

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname V: De verdragsrelatie in een breder perspectief



1. Inleiding

De resultaten van de samenwerking tussen Nederland en Suriname worden vaak geïsoleerd beoordeeld, zonder in beschouwing te nemen welke ontwikkelingen zich in dezelfde tijd elders voordeden. Dit stuk plaats de samenwerking in een breder kader en komt met nuancerings op de soms harde oordelen die over de hulp worden geveld. In Sectie 2 wordt ingegaan op het bijzondere karakter van de bilaterale verdragsrelatie in vergelijking met de meer gangbare wijze waarop internationaal en ook door Nederland hulprelaties worden aangegaan. Belangrijke component van de bilaterale hulprelatie is het beleidsoverleg, dat mede een weerspiegeling is van achterliggende trends in het denken over ontwikkelingsvraagstukken en ontwikkelingsbeleid, zoals wordt uiteengezet in Sectie 3. Conditionaliteiten spelen in veel hulpprogramma's een cruciale rol en zijn vaak onderwerp van controverse en conflict. Sectie 4 maakt onderscheidt tussen *ex-ante*- en *ex-post*-conditionaliteiten en zet de daaraan verbonden consequenties voor de hulprelatie uiteen. Het project PARWAT in Paramaribo dient ter illustratie daarvan. Sectie 5 gaat in op het rapport *Een belaste relatie* en plaatst daar een aantal nuancerings bij. Tenslotte wordt in de laatste sectie een suggestie gedaan voor toekomstige samenwerking.

2. De verdragsrelatie

Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 besloten Nederland en Suriname een verdrag aan te gaan over de steun die Nederland in de daarop volgende jaren aan Suriname zou geven. Vrijwel nooit leggen bilaterale donoren en ontvangende landen hun samenwerking verdragsmatig vast. Er is één ander voorbeeld van een verdragsrelatie die landen zijn aangegaan inzake de hulp en dat betreft die tussen de Europese Unie (EU) en de voormalige koloniën in Afrika, de Caraïben en de

Stille Oceaan, de ACP landen. Suriname is een voormalige kolonie van Nederland, en dus verdragspartij voor de EU. Nederland en de EU zijn de twee grootste donoren van Suriname. Daarmee is Suriname het enige land ter wereld dat de hulp van zijn twee donoren verdragsmatig heeft vastgelegd.

Met de meer dan vijftig landen die op dit moment ontwikkelingshulp ontvangen van Nederland, is alleen met Suriname een verdrag gesloten. In de jaren negentig heeft Nederland weliswaar eveneens verdragen gesloten met Benin, Bhutan en Costa Rica – de zogeheten Duurzame Ontwikkelings Verdragen – maar deze zijn inmiddels door Nederland weer beëindigd.

Verdragen zijn enige tijd beschouwd als een manier om op een meer gelijkwaardige wijze als donor en ontvanger met elkaar om te gaan. In een verdrag worden immers de wederzijdse verplichtingen vastgelegd. Donoren kunnen dan in principe minder gebruik maken van hun financiële macht en ontvangers kunnen donoren minder tegen elkaar uitspelen, en dienen zich aan hun toezeggingen te houden. Voorwaarde is dan wel dat beide partijen zich aan het verdrag houden. Het is duidelijk dat in de samenwerking tussen Nederland en Suriname op zijn minst de indruk bestaat dat beide partijen niet volledig aan de letter en de geest van het verdrag hebben voldaan. Een deel van het probleem ligt wellicht bij de geest, en niet de letter, van het verdrag.

Aangezien de verdragsrelatie voor Suriname van overheersende betekenis is, is het goed te verkennen welke verschillen die relatie oplevert vergeleken met de meer gangbare bilaterale relatie tussen een donor en een ontvangend land. Voor een verdrag geldt dat de middelen zijn gereserveerd, maar nog niet aan concrete activiteiten toegewezen. Daarvoor vindt een committing plaats op basis van concrete voorstellen. Voorts zijn in het verdrag wederzijdse verplichtingen vastgelegd. In het geval van Nederland en Suriname werden de concrete voorstellen vóór 1982 door het Surinaamse Planbureau voorbereid, en werden de committing-beslissingen genomen in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). Na hervatting van de hulp in 1987 werden de voorstellen gezamenlijk voorbereid en vond de committing plaats door uitwisseling van een committing-brief, die door beide partijen werd ondertekend. In die committing-brieven werden ook de wederzijdse verplichtingen vastgelegd.

De bilaterale relatie tussen Nederland en andere ontvangende landen wordt per

jaar van geld voorzien door allocatie van middelen. Deze allocatie is eenmalig en alleen voor dat jaar bestemd. Op basis van de beschikbare allocatie en de verwachte allocaties voor de komende jaren worden committeringen aangegaan voor de financieringen van activiteiten, projecten, programma's of sectorale steun voor meerdere jaren. Over het algemeen worden die committeringen in administratieve overeenkomsten vastgelegd, waarin ook de wederzijdse verplichtingen zijn opgenomen.

Het belangrijkste verschil tussen verdragsmiddelen en allocatiemiddelen is dat de laatste slechts voor één jaar en indicatief ter beschikking worden gesteld. De werkelijke uitgaven kunnen in dat jaar lager of hoger uitvallen. Alles wat minder wordt uitgegeven, gaat voor het ontvangende land verloren – en het is afwachten welke allocatie in het volgende jaar beschikbaar zal komen. Verdragsmiddelen die in een bepaald jaar niet worden uitgegeven, blijven echter in komende jaren beschikbaar. Dat betekent dat er enerzijds minder bestedingsdruk is, en anderzijds minder urgentie om snel met goede voorstellen te komen.

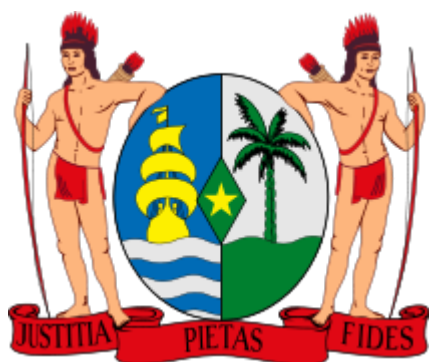
3. Beleidsoverleg en achterliggende trends

Over zowel verdrags- als allocatiemiddelen is in de afgelopen decennia beleidsoverleg gevoerd door donoren en ontvangende landen. Soms is dergelijk overleg bilateraal, zoals tussen Nederland en Suriname gebruikelijk was, soms vindt het in bredere kring plaats, zoals een consultatieve groep van donoren. In principe dient een dergelijk overleg om het beleid van het ontvangende land te bespreken, en te bezien hoe donoren dat kunnen ondersteunen. In de praktijk is het vaak een gelegenheid om de financiering van het komende jaar in principe vast te leggen, en kan het beter als bestedingsoverleg worden gekarakteriseerd. Wat er overigens als 'beleid' werd besproken, had over het algemeen meer van doen met de heersende trends in het denken over ontwikkeling, dan met het daadwerkelijke beleid van de ontvangende landen. Ook de samenwerking tussen Nederland en Suriname ontkwam niet aan die trends.

Voor een beter begrip van de discussies tussen Nederland en Suriname is het van belang kort in te gaan op deze internationale trends. In de jaren zeventig was de ontwikkelingsfilosofie nog sterk bepaald door het planmatig denken. Hulp moest worden aangewend om te investeren in de economie, waarbij werd beoogd dat deze zou dienen als versterking voor een autonome ontwikkeling. Daar omheen vonden discussies plaats over de bijdrage van economische ontwikkeling aan de bevrediging van basisbehoeften van arme bevolkingsgroepen, en over de

mogelijkheden die het wereldhandelssysteem biedt aan ontwikkelingslanden om hun producten op de wereldmarkt af te zetten. De plannen voor de ontwikkeling van Suriname waren destijds door deze tijdsgeest duidelijk beïnvloed.

In de jaren tachtig verdween de ideologische discussie over de internationale economische orde naar de achtergrond. De verwachte economische groei kwam in veel ontwikkelingslanden onvoldoende van de grond, en sterk toenemende macro-economische onevenwichtigheden leidden tot de noodzaak van structurele aanpassing, zoals ook sterk werd bepleit door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Juist in deze periode werd Suriname door een dictatuur en een burgeroorlog getroffen. Toen de hulp weer werd hervat, stond structurele aanpassing, geheel in lijn met de internationale discussie, centraal in het overleg tussen Suriname en Nederland.



Suriname had echter de eerste golf van structurele aanpassing door het isolement als gevolg van de dictatuur niet meegemaakt, terwijl het herstel na de burgeroorlog en de economische crisis de noodzaak van structurele aanpassing groter dan ooit maakten. Bij gebrek aan een rol van het IMF en de Wereldbank in Suriname stelde Nederland de noodzaak van een structurele aanpassing in Suriname aan de orde, zoals ook door andere auteurs in deze bundel naar voren is gebracht. Deze ontwikkelingen zijn vanuit het perspectief van het IMF geanalyseerd door Frits van Beek zijn bijdrage aan deze serie.

In de jaren negentig kwam de 'Washington Agenda' tot stand over evenwichtig economisch beleid, met als kenmerken: een terugtrekkende overheid, nadruk op de particuliere sector als motor van de economie, handelsliberalisatie en exportstimulering, en *good governance*. De rol van de hulp zou daarbij zijn om goed presterende overheden zo direct mogelijk te steunen, terwijl slecht functionerende overheden zouden moeten worden vermeden. Voorts werd nadruk gelegd op schuldverlichting, zodat de overheid meer geld beschikbaar zou krijgen voor de eigen bestedingen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Ook deze elementen zijn in het overleg tussen Nederland en Suriname in deze periode terug te vinden.

In het nieuwe millennium is de nadruk komen te liggen op de resultaatgerichtheid

van overheid en donoren en het bereiken van de Millennium Doelen. Ontwikkelingslanden dienen daarbij het initiatief te nemen. Ten einde voor steun in aanmerking te komen, dienen zij hun beleid in zogeheten *poverty reduction strategy papers* vast te leggen, waar donoren vervolgens hun steun in kunnen onderbrengen. Met het betere beleid van de ontvangende landen dienen donoren hun geld in toenemende mate rechtstreeks aan de overheid ter beschikking te stellen. Projectsteun dient af te nemen, terwijl sectorale steun of begrotingssteun dient toe te nemen.

De presentatie van trends toont dat de gedachtevorming over ontwikkelingsproblematiek is verschoven van externe oorzaken van onderontwikkeling naar interne oorzaken. In de jaren zeventig waren die externe oorzaken vooral het koloniale verleden en de machtsstructuren in de wereld, die tot een roep om een nieuwe internationale economische orde leidden. In het nieuwe millennium ligt de aandacht vrijwel geheel bij slecht functionerende overheden van ontwikkelingslanden, corruptie, en het ontbreken van aanmoedigingen voor het bedrijfsleven. **[1]**

De versterkte aandacht voor interne voorwaarden voor ontwikkeling is mede gerelateerd aan de zogeheten micro-macro-paradox, die in de jaren negentig sterk naar voren kwam. Die paradox betreft het fenomeen dat de projecthulp over het algemeen succesvoller werd, terwijl de ontwikkeling van de landen waarin die projecten plaatsvonden, niet dezelfde opwaartse lijn vertoonden. Successen op lokaal of microniveau – waarop vrijwel alle projecten zich afspelen – vertaalden zich dus niet in successen op het landelijk niveau. De verklaring voor deze paradox werd steeds meer gezocht in het falen van overheden.

Evaluaties hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Reeds in de jaren tachtig werd in veel evaluaties benadrukt, dat successen die in projecten werden geboekt, niet duurzaam zouden zijn. Uit evaluaties bleek dat de overheid van het ontvangende land, of de gemeenschap waarin het project plaatsvond, niet in staat zou zijn het project in stand te houden, of de bereikte resultaten te onderhouden, als de buitenlandse steun zou ophouden. Ook in de jaren negentig was dit een dominante visie. Resultaten van projecten zouden alleen duurzaam worden, als de overheid goed zou functioneren en voldoende aandacht en middelen voor onderhoud en dienstverlening zou vrijmaken. Donoren gingen er steeds meer toe over de benodigde hervormingen om duurzame resultaten te bereiken, als condities op te leggen aan ontvangende landen. Daarmee nam het aantal

condities dat aan de hulp was verbonden, sterk toe.

4. De conditionaliteit van de hulp

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen *ex-ante*- en *ex-post*-conditionaliteiten. Bij *ex-ante*-conditionaliteit worden voorwaarden vooraf geformuleerd, en verplicht het ontvangende land zich tot het uitvoeren daarvan op een later moment. De *ex-post*-conditionaliteiten zijn voorwaarden waaraan het ontvangende land dient te voldoen voordat tot een afspraak kan worden gekomen. Aan deze voorwaarden moet dus in het verleden, *ex-post*, zijn voldaan; als dat niet het geval is, komt er geen afspraak. In de afgelopen decennia is wetenschappelijk onderzoek naar conditionaliteiten gedaan, en de consensus die daaruit naar voren komt is dat ontwikkelingslanden over het algemeen zich weinig gelegen laten liggen aan *ex-ante*-conditionaliteiten: zij voeren over het algemeen alleen uit wat zij hoe dan ook al van plan waren uit te voeren. Met andere woorden: bij het opstellen van de afspraak zeggen zij veel zaken toe die zij later niet uitvoeren. De donor staat dan voor de vraag of hij zijn eigen kant van de afspraken ook niet zou moeten uitvoeren – maar daarmee wordt het succes van zijn eigen financiering in gevaar gebracht. Daarom besluiten donoren in zulke omstandigheden slechts in uitzonderlijke gevallen om een project af te breken.

Onderzoek toont dat *ex-post*-conditionaliteiten beter werken. Ontwikkelingslanden weten dan aan welke voorwaarden zij dienen te voldoen om extra gelden van donoren te ontvangen. Dit leidt voorts tot selectiviteit van donoren bij het besteden van geld – zij kiezen dan ontvangende landen die aan de voorwaarden voor goed bestuur hebben voldaan. Over hoe steun dient te worden geboden aan landen die niet aan de voorwaarden voldoen – en waarvan de bevolking over het algemeen steun nodig heeft – wordt een discussie gevoerd binnen de Wereldbank en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Vanuit de aard van de verdragsrelaties met Nederland en de EU heeft Suriname altijd *ex-post*-conditionaliteiten principieel van de hand gewezen. Nederland heeft het instrument tenminste twee keer gehanteerd. Na de hervatting van de hulp eind jaren tachtig en de daarop volgende jaren, drong Nederland aan op uitvoering van een structureel aanpassingsprogramma, en stelde dat de hulp in de productieve sectoren pas weer hervat zou kunnen worden, als aan deze voorwaarde was voldaan. Na de telefooncoup in 1990 deed zich een vergelijkbare situatie voor. De hulp werd opgeschort en zou pas hervat worden als de

democratie was hersteld. Vooral ten aanzien van het uitvoeren van structureel aanpassingsprogramma (SAP) verzette Suriname zich ten principale tegen het hanteren van een *ex-post*-conditionaliteit, aangezien dat naar het oordeel van Suriname strijdig is met de verdragsrelatie.

Bij de EU en het ACP verdrag leidde het gebrek aan urgentie in het besteden van de middelen ertoe, dat zich in de opvolgende verdragen grote vertragingen bij het besteden van de middelen voordeden. De stuwmeren liepen vol, omdat er geen aandrang bestond om op korte termijn aan de *ex-post*-conditionaliteiten, verbonden aan de besteding, te voldoen – de middelen bleven immers beschikbaar. In het verdrag van Cotonou is getracht aan deze lankmoedigheid een einde te maken door de besteding van de middelen in twee tranches te verdelen. De eerste tranche wordt op de oude wijze ter beschikking gesteld en blijft beschikbaar ook als er vertragingen in de besteding optreden. De tweede tranche komt beschikbaar als de eerste tranche binnen een bepaalde termijn is gecommiteerd.

Met *ex-ante*-conditionaliteiten werd Suriname volop geconfronteerd in de samenwerking met Nederland. Wat niet via brede *ex-post*-conditionaliteiten kon worden geregeld, zoals herstructurering van de overheid en het duurzaam betaalbaar maken van het onderhoud van infrastructuur, werd via *ex-ante*-conditionaliteiten in de projecten opgenomen. Deze conditionaliteiten werden in de committeringsbrieven vastgelegd. Die werden niet altijd uitgevoerd – soms moest daar apart weer wat voor worden geregeld. Een voorbeeld daarvan is het drinkwaterproject PARWAT in Paramaribo, gepresenteerd in Box 1.

Box 1. Het drinkwaterproject PARWAT

Dit project werd in 1993 voor een bedrag van 70,6 miljoen Nederlandse guldens gecommiteerd. Het had als doel de drinkwatervoorziening in groter Paramaribo te herstellen en uit te breiden. Het drinkwaternet was in de loop der jaren niet meer onderhouden, omdat geld op de overheidsbegroting daarvoor ontbrak. Dat probleem deed zich in vrijwel alle ontwikkelingslanden voor: infrastructuur die uit de ontwikkelingshulp was gefinancierd, maar waarvoor de middelen voor onderhoud ontbraken. Het antwoord daarop is aanpassing van de tarieven structuur om zo zelf de middelen te genereren om de infrastructuur in stand te houden, zonder daartoe een beroep te hoeven doen op subsidie van de staat. De maatschappelijke complicatie hier is dat hogere tarieven er toe kunnen leiden dat

armere groepen minder of geen gebruik meer kunnen maken van de voorziening. Om deze mensen toegang te blijven bieden tot basisvoorzieningen zoals drinkwater, subsidiëren veel overheden, waaronder ook de Surinaamse overheid, het drinkwater, en zijn de tarieven ontoereikend voor het drinkwaterbedrijf om de eigen voorzieningen en infrastructuur in stand te houden.

Geconfronteerd met deze problematiek was in andere ontwikkelingslanden al ervaring opgedaan met mogelijke oplossingen, die voor een relatief rijk en dunbevolkt land als Suriname tot twee aanbevelingen leidden. Ten eerste zou Suriname over het algemeen dienen over te stappen van zogeheten objectsubsidie naar subjectsubsidie. Subsidie van het object is in dit geval subsidie van het drinkwater. Die route was niet houdbaar en leidde niet tot duurzaam onderhoud van het systeem. Bovendien was de subsidie bijzonder profijtelijk voor de rijke Surinamers en de bedrijven. Zij waren immers zonder meer in staat om hogere tarieven te betalen, maar profiteerden van de lage tarieven. Subsidie van het subject zou in dit geval zijn: het arme mensen financieel in staat stellen hogere tarieven te betalen.

De tweede mogelijkheid was onderscheid te maken tussen groot- en kleinverbruikers. Voor de grootverbruikers, zoals rijke Surinamers en bedrijven, zouden hoge tarieven kunnen gelden, waaruit het onderhoud van de infrastructuur kon worden betaald. Voor de kleinverbruikers zouden lage tarieven kunnen gelden, waarmee het probleem van een betrouwbare registratie van de armste bevolkingsgroepen zou kunnen worden omzeild.

Beide systemen werden in Suriname besproken, mede op aandrang van Nederland en de EU. In de committeringsbrief betreffende PARWAT werd vastgelegd als *ex-ante*-conditionaliteit dat Suriname tot een duurzaam tariefstelsel zou komen, waarmee de drinkwatering-infrastructuur blijvend zou kunnen worden onderhouden. Om dit te bereiken bleek een tweede project nodig, waarvoor in 1995 2 miljoen Nederlandse guldens werd gecommitteerd, ter versterking van de Surinaamse Waterleiding Maatschappij (SWM) – dat in 2001 uiteindelijk leidde tot een tariefstelling, die kostendekkend zou zijn.

—

Aan *ex-post*-conditionaliteiten zijn uiteraard problemen verbonden. Zulke conditionaliteiten zijn niet in alle gevallen goed, en *ex-ante*-conditionaliteiten zijn niet altijd verkeerd. Zo is de Wereldbank en IMF verweten dat zij in de hoogtijdagen van de structurele aanpassing de *ex-post*-conditionaliteiten met de botte bijl hebben gehanteerd. Daarbij werd een ideologische agenda achter veel

ex-post-conditionaliteiten vermoed: het terugdringen van de overheid, het privatiseren van overheidsbedrijven en het ruim baan geven aan de markt. De verdedigingslinie van de Wereldbank en het IMF op deze punten is steeds geweest dat deze conditionaliteiten waren ingegeven door inzichten in wat goed overheids- en economisch beleid zou zijn. Deze 'vaktechnische' en daarmee niet-ideologische inzichten werden in de afgelopen jaren aangevuld met een politieke agenda over waar de ontwikkelingslanden naar zouden moeten streven, ondersteund en in staat gesteld door donoren: de *millennium development goals*. Ook daar vallen veel vraagtekens bij te zetten, maar het is zeker niet zo dat alle *ex-post*-conditionaliteiten verkeerd zijn. De EU, als project van integratie, heeft het instrument zeer succesvol gehanteerd – zo zou het veel Zuid-Europese landen waarschijnlijk niet zijn gelukt hun overheidsfinanciën op orde te krijgen als dat niet als *ex-post*-conditionaliteit voor toetreding tot de euro had gegolden.



Jules Wijdenbochbrug

Photo: commons.wikimedia.org

Suriname maakte bezwaren tegen internationale advisering bij de structurele aanpassing in Suriname, vanwege de grote kritiek in de ontwikkelingswereld op de *ex-post*-conditionaliteiten die daarmee begin jaren tachtig gepaard waren gegaan. Nederland had daar ook bezwaar tegen aangetekend, en in de tweede helft van de jaren tachtig waren de Wereldbank en het IMF overgegaan tot *structural adjustment with a human face* – iets waar Suriname geen geloof aan hechtte, terwijl Nederland daar meer vertrouwen in had. Veel

ontwikkelingslanden hadden baat bij de daarop volgende vormen van *ex-post*-conditionaliteit in de jaren negentig. Voor Suriname gold dat noch de *ex-ante*-conditionaliteiten noch de *ex-post*-conditionaliteiten echt werkzaam waren, met uitzondering van het opschorten van de hulp na de telefooncoup. Dit betekende dat Suriname een eenzamer gevecht tegen de verslechtering van de eigen economie, de basis van de overheidsfinanciering en de sociale sectoren diende te voeren.

De relatieve veiligheid van de beschikbare verdragsmiddelen, en de brede kritiek op verschillende aspecten van de 'Washington Agenda', hebben Suriname in de gelegenheid gesteld, moeilijke keuzes uit te stellen. Dat geldt vooral voor de hervorming van de publieke sector. Is Suriname nu een slechte of goede *performer* wat betreft de eigen ontwikkeling en de inzet van hulpgeldten? Dat dient uiteraard te worden afgezet tegen de balans die wereldwijd geldt voor ontwikkeling en de inzet van hulpmiddelen.

