

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



## 1. Inleiding

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

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

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

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

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

*Sectie 3* wordt op basis van de economische literatuur geanalyseerd wat theoretisch en statistisch de betekenis kan zijn van hulp voor groei en ontwikkeling. In dit kader wordt in het bijzonder ingegaan op de betekenis van

beleid voor de effectiviteit van hulp om groei van het inkomen per capita te stimuleren.

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

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

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

## *2. Doelstellingen en middelen*

### *Doelstellingen*

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

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

## *levensomstandigheden der gehele bevolking en de regionale spreiding.* **[ii]**

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

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

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

Aan dit Raamverdrag werd een apart protocol toegevoegd op basis waarvan één miljard van de verdragsmiddelen bestemd werd ten behoeve van een structureel

aanpassings- en ontwikkelingsprogramma dat sectoraal zou worden ingevuld.

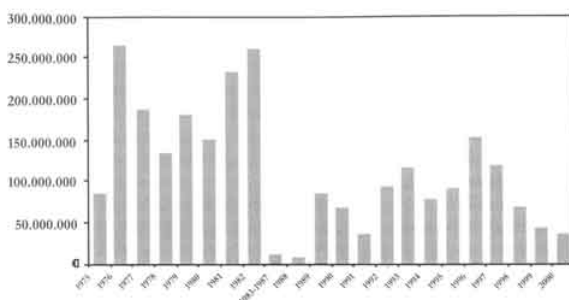
### *Middelen*

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

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

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

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



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

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

van de ernstige schending van mensenrechten, de zogenaamde December moorden in Paramaribo, werden bestedingen opgeschort tussen 1982 en 1988. Vanaf 1989 worden de bestedingen weer substantieel voortgezet, zij het op een significant lager niveau dan in de jaren zeventig. In 1990 werd de hulp wederom opgeschort vanwege de zogenaamde kerstcoup in december, maar vond hervatting plaats in 1991. In 1997 werd de hulp voor de derde maal opgeschort naar aanleiding van een meningsverschil over door Suriname gewenst topperleg

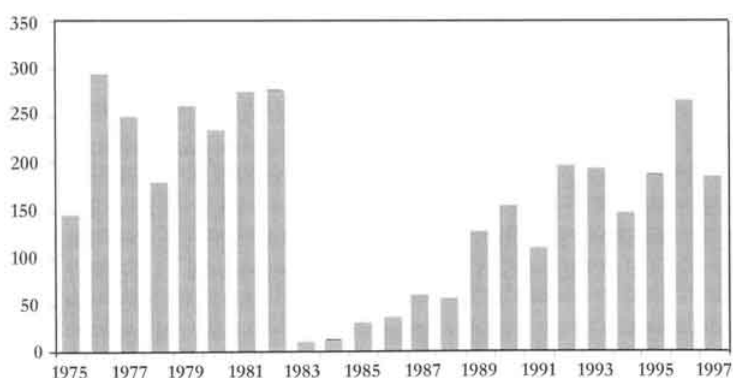
tussen de Surinaamse president en de Nederlandse premier. De hulp werd pas in 2000 hervat en kreeg een sterk sectoraal georiënteerd uitvoeringskader, evenwel breed gespreid over acht beleidsterreinen.

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

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

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

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



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

### 3. De effecten van buitenlandse hulp

#### *Hulp en economische groei: theoretische inzichten*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### *Hulp, beleid en economische groei: econometrische resultaten*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *4. Hulp, beleid en economische groei: Suriname*

