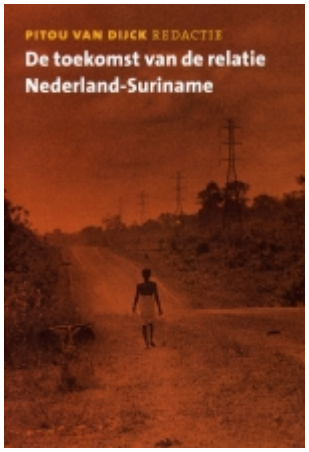
De toekomst van de relatie Nederland-Suriname III: Hulp, beleid en economische groei



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 middelenstroom 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 expliceert de rol van het MOP en stelt dat *Het geheel van de projecten en deelprogramma's die uitgevoerd worden op basis van dit meerjaren programma, zullen worden gericht op de vergroting van de economische weerbaarheid van de Republiek Suriname, vergroting van de werkgelegenheid, verbetering van de*

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

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

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

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

aanpassings- en ontwikkelingsprogramma dat sectoraal zou worden ingevuld.

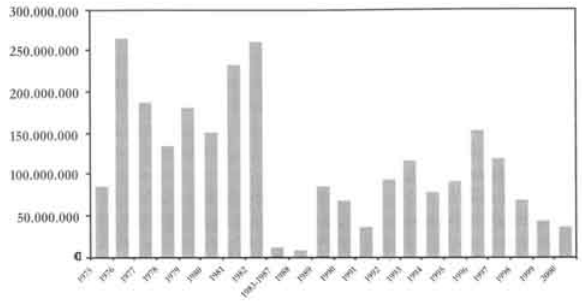
Middelen

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

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

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

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



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

De uiteindelijke besteding van de verdragsmiddelen heeft een veel langere periode in beslag genomen dan de beoogde periode van 10 á 15 jaar waarvan sprake was in de Overeenkomst van 1975. Zoals blijkt uit Figuur 1 volgt na een initiële periode van grote bestedingen tussen 1976 tot en met 1982, een periode van zeer geringe bestedingen. Als gevolg van de ernstige schending van mensenrechten, de zogenaamde December moorden in Paramaribo, werden bestedingen opgeschort tussen 1982 en 1988. Vanaf 1989 worden de bestedingen weer substantieel voortgezet, zij het op een significant lager niveau dan in de jaren zeventig. In 1990 werd de hulp wederom opgeschort vanwege de zogenaamde kerstcoup in december, maar vond hervatting plaats in 1991. In 1997 werd de hulp voor de derde maal opgeschort naar aanleiding van een meningsverschil over door Suriname gewenst topoverleg

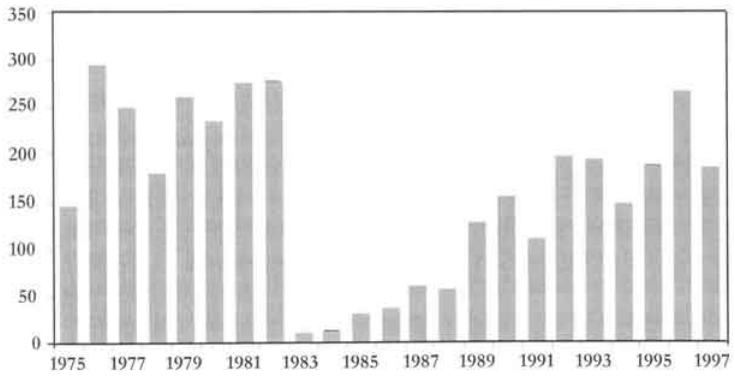
tussen de Surinaamse president en de Nederlandse premier. De hulp werd pas in 2000 hervat en kreeg een sterk sectoraal georiënteerd uitvoeringskader, evenwel breed gespreid over acht beleidsterreinen.

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

Vooral 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 welvaartscriteria, 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*
Latijns Amerika en de Caraiben		
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
Mediaan voor kleine landen	109	98
lageinkomenslanden	42	31
lage middeninkomenslanden	44	31
hoge middeninkomenslanden	13	12

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

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

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

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

Een verdere differentiatie kan worden aangebracht door naast een tekortschietende beschikbaarheid van fysieke kapitaalgoederen, gebrek aan de beschikbaarheid van menselijk kapitaal, kennis en technologie, te onderscheiden. In meer recente endogene groei-modellen wordt dan ook naast factor accumulatie en substitutie meer expliciet technologische ontwikkeling en *learning-by-doing* als verklaring voor groei opgenomen. Investeringen – 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 kapitaalinstroom, 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 bezien op welke wijze hulp en beleid door kunnen werken op economische groei.

