illustreert eens te meer dat gevoeligheden en over de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer – door Kruijt en Maks aangeduid als een *'mist van verwijt en rancune'* – een ernstige belemmering vormen voor een resultaatgerichte beleidsdialoog. Zeker met als gesprekpartners de generatie van Venetiaan, die in 1975 al minister was. Misschien komt die kentering nog. Paramaribo kan zich een afscheid van Den Haag nog niet permitteren en de *'oude politiek'* heeft niet het eeuwige leven.

Een breder blikveld

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

Het beperkte enthousiasme van Paramaribo voor deze optie – hoe onvermijdelijk wellicht ook op den duur – is minder onverstandig dan wel wordt gedacht. De les uit de Caraïben is dat innige postkoloniale banden zeer profijtelijk kunnen zijn. Die les werd, ongelukkig voor Suriname, pas de laatste decennia zonneklaar. De wereld waarin Suriname de soevereiniteit aanvaardde is een heel andere dan die van vandaag. Vrijwel alle ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia hebben het moeilijker gemaakt voor kleine onafhankelijke staten om zich te handhaven.

Dit geldt zeker in het Caraïbische gebied, waar de formele dekolonisatie dan ook begin jaren 1980 tot stilstand kwam. Nog steeds woont zo'n vijftien procent van de 37 miljoen Caribiërs in niet-onafhankelijke landen. Cultureel en ideologisch kleven er grote nadelen aan hun status; natievorming in een land dat nog onder koloniale rook leeft is immers geen eenvoudige opgave. Materieel gezien is die 15 procent – verdeeld over een groep Amerikaanse, Franse, Nederlandse en Britse gebieden – veel beter af. Hun levensstandaard ligt hoger; waarborgen voor bescherming van het democratisch bestel en de mensenrechten zijn er beter

verankerd en de inwoners hebben het recht zich zonder verdere belemmeringen te vestigen in het 'moederland'. Dat zijn voordelen waarnaar in de onafhankelijke Caraïbische landen met jaloezie wordt gekeken. Het wekt geen verwondering dat slechts een handvol van de inwoners van de 'nog' niet onafhankelijke landen in de regio enige belangstelling heeft voor een formele afsluiting van de dekolonisatie met de keuze voor soevereiniteit.**[ix]**

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

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

Een rijke relatie herhaalt de optimistische mantra, dat Suriname 'potentieel een rijk land' is. Dat wordt al eeuwen gezegd. Zo vergeleek in 1718 J.D. Herlein de kolonie, die 'haar talent van zegeningen rijkelijk bezit, als boven maten zierelijk, aanlokkelijk en lustrijk', met het paradijs.**[xi]** Minister van koloniën Hendrik Colijn daarentegen verzuchtte ruim twee eeuwen later in de Eerste Kamer: *Alles*

wat in Suriname beproefd is, het is mislukt. De dingen zijn inderdaad niet gemakkelijk. En daarom wilde ik wel, dat er eenmaal iemand opstond die wel wist wat er gedaan zou kunnen worden.

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

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

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

Nederland, met inbegrip van de Surinaamse gemeenschap in Nederland, dient zichzelf de vraag te stellen – en hierover ook aan Suriname duidelijkheid te verschaffen – wat het Suriname in de komende decennia kan en vooral wil bieden, en onder welke voorwaarden. Dáár dient de ontwikkelingshulp op te zijn gericht. Ook al kan deze wellicht alleen bestaan uit het bieden van een ruggensteun voor een periode waarin Suriname zich langzamerhand opgenomen ziet in de geografisch meer voor de hand liggende habitat, waarin Brazilië onvermijdelijk de belangrijkste speler is – een speler ook, die veel minder dan Nederland bereid zal

zijn rekening te houden met de gevoeligheden die inherent zijn aan bilaterale relaties tussen twee landen van volstrekt ongelijk gewicht. Als het al over een halve eeuw nog zinvol zal zijn te spreken in termen van twee soevereine staten.