Wereldwijd is het ontwikkelingsproces in veel landen tamelijk succesvol verlopen in de afgelopen 50 jaar. Problematischer is het in Afrika en het Caraïbische gebied, waar de ontwikkelingen gemengd zijn. Suriname heeft niet slechter gepresteerd dan menig Afrikaans land en Caraïbisch eiland.

Als we de balans voor Suriname opmaken, kan worden vastgesteld dat veel ontwikkelingsprojecten op de korte termijn succesvol zijn geweest. Maar ook voor Suriname geldt dat succesvolle projecten niet leiden tot duurzame ontwikkeling op een hoger niveau: daarvoor zijn succesvol overheidsbeleid, betrouwbaar bestuur en een ondernemende private sector nodig. Na de onafhankelijkheid leken de juiste omstandigheden te bestaan voor een duurzame ontwikkeling. Door een staatsgreep, een dictatoriale periode, een burgeroorlog, minstens twee economische crises en een enorme braindrain is van de voorgenomen ontwikkeling weinig terechtgekomen.

5. Rol van de hulp: nuanceringen bij *Een belaste relatie*

Het rapport *Een belaste relatie* komt eveneens tot een weinig positieve balans van de ontwikkelingen in Suriname en de rol van de verdragsmiddelen daarbij. Door de samenwerking tussen Nederland en Suriname in een breder kader te plaatsen, kunnen echter een aantal 'bevindingen' worden genuanceerd. Het onderzoek van Dirk Kruijt en Marion Maks is overigens geen onafhankelijk onderzoek geweest naar de resultaten van de hulp, maar naar wat over die resultaten uit evaluaties

en eerder onderzoek bekend was, aangevuld met een onafhankelijk verslag van de opinies over de hulp en de relatie tussen Nederland en Suriname.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) was als adviseur bij de evaluatie betrokken, en had geadviseerd om het onderzoek op deze manier in te richten, omdat de tijd tekort was om een diepgaand onafhankelijk onderzoek naar de resultaten uit te voeren. Als gevolg van het advies van IOB was in de *terms of reference* van het onderzoek van Kruijt en Maks opgenomen, dat hun onderzoek zou dienen te leiden tot een voorstel voor een later uit te voeren onafhankelijke resultaatmeting. Helaas is door de politieke controverse rond het onderzoek een dergelijk voorstel nooit geformuleerd.

Het onderzoek van Kruijt en Maks is een betrouwbare samenvatting van de vele evaluatierapporten en van de vele opinies die er rond de verdragsrelatie bestaan. Een onafhankelijke prestatiemeting van de resultaten van 25 jaar ontwikkelingssamenwerking met Suriname is het niet. Minister van Ardenne maakt het op dit punt nogal bont in haar brief van 19 juli 2004 aan de Tweede Kamer, waarin zij stelt dat het rapport *Een belaste relatie* met vernietigende conclusies over de doelmatigheid van de hulp zou zijn gekomen.^[2] Vernietigende opinies zou een betere omschrijving zijn geweest, want die zijn in het rapport wel te vinden.

Isolement

Zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse kant is de samenwerking als 'geïsoleerd' te beschouwen – maar als men de samenwerking in isolement bekijkt, zal dat niet direct opvallen. Aan Surinaamse kant valt het relatieve isolement op dat Suriname heeft ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen en de internationale discussie over ontwikkelingsvraagstukken. Dat leidt tot een relatieve armoede in het eigen beleid en een vermindering van slagvaardigheid tegenover de internationale gemeenschap. Het gebrek aan inzicht in de internationale arena leidt ook tot extra wantrouwen ten opzichte van de verdragspartners. Na hervatting van de hulp na 1987 voerde Nederland de projectcyclus door in de samenwerking met Suriname; in de jaren negentig werd een gezamenlijke accountantsverklaring voor de besteding van de middelen vereist. Suriname stond wantrouwend tegenover beide ontwikkelingen, terwijl die wereldwijd door vrijwel alle donoren in vrijwel alle ontwikkelingsrelaties werden doorgevoerd. Het isolement van Suriname heeft het land niet altijd in staat gesteld de Nederlandse standpunten goed in te schatten.

Aan de andere kant geldt dat Nederland de samenwerking met Suriname vrijwel altijd 'in isolement' heeft behandeld, dat wil zeggen als een bijzonder geval waar bijzondere vereisten golden. Dat kwam onder meer tot uiting in het personeelsbeleid met betrekking tot Suriname: veel stafleden van de Nederlandse ambassade en veel deskundigen in Den Haag waren op een gegeven moment 'Suriname veteranen' die veel van Suriname en minder van de rest van de wereld wisten. Ook dat leidt tot een blikvernauwing die niet heeft bijgedragen aan het doorbreken van het isolement aan Surinaamse kant. Ook in de jaren dat Suriname een gewoon ontwikkelingsland werd genoemd, en van Nederlandse zijde werd benadrukt dat Suriname op dezelfde manier zou worden bediend als andere bilaterale partners, bleek uiteindelijk toch uit bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting en de begrotingsopstelling - waar Suriname altijd een aparte categorie was en is - dat Suriname toch op Orwelliaanse wijze een 'gewoon' ontwikkelingsland was. Kennelijk zijn sommige gewone landen gewoner dan andere gewone landen.

Witte olifanten

In de samenwerking tussen Nederland en Suriname hebben de witte olifanten van de hulp altijd een extra uitstraling gehad. De spoorlijn van nergens naar nergens in West-Suriname is daarvan het sprekendste voorbeeld. Daar zijn twee nuanceringen bij te plaatsen. Witte olifanten zijn er in Nederland ook genoeg. Het bekendste voorbeeld is wellicht de Zuiderzeepolders, die destijds werden ingepolderd omdat een tekort aan landbouwgrond werd voorzien. Maar toen de Flevopolders uiteindelijk na de Tweede Wereldoorlog ter beschikking kwamen voor de landbouw, maakte de Nederlandse landbouw een ongekennde productiviteitsverhoging door, en was er landbouwgrond in overschot. De financiële omvang van dat project was vele malen groter dan het spoorlijn project in West-Suriname. De Flevopolders worden echter niet als witte olifant ervaren, omdat vrijwel direct na het 'mislukken' van de hoofddoelstelling van de polders nieuwe doelstellingen werden gevonden, zoals uitloopgebied voor Amsterdam, recreatie, en het verplaatsen van landbouw van oude naar nieuwe gronden. Kenmerkend voor ontwikkelde landen is dat zij hun witte olifanten vrij snel voor iets anders weten aan te wenden.

De tweede nuancering is dat op langere termijn ook in ontwikkelingslanden veel witte olifanten alsnog in successen zijn veranderd. Het meest spraakmakende voorbeeld is wellicht de steun die Zweden in de jaren zeventig gaf aan een

papierfabriek in de buurt van Hanoi. Decennialang bleven de Zweden geld pompen in wat een bodemloze put leek. De fabriek sleepte zich van crisis naar crisis. In de tweede helft van de jaren negentig, toen de hulp was afgebouwd, kwam opeens de omslag: de fabriek is nu winstgevend en zeer succesvol. **[3]**

Het langere termijn tijdsperspectief is moeilijk te hanteren in een tijd waarin juist op de korte termijn om resultaten wordt gevraagd. Desondanks speelt dat lange termijn perspectief wel degelijk een rol – en de uitdaging is dat niet uit het oog te verliezen. Op de langere termijn zijn de ontwikkelingen in Suriname nog steeds niet echt positief te noemen, met uitzondering van Staatsolie. Maar als bijvoorbeeld de bauxietexploratie van West-Suriname ter hand zou worden genomen, is het mogelijk dat enkele van de investeringen uit de begintijd van de onafhankelijkheid alsnog van witte olifant tot succes kunnen worden omgetoverd.

Successen

Door het relatieve isolement van de samenwerking tussen Nederland en Suriname ontbreekt het zicht ook enigszins op enige relatieve successen van die samenwerking. Ten eerste is het percentage ‘technische assistentie’ in de samenwerking met Suriname altijd aanzienlijk lager geweest dan in andere samenwerkingsrelaties. De verdragsrelatie stelde Suriname in staat om veel technische assistentie buiten de deur te houden, na het hervatten van de hulp na 1987. Dat is een positief punt, niet zozeer omdat technische assistentie op zich slecht zou zijn, maar omdat het de nadruk legde op het tot ontwikkeling brengen van eigen potentieel. In de jaren negentig kregen dan ook vele jonge Surinamers kansen in projecten, gefinancierd met verdragsmiddelen. Helaas werden door het uitblijven van herstructurering van de overheid, veel van deze winsten weer tenietgedaan door braindrain. Vele jonge Surinamers vertrokken naar het buitenland of de particuliere sector.



Paramibo

Photo: en.wikipedia.org

Een hiermee samenhangend punt is dat de voorbereiding van nieuwe activiteiten of projecten door de verdragsrelatie gezamenlijk diende te geschieden. Ook de evaluatie van beëindigde activiteiten diende gezamenlijk te geschieden. Vooral dat laatste is vrij uniek: in veel ontwikkelingslanden worden de met hulp gelden gefinancierde activiteiten alleen door de donor geëvalueerd en worden de evaluatierapporten door het ontvangende land nauwelijks relevant geacht voor de eigen praktijk en het eigen beleid. Het zijn immers rapporten voor het buitenland, de donor en de verantwoording aan de belastingbetaler. In de samenwerking met Suriname speelde deze problematiek minder.

Samenvattend is *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter geweest dan in veel andere landen waarmee Nederland een bilaterale relatie onderhield. Dat geldt ook voor een innovatief element in de samenwerking, door Jan Pronk in de jaren negentig geïntroduceerd: de samenwerking tussen vakministeries. [4] Medio jaren negentig liep een groot aantal van dergelijke samenwerkingsactiviteiten, waarbij vakgenoten van de deelnemende ministeries samen projectactiviteiten opzetten of kennis beschikbaar stelden. Hoewel de samenwerkingsactiviteiten als zodanig geëvalueerd werden, en sommige samenwerkingsovereenkomsten eveneens, is het instrument of de modaliteit van samenwerking tussen vakministeries niet geëvalueerd – en ook het rapport *Een belaste relatie* draagt op dit punt geen nieuw materiaal aan. Een gemiste kans. Waar de rest van de wereld zou kunnen leren van Suriname en Nederland, is dat nu niet het geval, aangezien geen systematische en onafhankelijke verzameling van gegevens en analyse van resultaten heeft plaatsgevonden.

Ownership aan Surinaamse kant was wellicht het grootst op het punt van de structurele aanpassing. Nadat Suriname Nederlandse steun hierbij had geweigerd, was rond 1994-1995 door Suriname zelf een structurele aanpassing doorgevoerd door de goede samenwerking tussen de minister van financiën Hildenberg en de President van de Centrale Bank van Suriname, Telting. Helaas werd deze succesvolle economische stabilisering niet gevolgd door hervorming van de overheid of succesvolle bevordering van economische productiviteit, met uitzondering van Staatsolie. Dat illustreert dat hulp niet meer kan zijn dan een ondersteuning van eigen ontwikkeling. Ook Staatsolie ontving ondersteuning van eigen ontwikkeling. Ook Staatsolie ontving ondersteuning uit de verdragsmiddelen; en het succes van Staatsolie is dan ook zowel een bewijs voor 'vertrouwen in eigen kunnen', zoals directeur Jarap vaak stelt, als voor een goed

gebruik van hulp gelden voor een versnelling en betere fundering van ontwikkeling, die reeds op eigen kracht plaatsvindt.

Kletsomgeving?

Het rapport *Een belaste relatie* toont helder aan dat over de samenwerking tussen Nederland en Suriname veel werd gesproken, en dat veel opinies de ronde deden. [5] Door het ontbreken van de beoordeling van de feiten krijgen de opinies veel nadruk en worden deze onvoldoende geconfronteerd met de harde realiteit van de samenwerking. Het rapport snijdt daarmee een zeer belangrijke problematiek aan: de vooroordelen zijn veelvuldig rond de samenwerking met Suriname, ook van mensen die beter zouden moeten weten. Daarover valt veel te zeggen – het rapport *Een belaste relatie* komt daar niet altijd aan toe.

6. Suggestie voor toekomstige samenwerking

Op de achter grond van de ‘belaste relatie’ speelt het verleden van slavernij en gedwongen contractarbeid. De onlangs door minister Van Ardenne uitgebracht nota laat zien op welke wijze dit punt tot op heden blijft doorzweren zonder tot uitbarsting te komen: de nota weet de slavernij geheel te omzeilen. De samenwerking tussen Nederland en Suriname kan alleen op het rechte spoor worden gezet als de fouten uit het verleden zonder omhaal worden erkend. Dat hoeft niet te leiden tot herstelbetalingen of tot langdurige voortzetting van de hulp relatie. Het gaat hier om een heroriëntatie op de slavernij en de contractarbeid van Surinaamse en Nederlandse zijde.

Aan Surinaamse kant overheerst het gevoel dat Nederland ‘schuld’ heeft aan het verleden en die schuld dient te erkennen. Aan Nederlandse kant bestaat de neiging om deze kwestie naar het verleden te verbannen, en uit angst voor herstelbetalingen te zwijgen. Maar allereerst dient de vraag gesteld te worden wie schuld heeft aan de slavernij en de contractarbeid. Dat zijn niet de huidige Nederlanders persoonlijk.

Hoe verschrikkelijk deze misdaden tegen de mensheid ook zijn, wij kunnen beter een gezamenlijke houding tegenover deze misdaden innemen dan elkaar er de schuld van geven, terwijl de werkelijke daders op het kerkhof liggen. Het zou wenselijk zijn dat Nederland en Suriname vanuit het gezamenlijke verleden zich ook gezamenlijk tegen hedendaagse vormen van slavernij verzetten. [6]

Slavernij is nog steeds niet geheel uitgeroeid in sommige landen in Afrika. Ook is

het slavernijverleden in veel landen in Afrika onverwerkt, omdat men dan ook geconfronteerd wordt met de eigen rol in de slavenhandel, vooral in West-Afrika. Daarnaast vinden over de hele wereld – inclusief Nederland en Suriname – moderne vormen van slavernij plaats, zoals de vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. In veel ontwikkelingslanden is nog steeds sprake van kinderarbeid en vormen van contractarbeid die als slavernij zijn te kenmerken. Nederland en Suriname zouden gezamenlijk activiteiten kunnen ondernemen en programma's opzetten, om een einde te maken aan de hedendaagse slavernij.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld de studie *The Other Path* van de Peruaanse econoom Hernando de Soto, die in de jaren tachtig aantoonde dat de regelgeving in zijn land zo ingewikkeld was dat particuliere initiatieven noodgedwongen de informele sector moesten opzoeken. In zijn recente *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (2000), vestigde De Soto de aandacht op het ontbreken van eigendomsrechten als reden waarom de armste bevolkingsgroepen hun bezittingen niet productief kunnen inzetten.
2. Brief DWH/MC-263/2004 d.d. 19 juli 2004 van de minister voor ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten Generaal.
3. Centre for International Economics, 1999.
4. Zie R. van den Berg, 1998, pp. 40 e.v.
5. Gebaseerd op D. Kruijt en M. Maks, 2003, Hoofdstuk 3, alsmede eigen observaties.
6. Zie www.antislavery.org.

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname VI: Opgezegde verantwoordelijkheid

en mislukte hoop



1. Inleiding

Omdat binnen afzienbare tijd de in 1975 als hulpverstrekking overeengekomen bedragen volledig zullen zijn besteed, worden de gemoederen van de politiek in Nederland en in Suriname bezig gehouden door de vraag hoe de bilaterale ontwikkelingshulprelatie er in de toekomst uit zal moeten zien. Waarom geldt dat voornamelijk voor de politiek en in mindere mate voor de rest van de samenleving? In Nederland is het besef dat het als eertijds koloniserende land voor de ontwikkeling van Suriname nog verantwoordelijkheid draagt, op de achtergrond geraakt. In Suriname gelooft men er niet meer in dat ontwikkelingshulp uit Nederland de sleutel is die de ontwikkeling van het land zal ontsluiten. Men spreekt met cynisme over het vermogen van de Nederlandse en de Surinaamse overheden om door samenwerking de ambitieuze doelstellingen die men in 1975 gezamenlijk voor ogen had, te realiseren. De gang van zaken rondom het recente rapport van Dirk Kruijt en Marion Maks[i], dat bedoeld was lessen uit het verleden bloot te leggen om een weg voor de toekomst uit te zetten, heeft dit cynisme versterkt.

Op beide redenen voor de verminderde belangstelling voor de ontwikkelingshulprelatie tussen beide landen valt het een en ander aan te merken. De gedachte dat Nederland geheel geen verantwoordelijkheid meer zou dragen voor de ontwikkeling van Suriname, berust niet op goede gronden en de suggestie dat continuering of discontinuering van een speciale ontwikkelingshulprelatie met Nederland voor Suriname in feite niet veel zou uitmaken, overschat de doelmatigheid van de factoren die thans de Surinaamse economie beheersen. Dit gebrek aan besef van verantwoordelijkheid van Nederland en dit gebrek aan geloof in de bedoelingen en de daden van de

regeringen van beide landen, tekenen de achtergrond van een dreigende ontaarding van de discussie over een gemeenschappelijk toekomstperspectief van de ontwikkelingshulprelatie. Stellingname tegen beide misvattingen is de rode draad van deze bijdrage.

Twee factoren begrenzen het beeld gevormd vanuit de stellingname tegen deze misvattingen. De eerste factor is een reactie op wat Jan Pronk^[ii] in zijn Multatuli Lezing van 2002 hulpverslaving van Suriname heeft genoemd. Pronk heeft gelijk als hij bedoelt dat in de jaren na de onafhankelijkheid in Suriname de hulprelatie met Nederland als zaligmakend werd gezien, maar mede vanwege de teleurstellende resultaten van die samenwerking in de afgelopen 30 jaren, geldt dat vandaag niet meer. Hulpverslaving is daarom geen relevante factor in de beeldvorming van de toekomstige ontwikkelingshulprelatie van Nederland en Suriname.

Een tweede factor die hier buiten de beeldvorming blijft, hangt samen met de suggestie van Kruijt en Maks^[iii] dat, in geval pogingen zouden mislukken om voor de toekomst gemeenschappelijke doelstellingen van een speciale hulprelatie gestalte te geven, Suriname zou kunnen terugvallen op een gediversifieerde donorstrategie waarin Nederland gewoon één van een aantal donoren is. Zij stellen pessimistisch te zijn over de verwachtbare resultaten van een dergelijke strategie. Ik deel dat pessimisme niet, maar evenmin als ik geloof dat Suriname thans aan Nederlandse hulp verslaafd is, geloof ik dat voor Suriname deze optie, beschouwd tegen de achtergrond van wat voortzetting van een speciale hulprelatie met Nederland potentieel inhoudt, een realistisch alternatief is. Daarom wordt deze optie hier niet uitgewerkt.

Sectie 2 zet uiteen hoe een spanningsveld van specifieke verdragsverplichtingen en algemene internationale normen steeds de Nederlandse hulprelatie ten opzichte van Suriname heeft beïnvloed. Sectie 3 beargumenteert waarom Nederland ook de toekomstige ontwikkeling van Suriname medeverantwoordelijkheid draagt. Ook wordt uiteengezet hoe Suriname deze medeverantwoordelijkheid van Nederland in haar toekomstig ontwikkelingsbeleid kan betrekken door daarin plaats in te ruimen voor doelstellingen met een gemeenschappelijke basis. Sectie 4 behandelt de ontwikkelingen die zich sinds 1975 in de wereld voltrekken en van belang zijn voor de toekomstige hulprelatie van Suriname met Nederland. De laatste sectie brengt conclusies bijeen die voortbouwen op de stelling dat ook de toekomstige hulprelatie tussen beide landen een speciaal karakter behoort te hebben. Hier wordt tenslotte ook nader

ingegaan op de beleidsnotitie *Een rijke relatie* van minister Van Ardenne.

2. De Nederlandse invalshoek

De invalshoek van waaruit Nederland de verstrekking van ontwikkelingshulp aan Suriname benadert, is sinds 1975 een tweeledige en daardoor een ambivalente. Enerzijds wordt het belang erkend van de naleving van de verplichtingen met een historische en ethische grondslag, die om politieke redenen bij de onafhankelijkheid van Suriname als duidelijke verdragsnormen zijn vastgelegd. Anderzijds heeft Nederland steeds de behoefte om haar speciale ontwikkelingshulprelatie met Suriname in het licht te plaatsen van haar actueel algemeen ontwikkelingsbeleid. Dit algemeen beleid staat onder invloed van wisselende Nederlandse politieke verhoudingen en veranderende opvattingen over voorwaarden voor verstrekking van ontwikkelingshulp, aanbevolen door instellingen zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Nederland acht het zo niet vanzelfsprekend, dan in elk geval tenminste legitiem dat deze wijzigingen in opvattingen, in de ontwikkelingsrelatie met Suriname worden verdisconteerd. Deze dubbele referentie is een spanningsveld en in dat spanningsveld worden de *goal posts* herhaaldelijk door Nederland eenzijdig verzet, waardoor haar beleid voor Suriname weinig consistent en moeilijk voorspelbaar is.

Het is tot nu toe niet gelukt om deze spanning te elimineren, door periodiek gezamenlijk het speciale karakter van de hulprelatie bij te stellen. Met het Raamverdrag van 1992 is daar een poging toe gedaan maar de kloof die toen reeds bestond over de normatieve betekenis die in de actuele context aan de verdragsbepalingen van 1975 door Nederland en Suriname werd toegekend, wat te groot. Dit verschil in perceptie tussen beide landen over wat de actuele rechten en verplichtingen uit het verdrag zijn, is daarna blijven bestaan.

In de nota *Aan elkaar verplicht* van minister Van Ardenne[iv], wordt het algemene ontwikkelingsbeleid van Nederland uiteengezet. Deze nota refereert[v] aan de Overeenkomst van 1975 als basis voor een speciaal ontwikkelingsbeleid ten opzichte van Suriname. Deze verwijzing is terecht, niet alleen voor het huidige maar ook voor het toekomstige beleid. Artikel 15 van het verdrag laat er geen twijfel over bestaan dat Nederland zich heeft verplicht om ook nadat de in 1975 toegezegde ontwikkelingshulp is besteed, de verlening van ontwikkelingshulp met het oog op de in het verdrag overeengekomen doelstellingen, in een speciale relatie voort te zetten. Nederland en Suriname zijn

in die zin, zou men kunnen zeggen niet alleen '*aan elkaar verplicht*', maar ook '*tot elkaar veroordeeld*'.

