

Een Belaste Relatie

**25 Jaar ontwikkelingssamenwerking
Nederland - Suriname, 1975 - 2000**

17 december 2003

Dirk Kruijt en Marion Maks

Inhoudsopgave

Verantwoording en Methodologie	3
Inleiding	6
I De formele context	7
I.1 De verdragen.....	7
I.2 De bestedingen.....	10
II Economie, maatschappij en politiek in Suriname, 1975 – 2000	14
II.1 De economie, de overheidsfinanciering en de armoede	14
II.1.1 De economie, de werkgelegenheid en de rol van de overheid in de economie.....	14
II.1.2 De overheidsfinanciering.....	16
II.1.3 De armoede.....	17
II.1.3.1. Armoede-data.....	17
II.1.3.2. Verzachting van de armoede.....	18
II.2 De maatschappij en de politiek	20
II.2.1 Demografische ontwikkelingen.....	20
II.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen.....	21
II.2.3 Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, 1975-2000.....	23
II.2.4 De politieke cultuur en de gevolgen voor de publieke sector.....	24
II.2.5 Wantrouwen in de overheidsinstituties.....	25
III Nederland en Suriname aan de onderhandelingstafel, 1975 – 2000	27
III.1 Wat vooraf ging.....	27
III.2 De CONS - periode, 1976-1982.....	29
III.3 Eerste opschorting van de hulp (1982-1987).....	32
III.4 Eerste hervatting van de hulp (1988-1991).....	33
III.5 Tweede opschorting van de hulp (1991-1992).....	35
III.6 Tweede hervatting van de hulp (1992-1997).....	35
III.7 Derde opschorting en derde hervatting van de hulp (1997-2000).....	38
III.8 De donor- en ontvangststructuur A: in Nederland, 1980-2000.....	39
III.9 De donor- en ontvangststructuur B: in Suriname, 1980-2000.....	41
III.10 De onderhandelingscultuur.....	43
IV Een schets van de resultaten	45
IV.1 Wat heeft de Nederlandse hulp Suriname gebracht?.....	46
IV.1.1 De eerste hulpperiode 1972-1982.....	46
IV.1.2 De tweede en derde hulpperiode 1988-2000.....	48
IV.2 Versterking rechtsstaat en overheidsapparaat.....	50
IV.3 Onderwijs.....	51
IV.4 Volksgezondheid.....	52
IV.5 Infrastructuur	52
IV.6 Nutsvoorzieningen.....	53
IV.7 Het sociaal programma.....	53
IV.8 Cultuur en Welzijn.....	54
IV.9 Binnenlandse Ontwikkeling.....	54
IV.10 Het NGO-circuit	55

IV.11	De private sector.....	56
V	Overwegingen ter afsluiting.....	57
V.1	Suriname aan het begin van de 21e eeuw.....	57
V.2	Lessons Learned.....	58
V.2.1.	Over de relatie tussen Nederland en Suriname.....	58
V.2.2.	Over de inzet van de verdragsmiddelen.....	59
V.2.3.	Over de democratie en de effecten van de opschorting van de hulp.....	60
V.2.3	Over de lacunes bij de prioriteitstelling.....	61
V.3	Mythes, beeldvorming, frustraties en niet vervulde verwachtingen.....	64
V.4	Normalisering van betrekkingen?.....	65
	Appendices.....	70
	Appendix 1: Bibliografie.....	71
	Appendix 2: Tabellen bij hoofdstuk 2.....	81
	Appendix 3: Geïnterviewde Resource Persons in Suriname.....	92
	Appendix 4: Geïnterviewde Resource Persons in Nederland.....	96

Verantwoording en Methodologie

In samenspraak tussen minister Herfkens (minister voor ontwikkelingssamenwerking van Nederland) en haar collega minister Raghoebarsing (minister van planning en ontwikkelings-samenwerking [PLOS] van Suriname) werd in oktober 2000 besloten tot het uitvoeren van een evaluatie van de Nederlands – Surinaamse hulprelatie om lessen uit het verleden te trekken. Er vond in mei 2001 een missie plaats om de Terms of Reference te definiëren van een gezamenlijk te entameren studie (Kruijt en Maks, 2001a). De evaluatie zou beleidsondersteunend moeten zijn en zich richten op de samenwerking en de procesgang alsmede op de behaalde resultaten en de maatschappelijke effecten. Dit zou aandacht betekenen voor contextfactoren (de globale economische, sociale en politieke context van Suriname in de periode 1975-2000) alsmede de Nederlandse reacties in diezelfde periode. Daarnaast zou dit een aantal meer specifieke deelstudies impliceren op basis van sectoren waarbij met name ook institutionele en organisatorische aspecten in beeld zouden worden gebracht. Voorzien werden een aantal door overwegend Surinaamse consultants te verrichten sectorgerichte empirische deelstudies naar de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat, naar productieve programma's, nutsvoorzieningen en infrastructuur en naar sociale programma's zoals volksgezondheid, onderwijs, het Sociaal Vangnet, het Fonds Ontwikkeling Binnenland en het NGO-Fonds. De studie zou worden begeleid door een referentiegroep van enkele ter zake deskundige personen in Suriname en Nederland. Het overeengekomen tijdpad van de studie voorzag in een periode van dataverzameling in de maanden juli en augustus 2001 en een eindrapportage in december 2001.

Tijdens het beleidsoverleg tussen beide ministers en hun staf op 7 juni 2001 in Den Haag werden de Terms of Reference geaccordeerd. De leden van de Nederlandse Tweede Kamer en van de Surinaamse Nationale Assemblee kregen in juli 2001 een kopie van de Terms of Reference toegezonden.

De studie werd volgens het voorziene draaiboek opgestart in juli 2001. Bij de startfase bleken aan Surinaamse kant bezwaren te bestaan tegen het aantrekken van enkele van de geselecteerde Surinaamse consultants. Herhaaldelijk overleg tussen de opdrachtgevers leidde niet direct tot een oplossing voor dit probleem. In overleg tussen het Surinaamse ministerie van PLOS en de Nederlandse ambassade werd besloten tot een gefaseerde uitvoering van het onderzoek:

- Fase 1: dataverzameling door een Nederlands - Surinaams kernteam (Kruijt en Maks) op basis van een uitgebreid review van voorhanden zijnde documentatie, interne rapporten en alle op dat moment beschikbare evaluatiestudies (appendix 1) en interviews met een groot aantal Surinaamse sleutelpersonen (appendix 3). Deze fase zou worden afgesloten met een interim-rapport.
- Fase 2: verdere uitwerking van het onderzoek na duidelijke afspraken tussen de twee opdrachtgevers over de condities van de afrondende research.

Deze gefaseerde aanpak betekende de eerste afwijking van de oorspronkelijke Terms of Reference. Tijdens de dataverzameling in augustus 2001 zijn ongeveer 60 resource persons in Suriname geïnterviewd. De meeste sleutelpersonen zijn éénmalig, twee of drie uur lang geïnterviewd. In enkele gevallen hebben we tweemaal of driemaal een interview afgenomen met dezelfde persoon. Op een enkele uitzondering na waren de gesprekken zeer openhartig en spraken de geïnterviewden vrijuit, zonder condities vooraf. Geïnterviewd werden (ex-) bewindslieden, bankiers, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, (ex-)directeuren van planning en ontwikkelingssamenwerking, (ex-) directeuren van lijnministeries, districtscommissarissen, parlementariërs, leden van de balie en van de rechterlijke macht,

onderzoekers, consultants, personen uit donorkringen en uit het NGO-circuit en anderen. In deze fase werden we op ad hoc basis ondersteund door het Institute for Public Finance (IPF) en door Caribbean Development Partners (CARID). Beide instellingen hebben zich bezig gehouden met het verzamelen en interpreteren van statistische, financiële, economische en werkgelegenheidsdata, ter ondersteuning van het rapport.

Gedurende de fase van dataverzameling in Suriname zijn we herhaaldelijk gestuit op het relatief gebrek aan cijfermatige data met een vergelijkbare betrouwbaarheid. Dit betrof o.m. data met betrekking tot de macro-economische context als wel meer specifieke vraagstukken zoals het armoede-vraagstuk in Suriname, de omvang en aard van het grijze circuit etc., een situatie overigens waar vele onderzoekers in Suriname zelf en missies van buiten herhaaldelijk gewag van hebben gemaakt. Wat betreft de meer specifieke informatie over projecten en programma's die werden uitgevoerd in het kader van de verdragsrelatie in de periode 1975-2000 bleek dat archieven en lopende dossiers niet altijd gemakkelijk toegankelijk waren. We gingen er van uit dat dit probleem in de geplande 2e fase zou worden opgelost.

De dataverzameling in Suriname eindigde op 29 augustus 2001. Het overeengekomen interim-rapport (een gezamenlijk product van de beide onderzoekers) werd per 21 december 2001 aan de ambtelijke opdrachtgevers (directeur PLOS, directeur DWH) uitgebracht (Kruijt en Maks 2001b).

In de daarop volgende periode bleek dat de politieke en technische leiding van PLOS zich niet in de strekking en bevindingen van delen van dit interim-rapport kon vinden. Over het in uitvoering nemen van een vervolgfase (fase 2) kon vooralsnog tussen beide opdrachtgevers geen overeenstemming worden bereikt.

In de uitvoering van fase 2 was voorzien in een aantal interviews met Nederlandse resource persons. Vanwege het uitblijven van de overeenstemming heeft de Nederlandse auteur in overleg met de Nederlandse opdrachtgever in de loop van 2001 een aantal aanvullende interviews met Nederlandse resource persons gehouden. Zodoende werd voor de tweede maal afgeweken van de oorspronkelijke Terms of Reference. In appendix 4 staan de namen en hoedanigheden vermeld van de (gepensioneerde) ambtelijke en diplomatieke gesprekspartners en de (ex-) politici en (ex-) ministers die nauw bij de Nederlands – Surinaamse ontwikkelingsrelatie waren betrokken. De interviews vonden plaats tussen januari en november 2002.¹ De interviews, die zich in enkele gevallen over meerdere dagen uitstrekten, vonden in grote openheid plaats. In een aantal gevallen werd daarbij inzage gegeven in persoonlijke aantekeningen.

Van Nederlandse zijde is de Nederlandse auteur verzocht om mede op basis van de aanvullende interviews de versie van december 2001 van het rapport aan te vullen. Dit leidde tot een tweede versie van het rapport (januari 2003). Ten opzichte van de tekst van het interim-rapport van december 2001 gaf dit rapport geen saillant afwijkende bevindingen. In het algemeen hebben de interviews met de Nederlandse bronnen de bevindingen uit het vorige rapport bevestigd en aangescherpt. De paragraaf over de normalisering van de betrekkingen werd door de Nederlandse auteur herschreven en is in hoofdzaak voor rekening van deze auteur.

¹ Slechts één benaderde Nederlandse resource person weigerde een gesprek.

In december 2003 werd door beide opdrachtgevers een onafhankelijke editor aangewezen die tot taak kreeg het rapport te verzakelijken en op te schonen onder handhaving van de essentie en de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Dit leidde tot de huidige versie.

Wij zijn bij ons onderzoek en tijdens het schrijven van dit rapport op velerlei wijze geholpen. We danken op de eerste plaats onze beide research-assistenten Jane Chauthi en Marian Chin A Tam en de medewerkers van de researchinstituten IPF en CARID. Gert Oostindie en Pitou van Dijck gaven ons collegiaal inzage in (toen) nog te publiceren manuscripten.

Op het ministerie van PLOS konden leiding en staf altijd tijd vrijmaken om de onderzoekers ter zijde te staan. Leiding en staf van de Nederlandse ambassade te Paramaribo waren eveneens altijd voorkomend en behulpzaam. De stafleden van de directie DWH van het (Nederlandse) ministerie van buitenlandse zaken zijn zeer ondersteunend geweest.

Wij hebben in grote harmonie dit rapport bediscussieerd met de zes leden van de referentiegroep en zijn moderator. We betuigen aan hen onze speciale dank.

Utrecht,

Dirk Kruijt

Paramaribo,

Marion Maks

Inleiding²

“Is Suriname in 1975 te vroeg onafhankelijk geworden? Of te laat? Was het een modelkolonisatie of een achteloos afscheid?” Dat waren de openingsvragen die oud-minister Pronk zichzelf stelde ter gelegenheid van zijn Multatuli-lezing in Breda eind 2002. Hij merkt bij die gelegenheid op dat veel beschouwingen over de dekolonisatie van Suriname en de daarbij overeengekomen ontwikkelingshulp een negatieve ondertoon hebben. Inderdaad, wie de publicaties over de ontwikkelingshulp van Nederland aan Suriname gedurende de laatste 25 jaar beziet, merkt dat de meeste auteurs in de titel van hun analyse gevoelens van wrevel, twijfel en ongemak niet kunnen onderdrukken. Over het algemeen zijn er weinig publicaties buiten overheidskringen voorhanden met zelfs maar een neutrale titel.³

In deze studie presenteren we de resultaten van een review van de Nederlands-Surinaamse ontwikkelings samenwerking in de periode 1975-2000. Wij hebben de studie als titel meegegeven “Een belaste relatie”, waarmee we onder andere de dikwijls ongedefinieerde, soms stoeve en meestal moeilijke overleg- en uitvoeringssituatie van de ontwikkelingshulp aanduiden die op basis van twee verdragen, van 1975 en 1992, tot stand is gekomen. Deze studie wordt getypeerd als een ‘Interim rapport’ omdat het de afsluiting is van Fase 1 van het evaluatie onderzoek en een afrondend onderzoek veronderstelt.

De studie heeft vijf hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk presenteren we de formele context van de hulp en een globale karakteristiek van de bestedingen. In het tweede hoofdstuk komt de context aan de orde waarbinnen de ontwikkelingshulp zich heeft bewogen: de economie, maatschappij en politiek in Suriname. Eerst brengen wij de economische ontwikkeling, de overheidsfinanciering en de armoede ter sprake. Daarop volgt de sociale en politieke context. De Surinaamse overheid heeft in de 25 jaar hulprelatie die we hier analyseren een overwegend aandeel gehad. Vandaar dat wij ruimte besteden aan de financieringsstructuur van de overheid en aan de omvang van de publieke sector. De Surinaamse armoede en informaliteit is eveneens onderwerp van analyse. De sociale gelaagdheid van de Surinaamse bevolking komt daarop aan de orde. Dan volgt een korte uiteenzetting over de politieke ontwikkelingen (van democratie naar dictatuur en van dictatuur naar democratische wederopbouw), gevolgd door de politieke structuur en politieke cultuur.

Hoofdstuk III schetst de verhoudingen tussen Nederland en Suriname aan de onderhandelingsstafel. De verschillen in interpretaties en verwachtingen omtrent de twee verdragen, de verschillen in percepties en de uitwerking daarvan in projecten en programma's, de teleurstellingen en frustraties over de gang van zaken, over de driemaalige opschorting van de hulp en de driemaalige hervatting van de relatie in steeds wisselende termen vormen de rode draad van onze uiteenzetting. In het vierde hoofdstuk schetsen we de resultaten van de 25 jarige hulpcyclus met drie onderbrekingen. De appreciaties over de resultaten van de hulp zijn afkomstig uit de interviews met Surinaamse en Nederlandse betrokkenen en uit de ongeveer twintig evaluatie-rapporten die in het kader van de Nederlands – Surinaamse ontwikkelingshulp zijn geschreven door gemengde Nederlands – Surinaamse evaluatie-teams. In het slothoofdstuk geven we ons samenvattend oordeel tezamen met een aantal overwegingen over wat in het verleden ontbrak en over wat in een minder stoeve en meer open relatie meer beklemtoond had kunnen worden. We besluiten met suggesties over twee mogelijke scenario's voor een toekomstige politieke en ontwikkelingsrelatie tussen beide landen.

² Door het gebruik van verschillende statistische bronnen zijn de data van deze tabellen in de verschillende hoofdstukken licht inconsistent. Bij de redactie van deze versie zijn een aantal feitelijke onjuistheden (namen, data, plaatsnamen etc.) gecorrigeerd.

³ Alleen de meer recente publicaties van Hoeft (2001) en Van Dijk (2001) hebben een neutrale titel.

I De formele context

I.1 De verdragen

De ontwikkelingshulp van Nederland naar Suriname wordt gereguleerd door twee verdragen. Het eerste, het verdrag van 1975⁴, is de “Overeenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende ontwikkelingssamenwerking”, dat in Paramaribo op 25 november van dat jaar werd ondertekend door de Surinaamse premier Arron en de Nederlandse premier Den Uyl. Op basis van dit verdrag stelde Nederland “voor een periode van 10 tot 15 jaar” een bedrag van DFL 2700 miljoen ter beschikking, te complementeren met een pariteitfonds van DFL 300 miljoen (van Surinaamse zijde met eveneens DFL 300 miljoen aan te vullen) en een garantiefonds van DFL 500 miljoen. Daarnaast schold Nederland Suriname ter gelegenheid van de onafhankelijkheid DFL 517,5 miljoen oude schulden kwijt. Nederland zegde daarnaast de besteding van DFL 336 miljoen restfondsen vanwege het toenmalige Surinaamse Tweede Vijfjarenplan toe.

Het verdrag stoelde op haar beurt op een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten, zoals neergelegd in het rapport van de gemengde Surinaams - Nederlandse commissie van deskundigen “Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname” (1975). Dat kwam later bekend te staan als het eerste Surinaamse Meerjaren Ontwikkelings Plan (MOP 1975). Dit MOP was voorzien van een aantal bijlagen. Van deze bijlagen was het rapport “Mobilisatie van het Eigene” (1975), geschreven door de leden van de subcommissie ruimtelijk - fysieke planning van de bovengenoemde gemengde commissie onder voorzitterschap van de Surinaamse ontwikkelingsdeskundige Essed, de belangrijkste.

Het verdrag van 1975 bepaalde onder meer dat Suriname jaarlijks een jaarplan met toelichting zou opstellen, gebaseerd op het MOP. Dit geheel van vijf- en één-jaarlijkse planningsrapporten werd in de latere Surinaamse Grondwet van 1987 als richtinggevend voor het ontwikkelingsbeleid getypeerd. Aan de hand van een telken jare te publiceren jaarplan zou Suriname eveneens jaarlijks een lijst opstellen van te financieren projecten en programma's die voor toetsing werd voorgelegd aan een door Suriname en Nederland ingestelde gemengde, tweemaal drie leden tellende, bilaterale commissie (de CONS, de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname).

Als te bereiken doelen in de genoemde periode van tien tot vijftien jaar en tevens als toetsingscriteria voor de goed te keuren programma's en projecten werden in het MOP geformuleerd:

- vergroting van de economische weerbaarheid (via diversificatie van de industrie, de productieve sectoren en de landbouw, waarbij met name de rijstbouw als speerpunt werd aangegeven);
- uitbreiding van de werkgelegenheid (met niet minder dan 55.000 nieuwe banen via arbeidsintensieve industrie, landbouw en bosbouw, onder meer om de geschatte werkeloosheid van 15 tot 20 procent te bestrijden);
- verbetering van de algemene levensomstandigheden via overheidsmaatregelen in termen van herverdeling van inkomens en verschaffing van sociale voorzieningen. Daarbij schatte men dat ongeveer de helft van de bevolking onder de toen geldende armoedelijjn zou leven;

⁴ Aan het Verdrag ging vooraf het zogeheten 'Protocol van mei 1974'.

- bevordering van regionale spreiding om de concentratie op Groot - Paramaribo tegen te gaan, waar (in 1975) 75 procent van de nationale productie werd verwezenlijkt.