Staten en gemeenschappen

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

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

NOTEN

i. Deze bijdrage is voornamelijk gebaseerd op recente eigen (co-)publicaties, waaruit ik vele passages en citaten zonder nadere aanduiding overneem. Dit betreft 'Agenda bij gedane zaken', in: *Zevende Multatuli lezing. De tweede rede van Breda: Natievorming of onafhankelijkheid*, Stichting Multatuli Lezing/NCDO, Breda, 2004, pp. 7-20 en 'Een belaste relatie', *Openbaar Bestuur*, Jaargang 15, Nummer 5, 2004, pp. 6-8; 'Suriname en Nederland, 1975, 2000, 2050', *OSO, Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde, Cultuur en Geschiedenis*, Jaargang 20, Nummer 1, 2001, pp. 10-20. Voorts, met P. van Dijk, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, Nummer 5, 2004, pp. 245-251. En tenslotte de uitvoerige analyses in de driedelige studie van G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden*.

Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Over de auteur:

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

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



1. Inleiding

Resultaten behaald in het verleden zijn geen garantie voor de toekomst – maar in de besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname behoren die resultaten wel een significante rol te spelen. Zo wordt de rol van evaluaties in de besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie, na besteding van de in 1975 toegezegde verdragsmiddelen, uitdrukkelijk genoemd in de Overeenkomst van 1975, Artikel 15: *Het Koninkrijk der*

Nederlanden verklaart zich bereid ook na voltooiing van het Surinaams meerjaren ontwikkelingsprogramma de Republiek Suriname ontwikkelingshulp te verlenen. Over de omvang, aard en duur daarvan zal, gehoord het advies van de gezamenlijke commissie over de resultaten van het Surinaamse meerjaren ontwikkelingsprogramma, overleg tussen de beide Overeenkomende Partijen

plaatsvinden voordat de uitvoering van het programma is voltooid.

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

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

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

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

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

Sectie 5 gaat verder in op de beoordeling van de resultaten van de Nederlandse hulp en beargumenteert de noodzaak om naast de vele evaluaties op project- en programmaniveau, de effectiviteit op macro-economisch niveau te analyseren.

Tenslotte wordt in *Sectie 6* getracht uit de ervaringen conclusies te trekken ter ondersteuning van besluitvorming over de toekomst van de hulprelatie.

2. Doelstellingen en middelen

Doelstellingen

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

*opdat de economische weerbaarheid van dit land op efficiënte wijze en zo snel mogelijk kan worden bereikt.***[i]**

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

Aan de hand van een periodiek te publiceren jaarplan zou Suriname een lijst opstellen van uit de hulp te financieren programma's die ter goedkeuring zou worden voorgelegd aan de bilaterale Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). Het programma kwam veelal pas tot stand na grote conflicten binnen de CONS of eerst na ministeriële besluiten. Na de eerste periode van hulpopschorting vanaf 1982 werd bij hervatting van de relatie in 1988 een aanvullend protocol van procedureregels opgesteld en werd het overleg van de CONS vervangen door beleidsoverleg op hoog ambtelijk niveau. Daarbij werd besluitvorming over ingediende projectdossiers naar Den Haag verlegd. Na de tweede opschorting in 1990 kwamen de twee landen bij hervatting van de relatie in 1991 twee protocollen overeen, te weten het Verdrag van Bonaire van 1991 en het Raamverdrag van 1992.

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

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

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

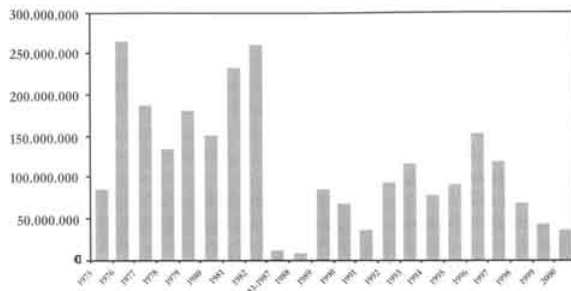
Middelen

Het bedrag van de schenkingen was uitkomst van een onderhandelingsproces waarbij de inzet van Suriname zeer hoog was, terwijl Nederland weliswaar een '*chique*' gebaar wilde maken, maar van aanzienlijk mindere omvang. In het kader van dit programma werd een bedrag van 3.500 miljoen Nederlandse gulden beschikbaar gesteld in de vorm van schenkingen, over te dragen in een periode van 10 tot 15 jaren.