Met de opdracht voor een *lessons-learned*-exercitie gaven de ministers Raghoebarsing en Herfkens in februari 2000 een aanzet voor een discussie over invulling van die toekomstige relatie. De bedoeling was dat die exercitie zou leiden tot een gemeenschappelijke perceptie over wat er in het verleden fout is gegaan en dat aan de hand daarvan zou worden overeengekomen hoe de speciale hulprelatie voor de toekomst er uit zou moeten zien.

We mogen verwachten dat in een dergelijke discussie, voor Nederland vragen van legitimiteit en effectiviteit centraal zullen staan. Het zal met name gaan om de vraag in hoeverre ook in de toekomst de relatie met Suriname een speciaal karakter moet hebben en om de vraag hoe, gelet op de teleurstellende resultaten van het verleden, bij een speciaal ruimhartig ontwikkelingsbeleid ten opzichte van Suriname, de doelmatigheid van hulpverstrekking kan worden gewaarborgd. Beide vragen zullen wellicht door Nederland worden geprojecteerd tegen de achtergrond van voorwaarden die Nederland thans in haar algemeen ontwikkelingsbeleid hanteert.

Suriname zal als reactie op deze vragen in eerste instantie waarschijnlijk verwijzen naar hetgeen in 1975 is afgesproken. Nederland zal met een dergelijk antwoord wellicht geen genoegen nemen en met een beroep op de noodzaak om in gevolge Artikel 15 van het verdrag omvang, aard en duur van de toekomstige hulpverlening gezamenlijk in te vullen, verlangen dat Suriname in de actuele context de inherente onderliggende zin en waarde van een beoogde speciale toekomstige ontwikkelingsrelatie beargumenteert.

Ondanks sombere vooruitzichten naar aanleiding van de reacties op het rapport van Kruijt en Maks moeten we hopen dat deze discussie spoedig van de grond komt. Mocht dat niet zo zijn, dan is het niet uitgesloten dat Nederland, onder interne politieke druk, de vragen omtrent legitimiteit en effectiviteit van de speciale hulprelatie, eenzijdig beantwoordt. We mogen verwachten dat een op die antwoorden afgestemd Nederlands beleid in Suriname niet in goede aarde zal vallen.

Welke factoren kunnen voorkomen dat de discussie inderdaad ontspoot? Kruijt en Maks[vi] merken als belangrijkste factor aan, het vermogen en de bereidheid van Nederland en Suriname om gemeenschappelijke doelstellingen van hun speciale relatie te identificeren. Dit is inderdaad een cruciale stap op de weg naar

een gemeenschappelijke definiëring van vorm, inhoud en duur van de toekomstige hulprelatie. Het maken van een blauwdruk van dergelijke gemeenschappelijke doelstellingen behoorde niet tot hun opdracht, en zij hebben zich daar dan ook niet aan gewaagd.

Het ligt niet op mijn weg om te speculeren wat de Nederlandse visie over de inhoud van die gemeenschappelijke doelstellingen zal zijn. Voor Suriname zullen uitgangspunten van haar ontwikkelingsbeleid, die op het raakvlak liggen van de relatie met Nederland, de insteek moeten zijn voor de discussie over gemeenschappelijke doelstellingen. Suriname zal door deze uitgangspunten tijdig te expliciteren een belangrijke aanzet kunnen geven voor vruchtbaar overleg tussen beide landen. Hetgeen volgt kan daar een bijdrage aan leveren.

3. Surinaamse uitgangspunten

De uitgangspunten die vanuit een Surinaams perspectief voor definiëring van de toekomstige hulprelatie met Nederland relevant zijn, houden verband met de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de verdere ontwikkeling van Suriname. Drie van de uitgangspunten hebben specifiek te maken met de drijfveren van de speciale hulprelatie en twee betreffen de inhoud, de voorwaarden en de randvoorwaarden van die relatie. Het eerste uitgangspunt betreft de historische betrokkenheid; het tweede de toetreding van Suriname tot de Caricom; het derde de sociale relatie tussen de Nederlandse en Surinaamse bevolking; het vierde betreft de verdragsverplichtingen zelf, en het vijfde uitgangspunt gaat over de randvoorwaarden van de hulprelatie.

Historische betrokkenheid

Het eerste uitgangspunt is de betekenis van de historische betrokkenheid van beide landen. Die historie is een krachtige bron voor normering van de toekomstige relatie. Dat betekent niet, zoals sommigen beweren, dat gedrag in die historie, dat we thans op morele gronden afwijzen, aanspraak geeft op schadeloosstelling als genoegdoening. De ontwikkelingshulp aan Suriname kan daarom niet als zodanig worden beschouwd.

Het betekent wel, dat de medeverantwoordelijkheid die Nederland in het algemeen aanvaardt voor het bevorderen van een rechtvaardige internationale samenleving, in relaties waar Nederland specifiek aan het ontstaan of voortbestaan van die onrechtvaardigheid debet is, ook een specifieke is.**[vii]** Deze specifieke medeverantwoordelijkheid was het *Leitmotiv* voor het sluiten van het verdrag van 1975**[viii]** en zal dat ook van de toekomstige hulprelatie moeten zijn.

Er is geringschattend beweerd dat de verplichting tot verlening van ontwikkelingshulp die Nederland in 1975 op zich nam niet meer was dan een zakelijke afkoop van politieke risico's die door verlening van onafhankelijkheid werden afgewenteld. Daarmede wordt geen recht gedaan aan de ideële en morele motivatie van de voorbereiders van de onafhankelijkheid. De betekenis van de 'zachte' component van de norm die in het verdrag verdisconteerd is, wordt daarmee ook voor de toekomst miskend.



Caribbean
Court of
Justice
logo

Heroriëntatie op de Caraïbische regio

Het tweede uitgangspunt heeft te maken met het feit dat Suriname sinds 1995 lid geworden is van de Caricom. Deze keuze voor integratie in het Caraïbisch gebied was vooral economisch en politiek bepaald, maar heeft ook belangrijke sociaal-culturele gevolgen. Voor Suriname zijn deze gevolgen vanwege de Nederlandse cultureel historische erfenis binnen een groep van vroegere Engelse koloniën, uiteraard zeer verstrekkend.

In de eerste plaats geldt dat voor de taal. Het is ironisch dat Suriname onlangs, op een moment waarop een nieuw talenbeleid voor Suriname zou moeten worden ontwikkeld, door toe te treden tot de Nederlandse Taalunie suggereert haar talenbeleid op de oude voet te willen voortzetten. Ik betwijfel of dit een duurzame optie is. Integratie in het Caraïbisch gebied zal noodgedwongen consequenties hebben voor het taalgebruik in Suriname. De overheersende positie van het Nederlands als voertaal zal verminderen, en daardoor ontstaat steeds meer behoefte aan een aangepast talenbeleid.

In de tweede plaats ontstaat de noodzaak tot aanpassing van het gehele onderwijssysteem. Accreditatie van diploma's is een onderdeel van harmonisatie binnen de Caricom. Een consequentie daarvan is dat het Surinaams onderwijssysteem in de toekomst moet worden afgestemd op een systeem dat een Engelse oorsprong heeft en nu sterk onder Amerikaanse invloed staat. Een

dergelijke ontwikkeling is van belang voor de inhoud van de hulpverlening door Nederland aan het Surinaams onderwijs en voor de doelstelling en vorm van op hulp gerichte toekomstige samenwerkingsrelaties tussen Nederlandse en Surinaamse onderwijsinstellingen.

In de derde plaats is een belangrijke heroriëntatie die ten aanzien van het recht. De rechtspleging in Suriname is in de afgelopen 20 jaar vanwege ontwikkelingen in Europa en stilstand in Suriname steeds verder van de Nederlandse verwijderd geraakt. Ons Nederlandse systeem van het burgerlijk recht sluit ook slecht aan bij de institutionele voorzieningen van de Caricom die op het systeem van gewoonterecht zijn gebaseerd. Discussies rondom de instelling van de Caribbean Court of Justice tonen dat een *level playing field* met andere Caricom landen ontbreekt, hetgeen het integratieproces compliceert en vertraagt en voor Suriname het risico van onevenwichtige uitkomsten vergroot. Binnen dit veld van onduidelijkheid dreigt marginalisatie en isolatie van Surinames rechtssysteem, en loopt rechtspleging het risico te verworden tot een gebrekkig gemengd systeem met alle gevolgen van dien voor rechtsbescherming en rechtszekerheid.

Wat zijn de implicaties van deze heroriëntatie op het Caraïbisch gebied voor het hulpbeleid van Nederland ten opzichte van Suriname? Terugblikkend blijkt dat Nederland een cultuurpolitiek van onthouding en afzijdigheid heeft gevoerd. Nederland heeft geen actief beleid gevoerd, gericht op bevordering van de Nederlandse taal, het Nederlands onderwijs en het Nederlands recht. Nederland heeft zich nauwelijks om behoud van de Nederlandse culturele historie in Suriname bekommerd, maar heeft evenmin de Surinaamse heroriëntatie op de Caraïbische regio bemoedigd of ondersteund.

In de toekomst zal Nederland niet slechts de beslissing van Suriname om zich op het Caraïbisch gebied te oriënteren moeten respecteren, maar haar medeverantwoordelijkheid voor het Nederlands cultureel erfgoed moeten nemen door maatregelen te ondersteunen die nodig zijn om deze integratie succesvol te laten verlopen. Een actief Nederlands beleid dat niet behoud van de Nederlandse cultuur beoogt, maar dat bevordering van een eigen Surinaamse cultuur als een gemeenschappelijke doelstelling beschouwt, en daarom een ordelijke transformatie naar een nieuwe, meer pluriforme en beter bij Surinaamse geopolitieke realiteit aansluitende culturele oriëntatie helpt bewerkstelligen.

Derde uitgangspunt is de actuele onderlinge sociale relatie tussen belangrijke delen van de Nederlandse en de Surinaamse bevolking. Bepleit wordt dat

Suriname meer inspeelt op de betrokkenheid van 'Surinamers' **[ix]** in de Nederlandse politiek. Daarvan zijn twee effecten te verwachten. Het eerste heeft te maken met de doelstellingen van de hulprelatie. Het Verdrag van 1975 stelt in Artikel 1 dat vermindering van het welvaartsverschil tussen de twee landen doelstelling is van ontwikkelingssamenwerking. In het licht van hetgeen eerder werd gesteld over de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor het bevorderen van een rechtvaardige internationale samenleving, is het begrijpelijk dat dit streven als een gemeenschappelijke doelstelling is aangemerkt. Maar het is een doelstelling die vanwege haar utopische trekken in de ontwikkelingssamenwerking zelf weinig heeft geappelleerd. Het is zaak om ervoor te zorgen dat in het toekomstige hulpbeleid het streven om het grote welvaartsverschil tussen beide landen te verminderen, meer wordt dan slechts politieke retoriek. Daarvoor is nodig dat Suriname zich concrete, op vermindering van het welvaartsverschil gericht beleidsdoelen stelt, en dat deze beleidsdoelen een centraal element worden van het speciaal ontwikkelingsbeleid tussen de twee landen. Omdat het contrast tussen het eigen welvaartsniveau en dat van familie in Suriname voor 'Surinamers' in Nederland een sociale zorg is, zullen degenen van hen, die aan de Nederlandse politieke besluitvorming deelnemen, bereid moeten worden gevonden om bij de nieuwe invulling van deze gemeenschappelijke doelstelling instrumenteel te zijn.

Het tweede effect dat van een positieve opstelling van Suriname ten opzichte van 'Surinamers' in de Nederlandse politiek is te verwachten, is een Nederlands beleid dat vanwege het gemeenschappelijk belang ervan de inzet van in Nederland wonende 'Surinamers' in het ontwikkelingsproces in Suriname faciliteert.

Verdragsverplichtingen



Het vierde uitgangspunt betreft de verdragsverplichtingen zelf. Het Verdrag van 1975 veronderstelt dat ook nadat het oorspronkelijke bedrag aan ontwikkelingshulp besteed is, een speciale hulprelatie tussen Nederland en Suriname zal blijven bestaan – maar niet ongewijzigd. Een van de belangrijke opzichten waarin deze speciale relatie zal afwijken van hetgeen in 1975 werd beoogd, is haar exclusief karakter.

De bedoeling destijds was dat Suriname voor ontwikkelingshulp slechts op Nederland zou zijn aangewezen. Suriname heeft in

de loop der jaren, deels uit noodzaak vanwege opschorting van Nederlandse hulp, en deels omdat het internationaal donorencircuit is uitgebreid, andere donorrelaties ontwikkeld. Het ligt voor de hand dat dit proces van diversificatie in de toekomst zal worden geïntensiveerd. Dit moet een gemeenschappelijke strategische doelstelling van Suriname en Nederland zijn. Omvang, duur en modaliteiten van de door Nederland in de toekomst te verstrekken hulp zullen daarom moeten worden gedefinieerd binnen het kader van een Surinaamse gediversifieerde donorstrategie. In die strategie is Nederland een van de donoren, maar wel één met een speciale verantwoordelijkheid.

Deze speciale verantwoordelijkheid komt erop neer dat Suriname ook in de voorzienbare toekomst, voor wat ontwikkelingshulp betreft, van Nederland een gunstigere behandeling mag verwachten dan nadere ontwikkelingslanden genieten. Suriname moet, om deze aanspraak ook in operationele zin te kunnen afdwingen, wel aantonen dat een dergelijke behandeling van belang is voor de realisatie van legitieme ontwikkelingsambities. Een belangrijke overweging daarbij moet zijn dat Suriname niet alleen een aanzienlijke achterstand in haar ontwikkeling heeft in te lopen maar dat bovendien een groot deel van de Surinaamse economie zich in de informele sfeer voltrekt, en dat aan drugs gerelateerde activiteiten daarvan een belangrijk deel uitmaken. Door het beëindigen van een speciale ontwikkelingshulprelatie zouden legale kapitaalstromen wegvallen en incentives voor een effectieve rechtshandhaving verdwijnen. Daardoor zou de speelruimte voor drugs - en andere illegale praktijken worden vergroot. Activiteiten die voor de ontwikkeling van het land niet doelmatig zijn, zouden de overhand nemen en de rechtstaat verder bedreigen.

Een gunstigere behandeling van Suriname door Nederland staat de door Kruijt en Maks[x] aanbevolen verzakelijking van de toekomstige relatie echter niet in de weg. Verzakelijking is vanuit de optiek van beide landen wenselijk en kan in tenminste drie opzichten de toekomstige relatie ten goede komen.

Bezien we allereerst de modaliteiten van hulpverlening. Wat internationaal op een bepaald ogenblik de heersende visie omtrent de meest effectieve modaliteiten van ontwikkelingshulp is - en daarom door Nederland in haar algemeen ontwikkelingsbeleid wordt voorgestaan - hoeft niet ook voor Suriname de juiste aanpak te zijn. Daarbij moet worden toegegeven dat Suriname vanwege het gezag van een actuele internationale visie goede redenen moet hebben om van de internationale aanbevelingen af te willen wijken. Dat is trouwens ervaren bij de

omschakeling enkele jaren geleden van projecthulp naar sectorhulp. Het verzet van Suriname tegen deze omschakeling bij de onderhandelingen van het Verdrag van Bonaire in 1992 heeft niet gebaat.

Ten aanzien van de omvang van de hulp behoort ook in de toekomst in de speciale relatie een andere norm te gelden dan de vigerende internationale norm, die niet aan de behoefte van ontwikkelingslanden maar aan de vrijgevigheid van donorlanden is gerelateerd. De omvang zal afhankelijk moeten blijven van de absorptiecapaciteit van Suriname. Onder de Surinaamse absorptiecapaciteit mag niet worden verstaan wat Suriname feitelijk aan hulp kan absorberen, maar wat Suriname op een verantwoorde wijze aan kan. *'Op verantwoorde wijze'* veronderstelt toetsing. Deze toetsing indiceert de bovengrens van de hulpverstrekking want wat de toets niet doorstaat valt buiten de scope van de hulprelatie en duidelijkheid hieromtrent is daarom in het belang van beide landen.

Welke eisen zullen in deze verzakelijkte relatie in termen van sociale en economische effecten, deugdelijke onderbouwing en efficiënte uitvoering van financieringsvoorstellen als gemeenschappelijk toetsingskader moeten gelden? Moeten dat internationale normen zijn of bijzondere criteria toegesneden op de speciale relatie?

In het verleden zijn toetsingscriteria ten aanzien van de sociale en economische effecten van financieringsvoorstellen gehanteerd die minder stringent waren dan internationaal algemeen gangbaar was. Er zijn goede gronden om in de toekomst deze gedragslijn in specifieke gevallen te vervolgen. Die gevallen doen zich voor indien financieringsvoorstellen betrekking hebben op de specifieke gemeenschappelijke doelstellingen van de speciale hulprelatie en internationale criteria die daarop van toepassing zouden zijn, en zijn ingegeven door een schaarste aan fondsen voor hulpverlening, die donoren zichzelf opleggen. Voor die gevallen zal binnen het kader van de speciale hulprelatie tussen Nederland en Suriname moeten worden voorzien in criteria die primair gerelateerd zijn aan de onderliggende kwaliteit van Surinaamse financieringsvoorstellen en niet aan de toepasselijkheid van internationale criteria op basis waarvan die voorstellen zouden concurreren met voorstellen van andere partnerlanden van Nederland.

Voor wat betreft de deugdelijkheid van de onderbouwing en de uitvoering van financieringsvoorstellen, bestaat er geen reden voor het aanleggen van andere dan internationale standaarden.

Ruimte voor interventies

Het vijfde uitgangspunt gaat over de randvoorwaarden van de hulprelatie. Wat zullen de gevolgen zijn van omstandigheden die niet zijn voorzien en daarom niet in de hulprelatie zijn verdisconteerd, maar haar effectiviteit wel beïnvloeden? Wat zijn de grenzen van een, op grond van de verlening van hulp, gelegitimeerde beïnvloeding door Nederland van de gang van zaken in Suriname?

Nederland heeft in de afgelopen 25 jaar actief haar hulpbeleid en de implementatie daarvan gebruikt als instrument om in de gang van zaken in Suriname te interveniëren. Nederland meende dat daar goede gronden voor waren wanneer de randvoorwaarden van het hulpverdrag onder druk kwamen. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn de steun in de aanloop naar de militaire ingreep als reactie op de vastgelopen hulprelatie; de versnelde committering van hulp na de militaire ingreep en de herhaalde opschorting van hulp in 1982 wegens schending van mensenrechten en in 1991 wegens schending van democratische beginselen.

Nederland gebruikte ontwikkelingshulp ook als instrument om bij hervatting van de hulp in 1992 haar eigen afweging van de urgentie van herstel van de democratie en structurele economische aanpassing, aan Suriname op te leggen. Kruijt en Maks[xi] hebben zich met name over dit laatste zeer kritisch uitgelaten. Ik laat in het midden of dat juiste beslissingen van Nederland waren of niet – hier staat de vraag centraal welke ruimte er in de toekomstige hulprelatie voor dergelijke interventies van Nederland bestaat.

Kruijt en Maks stellen dat in de gegeven internationale politieke verhoudingen *'het risico bestaat dat Nederland vooralsnog een status als hoedster van de wankelende Surinaamse zelfstandigheid toebedeeld of opgedrongen krijgt'*. [xii] Zij zien daarin reden voor Nederland om, ook indien onderhandelingen om te komen tot het definiëren van gemeenschappelijke doelstellingen van de toekomstige hulprelatie zouden vastlopen, de ontwikkelingshulprelatie op basis van een minimum hulpscenario te continueren. Zij spreken van een *'reductionistische donorstrategie'* waarin territoriale veiligheid en een basisgarantie voor democratie en rechtstaat de belangrijkste elementen zijn. Ik denk dat het bedoelde risico vanwege internationale politieke verhoudingen inderdaad voor Nederland aanleiding zou moeten zijn om ook in een niet gemeenschappelijk gedefinieerde relatie, met het verstrekken van ontwikkelingshulp door te gaan.

Dit risico is tegelijk echter ook een goed aanknopingspunt voor het trekken van de grenzen voor interventie van Nederland in Surinaamse politieke verhoudingen.

Nederlandse interventie in de Surinaamse gang van zaken zal op grond van internationale politieke verhoudingen ook in de toekomst denkbaar blijven indien veiligheid, democratie en rechtstaat in ernstig gevaar zijn. Deze interventies vinden hun grondslag in de internationale politieke realiteit en niet in het internationaal recht.**[xiii]** Maar het is in het belang van zowel Nederland als Suriname dat er duidelijkheid over bestaat dat er – buiten deze interventies – voor het manipuleren van hulpverlening die verdragsmatig is ingekaderd, geen grond is.

4. De mondiale context

Bij de definiëring van gemeenschappelijke doelstellingen zullen Nederland en Suriname zich er terdege rekenschap van moeten geven dat veranderingen, die zich sinds 1975 in de wereld voordoen, daar voldoende bij worden betrokken. Vanuit de Surinaamse optiek zijn vier mondiale ontwikkelingen uitermate relevant.



CARICOM Single Market and Economy

Globalisatie en integratie

De eerste en belangrijkste ontwikkeling is globalisatie en de daarmee samenhangende noodzaak van economische integratie. Suriname heeft er in 1995 voor gekozen om lid te worden van de Caricom. Vanaf 2001 hebben de lidstaten van de Caricom als antwoord op de gevolgen van het globalisatie gebeuren, die ze als steeds bedreigender ervaren, besloten hun integratieproces te verdiepen en te transformeren tot de Caricom Single Market and Economy (CSME). Deze verdergaande integratie beoogt om het de landen van het Caraïbisch gebied mogelijk te maken door gezamenlijke inspanning effectiever voor hun gemeenschappelijke handelsbelangen op te komen binnen de World Trade

Organization (WTO), in onderhandelingen met de Europese Unie (EU), en in het onderhandelingsproces over de te vormen Free Trade Area of the Americas (FTAA).

Behalve over handelsbelangen wordt met organisaties zoals de EU ook over belangen, die met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben, op regionale basis onderhandeld. Deze belangen zijn voor wat de Caricom landen betreft vooral gerelateerd aan de fundamentele omschakeling van ontwikkelingsstrategie die zij als kleine landen moeten maken om in een wereld van vrije handel te kunnen overleven. Comparatief voordeel is de onderliggende drijfveer van hun nog steeds op traditionele grondslagen berustende productie - en handelsstrategie. Maat in de wereld van vandaag is voor hun economisch succes bepalend of zij er in slagen concurrentievoordelen op te bouwen. Daartoe moet een verlegging plaatsvinden van het exploiteren van natuurlijke hulpbronnen naar het uitbaten van concurrentievoordeel door het verhogen van de input aan kennis en van de productiviteit en kwaliteit van economische activiteiten. Dit zal de belangrijkste strategische ontwikkelingsdoelstelling van deze landen zijn, en als zodanig zal dit ook een van de belangrijkste gemeenschappelijke oriëntatiepunten moeten worden van de toekomstige Nederlands-Surinaamse hulprelatie.