Welvaartsontwikkeling en economische zelfstandigheid waren de belangrijkste doeleinden in het rapport van de gemengde commissie, mobilisatie en participatie van de bevolking de belangrijkste middelen. Ook de organisatie en capaciteit van de planuitvoering en met name de plaats daarvan binnen het overheidsapparaat waren daarbij van belang. In “Mobilisatie van het Eigene” (1975) werd een nader programma uitgewerkt waarbij de investeringen geconcentreerd moesten worden in een aantal oude en nieuwe concentratiegebieden, die als groeipolen van de nationale economie zouden moeten fungeren. Essed (1973, 1975) benadrukte de noodzaak tot ontlasting van Groot-Paramaribo, de noodzaak tot versterking van de regio rond de tweede stad Nickerie waar de land- en rijstbouw zou worden geconcentreerd, de noodzaak van stichting van een derde stad, Apoera, een geplande havenstad aan de rivier de Corantijn, de aanleg van een spoorweg, het tot ontginning brengen van grote bauxietvoorraden, en de aanleg van een omvangrijke waterkrachtcentrale de kernelementen zouden zijn van een geïntegreerd programma voor West-Suriname.⁵ Tijdens de periode van het Eerste en Tweede Vijfjarenplan, voorafgaande aan de Surinaamse onafhankelijkheid, had de overheid van het toen autonome rijksdeel studies uitgevoerd en was men tot de eerste investeringen voor dit ambitieuze plan overgegaan.

De Surinaamse leden van de commissie die het “Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname” (1975) schreven, waren erg optimistisch over wat Suriname, op eigen kracht en ondersteund door de Nederlandse ontwikkelingshulp, binnen tien tot vijftien jaar zou bereiken. De Nederlandse leden waren terughoudender. Zo voorzagen de Surinaamse leden volledige werkgelegenheid in een periode van tien jaar, terwijl de Nederlandse leden een langer voortduren van de werkeloosheid voorzagen. Ook de groei van het Surinaamse Bruto Nationaal Product (BNP) werd door de Surinaamse leden erg optimistisch ingeschat. Binnen de CONS werd overeenstemming bereikt over bepaalde bestedingspercentages van de verdragsmiddelen: 25 procent ten behoeve van infrastructurele investeringen, 50 procent ten behoeve van productieve investeringen en 25 procent ten behoeve van sociaal-educatieve investeringen. Het Surinaamse Planbureau (SPS, Stichting Planbureau Suriname) was belast met het onmiddellijke beheer en de financiële administratie en was daarnaast de contracterende partij bij het sluiten van alle contracten. De CONS zou viermaal per jaar vergaderen. Vanuit Nederland kwamen per kwartaal de gelden over en twee verdragsaccountants (een kantoor vanwege de Nederlandse kant en een kantoor vanwege de Surinaamse zijde) voerden de externe accountancy uit.

Het verdrag voorzag ook in een geschillenregeling⁶. Deze regeling trad in werking na het voortijdig afbreken van de 9^e CONS-vergadering in januari 1978. In maart 1978 vond de eerste ontmoeting plaats tussen de minister van opbouw (Suriname) en de minister van ontwikkelingssamenwerking (Nederland). In 1978/1979 vonden er vijf van deze ontmoetingen plaats, waarmee de facto een ministerieel overleg werd geïnstitutionaliseerd. In de periode 1975-1982 vergaderde de CONS in totaal 19 maal.

De Nederlandse ontwikkelingshulp werd in 1982 opgeschort, onmiddellijk na de decembermoorden. Toen de hulp in 1988 weer werd hervat, bleek het model van besluitvorming over

⁵In de conceptie van Essed stond de self reliance gedachte centraal, waarbij de maximale benutting van de aanwezige natuurlijke hulpbronnen. Deze gedachte is ook in Artikel 1 van het Protocol van Procedureregels (annex III bij het verdrag van 1975) geformuleerd als centrale doelstelling bij de ontwikkelingssamenwerking tussen beide landen.

⁶ Artikel 10 stelt: “Indien er in deze gezamenlijke commissie geen overeenstemming wordt bereikt, vindt overleg plaats tussen beide Overeenkomstsluitende Partijen”.

de verdragsmiddelen via de CONS geen haalbare kaart meer. Suriname had bezwaren tegen de Nederlandse dominante ambtelijke inbreng en Nederland twijfelde aan de mogelijkheid van objectieve oordeelsvorming via de CONS. Onder sterke Nederlandse druk werd het “Protocol van Procedureregels” aangevuld met een “Aanvullend Protocol van Procedure-regels” dat op 10 juli 1989 werd ondertekend door de minister van financiën en planning van Suriname en de minister van ontwikkelingssamenwerking van Nederland. Het overleg van de CONS werd vervangen door een “tenminste twee maal per jaar te houden beleidsoverleg op hoog ambtelijk niveau”. Op dit overleg werden besluiten “ten principale” genomen. Er vond echter geen gemeenschappelijke toetsing van projectdossiers meer plaats zoals tijdens de CONS-periode. Besluitvorming over ingediende projectdossiers werd naar Den Haag verlegd. Sindsdien gingen voor Suriname weinig transparante procedures en handleidingen bij dit besluitvormingsproces een bron van toenemende irritatie vormen.

Ook ten aanzien van het financieel beheer kwam er een fundamentele wijziging. Gedurende de opschortingsperiode 1982-1987 waren in Nederland procedures in zwang gekomen voor alle landen waarmee Nederland bilaterale relaties onderhield: de “technische hulpprocedure” bij contractering door Nederland en de “financiële hulpprocedure” bij contractering door Suriname met uitbetaling via de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Deze regelingen werden als nieuwe financieringsmodaliteiten in het Aanvullend Protocol van Procedureregels opgenomen. Daarmee kwam grotendeels een einde aan de financiële beheerstaken van het Planbureau.

Was er in 1975 sprake van een althans formeel gezamenlijk vertrekpunt ten aanzien van het toetsingskader voor programma’s en projecten (het MOP), dan blijkt het gebrek aan feitelijke overeenstemming na de hervatting van de hulprelatie in 1988 uit de lange tijd die gemoeid was met het formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten voor nieuwe toetsingskaders. De onderhandelaars van Surinaamse zijde benadrukten het in uitvoering nemen van een al geformuleerd overbruggingsprogramma en het aanpassen van het toen geldende MOP, terwijl de Nederlandse onderhandelaars de nadruk legden op een te formuleren macro-economisch hervormingsbeleid, het opstellen van sectorale beleidskaders en het bevorderen van de democratie en het versterken van de rechtsstaat.

De nieuwe situatie werd in 1991 en 1992 vastgelegd in twee protocollen, het zogeheten Bonaire-akkoord van 1991 (“Protocol van conclusies van besprekingen tussen de regering van de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden inzake nauwere samenwerking”, ondertekend door de Surinaamse delegatieleider minister Mungra en de Nederlandse delegatieleider minister Hirsch Ballin) en het zogeheten Raamverdrag van 1992 (“Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden”), ondertekend door de Surinaamse president Venetiaan en de minister van buitenlandse zaken Mungra en de Nederlandse premier Lubbers en de minister van buitenlandse zaken Van den Broek. Dit laatste verdrag werd voor onbepaalde tijd gesloten en oriënteerde de Nederlandse ontwikkelingshulp op:

- 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.

Aan dit Raamverdrag werd een apart protocol toegevoegd dat DFL 1 miljard van de resterende verdragsmiddelen zou bestemmen ten behoeve van “een structureel aanpassings- en ontwikkelings-programma”, waarbij de allocatie naar sectoren en werkterreinen als volgt werd geregeld:

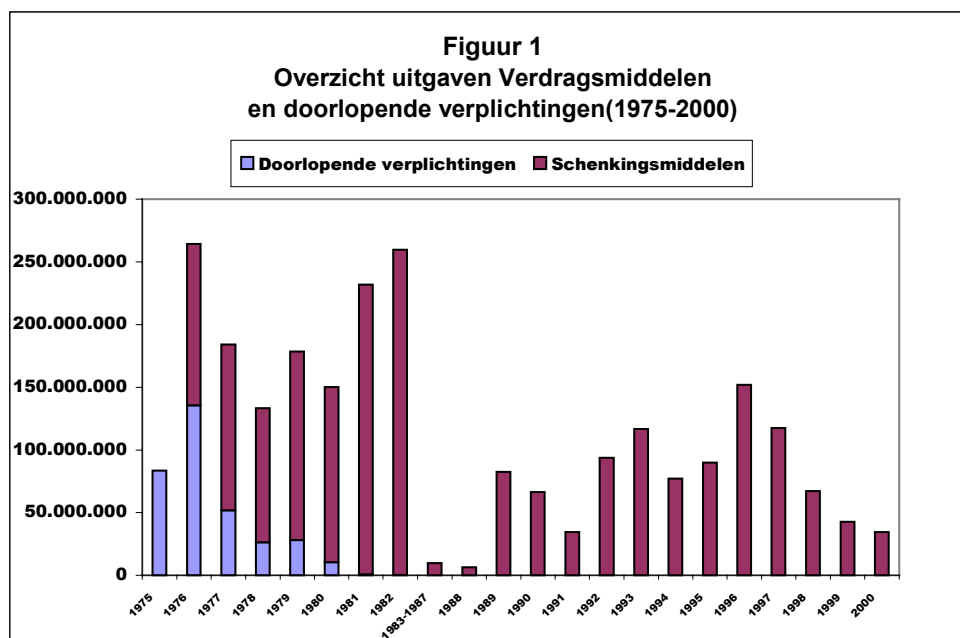
- DFL 175 miljoen ten behoeve van rehabilitatie en verbetering van de infrastructuur;

- DFL 150 miljoen ten behoeve van een sociaal programma;
- DFL 300 miljoen ten behoeve van stimulering van de particuliere productie;
- DFL 50 miljoen ten behoeve van de wederopbouw en ontwikkeling van het door een burgeroorlog getroffen binnenland;
- DFL 75 miljoen ter versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat; en
- DFL 250 miljoen ten behoeve van de sectoren onderwijs, volksgezondheid en volkshuisvesting.

In de periode 1990-1994 werden door tussenkomst van een aanzienlijk aantal Nederlandse formuleringsmissies verschillende sectorale beleidskaders opgesteld voor onderwijs, volksgezondheid, nutsvoorzieningen, industriële ontwikkeling, (natte) infrastructuur en de ontwikkeling van het binnenland. In de praktijk zou – en dat blijkt zowel uit de protocollen van het halfjaarlijkse beleidsoverleg alsook uit de veelvuldige correspondentie over dit thema tussen de Nederlandse Ambassade te Paramaribo en het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag – de Surinaamse overheid zich voor lange tijd in principe blijven hechten aan het verdrag van 1975 en de Nederlandse overheid aan het verdrag van 1992.

I.2 De bestedingen

In het staafdiagram van figuur 1 staan de realisaties van de bestedingen op jaarbasis over de periode 1975-2000 grafisch weergegeven⁷. Indien we in een globaal overzicht de besteding van de verdragsmiddelen van 1975 tot 2000 (tabel 1) bezien, dan is in de periode 1975-2000 in totaal DFL 3140 miljoen aan Nederlandse hulp aan Suriname verleend, oftewel 66 procent van het totale potentieel beschikbare bedrag van DFL 4735 miljoen (DFL 4535 miljoen van Nederlandse en DFL 300 miljoen van Surinaamse zijde). Chronologisch zijn die als volgt afkomstig vanuit zes bronnen.



Bron: 1975 – 1988: bewerking van data van Van den Bergh et al. (1998);
1988 – 2000: bewerking van data van MIDAS

⁷ Hierin zijn niet opgenomen de voorschotten die van Surinaamse zijde zijn besteed om een aantal projecten te continueren na de eerste opschorting van de hulp in december 1982.

- 100 procent kwijtschelding van oude schulden en schenking van bezittingen ad DFL 517 miljoen, die geen geldtransfer betroffen (november 1975);
- 100 procent besteding van restfondsen vanuit het Tweede Vijfjarenplan ad DFL 336 miljoen, die uitsluitend publieke investeringen betroffen;
- 80 procent besteding, oftewel DFL 2153 miljoen verdragsmiddelen vanuit het grote schenkingsfonds, voornamelijk ten behoeve van publieke investeringen;
- 10 procent besteding, oftewel DFL 52 miljoen van verdragsmiddelen vanuit het leningsgarantiefonds, uitsluitend t.b.v. publieke investeringen;
- geen besteding van verdragsmiddelen vanuit het pariteitfonds ad DFL 600 miljoen (Nederlandse en Surinaamse bijdragen);
- betrekkelijk geringe bestedingen vanuit overige Nederlandse bronnen die in 1975 niet waren voorzien (niet-verdragsmiddelen) ad DFL 82 miljoen, in het bijzonder voor publieke investeringen.

De totale realisatie aan Nederlandse hulp ad DFL 3140 miljoen gedurende 1975-2000 betrof DFL 2623 miljoen aan geldtransfer (DFL 3088 miljoen minus DFL 517 miljoen), oftewel 83 procent van de totale realisatie, naast DFL 517 miljoen aan initiële kwijtschelding van oude bilaterale schulden (17 procent van de gerealiseerde hulp).

De Nederlandse hulp bedroeg gemiddeld 5,4 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in de periode 1975-2000. De Nederlandse hulp is een omvangrijke externe financieringsbron binnen de Surinaamse economie, aangezien de totale externe financiering circa 8 procent van het BBP bedroeg, terwijl de nationale besparingen ongeveer 14 procent van het BBP omvatten. In de beginperiode bedroeg de Nederlandse hulp gemiddeld ruim 10 procent van het BBP, bij een totale investeringsomvang van circa 25 procent van het BBP (zie tabel 2).

Tabel 1. Overzicht van de totale verdragsmiddelen en schenkingen in de periode 1975-2000 in DFL miljoen

	Kwijtschelding oude schulden e.d.	Verdragsmiddelen (3 fondsen)	Restfonds Tweede Vijfjarenplan	Overige	Totaal	Geldtransfer
1975	517	0	83	0	600	83
1976-1982	0	1165	253	0	1418	1418
1983-1987	0	10	0	0	10	10
1988-2000	0	1030	0	82	1112	1112
Realisatie 1975-2000	517	2205	336	82	3140	2623 (62%)
Potentieel Beschikbaar	517	3800	336	82	4735	4218 (100%)
Saldo per 31 december 2000	0	1595	0	Pro Memorie	1595 + p.m.	1595 + p.m.
Categorie	Geen geldtransfer	Grotendeels investering	Investering	Grotendeels investering	Mix	Mix

Bron: 1975 – 1988: bewerking van data van Van den Bergh et al. (1998).
1988 – 2000: bewerking van data van MIDAS, bewerkt door CARID.

Tabel 2. *Omvang van de hulp-overmakingen in de periode 1975-2000*

Periode	Totale Transfer in DFL miljoen	Jaargemiddelde Nederlandse hulp in DFL miljoen	Jaargemiddelde BBP tegen marktprijzen in DFL miljoen	Nederlandse hulp als % van het BBP m.p. %	Overmakingen Per capita per jaar, DFL per jaar p.c.
1975-1982	1501	187.6	1871	10.0%	501
1983-1987	10	2.0	1802	0.1%	5
1988-2000	1112	85.5	1896	4.5%	202
1975-2000	2623	100.9	1870	5.4%	252
Waarvan Verdragsmiddelen	2205	84.8			
2001 *	425	425.0	2031	20.9%	944

Bron: 1975 – 1988: bewerking van data van Van den Bergh et al. (1998).

1988 – 2000: bewerking van data van MIDAS en ABS-data, bewerkt door CARID.

In de periode 1975-2000 was de besteding via projecthulp dominant, in het bijzonder in de periode 1975-1982. De programmahulp nam in de periode 1988-1994 toe, maar daalde weer in de periode 1996-2000 (zie tabel 3).

Tabel 3. *Nadere specificatie naar soort bestedingen verdragsmiddelen in 1975-2000 in DFL miljoen*

	1975-82	1983-87	1988-95	1995-2000	1988-2000	1975-2000	Aandeel %
Projecthulp	1154.4	9.8	271.7	365.9	637.6	1801.8	47%
Programmahulp	0.0	0.0	246.3	35.9	282.2	293.2	8%
Garanties	0.0	0.0	48.8	9.2	58.0	58.0	2%
Uitgaven grote schenkingsfonds	1165.4	9.8	566.8	411.0	977.8	2153.0	57%
Saldo grote schenkingsfonds	1534.6 dec. 82	1524.8 dec. 87	958.0 dec. 95	547.0 dec. 00			
Leningsgaranties	58.0	0.0	0.0	52.0	52.0	110.0	3%
Saldo Leningsgaranties	442.0 dec. 82	442.0 dec. 87	442.0 dec. 95	390.0 dec. 00			
Effectief besteed Verdragsmiddelen	1223.4	9.8			971.8	2205.0	58%
Uitgaven Verdragsmiddelen	1165.4	9.8			977.8	2153.0	57%

Bron: 1975 – 1988: bewerking van data van Van den Bergh et al. (1998).

1988 – 2000: bewerking van data van MIDAS, bewerkt door CARID.

De verdragsmiddelen zouden in 10 tot 15 jaren zijn besteed. De onderrealisatie was als volgt:

- na 10 jaren (eind 1985) was DFL 1165 miljoen, of 31 procent van de verdragsmiddelen besteed;
- na 15 jaren (eind 1987) was DFL 1175 miljoen, 31 procent van de verdragsmiddelen besteed;
- na 20 jaren (eind 1995) was 46 procent van de verdragsmiddelen besteed;
- na 25 jaren (eind 2000) was 60 procent van de verdragsmiddelen besteed;
- na 26 jaren (eind 2001) zal volgens plan 70 procent van de verdragsmiddelen zijn besteed.

II Economie, maatschappij en politiek in Suriname, 1975 – 2000⁸

II.1 De economie, de overheidsfinanciering en de armoede

II.1.1 De economie, de werkgelegenheid en de rol van de overheid in de economie

De huidige Surinaamse economie is aan het begin van de 21^e eeuw, zoals ook in 1975, vooral gebaseerd op de mijnbouw. De staat vervult een dominante rol in de nationale economie en de betekenis van de private sector is relatief gering. De staat is tot op de dag van vandaag van doorslaggevende aard in het politiek en maatschappelijk gebeuren in Suriname. “De staat als trekker van de economie” was de dominante visie die ten grondslag lag aan het ontwikkelingsbeleid sinds de onafhankelijkheid en dus de ontwikkelingsrelatie met Nederland. In de huidige grondwet van 1987 werd de rol van de staat als staatskapitalist en trekker van de economie expliciet verankerd. De ontwikkelingshulp heeft zich tussen 1975 en 2000 overwegend binnen het blikveld van overheid tot overheid afgespeeld.