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

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

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



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

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

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

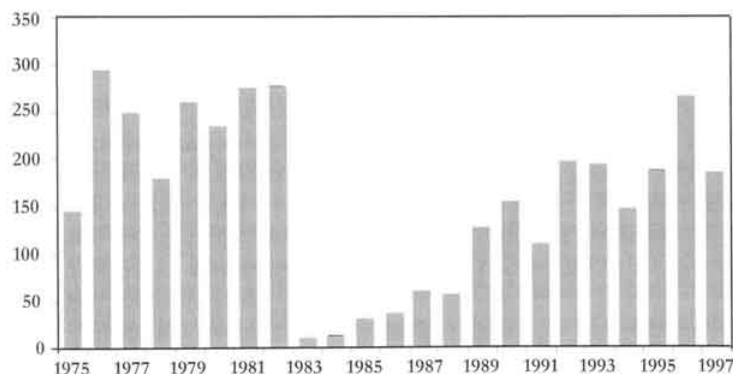
Tenslotte kan worden vastgesteld dat de sectorale verdeling van de middelen sterk heeft afgeweken van wat initieel werd beoogd. De beoogde sectorale verdeling van de bestedingen was: 50 procent voor productieve sectoren; 25 procent infrastructuur; en 25 procent sociaal beleid en onderwijs. De werkelijke verdeling was sterk gericht op de infrastructurele werken en zeer ten nadele van de productieve sectoren.

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

Tenslotte toont Tabel 2 (*zie iets verder naar beneden*) de uitgaven aan verdragsmiddelen in de periodes 1975-1982, 1983-1987, 1988-2000, alsmede voor

de gehele periode 1975-2000, opgedeeld naar drie categorieën: projecthulp, programmahulp en garanties.

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



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

3. De effecten van buitenlandse hulp

Hulp en economische groei: theoretische inzichten

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

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

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

De traditionele macro-economische rationale voor het verstrekken van hulp heeft betrekking op de toevoeging die deze vorm van buitenlandse besparingen kan leveren aan de binnenlandse besparingen en buitenlandse deviezen. De zogenaamde *gap*-modellen die in de jaren vijftig en zestig werden ontwikkeld, gingen uit van het Harrod-Domar groeimodel waarin de toename van beschikbaar fysiek kapitaal de bepalende factor voor economische groei was. Als binnenlandse

besparingen tekort schieten ter financiering van het niveau van investeringen dat nodig is om het gewenste niveau van economische groei te realiseren, kunnen buitenlandse besparingen in de vorm van investeringen, leningen en schenkingen een aanvulling op de *savings gap* vormen. Als investeringen deels geïmporteerd worden, en exportopbrengsten onvoldoende deviezen genereren ter financiering van de import van kapitaal goederen die noodzakelijk is ter realisering van het gewenste niveau van economische groei, kan buitenlandse hulp het tekort - de *foreign exchange gap* - aanvullen. Hulp dient om simultaan de *gaps* aan te vullen, en als de grootste van de *gaps* als beperkende factor is opgeheven, kan het gewenste niveau van economische groei, dat tevoren is bepaald op basis van welvaartsriteria, worden gerealiseerd. **[v]** De productiviteit van de hulp wordt dan bepaald door de productiviteit van kapitaal.

