

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 controversen 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 verdragmatig 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 aanmoediging 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 gulden werd geëncmitteerd, 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: nuanceringen bij *Een belaste relatie*

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

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

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

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

Isolement

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

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

Witte olifanten

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

De tweede 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

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 hulp relatie. Het gaat hier om een heroriëntatie op de slavernij en de contractarbeid van Surinaamse en Nederlandse zijde.

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

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

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

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

Noten

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