De bauxietsector heeft de Surinaamse economie gedomineerd vanaf de jaren dertig. Twee maatschappijen, Alcoa-dochter Suralco en de voormalige Shell-dochter Billiton zijn sindsdien op dit terrein actief. De agrarische sector werd na de tweede wereldoorlog door de bauxietsector uit haar rol van traditioneel belangrijkste deviezen-generator verdrongen. In de periode 1954 –1975, de periode van de Surinaamse autonomie binnen de termen van het Koninkrijkstatuut, was het overheidsbeleid met name gericht op het stimuleren van investeringen in de bauxietsector. Dit beleid werd onveranderd voortgezet na de onafhankelijkheid in 1975. Het aandeel van de overheidsontvangsten uit de mijnbouw – en met name de bauxietsector – is tussen 1975 en 2000 altijd aanzienlijk geweest (zie appendix 1, tabel 4). De bauxietexport neemt al decennialang ongeveer 75 procent van de export voor haar rekening. Maar de prijszetting van de bauxietexport vindt plaats op de buitenlandse markt en bauxiet is als inkomstenbron onderhevig aan externe schokken. De wereldmarktprijzen voor aluinaarde stegen aanmerkelijk in de periode 1974 - 1983 – de eerste jaren van Suriname ‘s onafhankelijkheid⁹ - en vertoonden na een scherpe daling weer een piek in 1987 – 1989 maar de prijzen voor aluinaarde en aluminium daalden weer sterk in de periode 1990 - 1999 (Van Dijk: 2001). In de jaren tachtig en negentig droeg de exploitatie van de olie- en goudreserves bij aan de verdere transitie naar een economie die in sterke mate wordt bepaald door de opbrengsten uit de mijnbouw..

Het ABS gaat uit van een economisch actieve bevolking in Groot-Paramaribo van ongeveer 90.880 in 1999, een werkloosheid van 14 procent en een arbeidende bevolking van ongeveer 100.850 (data van augustus 2001). In de bauxietsector is een arbeidersaristocratie werkzaam, die in de loop der jaren voortdurend is geslonken: van 6200 werknemers in 1975 tot 2300 in het jaar 2000 (zie Buddingh, 1999: 408-409). De goudexploitatie is vooral een bron voor informele werkgelegenheid.

De omvang van het ambtelijk apparaatniet meegerekend de arbeidsplaatsen in de staatsbedrijven) is overweldigend, gezien de omvang van de economie en de samenstelling van de beroepsbevolking. De overheid is veruit de belangrijkste bron van formele werkgelegenheid. Vanaf de jaren vijftig begon de overheidssector aan te zwellen tot de belangrijkste bron van nationale werkgelegenheid. In 1959 werkten ongeveer 8.400 personen

⁸ Dit hoofdstuk beschrijft de situatie per eind december 2001.

⁹ En de periode van de planning voor de exploitatie van de bauxietreserves in West-Suriname.

bij de overheid. In 1965, toen zwaar geïnvesteerd werd in het Brokopondo-project, had de overheid al ongeveer 18.000 personen in dienst. De groei van het ambtelijk apparaat zette zich in de periode 1970-1974 versneld door. In begin 1974 werkten er ongeveer 25.000 ambtenaren in Suriname. Volgens berekeningen van de staf van een UNDP-project ten behoeve van reorganisatie van de publieke sector dat in die tijd op het Surinaamse Planbureau werd opgestart, was er maar substantief werk voor 15.000 personen. Vier jaar later, eind 1978 was het ambtelijk apparaat geëxpandeerd met nog eens 11.500 personen. Dit is des te navranter als men beseft dat in diezelfde vier jaar een grote migratiestroom naar Nederland ten gevolge van de onafhankelijkheid in 1975 op gang was gekomen. De omvang van het ambtelijk apparaat is in de jaren zeventig en tachtig rond dit aantal constant gebleven.¹⁰

Een derde segment van de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid is dat van de staatsbedrijven, de (particuliere) banken, de (particuliere) handelshuizen (import-export), de grotere en middelgrote ondernemingen. Het gaat hier om enkele honderden bedrijven, verenigd in de VSB en de AFSA, twee ondernemersassociaties.¹¹ De Kamer van Koophandel en Fabrieken heeft (augustus 2001) ongeveer 17.500 bedrijven geregistreerd, waarvan naar schatting van het KKF-bestuur ongeveer 15.000 “bestaand”. Er zijn echter niet meer dan honderd bedrijven in heel Suriname met meer dan 200 personen of meer in dienst. De meeste geregistreerde bedrijven vallen in de MKB-sector en genereren naar schatting 40 tot 45.000 arbeidsplaatsen.

Bij het beschrijven van de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid moet stilgestaan worden bij de informele sector die door de jaren heen substantieel gegroeid is in tijden van economische stagnatie en achteruitgang, lage lonen en hoge inflatie. Het gaat hier om een overlevingseconomie van een omvangrijk segment armen. De armoede werd explosief in de periode 1985 – 1995 en consolideerde zich daarna. Later in dit hoofdstuk zullen we een beschrijving van de armoedesituatie in Suriname presenteren en dieper ingaan op het bestaan en het belang van de informele sector. In 1998 zou naar schattingen van het IMF het Bruto Binnenlands Product van de formele sector SFL 1.582 miljard bedragen terwijl het BBP van de formele en informele sector samen SFL 2.052 miljard zou bedragen (Van Dijk: 2001). De (informele) overlevingseconomie zou – op basis van ABS-gegevens en andere data – ongeveer 29.000 micro-ondernemers en self-employed omvatten. Dit aantal overlapt weer ten dele met het aantal ambtenaren (zie hierboven).

Een apart segment in de economie is het "grijze" circuit van de belastingontduikers en het drugcircuit. Over dit illegale circuit bestaan in feite alleen maar kwalitatieve schattingen. Een recent IDB-rapport schat op basis van data, verstrekt door het Korps Politie Suriname, de omvang van de cocaïne die jaarlijks naar Europa wordt vervoerd vanuit Suriname op 26.000 kilo (1998), die een waarde van US\$ 300 miljoen zou vertegenwoordigen (IDB, 2001:8). De verhandeling van drugs zou volgens dit rapport vergemakkelijkt worden door de weinig assertieve wijze van bewaking en controle op lucht- en scheepvaartverbindingen, de weinig geprotonceerde wijze waarop de fiscale recherche functioneert en door een de facto afwezigheid van staatsgezag in grote delen van het binnenland. Het Wereld Bank rapport (1998: 7, 19-20) wijst

¹⁰ In de tabellen 8 en 9 van appendix 2 staan de aantallen ambtenaren tussen 1975 en 2000 vermeld. Aan de totalen kan men bemerken dat het totaal aantal ambtenaren licht is gekrompen tot ongeveer 38.500 in 2000. “Openbare orde en veiligheid” (waaronder het nationale leger) zag haar ambtenaren tussen 1980 en 1995 procentueel groeien. Nadien zette zich een lichte daling in. De ministeries ten behoeve van beheer en bestuur en de “productieve” ministeries hebben door de jaren heen tussen de 30 en 35 procent van het totaal aantal ambtenaren omvat.

¹¹ We interviewden driemaal het VSB-bestuur en éénmaal het bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken. Een interview met het ASFA-bestuur vond geen voortgang vanwege de uitlandigheid van de leden. Wel interviewden we Ing. John Wijdenbosch, oud-president van de ASFA, hoewel niet in deze kwaliteit.

eveneens op de opbrengsten uit de informele goudhandel en uit het illegale drugscircuit, alsmede op het bestaan van een "ondergronds banksysteem".

Naast het drugcircuit bestaat een groter, omvangrijker witwas-circuit dat naast de nationale wet- en regelgeving functioneert en waartegen de fiscale recherche en de afdeling "financiële delicten" van het ministerie van justitie niet zijn opgewassen. Omvang noch karakteristieken van dit circuit zijn nog geen onderwerp van studie.

II.1.2 De overheidsfinanciering¹²

De analyse van de begrotingen is opgesplitst in twee deelperioden, te weten 1975 - 1982 (de periode waarin nog omvangrijke Nederlandse ontwikkelingshulp werd ontvangen) en 1983 - 1992, de periode na de stopzetting van de ontwikkelingshulp. Over de gehele periode 1975 - 1992 bekeken, zijn er twee uitgavencategorieën die een opvallend aandeel vormen in respectievelijk de lopende en de totale uitgaven, zij het dat hun bijdragen in de twee onderscheiden deelperioden niet dezelfde relevantie vertonen. Het betreft de categorieën "personele uitgaven" en "ontwikkelingsuitgaven".

De *personele uitgaven* beliepen in de periode 1975 - 1982 gemiddeld 56 procent van de lopende uitgaven en in de periode 1983 - 1992 gemiddeld 49 procent. (zie appendix 2, tabel 1).

In het Jubileumverslag van de Centrale Bank van Suriname (1982) wordt opgemerkt dat "de uitbreiding van het ambtenarenapparaat [had] plaatsgevonden in het kader van een aanvankelijk op werkloosheidsvermindering gericht overheidsbeleid, alsmede in verband met de uitbreiding van taken waarmee de overheid na de onafhankelijkheid werd geconfronteerd." Gedurende de periode 1975 - 1982 vond de sterkste procentuele toename van de personele uitgaven plaats in 1976 (een toename ten opzichte van 1975 met 32 %). De stijging in 1981 en 1982 bedroeg respectievelijk 20 en 21 procent. De stijging van de personele uitgaven tussen 1983 en 1992 was het gevolg van de groei van het ambtenarenapparaat, periodieke salarisverhogingen en de normale promoties, terwijl in bepaalde jaren (1981, 1985 en 1991) algemene salariscorrecties hebben plaatsgevonden.

Een andere belangrijke trend deed zich voor bij de categorie subsidies en transfers, die vanaf 1980 aanzienlijk toenamen. Het jaargemiddelde bedroeg in de eerste deelperiode (1975-1982) SFL 69,1 miljoen en in de tweede deelperiode (1983-1992) SFL 183,9 miljoen. Het aandeel in de lopende uitgaven bedroeg gemiddeld respectievelijk 16 en 14 procent. De stijging wordt met name verklaard door de verhoging van de sociale voorzieningen in het begin van de jaren tachtig en de verlaging van de AOV [staatspensioen]-gerechtigde leeftijd van 65 naar 60 jaar in 1983.

De *ontwikkelingsuitgaven* vertoonden in de eerste deelperiode een sterke groei. Het jaargemiddelde bedroeg SFL 140 miljoen en het aandeel in de totale uitgaven was ongeveer 25 procent. In de tweede deelperiode namen de ontwikkelingsuitgaven sterk af; ze bedroegen gemiddeld SFL 61,7 miljoen per jaar en vertegenwoordigden gemiddeld slechts 5 procent van de totale uitgaven.

De periode 1975 - 1982 werd voor wat de *lopende ontvangsten* betreft gedomineerd door de inkomsten uit de bauxietsector, welke zich manifesteerden in zowel de belastingontvangsten (met name inkomstenbelasting), als de niet-belastingontvangsten (meeropbrengst uit bauxiet vanwege de bauxiet-"levy"). (zie appendix 2, tabel 3). In de periode 1975 - 1982 bedroegen de ontvangsten uit de bauxietsector (inkomstenbelasting en bauxietlevy) gemiddeld

¹² Veel van de onderstaande gegevens berusten op analyses van het IMF.

SFL 113,5 miljoen per jaar. De periode 1983 - 1992 wordt gekenmerkt door een sterke afname van de ontvangsten uit de bauxietsector en het wegvallen van de ontwikkelingshulp.

Op de *ontwikkelingsdienst* bestonden de overheidsontvangsten vrijwel totaal uit schenkingen, bijna uitsluitend verkregen uit de Nederlandse ontwikkelingshulp.

Uit analyse naar inkomstenbron blijkt dat de gemiddelde ontvangsten tussen 1975 en 1982 uit de Nederlandse ontwikkelingshulp en uit de bauxietsector tezamen 49 procent van de totale overheidsontvangsten uitmaakten. Toen de Nederlandse ontwikkelingshulp werd stopgezet in 1982 en de internationale recessie in de bauxietsector zich steeds meer deed gevoelen, verslechterde de economische situatie in het land snel. In eerste instantie werden slechts kleine hulpbedragen ontvangen, o.a. voor de aflossing van de ABN-lening ten behoeve van de spoorlijn in West-Suriname en naderhand (vanaf 1987) wat humanitaire en overbruggingshulp.

Ten opzichte van 1975 – 1982 nam in de periode 1983 - 1992 het aandeel van de belastingen afkomstig van de “lichamen” in het totale bedrag van de inkomstenbelasting af. Tussen 1983 en 1992 bedroeg het aandeel van de “lichamen” in de totale inkomstenbelasting gemiddeld 37 procent. Bovendien betrof in die periode het overgrote deel van de inkomstenbelasting loonbelasting. Met het gegeven dat het aandeel van de vermogensbelasting in het totaal der directe belastingen steeds zeer klein is geweest, komt het er op neer dat de loontrekkers de grootste bijdrage hebben geleverd aan de overheidsontvangsten.

Uit het verloop van de overheidsuitgaven en overheidsontvangsten blijkt, dat er zich op de lopende dienst een structureel tekort voordoet. Alleen in de jaren 1975, 1978, 1979 en 1980 was er sprake van een overschot. Op de totale dienst, dus inclusief de ontwikkelingsuitgaven, is er altijd een groot tekort geweest. In de periode 1975-1982 werd dit tekort grotendeels veroorzaakt door de ontwikkelingsuitgaven. Vanaf 1983 werd echter het tekort op de lopende dienst de hoofdoorzaak van het structurele tekort op de totale dienst, wat betekent dat door het wegvallen van de ontwikkelingshulp de overheid in steeds mindere mate in staat was om de benodigde inkomsten te verwerven ter bestrijding van de uitgaven op zowel de lopende als de ontwikkelingsdienst. De groeiende begrotingstekorten op de totale dienst zijn in de periode 1975 - 1982 grotendeels gefinancierd met middelen uit de Nederlandse ontwikkelingshulp (zie appendix 2, tabel 6). In enkele gevallen, te weten de jaren 1977, 1981 en 1982 is er sprake geweest van “monetaire financiering” ofwel inflatoire geldschepping. Van financiering door middel van leningen op de binnenlandse kapitaalmarkt is vrijwel geen gebruik gemaakt en in bepaalde jaren werden er zelfs meer leningen afgelost (1976, 1978, 1981 en 1982). In de periode 1983 - 1992 heeft de financiering van het begrotingstekort vrijwel altijd plaatsgevonden via inflatoire geldschepping.

II.1.3 De armoede

II.1.3.1. Armoede-data

Vanaf het midden van de jaren tachtig werd Suriname getroffen door een gecombineerd proces van inflatie en verarming. Hoewel dit proces zich stabiliseerde in het midden van de jaren negentig en analisten sinds medio 2000 wijzen op een licht herstel is de malaise in de Surinaamse economie vooralsnog van structurele aard. Systematisch onderzoek naar de Surinaamse armoede is pas recent op gang gekomen. Er zijn slechts recente schattingen voorhanden omtrent de omvang van de armoede en de effecten op de economie en de maatschappij.

Interpretatieverschillen doen zich daarnaast voor over de vraag in hoeverre andere fenomenen de effecten van de armoede-situatie verzachten of tenminste (over)leefbaar maken.

De meest recente empirische bron die voorhanden is werd gepubliceerd in een studie van het Algemeen Bureau voor de Statistiek (ABS, 2001b).

Het rapport van het ABS maakt een vergelijking tussen de periode 1968/1969 en 1999/2000 en bestrijkt daarmee een periode van 31 jaar. Aan de hand van dit rapport kan men concluderen dat de nationale verdeling welvaart en armoede over de samenleving in de besproken periode van 31 jaar aanzienlijk is gepolariseerd. Onder verschillende assumpties komen de onderzoekers tot de conclusie dat het percentage arme personen in Groot-Paramaribo tussen 1968/1969 en 1999/2000 is gestegen van 21 tot 65 procent. Het percentage arme personen voor geheel Suriname in 1999/2000 wordt geschat als zich bevindend tussen 49 en 74 procent (ABS, 2001b: 14). Overigens waren in Suriname tot eind augustus 2001 geen kwantitatieve data voorhanden over de armoede buiten het kustgebied.

Neri en Menke (2001a) schatten dat het percentage van (voedsel)armoede tussen 1993 en 2000 is gedaald van 64 procent tot 53 procent. De data van Neri en Menke betreffen een veel korter tijdsinterval. Hun (nauwkeuriger) data doen vermoeden dat het verarmingsproces, zoals dat door het Algemeen Bureau voor de Statistiek over een periode van 31 jaar is becijferd, vanaf het midden van de jaren negentig moet zijn afgevlakt.

Een recent overheidsrapport, geschreven in opdracht van UNICEF (Menke, 2001: 69-80, 99-100), suggereert dat Surinaamse armen niet geheel van overheidsdiensten verstoken zijn. De onderzoeksresultaten geven het volgende beeld te zien: 37 procent van de Surinaamse peuters (beneden de 5 jaar) heeft toegang tot een educatief programma; 78 procent van de kinderen in de schoolgaande leeftijd bezoekt de lagere school; 83 procent van deze schoolbezoekers beëindigt de lagere school; 86 procent van de Surinaamse bevolking kan lezen en schrijven; 73 procent van de Surinaamse bevolking heeft toegang tot drinkwater van een zekere kwaliteit. Van de Surinaamse kinderen onder de 15 jaar woont 92 procent bij tenminste één van de biologische ouders. Daartegenover staat dat 13 procent van de Surinaamse peuters (beneden de 5 jaar) een of andere vorm van ondervoedingsverschijnselen vertoont; 5 procent van de peuters heeft ondergewicht; 11 procent van de levendgeborenen in de periode 1999-2000 woog bij geboorte minder dan 2500 gram. Van alle levendgeborenen in dezelfde periode werd 95 procent geregistreerd.

II.1.3.2. Verzachting van de armoede

De Surinaamse armoede-situatie wordt gedempt door de interactie tussen drie fenomenen: een aanzienlijke (stedelijke) informele economie en microbedrijvigheid; een (zich in het binnenland bevindend) informeel mijnbouw-circuit (goud); en de remittances-verbinding met Nederland.¹³

De informele stedelijke microbedrijvigheid is een belangrijke bron voor (low quality) werkgelegenheid en verzacht op die wijze de effecten van de armoede. Het aantal self employed informele ondernemers nam gestaag toe van de jaren zeventig tot de jaren negentig (Neri en Menke, 2001a: 16). In 1995 zou de meetbare bijdrage van de micro-ondernemingen en de self employed informele ondernemers aan de nationale werkgelegenheid, met uitzondering van die in de agrarische sector, 23 procent hebben bedragen (Menke, 1995). Naar schatting zou ongeveer 80 procent van de huishoudens van micro-ondernemers zich onder de armoedelijn bevinden.

Een misschien nog belangrijker fenomeen van de informaliteit is het "hosselen", het buiten de formele werkgelegenheid ondernemen van overlevingsactiviteiten. In feite zou een fors deel van de

¹³ Die vormen de enige constante bron van particuliere hulp welke direct ten goede komt aan een omvangrijk segment van de Surinaamse bevolking (Willemsen: 2001: 108).

ambtenaren en overheidsdienaars in de publieke sector hier hun belangrijkste bron van inkomsten hebben. De ambtelijke status wordt aangehouden vanwege de rechten op medische voorzieningen en op een klein pensioen.

De belangrijkste economische sectoren met een informaliteitcomponent zijn de bosbouw, de landbouw en veeteelt, de visserij, de industrie en nijverheid, de horeca- en toeristensector, het transportwezen en de bouw (Ferrier, 2000a). De artisanale mijnbouw komt, alleen al vanwege haar omvang en betekenis, hieronder in een aparte rubriek ter sprake.