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

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

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

Alhoewel dit groeimodel, met gebruik van onder meer vaste kapitaalcoëfficiënten, door Harrod zelf al in de jaren vijftig ernstig werd bekritiseerd, is het een dominante factor in het denken over hulp gebleven. In latere literatuur werden meer *gaps* onderscheiden die een belemmering voor economische groei kunnen vormen, en werden deze geïncorporeerd in nieuwere versies van het model, zoals de *three-gaps*-modellen en het World Bank Revised Minimum Standard Model. In

three-gaps-modellen worden naast de *savings* en *foreign exchange gaps* nog een *fiscal gap* onderscheiden, die in feite een specificatie binnen de *savings gap* vormt, en die tot uitdrukking brengt het tekort aan overheidsinkomsten ten opzichte van de overheidsuitgaven die noodzakelijk zijn om het gewenste niveau van economische groei te realiseren. Daarbij gaat het om overheidsbestedingen aan publieke investeringen, die een positief doorwerkingseffect - *crowding-in*-effect - hebben op particuliere investeringen.

Relaties tussen factor inputs en output kunnen ook gelegd worden door gebruik te maken van meer gecompliceerde productiefuncties, op meer of minder geaggregeerd niveau. Binnen het Solow-groei-model met substitutiemogelijkheden tussen productiefactoren en afnemende productiviteit, resulteert hulp in een hogere groei tijdens de transitiefase, en kan met hulp een hoger inkomensniveau worden bereikt tot het moment dat de economie op een evenwichtsgroeipad is gekomen, de *steady-state growth rate*, waar de investeringsbehoefte in evenwicht is met de binnenlandse besparingen en hulp geen bijdrage meer levert aan de groei.

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

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

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

gezondheidszorg, kunnen het vestigings- en investeringsklimaat een positieve impuls geven in een bepaalde regio.

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

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

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

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

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

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

De bijdrage van hulp aan economische groei en welvaart kan worden gereduceerd ten gevolge van een aantal onbedoelde bijeffecten. Zo kunnen overheidsinvesteringen *crowding-out*-effecten hebben en ten koste gaan van particuliere investeringen. Schommelingen in de instroom van hulp kunnen leiden tot vergrote macro-economische volatiliteit, die op zich negatief doorwerkt op particuliere investeringen en productie. In het extreme geval van een grote instroom van hulp binnen een kort tijdsbestek kunnen *Dutch-Disease*-effecten

optreden, met binnenlandse prijsstijgingen voor niet-verhandelbare goederen en een stijging van de wisselkoers, ten nadele van export- en importconcurrerende sectoren. Vooral in landen waar hulp een relatief grote bijdrage aan de totale bestedingen vormt, kan volatiliteit in deze stroom relatief sterk negatief doorwerken op de gehele economie.**[vi]**

In de recente literatuur over de determinanten van economische groei wordt grote aandacht besteed aan economisch beleid en meer algemeen aan de rol van *good governance*. In de context van de specifieke vraag die in dit hoofdstuk aan de orde is, zou bezien moeten worden wat de invloed van overheidsbeleid is op de effectiviteit van hulp om het groeiproces te bevorderen. Wanneer daarbij de doelstelling van economisch beleid wordt geformuleerd in termen van duurzame groei, kan de bijdrage van hulp worden gezien in termen van het vergroten van de potentie om het tevoren bepaalde gewenste niveau van economische groei op termijn te kunnen bereiken zonder verdere instroom van hulp. Hulp zou dan de bijdrage zijn om het vermogen te vergroten de *gaps* in de loop van de tijd te reduceren, gegeven de gewenste groeivoet. In de volgende sectie zal worden bezien op welke wijze hulp en beleid door kunnen werken op economische groei.