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

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

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

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

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

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

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

##### *5. De betekenis van de Nederlandse hulp aan Suriname*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

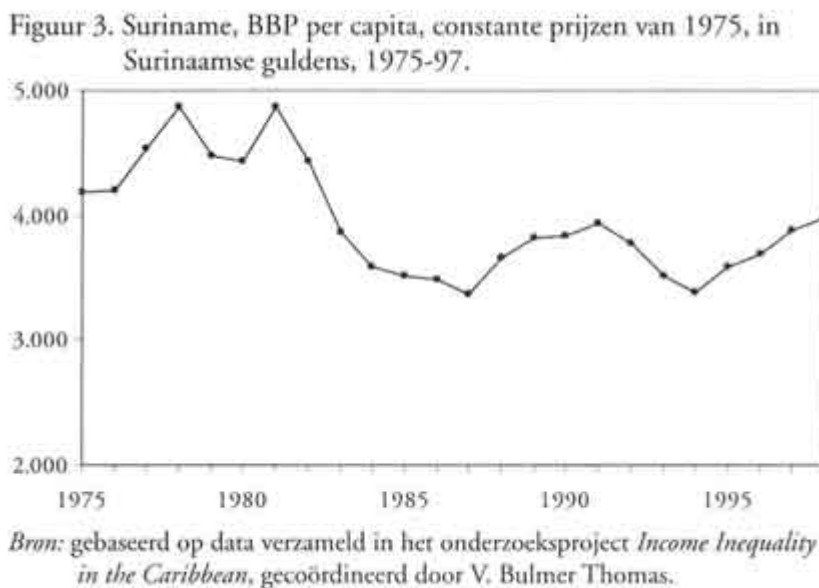
Gezien de problematiek van het creëren van consistente lange termijn tijdreeksen en de onbetrouwbaarheid van Surinames gegevensbestanden, worden hier twee tijdreeksen voor de inkomensontwikkeling gepresenteerd, die op verschillende manieren zijn vastgesteld en ook enigszins verschillen in periode. Zoals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

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

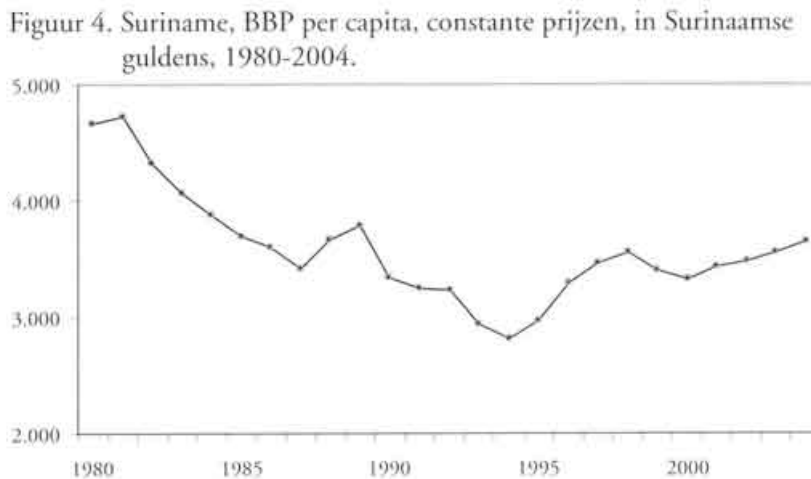
Statistische studies over armoede in Suriname vertonen grote onderlinge verschillen, maar maken aannemelijk dat tenminste 50 procent van de huishoudens onder de armoedegrens leeft. [xxix] Opmerkelijk is dat in een sample van 70 kleine economieën het aandeel van de bevolking onder de armoedegrens in Suriname,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

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

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



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



*Noor:* schatting voor 2004.

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

## *6. De nieuwe uitgangssituatie: Nederland aan zet*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## NOTEN

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

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

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

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

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

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

---

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



## *1. Inleiding*

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

Dit artikel geeft een overzicht van de ontwikkelingsrelatie zoals die zich heeft ontwikkeld sinds 1975 en beoogt een evaluatie te presenteren van de economische, maatschappelijke en politieke repercussies van deze bijzondere, langdurige en omvattende bilaterale en overwegend intergouvernementele hulprelatie, Sectie 2 gaat in op de onderhandelings- en uitvoeringscultuur



waarbinnen hulpprojecten en programma's werden geformuleerd en vorm kregen. Sectie 3 presenteert een balans van de resultaten die werden bereikt en onderscheidt daarbij een groot aantal van de belangrijkste projecten en programma's die gedurende deze lange periode tot stand werden gebracht. Sectie 4 geeft aan op welke wijze de bilaterale relatie zich ontwikkelde tot een belaste relatie, en wat daar de kenmerken en uiteindelijke gevolgen van zijn geweest. Tenslotte wordt in Sectie 5 naar de toekomst gekeken.