Het tweede fenomeen dat de Surinaamse armoede verzacht is het bestaan van een informeel mijnbouwcircuit, met name de gouddelving in het binnenland (Heemskerck, 2000, Hoogbergen, Kruijt en Polimé, 2001). De snelle opkomst van de informele economie en maatschappij rond het Surinaamse goud dateert van het midden van de jaren tachtig, toen de economie in het binnenland mede tengevolge van de binnenlandse oorlog bijna geheel instortte. Toen in 1992 de oorlog eindigde, hadden artisanale gouddelvers, porknockers, met een Marron achtergrond, in de Surinaamse goudindustrie een belangrijke plaats ingenomen. Rond deze tijd kwamen ook de Braziliaanse garimpeiros (goudzoekers) in toenemende mate in het Surinaamse binnenland werken. Veiga (1997: 6) schatte het aantal goudzoekers in Suriname in het midden van de jaren negentig op 15.000 personen, waarvan tweederde tot driekwart uit Brazilië afkomstig zou zijn. Ongeveer 8.000 zouden bij de overheid bekend en geregistreerd zijn. Deze data berusten op gegevens van officiële zijde. De groep onderzoekers die de omvang en de impact van de kleinschalige mijnarbeid in Suriname empirisch heeft onderzocht (Ferrier et al, 2000aD: 12) houdt andere aantallen aan en komt als inschatting van het aantal garimpeiros en hun directe verwanten op 25.000 tot 30.000 (5.000 tot 7.500 Marrons en 20.000 tot 25.000 garimpeiros).¹⁴

Tenslotte vermelden we hier de impact van de remittances vanuit de Nederlands-Surinaamse gemeenschap naar de Surinaamse bevolking.¹⁵ Het onderhouden van contacten met familie en verwanten aan beide zijden van de oceaan is intensief. Jacobs (2000) en Gowricharn (2001b: 3-5) schatten de omvang van toeristische gelden vanwege Nederlands-Surinaams familiebezoek, gevoegd bij de Nederlandse remittances naar Suriname op ongeveer DFL 95 miljoen op jaarbasis. Meer specifiek kunnen we zijn als het gaat om de effecten op de armoede bij het ontvangen van overmakingen vanuit het buitenland naar arme huishoudens in Suriname. Menke (2000) onderzocht dit voor huishoudens in Paramaribo en kwam tot de conclusie dat deze remittances vanuit het buitenland een grotere invloed hadden op het verzachten van de armoede dan de informele inkomens of de sociale uitkeringen van de Surinaamse overheid zoals uit tabel 4 blijkt.¹⁶

¹⁴ De Surinaamse Centrale Bank betaalt voor het goud de wereldmarktprijs en houdt van de aanbieders geen registratie bij om deze personen niet af te schrikken. In 1998 slaagde de Bank erin meer dan 6.000 kg goud bij particuliere goudexploitanten op te kopen. Toch is dat waarschijnlijk maar een vijfde van de totale productie, die op zeker dertig ton per jaar wordt geschat, goed voor zo'n 250 à 300 miljoen dollar (Buddingh, 1999: 413).

¹⁵ Volgens opgave van de visumafdeling van de Nederlandse Ambassade te Paramaribo worden per jaar, een over een periode van de afgelopen vijf jaar ruwweg constant blijvend aantal van 20.000 inreisvisa van Surinamers naar Nederland verstrekt. Ongeveer 93.000 Surinaamse Nederlanders ondernemen (volgens data van Gowricharn, 2001: 3) jaarlijks een reis van Nederland naar Suriname via een inreisvisum. Rekening houdend met een Surinaamse bevolking van ongeveer 425.000 personen (officiële ABS-data) en een Surinaams-Nederlands bevolkingssegment van ongeveer 302.500 (per 1 januari 2000, zie Choenni, 2001: 95), dan gaat het om jaarlijkse bezoeken van 4,7 procent van de Surinaamse bevolking aan familieleden in Nederland en van 26 procent van de Nederlands-Surinaamse bevolking naar hun familieleden in Suriname.

¹⁶ Een aanwijzing voor de verzachting van de geregistreerde armoede is wellicht ook te putten uit ambtelijke statistieken van het aantal voertuigen. Bij een bevolkingsomvang die in de jaren negentig van ongeveer 400.000 langzaam toenam naar ongeveer 425.000 personen, steeg het aantal geregistreerde personenauto's van ongeveer 38.750 in 1991 tot ongeveer 60.000 in 1999. Het aantal bromfietsen steeg van ongeveer 26.275 in 1991 tot ongeveer 30.750 in 1999 (ABS, 2000: 1, 7).

Tabel 4 *Inkomensbronnen en effecten op armoede in Paramaribo*

Inkomensbron huishouden	% huishoudens onder armoedegrens	Aantal huishoudens onder Armoedegrens
huishoudens met lokaal inkomen en buitenlandse overmaking	42	4769
indien geen buitenlandse overmaking	81	9297
effect buitenlandse overmaking op armoede	34	4528
huishoudens met informele inkomens	73	11127
indien geen informeel inkomen	91	13809
huishoudens met lokale sociale uitkeringen	74	12957
indien geen lokale sociale uitkering	83	14436
effect sociale uitkering op armoede	9	1479

Bron: Bewerking van data van Menke (2000).

II.2 De maatschappij en de politiek

Sinds 1975 heeft zich ook op maatschappelijk terrein een aantal transformatieprocessen voltrokken. In de eerste plaats gaat het om een aantal demografische ontwikkelingen. In de tweede plaats betreft het veranderingen in de maatschappelijke en de klassenstructuur. In de derde plaats is ook de politieke arena aan veranderingen onderhevig geweest. De politieke cultuur schetsen we aan het eind van het hoofdstuk.

II.2.1 Demografische ontwikkelingen

De belangrijkste demografische gebeurtenis in de afgelopen 25 jaar in Suriname is de migratiegolf naar Nederland geweest. De onafhankelijkheid in 1975 werd niet door een breed maatschappelijk draagvlak ondersteund. De bevolking, die niet bij een of andere wijze van plebisciet werd betrokken, stemde met de voeten en vertrok richting moederland.¹⁷ Bovenkerk (1975) documenteerde dit proces, Schuster (2001) en Choenni (2001) bespraken vijf en twintig jaar later de gevolgen. De netto-emigratie (vanuit Suriname naar Nederland) beliep in het onafhankelijkheidsjaar 1975 ongeveer 35.750 personen. Ook in de jaren 1979 en 1980 was het aantal vertrekkende migranten groot: ongeveer 16.500 personen in elk van beide jaren. Vanaf 1985 tot en met 1997 is de gemiddelde emigratie op jaarbasis 3.500 personen geweest. Het piekjaar was 1993 met meer dan 7.000 personen (ABS: 1999: 54).

De eerste generatie Surinaamse Nederlanders betreft thans (2001) 60 procent van de totale omvang; de tweede generatie is 40 procent. In absolute getallen gaat het om ongeveer 183.250 en 119.275 personen. Daarmee komt de Surinaams-Nederlandse bevolking op ongeveer 302.500 (Choenni, 2001: 98).

¹⁷ Terwijl ter gelegenheid van de Surinaamse onafhankelijkheid een massaal migratieproces van Suriname naar Nederland op gang werd gebracht, bleven de opstellers van het eerste MOP van optimistische schattingen uitgaan. De demograaf Lamur (1975) bij voorbeeld berekende dat de bevolking van Suriname in 1985 meer dan 600.000 personen groot zou zijn.

De effecten van de migratiegolf op de Surinaamse bevolking, en daarmee op de economie en maatschappij, moeten dramatisch zijn geweest. De ontwikkelingsplannen gingen uit van een forse groei; het werd binnen enkele jaren een zeer aanzienlijke afname. Naast een verlies in absolute zin moet het verlies in termen van braindrain nog veel groter geweest zijn.

Een andere stille demografische tendens is de voortgaande migratie vanuit het binnenland naar Paramaribo. Het omvangrijke programma ten behoeve van West-Suriname was onder meer bedoeld om de interne migratie vanuit het binnenland naar Groot-Paramaribo af te remmen. Maar dit programma en andere ontwikkelingsprogramma's vermochten niet de stroom interne migranten in te dammen. Integendeel, 25 jaar later gaat de stille migrantenstroom vanuit het binnenland nog altijd in de richting van "de stad", zoals Paramaribo in geheel Suriname wordt genoemd. Migratie naar de stad of naar Nederland is niet het enige alternatief. Economische redenen zijn evenmin de enige oorzaak.

Tijdens de binnenlandse onlusten en de binnenlandse oorlog in de jaren tachtig en negentig werd de inheemse en de Marron-bevolking het slachtoffer van beschietingen, een enkel bombardement en van een aantal raids op de dorpen door zowel de Surinaamse strijdkrachten als het Jungle Commando. De aanval op het dorpje Moiwana kreeg publieksbekendheid, maar ook andere nederzettingen werden het slachtoffer. De bevolking van Oost-Suriname vluchtte naar de overzijde van de Marowijne-rivier, naar Saint Laurent en naar kleinere vestigingsplaatsen in Frans Guyana en tevens naar Paramaribo. De Franse overheid gedoogde tenminste de vestiging van de oorlogsvluchtelingen uit Suriname en verschafte in voorkomende gevallen lokale steun en ontwikkelingsprojecten. Vestiging in Frans Guyana, in de Surinaamse kustregio en in Paramaribo werd daarmee een geïstitutionaliseerd patroon.

Daar staat tegenover een immigratie vanuit Brazilië, Guyana, Haïti, Korea en van "Chinezen". Het ABS gebruikt de registratie van vreemdelingen als databron. In dit geval is de binnenkomst meestal niet geregistreerd. De ABS-directie "schat de vreemdelingen op basis van tientallen en honderdtallen. Maar bij de Brazilianen doen we schattingen op basis van duizendtallen en tienduizendtallen." De immigrerende vreemdelingen komen meestal op de informele arbeidsmarkt terecht. Het feit dat de immigratie de laatste jaren een zekere omvang heeft gekregen (het aantal Brazilianen wordt op 30.000 geschat) duidt ook op het bestaan van een gesegmenteerde arbeidsmarkt, waarop ondanks de omvangrijke armoedecijfers het voor buitenlanders beter toeven is dan op de eigen, nationale arbeidsmarkt. (Hoogbergen, Kruijt en Polimé, 2001: 123).

II.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

De Surinaamse maatschappij werd in de 25 jaar voor de onafhankelijkheid door een aantal sociale wetenschappers in termen als een "plurale maatschappij" beschreven: ondanks de etnische pluriformiteit en de onderhuidse etnische spanningen zouden de verschillende bevolkingsgroepen via een systeem van etnische verzuiling met elkaar in de politieke arena treden onder handhaving van democratische spelregels. De conceptualisering van "plurale maatschappijen" had van origine een koloniale oorsprong (Furnivall, 1939, 1956) en beschreef maatschappijen waar de bevolking binnen haar etnische kring samenleefde en daarnaast haar plaats kende in het maatschappelijke bestel. Van Lier en later Hoetink (1967, 1968) pasten Furnivall's denkwijze toe op de toenmalige Nederlandse rijkdelen: Suriname en de Nederlandse Antillen.¹⁸ Hun analyse betrof de etnisch-religieuze samenstelling van de Surinaamse respectievelijk de Antilliaanse maatschappij en hun relatief sterke mate van

¹⁸ Later zou Lijphart (1977) "plurale samenlevingen" in comparatief verband bestuderen. In de Surinaamse sociaal-wetenschappelijke literatuur geniet het concept nog altijd populariteit (Tjon A Joe, 1995, Dew, 1994, 1996, Sedney, 1997, Gowicham, 2001a).

vreedzame coëxistentie. Inderdaad is de situatie in Suriname dusdanig dat, behoudens een enkel incident geen noemenswaardige etnische conflicten zijn voorgevallen in het multi-etnisch en multicultureel mozaïek van Suriname.¹⁹ Een belangrijke verklaringsgrond voor de Surinaamse relatieve etnische harmonie is de zogeheten “historische alliantie” tussen twee politieke partijleiders, Pengel en Lachmon, die een “verbroederingspolitiek” met emancipatie van de door hen gerepresenteerde bevolkingssegmenten: de donkergekleurde Creolen en de Hindostaanse boeren.

Suriname was voor de onafhankelijkheid een in etnisch opzicht relatief stabiele maatschappij met een blanke en lichtgekleurde Creoolse bovenlaag en drie etnisch-religieuze segmenten; de (christelijke) Creoolse, de Hindostaanse en een kleiner segment de Javaanse bevolkingsgroep. Volgens data van de laatste census (van 1980) is de Hindostaanse bevolkingsgroep (met 37 procent) iets groter dan de Creoolse (met 31 procent). De Javaanse groep is kleiner (met 14 procent). Deze situatie was zo rond 1950, rond 1975 en rond 2000.²⁰

De relatief stabiele etnische structuur contrasteert met een polarisering binnen de klassenstructuur. Hoewel - zoals in het geval van de armoede en de informele economie - nauwelijks systematisch onderzoek naar de evolutie van de klassenstructuur heeft plaatsgevonden, kan men wel een paar algemene tendenties waarnemen. In de eerste plaats is er het fenomeen van de herschikking van de samenstelling van de economische elite. Naast de enkele patricische handelsfamilies die rond de onafhankelijkheid de topositie van de maatschappelijke ladder bekleedden, is een segment van nieuwe rijken opgekomen. Dat zijn met name de nieuwe rijken onder burgers en militairen, die na 1980 de kans grepen zich met legale en minder legale middelen lucratieve bronnen van inkomsten te verwerven: in het goud, in de drughandel, via import- en exportactiviteiten, door corruptie en via belastingontduiking (Buddingh, 1999: 363 e.v.).

Het ambtelijk deel van de eertijd omvangrijke stedelijke middenklasse werd vanaf het midden van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig door de economische malaise zwaar getroffen. De ambtelijke salarissen daalden tot DFL 50 - DFL 125 per maand en herstelden zich maar zeer ten dele en dan nog met mondjesmaat. Op het kleine segment arbeidersaristocratie binnen de mijnsector na – en daar viel de werkgelegenheid aanzienlijk terug - verarmde de stedelijke arbeidersklasse eveneens aanzienlijk. De afgelopen vijftien jaar vormde zich een groot contingent verpauperde leden van de voormalige midden- en arbeidersklasse in de maatschappelijke onderlaag. De malaise deed zich ook voelen in de landbouw. Veel kleine (Hindostaanse en Javaanse) boeren, eertijds de stut van de plattelandssamenleving, konden het hoofd niet boven water houden. Wat voor de private sector van de landbouw geldt is ook van toepassing in de parastatale landbouw: voormalige plantages maar ook grote rijstbedrijven zoals het eertijds zo befaamde Wageningen konden het de afgelopen jaren niet meer bolwerken en houden het restant van hun arbeiders in dienst op een hongerloontje. De maatschappelijke onderlaag tracht te overleven.

¹⁹ Het buurland Guyana is indertijd wel getroffen door hevige rassenconflicten en Suriname prijst zich terecht gelukkig dat het in de 25 jaar van haar nationale onafhankelijkheid steeds een maatschappij van tolerantie en vreedzaam naast elkaar bestaan is geweest. Overigens is ook in Suriname etnisch ongenoegen tastbaar aanwezig en droeg de binnenlandse oorlog, waarbij tussen 200 en 300 doden te betreuren waren in de jaren tachtig en negentig, tenminste ten dele een etnisch karakter.

²⁰ Huwelijk en huishouding is vooral een aangelegenheid binnen de etnisch-religieuze groep: volgens gegevens van het ABS (1999: 63) bleef het aantal civiele (Creoolse) huwelijksvoltrekkingen tussen 1986 en 1997 constant rond ongeveer 40 procent, evenals het aantal Hindostaanse huwelijken (eveneens 40 procent). Het percentage Moslim huwelijken bleef nagenoeg gelijk rond de 20 procent. Blijkens een recent cultuursociologisch onderzoek onder eindexamenkandidaten van de VOJ en VOS-scholen was van de 3161 scholieren 34 procent christen, 23 procent hindoe en 13 procent moslim. Van hen rekende zich 35 procent tot Hindostaan, 21 procent tot Creool, 16 procent tot Javaan, 12 procent tot “mix” en 5 procent tot Marron/Bosneger (Mitrasingh en Badal, 2001).

De Surinaamse maatschappelijke structuur is anno 2000 aanzienlijk meer gepolariseerd en heterogener dan die rond de onafhankelijkheid.

II.2.3 Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, 1975-2000

Sinds de onafhankelijkheid heeft Suriname zes maal een gekozen burgerregering gekend en maakte het tweemaal een periode van militair bestuur mee. Tijdens de eerste militaire regeringsperiode (1980-1987) kwamen zeven verschillende civiel-militaire kabinetten aan de macht. Gedurende de tweede militaire periode (1990-1991) werd een burgerkabinet als overgangsregering benoemd. Tijdens de regeringsperiode-Wijdenbosch (1996-2000) was de invloed van de (voormalige) militairen wederom bespeurbaar (Sedney, 1997: 172-226). De overgang van democratie naar militair bestuur verliep de eerste maal turbulent en de tweede maal vrij kalm. Het ging in het laatste geval om een “telefooncoup” die formeel een einde maakte aan de regering Shankar, die bezig was de macht van het militaire apparaat systematisch in te dammen.

Tijdens de eerste militaire periode was de macht in feite in handen van een “Revolutionaire Leiding”, aanvankelijk bijgestaan door burgers op persoonlijke titel, vervolgens door een aantal kleinere partijen van links, in een derde fase door vakbeweging en bedrijfsleven en tenslotte, in een overgangsperiode, door vakbeweging, bedrijfsleven en vertegenwoordigers van de traditionele coalitie (Sedney, 1997: 112 e.v.). Zoals in veel gevallen in Latijns Amerika verlieten de militairen de politieke arena via een zogeheten “elite-pact”, gesloten met het voormalige politieke establishment, op basis waarvan een succesvolle exit-strategie voor het vertrekkende niet-democratische regime werd gedefinieerd. De uitfasering van het militaire regime en de democratische krachten die daarbij een rol hebben gespeeld komen ter sprake in Dew (1994) en (Sedney, 1997). Op 30 september 1987 werd de nieuwe grondwet bij referendum aangenomen. Op 25 november 1987 ging de bevolking opnieuw naar de stembus om haar stem uit te brengen bij de eerste vrije verkiezingen sinds 31 oktober 1977. Het Front voor Democratie en Ontwikkeling won de verkiezingen en op 25 januari 1988 begon de regering Shankar/Arron haar regeerperiode die duurde tot 29 december 1990.

De eerste democratische president na de periode van militaire leiding, Shankar, begon aan twee delicate taken: herstel van de vrede na de binnenlandse oorlog en inperking van de macht van de militairen. De inperking van de militaire macht had, zoals in zovele landen van Latijns Amerika, te maken met de reductie van de operaties van het inlichtingenapparaat en de inperking van de militaire opsporingsbevoegdheid en andere civiele veiligheidstaken. De leiders van de traditionele partijen opereerden met grote schroom en omzichtigheid. Onder persoonlijke pressie van de president op politici en parlementariërs werd de algehele opsporingsbevoegdheid van de Militaire Politie ingetrokken.