Hulp, beleid en economische groei: econometrische resultaten

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

In de economische beleidsvariabele waren opgenomen het surplus op het overheidsbudget, het niveau van inflatie, en een dummy voor de openheid van het handelsregiem. In de variabele voor de institutionele kwaliteit waren opgenomen zekerheid van eigendomsrechten en de efficiency van de overheidsbureaucratie. Gevonden werd dat hulp als zodanig geen significante invloed had op groei, maar dat beleid, institutionele kwaliteit, en de interactie tussen hulp en beleid, wel een

positieve en significante invloed hebben op economische groei. Hieruit werd geconcludeerd dat: *Aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies but has little effect in the presence of poor policies.* [viii]

Collier en Dollar ontwikkelden een meer omvattende variant op de Burnside-Dollar-analyse door de beleidsvariabele, die initieel slechts drie elementen omvatte, te vervangen door de zojuist beschikbaar gekomen data van de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) van de Wereldbank. [ix] Dit gegevensbestand omvatte 20 variabelen met betrekking op macro-economisch en sectoraal beleid, corruptie en de *rule of law*. Deze variabelen scoren in een rangorde van 1-6, vastgesteld voor 1997. Bovendien werd het bestand in deze studie uitgebreid tot 86 landen, maar werd de periode ingekort tot 1990-1996. Opnieuw wordt nu groei van het BBP per capita verklaard uit hulp uitgedrukt ten opzichte van het BBP; beleid; en de interactie van beleid en hulp. Gevonden werd dat de beleidsvariabele direct significant is, evenals de variabele voor de interactie tussen hulp en beleid. Hulp als zodanig had geen significante invloed. Toevoeging van een variabele voor afnemende meeropbrengsten van hulp, via het niveau van hulp gekwadrateerd, droeg niet significant bij aan het resultaat.

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

De robuustheid van de verstrekkende bevindingen van Burnside en Dollar over de impact van goed beleid op de effectiviteit van hulp, is getest in een groot aantal studies die met langere tijdreeksen, uitgebreide landen bestanden en met andere verklarende variabelen, de centrale relatie tussen hulp, beleid en groei

onderzochten. Als de resultaten gevoelig blijken te zijn voor wijzigingen in bestanden, periode of specificatie, vermindert dat uiteraard de betrouwbaarheid en algemeen geldigheid van de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Een dergelijke studie van Easterly, Levine en Roodman omvatte 356 waarnemingen over 62 landen voor de periode 1970-1997. In dat geval was de variabele die de interactie tussen beleid en hulp uitdrukt, niet langer significant, evenmin als de hulpvariabele. Daaruit concludeerden zij niet dat hulp niet effectief kan zijn om groei te stimuleren, maar dat het niet zo zeker is dat hulp groei stimuleert in landen met goed beleid. **[xii]**

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

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

4. Hulp, beleid en economische groei: Suriname

De conclusie uit bovenstaande studies over de relatie tussen de kwaliteit van beleid en instituties, en de effectiviteit van hulp, dienen, zoals gesteld, om methodologische redenen met voorzichtigheid te worden behandeld. Dat neemt

echter niet weg, dat de bijeengebrachte bevindingen van grote betekenis kunnen zijn voor het analyseren van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname.

In het speciale geval van Suriname is een extreem groot bedrag van hulp, uitgedrukt ten opzichte van het BBP, over een lange reeks van jaren maar met drie onderbrekingen, beschikbaar gesteld. In deze constellatie is weliswaar formeel ruimte gemaakt voor evaluaties en waar nodig bijstellingen van hulpprogramma's, en zijn verwijzingen opgenomen naar beleidshervormingen, in het bijzonder in het Raamverdrag van 1992, maar zijn er in feite geen directe, geconditioneerde relaties aangebracht tussen de omvang en aard van de hulpprogramma's en de kwaliteit van economisch beleid en instituties. De Overeenkomst van 1975 belemmerde de facto een dergelijke conditionaliteit. Vanuit de conclusies uit de bovenstaande onderzoeken, is de afwezigheid van een dergelijk mechanisme de meest significante beperking geweest voor een effectief hulpprogramma. Beleidshervormingen zijn geen systematische voorwaarde geweest voor de hulpinspanning, noch is de hulpinspanning systematisch ingezet voor de ondersteuning van beleidshervormingen, met als doel daarmee de effectiviteit van hulp en van het beleid ter ondersteuning van economische groei per capita te vergroten. In de context van langdurig en systematisch ernstig falend macro-economisch beleid is de afwezigheid van deze formele hulpconditionaliteit een tekortkoming geweest met potentieel grote gevolgen voor de effectiviteit van de hulpinspanning.