Hulp, beleid en economische groei: econometrische resultaten
Inzicht in de impact van hulp op groei, gegeven de beleidscontext, is verdiept door een groot aantal econometrische analyses dat is gemaakt sinds het verschijnen van de invloedrijke studie van Burnside en Dollar.**[vii]** Deze studie was gebaseerd op 272 waarnemingen over 56 landen voor de periode 1970-1993 en onderzocht het effect op de groei van het BBP per capita, van de volgende verklarende variabelen: hulp, gemeten als de waarde van hulp ten opzichte van het BBP; instituties; beleid; een variabele voor de interactie van macro-economisch beleid en hulp; en als additionele verklarende variabelen het gemiddeld armoedeniveau van een land, gemeten als het BBP per capita aan het begin van de periode; en variabelen die etnische fragmentatie en politieke onrust uitdrukken, met dummy's voor regio's.
In de economische beleidsvariabele waren opgenomen het surplus op het overheidsbudget, het niveau van inflatie, en een dummy voor de openheid van het handelsregiem. In de variabele voor de institutionele kwaliteit waren opgenomen zekerheid van eigendomsrechten en de efficiency van de overheidsbureaucratie. Gevonden werd dat hulp als zodanig geen significante invloed had op groei, maar dat beleid, institutionele kwaliteit, en de interactie tussen hulp en beleid, wel een positieve en significante invloed hebben op economische groei. Hieruit werd geconcludeerd dat: *Aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies but has little effect in the presence of poor policies.***[viii]**

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

sectoraal beleid, corruptie en de *rule of law*. Deze variabelen scoren in een rangorde van 1-6, vastgesteld voor 1997. Bovendien werd het bestand in deze studie uitgebreid tot 86 landen, maar werd de periode ingekort tot 1990-1996. Opnieuw word 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 geode 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

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

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

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

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

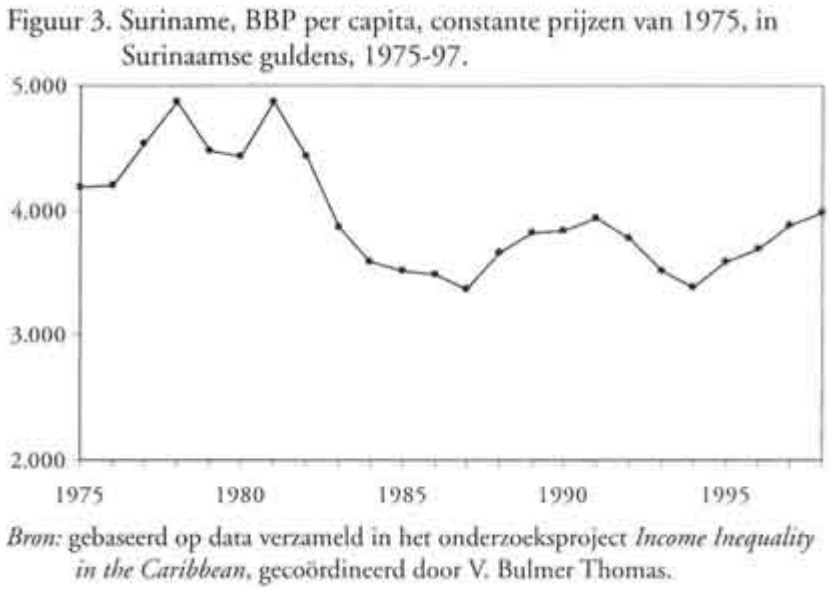
verdragsmiddelen, maar zou ook zonder dergelijke continuering buitengewoon leerzaam kunnen zijn voor de hulpverschaffende instanties. Ook in de bijdrage van *Rob van den Berg* aan deze serie wordt op het punt ingegaan.