In augustus 1990 werd tevens een commissie tot herziening van de grondwet geïnstalleerd. Tot een nieuwe grondwet is het toen echter niet gekomen. De regering Shankar/Arron werd tijdens de ‘kerstcoup’ van 1990 afgezet. Een overgangsregering organiseerde de verkiezingen. Die werden in mei 1991 gehouden, waarbij het Front voor Democratie en Ontwikkeling, in feite de coalitie van de traditionele partijen die ook vóór 1980 de dienst hadden uitgemaakt, de overwinning behaalde. Het duurde echter tot 1993 voordat het machtsvraagstuk kon worden opgelost toen de legerleiding “vrijwillig terugtrad”, met name door het optreden van minister Gilds van Defensie en het beroep door de leden van de Nationale Assemblée. Dit ging vooraf door een wijziging in de grondwet van 1992 waarbij de bepalingen over het militair gezag als constitutioneel orgaan en het nationaal leger als voorhoede van de revolutie, uit de grondwet werden gelicht. Onder de eerste regering Venetiaan (1991-1996) werd de

“democratisering van het staatsbestuur en pacificatie van de samenleving” voortgezet. Maar nog tot ver in de regeringsperiode-Wijdenbosch (1996-2000) fungeerden de voormalige militaire machthebbers als een nadrukkelijk aanwezige actor in de politieke arena.

II.2.4 De politieke cultuur en de gevolgen voor de publieke sector

De politieke cultuur van Suriname is van oudsher gebaseerd op een politieke beslissingsstructuur aan de top en een uitgebreid patronagesysteem. Vanaf de jaren vijftig verliep het feitelijke politieke machtsspel aan de top van de bestaande partijen, waarbij met name de voormannen van de Creoolse politieke bundeling (NPS) en de leiders van het Hindostaanse politieke verband (VHP) in verregaande mate beslisten over strategie en uitvoering.²¹ Politieke leiders van toen en van nu werken samen aan de top maar mobiliseren hun achterban op basis van etnische sentimenten. Ook de coalities van de Front-regeringen bestaan overwegend uit partijen met een sterk Creoolse, Hindostaanse en Javaanse achterban. De twee centrale partijen, de NPS en de VHP waren en zijn opgebouwd uit verschillende klassensegmenten. De nieuwere partijen (het partijverband rondom voormalig legerleider Bouterse en dat rond voormalig president Wijdenbosch) zijn etnisch gedifferentieerder maar representeren meer –in het geval van Bouterse– een aanhang afkomstig uit het armere deel van de Surinaamse bevolking en uit het binnenland.

Onder het militaire bewind waren de overlegverhoudingen aan de top geheel geïnstitutionaliseerd. Het “Beleidscentrum” fungeerde als een de facto kernregering. De bevelhebber van Het Nationale Leger was de voorzitter van dit beleidscentrum. De minister-president, de vice-minister-president, de president van de Centrale Bank en een aantal militairen maakten deel uit van deze kernregering. Voor de kanalisering van de Nederlandse ontwikkelingshulp kwam een apart planningsorgaan onder leiding van overste Graanoogst die ook later, in de tweede helft van de jaren negentig en ditmaal als kabinetschef van president Wijdenbosch, op de achtergrond beleid zou vormgeven.

Informeel overleg tussen politieke leiders fungeerde in 1975, en ook nog nu, op het niveau van benoemingen, van hoog tot laag. Etniciteit speelt een grote rol bij benoemingen op ministeries. In de meeste gevallen volgt de top van bepaalde ministeries de etnische afkomst van ministers. Van ambtenaren wordt in de eerste plaats een aanzienlijke mate van loyaliteit verwacht.

Patronage en cliëntelisme zijn kenmerkend geweest voor Suriname sinds haar autonome status binnen het voormalige Koninkrijksverband en sedert 1975 sinds de onafhankelijkheid, onder de civiele en onder de militaire regeringen. In feite fungeerden –in ieder geval in de periode 1975 tot 2000– de partijen als electorale instrumenten en valt de groei en consolidering van een buitenproportioneel gegroeid ambtelijk apparaat in aanzienlijke mate te verklaren vanuit de patronage. Aangezien ambtenaren in zeer sterke mate naar de stembus gaan bij verkiezingen, ligt het voor de hand dat “de politiek” gekenmerkt wordt door grote aarzelingen bij een voorzichtig voorstel tot hervormingen of, in het algemeen, een reductie van het aantal ambtenaren in de publieke sector of bij de parastataals.²²

De regelmatige wisselingen in de top van de lijnministeries hebben intussen geleid tot de vorming van een bepaalde categorie “spookambtenaren”: voormalige topambtenaren die –vanwege politieke onwelgevalligheid of om plaatsen voor loyaal kader vrij te maken – van hun functie werden “ontlast”, geen specifieke taken meer vervullen maar doorgaans salaris

²¹ Voor de bibliografie van Pengel, zie Breeveld (2000) en Werner (1998). Voor de biografie van Lachmon, zie Azimullah (1986).

²² Suriname kende in 1994 in totaal 40 grotere staatsbedrijven, georganiseerd rond zes lijnministeries. In totaal waren er ongeveer 10.350 personen werkzaam (May, 1994: 87 e.v.).

ontvangen. Naar schatting zou het op dit moment gaan om ongeveer 30 voormalige topambtenaren die tot ambtelijk nietsdoen zijn gedwongen.

De gevolgen van de hierboven geschetste politieke cultuur zijn des te navranter gegeven het feit dat Suriname geen lokale overheden kent. De ministerraad bestuurt het land, op nationaal en op lokaal niveau. Districtscommissarissen, de hoogste regionale bestuursorganen, staan op de loonlijst bij het ministerie van regionale ontwikkeling en worden bij kabinetsbesluit benoemd. Het model voor een districtsraad en een districtsbestuur is, in tegenstelling tot wat de grondwet van 1987 doet verwachten, nooit vastgesteld. In feite worden in alle districten besluiten genomen door de “eigen” afdelingen van de verschillende lijnministeries. Na de onafhankelijkheid werden zelfs 21 bestaande zelfstandige dorpsgemeenschappen opgeheven. In een enkel geval fungeren er waterschappen. In de gebieden bezuiden de kustregio fungeert traditioneel bestuur naast het benoemde regionale gezag (Libretto, 1990), weliswaar betaald door de nationale overheid maar niet zelden in een ongemakkelijke relatie tot de regionale bestuursambtenaren. De bestuurssituatie zou aanzienlijk verslechterd zijn sinds de jaren van de interne oorlog.

Pas in de jaren negentig begon men zich, vanwege de noodzaak van een pakket van structurele aanpassingen en hervormingen, opnieuw zorgen te maken over de omvang en de taakstelling van het overheidsapparaat. Structurele hervormingen van het overheidsapparaat werden echter niet opgenomen in het Surinaams Aanpassings Programma (SAP) uit de jaren negentig. Anno 2001 is het probleem nog even groot.

Een belangrijk element van de politieke cultuur is het vermijden van etnische spanningen die, zoals we hierboven aangaven is geïnspireerd op de traditionele verbroederingspolitiek van de voormalige NPS- en VHP-leiders Pengel en Lachmon. Deze historische tendens in de Surinaamse politieke cultuur heeft nog altijd gevolgen voor een minstens sterk impliciet gegeven in de nationale politiek: het vermijden of verzachten van etnische spanningen op een zodanige wijze dat gewelddadigheid op basis van etnisch-religieuze achtergrond wordt vermeden. Dit is nog altijd een constante in de landpolitiek, die op haar beurt ook gevolgen heeft voor de besteding van de hulpgelden.²³

II.2.5 Wantrouwen in de overheidsinstellingen

Een veelvoud van oorzaken: opeenvolgende economische crisisjaren, waarbij de bevolking werd geconfronteerd met hoge inflatie en structurele verarming waarbij steeds meer huishoudens gedwongen werden hun toevlucht te zoeken tot de informele sector en/of afhankelijk werden van de remittances van Nederlandse familieleden, de toenemende criminalisering in de samenleving, gevoegd bij de politieke cultuur van cliëntelisme en patronage en een centralistisch bestuursapparaat dat nauwelijks lokale initiatieven onderkent, heeft het vertrouwen van de burgers in publieke instellingen niet doen toenemen. Naar aanleiding van de bovenstaande analyse van overheid en overheidsapparaat zou men een zekere gelatenheid van het electoraat verwachten. Maar de kiezers, voor een fors deel overigens ambtenaren en hun familieleden, komen gewoonlijk trouw en in aanzienlijke getale opdagen bij parlementsverkiezingen (Menke et al. , 1996, 2000). Uit andersoortig onderzoek blijken gelatenheid en wantrouwen. De Inter-American Development Bank publiceerde in 2001 in haar studie Governance de volgende cijfers over het vertrouwen van de burgers in publieke en niet-publieke instellingen (zie tabel 5).

²³ De van Nederlandse zijde geëiste projectmatige besteding van de hulpgelden en de ambtelijke instructies van de Nederlandse leden van de CONS vanaf het moment van de onafhankelijkheid wordt door politieke zegslieden die nauw bij de onderhandelingen over de hoogte en de besteding van de hulpgelden waren betrokken, expliciet vermeld als garantie dat alle etnische groepen van de hulp zouden konden profiteren.

Tabel 5: Vertrouwen van de Surinaamse burgers in hun publieke en niet-publieke instituties

Meest vertrouwde instelling	Percentage van de burgers
Kerkelijke organisaties	32
Privé-sector	7
Regering	7
Vakbonden	6
Justitie en politie	4
De Nationale Assemblée	2
Geen van bovenstaande instellingen	37

Bron: IDB (2001: 3).

Hierbij moet aangetekend worden dat het jaar van de meting 1999 was, in de nadagen van de regering-Wijdenbosch, toen de protesten tegen de nationale regering massaal begonnen te worden. Het publiek betoonde het meeste vertrouwen in de kerkgenootschappen en religieuze organisaties. De Surinaamse percentages van vertrouwen in de overheid en de democratische instellingen zijn uitzonderlijk laag – zelfs voor de omliggende landen uit de Zuid-Amerikaanse regio – en zouden reden moeten zijn voor ongerustheid. Het parlement, centrale institutie van de democratie, krijgt een vertrouwenspercentage van slechts 2 procent.

III Nederland en Suriname aan de onderhandelingstafel, 1975 – 2000

III.1 Wat vooraf ging

De Nederlandse ontwikkelingsrelatie met Suriname was al vanaf de aanvang bijzonder als men het vergelijkt met de vele andere bilaterale hulprelaties welke Nederland met landen van de derde wereld heeft onderhouden. Suriname was tot aan het begin van de jaren vijftig een kolonie. Daarna was het, tot aan de onafhankelijkheid, een autonoom deel van het Koninkrijk der Nederlanden. In die hoedanigheid ontving het sinds de jaren vijftig koninkrijkshulp via het zogeheten welvaartsfonds en in het kader van de meerjarenplanning: het tienjarenplan en het eerste en tweede vijfjarenplan.²⁴ Het was juist de status van voormalige kolonie en het halen en trekken rond de onafhankelijkheid van Suriname die de latere hulprelatie politiek beladen zou maken.²⁵ In de loop van deze studie zullen we daarnaast bemerken dat noch Suriname noch Nederland op ondubbelzinnige wijze vorm vermochten te geven aan “het specifieke van de bijzondere relatie” die in het ontwikkelingsverdrag van 1975 werd voorzien. En daarmee werd en bleef de speciale Nederlands – Surinaamse relatie een belaste relatie.

Tijdens de jaren van de autonomie van de Koninkrijksdelen “in de West” was de omvang van de ontwikkelingshulp allengs toegenomen. Ter gelegenheid van het Surinaamse tienjarenplan (1955-1963) werd DFL 245 miljoen gereserveerd op basis van een verdeelsleutel tussen Nederlandse schenkingen, Nederlandse leningen en Surinaamse bijdragen. Voor het daaropvolgende eerste (1967-1971) en tweede (1972-1976) vijfjarenplan werd eveneens een verdeelsleutel opgesteld, waarbij de Nederlandse hulpmiddelen overwegend bleken. De “Stichting Planbureau Suriname” (SPS), opgericht om de meerjarige ontwikkelingsplannen te formuleren en tot uitvoering te brengen, kwam geheel voor rekening van de Nederlandse hulp, een praktijk die ook na Suriname’s onafhankelijkheid een aantal jaren gangbaar bleef.

De etnische spanningen, in 1969, op Curaçao, gevolgd door een uit de hand gelopen massabetoging en ingrijpen door Nederlandse mariniers, was voor de regering in Den Haag mede-aanleiding de Koninkrijksbanden ter discussie te stellen. In 1970 werd een eerste aanzet gegeven voor tripartiete overleg, resulterend in een “Protocol van Den Haag” (augustus 1971). In 1972 werd een Koninkrijkscommissie belast met het formuleren van staatkundige en volkenrechtelijke alternatieven voor de bestaande constitutionele betrekkingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen” ingesteld met 20 Nederlandse, 17 Surinaamse en 14 Antilliaanse leden. Naast de nationaliteitenkwestie (behoud van het Nederlanderschap) werd bijna onmiddellijk de hoogte van de ontwikkelingshulp onderwerp van gesprek. Even later kwam ook het probleem van de defensie ter sprake. In 1973 kwam het tot de instelling van vier subcommissies: ontwikkelingshulp en culture samenwerking, defensie, nationaliteit en buitenlandse betrekkingen.

Het proces bleek echter minder eenvoudig dan Nederland zich had gedacht. De nationaliteitenkwestie en de ontwikkelingshulp na de onafhankelijkheid bleken hete hangijzers. Na het mislukken van de Koninkrijksconferentie van maart 1973 concludeerde de

²⁴ Bij het opstellen van de eerste meerjarenplannen en bij de stichting van het Surinaamse Planbureau was prof. J. Tinbergen betrokken. Essed (1973: 23) brengt zijn bijdrage liefdevol in herinnering.

²⁵ Zie onder meer Jansen van Galen (2001a) en Oostindie en Klinkers (2001). In de navolgende tekst putten we uitvoerig uit de hoofdstukken 5: “Een nieuw beleid, 1969-1975) en 6: “Wederkerige Bijstand’: Ontwikkelingshulp en culturele samenwerking, 1954-1975” die collega’s Oostindie en Klinkers genereus ter beschikking stelden uit hun oorspronkelijke drukklare manuscript (we volgen deze versie in plaats van de latere boekuitgave).

toenmalige Nederlandse minister voor ontwikkelingssamenwerking Boertien bezorgd: “In toenemende mate wordt de indruk gewekt dat overeenstemming over een geleidelijk losser worden van de banden tussen de drie rijksoorden alleen mogelijk zal zijn indien de Nederlandse regering toezeggingen doet voor aanzienlijk hogere financiële steun dan thans reeds aan Suriname en de Nederlandse Antillen wordt gegeven” (Oostindie en Klinkers, 2001:cap.6). Het Nederlandse kabinet Den Uyl, dat in 1973 aantrad, stelde zich aanmerkelijk assertiever op over de onafhankelijkheid van de Caraïbische rijksoorden. In haar eerste regeringsverklaring van 1973 heette het dat de ontwikkelingshulp “in het bijzonder gericht zou zijn op de bevordering van een zo spoedig mogelijke economische zelfstandigheid”. In de (Nederlandse) troonrede van 1974 werd de verwachting geformuleerd dat Suriname “uiterlijk eind 1975 “onafhankelijk zou worden. Tijdens de navolgende onderhandelingen over Suriname’s onafhankelijkheid zou de hoogte van de “gouden handdruk” geleidelijk in omvang toenemen “tot een bedrag dat aanvankelijk volstrekt ondenkbaar zou zijn geweest” (Oostindie en Klinkers, 2001: cap. 5). De hoogte van de ontwikkelingshulp was overigens een van de weinige instrumenten die de Nederlandse overheid voorhanden had om een “draagvlak overzee” te creëren voor de zo gewenste onafhankelijkheid. Pronk pleitte er in de ministerraad voor, de ontwikkelingshulp als “een van de weinige politieke drukmiddelen om de onafhankelijkheid te garanderen “ als pressiemiddel te hanteren. De Antilliaanse en Surinaamse delegaties reageerden overigens lauw²⁶.

Een mogelijke Nederlandse impasse om de gewenste onafhankelijkheid van Suriname te effectueren werd verrassenderwijs doorbroken vanuit Suriname. In februari 1974 sprak het nieuw aangetreden kabinet-Arron in haar regeringsverklaring onverwacht de wens van Suriname's onafhankelijkheid uit. In het kamerdebat van oktober 1975 over de soevereiniteitsoverdracht aan Suriname zou Nooitmeer, lid van de Surinaamse delegatie, hierover opmerken:

“Men heeft gesteld dat in ... Suriname onvoorwaardelijk onafhankelijk moest worden. Het was meer uit zelfrespect en nationale trots dat deze regering van Suriname heeft gemeend, zelf het lot in eigen hand te nemen, om te voorkomen dat wij op de een of andere wijze – misschien op een minder gunstige wijze – uit het Koninkrijk zouden worden gestoten” (Oostindie en Klinker, 2002:cap. 6).

In Suriname kwamen regeringspartij en oppositie bijna onverzoenlijk tegenover elkaar te staan. De Nederlandse regering koos nadrukkelijk voor de partij van de onafhankelijkheid. Bij de onderhandelingen op regeringsniveau kreeg de Surinaamse commissie te maken met een minderheidsnota, opgesteld vanuit de VHP onder leiding van partijleider Lachmon. De VHP leider was een onverdroten pleitbezorger van het houden van een referendum om de Surinaamse bevolking in de gelegenheid te stellen zich zelf uit te spreken over de “opgedrongen onafhankelijkheid”. De onafhankelijkheid was tenslotte geen verkiezingsissue geweest en de bevolking zou onvoldoende voorbereid zijn, was een van zijn argumenten. Later kwamen de onderlinge Surinaamse standpunten, weliswaar met blijvende spanningen, dichter bij elkaar.

Na 1969 was de Nederlandse overheid de ontwikkelingshulp naar de rijksoorden gaandeweg gaan beschouwen als een “investering in stabiliteit”.²⁷ Volgens minister Pronk zou “een verhoging van de ontwikkelingshulp ná politieke onafhankelijkheid in het vooruitzicht

²⁶ Wij tekenen aan dat de NPS al vanaf de oprichting voorstander is geweest van het bereiken van de staatkundige onafhankelijkheid.

²⁷ Uit onze interviews met presidentiële adviseurs blijkt Suriname de omvang en de voortdrijving van de Nederlandse ontwikkelingshulp te beschouwen als een “investering in de Surinaamse democratie”.

[kunnen worden] gesteld” en zo werd de weg voor de “gouden handdruk” aan Suriname geëffend. De onderhandelingen over de omvang en de duur werden in 1975, met voorbijgaan van de Koninkrijkscommissie, een zaak voor direct bilateraal kabinetsoverleg (Oostindie en Klinkers, 2001: cap. 6). Aanvankelijk werd gesproken over een projectenpakket van enkele honderden miljoenen. Tijdens moeizame en geïrriteerde onderhandelingen werd weldra de grens van één miljard DFL overschreden. Het eerder in hoofdstuk I ter sprake gebrachte rapport van de commissie, geleid door prof. Bos (Nederland) en drs. Rijdsdijk (Suriname) vormde van Surinaamse zijde de basis voor de onderhandelingen. In dit rapport werden de investeringen die Suriname moesten leiden naar self-reliance becijferd op ongeveer DFL 10 miljard.²⁸

De Nederlandse onderhandelaars tekenden bezwaar aan tegen de eenzijdige nadruk op infrastructurele voorzieningen en het ontbreken van niet-productieve en sociale programma's. De onderhandelingen verliepen buitengewoon stroef en moeizaam en gingen gepaard met politieke spanningen in Suriname. Uiteindelijk werd men het eens over een bedrag van DFL 3,5 miljard (overigens niet waardevast) in de condities die in hoofdstuk I ter sprake kwamen. Dit alles werd vastgelegd in een verdrag waarbij de toekomstige Surinaamse ontwikkeling in aanzienlijke mate zou worden bepaald door Nederlandse verdragsmiddelen. Dit verdrag zou de toekomstige hulprelatie maken tot een zeer bijzondere, bijna exclusieve bilaterale hulprelatie, waarbij het voormalige moederland zich verbond tot verantwoordelijkheid bij Suriname's ontwikkelingskansen (Oostindie en Klinkers, 2001: cap. 6)²⁹.