## *2. De onderhandelings- en uitvoeringscultuur*

### *De beginjaren*

Vanaf 1954, het jaar waarin krachtens het Koninkrijks-statuuat zowel de Nederlandse Antillen als Suriname autonomie verkregen, nam de omvang van de Nederlandse hulp aan de West toe. Deze hulp kwam in overwegende mate aan Suriname ten goede, en werd geadministreerd door een apart Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Aangelegenheden (KABSNA) onder politieke verantwoordelijkheid van de Nederlandse viceminister president en na 1975 de minister belast met de Rijksdelen c.q. Antilliaanse zaken.**[i]** Ter gelegenheid van het Surinaamse tienjarenplan 1955-1964 werd 245 miljoen gulden gereserveerd op basis van een verdeelsleutel tussen Nederlandse schenkingen en leningen, en Surinaamse bijdragen. Voor het daaropvolgende eerste (1967-1971) en tweede (1972-1976) vijfjarenplan werd eveneens een verdeelsleutel opgesteld, waarbij de Nederlandse hulpmiddelen overwegend waren. Tijdens de onderhandelingen over Surinames soevereiniteit werd de Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor de toekomstige ontwikkeling van de voormalige kolonie als een vanzelfsprekendheid beschouwd. In die geest moet men dan ook de totstandkoming en het optreden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland Suriname (CONS) beschouwen.**[ii]**

De situatie aan de onderhandelingstafel in de begintijd was er een van grote haast en bijzondere inschikkelijkheid ten opzichte van de Surinaamse overheid. Een vooraanstaand Surinaams CONS-lid beschrijft de vergaderingen en de stemming bij de Surinaamse overheid als *'een roes, een dronkenschap (...) op basis van het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) van 1975 dat haastwerk was geweest en waar economen onvoldoende aan bod waren gekomen'*. Een functionaris van de Centrale Bank van Suriname (CBvS) typeerde de jaren van de CONS als *'die van een bestedingsinflatie'*. Een voormalige Surinaamse minister omschreef de verhoudingen aldus: *'[Bij de Stichting Planbureau Suriname (SPS)] rekenden ze in*

*de sfeer van miljarden. Iedereen keek naar de vleespotten uit Nederland. En dat was een vette pot, alleen maar schenkingen. In die tijd had Suriname zoveel donorgeld dat zelfs de middelen van de EEG in een stuwmeer terecht kwamen.'*



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

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

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

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

Het was de zittende Surinaamse regering echter niet gegeven om de voorstellen tot verbetering van de betrekkingen ten uitvoer te brengen. De militaire machtsovername in februari 1980 bracht verstrekkende veranderingen teweeg die ook blijvende effecten op de ontwikkelingshulp zouden hebben. Er vond een

beleidsombuiging plaats ten aanzien van de ontwikkelingsrelatie met Nederland. In het nieuwe ontwikkelingsbeleid lag het zwaartepunt op kleinschalige projecten met nadruk op landbouw, volkswoningbouw en sociale voorzieningen.