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

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

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

5. De betekenis van de Nederlandse hulp aan Suriname

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

In de overeenkomst van 1975, Artikel 15, staat dat het Koninkrijk zich bereidt verklaart ook na voltooiing van het MOP aan Suriname ontwikkelingshulp te verlenen waarvan omvang, aard en duur afhankelijk zijn gesteld van de resultaten van het meerjaren ontwikkelingsprogramma, zoals beoordeeld door een gezamenlijke commissie.**[xxiv]**Een expliciete rol dus voor evaluatie.

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

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



Als we succes willen meten binnen die doelstellingen vinden we een aantal zeer relevante aanknopingspunten in Artikel 3 van het Raamverdrag, getiteld Financiële, Economische en Ontwikkelingssamenwerking. Daarin wordt gesteld dat in het kader van de bevordering van de economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid de regeringen zullen samenwerken ten behoeve van de uitvoering van een programma van structurele hervormingen gericht op herstel, groei en rechtvaardige welvaartverbetering. Suriname zal eigen middelen opvoeren om daaraan bij te dragen en er zal een investeringsprogramma, gezamenlijk, worden opgesteld

voor infrastructurele ontwikkeling. Ook wordt genoemd een investeringsprogramma voor sociale sectoren. Evaluaties zouden daarover uitsluitel moeten kunnen geven.

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

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

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

De *terms of reference* van de genoemde *lessons-learned* evaluatiestudie, die resulteerde in het eerder genoemde rapport *Een belaste relatie*, vermelden echter uitdrukkelijk dat in de loop van deze evaluatie een onderzoekstraject zal worden ontworpen dat de basis zal vormen voor ‘*een opdracht voor een veel gedetailleerder, preciezer, langduriger onderzoek naar aard en impact van de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsrelatie*’.**[xxvii]** Een dergelijke studie zou niet alleen zeer nuttig kunnen zijn in geval de hulprelatie tussen Nederland en Suriname op enigerlei wijze zou worden voortgezet na besteding van de verdragsmiddelen, maar zou ook zonder dergelijke continuering buitengewoon leerzaam kunnen zijn voor de hulpverschaffende instanties. Ook in de bijdrage van *Rob van den Berg* aan deze serie wordt op het punt ingegaan.

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

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

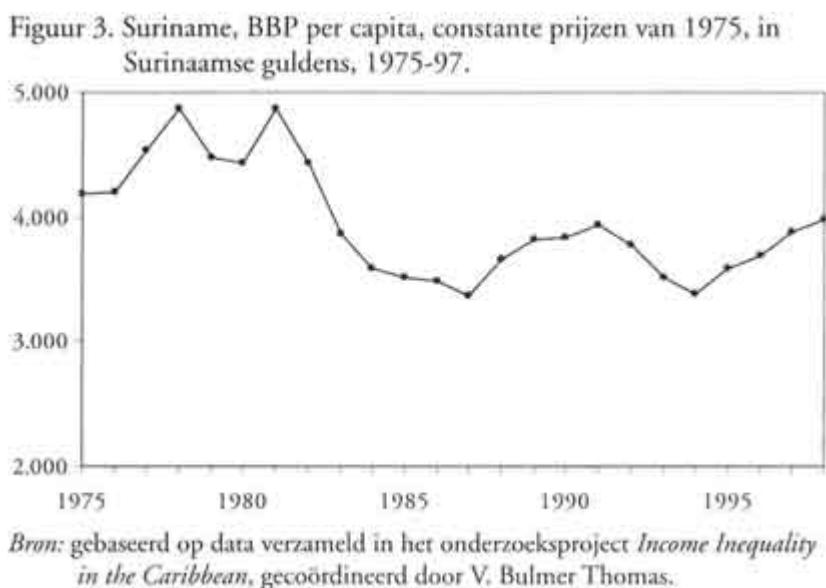
Alles tezamen tonen de figuren dat, ondanks alle hulp, of wellicht indirect ook