III.2 De CONS - periode, 1976-1982

Met de goedkeuring van de ontwikkelingsprojecten binnen het ontwikkelingsverdrag van 1975 werd de CONS (Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname) belast. Zoals we in hoofdstuk I zagen, had de CONS als taak projecten goed dan wel af te keuren op basis van vrij algemene criteria, voortvloeiend uit het rapport “Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname”(1975), met bijlagen. Binnen de CONS gold overeenstemming over bepaalde bestedingspercentages van de verdragsmiddelen: 25 procent ten behoeve van infrastructurele investeringen, 50 procent ten behoeve van productieve investeringen en 25 procent ten behoeve van sociaal-educatieve investeringen.

Het Surinaamse Planbureau (SPS) was belast met de administratie. Het SPS fungeerde als filter van en naar de projectformulerende en uitvoerende Surinaamse overheid. Andere

²⁸ Wij volgden hier de analyse van en de citaten uit kabinetsberaad door Oostindie en Klinkers (2001). Een van de direct betrokkenen, oud-minister Pronk geeft hier anno 2002 een wat afwijkende lezing over: “In tegenstelling tot hetgeen vaak is gedacht betrof het strijdpunt in de onderhandelingen niet de hoogte van de hulp, doch de wijze waarop deze zou worden verstrekt. Wat de hoogte betreft: de uitkomst was een bedrag dat voor een periode van vijftien jaar de omvang van de hulp in de laatste jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheid (ongeveer 170 miljoen gulden) zou zekerstellen, plus het volledige restant van de eerder beloofde, maar nog niet uitgegeven hulp, plus een garantie tot een bepaald maximum aan kredieten en investeringen vanuit de particuliere sector. Dit laatste zou kunnen helpen een start te maken op weg naar reguliere marktgerichte economische na staatkundige verzelfstandiging. Als men dit alles bij elkaar optelt –maar dat kan eigenlijk niet want het gaat om andersoortige bedragen– dan komt men uit om een groot bedrag: rond de drie miljard gulden. Dat was overigens tien miljard minder dan aanvankelijk door Lachmonwas geëist. Natuurlijk gaf dat zowel binnen het Nederlandse kabinet als in de onderhandelingen aanleiding tot de nodige discussie, maar naar mijn mening was de uitkomst alleszins redelijk en beheersbaar, zowel binnen de Nederlandse begroting voor ontwikkelingshulp als in het kader van de nationale middelen en bestedingen in Suriname. Immers, wanneer de absorptiecapaciteit van Suriname in bepaalde jaren tekort zou schieten, zou het bedrag aan hulp beschikbaar blijven voor de jaren daarna. Daar ging het eigenlijk om: om zekerheid bieden dat Suriname tot in lengte van jaren aanspraak zou kunnen maken op economische steun vanuit Nederland. Dat ging zelfs zover dat wij vanuit Nederland zeiden: wij laten jullie niet in de steek; ook wanneer –over tien, vijftien of meer jaren– de thans geboden hulp volledig is besteed zijn wij bereid met U te praten over verdere steun.” (Pronk, 2002: 9; we volgen hier zijn emailversie).

²⁹ “... daarmee was de soevereiniteitsoverdracht dus per definitie een halfslachtige”, concluderen Oostindie en Klinkers (2001: cap. 6).

uitvoerende partners (het maatschappelijk middenveld, het NGO-circuit, de private sector) van Surinaamse kant traden niet op. Het ging om initiatieven van de overheid, uitvoering door of in naam van de overheid, resultaten ten behoeve van de overheid. Gedurende de tijd dat het systeem van de CONS fungeerde (van 1975-1982)³⁰ maakte Nederland per kwartaal gelden over en controleerden twee verdragsaccountants (van Nederlandse kant en van Surinaamse zijde) de bestedingen.

De door ons geïnterviewde vier Surinaamse leden van de CONS herinneren zich alleen vriendelijk verlopende vergaderingen die vier maal per jaar plaatsvonden. De situatie aan de onderhandelingstafel in de begintijd zou er een van grote haast en inschikkelijkheid zijn geweest, althans in de herinnering van de Surinaamse CONS-leden.

In februari 1976 ging de CONS akkoord met financiering van de kosten van de aanleg van de spoorlijn naar Apoera uit hulp gelden tot maximaal DFL 150 miljoen en met de eenmalige committering van DFL 400 miljoen voor de infrastructuur van het omvangrijke West-Suriname-programma, inclusief de bijdrage uit de Nederlandse hulpfondsen voor het Kabalebo-project. Suriname zou zich inzetten om financiële middelen uit andere bron te vinden voor de resterende (door Suriname te verstrekken) DFL 50 miljoen voor de spoorweg. Bij diezelfde gelegenheid stelden de CONS-leden voor dat in het kader van het Surinaamse jaarplan voor 1976 additionele projecten in de landbouw, de kleine industrie, de sociale sector (gezondheidszorg en woningbouw) en directe werkgelegenheidsprojecten zouden worden goedgekeurd om meer evenwicht tot stand te brengen tussen deze en de voorgestelde infrastructuurprojecten.

Op de overwegend vriendelijke sfeer en het prettige verloop van de CONS-vergaderingen valt het een en ander af te dingen. Uit verbatim aantekeningen over de eerste en tweede bijeenkomst van de CONS laat zich een veelvoud van ruzies vermoeden.³¹

Gaandeweg betoonden de Nederlandse leden van de CONS zich steeds kritischer ten aanzien van de megaprojecten, met name ten aanzien van het West-Suriname project. Maar het was een project dat de Nederlandse minister Pronk en de Surinaamse minister Cambridge al vóór de onafhankelijkheid uitonderhandeld hadden. De spoorweg, onmiddellijk na de onafhankelijkheid aanbesteed, was goedgekeurd nadat premier Arron in 1974 het enige joint-venture contract dat Suriname had gesloten met een bauxietonderneming, Reynolds, had afgesloten om de ontginning van de bauxietreserves in het Bakhuisgebergte ter hand te nemen, had afgekocht. Suriname slaagde er daarna niet meer in om een andere partner te vinden.

Overigens geldt voor alle in uitvoering genomen projecten dat niet alleen de Surinaamse leden voorstonden, maar ook de Nederlandse. Indien Nederland een “princiële nee-stem” gaf, ging het project niet door. Ondanks de kritiek binnen de CONS van Nederlandse zijde op projecten, zijn en blijven de goedgekeurde en in uitvoering genomen projecten, ook de projecten die later als mislukt werden beschouwd, een zaak van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van hulpverstrekking en hulpontvangend land.

³⁰ De beoordelingsstructuur via de CONS werd van 1982 tot 1987 door Suriname eenzijdig voortgezet in de hoop op suppletie achteraf van de uitgaven na een eventuele hervatting van de hulp.

³¹ We beschikken na onze interviews met Nederlandse resource persons over een buitengewoon gedetailleerde bron: de persoonlijke aantekeningen van een van de secretarissen van de Cons. De formele notulen zijn een ambtelijke comprimering op hoofdpunten van de discussie en de concluderende weergave van de besluiten.

Tijdens de negende CONS-vergadering van januari 1978 rezen er zodanige meningsverschillen over het functioneren van de ontwikkelingssamenwerking dat het overleg vroegtijdig werd afgebroken. De Nederlandse minister De Koning en de Surinaamse minister Cambridge moesten in maart 1978 tussendebeide komen. Zij kwamen een aantal beleidsmaatregelen overeen om de "ontspoorde relatie" weer werkbaar te maken. De Surinaamse minister van Financiën kreeg de leiding over een beleidsorgaan voor West-Suriname. Een lening van DFL 50 miljoen (het Surinaamse aandeel van de aanleg van de spoorlijn) op de internationale kapitaalmarkt kon worden gedekt uit de component garantiemiddelen van de verdragsfondsen. Er kwam een werkgroep tot stand om richtlijnen op te stellen voor de toetsing van projecten en programma's en definities en criteria te formuleren voor "infrastructurele" en "productieve" projecten, dit om het functioneren van de CONS te vergemakkelijken. De werkgroep bracht in maart 1979 het Rapport Procedureregels MOP (1997) uit. Voortaan zouden de ministeriele ontmoetingen twee maal per jaar plaats vinden. Het was de zittende regering echter niet gegeven om de voorstellen tot stroomlijning en verbetering van de projectformulering, -toetsing en -uitvoering, ten uitvoer te brengen.

De militaire machtsovername in februari 1980 bracht verstrekkende veranderingen teweeg die ook blijvende effecten op de ontwikkelingshulp zouden hebben. Er vond een beleidsombuiging plaats ten aanzien van de ontwikkelingsrelatie met Nederland. In het nieuwe ontwikkelingsbeleid lag het zwaartepunt op kleinschalige projecten met nadruk op landbouw, volkswoningbouw en op sociale voorzieningen. De CONS-vergaderingen werden voortgezet, zij het met een aantal nieuwe Surinaamse leden en van Nederlandse zijde namen een initiatief tot een versnelde procedure bij het goedkeuren van een "urgentieprogramma" ten behoeve van de regering Chin A Sen. Op de 15e CONS-vergadering in september 1980 reserveerden de leden voor een totaal van DFL 500 miljoen ten behoeve van dit door Suriname opgesteld urgentieprogramma van 55 projecten. De Nederlandse en Surinaamse secretarissen van de CONS kregen een belangrijke functie in het snel vrijgeven van de fondsen voor de goedgekeurde projecten. In 1981 en 1982 werden resp. DFL 234 miljoen en DFL 262 miljoen besteed, zeer omvangrijke bedragen en ongeveer evenveel als het jaarlijkse totaalbedrag van de Surinaamse begroting.

Irritaties over en weer ontstonden in de CONS weer opnieuw. De Nederlandse leden van de CONS spraken zich in 1981 uit tegen financiering uit de verdragsmiddelen van de bouw van een jachthaven en van een complex middenstandswoningen ten behoeve van militairen. Een tweede open conflict zou zich voordoen tijdens de negentiende vergadering van de CONS. Van Nederlandse zijde waren er toezeggingen gedaan, waarop later werd teruggekomen. De conflictstof betrof aanvankelijk het ontbreken van voorzieningen voor onderhoud en duurzaam gebruik van een aantal grootschalige projecten. Daarop stelde Nederland de eis van een politieke stabiliteit als voorwaarde voor de voortzetting van de hulp. Een ander twistpunt was het zogeheten herallocatieplan van de Surinaamse regering, waarin deze aankondigde het grote Kabalebo hydro-energie project buiten de CONS om te financieren, terwijl kleinere projecten beleidsprioriteit zouden genieten (Schalkwijk, 1994).

In 1981 had de Surinaamse overheid opdracht gegeven aan het Planbureau, de kosten voor West-Suriname en andere megaprojecten door te rekenen en de uitvoerbaarheid en duurzaamheid te appreciëren. Het rapport was kritisch over de investeringen in West-Suriname en de megaprojecten in de landbouw zoals het MCP, het LOC en het Patamacca-project.³² Vanaf mei 1981 was de Surinaamse overheid er toe overgegaan, de investeringen in het West-Suriname-project op te schorten. Op basis van dit SPS-rapport besloot de

³² Zie hierover ook ons hoofdstuk IV.

toenmalige regering Chin A Sen het West-Suriname-project als “voorlopig onhaalbaar” voor onbepaalde tijd uit te stellen en de gerealiseerde investeringen als verloren te beschouwen. Er waren urgentere projecten die om financiering vroegen. De Nederlandse onderhandelaars waren het oneens met het herallocatievoorstel en eisten een complete doorberekening van de effecten in termen van betalingsbalans, economische groei, besparingen, overheidshuishouding en de inkomensverdeling. Stopzetten cq. halveren van de financiering van de in uitvoering zijnde megaprojecten zou tot kapitaalvernietiging leiden.

De feitelijke situatie was dat de CONS niet meer functioneerde. In december 1982 volgde de eenzijdige opschorting van de Nederlandse hulp na de decembermoorden. Aan deze opschorting gingen twee kritische rapporten van officiële Nederlandse zijde vooraf: ten eerste de memorie van toelichting (1981) van de hand van de staf van de Nederlandse minister De Koning en ten tweede het verslag van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer (Rekenkamer, 1982).

In het eerstgenoemde rapport werd een balans opgemaakt van de eerste vijf jaar ontwikkelingshulp. De auteurs van het rapport waren uitermate kritisch over het functioneren van de CONS en het houvast dat het MOP bood. De doelstellingen van het verdrag van 1975 waren in de verste verte niet gehaald en de auteurs plaatsten ook vraagtekens bij de conceptuele waarde van “de Mobilisatie van het Eigene”, refererend aan de kernpublicatie van Surinaamse zijde (Essed, 1975), die in feite de hoeksteen was geweest voor de megaprojecten en het West-Suriname-project. Kritiek werd ook geuit over de structuur van de overheidsfinanciën (zie ook het eerste deel van hoofdstuk II): de overheidsuitgaven gingen bijna integraal op aan de financiering van het omvangrijke ambtelijke apparaat. De Surinaamse overheid, in feite de enige afnemer van de hulp, werd zwakte in de uitvoeringscapaciteit verweten en gebrek aan samenwerking tussen de ministeries en diensten bij de uitvoering van hulpprojecten. Het feit dat het Suriname tot nu niet gelukt was eigen besparingen aan te wenden werd breed uitgemeten.

Het Nederlandse rekenkamerverslag (1982) constateerde inadequate planning, inconsistent beleid, onvoldoende juridisch en sociaal-economisch kader, gebrek aan technische voorbereiding, ondermaatse beleidsmatige onderbouwing, een te grote verscheidenheid aan projecten en onduidelijke toetsingscriteria. De auteurs plaatsten vraagtekens bij de rechtmatigheid van de projectuitgaven en betoonden zich kritisch over de inadequatie van de controle en de diepgang van de jaarrapporten. Dit laatste rapport leidde tot felle discussie in de Nederlandse Tweede Kamer en resulteerde in een publiekswisje over “corruptie bij de Nederlands-Surinaamse hulp” die voor de komende decennia de reputatie van de toch al belaste relatie tussen Nederland en Suriname mede zou bepalen. In feite was de accountancycontrole minutieus maar wat de auteurs van de Rekenkamer klaarblijkelijk hinderde was de frequentie van “oordeelsonthoudingen”, waarmee de verdragsaccountants de trage administratie van de Surinaamse uitvoerders afstraffen.

III.3 Eerste opschorting van de hulp (1982-1987)

Naar aanleiding van de decembermoorden in 1982 schortte Nederland eenzijdig de ontwikkelingshulp op, nadat het al vanaf medio 1982 de besluitvorming ten behoeve van nieuwe CONS-projecten had stopgezet.³³ In eerste instantie overwoog de Surinaamse overheid een proces tegen Nederland bij het internationaal Hof van Justitie in Den Haag. Men had een gereputeerde Amerikaanse advocaat in de arm genomen die met zware argumenten was gekomen. De toenmalige DGIS-advocaten in Den Haag waren er in ieder geval niet

³³ “Maar er liepen nog zoveel projecten dat niemand het merkte, in 1982 niet in ieder geval,” zo merkt een van de door ons geïnterviewde sleutelpersonen op.

gerust op dat de Nederlandse tegenargumenten voor het internationaal hof voldoende steekhoudend zouden blijken. Maar het proces ging ten slotte niet door.

Van Surinaamse zijde ging men na 1982 door met het organiseren van de CONS-vergaderingen en de CONS-procedures van goedkeuring en uitvoering en accountantscontrole. Uiteraard vergaderden alleen de Surinaamse leden. Suriname ging voorsnog door, de goedgekeurde projecten uit eigen middelen vóór te financieren in het volle vertrouwen dat Nederland uiteindelijk over de brug zou komen. Maar Nederland hield voorsnog voet bij stuk en de mogelijkheden voor het verkrijgen van leningen in het buitenland en het betrekken van andere bi- of multilaterale donoren bij Suriname's ontwikkelingsprojecten werd, mede onder druk van Nederland, steeds geringer. De voorfinanciering putte de deviezenreserves snel uit. Een voorstel in 1984 om een aanvang te maken met een saneringsplan voor de economie van de toenmalige minister van Financiën vond geen draagvlak bij de toenmalige machthebbers. De Surinaamse overheid ging in toenemende mate over tot monetaire financiering.

De toenmalige EEG was ook een donor die in Suriname opereerde. Maar na 1983 werden de bedragen van de EEG, die aanvankelijk vanwege de overvloedige Nederlandse hulp in een soort stuwmeer terecht waren gekomen, allengs minder. De Belgische ontwikkelingshulp nam in volume toe maar representeerde slechts een fractie van de vroegere Nederlandse bedragen. En ook deze hulp droogde ook vrij snel op. Suriname was ter gelegenheid van haar onafhankelijkheid lid geworden van een aantal multilaterale instellingen. Het was ook lid geworden van de IDB. In het vacuüm van de weggevallen hulp vanuit het voormalige moederland probeerde men het vanaf 1984 op de markt voor multilaterale leningen. Suriname bleek echter vrij weerloos ten opzichte van de nieuwe, zich harder dan de Nederlanders, opstellende donoren.

Overigens bleef de Nederlandse overheid ook tijdens de gehele periode van militaire en civiel-militaire regeringen goed tot uitzonderlijk goed op de hoogte van de interne aangelegenheden binnen de Surinaamse politiek. De ambassade te Paramaribo was uitstekend ingevoerd in de Surinaamse samenleving en ontving gewoonlijk ongevraagd informatie over ambtelijke en politieke besluitvorming. In die periode werden een van beide hoofden ontwikkelingssamenwerking (1982), 'vanwege inmenging in binnenlandse aangelegenheden', uitgewezen en ook de ambassadeur en diens ambassaderaad waren later (1987) hetzelfde lot beschoren.

III.4 Eerste hervatting van de hulp (1988-1991)

De verwachtingen in Suriname ten aanzien van de hervatting van de ontwikkelingshulp waren hoog gespannen. De Nederlandse ministers Van den Broek en, even later, Bukman kwamen op bezoek, vice-president Arron bracht een bezoek aan Nederland. Per 3 mei 1988 werd het ontwikkelingsverdrag van 1975 formeel door Nederland "naar letter en geest" weer van kracht verklaard.

Maar in de tussenperiode 1982-1987 waren de procedures voor de ontwikkelingshulp in Nederland aanzienlijk gewijzigd en dat zou directe gevolgen bij de hervattingen van de ontwikkelingshulp in 1988 en de jaren daarna. Zoals we aan het einde van dit hoofdstuk uitvoeriger zullen bespreken, vond in de jaren tachtig binnen het DGIS (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken), evenals de meeste bilaterale donoren, een aanzienlijke verstrakking plaats van procedures en regelge

ving. De nadruk kwam te liggen op het doorlopen van de zogeheten “projectcyclus” waarbij toetsen, haalbaarheidsstudies en evaluaties standaardinstrumenten werden. Voor alle bilaterale hulprelaties werd de zogeheten Technische Hulpprocedure ingevoerd, waarbij het zwaartepunt van de administratie in Den Haag werd neergelegd, gangbaar. Deze verandering van administratieve regelgeving zou bij de eerste hervatting van de hulp tot aanzienlijke irritatie, zelfs frustratie van Surinaamse zijde leiden.