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

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

Van Surinaamse zijde ging men na 1982 door met het organiseren van de CONS-vergaderingen, de CONS-procedures en de accountantscontrole.**[ix]** Suriname ging er toe over de goedgekeurde projecten uit eigen middelen vóór te financieren in het volle vertrouwen dat Nederland uiteindelijk over de brug zou komen. Maar de voorfinanciering putte de deviezenreserves snel uit. Een voorstel in 1984 om een aanvang te maken met een saneringsplan voor de economie van de toenmalige minister van financiën vond geen draagvlak bij de toenmalige

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



#### *De eerste en tweede hervatting van de hulp*

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

De reactie van Nederland kwam als een koude douche. De Nederlandse onderhandelaars eisten op korte termijn een economisch saneringsprogramma, bij voorkeur in samenwerking met de Wereldbank. Surinames voorwaarden voor een dergelijk aanpassingsprogramma waren dat de maatregelen de politieke stabiliteit van het land niet in gevaar mochten brengen en het democratiseringsproces niet mochten verstoren. Een shocktherapie was niet aanvaardbaar. De Nederlandse gaven te kennen dat de hulp niet hervat zou

worden op basis van de oude situatie. Accountantscontrole op de besteding van belastinggeld was nu regel, de hulpontvangende landen, dus ook Suriname, hadden zich aan nieuwe procedures te houden. Van een beslissingsstructuur als de CONS kon geen sprake meer zijn. Zeer tegen haar zin stemde de Surinaamse delegatie met de nieuwe regelgeving in. De moeizaam op gang gebrachte overbruggingshulp werd echter onderbroken door het voor de tweede keer opschorten van de ontwikkelingshulp aan Suriname, nu naar aanleiding van de telefooncoup van december 1990. Nadere uitvoering van de inmiddels gestarte overbruggingshulp werd stopgezet. Het zou tot het Bonaireoverleg van november 1991, het Raamverdrag van juni 1992 en het derde beleidsoverleg in oktober 1992 duren, voordat de samenwerking weer zou herstarten. **[x]**

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

Ook na het formele herstel van de vriendschap, waarvan het Bonaire-akkoord en het Raamverdrag uiting gaven, werden van de zijde van de Nederlandse toenmalige PvdA-kamerlid en latere minister Pronk niet mis te verstane eisen voor herstructurering van de Surinaamse economie geformuleerd. **[xiv]** In maart 1994 vond in New York een topontmoeting plaats tussen de ministers Assen en Mungra van Suriname en minister Pronk van Nederlandse zijde. Een principeakkoord tussen de drie ministers vond echter in Paramaribo geen draagvlak. Aan Surinaamse zijde hield men sterk vast aan de bilateraliteit van de Nederlandse hulp. Koppeling van deze hulp aan multilaterale uitvoerders zoals de

Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) of de IDB was ten enen male onbespreekbaar. Suriname deelde daarop aan Nederland mee dat het structureel aanpassingsprogramma (SAP) door Suriname zelf zou worden uitgevoerd zonder ondersteuning uit de verdragsmiddelen, de zogeheten *'nuloptie'*. Het gevolg was weliswaar dat er géén IMF-inmenging plaatsvond, maar ook dat de continuering van het restrictief beleid van Nederlandse zijde werd voortgezet. Alleen *'projectmatige rehabilitatie'* werd in het hulpprogramma opgenomen. Zolang er geen structurele aanpassing zou zijn doorgevoerd zou het Nederlandse hulpbeleid *'restrictief'* zijn, en zich beperken tot *'sectoren met een humanitair karakter'* zoals onderwijs, volksgezondheid, volkshuisvesting en ontwikkeling van het binnenland.**[xv]** Deze fase in de bilaterale relatie, waarin een zekere multilateralisering vanuit Nederland werd bepleit, wordt verder geanalyseerd in het artikel van Frits van Beek in deze serie.