Niettegenstaande de beperking die voortkomt uit de afwezigheid van macro-economische effectstudies van hulp en uit de onmogelijkheid om met modelsimulaties de effecten van hulp aan Suriname weer te geven, kan toch worden vastgesteld dat de in 1975 geformuleerde doelstellingen van de hulprelatie slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet zijn gerealiseerd. Dit betreft in het bijzonder de doelstellingen betreffende de ontwikkeling van het gemiddeld inkomens- en welvaartsniveau van de bevolking; het welvaartsniveau van Suriname ten opzichte van dat in Nederland; en de inkomensverdeling en armoedesituatie. De ontwikkeling van het gemiddelde reële inkomen per hoofd van de bevolking is een veelzeggende indicator in dit verband.
Gezien de problematiek van het creëren van consistente lange termijn tijdreeksen en de onbetrouwbaarheid van Surinames gegevensbestanden, worden hier twee tijdreeksen voor de inkomensontwikkeling gepresenteerd, die op verschillende manieren zijn vastgesteld en ook enigszins verschillen in periode. Zoals Figuur 3 en 4 tonen, steeg het inkomensniveau in de tweede helft van de jaren zeventig sterk door de grote instroom van verdragsmiddelen en een gunstige prijsontwikkeling op de internationale bauxietmarkt, maar in de jaren tachtig daalde het welvaarsniveau sterk. In de jaren negentig toonde het inkomen wederom een grote volatiliteit, maar steeg per saldo nauwelijks. Deze grote inkomensschommelingen hangen samen met de volatiliteit in de wereldmarkt voor aluminium en met het door Suriname gevoerde macro-economisch beleid, dat de gevolgen van deze externe schokken veelal niet heeft verminderd maar juist vergroot.

Alles tezamen tonen de figuren dat, ondanks alle hulp, of wellicht indirect ook mede als gevolgd 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]**

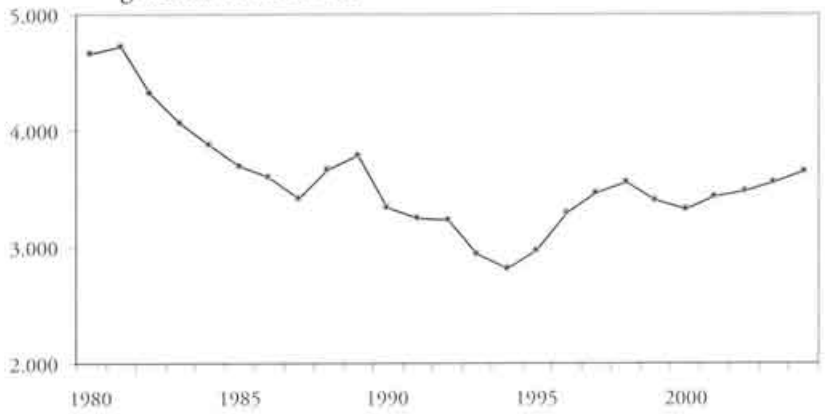
Statistische studies over armoede in Suriname vertonen grote onderlinge verschillen, maar maken aannemelijk dat tenminste 50 procent van de huishoudens onder de armoedegrens leeft.**[xxix]** Opmerkelijk is dat in een sample van 70 kleine economieën het aandeel van de bevolking onder de armoedegrens in 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.

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



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

6. De nieuwe uitgangssituatie: Nederland aan zet

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

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

Als algemene inzet van het bilateraal beleid wordt genoemd *'bevordering van goed bestuur en respect voor mensenrechten, alsmede versterking van capaciteit en instituties'*(…) Daarnaast wordt gewezen op het belang van het bijdragen aan verbetering van het ondernemers- en investeringsklimaat, onder meer door *'corruptiebestrijding, het versterken van de financiële sector en handelscapaciteit en verbetering van de macro-economische positie'*.**[xxxiii]** Ontwikkelingssamenwerking is daarbij onderdeel van een breed, geïntegreerd beleid.
Goed bestuur wordt niet alleen gezien als aandachtspunt in het beleid, maar ook als voorwaarde voor het realiseren van duurzame armoedebestrijding, waarbij dit concept breed wordt gehanteerd, omvattend:
een politiek en institutioneel klimaat waarin mensenrechten, democratische beginselen, en de rechtsstaat worden beschermd, en menselijke en natuurlijke hulpbronnen alsmede economische en financiële middelen op een transparante en verantwoordelijke wijze worden beheerd, ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling.