Maatschappelijke ordeningsmechanismen

De tweede mondiale ontwikkeling is de paradigmaverschuiving in het bestel van maatschappelijke ordeningsmechanismen van '*staat plus markt*' naar '*markt plus democratie*'. Een terugtrekkende staat, een op de werking van de markt berustende economische orde en een *civil society* die naast politieke ook sociale en democratische rechten opeist, typeren de hedendaagse opvatting over de rollen van de maatschappelijke ordeningsmechanismen.

De overeenkomst van 1975 reflecteert de toen nog actuele visie dat alleen de overheid verantwoordelijkheid draagt voor ontwikkeling en dat daarom ontwikkelingshulp tussen overheden moet worden gekanaliseerd. Daar is verandering in gekomen. Ook daar waar de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt voor de productie van collectieve goederen, deelt ze de operationele verantwoordelijkheid daarvoor met het bedrijfsleven en georganiseerde maatschappelijke doel- en belangengroepen, de niet-gouvernementele organisatie (NGO's). Daarvoor wordt *ownership* van het ontwikkelingsproces bij brede lagen van de samenleving bevorderd. De verdringing van projecthulp door sectorhulp als hulpverleningsmodaliteit sluit aan bij deze ontwikkeling.

Hoewel de grondwet van Suriname nog steeds een étatistische maatschappijvisie

huldigt**[xiv]**, is er – onder druk van donoren – een kentering te bespeuren in de strategie van de overheid. Bedrijfsleven en NGO's eisen een eigen aanspraak bij de allocatie van beschikbare ontwikkelingsgelden en krijgen langzamerhand een eigen rol in de totstandkoming en uitvoering van ontwikkelingsbeleid. Als vorm van hulpverlening past daarbij een patroon van rechtstreekse relaties van bedrijfsleven en NGO's met *counterparts* in donorlanden.

Good governance

De derde mondiale ontwikkeling is de toegenomen relevantie in ontwikkelingsrelaties van de eis van *good governance*. Het is de belangrijkste randvoorwaarde geworden voor aanspraken op ontwikkelingshulp. Ondanks onduidelijkheid over wat precies onder het concept moet worden verstaan, bestaat er internationaal een grote mate van overeenstemming over de daarbij te hanteren indicatoren, zoals ook door Pitou van Dijk in [zijn bijdrage](#) van deze serie naar voren werd gebracht.

De belangrijkste daarvan zijn verantwoordingsplicht, openheid en doelmatigheid van overheidsinstituten.**[xv]** Verantwoordingsplicht heeft te maken met een deugdelijke wettelijke grondslag van het bestuur, de naleving door de overheid van wettelijke voorschriften en de verplichting van de overheid om rekenschap af te leggen van haar bestuurshandelingen. Openheid vereist dat de overheid door feiten te communiceren en beleidsvoornemens te expliciteren de samenleving de gelegenheid geeft om in beleid- en besluitvorming te participeren. Doelmatigheid komt neer op het voorkomen van verspilling en misbruik door de overheid.

Het is te verwachten dat bij de definiëring van de toekomstige relatie tussen Nederland en Suriname versterking van de rechtstaat en verhoging van de efficiëntie van de overheid niet alleen gemeenschappelijke doelstellingen maar ook voorwaarden voor ontwikkelingshulp zullen worden. Suriname ontkomt er niet aan om een goed doortimmerd *public-sector-reform programme* in gang te zetten, en kan beter niet met de comittering daaraan wachten totdat deze door Nederland wordt afgedwongen.

Millennium Doelen

De vierde ontwikkeling is de aanvaarding door de wereldgemeenschap van collectieve verantwoordelijkheid voor de aanpak van mondiale punten van zorg zoals armoede, ziekte, onderwijs en het milieu.**[xvi]** De millennium doelen zijn universele ontwikkelingsdoelstellingen waar Nederland en Suriname zich aan hebben gecommitteerd. De inspanning om deze doelstellingen te realiseren zal

reeds daarom een wezenlijk element moeten zijn van hun toekomstige hulprelatie.

5. Slotbeschouwing

De hoofdconclusie waartoe het voorgaande leidt is dat ook de toekomstige ontwikkelingshulprelatie tussen Nederland en Suriname een speciaal karakter zal moeten hebben. De historie, de culturele en sociale banden en de speciale verantwoordelijkheid die internationale politieke verhoudingen Nederland opleggen voor behoud van rechtstaat en veiligheid in Suriname, zijn de grondslag voor een speciale medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de ontwikkeling van Suriname. Bij deze speciale medeverantwoordelijkheid past een speciale ontwikkelingshulprelatie. Het is een relatie die vanwege de veranderde mondiale context, een nieuwe Surinaamse ontwikkelingsstrategie en gewijzigde inzichten over de invulling van de gemeenschappelijke doelstellingen van beide landen, er anders uit zal zien dan in het verleden.

Multilateralisering

Daarmee is de vraag niet beantwoord of de doelmatigheid van die speciale ontwikkelingshulprelatie er niet bij gebaat zou zijn indien de hulpverlening niet langer uitsluitend een speciaal bilateraal karakter zou hebben maar – voor een deel – zou worden veralgemeniseerd en eventueel via multilaterale instellingen door Nederland naar Suriname zou worden gekanaliseerd. Voor de beantwoording van deze vraag is het dienstig om een onderscheid te maken tussen vier categorieën van hulpverlening. Deze zijn: hulpverlening die verband houdt met de gemeenschappelijke culturele historie van beide landen; hulp verstrekt ter behoud van veiligheid en democratie; hulpverlening die de vraagstukken betreft waar de internationale samenleving collectief verantwoordelijkheid voor aanvaardt; en hulpverlening voor investeringen ter verhoging van productie en verbetering van de concurrentiepositie van Suriname op de internationale markt.

Hulpverlening gerelateerd aan de gemeenschappelijke culturele historie van beide landen zal, omdat de specifieke historische relatie van beide landen haar drijfveer is, in beginsel bilateraal moeten blijven. Het gaat vooral om taalgebruik, onderwijs en recht. Omdat de overheid specifieke verantwoordelijkheid voor deze publieke goederen draagt, zal de hulpverlening in hoofdzaak een kwestie zijn van overheden, maar dit sluit *partnerships* op operationeel niveau tussen particuliere organisaties niet uit. Omvang en voorwaarden van deze hulpverlening zullen

gerelateerd moeten worden aan de ondersteuning van een beleid dat gericht is op verdergaande oriëntatie op en ordelijke integratie van Suriname in de Caraïbische regio.

Een zelfde speciaal bilateraal kader zal gelden voor sectoren zoals democratie, rechtsbescherming en veiligheid waaraan Nederland hulp verstrekt met het oog op risico's die zij vanwege haar historische banden met Suriname binnen internationale politieke verhoudingen loopt.

Hulp die te maken heeft met vraagstukken, voor de aanpak waarvan de internationale samenleving collectief verantwoordelijkheid aanvaardt, kan in beginsel worden veralgemeend en internationaal ingekaderd, en daarbij kunnen de normen van multilaterale instituten als referentie gelden. Dit betekent niet dat er ten aanzien van vraagstukken van armoede, ziekte en milieu geen ruimte zou moeten zijn voor bilaterale hulp. Want waar de internationale inspanning met het oog op de gestelde millennium doelen tekortschiet, zou bilateraal op grond van de speciale hulprelatie tussen Nederland en Suriname aanvulling daarvan mogelijk moeten zijn. Behalve de overheden zullen NGO's bij deze categorie van hulpverlening belangrijke spelers zijn.

Hoe moet het met de rest van de ontwikkelingshulp, met de hulp waarmee beoogd wordt productie, productiviteit en concurrentievermogen van Suriname op te voeren? Noch voor Nederland noch voor Suriname zou het volledig lichten van deze hulpverlening uit het speciale kader van bilaterale verhouding en het plaatsen ervan onder internationale regimes op dit moment een realistische uitkomst zijn van het overleg dat tussen hen moet plaatsvinden.

Nederland ziet internationalisering van de hulp waarschijnlijk wel als een laatste redmiddel. Als onderling overleg niet tot definiëring voor de toekomst van gemeenschappelijke doeleinden van de hulprelatie zou leiden, zou volledige internationalisering van deze eventuele hulpverlening, een werkbare oplossing moeten zijn. Maar ik betwijfel dat.

Suriname heeft een dergelijke verstrekkende internationalisering in het verleden - om goede redenen - van de hand gewezen. De eerste reden is een doelmatigheidsargument: het is twijfelachtig of verlening van hulp langs multilaterale weg effectiever en efficiënter zal verlopen dan langs bilaterale weg. De tweede reden is een billijkheidsargument: multilaterale inkadering van de hulp zal waarschijnlijk leiden tot hantering van stringenter voorwaarden en toetsingscriteria. **[xvii]**

Dit betekent niet dat elke internationalisering van deze categorie hulpverlening

uitgesloten moet worden geacht, maar wel dat de grenzen van gedeeltelijke internationalisering mede worden bepaald door eisen van doelmatigheid en billijkheid. Internationalisering zal slechts in de plaats mogen komen van bilateraal ingekaderde hulp indien de hulpverlening langs internationale weg in termen van effectiviteit en efficiëntie en in termen van voorwaarden en toetsingscriteria tenminste neutraal is ten opzichte van het bilaterale alternatief. De hulp voor productieve investeringen die langs bilaterale of multilaterale weg wordt verstrekt zal, afhankelijk van aard, bestemming en voorwaarden van de financiering moeten kunnen worden gekanaliseerd via de overheid of via bedrijven.

Mede op grond van gewijzigde omstandigheden, waaronder de mondiale context, zal de toekomstige hulprelatie tussen Nederland en Suriname in verschillende opzichten anders ingekleurd worden dan in 1975. Deze inkleuring betekent, zoals Kruijt en Maks aangeven, in wezen definiëring van de actuele gemeenschappelijke doelstellingen van de relatie.

Partijen zullen bij de inkleuring uiteraard de lessen uit het verleden ter harte moeten nemen. Maar de inkleuringsexercitie zelf heeft alleen zin indien partijen bereid zijn een aantal beginselen te onderkennen, onderschrijven en in acht te nemen. Het zijn beginselen die betrekking hebben op hun (mede)verantwoordelijkheid voor een betere toekomst van Suriname, de legitimiteit van hun speciale relatie, de billijkheid van veranderingen die zij beogen en op de doelmatigheid van de wijze waarop zij in de toekomst aan hun relatie uitvoering willen geven. Dat zijn beginselen waarvan de toepassing leidt tot een speciale hulprelatie waarin Nederland en Suriname doen wat zij voor de toekomst aan elkaar verplicht zijn om de potentiële meerwaarde van hun onderlinge betrokkenheid te realiseren.



Minister Agnes
van Ardenne

Een rijke relatie

Tenslotte enige observaties naar aanleiding van de beleidsnotitie *Een rijke relatie* van minister Van Ardenne. Zoals de besteding van resterende middelen – het heden – als de beschikbaarheid en besteding van aanvullende middelen – de toekomst – zullen daarbij aan de orde komen. In het licht van de voorgaande uiteenzetting wordt hier alleen op de toekomstaspecten ingegaan.

De meest fundamentele stellingname in de beleidsnotitie is het standpunt dat Nederland niet bereid is zich in de toekomst op een speciale ontwikkelingsrelatie te laten aanspreken. De Nederlandse regering acht zich niet langer medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van Suriname.

In het voorafgaande is beargumenteerd waarom dit standpunt hier niet wordt gedeeld. Daar dient nadrukkelijk aan te worden toegevoegd dat inderdaad, zoals de beleidsnotitie suggereert, uitsluitend Suriname de verantwoordelijkheid draagt voor haar totale ontwikkeling. Dat neemt niet weg dat Suriname en Nederland in specifieke beleidsgebieden, verantwoordelijkheid kunnen delen. Nederland kan en mag zich aan deze medeverantwoordelijkheid niet onttrekken, met name voor wat betreft zaken die verband houden met de Nederlandse cultuur, rechtstaat en veiligheid, en onrechtvaardige welvaartsverschillen tussen de landen. De medeverantwoordelijkheid uit zich in een verplichting om onder andere aan de ontwikkeling van deze aspecten van de Surinaamse samenleving bij te dragen.

Deze Nederlandse verantwoordelijkheid is in 1975 met zoveel worden onderkend en onderschreven en duurt voort. Dat betekent niet, dat de wijze waarop Nederland zich door verschaffing van ontwikkelingshulp van deze medeverantwoordelijkheid kwijt, noodzakelijkerwijs in de toekomst ook dezelfde moet zijn als in het verleden. Artikel 15 van de Overeenkomst van 1975 veronderstelt dat ook niet. Maar actualisering van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie op een zodanige wijze dat het speciale karakter ervan verdwijnt, schiet het doel van de bepaling voorbij. Dat Suriname in de toekomst niet uitsluitend op ontwikkelingshulp van Nederland zal mogen zijn aangewezen, zodat de relatie in de toekomst geen exclusief karakter meer zal hebben, past binnen het kader van de actualisering ervan, maar het standpunt dat Suriname door Nederland ook op gelijke voet zou moeten worden behandeld als haar andere partnerlanden, zou te ver gaan. De essentie van Artikel 15 is het voortduren van een speciale ontwikkelingsrelatie waarin Suriname, in termen van ontwikkelingshulp, van Nederland een gunstigere behandeling mag verwachten dan Nederland in het algemeen geeft aan met Suriname vergelijkbare partnerlanden.

Met deze redenering heb ik stelling genomen tegen de opvatting in de beleidsnotitie dat Suriname op grond van het armoedecriterium niet meer in aanmerking zou komen voor verdere automatische financiering van ontwikkelingssamenwerking. Het inkomen per capita ligt in Suriname inderdaad boven het armoedecriterium, maar dit internationaal toetsingscriterium is evenmin als in 1975 een reden voor afwijzing van een speciale ontwikkelingsrelatie. Indien een dergelijke relatie bestaat, is dit criterium daarop slecht van toepassing indien inherent aan de speciale relatie zelf.

Een zelfde afwijzende stellingname geldt ten aanzien van de intentie van Nederland om de toekomstige ontwikkelingssamenwerking uitsluitend te relateren aan aangelegenheden van gemeenschappelijk belang zoals drugsbestrijding, mensenhandel, milieu en defensie. Nederland en Suriname hebben, door zich te committeren aan de Millennium Doelen, medeverantwoordelijkheid voor deze zaken aanvaard, en het lijkt logisch dat Nederland, voor zover zijn belangen direct daarmee gediend zijn, ook daarvoor fondsen beschikbaar stelt. Indien Nederland samenwerking beperkt tot zaken met een dergelijk, door eigen belang gedreven motief, wordt evenwel miskend dat aan de medeverantwoordelijkheid van Nederland een veel ruimer scala van aangelegenheden gerelateerd is.

Deze redenering is in zekere zin geabstraheerd van de vraag of Suriname nog behoefte heeft aan een speciale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Nederland. In de beleidsnotitie worden een aantal redenen genoemd die in concreto zouden rechtvaardigen dat de speciale ontwikkelingsrelatie door Nederland wordt beëindigd. De belangrijkste zijn: het belang van een verminderde Surinaamse afhankelijkheid van Nederland en een grotere rol van Suriname in de regio; het economisch potentieel van Suriname; en de mogelijkheid om de ontwikkeling van het land te versnellen door een samenhangende aanpak van armoede, hervorming van het overheidsapparaat en verbetering van het investerings- en ondernemingsklimaat. Voor financiering zou Suriname toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkt.

Op dit algemene recept valt niets aan te merken. Maar de conclusie dat een dergelijke ontwikkelingsaanpak een speciale ontwikkelingsrelatie met Nederland overbodig zou maken, is niet vanzelfsprekend, zoals zal worden aangetoond.

Inderdaad zal Suriname haar oriëntatie moeten blijven verleggen van Nederland naar de Caraibische regio. Deze aanpassing zal op termijn voor Nederland wel

verminderde medeverantwoordelijkheid tot gevolg hebben, maar in de beleidsnotitie wordt ten onrechte ervan uitgegaan dat Nederland louter door heroriëntatie te bepleiten, zich van deze medeverantwoordelijkheid voor een goed verloop van het aanpassingsproces, ontslagen kan achten.

In de beleidsnotitie wordt omstandig uiteengezet dat Suriname een substantiële ontwikkelingsachterstand heeft, ook ten opzichte van andere landen in de Caraibische regio. Dit op zich rechtvaardigt dat Suriname zoveel mogelijk fondsen ter beschikking krijgt om die achterstand te kunnen wegwerken. Toegang tot de internationale kapitaalmarkt is een optie met vele gevaren en reeds daarom geen goede reden om ontwikkelingshulp als alternatief of aanvulling daarop als overbodig te bestempelen.

De belangrijkste kritische succesfactor voor de gesuggereerde ontwikkelingsaanpak is wat Fukuyama *state-building* noemt[xviii]: het versterken van instituties van zwakke staten.

Ondanks al zijn mogelijkheden en potenties is Suriname nog steeds een zwakke staat en de sleutel voor ontwikkeling is hervorming van zowel het overheidsapparaat als van de macro-economische structuren. Hervorming van het overheidsapparaat vereist het terugdringen van de scope van overheidsactiviteiten en het versterken van de bestuurlijke vermogens van overheidsinstituten.

Hervorming van macro-economische structuren vergt versterking van concurrentievermogens door meer kennis, creativiteit en kwaliteit in de productie te injecteren. Surinames intellectueel kader is in de afgelopen twee decennia voor een groot deel naar Nederland geëmigreerd. Suriname moet voor beide hervormingen nieuw kader ontwikkelen en vanwege de Nederlandse culturele erfenis is Suriname daarbij in belangrijke mate aangewezen op toegang tot en ondersteuning van Nederlandse instituten.

Een ander aspect waar Fukuyama op wijst[xix] is dat zwakke staten potentiële doelen zijn voor huisvesting van internationale illegale activiteiten. Dit gevaar bestaat ook voor Suriname, met name ten aanzien van drugs. Beëindiging van de speciale ontwikkelingsrelatie door Nederland zal wellicht tot een vergroting van deze risico's leiden en daarmee ook van de kans dat rechtstaat en veiligheid in Suriname verder onder druk komen.

Minister van Ardenne heeft in een interview in de Volkskrant waarin zij de beleidsnotitie toelicht[xx], in aansluiting op de conclusies van Kruijt en Maks over de gebrekkige communicatie tussen beide landen, opgemerkt dat het moeilijk

blijft om in een werkelijk partnerschap een constructieve dialoog met Suriname te voeren. Het zou te betreuren zijn indien de juistheid van deze perceptie in het aanstaande beleidsoverleg wordt bevestigd. Partijen kunnen de kans daarop verkleinen door vooraf een duidelijk referentiekader voor hun dialoog af te spreken.

Van dat kader zou het verdrag van 1975 het uitgangspunt moeten zijn. Actuele gemeenschappelijke doelstellingen dienen te worden geïdentificeerd en daarbij moeten gewijzigde omstandigheden en lessen uit het verleden worden meegenomen. De verantwoordelijkheid van Suriname en de medeverantwoordelijkheid van Nederland moeten worden gedefinieerd en de voorwaarden voor hulpverlening moeten worden vastgesteld, zodat nieuwe hoop ontstaat dat de bedoelingen van beide overheden oprecht zijn en hun daden de toets van doelmatigheid zullen kunnen doorstaan.

Het advies dat naar aanleiding van het rapport van Kruijt en Maks door een referentiegroep van vertegenwoordigers van beide regeringen is opgesteld en onder de titel *Elk zijn eigen-aardigheden* aan het rapport is toegevoegd, zou een gemeenschappelijk uitgangspunt voor definiëring van een dergelijk referentiekader kunnen zijn.[xxi]

NOTEN

- i. D. Kruijt en M. Maks, *Een belaste relatie - 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000*, bijgewerkte versie d.d. 17 dec.2003.
- ii. J. Pronk, *De autonomie van Suriname*, Multatuli lezing, 1 november 2002.
- iii. D. Kruijt en M. Maks, 2003, p. 67.
- iv. *Aan elkaar verplicht, ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, 30 september 2003.
- v. *Aan elkaar verplicht*, p.27.
- vi. D. Kruijt en M. Maks, 2003, p.66.
- vii. P. van Dijk, 'Recht op ontwikkeling: een prioriteitstelling', *NJCM-Bulletin*, VI, pp. 140-141.
- viii. In het Protocol van de Koninkrijksconferentie van 18 t/m 21 mei 1974 te Den Haag, waarin de uitgangspunten voor het overleg over de ontwikkelingssamenwerking tot aan en na de onafhankelijkheid van Suriname zijn geformuleerd, staat onder 1: '*Nederland erkent ook na de onafhankelijkheid een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover de ontwikkeling van Suriname te behouden, en aanvaardt dat daaruit consequenties voortvloeien voor aard en omvang van de ontwikkelingssamenwerking met Suriname.*'

ix. Met het plaatsen van aanhalingstekens wordt aangegeven dat het betreft personen die vanwege hun nakomelingschap en sociale en culturele geschiedenis sterk met Suriname verbonden zijn, maar in Nederland wonen en de Nederlandse nationaliteit bezitten.

xi. D. Kruijt en M. Maks, 2003, p. 66.

xi. D. Kruijt en M. Maks, 2003, p. 61.

xii. D. Kruijt en M. Maks, 2003, p. 67.

xiii. A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press 2001, pp. 98-100.

xiv. Artikelen 4, 5 en 6.

xv. D. Kaufmann, A. Kraay en P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, The World Bank, Washington D.C., 1999.

xvi. *United Nations Millennium Declaration* – September 2000.

xvii. P. van Dijck en G. Oostindie, 'De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname', *Internationale Spectator*, Jaargang 58, nummer 5, mei 2004, p.250.

xviii. F. Fukuyama, *State -Building, Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press/Sage Press, Ithaca, N.Y., 2004.

xix. F. Fukuyama, 2004, pp. 124 e.v.

xx. De Volkskrant, 5-6 juni, 2004.

xxi. *Elk zijn eigen-aardigheden*, rapport van de referentiegroep van de *lessons-learned*-exercitie.