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

*gestudeerd, natuurkundigen die landbouwprogramma's kwamen superviseren, gingen ons uitleggen hoe we onze zaken moesten aanpakken. Omdat men elkaar niet vertrouwde en Nederland reserves had over de kwaliteit van het Surinaamse bestuur, kreeg je projecten met ingebouwde vertraging. Projecten met procedures die verlamd werkten. Projecten die geen erfenis van capaciteitsopbouw achterlieten. Projecten met een totaal volume van 140 miljoen gulden per jaar, in feite een zeer uiteenlopende waaier van activiteiten. Projecten met diletantisme ... er kwamen steeds nieuwe bepalingen bij: persvrijheid, mensenrechten, etc. De eerste jaren na het hervatten van de ontwikkelingshulp waren een periode van teleurstelling en verwijt, zich omzettend in [wederzijdse] vooroordelen. Suriname bracht de 300 jaar kolonialisme in herinnering en het nog steeds geldende verdrag van 1975. Nederland wilde de hulp eigenlijk niet meer hervatten op basis van de uitgangspunten van 1975. Suriname betwistte de legitimiteit van de wijzigingen. Nederland hield het verdrag van 1975 formeel overeind maar ging voorwaarden scheppen voor de goedkeuring per project. Nederland verschoof de kwestie naar waar het de macht in handen had: de projectgoedkeuring.*



President

Chin-A-Sen

Bron:

Wikipedia

Oud zeer werd nieuw zeer: het koloniale verleden, de slavernij, de 500 miljoen gulden als *'geschenk aan de regering Chin a Sen'*, de stopzetting van de hulp in 1982, de weigering om de projecten van de Surinaamse CONS in de periode 1982-1987 achteraf goed te keuren. De *'nieuwe vriendschap'* op basis van in feite verstoorde verhoudingen, droeg bij aan een nieuwe golf Surinaamse emoties. Suriname had de stopzetting van de hulp in 1982 betwist als niet legitiem. De nieuwe condities bij het hervatten van de hulp, waarbij democratie, persvrijheid en mensenrechten centraal stonden, riepen irritaties op *'vanwege het opgeheven vingertje'*. De additionele condities per project, waarbij de effectiviteit van de

hulp, de haalbaarheidsstudies vooraf en de duurzaamheid als te verwachten resultaat centraal stonden, vergrootten de ergernis. Bij menig Surinaams minister of hoge ambtenaar ontstonden onlustgevoelens over neokoloniale verhoudingen, vooral omdat de standaarduitkomst van een projectvoorstel stevast was *'niet in aanmerking komend voor goedkeuring'* of *'goedkeuring op termijn'*. Na 1994 trad er een zekere stabilisatie op in de hulprelatie. Daarbij kwam ruimte voor een breed pakket van nieuwe projecten en programma's. **[xviii]** Eind 1996 en in de loop van 1997 trad er een wijziging van aanpak op de hulprelatie, in die zin dat de beleidsverantwoordelijke ministers het beleidsoverleg meer benutten voor dialoog op hoofdlijnen en de nadere invulling daarvan overlieten aan het inmiddels reguliere overleg tussen PLOS en de Nederlandse Ambassade.

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

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

Het ministerie van openbare werken kon tot het eind van de vorige eeuw beschikken over de diensten van een paar ingenieurs en HTS-ers. Toch is dit



lijnministerie verantwoordelijk voor de monitoring en kwaliteitscontrole van een veelvoud van infrastructurele projecten, gefinancierd uit de Nederlandse hulp. Surinaamse evaluatoren schreven in 1998: (...) *er moet tegelijkertijd geconstateerd worden dat ook in 1998 nog nauwelijks sprake is van het kunnen inzetten van eigen (...) deskundigen. De situatie is in feite weinig gewijzigd. Er zijn ook nu slechts een 20 tal academici dan wel HBO-ers beschikbaar op een totaal personeelsbestand van rond 2350. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd, dat wil de geplande uitvoering van het Herstelprogramma Infrastructuur I, periode 1998 - 2001, op een verantwoorde wijze en tijdig tot stand komen, een team van 4 deskundigen beschikbaar moet blijven.*