Het eerste overleg tussen de Nederlandse minister Bukman en de Surinaamse minister Mungra, in mei 1988, bleef vruchteloos en werd afgebroken zonder resultaat. Het beleid van Surinaamse zijde was gericht op een “urgentiefase, een herstelfase en een groeifase” waarbij verwacht werd dat Nederland versnelde procedures zou gebruiken om de Surinaamse economie een nieuwe impuls te geven en de werkeloosheid te verlichten.³⁴ Het MOP van 1975, weliswaar in een bijgestelde versie, moest de basis blijven vormen voor de ontwikkelingsrelatie. De onderhandelaars van Surinaamse zijde wezen op de Surinaamse “voorfinanciering” van ruim DFL 350 miljoen in de periode van 1982-1987.

De reactie van Nederland kwam als een koude douche. Minister Bukman eiste op korte termijn te komen met een economisch saneringsprogramma, bij voorkeur in samenwerking met de Wereldbank. Bij de toezegging voor nieuwe fondsen -zoals de DFL 100 miljoen “overbruggings-financiering” die bij de voortzetting van het overleg met Bukman in juni 1988 werd overeengekomen formuleerde Bukman de eis dat “...volgend jaar de macro-economische toekomstvisie op tafel [zal] moeten liggen.” Suriname’s voorwaarden voor een dergelijk aanpassingsprogramma waren dat de saneringsmaatregelen de politieke stabiliteit niet mochten ontwrichten en het democratiseringsproces niet zouden verstoren. De Nederlandse ministers Van den Broek en Bukman lieten er ook weinig twijfel over bestaan dat de internationale situatie was gewijzigd, hetgeen ook zijn invloed had doen gelden op het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat de hulp niet hervat zou worden op basis van de oude situatie. Accountantscontrole op de besteding van belastinggeld was nu regel, de hulpontvangende landen, dus ook Suriname had zich aan nieuwe procedures te houden. Van een beslissingsstructuur als de CONS kon geen sprake meer zijn.³⁵ Voortaan zou de ontwikkelingshulp tussen Nederland en Suriname geregeld worden door halfjaarlijks politieke en/of ambtelijk beleidsoverleg. De Technische Hulpprocedure en andere standaardprocedures werden, zoals in het geval van alle landen waarmee Nederland bilaterale relaties onderhield, ook voor Suriname van kracht. Zeer tegen haar zin stemde de Surinaamse delegatie met de nieuwe regelgeving in. Bij al deze projecten en programma’s moest ook Suriname een bijdrage leveren (de zogeheten tegenwaardefondsen). In de nieuwe filosofie van de jaren negentig leverde Nederland de “deviezencomponent” en zou Suriname de lokale kostencomponent moeten dragen.

Bij het eerste beleidsoverleg na het herstel van de relatie, in Den Haag (juli 1989) werd dit ook vastgelegd als punt 1 van het aanvullend protocol (Basisdocumenten ontwikkelings-samenwerking Suriname-Nederland, 1997). De nieuwe procedures betekenden een de facto overwicht van de Nederlandse donor op tenminste de administratie van de hulp. Die vond voortaan in Den Haag plaats, met kopieverlening aan het Surinaamse Planbureau. In de discussies over de nieuwe procedures en het nieuwe beleid in de komende jaren zou het thema van de structurele aanpassing permanent op de agenda blijven staan. Surinaamse auteurs van

³⁴ Minister Mungra wees erop dat “juist een versnelde uitvoering van de eerste fase van het regeringsprogramma, namelijk de overbruggingsfase substantieel zal bijdragen tot het herstel van de noodzakelijk geachte financiële stabiliteit en daarmee een gezonde basis voor economische groei en projectuitvoering en investeringen zou vormen”. (Verslag van besprekingen d.d. 11 mei 1988).

³⁵ Voor details, zie de Surinaamse BuZa-nota “Ontwikkeling relatie Suriname-Nederland 1988” (BuZa, 1989) en voorts Schalkwijk (1994).

interne ambtelijke nota's refereerden aan het feit dat het verdrag van 1975 voor Nederland kennelijk een sui generis karakter had en bij de hervatting gewijzigd moest worden in een standaardhulprelatie die van toepassing is op concentratielanden³⁶.

Tijdens het daaropvolgende, tweede beleidsoverleg in februari 1990, had Suriname nog geen saneringsplan gereed. Het in augustus 1989 door de Wereldbank geformuleerde "Suriname, a proposal for Economic Reform", was voor Suriname niet aanvaardbaar.

III.5 Tweede opschorting van de hulp (1991-1992)

De moeizaam op gang gebrachte overbruggingshulp werd onderbroken door het voor de tweede keer opschorten van de ontwikkelingshulp aan Suriname, nu naar aanleiding van de telefooncoup van december 1990. Dit impliceerde bij voorbeeld ook dat ook goederen die in de haven(s) in Nederland voor verscheping gereed lagen, daar bleven liggen. Ook uitgaven ten behoeve van projecten waarover tijdens het eerste en tweede beleidsoverleg na de hervatting van de hulp overeenstemming was bereikt en committeringen waren aangegaan, werden stopgezet. Het zou tot het Bonaire-overleg van november 1991, het Raamverdrag van juni 1992 en het derde beleidsoverleg in oktober 1992 duren voordat de samenwerking weer herstarten zou.

Tussen de tweede opschorting en de tweede hervatting van de hulp speelde de kwestie van een eventuele nadere toenadering op verschillende niveaus tussen Nederland en Suriname. In het Nederlandse kabinet was de telefooncoup tegen president Shankar, voor wiens poging de invloed van de militairen terug te dringen groot respect bestond, aanleiding zich te herbezinnen op de relatie tussen beide landen. Tenslotte kwam men uit op het alternatief van een gemeenebest-status. Begin 1991 werd daarover geconsulteerd met de fracties van de grote partijen in het Nederlandse parlement.³⁷ In het algemeen bleek er steun te bestaan voor dit scenario. Premier Lubbers sprak over een twee-sporen-beleid: verbetering van de rechtshandhaving en goed bestuur, naast degelijkheid op financieel-economisch gebied. Met deze ideeën in het achterhoofd toog de Nederlandse delegatie naar Bonaire ten behoeve van de onderhandelingen die later in het zogeheten Bonaire-accord zouden resulteren. De politieke onderhandelingen leidden aanvankelijk tot een impasse. Het scenario van een gemeenebest bleek een brug te ver voor politiek Suriname en enkele Surinaamse ministers eisten een aanzienlijke ontsluiting van de resterende verdragsmiddelen waartoe de Nederlandse ministers niet bereid waren. In de onderhandelingen van het daaropvolgende raamverdrag waren voor de Surinaamse onderhandelaars geld en de besteding van de verdragsmiddelen het enige discussiepunt ter tafel.

III.6 Tweede hervatting van de hulp (1992-1997)

Ook na het formele herstel van de vriendschap waarvan het Bonaire-accord en het Raamverdrag uiting gaven, werden van de zijde van de Nederlandse toenmalige PvdA-kamerlid en latere minister Pronk niet mis te verstane eisen voor herstructurering van de Surinaamse economie geformuleerd. Suriname had inmiddels de hulp ingeroepen van de EU. Het Bureau Coopers & Lybrand Deloitte presenteerde in december 1990 een eerste ontwerp-aanpassingsprogramma. Medio 1992 kwam het Warwick Research Institute met een nieuwe versie.

³⁶ We refereren hier aan de interne Surinaamse nota "Overzicht wezenlijke geschilpunten in het kader van de hervatting van de verdragsrelatie" van 3 mei 1988.

³⁷ Ook enkele Surinaamse politici werden vertrouwelijk geconsulteerd.

In november 1992 had de regering - Venetiaan een ‘Surinaams Structureel Aanpassingsprogramma’, het SAP, gereed. Implementatie kwam maar langzaam op gang. De EU trok zich terug als 'externe monitor' waarna de discussie over inschakeling van een nieuwe externe monitor ontstond tussen Suriname en Nederland. Nederland kwam met de eis dat Suriname alsnog het IMF zou inschakelen hetgeen van Surinaamse zijde weer werd gezien als een inbreuk op het bilaterale karakter van het verdrag van 1975.

In maart 1994 vond in New York een topontmoeting plaats tussen de ministers Assen en Mungra van Suriname en minister Pronk van Nederlandse zijde. Een principe-accordeo tussen de drie ministers vond echter in Paramaribo geen draagvlak. Aan Surinaamse zijde hield men sterk vast aan de bilateraliteit van de Nederlandse hulp. Koppeling van deze hulp, op Nederlands initiatief, aan multilaterale uitvoerders (Wereldbank, IMF, IDB) was ten ene male onbespreekbaar. Suriname besloot daarop het SAP, het programma van structurele aanpassing, zelf uit te voeren zonder ondersteuning uit de verdragsmiddelen: de zogeheten “nul-optie” (Van den Berg et al. ,: 1996. Buddingh: 1999). Het gevolg was dat er geen IMF-inmenging plaatsvond, maar ook dat de continuering van het restrictief beleid van Nederlandse zijde werd voortgezet. Alleen “projectmatige rehabilitatie” (zie hieronder) werd in het hulpprogramma opgenomen. Voortzetting van de betalingsbalanssteun en investeringen in de productieve sectoren, waartoe minister Pronk (die inmiddels minister Bukman had opgevolgd) reeds eerder had besloten, werd voornamelijk in de ijskast gezet. Het hulpbeleid zou zich beperken tot “sectoren met een humanitair karakter” zoals onderwijs, volksgezondheid, volkshuisvesting en ontwikkeling van het binnenland. Versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat bleven ook beleidsopties. Het heikele punt van structurele aanpassing zou op de agenda van het beleidsoverleg blijven terugkomen, totdat minister Pronk tijdens het beleidsoverleg in november 1995, op basis van de resultaten van het Surinaams aanpassingsprogramma ten overstaan van de gehele Surinaamse ‘SAP-Onderraad’ van de Raad van Ministers zijn “appreciatie zou uitspreken voor het gevoerde beleid, in het bijzonder de begrotingsdiscipline, de inning van belastingen en de afbouw van subsidies, leidend onder meer tot monetaire stabiliteit”.

Projectmatige rehabilitatie betekende dat projecthulp zou worden verleend op basis van gezamenlijk overeen te komen sectorale beleidskaders (Van den Berg et al. , 1998: 28-29). De eerste stap was het opstellen van de beleidskaders per sector, over het algemeen met zware ondersteuning door omvangrijke Nederlandse missies³⁸. Daarop werd tussen Suriname en Nederland een aantal gemeenschappelijke beleidskaders geaccordeerd. Hierna kwam men tot het opstellen van projecten aan de hand van uitvoerige projectdossiers via de fasen van identificeren, formuleren en accepteren door de Surinaamse overheid, indienen van de dossiers bij de Nederlandse Ambassade, het goedkeuren van een gemeenschappelijke committeringsbrief tussen Nederland en Suriname. Aanvankelijk, van 1988 tot 1992 kocht en contracteerde het Nederlandse DGIS via de technische hulpprocedure. Later, na 1992 kon Suriname in een aantal gevallen trekkingsfaciliteiten krijgen via de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Ambtelijke afwikkeling van de projectcyclus en ambtelijk-politieke afwikkeling van beleidsafspraken zouden de volgende jaren het panorama van de hulp bepalen.

Tussen 1994 en 1997 trad een stabilisatie op van het committerings- en uitgavenpatroon van de hulp. Behalve op het terrein van de landbouw en de industriële ontwikkeling waar de Nederlandse hulp van weinig betekenis bleef omdat deze sectoren tot aan 1996 vielen onder het

³⁸ Bij gebrek aan specifiek sectorbeleid van Surinaamse zijde zond Nederland in de komende jaren een aantal beleidsmissies waarvan we in de vorige paragraaf melding maakten: van Kemenade (onderwijs), den Tuynder (openbare werken), Kruisinga (volksgezondheid), Chin (industrie) en later d'Ancona (cultuur) en Riezenbosch (landbouw).

hierboven besproken restrictief beleid werd op alle terreinen sectoraal beleid geformuleerd en kwamen een reeks projecten en programma's tot ontwikkeling. Daarbij kwam ruimte voor een breed pakket van nieuwe projecten en programma's. Een Sociaal Vangnet en een Fonds Ontwikkeling Binnenland waren bedoeld als programma's met een duidelijk sociaal accent. Een breed programma van rehabilitatie van de infrastructuur kwam in uitvoering. 'Twinning' tussen Nederlandse en Surinaamse vakministeries werd gangbaar. Na lang onderhandelen kwam het Fonds NGO's tot stand ten behoeve van de civiele maatschappij. Nieuw waren ook de zogeheten cost-sharing projecten met de VN-familie; het accent daarbij kwam op sociale projecten te liggen.

Na beëindiging van het "restrictief beleid" ging ook meer aandacht uit naar de particuliere sector. Het IFONS was daarvan het resultaat. Het resultaat van de missie Riezenbos was een gezamenlijk overeengekomen agrarisch beleidskader met als follow-up het project "herstelprogramma agrarische infrastructuur".³⁹ met een parallel project 'twinning' tussen het Surinaamse ministerie van LVV en het Nederlandse ministerie van LMV met een sterk institutionele component: de reactivering en verdere ontwikkelingen van de (sluimerende) waterschappen. De opheffing van het restrictief beleid resulteerde ook in een schulddelgingsprogramma met als doel het vertrouwen van de internationale gemeenschap in Suriname te herstellen.

Eind 1996 en in de loop van 1997 trad er een wijziging op van aanpak in de hulprelatie, in die zin dat de beleidsverantwoordelijke ministers het beleidsoverleg meer benutten voor een dialoog over de hoofdlijnen en de nadere invulling daarvan overlieten aan het inmiddels reguliere overleg tussen PLOS en de Nederlandse Ambassade.

De lange reeks beleids-, identificatie-, formulerings- en evaluatiemissies in de periode 1988-1997 waarvoor ruim DFL 14 werd uitgegeven voor het merendeel uit Nederland afkomstige missies leidde van Surinaamse zijde tot een groeiend onbehagen, irritatie en kritiek. Weliswaar bleef de Surinaamse overheid in overwegende mate de uitvoerings-verantwoordelijkheid dragen. Maar men had niet het idee dat het ging om een samenhangende reeks programma's en projecten, meer om een aanzienlijke reeks sectoraal gebundelde dossiers die in ontwikkelingsprojecten waren vertaald. En dat daarbij de rol van de Nederlandse missieleider of consultant overwegend was gebleken.

De "nieuwe vriendschap" op basis van in feite verstoorde verhoudingen, droeg bij aan een nieuwe golf Surinaamse emoties. Suriname had de stopzetting van de hulp in 1982 betwist als niet legitiem. De nieuwe condities bij het hervatten van de hulp, waarbij "democratie", "persvrijheid" en "mensenrechten" centraal stonden riepen herinneringen op aan het opgeheven Nederlandse vingertje en riepen flinke irritaties op. De nieuwe procedurebundel van het DGIS werden als tegenstrijdig aan het verdrag van 1975 ervaren. De additionele condities per project, waarbij de effectiviteit van de hulp, de haalbaarheidsstudies vooraf en de duurzaamheid als te verwachten resultaat centraal stonden, resulteerden in vergrote ergernis. Volgens de nieuwe procedureregels ging Nederland "voor Suriname shoppen bij het Nederlandse Rijks Inkoop bureau. Bij menig Surinaams minister of hoge ambtenaar ontstonden onlustgevoelens over een soort neokoloniale status, vooral omdat de standaarduitkomst van een projectvoorstel steevast was "niet in aanmerking komend voor goedkeuring" of "goedkeuring op termijn".

³⁹ Een parallelproject daarbij was de twinning tussen het Surinaamse ministerie van LVV en het Nederlandse ministerie van LMV met een institutionele component: de reactivering en verdere ontwikkelingen van de (niet functionerende) waterschappen.

III.7 Derde opschorting en derde hervatting van de hulp (1997-2000)

De opschorting van de hulp in 1997 vond onder minder dramatische omstandigheden plaats en leidde tot minder ontwrichtende gevolgen. De opschorting vond plaats naar aanleiding van de afgelasting door president Wijdenbosch van het beleidsoverleg van december 1997. Deze eiste een topeverleg met premier Kok, die weigerde. Daarmee escaleerde de kwestie tot een politiek conflict. Op de Surinaamse agenda stonden aangelegenheden zoals de prioriteitstelling van projecten binnen de nog resterende verdragsmiddelen – een afspraak tussen minister Nain en minister Pronk op het beleidsoverleg van april 1997 -, de inzet van de garantiemiddelen en het pariteitfonds.

Op de achtergrond speelden verschillende meer politieke irritatiepunten (het Nederlandse beleid ten opzichte van voormalig legerleider en nu politicus Bouterse,⁴⁰ de Nederlandse controle op drugs vanuit Suriname) mee. Een ander irritatiepunt was de eenzijdige stopzetting door Suriname van de samenwerking tussen de beide ministeries van financiën begin 1997. Anderzijds had bij het aantreden van de regering Wijdenbosch het Nederlandse ministerie van Defensie stilzijgend de samenwerking tussen de beide ministeries van Defensie stopgezet.⁴¹ De Nederlandse minister Pronk, die overigens naar het beleidsoverleg zou reizen om het agrarisch herstelprogramma van DFL 90 miljoen te tekenen, werd voor het blok gezet en moest zijn reis afgelasten.

De derde opschorting van de hulp pakte voor Suriname benevolenter uit dan die van de vorige twee stopzettingen. De Nederlandse overheid schortte, anders dan in 1982, overigens niet zozeer de ontwikkelingshulp op maar besloot tot een committeringsstop, het beëindigen van projecten waarvan de looptijd was verstreken en, het niet aangaan van nieuwe verplichtingen. Lopende projecten liepen door of af. Wel werden een aantal projecten zoals het FOB, het Sociaal Vangnet (de omzetting naar financiële uitkeringen) en het project vuilverwerking stopgezet. De voorbereide optopping voor de Zeedijk Nickerie kon niet worden ingediend. Het “fonds voor formulering van projecten en programma’s en deskundigheidsbevordering”, het zogeheten PIF, werd eveneens stopgezet. Het project “herstelprogramma agrarische infrastructuur”, bedoeld om duurzame institutionele versterking van de waterschappen te bereiken, werd van de projectenlijst geschrapt. De deviezeninkomsten uit de verdragsmiddelen liepen gevoelig terug.

PLOS monitorde tijdens de opschorting de nog lopende projecten maar kon, door het ontbreken van fondsen uit de eigen begroting, geen nieuwe initiatieven ontwikkelen voor nieuwe projecten en programma’s. Bij de start van de hulprelatie eind 2000 leidde dit tot een forse vertraging.

Het DGIS voerde in 1997 wel een formele delegatie naar de posten, dus ook naar de Ambassade te Paramaribo uit, maar de ambassade kon deze nieuw verworven operationele vrijheid voorlopig niet te gelde maken. De committeringsstop dwong de zittende staf van de Ambassade tot de formulering van kleinere projecten met fondsen van de omvang van “super-KAP-projecten”⁴²: een enkel nieuw programma dat als een waaier van hele kleine hulpprojecten kon starten, zonder enorme nadruk op duurzaamheid en economische impact. De opschorting van de hulp betekende ook het blokkeren van de financiële ruimte voor projectidentificatie en –formulering van Surinaamse ruimte. Deze leemte werd niet opgevuld met financiering vanuit de eigen nationale begroting.