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname VII: Een multilateraal en macro- economisch perspectief



1. Inleiding

Deze bijdrage aan de serie, geschreven in 2005, analyseert de ontwikkelingshulprelatie tussen Nederland en Suriname vanuit het perspectief van een langdurige betrokkenheid van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bij het beleid ten aanzien van Suriname^[i]. De basis voor de relatie van het IMF met Suriname – en daardoor met Nederland als grote en vrijwel enige donor – is de beoordeling van het macro-economisch beleid door middel van de zogenaamde Artikel IV-consultaties die het IMF in principe jaarlijks met elke lidstaat houdt. Suriname werd lid van de Wereldbank en het IMF in april 1978 en de eerste Artikel IV-consultaties vonden eind 1978 plaats. Sindsdien zijn de consultaties merendeels met de vereiste regelmaat gehouden.^[ii] Bovendien zijn er een groot aantal interim bezoeken geweest, waaronder enige in verband met de pogingen door Nederland – in 1998, 1991-1993 en 2001 – om aan de ontwikkelingshulp aan Suriname een economisch programma met het IMF als voorwaarde te stellen, al dan niet met IMF-financiering maar steeds met IMF-toezicht en -evaluatie.^[iii] Suriname is een van de weinige kleine ontwikkelingslanden dat nooit van het IMF heeft geleend. De enige serieuze poging kwam tijdens het militaire bewind tegen het eind van 1983. Suriname heeft echter wel regelmatig gebruik gemaakt van de technische assistentie die het IMF op hun verzoek aan de lidlanden verstrekt.^[iv] Sinds 1987 heeft Suriname wel van de Inter American Development Bank (IDB) geleend, zij het slechts kleine bedragen. Vanuit een internationaal perspectief heeft de hulprelatie tussen Nederland en Suriname twee unieke karakteristieken. Allereerst de enorme omvang van de beschikbaar gestelde middelen, die waarschijnlijk ongeëvenaard is in de hulpverlening aan ontwikkelingslanden in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog. Ten tweede het contractueel vastleggen van de relatie in een verdrag tussen de twee landen, de Overeenkomst van 1975. Een dergelijke grote instroom van middelen kan een complex van macro-economische gevolgen hebben dat kan worden benaderd vanuit een zogenaamd

Dutch-Disease-model. Hoe en in welke mate dergelijke gevolgen optreden, hangt af van de kwaliteit van het bestuur in het land – *governance* – waarbij in het bijzonder de kwaliteit van het macro-economisch beleid een grote rol speelt.

Wat de contractuele aard van de ontwikkelingshulprelatie betreft, kan opgemerkt worden dat Suriname daar meteen en met zekere logica de conclusie uit trok dat de verdragsmiddelen haar eigendom waren. Voorts werden er geen condities ten aanzien van de kwaliteit van het macro-economisch beleid – conditionaliteit – in het verdrag opgenomen. Beide aspecten hebben in de loop der jaren tot conflicten geleid. Voor een verder uiteenzetting over het specifieke belang van een verdragsmatige relatie, en de potentiële rol van *ex-ante*- en *ex-post*-conditionaliteiten, zie [Rob van den Berg in zijn bijdrage aan deze serie](#) . Daarbij kwam nog dat Suriname zichzelf niet beschouwde als een ontwikkelingsland, maar eerder als een partner van Nederland, en daarom nooit van het IMF en de Wereldbank gebruik zou maken. Het is daarom niet verwonderlijk dat Suriname zich altijd sterk verzette tegen de Nederlandse pogingen om conditionaliteit en toezicht aan het verstrekken van de hulp te verbinden, al dan niet via IMF of Wereldbank.

In Sectie 2 worden de grote lijnen van het macro-economisch beleid geduid. Daarbij worden vooral de knelpunten in de hulpverlening belicht, zoals die zich op een aantal kritieke momenten hebben gemanifesteerd. In Sectie 3 wordt de relatie van het IMF met Suriname in de periode na de hervatting van de Nederlandse hulp in 1988 en de invloed van Nederland op die relatie, onder de loep genomen. De laatste sectie gaat in op de mogelijke ontwikkeling van de relatie tussen Suriname en het IMF in de komende jaren, wanneer Nederland, zoals voorgesteld in de Beleidsnotitie Suriname, de brede ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Suriname afbouwt.

2. Macro-economisch beleid en ontwikkelingshulp



De onafhankelijkheid werd gevierd met een enorme hausse: de bruto binnenlandse bestedingen stegen gemiddeld met zo'n 20 procent per jaar van 1975 tot 1978. Deze werden gedreven door zowel private als overheidsuitgaven, waarbij de laatste categorie met bijna 50 procent steeg in de periode 1976-1978. Aan de spoorlijn in het mislukte West-Surinameproject

alleen al werd in die periode 200 miljoen Surinaamse gulden of 115 miljoen US dollar uitgegeven, het equivalent van 40 procent van de totale publieke investeringen. In 1978-1980 werd het beleid aangepast, met als resultaat kleine begrotingsoverschotten in 1979 en 1980.

Na de staatsgreep in februari 1980 associeerden zich een aantal kleine linkse partijen, tot dusver marginaal in het politieke spectrum, met de militaire leiders, en tegen 1981-1982 wemelde het op het Planbureau en andere instellingen van de adviseurs uit Jamaica en Cuba. De ontwikkelingsdoeleinden en plannen die uit deze symbiose naar voren kwamen waren minder grootschalig van aard maar waren in andere opzichten ook weer erg ambitieus en soms weinig realistisch. Wat de twee aanpakken gemeen hadden was, dat ze de private sector verwaarloosden en de staat beschouwden als de motor voor de economische groei en ontwikkeling, een model dat zelfs toen al verouderd was. Zodoende werden in die periode zowel de lopende als de investeringsuitgaven - in Suriname ontwikkelingsuitgaven genoemd - weer sterk verhoogd. Nederland ging akkoord met het sociaaleconomisch urgentieprogramma van de nieuwe regering Chin a Sen, waarmee 500 miljoen Surinaamse gulden was gemoeid, en met een algemene herallocatie van de resterende hulpmiddelen. Een van de gevolgen was dat het Kabalebo waterkrachtproject, eveneens deel van het West-Suriname project, werd geschrapt.

Nadat Nederland in december 1982 de hulp opschortte, ging het economisch beleid door zoals voorheen, met een forse besnoeiing op de ontwikkelingsuitgaven - zij het met enige vertraging, maar met sterke groei in de lopende uitgaven en zonder veel aanpassing in de ontvangsten. Dit hing samen met de aanvankelijke verwachting in Suriname dat de opschorting slechts tijdelijk zou zijn, en dat bij hervatting van de hulp Nederland de uitgaven op de ontwikkelingsdienst zou restitueren uit de verdragsmiddelen. De deviezenvoorraad van de centrale bank kwam zodoende al gauw onder hoge druk. Ondanks de invoering van allerlei restrictieve maatregelen voor prijzen, invoer en uitvoer, en de invoering van een systeem van meervoudige wisselkoersen, raakte de deviezenvoorraad tegen eind september 1984 vrijwel uitgeput. Het enorme begrotingstekort werd gefinancierd door de centrale bank en met buitenlandse leningen van onder andere Brazilië, China en Taiwan.

Eind 1983 heeft Suriname een serieuze poging gedaan om van het IMF te lenen onder een Stand-by Arrangement (SBA) en onder de Commodity Financing

Facility (CFF).**[v]** Voor zover bekend is dit de enige keer geweest. De regering verwachtte toen nog spoedige hervatting van de hulp en hoopte dat de lening van het IMF de deur zou openen voor overbruggingsfinanciering van projecten door de commerciële banken. Hoewel de regering bereid was fiscaal stevig aan te passen – althans aan de belastingkant – liep het overleg vast omdat er geen bereidheid was om de restricties op te heffen. Het onderwerp kwam terug in 1987-1988, maar toen onder druk van Nederland in verband met de hervatting van de hulp.

De eerste democratisch gekozen regering na het militair bewind – die van President Shankar, per 26 januari 1988, na verkiezingen in november 1987 op basis van een nieuwe grondwet – had een concrete toezegging van Nederland over hervatting van de hulp, maar bleek niet bereid om de economische problemen fors aan te pakken. Zij wilde geen shocktherapie voor de economie, maar een gradueel aanpassingsproces dat de sociale en humanitaire aspecten in acht zou nemen – begrijpelijk na wat er gebeurd was. Voor en na de Artikel IV-consultaties in de zomer van 1988 gaf zij wel suggesties voor een mogelijke aanvraag voor een lening onder de Extended Fund Facility (EFF).**[vi]** Nederland wilde namelijk dat Suriname de Wereldbank zou inschakelen bij het ontwerpen en uitvoeren van het noodzakelijke aanpassingsprogramma, waardoor in de praktijk ook het IMF in het spel zou komen, zoals verder wordt behandeld in Sectie 3. Suriname echter zag zo'n multilateralisering als een schending van haar soevereiniteit en verzette zich scherp tegen dit initiatief.**[vii]** Afgezien van dit principiële punt was het jammer, omdat het ten dele berustte op misverstand en onbegrip over wat een aanpassingsprogramma met zoveel externe hulp zou inhouden. Hierbij speelde ook een rol dat de hausse in de bauxietmarkt in 1989-1990 het voor de regering makkelijker maakte om de aanpassing uit te stellen.

De regering wendde zich echter wel tot de Europese Commissie (ED) voor hulp bij het ontwerpen van een aanpassingsprogramma (1989), hetgeen resulteerde in het rapport van Coopers en Lybrand Deloitte dat in december 1990 uitkwam. De telefooncoup in dezelfde maand zette alles stop. De regering die toen geïnstalleerd werd met President Wijdenbosch, duurde niet lang maar slaagde er evenwel in om de overheidsfinanciën sterk te ontwrichten, onder andere door middel van groet verkiezings-gemotiveerde uitgaven.

De Nieuw-Frontregering – Venetiaan I – die na de verkiezingen in mei 1991 aantrad, nam de zaak weer op. Deze keer betrok de EC het Warwick Research

Institute (WRI) erbij om een update van het eerdere verslag te maken. Op basis hiervan stelde de regering haar eigen structureel aanpassingsprogramma (SAP) samen in overleg met de Nationale Assemblee (DNA) en de sociale partners (december 1992).

Op verzoek van Nederland werd dit SAP vervolgens geëvalueerd door de EC, die het te licht bevond, vooral vanwege de afwezigheid van een toezicht regeling en van zogenaamde *preparatory actions*, maatregelen die genomen moeten worden voordat een programma begint. De EC kon de regering niet overtuigen van de noodzaak van beide punten en zag in juni 1993 af van verdere samenwerking. Nederland heeft toen de betalingsbalanshulp stopgezet, afgezien van humanitaire hulp, en Suriname aangemoedigd naar de Wereldbank en het IMF te gaan voor assistentie met het monitoren. Minister Pronk kwam met de staf van het IMF praten en verzocht die om 'meer actief' te zijn in Suriname; hij gaf te kennen dat de regering zeer wel mogelijk akkoord zou kunnen gaan met zo'n rol voor het IMF.

Het IMF was daartoe bereid maar gaf aan dat Suriname zelf het initiatief zou moeten nemen en dat forse *preparatory actions* genomen zouden moeten worden, alvorens een Staff Monitored Programme (AMP) zou kunnen beginnen omdat het nodig was eerst een *track record* - ingevuld beoordelingskader - op te bouwen.**[viii]** Ook hier kwam niets van terecht. Een IMF missie, speciaal gestuurd om dit te regelen, kwam met lege handen uit Paramaribo terug: voornamelijk om politieke redenen wilde de regering geen aanpassingsmaatregelen nemen en vond zij een directe rol voor het IMF te riskant. Als alternatief werd door Suriname en Nederland het idee geopperd om er een ander instelling bij te betrekken voor het toezicht, die dan verslag over de resultaten aan het IMF zou doen. Het IMF gaf te kennen dat er altijd de mogelijkheid was het beleid twee maal per jaar te evalueren door de Artikel IV-consultatie aan te vullen met een interim-consultatie.

In maart 1994 tracht Suriname het WRI erbij te betrekken, maar dat aarzelt vanwege de eerder opgedane ervaring, terwijl Nederland dan nog steeds het IMF erbij wil hebben. Een vergadering op hoog niveau in New York waar Suriname, Nederland, het WRI en het IMF aan deelnamen, resulteerde in een voorstel voor 'intensified collaboration' tussen Suriname en het IMF met de volgende elementen: de jaarlijkse Artikel IV-consultatie, een halfjaarlijkse interim consultatie (*staff visit*), met een *memorandum of findings* en

beleidsaanbevelingen; en elk kwartaal een kort verslag over *programme performance*, op basis van door Suriname verstrekt cijfermateriaal. Na enige onduidelijkheid werd dit voorstel ten slotte op het hoogste niveau afgewezen. Zodoende bleef de betrokkenheid van buitenaf beperkt tot het WRI, wiens vertegenwoordiger in Paramaribo tot eind 1996 elk kwartaal een *Macroeconomic Policy Assessment* voorzien van beleidsaanbevelingen uitbracht, waaraan door de Surinaamse regering weinig aandacht werd besteed.

Dit alles impliceert echter niet dat er toen geen aanpassingen in het beleid zijn doorgevoerd. Die begonnen in 1994 met de unificatie van de wisselkoers en een substantiële reductie van het begrotingstekort en werd doorgezet in 1995 met behulp van Nederlandse adviseurs op het Ministerie van Financiën. Bovendien was Nederland ook flexibeler geworden met de beschikbaarstelling van de hulp, vooral toen duidelijk werd dat de regeringscoalitie de verkiezingen van 1996 zou kunnen verliezen.

Alles bij elkaar was dit een trieste afloop. De regeringen-Shankar en -Venetiaan I waren traag met het doorvoeren van economische aanpassingen maar beide moesten in een zeer moeilijk sociaal-politiek klimaat opereren en namen moedige stappen om dat klimaat geleidelijk te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan het uitschakelen van de militairen door het benoemen van een niet-militair als minister van defensie en door het vervangen van de top van de legerleiding. Nederland wilde beleidsgaranties voor de hulpverlening, maar kon geen voor Suriname aanvaardbare modaliteit vinden. Dit was een directe consequentie van de Overeenkomst van 1975, die daar nauwelijks ruimte toe gaf. Nederland verloor veel *goodwill* door daar zolang aan vast te houden.

De economische situatie die de Nieuw-Frontregering in september 1996 aan de regering-Wijdenbosch doorgaf, was overigens niet al te slecht. De nieuwe regering begon ook redelijk goed, met een energieke minister van financiën die goed beleid wilde en er geen probleem mee had om de multilaterale instellingen erbij te halen voor technische assistentie, of om adviseurs uit Nederland te raadplegen, alhoewel het contract daartoe door de Surinaamse regering werd opgezegd. Deze minister bleef echter niet lang aan vanwege een breuk met de president. Bovendien trad de president van de centrale bank enkele maanden later af vanwege de benoeming van de voormalige president tot voorzitter van de raad van commissarissen van de bank. De gevolgen zijn bekend: een tweede ronde van fiscale en quasi-fiscale expansie begon in 1997-1998, opnieuw gefinancierd met leningen van de centrale bank, buitenlandse leningen, en

betalingssachterstanden. Wederom veroorzaakte dit een spiraal van hoge inflatie en depreciatie van de parallelle wisselkoers. De officiële wisselkoers werd gehandhaafd terwijl er een meervoudig wisselkoerssysteem werd ingevoerd. Ook het systeem van economische restricties, dat onder het militaire bewind was gehanteerd, werd weer toegepast met navenante gevolgen. Behalve de bouw van de twee bruggen over de Suriname- en de Coppename rivier, werden er woningbouwprojecten, een asfalteringsproject en militaire aankopen gefinancierd. Verder speelden loonsverhogingen voor overheidspersoneel een belangrijke rol in de fiscale expansie, terwijl onderwijs, sociale uitgaven en sommige semi-overheidsbedrijven zoals de Stichting Machinale Landbouw (SML) Wageningen en Mariënborg werden verwaarloosd.

De tweede Nieuw-Frontregering die in augustus 2000 aantrad na vervroegde verkiezingen in mei, erfde zodoende een trieste en chaotische economische situatie, en nam dan ook snel een groot aantal maatregelen, waaronder een devaluatie van de officiële wisselkoers, afschaffing van bijna alle speciale koersen, en prijsverhogingen van bijna alle ingevoerde goederen die onderhevig waren aan prijscontroles. Daarmee werd het quasi-fiscale tekort van de centrale bank sterk teruggebracht. Vervolgens werd ook het begrotingstekort aangepakt met een strak uitgavenbeleid en verhoging van de belastingen. Een lening van 138 miljoen euro van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) in 2001, gegarandeerd door Nederland met de garantiemiddelen van de Overeenkomst van 1975, werd gebruikt om schulden met hoge rente af te lossen en de deviezenvoorraad op peil te brengen.

In 2002 was er echter sprake van een terugglijden naar de oude situatie, voornamelijk vanwege een aanzienlijke loonsverhoging en algemene aanpassing van de salarisstructuur voor ambtenaren, waardoor de overheidsfinanciën weer onder druk werden gezet. Hierdoor namen het begrotingstekort en de inflatie sterk toe en daalde de waarde van de Surinaamse gulden op de valuta markt. In 2003 werden de uitgaven echter opnieuw strak gehouden en ondanks een daling in de ontvangsten werd het tekort bijna geëlimineerd. De waardevermindering van de Surinaamse gulden werd tot stilstand gebracht en de inflatie werd ongeveer gehalveerd. Op 1 januari 2004 introduceerde de centrale bank een nieuwe munteenheid, de Surinaamse dollar, door de guldeneenheid met een factor van 1.000 te verkleinen. De wisselkoers van de nieuwe dollar werd gezet op 2,74 per US dollar, een opwaardering van meer dan 5 procent vergeleken met de

oude koers. Het plafond van de parallelle koers bleef echter ongewijzigd op 2,8 Surinaamse dollar per US dollar. Behalve deze significante aanpassingen in het beleid en het groeiherstel zijn er echter ook aanwijzingen dat de overheidsuitgaven stevig zullen stijgen in verband met de verkiezingen in mei 2005. De begroting voor 2004, die op 1 oktober 2003 bij de Nationale Assemblée werd ingediend, hanteert een toename in de uitgaven van 30 procent vergeleken met de begroting van 2003, hetgeen tot een tekort van ruim 12 procent van het bruto binnenlands product (BBP) zou leiden.**[ix]**

Wat betreft de hervatting van de hulp, was de garantielening een belangrijke initiële stap, die de aanpassing in 2001 goed ondersteunde. Afgezien daarvan is er weinig gebeurd, en het lijkt alsof de partners hetzelfde spel spelen als in 1991-1993, zij het in een enigszins verschillende uitvoering. De aandrang van Nederlandse zijde op een sectorale aanpak veroorzaakte veel irritatie aan de Surinaamse kant. Nederland heeft wederom aangedrongen op een *seal of approval* door de multilaterale instellingen van het macro-economisch beleid, alhoewel minister Herfkens indertijd daar niet veel voor voelde en vond dat het eerder de taak was van de IMF-bewindsman voor Brazilië – die ook Suriname in het IMF vertegenwoordigt – om daar bij de Surinaamse autoriteiten op aan te dringen.**[x]** Even leek het op een mogelijke doorbraak: twee IMF-missies in juni en september 2001 hielden besprekingen met het Ministerie van Financiën over ontwerp, uitvoering en toezicht van een middellange termijn aanpassingsprogramma, maar op het hoogste niveau is dat weer afgewezen. Deze keer heeft Nederland echter de hulpkraan – tot nu toe althans – minder ver opgedraaid dan in 1995-1996.

Er zijn echter ook indicaties dat de regering-Venetiaan II niet langer op ontwikkelingshulp van Nederland zit te wachten en meent het zelf aan te kunnen. Niet alleen heeft President Venetiaan zich een aantal keren in die zin uitgelaten, maar er is ook sprake van een obligatielening op de internationale markt van tussen de 100 en 250 miljoen US dollars, na de B1 rating die Suriname in januari 2004 van Moody's kreeg. Ook wordt met China en India onderhandeld over enige projecten, waaronder de aanleg van een hoogspanningskabel, palmolieproductie en houtwinning. Ook is er weer sprake van bauxietwinning in West-Suriname door middel van een joint venture van Suralco en Billiton, en lijkt zelfs het Kabalebo project weer uit het water te herrijzen.

De regering is ook met een aantal structurele hervormingen begonnen: de financiële sector zal binnenkort versterkt worden met een nieuwe wet op

banktoezicht, een nieuw reglement in lijn met de Basel Core Principles[**xi**], en een wet om witwassen van geld te beperken. Adviseurs uit Nederland keren terug op het Ministerie van Financiën en helpen met een driejarenprogramma van institutionele versterking. Eveneens is er een nieuwe investeringswet, die helaas in sommige opzichten niet voldoet aan moderne normen.[**xii**] Het structurele probleem van de excessief grote en inefficiënte publieke sector en het gebrek aan controle over semioverheidsbedrijven is echter nog steeds niet aangepakt, alhoewel er een stuurgroep is ingesteld onder voorzitterschap van de vicepresident, en er een intentieverklaring ligt om deze met hulp van de IDB en UNDP hervormen.[**xiii**] De vraag of sanering van de publieke sector met de resterende verdragsmiddelen had kunnen worden gerealiseerd of in de toekomst zal kunnen worden doorgevoerd, komt in de volgende sectie aan de orde.

3. Terugblik op de relatie Nederland-Suriname-IMF



Met de wijsheid van achteraf is het duidelijk dat het voor Suriname beter zou zijn geweest, als Nederland een veel kleiner hulpbedrag beschikbaar zou hebben gesteld en bovendien die hulp direct aan projecten zou hebben verbonden. De wijze waarop Engeland in het Caraïbisch gebied dekoloniseerde is een goed voorbeeld. Nederland had Suriname bij de onafhankelijkheid bijvoorbeeld een nieuwe luchthaven met een snelweg naar de stad kunnen aanbieden, zoals St. Kitts die van Engeland heeft gekregen. Of enige bruggen, de Kabalebo dam - maar zonder de spoorlijn - of de kleinere Jay Creek en Phaedra dammen, of een rioleringssysteem voor Paramaribo om aan de eeuwige wateroverlast een eind te maken. Afgeleverd zonder al te veel bemoeienis van Surinaamse zijde.

Dit alles niet eens zozeer omdat er dan minder problemen zouden zijn opgetreden. De ervaringen van Guyana, Jamaica, Trinidad tonen het tegenovergestelde, terwijl Barbados laat zien dat zoiets wel degelijk het geval kan zijn.[**xiv**] Het gaat er bovenal om dat Suriname in dat geval eerder gedwongen zou zijn geweest om het economisch beleid aan te passen en te richten op de ontwikkeling van de particuliere sector door op de doelmatigheid van markten te vertrouwen.[**xv**] De legio voorbeelden in de regio en elders laten zien dat niets hogere maatschappelijke kosten met zich meebrengt dan uitstel van aanpassing, en dat geldt zelfs als er een *sugar daddy* is.