**Premier Joop den Uyl**

**Bron: Wikipedia**

### *De onderhandelingscultuur*

Gebrek aan assertiviteit ten opzichte van de donor geldt niet voor Suriname. Sinds de Overeenkomst 1975 waarin een speciale relatie was bedongen, hebben de Surinaamse onderhandelaars gewoonlijk de claim, dat het om 'ons geld' zou gaan, gehanteerd. Er ontstond een onderhandelingscultuur op basis van wrevel, wrok, emotionaliteit en ongemakkelijke omgangsvormen. Dit eigenaardige mengsel, waaraan moet worden toegevoegd een schuldgevoel en gegeneerdheid van Nederlandse zijde, heeft in de woorden van een Nederlandse ambassadeur 'positief gewerkt op het volume van de hulp en negatief op de duurzaamheid van de projecten.' In voorkomende gevallen bleek de instinctieve onderhandelingsstactiek van Suriname, die inspeelde op slavernij en kolonialisme, onmiddellijk baat op te leveren. Zo voegde bij de onderhandelingen rond de onafhankelijkheid de Surinaamse minister Cambridge de Nederlandse premier

Den Uyl toe: *'Weet je nog dat jouw grootvader de mijne aan een touwtje achter zich aansleepte?'* Het werd zonder twijfel als *joking statement* gebracht, maar Den Uyl betoonde zich zichtbaar ongemakkelijk en inschikkelijk. Later werd de Nederlandse gevoeligheid een punt van meer systematische benadering. Verschillende ex-ministers, politici en ex-directeuren van het ministerie van financiën of het Surinaamse ministerie van planning en ontwikkelingssamenwerking (PLOS) verklaarden zonder omwegen dat men bijna steeds kon inspelen op deze zwakke plek van Nederlandse onderhandelaars. In dezelfde geest werd omgegaan met de leiders van de formuleringsmissies na 1992. Hun *counterparts* herinneren zich nog hun verontschuldigen over slavernij en kolonialisme: *'We hebben de onafhankelijkheid slecht begeleid, maar nu doen we het over,'* waren de openingswoorden die hun *counterparts* als zoete herinneringen bewaren. In sommige gevallen maakten ze er zich in vertrouwde kring vrolijk over.

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

—

#### *BOX 1. Surinaamse onderhandelaars over het Nederlandse optreden*

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

*'Was dit nu de hulp die Suriname nodig had?'* vraagt een voormalig minister onder wie SPS ressorteerde zich af. *'Heeft dit ons nu voor lange termijn*

versterkt? Daar zet ik vraagtekens bij. Schuldgevoelens en emoties speelden mee. Maar uiteindelijk ging het meer om symptoombestrijding dan om lange termijn aanpak. Ook de lokale politiek was natuurlijk schuldig. Het ging steeds om korte succesjes, om te scoren: “Kijk eens waarmee ik terugkom uit Nederland!” Om ‘eyecatchers’. Van gidsing door het planbureau was nauwelijks sprake. Mijn collega uit Guyana noemde het een ander soort ‘Dutch disease’: de overvloedigheid van de hulp. Het kon niet op. En Suriname heeft zich altijd blind gestaard op de hulp uit Nederland.’

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

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



Minister Jan  
Pronk

Bron: Wikipedia

### *BOX 2. Nederlandse onderhandelaars over het Surinaamse optreden*

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

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

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

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

—

### *3. Een balans van de resultaten*

#### *De periode 1975 - 1982*

In deze eerste periode van de hulp, van 1975 tot 1982, bleek het voor Suriname en Nederland gaandeweg onmogelijk om gezamenlijk inhoud te geven aan '*specifieke van de relatie*' dat ten grondslag lag aan de Overeenkomst van 1975. Suriname gong over tot het besteden van '*haar*' geld met een sterke voorkeur voor grootschalige programma's die naar verwachting tot *self reliance* zouden leiden. Via de CONS, in feite een semiambtelijke schaduwoverheid, werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld van soms visionaire, soms slecht voorbereide, soms uitermate risicovolle ondernemingen zoals:

