

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



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

zijn.

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

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

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

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

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

Ervaring en toekomstperspectief - een samenvatting

1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

2. Ontstaansgrond van een bijzondere relatie

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

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



wikipedia.eng.org

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

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

geest van het verdrag hebben voldaan.

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

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

3. Evaluatie van de hulprelatie

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

onderhield.

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

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

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

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

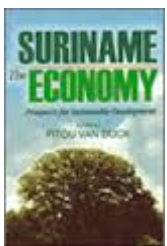
Sinds het eind van de jaren tachtig is een groot aantal econometrische studies verschenen die proberen op een statistisch verantwoorde wijze en op basis van grote data bestanden voor grote groepen ontwikkelingslanden aan te geven of en hoe hulp effectief is geweest in het stimuleren van de groei van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

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

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

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

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



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

5. Vooruitzichten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Multilateralisering van de relatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTEN

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

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

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

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

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

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

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

Over de auteur:

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

Voorwoord bij het boek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Amsterdam, augustus 2004, Pitou van Dijck.