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

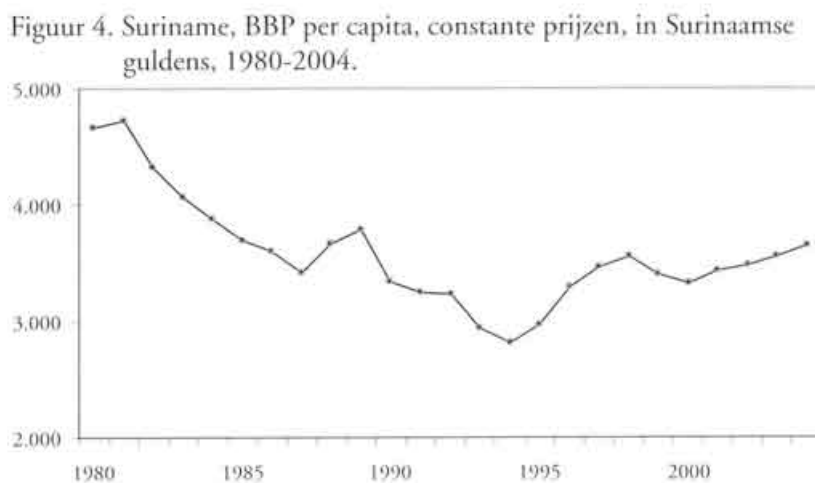
Statistische studies over armoede in Suriname vertonen grote onderlinge verschillen, maar maken aannemelijk dat tenminste 50 procent van de huishoudens onder de armoedegrens leeft. **[xxix]** Opmerkelijk is dat in een sample van 70 kleine economieën het aandeel van de bevolking onder de armoedegrens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

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

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



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



Noor: schatting voor 2004.

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

6. De nieuwe uitgangssituatie: Nederland aan zet

In de actuele Nederlandse beleidscontext voor toekomstige ontwikkelingssamenwerking, zoals vastgelegd in de brief van minister van Ardenne aan de Tweede Kamer van oktober 2003, staat centraal dat langdurige hulprelaties zullen worden aangegaan met een beperkt aantal landen, waarbij de samenwerking is gebaseerd op wederzijdse verantwoordelijkheden en wederzijds belang, vastgelegd in naleefbare afspraken en gericht op resultaat. [xxxii] Centrale doelstelling is duurzame armoede bestrijding te realiseren door een concentratie van de inspanningen op de volgende terreinen: onderwijs, milieu en water, aidsbestrijding en reproductieve gezondheid.

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

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

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

Goed bestuur is echter geen absolute voorwaarde voor toekenning van de status van partnerland. [xxxiv] Als criterium voor partner land wordt een gemiddeld inkomensniveau gehanteerd beneden 865 US dollar in 2002, een positieve

ontwikkeling met betrekking tot beleid en bestuur, zoals gemeten met de CPIA-score van de Wereldbank. Ook weegt de hulpbehoefte van een land mee als criterium voor de status van partner land, en de toegevoegde waarde van de Nederlandse bijdrage. Tenslotte tellen argumenten van buitenlands beleid. In dat verband wordt de ontwikkelingsrelatie met Suriname genoemd, 'die is gebaseerd op een verdrag'. [xxxv]

De voorgaande analyse heeft aangetoond dat de feitelijke, actuele beleidscontext van Suriname geen optimale is, gezien vanuit het perspectief van de Nederlandse beleidsintenties voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst. Dit staat nog geheel los van de complicaties, voortkomend uit de langdurige ervaring met bilaterale samenwerking sinds 1975, en uit de daaraan voorafgaande koloniale verhouding tussen de twee landen.

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

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

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

werd mede beperkt door alle toezeggingen die al vastlagen in de Overeenkomst van 1975.