Of Suriname in dat geval wel bij het IMF gekomen zou zijn, is een open vraag - op

zich onbelangrijk maar wel relevant voor het thema. Want waar zit het knelpunt? De redenen die het IMF officieel te horen krijgt, en die ook in de pers naar voren komen, leiden af van de kern: de argumenten spitsen zich toe op de slechte ervaringen van buur- en andere landen, die sociale problemen en bijbehorende rellen.

Ook wordt een '*een zichtbare rol van het IMF*' politiek te riskant geacht. Op de juistheid van die argumenten hoeft hier niet ingegaan te worden en kan worden verwezen naar de uitvoerige literatuur over dit onderwerp. Wel wordt opgemerkt dat de zogenoemde aanpassingskosten in feite slecht de uitgestelde kosten zijn van het falende macro-economische beleid dat aan de aanpassing vooraf gaat, en dat aanpassing met steun van het IMF vrijwel altijd een betere keuze is dan de geforceerde aanpassing die uiteindelijk toch moet gebeuren. Wat betreft de ervaringen in de regio kan opgemerkt worden dat die van de Dominicaanse Republiek (1982, EFF), Guyana (1976, EFF) en Jamaica (reeks EFF's en SBA's sinds 1976) slecht waren, en dat programma's in Barbados (1982, 1992), Dominica (1981-1984, EFF gevolgd door SBA, en in 1986-1989 SAF/ESAF), de Dominicaanse Republiek (1985-1986, 1991-1993), en Trinidad en Tobago (1989-1991) succesvol zijn verlopen. Ook is de aanpak door het IMF in de loop der jaren veranderd, vooral onder het beleid van managingdirector Michel Camdessus (1987-2000) die sterk de nadruk legde op sociale vangnetten en andere veiligheidsmechanismen om negatieve sociale en politieke gevolgen te verzachten.**[xvi]**

Er is nooit een bespreking op het hoogste niveau geweest om de argumenten te bediscussiëren, en daarmee de misverstanden op te ruimen. Het grootste misverstand betreft de rol van de Nederlandse hulp in een goed samengesteld meerjaren-aanpassingsprogramma.

Het doel van een macro-economische aanpassing is het dichten van gaten op de begroting, de monetaire rekeningen en de betalingsbalans met behulp van vooral fiscale, monetaire en wisselkoers maatregelen. Maar hoe groter de beschikbare externe financiering – *in casu* de ontwikkelingshulp – hoe kleiner de gaten en hoe minder pijnlijk de aanpassing. En hoe langer die hulp beschikbaar is, hoe gradueler de aanpassing kan zijn. Daarom hadden President Shankar en Nederland in 1988 een geweldige kans om de economische stabiliteit in Suriname te herstellen en de structurele hervormingen in te voeren die toen nodig waren – en dat nog steeds zijn – om de economie op een pad van duurzame groei te brengen. Die kans werd gemist.

In 1991 deed zich een tweede kans voor maar toen was het gat veel groter. Ook die kans werd na veel touwtrekkerij gemist, met als gevolg de hyperinflatie van 1993-1994, die de zogenaamde liquiditeits *overhang* elimineerde.**[xvii]** De kosten daarvan in termen van armoede en een onbillijke herverdeling van het nationale inkomen waren veel hoger dan de kosten van een geordend meerjaren-aanpassingsprogramma, ondersteund door Nederlandse ontwikkelingshulp. Ook is het goed mogelijk dat de verkiezingen van 1996 anders zouden zijn uitgevallen in het geval economische aanpassing terstond in 1991 goed was opgezet. De resultaten zouden dan immers tijdig voor de verkiezingen duidelijk zichtbaar kunnen zijn gemaakt.

Of deze kansen politiek gezien reëel waren en of 2001 een derde en mogelijk laatste kans bood is niet zo duidelijk. Want waarom werden deze kansen gemist? De redenen houden waarschijnlijk niet zozeer verband met economische oorzaken, maar moeten eerder gezocht worden bij niet-economische factoren gerelateerd aan de 'belaste relatie' die de interactie tussen de twee landen zo emotioneel en onzakelijk, en daarom zo moeilijk maakt.

Nederland had moeten weten of althans eerder beseft moeten hebben, dat aandringen op multilateralisering van de hulp via het IMF of de Wereldbank indruiste tegen de reeds besproken eigendomsclaim en politiek-culturele bezwaren bij Suriname opriep. Anderzijds had Suriname moeten begrijpen dat Den Haag een reëel politiek probleem had, omdat de hulp aan Suriname jaarlijks in de overheidsbegroting moet worden opgenomen, waarover de regering verantwoordelijkheid dient af te leggen aan de Nederlandse belastingbetaler, *in casu* het parlement. Het mag verondersteld worden dat in een zakelijke relatie verantwoord onderhandelen al gauw tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing zou hebben geleid.

4. Vooruitzichten

In de beleidsnotitie *Een rijke relatie* stelt de Nederlandse regering dat de resterende schenkingsmiddelen in een aantal geselecteerde sectoren zullen worden ingezet zoals afgesproken in 2000 en 2001, en dat ondersteuning uit de pariteitsmiddelen waar mogelijk dient te worden gekanaliseerd via multilaterale organisaties. Het aanbod gedaan in 2003 om uit de hulpmiddelen een hervorming van het overheidsapparaat te ondersteunen, blijft staan. Dit zal financieel ondersteund kunnen worden met pariteitsmiddelen en eventueel met de aanvullende middelen, voor zover die ten laste van de Official Development

Assistance (ODA) komen, en bij het formuleren en begeleiden van de hervormingen dienen multilaterale instellingen betrokken te worden.

De vraag blijft echter of dat voor Suriname aanvaardbaar is. Zoals eerder naar voren werd gebracht, opereert Suriname om politieke en culturele redenen liever niet met deze instellingen. Ook mag verondersteld worden dat in geval deze instellingen bereid zouden zijn deze rol voor Nederland te vervullen – op zichzelf een open vraag – deze de gebruikelijke macro-economische en structurele conditionaliteit zouden hanteren, hetgeen Nederland zou moeten ondersteunen. De beleidsnotitie is daar niet expliciet over. Bovendien lijkt het er op dat Suriname het nu liever zonder hulp van Nederland zou doen, en zonder de ‘inmenging’ van het IMF, die daarmee samen zou kunnen gaan.

Hierbij moet worden onderstreept dat, als het om macro-economische conditionaliteit gaat, zowel de Wereldbank als de IDB zich op de expertise van het IMF beroepen. In de officiële context van samenwerking tussen de Wereldbank en het IMF, vastgelegd in een document dat elke twee jaar door de respectieve bestuursraden wordt geëvalueerd en zo nodig aangepast, is het macro-economisch beleid van de lidstaten het domein van het IMF.

Als het IMF inderdaad bij de toekomstige relatie Nederland-Suriname betrokken wordt, dan is het hierboven genoemde model van *intensified collaboration*, dat begin 1994 op tafel werd gelegd, of een variant daarvan, de meest voor de hand liggende modaliteit om dat concreet te maken, zoals al aan de orde kwam in Sectie 2 van dit essay. Een formeel SMP kan tegenwoordig alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma en zou dus voor Suriname dezelfde problemen opleveren als een SBA of EFF. Hoewel de raad van bestuur van het IMF zo weinig mogelijk afwijkingen van de huidige SMP-vorm wenst, zijn er enige precedents voor *intensified surveillance*, een informele benadering soortgelijk aan het model van 1994, te weten Libanon, Nigeria en Jamaica. Toestemming van de raad van bestuur zou echter vereist zijn. **[xviii]**

Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat Suriname ook nu niet met deze modaliteit akkoord kan gaan. Hierbij speelt tevens het reeds genoemde knelpunt van de vereiste hervorming van de publieke sector waarschijnlijk een rol, omdat het traditionele Surinaamse beleid zo’n hervorming – economisch gezien een sine qua non – waarschijnlijk niet zal gedogen als het de politiek-sociale kosten ervan veel hoger inschat dan de baten van aanpassing en gestage economische groei. Die kosten waren – en zijn ook nu nog – hoog vanwege het

etnisch ingegeven patronagesysteem, waarmee de coalities van de politieke partijen regeren. Geen van de coalitieregeringen sinds 1988 heeft deze brandende problematiek durven aanpakken. Hoewel de regering-Venetiaan II een wat aarzelend begin heeft gemaakt met het eind van de verdragsmiddelen in zicht, en met het mogelijk aanbod van buitenlandse leningen, is de verleiding om er toch iets aan te doen echter veel geringer. Als dat zo zou zijn, is dat een soevereine beslissing, die gerespecteerd dient te worden. Daar zijn echter wel gevolgen aan verbonden.

In het beste geval wordt het economisch beleid in de huidige sterk fluctuerende vorm gecontinueerd, en doet de Surinaamse regering geen beroep op de internationale kapitaalmarkt of op directe leningen van bevriende landen. De interne besparingen en de binnenlandse en buitenlandse investeringen blijven dan laag, en daarmee de economische groei en werkgelegenheid. Zo'n situatie kan zeker enige tijd voortduren maar maakt de economie nog meer dan nu kwetsbaar voor externe schokken, zoals in de bauxiet sector. Dat verhoogt de kans op een schok die leidt tot een zware betalingsbalanscrisis die vervolgens alleen met externe financiering kan worden overkomen.

Zou er wel geleend worden om het wegvallen van de Nederlandse hulp te compenseren, dan is de kans op een financiële crisis nog groter, vooral nu de periode van de lage internationale rentevoet waarschijnlijk niet veel langer meer zal duren. Als externe financiering van een crisis niet van Nederland komt, zal deze van het IMF moeten komen, veronderstellend dat niet teruggeregpen kan wordt op restrictieve en inefficiënte '*redmiddelen*' van 1983-1987 en 1997-1999, die de uiteindelijk onvermijdbare aanpassing alleen maar kostbaarder maken. Zo komt de aanpassing dus toch, alleen is die dan veel moeilijker dan in het geval deze na de verkiezingen van 2005, zou worden doorgevoerd.

Of het IMF met eigen middelen een programma zou ondersteunen zonder hervorming van de publieke sector is een open vraag – waarschijnlijk is het antwoord negatief omdat het in zo'n geval een onevenwichtig programma zou betreffen, waarbij een excessief deel van de aanpassing aan de belastingkant zou liggen en dus niet bevorderlijk zou zijn voor de ontwikkeling van de particuliere sector, en daarmee voor economische groei. Maar het is altijd mogelijk, vooral als Nederland zich in een crisis weer zou aanmelden als hoofddonor en met een dergelijk programma akkoord zou kunnen gaan. Dat laatste is echter niet waarschijnlijk omdat de beleidsnotitie duidelijk maakt dat Nederland niet permanent een overgrote en inefficiënte publieke sector in Suriname wenst te

blijven financieren. Niettemin zou Nederland in een zware crisis toch tot zo'n politieke beslissing kunnen komen.

Er zijn ook andere mogelijkheden om de hulp zakelijk aan te pakken, mocht Suriname inderdaad elke vorm van multilateralisering afwijzen. Daarin levert Nederland zelf de in overleg met Suriname gekozen projecten kant en klaar op, zonder verdere inmenging van de Surinaamse regering, zoals Japan doet in Afrika. Corruptie is dan minimaal en een mogelijk ander voordeel zou zijn dat Nederlandse bedrijven zich meer op Suriname zullen richten en dat in Nederland wonende Surinamers en Surinaamse Nederlanders daarbij betrokken kunnen worden. Aan de al genoemde voorbeelden van projecten kunnen vele worden toegevoegd. Bijvoorbeeld een modern - *state of the art* - ziekenhuis met een door Nederland voor zeg vijf jaar gefinancierde expertbemanning waaronder *expatriates*. Hoogst waarschijnlijk is zoiets moeilijker af te wijzen dan multilateralisering, vooral als er goed publiciteit aan wordt gegeven.

Bij wijze van conclusie: een zakelijke aanpak van de hulprelatie met Suriname is de beste manier waarop Nederland Suriname kan helpen. Gehoopt mag worden dat binnen Suriname zelf dan ook een zakelijker beleid zal ontstaan dat de economische problematiek op de juiste manier aanpakt. Als de politieke wil er is, moet het mogelijk zijn om het ambtenarenapparaat en de semioverheidsbedrijven met financiële ondersteuning efficiënter te maken zonder het patronagesysteem totaal te elimineren. Hoe dan ook, uitstel van hervorming van het overheidsapparaat en van aanpassing van het macro-economisch beleid, blijft een eigen risico voor de regering en het land zelf.

NOTEN

i. De auteur is Pitou van Dijck (CEDLA) , Gillmore Hoefdraad (IMF) en Dougal Martin (IDB) erkentelijk voor de discussies over dit onderwerp. Hij alleen is verantwoordelijk voor de materiële inhoud van dit hoofdstuk en geen van de opgenomen opinies en beoordelingen zijn op enigerlei wijze aan het Internationaal Monetair Fonds (IMF) toe te schrijven.

ii. Tot en met de Artikel IV-consultatie in 2004 zijn er in totaal 18 geweest. Voor de onafhankelijkheid hield het IMF consultaties met Suriname als partner in het Koninkrijk onder het toenmalige Artikel VIII.

iii. In de afgelopen tien jaar omvatte de technische assistentie aan Suriname onder andere: evaluatie van de macro-economische situatie (1996,1998,2001 en 2003); evaluatie van het bankwezen (1997) en het toezicht op banken

(1998-2003); budgettaire hervorming (1997); evaluatie van de economische statistieken (1995); verbetering van de monetaire rekeningen (2001 en 2002) en de betalingsbalansstatistieken (2002). Voor een handig overzicht van de voornaamste functies van het IMF, zie IMF, *Survey-Supplement*, Jaargang 32, 2003, www.imf.org

iv. zie F. van Beek, 2002, *The IMF and Small States*, unpublished draft paper, IMF, Washington, D.C., en *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*, Rapport van het Commonwealth Secretariat en The World Bank Task Force on Small States, april 2000, blz. 73-79, te vinden op www.worldbank.org

v. De SBA is de oudste en meest gangbare vorm waarin het IMF aan een lidland leent en dient om betalingsbalansmoeilijkheden te overbruggen en op te lossen binnen een redelijke termijn, gewoonlijk 12-18 maanden, maar zo nodig maximaal drie jaar. Een CFF-lening dient ter overbrugging van een tijdelijk tekort (vergeleken met de trend) in de uitvoer van goederen en diensten dat niet door het lidland zelf is veroorzaakt.

vi. De EFF verstrekt financiering om langdurige betalingsbalansproblemen aan te pakken met structurele hervormingen, op basis van een driejarig economisch en structureel aanpassingsprogramma.

vii. Men wist ook wel dat Suriname voor het IMF en de Wereldbank geen speciaal geval was en dat die instellingen zakelijker met het land te werk zouden gaan dan Nederland.

viii. Een SMP is een programma met het IMF waaraan geen lening verbonden is maar dat in alle andere aspecten, inclusief conditionaliteit en monitoring, gelijkwaardig is aan een regulier programma. Tegenwoordig mag het alleen gebruikt worden als voorloper op een regulier programma, meestal door lidlanden die weinig of geen recente ervaring met een IMF-programma hebben maar die op deze manier wel al toegang tot andere externe financiering kunnen verkrijgen. Voordien werd het juist vaak gebruikt na afloop van één of meer IMF programma's om het lidland te helpen met het handhaven van discipline in het economisch beleid en blijvende toegang tot externe financiering.

ix. Zie Ministerie van Financiën, *Republiek Suriname financiële nota 2004*, Paramaribo, oktober 2003, blz. 7-9.

x. Opmerking van de minister tijdens een bijeenkomst op het Institute for Social Studies (ISS) in Den Haag op 7 november 2000, ter gelegenheid van de presentatie van het boek van P. van Dijck (red.), *Suriname The Economy - Prospects for Sustainable Development*, Ian Randle/Rozenberg Publishers, Kingston/Amsterdam 2001.

- xi.** Een stelsel van 25 principes die nodig zijn als randvoorwaarden voor een goede supervisie van een centrale bank. Opgesteld na een besluit op de G-7 Top van Lyon (1996) door onder meer het Basel Committee on Banking Supervision, het IMF en de Wereldbank.
- xii.** Zie Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Suriname: *Review of the Investors Initiative to Strengthen Suriname's Investment Climate*, in samenwerking met de International Finance Corporation and The World Bank, Washington D.C., mei 2003.
- xiii.** Zie IMF, *Suriname: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Landenrapport nummer 03/357, Washington D.C., November 2003, blz. 3-7.
- xiv.** Barbados is een goed voorbeeld, aangezien de kwaliteit van het bestuur er juist beter werd na de onafhankelijkheid in 1966 en omdat het zonder veel steun van Engeland direct op eigen benen moest staan, zie H.W. van den Doel en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland', *International Spectator*, Jaargang 54, nummer 7/8, juli/augustus 2000, blz. 342.
- xv.** Zie F. van Beek, 'Beyond Destabilization and Stagnation - Requirements for a Stable and Sustainable Macroeconomic Policy', in: P. van Dijck (red.), 2001, a.w., blz. 128.
- xvi.** Voor een goede benadering van hoe politieke factoren in het samenstellen van aanpassingsprogramma's in acht genomen kunnen worden, zie OECD, *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, geredigeerd door Christian Morrison, OECD Development Centre, Parijs, 1995.
- xvii.** De liquiditeits *overhang* ontwikkelde zich in eerste instantie ten gevolge van het restrictieve economisch beleid onder het militaire regime. Eind 1987 bedroegen de monetaire besparingen (M2) ongeveer 140% van het BBP, vergeleken met ongeveer 40% in 1980. Zie, bijvoorbeeld, B. Braumann en S. Sha, 'A Case Study of High Inflation', in: P. van Dijck (red.), 2001, a.w., figuur 4.3, blz. 99.
- xviii.** Ook het SMP met de Nederlandse Antillen vormde een speciale variant. In 1996 werd een SMP met het IMF afgesloten dat door Nederland gefinancierd zou worden. Omdat het programma al gauw vast liep, hield het toezicht na een kwartaal op en heeft er geen financiering meer plaatsgevonden.

Over de auteur:

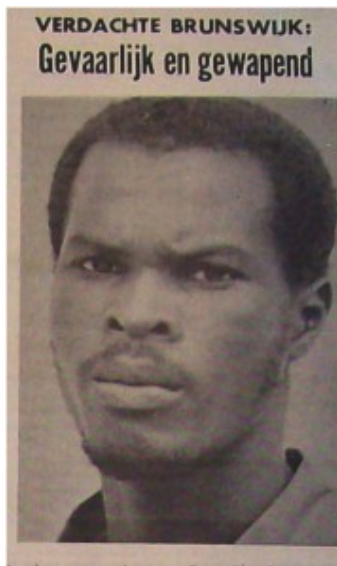
Pitou van Dijck is als universitair hoofddocent (UHD) economie verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Ook heeft hij sinds 1997 aan de Anton de Kom Universiteit in

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.

De toekomst van de relatie Nederland - Suriname: Video Suriname 1973-1982 - Deel 1

Voor de overige vier delen: <http://www.youtube.com/user/jessicadikmoetnl/videos>

The making of Ronnie Brunswijk in Nederlandse media



Brunswijk verdachte

‘De binnenlandse oorlog in Suriname was als oorlogsverslaggever een van mijn mooiste reizen. Het was een bijna zwart-wit verhouding. The *good guy* tegen de *bad guy*’, zei Arnold Karskens, doorgewinterd oorlogsjournalist, tijdens de presentatie van zijn boek *Rebellen met een reden* eind oktober 2009 tegen de Wereldomroep. In die Binnenlandse Oorlog (1986-1992) – zoals de strijd tussen Ronnie Brunswijk en voormalig bevelhebber van het Nationaal Leger Desi Bouterse genoemd wordt – was Bouterse in de ogen van Karskens *the bad guy*. ‘Want Desi Bouterse was natuurlijk verantwoordelijk voor veel doden in Suriname.’ De strijd van Brunswijk was wat Karskens betreft ‘een rechtmatige strijd tegen de dictatuur’ **[i]** En vóór terugkeer van de democratie. Niet iedereen zal het met Karskens eens zijn geweest. Sommigen – ook buiten de kring van Bouterse-getrouwen – menen dat de Binnenlandse Oorlog het democratiseringsproces dat kort daarvoor in gang was gezet, juist verstoorde! **[ii]**

Met zijn uitspraak bevestigde Karskens het beeld dat er bestaat van partijdigheid van het Nederlandse journaal bij de Binnenlandse Oorlog. Tijdens de gesprekken die ik voerde voor mijn boek *Suriname na de Binnenlandse Oorlog* kreeg ik het verwijt vaak te horen. Zo wilde ex-commandant Henk Roy Matui – Mato – wel praten over de reden waarom de Tucayana Amazones zich mengden in de strijd tussen Bouterse en Brunswijk, maar niet voordat hij zijn hart had gelucht. Hij vond: de Nederlandse media maakten Brunswijk ‘groter’ dan hij was (De Vries 2005:133).

Henk Herrenberg (1988:14, 27-28), voormalig minister van Buitenlandse Zaken

en vertrouwenspersoon van Bouterse, beschuldigde Nederlandse media er zelfs van een *'burgeroorlog'* te hebben gepropageerd. Door gewapende acties aan te moedigen zouden de media de *'agressie-daden van de gewapende bende van de Redi Moesoe Ronnie Brunswijk'* gerechtvaardigd hebben. Volgens Herrenberg was het niet toevallig dat Brunswijk wel eens een rode baret droeg. Met *Redi Musu* (moderne spelling, letterlijk: roodmuts) verwees Herrenberg naar vrijgemaakte slaven, die in de achttiende en negentiende eeuw in opdracht van het Nederlandse gouvernement met rode hoofddeksels getooid, jacht maakten op gevluchte slaven die zich in het oerwoud hadden gevestigd en vandaar uit plantages overvielen. *Redi Musu* stond voor Herrenberg gelijk aan verrader.

Ook uit andere hoeken kwam commentaar. De Nederlandse onderzoekers Wim Hoogbergen en Dirk Kruijt (2005:272) stelden in *De oorlog van de sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek* onverbloemd: *'De Nederlandse pers is gedurende de hele oorlog extreem pro-Brunswijk geweest [...].'* Ook de Surinaamse wetenschapper Marten Schalkwijk (1994:173) hekelde in *Suriname. Het steentje in de Nederlandse schoen* de vooringenomenheid van de Nederlandse pers. Journalist Nita Ramcharan (2008:189) wees in *K'ranti! De Surinaamse pers 1774-2008* met de vinger naar *Nieuwe Revu*, die ze eenzijdigheid in de berichtgeving verweet.