Goed bestuur is echter geen absolute voorwaarde voor toekenning van de status van partnerland.**[xxxiv]** Als criterium voor partner land wordt een gemiddeld inkomensniveau gehanteerd beneden 865 US dollar in 2002, een positieve ontwikkeling met betrekking tot beleid en bestuur, zoals gemeten met de CPIA-score van de Wereldbank. Ook weegt de hulpbehoefte van een land mee als criterium voor de status van partner land, en de toegevoegde waarde van de Nederlandse bijdrage. Tenslotte tellen argumenten van buitenlands beleid. In dat verband wordt de ontwikkelingsrelatie met Suriname genoemd, 'die is gebaseerd op een verdrag'.**[xxxv]**
De voorgaande analyse heeft aangetoond dat de feitelijke, actuele beleidscontext van Suriname geen optimale is, gezien vanuit het perspectief van de Nederlandse beleidsintenties voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst. Dit staat nog geheel los van de complicaties, voortkomend uit de langdurige ervaring met

bilaterale samenwerking sinds 1975, en uit de daaraan voorafgaande koloniale verhouding tussen de twee landen.
Het aangaan van een langdurige bilaterale hulprelatie in het kader van resultaatgerichte, naleefbare afspraken waarvan de voortgang worden gevolgd, zoals het nieuwe Nederlandse beleid voorstaat, is een grote uitdaging. Het gezamenlijk belang in goede vriendschap een succesvol programma te ontwikkelen kan in gedrang komen bij sterke verschillen in prioriteiten en risico's. Onderhandelingen over beleidsconditionaliteiten van hulpprogramma's zijn in het algemeen gekenmerkt door een ingebouwde conflictsituatie tussen donor en ontvanger omtrent de verhouding tussen de omvang van de beleidsaanpassing en van de financiële middelen, de sequentie en het tempo waarin het beleidsprogramma en de financiering ervan zal worden doorgevoerd.**[xxxvi]**

In een historisch belaste relatie, die sterk afwijkt van de gebruikelijke hulprelatie die Nederland onderhoudt met concentratielanden, was het tot op heden moeilijk een hulpconditionaliteit hard te formuleren. Dat was ook niet adequaat geregeld in de Overeenkomst van 1975. De Overeenkomst spreekt sterk in termen van de financiering van projecten met bijbehorende procedures, en gaat niet duidelijk in op de voorwaardelijke betekenis van macro-economisch beleid voor het succes van die projecten, en dus de relevantie van continuering of stopzetting van zulke financiering, in geval het macro-economisch beleid niet passend is.
Het Raamverdrag van 1992 was in veel opzichten zakelijker dan de Overeenkomst van 1975. Zo verwijst Artikel 3 over Economische Samenwerking naar het introduceren van een programma van aanpassing en structurele hervormingen, het stimuleren van investeringen in infrastructuur en de particuliere sector, en het ontwikkelen van sociale fondsen. Maar de uitwerking van die zakelijkheid werd mede beperkt door alle toezeggingen die al vastlagen in de Overeenkomst van 1975.

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

Met het beëindigen van de overdracht van traditionele verdragsmiddelen zou aan deze uiterst problematische situatie een eind kunnen worden gemaakt door nu vast te leggen dat bij de uitvoering van een eventuele nieuwe relatie, een derde partner een cruciale rol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie (EU). Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open, zoals verder uiteen wordt gezet door Frits van Beek. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp, betalingsbalanshulp en sectorale hulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaats vindt, dan wel een rol spelen bij de uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.
Een dergelijke benadering sluit niet uit dat tegelijkertijd op beperkte schaal projecten en deelprogramma's kunnen worden uitgevoerd in een bilateraal kader of door de inbreng van binnen- of buitenlandse medefinancieringsorganisaties. Alvorens deze laatste in een nieuwe hulprelatie te betrekken, zouden overigens ook hun activiteiten in het verleden dienen te worden geëvalueerd.

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

NOTEN
i. Overeenkomst van 1975.
ii. Overeenkomst van 1975.

iii. Raamverdrag van 1992.
iv. Overeenkomst van 1975, Artikel 4 en 5.
v. H. Chenery en A. Strout, 1966.
vi. S. van Wijnbergen, 1998; A. Bulír en T. Lane, 2002.
vii. C. Burnside en D. Dollar, 2000.
viii. C. Burnside en D. Dollar, 2000, p. 847.
ix. P. Collier en D. Dollar, 1998.
x. P. Collier en D. Dollar, 2000.
xi. P. Collier en D. Dollar, 2000, p. 15.
xii. W. Easterly, e.a., 2003, p.6.
xiii. R. Lensink en H. White, 1999, p.2.
xiv. T. Cordella en G. Dell'Ariccia, 2003, p.5.
xv. R. Lensink en O. Morrisey, 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.