#### *West-Suriname*

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

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

#### *Landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne (LOC)*

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

#### *Multipurpose Corantijn Project (MPC)*

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

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

### *Oliepalmproject Patamacca*

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

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



Brug bij Nickerie

Bron: Wikipedia

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

Na de hervatting van de hulp, in 1988, probeerde Nederland de relatie met Suriname te normaliseren door het, tenminste procedureel, te behandelen als een gewone bilaterale ontwikkelingspartner. Dat leidde tot een multisectoraal programma waarbij, binnen de diverse sectoren, verbrokkeling en uitwaaiering plaatsvond. De eerste stap was het opstellen van de beleidskaders per sector, over het algemeen met zware ondersteuning door omvangrijke Nederlandse missies. Vervolgens werd tussen Suriname en Nederland een aantal gemeenschappelijke beleidskaders geaccordeerd. Daarna kwam men tot het opstellen van projecten aan de hand van uitvoerige projectdossiers via de fasen van identificeren, formuleren en accepteren door de Surinaamse overheid, indienen van de dossiers bij de Nederlandse ambassade, het goedkeuren van een gemeenschappelijke committeringsbrief tussen Nederland en Suriname.**[xxviii]**

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



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

#### *Versterking rechtsstaat en overheidsapparaat*

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

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

#### *Onderwijs*

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

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

### *Volksgezondheid*

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



Zeedijk

Nickerie

Bron:

Wikipedia

### *Infrastructuur*

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

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

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

### *Nutsvoorzieningen*

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

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

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

### *Het sociaal programma*

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

—

### *Box 3. Het Sociaal Vangnet*

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

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

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



President Ronald  
Venetiaan  
Bron: Wikipedia

### *Noot Box 3*

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

---

### *Cultuur en welzijn*

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

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

### *Binnenlandse ontwikkeling*

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

### *NGO's*

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

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

#### *Private sector*

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

#### *4. Een belaste relatie*

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



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

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

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

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

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



Monument Decembermoorden

Bron: Wikipedia

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

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

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

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

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

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

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

### *Democratie en hulp*

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

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

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

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

### *Lacunes bij de prioriteitstelling*

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

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

### *Versterking particuliere sector*

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

### *Hervorming publieke sector*

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

### *Veiligheid en rechtsstaat*

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

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

### *Verbetering binnenlands bestuur*

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

### *Culturele samenwerking*

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

### *Inzet van Nederlandse expertise*

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

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

### *Inzet van de Surinaams-Nederlandse gemeenschap*

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

### *5. De toekomst*

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

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

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



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

De bilaterale financiële relaties waren de afgelopen dertig jaar een bron van vertroebelende discussie. Multilateralisering van de financiële hulp in de periode dat er nog verdragsmiddelen resten, en een goede verankering van Surinames plaats binnen het multilaterale bestel, liggen dan voor de hand. In die geest is ook de beleidsnotitie *Een rijke relatie* geschreven.

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

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

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

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

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

—

## NOTEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ix.** Uiteraard vergaderden alleen de Surinaamse leden.

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

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

**xii.** Ook enkele Surinaamse politici werden vertrouwelijk geconsulteerd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Maar later moest van rijstprojecten bakovenprojecten worden gemaakt. Een

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

## **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 committering 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 committerings-beslissingen genomen in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). Na hervatting van de hulp in 1987 werden de voorstellen gezamenlijk voorbereid en vond de committering plaats door uitwisseling van een committeringsbrief, die door beide partijen werd ondertekend. In die committerings-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 aanmoedelingen 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 hulp gelden? 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: nuancerings 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 nuancing 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](https://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 achtergrond 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 hulprelatie. 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](http://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<sup>[ii]</sup> 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<sup>[iii]</sup> 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 wankle 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. Maar 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 Dijck 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 committering 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

Caraibische 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 Caraïbische 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 Caraïbische 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 verdragmatige 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 overheids personeel 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 regelement 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 rioleringsstelsel 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 teruggegrepen kan worden 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](http://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](http://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 Dijk (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>