Invloed en rol van media

Hoogbergen en Kruijt (2005:137) beweren dat de Binnenlandse Oorlog al snel een *'mediaoorlog'* was geworden. Welke oorlog is dat niet? Alle betrokken partijen willen dat de media hún visie op het conflict uitdragen. In werkelijkheid is de macht die media wordt toegedacht als het gaat om het beïnvloeden van beleid of de publieke opinie volgens mediaonderzoekers relatief. Jan Wieten (2002:23-24) meent dat media zeker niet in staat zijn in hun eentje besluiten op het gebied van buitenlands beleid of veiligheid om te buigen. Over de Vietnamoorlog – vaak aangehaald om de macht van de media te demonstreren^[iii] – schrijft Wieten: *'Pas toen er scheuren in de politieke consensus waren ontstaan, konden de media hierop inspelen.'* Als het gaat om de publieke opinie zijn media evenmin almachtig. Ze vormen een van de bronnen waaruit mensen putten om zich ergens een mening over te vormen. Ook opvattingen van vrienden, familieleden en collega's spelen een rol. Bovendien worden meningen over maatschappelijke verschijnselen vaak al gevormd tijdens de opvoeding en op school. Ze zijn dikwijls moeilijk te veranderen (Leurdijk 1999: 3).

Journalisten informeren de samenleving, brengen nieuws en signaleren misstanden. Hoewel journalistieke principes als hoor- en wederhoor, onpartijdigheid, *check* en *double check* objectiviteit suggereren, is onvermijdelijk dat selectie van bronnen, vormgeving van informatie et cetera van invloed zijn op het gepresenteerde beeld. Media vertellen hoe zaken begrepen en geïnterpreteerd moeten worden. In de onderzoeksliteratuur worden die interpretatiekaders aangeduid met de term *frames*. Otto Scholten en andere onderzoekers definiëren *frames* als volgt: *Frames* zijn (vaak) niet geëxpliciteerde interpretatiekaders die vertellen welke waarden in het geding zijn. Met een enkel begrip, sleutelwoord of beeld wordt een reeks van betekenissen opgeroepen, worden *good guys* en *bad guys* onderscheiden, daders en slachtoffers aangeduid, historische analogieën geactiveerd, oorzaak en gevolg relaties gelegd en partijen verantwoordelijk gesteld voor (wan) daden (Scholten e.a. 2002:56).

Frames kunnen verwijzen naar de - in dit geval koloniale - geschiedenis, plaatsen informatie in een (historische) context en leggen causale verbanden. Wie is verantwoordelijk voor de conflicten en wie lost ze op? Nederland, Suriname, Bouterse, Brunswijk, het Surinaams verzet? Sommige interpretaties van 'de' werkelijkheid krijgen veel nadruk, andere worden onderbelicht of genegeerd. Zeker in conflictsituaties is het voor journalisten moeilijk hun werk te doen vanwege de ontoegankelijkheid van gebieden en het gebrek aan betrouwbare bronnen. Informanten willen vaak anoniem blijven uit angst voor represailles. Zoals *Telegraaf*-journalist Arnold Burlage het in een gesprek met mij uitdrukte: 'Er zijn weinig feiten, maar veel geruchten.'[iv]

Niet alleen media *framen*, ook organisaties, sociale bewegingen of overheden reiken - vaak doelbewust - interpretaties aan in de hoop dat media het gepropageerde *frame* overnemen (Vasterman 2004:43). Vasterman (2004:44) stelt in zijn boek *Mediahype* dat media vooral als het gaat om onverwachte gebeurtenissen of nieuwe problemen waarvoor nog geen duidelijke *frames* beschikbaar zijn, grote invloed kunnen uitoefenen. Zeker als het gaat om een nieuwsgolf die tot stand komt direct na een onverwachte schokkende gebeurtenis. Of het nu gaat om publiciteitsacties of propaganda, voor alle media-effecten geldt volgens Denis McQuail: *Acceptance depends on the absence of alternative objective information, the inherent plausibility of the content in the light of information available and on the emotional and ideological climate of the time* (McQuail 2000:447).

Of zoals Ramcharan het klimaat in Suriname begin jaren 80 typeerde: *Ter illustratie van de ongeloofwaardigheid van het militaire regime, doet de grap de ronde dat als de nieuwspresentator op de tv goedenavond zegt, de mensen voor alle zekerheid naar buiten kijken, of het werkelijk avond is* (Ramcharan 2008:188).

Omdat de invloed van media het grootst is als het gaat om *framing* van nieuwe fenomenen, ga ik terug naar het moment waarop Ronnie Brunswijk voor het eerst in het nieuws verschijnt. Gedrukte media speelden daarin een belangrijke rol. In dit artikel beperk ik mij tot de eerste berichtgeving over Brunswijk in enkele toonaangevende Nederlandse bladen.

Brunswijk



Brunswijk tijdens
verkiezingscampagne 2010

Wie was - is - Ronnie Brunswijk? Brunswijk, een Marron, werd in 1963 geboren in Moengotapoe, in het district Marowijne. Kort na de staatsgreep in 1980 trad Brunswijk vrijwillig in dienst van het Nationaal Leger, waar hij volgens Hoogbergen en Kruijt (2005:114) snel carrière maakte. In *Ronnie Brunswijk. Dagboek van een verzetsstrijder* roemt journalist Frans van der Beek (1987:23) zijn fysieke kwaliteiten. Bouterse stuurde hem naar Cuba voor een commando-opleiding en voegde hem als lijfwacht aan zijn veiligheidsdienst toe. In 1984 kreeg Brunswijk zijn congé. Waarom? Vanwege een loonconflict? Zelf zegt Brunswijk dat de militair Paul Bhagwandas hem samen met andere collega's zomaar, zonder reden, ontsloeg. Toen hij uitriep: *'Waarom, welke feiten hebben we gepleegd? Je kunt ons toch niet zomaar ontslaan. We hebben gezinnen!'*, zou Bhagwandas hebben geantwoord: *'Geen gelul, je bent ontslagen, dan ga je maar stelen'* (De

Vries 2005:14-15).

Op oudejaarsdag 1984 verscheen op de voorpagina van *de Ware Tijd* het bericht *'Verdachte van bankroof aangehouden'*. Een man werd ervan verdacht het bijkantoor van de Surinaamse Bank (DSB) in Moengo te hebben beroofd van Sf 85.000. De 24-jarige verdachte zwaaide 16 april van dit jaar af uit de dienstplicht. Een bekentenis was gisteren nog niet van hem verkregen. Politie, militairen en burgers hadden vrijdag de achtervolging ingezet. [...]. Na enige tijd werden zeven plastic zakjes met muntgeld aangetroffen. In de holte van een omgevallen boom. Ook vond men een kinderborstrok met twee gaten, die kennelijk als het masker bij de overval is gebruikt. Het wapen waarmee de overval gepleegd is, en de grote buit zijn nog niet vonden.

Het bleek om Brunswijk te gaan. Hij werd opgesloten, maar zag kans uit Fort Zeelandia te ontsnappen. Op 26 januari 1985 plaatste *de Ware Tijd* namens de Militaire Politie (MP) en de procureur-generaal een opsporingsbericht. Op 11 juli 1985 verscheen er weer een opsporingsbericht in hetzelfde ochtendblad: Brunswijk zou zich opnieuw schuldig hebben gemaakt aan diefstal met geweldpleging en werd *'levensgevaarlijk'* geacht. Het bericht was ondertekend door inspecteur van politie Chandrikapersad Santokhi.

Het bleef een tijdje stil, totdat *de Ware Tijd* op 26 april 1986 melding maakte van een overval op een bank in Tamanredjo. Brunswijk werd verdacht. *'Brunswijk Ronny voornoemd, is zwaar bewapend met vermoedelijk automatische wapens en wordt derhalve levensgevaarlijk geacht'*, waarschuwde de krant.[v] De strafbare feiten waaraan Brunswijk zich schuldig had gemaakt, waarbij sprake zou zijn van *'grove vormen van agressie'*, werden opgesomd: de genoemde bankoverval te Tamanredjo, te Moengo, een roofoverval te Patamacca, beroving van diverse gouddelvers in het binnenland en brandstichting.

Het avondblad *De West* plaatste op 24 april een opsporingsbericht en op 26 april 1986 nog een, met als kop *'Verdachte Brunswijk: Gevaarlijk en gewapend'*. Op 30 april 1986 stond er op de voorpagina een uitgebreider artikel: *'Brunswijk de schrik van Moengo Tapoe'*. Brunswijk en zijn metgezellen zouden volgens de krant hun agressie ontladen *'op weerloze mensen uit wie soms informatie werd geslagen'*. Het artikel besloot met te zeggen dat Brunswijk tot zijn ontslag uit militaire dienst geen misdadige aanleg toonde. Voor de *'plotselinge uitbarsting'* konden de bij het onderzoek betrokken autoriteiten geen verklaring geven.

De meeste Nederlanders hadden tot mei 1986 waarschijnlijk nog nooit van Ronnie Brunswijk gehoord. Vlak na de opsporingsberichten in de Surinaamse pers – een groter contrast is nauwelijks denkbaar – kopte *De Telegraaf* op 1 mei: *“Robin Hood” voert met succes actie tegen Bouterse’*. De intro luidde: *Een van de lijfwachten van dictator Desi Bouterse voert als een Robin Hood sinds kort acties tegen het bewind in Suriname. Soldaat 1^e klas Ronny Brunswijk, die al maanden geleden begon met bankovervallen en met het verdelen van de buit onder de arme bevolking, is nu de schrik van de machthebbers.*



Brunswijk rooft

Het artikel vervolgde dat Brunswijk het vooral gemunt had op *‘geld en deviezen van militairen en overheid’*. Brunswijks *‘bende’* zou over een grote hoeveelheid automatische vuurwapens beschikken; er zouden ten minste tien grote bank- en roofovervallen gepleegd zijn. Volgens *De Telegraaf* werden de *‘activiteiten’* van deze *‘Robin Hood’* door de bevolking van Suriname met *‘groeierende sympathie’* gevolgd. Steun en aanhang onder de *‘boslandbewoners’* lijken steeds groter te worden, schreef het ochtendblad en eindigde met de zinnen: *De ondercommandant van de Militaire Politie, Marcel Zeeuw, heeft de ex-lijfwacht, die voor een disciplinaire straf was opgesloten, als levensgevaarlijk bestempeld, maar de Robin Hood van Suriname heeft tot nu toe geen druppel bloed laten vloeien.*

Het bericht was afkomstig van journalist Arnold Burlage, die op dat moment in Paramaribo verbleef. Vanaf circa 1974 schreef Burlage regelmatig over Suriname.

Op 26 mei 1986 vervolgde *De Telegraaf*: ‘*Surinamers steunen acties “Robin Hood”*’. Burlage benadrukte andermaal dat Brunswijk ‘zonder geweld’ overvallen op overheidsinstellingen en banken pleegde en de buit verdeelde onder arme mensen. Ook meldde de krant dat de ex-lijfswacht aan een ‘razzia’ eerder die week was ontkomen. Daarbij hadden meer dan honderd ‘*tot de tanden gewapende militairen*’ het gebied rond Moengotapoe uitgekamd. Waar *De West* opmerkte dat autoriteiten in het duister tastten over Brunswijks motieven, had *De Telegraaf* er wel een voor handen: ‘*strijd*’ tegen ‘*dictator*’ Desi Bouterse.

Burlage reconstrueerde in gesprekken met mij hoe hij via zijn netwerken en informanten in Suriname hoorde van overvallen in de jungle op banken en militaire transporten.**[vi]** *Naar mijn idee waren het succesvolle overvallen. Brunswijk werd nooit geraakt en sloeg toe op het moment dat hij dat wilde. Hij was slimmer dan het leger en eigenlijk een soort underdog. Bouterse was geen lieverdje. Het ging ten koste van Bouterse. Brunswijk gaf terug wat van de bevolking was. Toen ben ik Brunswijk op een gegeven moment Robin Hood gaan noemen. Burlage meende dat Brunswijk razend populair was, ‘behalve in het kringetje rond Bouterse.’* Dat de kranten minder positief over Brunswijk rapporteerden kwam naar zijn idee doordat ze onder controle van Bouterse stonden. Dat klopt niet helemaal. Er was geen censuur meer. Media waren wel gehouden aan een perscode. Zelfcensuur speelde een grote rol, maar toch hadden media op dat moment een zekere mate van vrijheid.**[vii]**

Volgens een artikel in *de Volkskrant* van 15 februari 1995 was Brunswijk al in 1986 bij verstek veroordeeld tot vijf jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf en in 1995 opnieuw voor de bankroof die hij op 28 december 1984 pleegde. Het betrof de overval waarvan *de Ware Tijd* op 31 december 1984 melding had gemaakt. De rechter achtte de betrokkenheid van Brunswijk genoegzaam bewezen. Bij het inslaan van een ruitje had de gemaskerde overvaller zijn hand verwond. De op de deurpost gevonden handpalm- en vingerafdruk bleken van Brunswijk te zijn. Hij wist bovendien waar het geld verborgen was, naar eigen zeggen omdat hij het ‘*iemand*’ daar had zien neerleggen.**[viii]** Brunswijk ontkende in interviews de bankovervallen (De Vries 2005:15). Wel gaf hij ruiterlijk toe, dat hij militaire wagens overviel en de buitgemaakte goederen uitdeelde. Tegenover journalist Frans van der Beek zei hij: *De burgers werden op een vreselijke manier door de militairen gepest, uitgebuit en vernederd. Ik heb gezien dat mensen met een paar zakken rijst naar de rivier kwamen. Militairen sneden die zakken open en gooiden*

de rijst in de rivier. Wie daar iets van durfde te zeggen kon dat met de dood bekopen. Dit was wel het minste wat ik terug kon doen, al is dat maar een paar keer gebeurd. (Van der Beek 1987: 26-27).

Er was volgens de historicus Ben Scholtens (1994:122) sprake van verscherpte grenscontroles. Dat leidde tot irritaties. In hun zoektocht naar Brunswijk bruuskeerden militairen bovendien de bewoners van Moengotapoe. Er werden razzia's uitgevoerd en vernielingen aangericht. Onder anderen Thomas Polimé en Bonno Thoden van Velzen (1988:16) bevestigen dat militairen in hun zoektocht naar Brunswijk enkele huizen in brand staken en dorpelingen mishandelden. Het verslechterde de verhouding tussen Marrons en stedelingen die toch al broos was.

Haakmat

Nieuwe Revu stuurde journalist Pieter Storms en fotograaf Gerard Wessel op pad om uit te zoeken wie Ronnie Brunswijk was. Voor hun vertrek staken beide heren hun licht op bij de Surinaamse ex-superminister André Haakmat, die naar Nederland was gevlucht en zich bij het Surinaams verzet – het Amsterdams Volksverzet – had aangesloten. Haakmat kende hem niet, maar was wel benieuwd wie die Ronnie Brunswijk was. Hij vroeg aan de journalisten om hem telefonisch met hem in contact te brengen, zodra ze hem hadden gesproken (Van der Beek 1987:35). De grond in Suriname was Brunswijk inmiddels te heet onder de voeten geworden. Hij had de wijk genomen naar Frans-Guyana. Daar zocht *Nieuwe Revu* hem op. Volgens Van der Beek (1987:36) was Pieter Storms degene die in de namiddag van 4 juni in het Novotel in Cayenne het nummer draaide van Haakmat en de hoorn aan Ronnie Brunswijk gaf. In zijn memoires *De revolutie uitgegleden. Politieke herinneringen* beschrijft Haakmat hoe op 4 juni 1986 de telefoon ging.

– *Met Ronnie.*

– *Ronnie wie?*

– *Ronnie Brunswijk. U kent me toch wel?*

– *Ik heb wel gehoord van een Brunswijk die ze in Suriname Robin Hood noemen, maar die houdt zich in het bos op. Daar is toch geen telefoon* (Haakmat 1987:212)?

Haakmat (1987:213) had naar eigen zeggen precies een week daarvoor – dus op 28 mei – ‘een vakbondsman’ van de Moederbond op bezoek gehad. Op dat

moment stond een nieuwe regering op het punt aan te treden in Suriname. De 'oude' politieke partijen die in 1980 waren weggejaagd, NPS, VHP en KTPI, keerden terug in de politieke arena. De vakbondsman zag daarin geen verbetering en meende: *'Angst regeert overal.'* Op Haakmats vraag of hij dan geen enkel lichtpuntje zag, antwoordde hij: *Misschien Brunswijk. Hij tart ze en ze kunnen hem niet vangen. [...] Het punt is: Brunswijk tart wel en haalt stunts uit, maar die jongen heeft geen benul van politiek. Geen enkel benul! Het enige is: hij durft* (1987:213).

Hoe deze ontboezeming zich verhoudt tot het bericht dat in de *Leeuwarder Courant* van 27 mei 1986 verscheen is onduidelijk.[ix] De krant schreef dat de Raad voor de Bevrijding van Suriname had verkondigd *'de groep van de gedeserteerde sergeant Ronnie Brunswijk die sinds april een guerrilla-oorlog tegen het Bouterse-regime voert, met wapens en geld te zullen steunen'*. Dat had de krant 'gister' - 26 mei 1986, de dag waarop *De Telegraaf* weer over Brunswijk had bericht - uit kringen van de Raad vernomen. Hoe dan ook. Brunswijk sprak met Haakmat af dat hij zou worden opgehaald in Parijs.

Nadat Brunswijk vertrokken was, besloten Storms en Wessel nog een aantal reportages te maken in Paramaribo. Brunswijk kwam als geroepen (Van der Beek 1987:35; Meel 1993:142-143). Het *Amsterdams Volksverzet* onder leiding van Haakmat, de Javaanse Pendawa Lima van Paul Somohardjo en de Raad voor de Bevrijding van Suriname van Glenn Tjon A Kiet zochten naar nieuwe mogelijkheden om Bouterse uit het machtscentrum te verdrijven. Veel fiducie in de nieuwe regering die zou aantreden was er - zoals Haakmat al aangaf - niet. Jules Sedney (2010:124), die deel uitmaakte van de verzetsgroep van Somohardjo, geloofde evenmin in *'de ernst van de democratische speurtocht in Paramaribo'*.

Haakmat (1987:216-217) - van huis uit jurist - wist dat Brunswijk werd afgeschilderd als een bandiet. Werd Brunswijk door Bouterse gecriminaliseerd? Na een 'scherp verhoor' was zijn conclusie dat Brunswijk van alle hem ten laste gelegde feiten kon worden vrijgesproken. Haakmat: *'Brunswijk moest alleen nog van negatieve publiciteit gezuiverd worden, een taak die mij werd toebedeeld.'* Waarvan hij zich met verve kweet. Haakmat vertelt in zijn memoires dat hij geïnspireerd was geraakt door het proefschrift van Wim Hoogbergen over de Boni-Oorlogen. De strijd die Boni voerde tegen het koloniaal bewind speelde zich af in Oost-Suriname, het gebied waaruit Brunswijk - net als Boni een Marron - afkomstig was. Overeengekomen werd dat Brunswijk zou terugkeren naar

Suriname en in de geest van Boni aanvallen zou uitvoeren op goedgekozen militaire doelen. Brunswijk zocht tijdens zijn verblijf in Nederland ook contact met de andere verzetsorganisaties waaronder die van Paul Somohardjo. Eigenlijk, zo suggereren Van der Beek (1987:37) en Hoogbergen en Kruijt (2005:120), kwam Brunswijk naar Nederland om er asiel aan te vragen. Daarvan zou hij hebben afgezien, omdat hij bang was uitgeleverd of geruild te worden tegen Pieter Storms en Gerard Wessel. De twee waren namelijk op 11 juni gearresteerd in Albina op verdenking van 'spionage'. Ze werden opgesloten in Fort Zeelandia.

Dat was natuurlijk groot nieuws in Nederland. Op 13 juni kopte de *Leeuwarder Courant*: *'Twee Nederlanders gearresteerd op verdenking spionage'* en verklaarde: *Het gaat om redacteuren van het weekblad Nieuwe Revu die contact zouden hebben gehad met Ronnie Brunswijk [...] tegen wie al enkele weken een opsporingsbevel loopt. Brunswijk wordt beschuldigd van bankovervallen en roofovervallen. Hij is populair bij de plaatselijke bevolking die hem de Surinaamse Robin Hood noemt, omdat hij de buit deelt met zijn dorpsgenoten.***[x]**

Als de bevolking Brunswijk zo noemde, dan was de term overgenomen van *Telegraaf*-journalist Arnold Burlage, die deze had verzonnen. Uiteraard besteedde *Nieuwe Revu* ruime aandacht aan de arrestatie en gevangenneming van hun medewerkers. Hoofdredacteur Derk Sauer bevestigde dat de arrestatie van het tweetal vooral te maken had *'met de activiteiten van Ronnie Brunswijk, een voormalig lijfwacht van Desi Bouterse, die zich met een privélegertje in het oostelijk deel van Suriname heeft teruggetrokken'*. *Nieuwe Revu* herhaalde dat Brunswijk ook wel *'de Surinaamse Robin Hood'* werd genoemd vanwege zijn *'spectaculaire'* overvallen en claimde later dat zij de eerste was die over hem had bericht.**[xi]**

Inmiddels was men er in Suriname achtergekomen dat Brunswijk in Nederland verbleef. Op 23 juni meldde *Telegraaf*-verslaggever Arnold Burlage vanuit Paramaribo, dat de minister van Justitie S. Punwasi had gesteld dat Storms en Wessel Brunswijk een vals paspoort zouden hebben verstrekt. Die ontkenden dat in alle toonaarden. Ook zou het duo vooropgezette plannen hebben gehad om de *'in het binnenland erg populaire Robin Hood het land uit te helpen'*. De week daarop zaten de journalisten nog steeds vast. *Nieuwe Revu*-hoofdredacteur Derk Sauer constateerde dat de indruk bestond dat het regime Bouterse zich met deze arrestatie *'wilde wreken op de Nederlandse pers, die herhaaldelijk kritisch had geschreven over de situatie in Suriname'*.**[xii]** De Surinaamse regering had een

bevel van de rechter tot vrijlating genegeerd.