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

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

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

Intensivering van de betrokkenheid van multilaterale instellingen is zeker geen garantie voor succes. Ook deze instellingen hebben in veel landen gefaald waar het gaat om het scheppen van optimale beleidscondities voor hulp. Hun tot nog toe beperkte interventies in Suriname hebben er weerstanden opgeroepen en waren niet altijd succesvol. Terwijl de IDB in het recente verleden in Suriname op verschillende terreinen ervaring heeft opgedaan en expertise heeft opgebouwd, geldt dat niet voor de Wereldbank. Bovendien heeft de cofinancieringsrelatie

tussen Nederland en de Wereldbank een aantal ernstige tekortkomingen vertoond. **[xxxvii]** Ook het IMF heeft geen programma's uitgevoerd in Suriname en haar bemoeienis beperkt zich goeddeels tot de Artikel-IV-consultaties en enige studies naar destabilisatie, de informele sector en de nationale rekeningen. Aan deze punten kan niet lichtvaardig worden voorbijgegaan. Maar duidelijk is dat voorzetting op de oude bilaterale voet geen serieuze optie meer is.

NOTEN

- i.** Overeenkomst van 1975.
- ii.** Overeenkomst van 1975.
- iii.** Raamverdrag van 1992.
- iv.** Overeenkomst van 1975, Artikel 4 en 5.
- v.** H. Chenery en A. Strout, 1966.
- vi.** S. van Wijnbergen, 1998; A. Bulír en T. Lane, 2002.
- vii.** C. Burnside en D. Dollar, 2000.
- viii.** C. Burnside en D. Dollar, 2000, p. 847.
- ix.** P. Collier en D. Dollar, 1998.
- x.** P. Collier en D. Dollar, 2000.
- xi.** P. Collier en D. Dollar, 2000, p. 15.
- xii.** W. Easterly, e.a., 2003, p.6.
- xiii.** R. Lensink en H. White, 1999, p.2.
- xiv.** T. Cordella en G. Dell'Ariccia, 2003, p.5.
- xv.** R. Lensink en O. Morrissey, 1999.
- xvi.** P. van Dijck, red., 2001.
- xvii.** The World Bank, 1998, p.vii.
- xviii.** FIAS, 2003, pp.v.en 4.
- xix.** D. Martin, 2001.
- xx.** D. Kaufmann, e.a., 2004.
- xxi.** UNCTAD World Investment Report, 2002.
- xxii.** FIAS, 2003, p.15.
- xxiii.** J. Scott, 2001.
- xxiv.** Overeenkomst van 1975, Artikel 15.
- xxv.** Raamverdrag van 1992, Artikel 9.
- xxvi.** D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie*.
- xxvii.** PLOS en Minbuza DWH/IOB, Terms of Reference, studie *Lessons Learned uit de ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname*, Paramaribo/Den Haag, mei 2001, blz. 2, pt.7.

xxviii. P. van Dijck, red., 2001, p.38, Tabel 2.3.

xxix. Zie P. van Dijck, red., 2001, blz. 207-211.

xxx. Commonwealth Secretariat/World Bank, 2000, p.16.

xxxi. Bij de beoordeling van deze cijfers dient in acht te worden genomen dat de gegevensbestanden niet consistent en volledig zijn, en een deel van de economische activiteiten – wellicht in de orde van 25 à 30 procent van de formele economie – niet officieel is geregistreerd.

xxxii. *Nota Aan elkaar verplicht*, 2003, p.4.

xxxiii. *Nota Aan elkaar verplicht*, 2003, p.4.

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

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

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

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

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-statuuat 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 verstrekende 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 onderhandelaars 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

dor 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. Surinamese 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 verlamdend 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 dilettaantisme ... 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, vergrooten 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 absenteïsme, 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 verontschuldiging 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-recipientenverkeer 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 uitwaaiing 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 uitwaaieringspatroon 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 huizensysteem 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 onvermogenden 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 onvermogenden, 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 minvermogenden 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 uitwaaieling 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 middels 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 over gedimensioneerde 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 toponoverleg; 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.

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

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

xlxi. 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'.