Toen Storms en Wessel op 28 juni na zestien dagen cel '*sterk vermagerd en met kaalgeschoren hoofden*' weer in Nederland arriveerden, trok dat volop de aandacht.**[xiii]** Een week vóóordat Brunswijk met zijn '*Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger*' - later omgedoopt tot *Jungle Commando* - in de nacht van 21 of 22 juli militairen posten overviel, verscheen in *Nieuwe Revu* nr. 29 eindelijk de reportage '*over de Surinaamse "Robin Hood", dagenlange tochten door de jungle en magische oerwoudkrachten*'. In het kielzog van Brunswijk waren Storms en Wessel vanuit Frans-Guyana illegaal de grens overgestoken naar Suriname om in Moengotapoe te zien en te horen van de inwoners wat de militairen daar hadden aangericht tijdens hun opsporingsactiviteiten. Brunswijk vertelde over zijn 'cultuur' die hem beschermde. Storms noteerde: *Ronnie laat ijzeren banden zien die hij om zijn bovenarmen draagt. Iedere band heeft zijn aparte kracht. Een dikke band met krullen beschermt hem tegen kogels en messteken. Een dunne koperen band geeft hem kracht zodat hij nooit kan verdrinken. Een andere band geeft hem geluk en gezondheid. Hij praat er met eerbied over.*

Het artikel eindigt met de vaststelling dat Brunswijk de machtshebbers in Suriname, net als Robin Hood de sheriff van Nottingham, steeds te vlug af was. Brunswijk was volgens *Nieuwe Revu* op 24-jarige leeftijd al een '*legende, een mythe*' waar het volk in geloofde.**[xiv]**

Begin Binnenlandse Oorlog

Toen de militaire posten in de nacht van 21 op 22 juli 1986 werden overvallen - algemeen wordt die datum gezien als het begin van de Binnenlandse Oorlog - was aanvankelijk onduidelijk wie daarachter stak. Het NRC publiceerde - gebaseerd op een bericht van Associated Press (AP) - op 23 juli een vrij neutraal berichtje met als kop: '*Aanval kazernes in Oost-Suriname*'. Ook *de Volkskrant* van 23 juli plaatste een klein bericht. *Het Parool* - een avondblad - kwam met een uitgebreider artikel en meldde dat het al enkele maanden onrustig was in dit deel van Suriname, waar enkele bank- en roofovervallen waren gepleegd.

De autoriteiten verdenken Ronnie Brunswijk, een vroegere lijfwacht van legerleider Desi Bouterse van deze overvallen. Brunswijk heeft de beschuldigingen echter altijd ontkend. Hij heeft slechts toegegeven goederen en transporten uit Frans Guyana bestemd voor het Surinaamse leger, te hebben onderschept. De goederen heeft hij volgens eigen mededelingen '*als een moderne*

Robin Hood’ verdeeld onder de veelal arme bevolking van Moengotapoe, een dorp niet ver van Albina, waar hij zich schuilhoudt.

In de periode vanaf 21 juli tot en met 31 juli gebeurde er veel. Nieuwsberichten volgden elkaar in snel tempo op. Niet alleen overviel Brunswijk – naar later bleek – de militaire posten in Stolkertsijver en Albina, Brunswijk gaf ook een communiqué uit waarin hij het Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger proclameerde. Bovendien gijzelde hij twaalf militairen. Ten slotte werd een groep huurlingen die van plan was de macht in Suriname over te nemen in de VS gearresteerd. [xv] Over die zaken verschenen in vier grote kranten, *De Telegraaf*, *de Volkskrant*, het *NRC* en *Het Parool* (toen nog een landelijke krant) in die tien dagen ten minste 29 artikelen (niet alle edities van de kranten werden bekeken). Al deze kranten namen de beschrijving van Brunswijk als Robin Hood – al dan niet tussen aanhalingstekens – over. [xvi]

Ook een regionale krant als de *Leeuwarder Courant* deed dat (zie editie van 24 juli 1986). Omdat in het begin vooral werd geleund op het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP), de Gemeenschappelijke Pers Dienst (GPD) en AP is het waarschijnlijk dat ook andere (regionale) kranten dergelijke berichten publiceerden. In *de Volkskrant* van 25 juli en 31 juli 1986 en in *Het Parool* van 25 juli 1986 en het *NRC* van 2 augustus werd Brunswijk bovendien vergeleken met Boni. [xvii]

Opvallend is dat Haakmat in *Het Parool*, *de Volkskrant*, het *NRC* en *De Telegraaf* in de genoemde 29 artikelen maar liefst negen keer als bron werd opgevoerd. Dat hij zo vaak aangehaald werd, had ongetwijfeld ook te maken met vragen over de relatie tussen het verzet en de in de VS opgepakte huurlingen. Het verzet en Brunswijk ontkenden daarmee iets van doen te hebben. Haakmat – en ook andere vertegenwoordigers van het Surinaamse verzet – namen de gelegenheid te baat om hún verhaal te vertellen. In het interview met *de Volkskrant* van 25 juli 1986 sprak Haakmat over de strijd van Boni en legde hij uit: ‘*De tactiek van toen wordt nu herhaald door de Brunswijkguerrilla’s.*’ In *Het Parool* van 30 juli vergeleek hij in een ingezonden brief Brunswijk wederom met Boni die streed tegen de blanke kolonisator.

Curieus is dat de rolverdeling krijgskundig nu zo is, dat het zich revolutionair noemend regiem Bouterse de positie inneemt van de koloniale huurlingenlegers in hun strijd tegen de marrons van Boni. Interessant is dat Herrenberg later –

zoals we hierboven zagen – beweerde dat juist Brunswijk de huurling was. De figuren uit het koloniale verleden werden gebruikt als symbolen in de (media) strijd. Boni was de *good guy*, de vrijheidsstrijder; de *'redi musu'* en *'huurlingen'* waren de *bad guys*.

De aanduiding van Brunswijk als een Surinaamse, zwarte Robin Hood was in Nederlandse media in die eerste week na de overvallen op militaire posten in Oost-Suriname populairder dan de vergelijking met Boni. Vóór de overvallen op Stolkertsijver en Albina in de nacht van 21 op 22 juli waren Brunswijks acties al geïnterpreteerd als een *'guerrillastrijd'*. In de *Leeuwarder Courant* van 27 mei 1986 – die zich baseerde op GPD- en ANP-berichten – werd Brunswijk aangeduid als een *'gedeserteerde'* sergeant die sinds april een guerrilla-oorlog tegen het Bouterse-regime voerde. Het was de Raad voor de Bevrijding van Suriname van wie de informatie klaarblijkelijk afkomstig was. Het is twijfelachtig of de acties van Brunswijk op dat moment als zodanig geïnterpreteerd moeten worden. Was er niet eerder sprake van een *'wraakmotief'* en deed niet pas later een politiek motief, herstel van de democratie, zijn intrede (Volker 1998:166)? In het interview dat ik met hem had zei Brunswijk letterlijk, dat het Surinaams verzet hem vroeg de democratie te helpen herstellen. Edwin Marshall, die ook betrokken was bij het Surinaams verzet, bevestigde tegenover mij: *'In 1985 begon Brunswijk hier en daar met overvalletjes; hij deelde geld uit. Er was toen nog geen sprake van een ideologische strijd'* (De Vries 2005:16, 20).'



Brunswijk – verkiezingsbijeenkomst – 2010

Al te gemakkelijk namen media (in navolging van *De Telegraaf* en *Nieuwe Revu*) aan, dat Brunswijks streed tegen de *'dictatuur'* of de gevestigde macht. De kranten stonden weinig kritisch tegenover de aanklachten die Brunswijk ten laste

waren gelegd en schreven dat Brunswijk gestolen geld en goederen uitdeelde zonder iemand aan het woord te laten die dat kon bevestigen. *De Volkskrant* van 24 juli en *Het Parool* van 25 juli 1986 stelden dat Brunswijk destijds geschorst werd, omdat hij kritiek had op 'de revolutie' en de 'verwording' ervan afkeurde. Ook dat is dubieus. Daar stond tegenover dat *Nieuwe Revu* als eerste naar Moengotapoe toog om te kijken welke schade daar was aangericht. Artikelen daarover waren niet eerder verschenen.

Het is niet zo dat media Brunswijk blind geloofden. *De Volkskrant* van 29 juli 1986 belde inwoners van Moengo om te verifiëren hoe men daar over Brunswijk dacht. Brunswijk - zo bleek - werd gezien als een 'misdadiger die wegens criminele activiteiten uit het leger is gezet en die zijn voormalige collega's nu uit rancune bestrijdt.' Men zag het militaire regime graag verdreven worden, maar dan wel door iemand anders. Romeo Hoost, woordvoerder van het Surinaams verzet in Nederland, ontkrachtte de beschuldigingen: 'Brunswijk heeft geen bankovervallen gepleegd. Hij is een idealist die een einde wil maken aan de corruptie van de militaire machtskliek, een idealist die het voor het volk opneemt.' In dezelfde krant werd de 'oude' politieke leider Lachmon geciteerd die namens het Topberaad zijn ernstige bezorgdheid uitsprak. 'Wij hebben gekozen voor democratisering langs de weg van de dialoog en niet langs die van geweld.'

NRC-journalist Van Klaveren kaartte op 2 augustus 1986 in een achtergrondartikel aan dat Suriname zelden zo dicht bij herstel van de onontbeerlijke ontwikkelingshulp was geweest, nu de 'oude' politieke partijen in het machtscentrum waren teruggekeerd. Nederland stelde als eis voor hervatting van de hulp herstel van de democratie. De oude politieke partijen eisten vrije verkiezingen. Van Klaveren wees erop dat de acties van Brunswijk onderdeel vormden van de nieuwe strategie van het Surinaams verzet in Nederland 'dat met de hulp van een boze bosneger een wig tussen beide landen heeft weten te drijven'.

Het beeld (*frame*) van Brunswijk als vrijheidsstrijder overheerste echter die eerste week de berichtgeving. Door Brunswijk te vergelijken met Boni, maar vooral met Robin Hood, werd dat imago versterkt. Nederlandse media kopieerden elkaar, zo lijkt het. Daarnaast - zou je kunnen zeggen - slaagde het Surinaams verzet in Nederland er goed in om het *frame* van Brunswijk als vrijheidsstrijder te propageren en te bevestigen.

Terechte kritiek?

Onmiskenbaar speelden Nederlandse media een rol in de *making of* Ronnie Brunswijk. *De Telegraaf* verzoonde de naam Robin Hood, Pieter Storms van *Nieuwe Revu* bracht het verzet in Nederland in contact met Brunswijk. Ruim voor de proclamatie van het Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger merkte *De Telegraaf* op 10 juni 1986 op, dat Brunswijk nog '*geen steun van de verzetsbeweging*' in Nederland had gekregen. En *Nieuwe Revu* (nr. 29, week 11 t/m 18 juli 1986) – wist die soms meer? – beweerde dat Brunswijk als hij terugkeerde naar Suriname in zijn eentje een grotere bedreiging voor de militairen in Paramaribo vormde dan '*tien pelotons getrainde commando's*'. Het kan goed zijn dat media ingingen op suggesties van het Surinaams verzet, zoals eerder gedaan in *de Leeuwarder Courant* van 27 mei 1986, in plaats van, zoals Herrenberg beweerde, zelf een '*burgeroorlog*' te propageren. Het is een nadere analyse waard.

Waarom het *NRC*, *Het Parool*, *de Volkskrant* en *De Telegraaf* die eerste week minder oor hadden voor bijvoorbeeld de visie van Lachmon is gissen. Interviews met journalisten en sleutelfiguren uit die periode zouden licht kunnen werpen op deze kwestie. Achteraf leek de scepsis van het Surinaams verzet terecht. In 1990 grepen militairen opnieuw de macht tijdens de zogenaamde telefooncoup. Maar doet dat iets af aan Lachmons opvatting een gewapende strijd af te keuren? Bij Karskens en Burlage – en wie weet ook bij andere journalisten – bestond als het om Suriname ging al een beeld, namelijk van Bouterse als *bad guy* die nog steeds aan de touwtjes trok. Bovendien wisten ze zich in hun persvrijheid beknot. Niet alleen Pieter Storms en Gerard Wessel, ook *Telegraaf*-journalist Guido van de Kreeke was al eens in de cel beland.[xviii]

Brunswijk was zich er al snel van bewust dat je voor een '*moderne guerrilla*' niet alleen wapens, maar vooral '*bezoekende journalisten*' nodig had.[xix] Hij slaagde er beter in dan Bouterse de Nederlandse pers voor zich te winnen. Ook de '*mythische jungle*' zal ongetwijfeld tot de verbeelding van de Nederlandse journalisten hebben gesproken. Oorlog wordt in de media vaak gepresenteerd als een spannend verhaal, drama, de strijd tussen goed en kwaad (Wieten 2002:21). Brunswijk paste daar uitstekend in. Bovendien mag verondersteld worden dat Nederlandse media al voor Brunswijk op de proppen kwam, contacten hadden met het Surinaams verzet in Nederland. Volgens Schalkwijk (1994:173) zocht die groep '*grif*' de media en had belang bij '*gekleurde reportages*'.

Frames zijn behoorlijk stabiel, maar niet onveranderbaar (Vasterman 2004:43). In het eerste nummer van 1987 plaatste *Nieuwe Revu* misschien voor het eerst (?) ook vraagtekens bij Brunswijks strijd. Er waren inmiddels doden gevallen. Ronnie werd omringd door ‘ex-politici’ die wel wisten wat goed was voor Ronnie, de ‘bosnegers’ en Suriname. ‘*Mensen die de macht per se terug willen.*’ Storms en Karskens hadden heimwee naar het begin van 1986, toen Ronnie nog geknipt leek voor de rol van ‘*charmante hoofdpersoon voor een leuk en spannend jongensboek*’: *De Nederlandse pers heeft overwegend partij gekozen voor Ronnie, maar als het zo doorgaat krijg je zo’n hopeloze oorlog. Zonder good guys en bad guys. Niemand noemt Ronnie nog een kwajongen. Of Robin Hood.*

Nieuwe gebeurtenissen of onverwachte ontwikkelingen kunnen leiden tot *reframing* (Vasterman 2004:43). Niet alleen bij journalisten maar ook bij actiegroepen of bewegingen. Zo bekende Romeo Hoost in *Vrij Nederland* van 16 juni 2010 naar aanleiding van het zojuist beklonken politieke bondgenootschap tussen Bouterse en Brunswijk: ‘*Als ik zeg dat ik nooit een grotere opportunist dan Brunswijk ben tegengekomen, dan druk ik me voorzichtig uit.*’

Verder onderzoek moet uitwijzen waarom bepaalde *frames* wel en andere niet doordrongen tot de media. Had dat behalve met al bestaande opvattingen over Suriname soms te maken met de tijdgeest, met de journalistieke cultuur in Nederland destijds? Het was de tijd dat Nederlandse journalisten ook naar Nicaragua en El Salvador trokken om daar de ‘*vrijheidsstrijd*’ te verslaan. Hoe ‘*neutraal*’ of geëngageerd waren bladen toen? Andere interessante kwestie is: wie had toegang tot welke bronnen en welke relaties bestonden er precies tussen Nederlandse journalisten en Surinaamse bronnen in Nederland én in Suriname. Wie gingen er schuil achter anonieme zegslieden die werden opgevoerd als ‘betrouwbare bron uit Paramaribo’?

[i]

<http://www.rnw.nl/suriname/article/karskens-binnenlandse-oorlog-suriname-mooie-reis>, laatst geraadpleegd 30 oktober 2010.

[ii] Zie voor verschillende meningen De Vries 2005:20-24.

[iii] Media zouden er de oorzaak van zijn geweest dat de VS zich terugtrokken uit de oorlog.

[iv] Gesprekken met Burlage vonden plaats op 30 september en 19 oktober 2010.

[v] De juiste spelling van zijn roepnaam is Ronnie.

[vi] Zie noot 4.

[vii] De Surinaamse media en met name *De West* waren naar de mening van Hoogbergen en Kruijt (2005:136) 'fel anti-Brunswijk'.

[viii]

http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article630012.ece/Nationale_amnesie_red_t_Brunswijk_niet, laatst geraadpleegd 30 oktober 2010.

[ix] Gebaseerd op ANP- en GPD-berichten.

[x] Als bron werd het ANP genoemd.

[xi] *Nieuwe Revu* nr. 26, 20 t/m 27 juni 1986.

[xii] *Nieuwe Revu* nr. 27, 27 juni t/m 4 juli 1986.

[xiii] *Nieuwe Revu* nr. 28, 4 t/m 11 juli 1986.

[xiv] Later zouden ook andere verslaggevers, onder wie Albert de Lange van *Het Parool*, Frans van Klaveren van het *NRC* en Arnold Karskens van *Nieuwe Revu* in hun reportages de magische krachten van Brunswijk en de rituelen die hij en zijn medestrijders, Jungle Commando's, ondergingen kleurrijk beschrijven. Verslagen van de strijd kregen het aureool van een spannend jongensboek. Karskens begon zijn artikel in *Nieuwe Revu* nr. 44, week 24 t/m 31 oktober 1986 letterlijk met de woorden: '*Het leest als een oorlogsroman.*'

[xv] Op 28 juli arresteerde de FBI nabij New Orleans twaalf Amerikaanse huurlingen die op weg waren naar Suriname. Hun leider, Tommy Lynn Denley, verklaarde tijdens verhoren dat hij door de Nederlandse overheid en de Ansus Foundation – in casu de Surinaamse Nederlander George Baker – was ingehuurd. Baker ontkende iedere betrokkenheid. Brunswijk *cum suis* ook. Nederland idem dito. Hoogbergen en Kruijt (2005:126) vermoeden dat er ondanks de ontkenningen wel contacten waren tussen Brunswijk/het Surinaams verzet en de Ansus Foundation.

[xvi] Zie *Het Parool* van 23 en 24 juli, *de Volkskrant* van 24, 25 en 31 juli 1986; *De*

Telegraaf van 29 juli 1986 en het *NRC* van 2 augustus 1986.

[xvii] In *Nieuwe Revu* nr. 35, 22 t/m 29 augustus 1986 vergeleek Brunswijk zichzelf met Boni en werd hij door zijn medestrijders Boni II genoemd.

[xviii] Zie noot 4.

—

LITERATUUR

Beek, F. van der, 1987 - *Ronnie Brunswijk. Dagboek van een verzetstrijder*. Weesp: Centerboek.

Haakmat, A., 1987 - *De revolutie uitgegleden. Politieke herinneringen*. Amsterdam: Jan Mets.

Herrenberg, H.F., 1988 - *Het verschijnsel Ronnie Brunswijk*. Lezing gehouden in het IVP gebouw, centrum VFB, 20 september 1986. S.l.: s.n.

Hoogbergen, W. & D. Kruijt, 2005 - *De oorlog van de sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek*. Amsterdam: Bert Bakker.

Leurdijk, A., 1999 - *Televisiejournalistiek over de multiculturele samenleving*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Mc Quail, D., 2000 - *Mass Communication Theory. An Introduction*. London: Sage. [4th edition]

Meel, P., 1993 - 'The March of Militarization in Suriname.' In: A. Payne & P. Sutton (eds.), *Modern Caribbean politics*. London: The Johns Hopkins University Press, pp. 125-147.

Polimé, T. & B. Thoden van Velzen, 1988 - *Vluchtelingen, opstandelingen en andere bosnegers van Oost-Suriname, 1986-1988*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Ramcharan, N., 2008 - 'Het donkerste tijdperk voor de persvrijheid. De media tijdens de militaire dictatuur, 1980-1987.' In: A. Sumter, A. Sens, M. de Koninck & E. de Vries (red.), *K'ranti! De Surinaamse pers 1774-2008*. Amsterdam: KIT-

Publishers/Persmuseum, pp. 173-191.

Schalkwijk, M., 1994 - *Suriname. Het steentje in de Nederlandse schoen. Van Onafhankelijkheid tot Raamverdrag*. Paramaribo: Firgos.

Scholten, O., N. Ruigrok & P. Heerma, 2002 - *In Sarajevo wordt geschoten, in Genève wordt gepraat. Een onderzoek naar de berichtgeving in vier landelijke dagbladen over het conflict in voormalig Joegoslavië van januari tot en met december 1993*. Amsterdam: The Amsterdam School of Communications Research/NIOD.

Scholtens, B., 1994 - *Bosnegers en overheid in Suriname. De ontwikkelingen van politieke verhoudingen 1651-1992*. Paramaribo: Afdeling Cultuurstudies/Minov.

Sedney, J., 2010 - *De toekomst van ons verleden. Democratie, etniciteit en politieke machtsvorming in Suriname*. Paramaribo: Vaco. [2^e herziene druk]

Vasterman, P., 2004 - *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.

Volker, G., 1998 - 'De Surinaamse burgeroorlog 1986-1992'. *Oso, Tijdschrift voor Surinamistiek en het Caraïbisch gebied* 17 (2):157-168.

Vries, E. de, 2005 - *Suriname na de Binnenlandse Oorlog*. Amsterdam: KIT-Publishers.

Wieten, J., 2002 - *Srebrenica en de journalistiek. Achtergronden en invloed van de berichtgeving over het conflict in voormalig Joegoslavië in de periode 1991-1995. Een onderzoek naar opvattingen en werkwijze van Nederlandse journalisten*. Amsterdam: The Amsterdam School of Communications Research/NIOD.

—

Ellen de Vries studeerde Massacommunicatie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Ze bereidt – met steun van onder andere het NiNsee en de Treubmaatschappij – een dissertatie voor aan de UvA. Onderwerp: de rol van media in de postkoloniale verhouding tussen Nederland en Suriname (1975-2000).

Dit artikel is ook gepubliceerd in: *Oso, Tijdschrift voor Surinamistiek en het*

Nieuws vanuit het Caribisch gebied



De Amigoe is een gedegen, betrouwbare, onafhankelijke krant die haar lezers op objectieve wijze wil informeren over gebeurtenissen en ontwikkelingen in de

samenleving. Onze focus ligt op het lokale nieuws. Hoor en wederhoor staan bij ons hoog in het vaandel en we zijn zeer terughoudend met (nog) niet bevestigde berichten. Onze redacteurs staan met beide benen in de samenleving, hebben contacten in alle geledingen van de maatschappij, zijn goed geïnformeerd en op de hoogte van ontwikkelingen binnen de gemeenschap. Ze zijn niet alleen in staat om nieuws te brengen, maar ook om het te duiden. De Amigoe is aan geen enkele politieke, religieuze of andere organisatie of groepering verbonden. Er is een editie voor Curaçao en Bonaire en een editie voor Aruba.

Zie: <http://www.amigoe.com/>



Bonaire.nu is een blog over alles wat met Bonaire te maken heeft. Van de laatste politieke en economische ontwikkelingen tot de nieuwste vacatures en stages,

evenementen, foto's en video's op Bonaire, Caribisch Nederland. Bonaire.nu heeft per 1 januari 2015 een nieuwe eigenaar en zal nu ook regelmatig publiceren in Engels en Papiaments.

Bonaire nu: <http://bonaire.nu/>

Antilliaans Dagblad: <http://www.antilliaansdagblad.com/>

Bonaire tv: <http://bonaire.tv/>

Bonaire Reporter: <http://www.bonairereporter.com/>

Caribbean News: <http://www.caribbeannewsnow.com/bonaire.php>

Caribisch Netwerk: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/>

Extra: <http://www.extrabon.com/>

Nieuwsblog: <http://www.bonairevandaag.com/>