⁴⁰ Wijdenbosch’ “adviseur van staat”, die overigens een jaar later terzijde werd geschoven. Overigens opende de Nederlandse justitie pas een dossier over de voormalige legerleider ten tijde van de Kerstcoup van 1990.

⁴¹ Pas in 2002 zou weer een begin gemaakt gaan worden met rechtstreeks overleg van beide (de Surinaamse en de Nederlandse) bewindslieden van Defensie.

⁴² “Kleine Ambassade Projecten” tot een maximum van DFL 15.000, indertijd gangbaar ten behoeve van lokale gemeenschappen.

In de Nederlandse politieke verhoudingen groeide intussen een zekere afstand tot Suriname. Aan het einde van de jaren negentig was een nieuwe generatie politici en bewindslieden aangetreden die een minder directe band met Suriname onderhielden. Buddingh (1999: 384-386) citeert politici en ministers die deze verwijdering onderstrepen. Ook binnen het DGIS, waar een accentverschuiving in de richting van technische directoraten plaatsvond, werd de Suriname-afdeling in die jaren geheel tot een “normaal” kantoor herschapen. Verantwoordelijke directeuren voelden de stroperigheid van de Nederlands – Surinaamse betrekkingen als een last. Andere landen waren groter en misschien interessanter. Een bijzondere affiniteit met het land lijkt sinds het midden van de jaren negentig niet te bestaan; de stafleden van de Suriname-afdeling verrichten hun werk met dezelfde professionaliteit als betrof het de hulp aan Rwanda of Macedonië. Het is goed om in dit kader nadere aandacht te schenken aan de evolutie van de donor- en ontvangststructuur in Nederland en Suriname.

III.8 De donor- en ontvangststructuur A: in Nederland, 1980-2000

DGIS ontstond aan het eind van de jaren zeventig toen de Dienst Technische Hulp en de Dienst Financiële Hulp werd samengevoegd in één directoraat generaal binnen het door twee ministeries (van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking) gebruikte ambtelijk apparaat. Het nieuw gevormde DGIS werd in één kantoorflat gecentraliseerd onder minister Pronk. Minister en directeur-generaal waren de sturende elementen en vanaf het midden van de jaren tachtig ontwierp Nederland, zoals de meeste bilaterale donoren, standaardregels en -procedures voor ontwikkelingshulp en controleprocedures voor de accountancy. De nadruk kwam te liggen op het doorlopen van de zogeheten “projectcyclus” (identificatie-formulering-goedkeuring-uitvoering-evaluatie), waarbij toetsen en haalbaarheidsstudies, evenals periodieke onafhankelijke evaluaties standaardinstrumenten werden. De financieel-administratieve controles werden aanzienlijk aangescherpt. Aan het eind van de jaren tachtig werd onder minister Pronk de zogeheten “O-toets” ingevoerd, een multidimensionale goedkeuringstoets voor “ontwikkelingseffecten”, waarbij armoedebestrijding, haalbaarheid, genderimplicaties, milieu-implicaties en duurzaamheid criteria van beoordeling waren. De introductie van de O-toets geeft het domein aan waarbinnen de Nederlandse, evenals de andere westerse bilaterale donoren en de multilaterale agencies en banken vanaf het midden van de jaren tachtig opereerden.

Ministeriebreed kwam het tot afspraken over de goedkeuring, administratie en beheersaspecten van projecten en programma's. Voor alle bilaterale hulprelaties werd de zogeheten Technische Hulpprocedure ingevoerd, waarbij het zwaartepunt van de administratie in Den Haag werd neergelegd en het verwerven van goederen, diensten en werken onder de verantwoordelijkheid van het DGIS kwam. Daarnaast was er ook de Financiële Hulpprocedure waarbij aan het ontvangende land afhankelijk van haar ontvangststructuur bevoegdheden werden toegekend.

Vanaf het midden van de jaren tachtig werden de ambassades met een sterke ontwikkelingstaak versterkt met sector- en themadeskundigen die, formeel als adviseurs, een aanzienlijke invloed kregen in de selectie en de goedkeuring van de projecten binnen hun portefeuille. Maar pas aan het einde van de jaren negentig werd een model van decentralisatie voor zowel goedkeuring als beheer naar de Nederlandse ambassades verplaatst.

De voormalige Suriname-desk van het koloniale KABSNA is ter gelegenheid van de onafhankelijkheid van Suriname oververhuisd naar het DGIS. Vooralsnog bleef de nieuwe Suriname-afdeling een Fremdkörper binnen het ministerie met nogal afwijkende projecten en

een zwaar gevoelde directe bemoeienis van de minister. De Suriname-afdeling kende in die jaren een fors stuwmeer: de CONS keurde ruimhartig goed en Suriname had een geringe absorptiecapaciteit. Zoals al eerder vermeld werden echter in de jaren tachtig ook de werkzaamheden en procedures van de Suriname-afdeling op gelijke leest geschoeid als die van de andere afdelingen van het DGIS. Zo werden alle programma's en projecten (dus ook die van de Suriname-desk) die DFL 5 miljoen of meer als budget hadden, door een goedkeuringsronde door een projectencommissie geleid. Binnen deze projectencommissie ontstond, na het hervatten van de hulp, al direct een bepaalde vorm van kritiek op de Suriname-projecten.

De ambtelijke onvrede over de "Surinaamse" projecten leidde ten slotte tot het afsplitsen van een speciale projectencommissie voor Suriname, los van de algemene projectencommissie. Maar dezelfde problemen bleven zich voordoen. De ambtelijke leden van de goedkeuringscommissie wezen de minister voor ontwikkelingssamenwerking erop dat ze op basis van de algemene regels moeilijk een uitzondering konden maken bij de goedkeuring van de "meer politiek gekleurde" projecten ten behoeve van Suriname. De minister hief kort daarop de Suriname-commissie op en in de jaren negentig werd het de praktijk dat de minister zelf zaken deed met de directie Latijns Amerika (later: Westelijk Halfrond), waaronder de Suriname-afdeling organiek viel. Binnen het DGIS bleef men als gesproken, maar niet geschreven, commentaar leveren dat accommodatie van de "speciale relatie" met Suriname de oorzaak was van een verdoezelen van al te grote helderheid.

De meesten van onze Nederlandse resource persons⁴³ hebben gewezen op de speciale aandacht die Suriname kreeg in de Tweede Kamer in vergelijking met andere landen waarmee een ontwikkelingsrelatie werd onderhouden. Terwijl de Tweede kamer in het algemeen betrekkelijk mild is over de bedragen en effecten van de ontwikkelingshulp –zo luidt het oordeel– werden de ontwikkelingen in Suriname altijd met argusogen gevolgd, speciaal na de decembermoorden en ook zeker waar het de militaire aanwezigheid in de landspolitiek betrof. Tijdens de harde opstelling ten opzichte van Suriname in de jaren tachtig kon bij voorbeeld wel met steun uit het parlement een omvangrijk steunprogramma aan de "jonge democratieën in Centraal Amerika" tot ontwikkeling worden gebracht, terwijl ook daar de militairen een zichtbare rol in de politiek speelden.⁴⁴ In dat laatste geval was er ook sprake van een stevig aangezette rol van het NGO-circuit. Dit kon niet in het geval van Suriname, waar bijna alle hulpinitiatieven mede getoetst zouden worden aan de effecten van de decembermoorden en "de zaak-Bouterse". Daarbij kwam ook dat bijna alle hulp verdragshulp was, waarbij de vraag naar alternatieve kanalen (een sterk NGO-circuit, de vakbeweging, volksbewegingen) nauwelijks ter sprake kwam.⁴⁵ Bij de speciale aandacht voor Suriname speelde ook mee dat de ontwikkelingen in Suriname tot aan het midden van de jaren negentig nauwlettend door de geschreven pers en met een zekere regelmaat ook door de TV werden gevolgd. Deze aandacht is de laatste jaren overigens sterk verminderd en men kan hier een proces van verminderde belangstelling waarnemen dat vergelijkbaar is met de verzakelijking binnen de DGIS-staf in de jaren negentig.

⁴³ In ieder geval alle geïnterviewde ex-bewindslieden en politici en de meeste (ex-)topambtenaren.

⁴⁴ Nog altijd heeft Nederland een goede reputatie in Centraal Amerika vanwege de brede ondersteuning van democratiebevorderende programma's in de jaren tachtig en negentig.

⁴⁵ Weliswaar is aan het eind van de jaren zeventig even sprake geweest van de mogelijkheid om DFL 150 miljoen te reserveren voor het particuliere hulpkanaal. Daarnaast moet worden gewezen op het succesvolle particuliere project van juridische steun via twee parallelstichtingen, opgestart uit een speciale donatie buiten de indertijd bevroren verdragshulp om. Datzelfde geldt ook voor de particuliere steun aan de marronbevolking ten behoeve van herhuisvesting tijdens en na de interne oorlog.

III.9 De donor- en ontvangststructuur B: in Suriname, 1980-2000

De Surinaamse counterpart-structuur is na 1975 herhaaldelijk gewijzigd. In totaal veertien ministers zijn sinds dat jaar verantwoordelijk geweest voor de verdragsmiddelen. Van Nederlandse zijde waren het er in diezelfde periode zeven. Van Nederlandse zijde bleef het steeds gaan om dezelfde ministerspost. Van Surinaamse zijde verschoof de controle over de Stichting Planbureau Suriname en de verantwoordelijkheid voor de verdragsmiddelen van de minister van Opbouw naar die van de minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (PLOS).

De Stichting Planbureau Suriname was in 1951 in het leven geroepen als een soort orgaan boven of terzijde van de publieke sector. De SPS moest buiten de dagelijkse politiek kunnen werken. Het personeel werd ook beter betaald, qua salaris en qua toelagen. Contracten konden worden aangegaan buiten de landsbegroting. Ontwikkelingsprojecten werden, zoals we in hoofdstuk II zagen, geadmistreerd op een aparte “ontwikkelingsdienst”.⁴⁶ Na de onafhankelijkheid kwam de “ontwikkelingsdienst” te ressorteren onder de SPS, Financiën of PLOS, afhankelijk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het Planbureau administreerde de ontwikkelingshulp in de periode 1975-1982 met inachtneming van het Protocol van Procedureregels behorende bij het verdrag van 1975. Twee accountantskantoren controleerden de uitgaven van SPS. Op haar beurt monitorde SPS de lijnministeries die met de projectuitvoering waren belast. De lijnministeries waren gewoonlijk traag in hun projectadministratie. Ook SPS was formeel een “project” dat gefinancierd werd uit de Nederlandse hulpallocatie en dat ressorteerde onder de minister van Opbouw (nu minister van Natuurlijke Hulpbronnen). Opbouw en Landbouw waren de ministeries die de ontwikkelingshulp ‘runden’.

Tussen 1975 en 1982 functioneerde de CONS als een soort paralleloverheid ten aanzien van de Nederlandse fondsen. In de jaren van de militaire regeringen werd de zogeheten Financieel-Economische Commissie (FEC) ingesteld onder leiding van overste Graanoogst (zie ook hoofdstuk II). De FEC nam de facto de functies van de (Surinaamse) CONS en van de SPS over.

De financiële administratie van het Planbureau fungeerde op voorschotbasis. Suriname schoot de bedragen voor en Nederland betaalde vier maal per jaar een voorschot op basis van verrekening met de verantwoording achteraf door Suriname.⁴⁷ De administratieve procedures op SPS en op de lijnministeries voldeden niet altijd aan de door de accountants gewenste richtlijnen en de administratie liep vaak achter. In de loop van de jaren zeventig sleet de gewoonte in dat de verdragsaccountants een “onthouding van oordeel” gaven ten aanzien van brieven en contracten, die soms niet meer te vinden waren. Na het bezoek van de auteurs van het Nederlandse Rekenkamerrapport werd een begin gemaakt met het technisch archief van SPS.⁴⁸ Het aantal onthoudingsverklaringen nam daarop drastisch af.⁴⁹ De verbeterde wijze van administreren ging door na 1985 toen Suriname de door de Surinaamse CONS goedgekeurde projecten betaalde. De verdragsaccountants gingen nog tot 1987 op dezelfde wijze te werk totdat van Nederlandse zijde de Technische Hulpprocedure als richtsnoer voor de ontwikkelingshulp werd verordend bij het hervatten van de hulprelatie. Vice-president Arron gaf toen formeel de

⁴⁶ De salariëring kwam voor rekening van de Nederlandse overheid en dat bleef ook zo na de onafhankelijkheid.

⁴⁷ De ontvangen voorschotten werden jarenlang renteloos op een aantal Surinaamse banken gestort.

⁴⁸ Tot op het moment dat de dataverzameling voor deze studie werd beëindigd (eind augustus 2001) heeft PLOS geen toegang tot het technisch archief van SPS. PLOS en SPS ressorteren vreemd genoeg onder dezelfde minister.

⁴⁹ In de jaren 1975-1982 kwamen er volgens de rapportage van de verdragsaccountants slechts twee gevallen van corruptie met de verdragsmiddelen voor.

opdracht de Surinaamse CONS te ontbinden en de daarbij behorende administratieve procedures te beëindigen.⁵⁰

Na de eerste hervatting van de ontwikkelingshulp in 1987 werd ontwikkelingsplanning volgens het oordeel van de meeste voormalige en zittende Surinaamse bewindslieden die we interviewden⁵¹, goeddeels een donor-driven planning, in aanzienlijke mate bepaald door de hulpbehoeften en minder door de nationale prioriteiten. Integendeel, de meeste beleidsbepalende elementen van de hierboven genoemde Nederlandse beleidsmissies vonden via SPS hun weg naar de nieuwe versies van het Surinaamse MOP en in de op basis hiervan geschreven jaarplannen. Op het beleidsoverleg van mei 1994 besloten beide delegaties dat het nieuwe MOP “als leidraad zou fungeren voor de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname”.

Het ministerie van PLOS ontstond in 1991. Tot dan was SPS tegelijkertijd een administrateur van ontwikkelingsprojecten en speelde het een centrale rol bij tenderen, betalen en contracteren van aannemers en consultants. Daarnaast was het de producent van in de grondwet voorgeschreven meerjarige en jaarlijkse ontwikkelingsplannen. SPS was níét een producent van haalbaarheidsstudies. Op SPS bestond er vóór de splitsing een afdeling “uitvoering en monitoring”, belast met de ontwikkelingshulp. SPS was altijd (mede)opdrachtgever en monitor bij de uitvoering. De feitelijke uitvoering kwam in handen van de lijnministeries: Landbouw, Openbare Werken. Veelal voerden consultants het dagelijkse management uit namens deze ministeries. In 1995 werd de ‘projectcyclus’ van het Planbureau overgebracht naar het ministerie zelf uitgaande van de behoefte van de regering om de ontwikkelingshulp “meer in het zicht van de regering te brengen”. Functionarissen van het Planbureau die verbonden wilden blijven aan de ontwikkelingssamenwerking, verhuisden mee naar het ministerie en werd daarmee de ambtelijke kern van het nieuwe ministerie. Het Planbureau werd meer specifiek belast met de (meerjaren) planning.

PLOS is de counterpart van de twee belangrijke donoren van Suriname: Nederland (veruit de grootste donor) en de EU, en is tevens coördinator voor de VN-projecten. Gecentraliseerde begeleiding van donoren vindt in Suriname slechts in beperkte mate plaats. De donorcoördinatie is over drie ministeries verdeeld: PLOS is er voor de Nederlandse en de Europese hulp. BuZa gaat over de Chinese en Japanse bilaterale hulp, en over hulp uit andere landen in de regio. Financiën is counterpart voor de hulp vanuit de IDB, de Wereld Bank en de Islamic Development Bank.

Op PLOS werd het onderdirectoraat “evaluatie en monitoring” het tehuis voor de administratieve begeleiding van de Nederlandse hulpprojecten. Een tweede onderdirecteur werd met de hulp vanuit de EU belast, een derde voert de administratie. De ambtelijke top klaagt over een systematische onderbezetting op de verschillende afdeling en aan gebrek aan infrastructuur: computers, fotokopieerapparaten, telefoonverbindingen. De verhouding met de Nederlandse ambassade is over en weer respectvol en collegiaal. Sinds 1994 vindt er regelmatig ambtelijk overleg plaats.

Suriname’s ontvangststructuur is er in de loop der jaren niet sterker op geworden. In de eerste plaats werkt de fysieke infrastructuur vaak belemmerend zowel op het ministerie van PLOS

⁵⁰ SPS bleef in feite steeds zelfstandig, ook al verhuisde het mee naar het ministerie waaronder het ressorteerde. Toen de ontwikkelingshulp in 1988 onder de vice-president (Arron) kwam te ressorteren, verhuisde SPS naar het huidige Dr. Ir. Frank Essed gebouw, waar de vice-president en zijn kabinet en de minister van PLOS eveneens gehuisvest zijn. Sinds die tijd vormt de staf van de vice-president en de staf van de minister van PLOS een soort eenheid, waarbij overlappende functies en loyaliteiten een rol spelen. SPS staat pal voor haar zelfstandigheid en werd van 1975 tot 1994 (behoudens de periode 1982-1987) bijna geheel gefinancierd uit de Nederlandse verdragsmiddelen.

⁵¹ Deze visie wordt niet gedeeld door de huidige minister van PLOS. Zijn voormalige en huidige collega-ministers zijn echter zo expliciet in hun typering, dat wij dit in de hoofdttekst meenden te moeten aanduiden.

als op uitvoerende lijnministeries. Men werkt meestal in arbeids- en publieksonvriendelijke gebouwen. Veel lijnministeries gingen lijden aan een systematisch verlies aan kader (De Haas-Bledoeg en Sankatsing, 1996, De Haas-Bledoeg, 1997). De hoogte van de reële aanvangssalarissen van de senior staf bij de overheid werd tussen 1985 en 1997 tot een derde gereduceerd (Simons, 1997: 2). De braindrain van expertise (in termen van afgeronde opleiding) in de periode 1970-1990 was 26 procent. Het bestand van hoger opgeleiden bij de overheid nam tussen 1991 en 1996 met veertien procent af (Simons, 1997: 21, 25). Het ministerie van Landbouw had tot 2000 nog twee landbouwingenieurs binnen haar topkader; één daarvan werkte als directeur. In 1964 had alleen al het Landbouwproefstation de beschikking over 40 landbouwingenieurs. Het ministerie van Openbare Werken kon tot het eind van de vorige eeuw beschikken over de diensten van een paar ingenieurs en HTS-ers. Maar in 1998 is er nog nauwelijks sprake van het kunnen inzetten van eigen MOW deskundigen. Er zijn slechts een 20 tal Academics dan wel HBO-ers beschikbaar op een totaal personeelsbestand van rond 2350. Toch is dit lijnministerie verantwoordelijk voor de monitoring en kwaliteitscontrole van een veelvoud van infrastructurele projecten, gefinancierd uit de Nederlandse hulp. Het ministerie van Openbare Werken, dat van PLOS en de Nederlandse ambassade hebben dan ook besloten tot de instelling van aparte monitoring-groepen met ingehuurd externe consultancy. Via de ontwikkelingshulp is een project van langdurige ondersteuning via twinning met Nederlandse zusterinstellingen in gang gezet. Maar het moge duidelijk zijn –het wordt ook op niet mis te verstane wijze geuit– dat Suriname een probleem heeft.

III.10 De onderhandelingscultuur

De afgelopen jaren is in het ontwikkelingsdebat de term “eigendom” in zwang geraakt. In dat opzicht is de Surinaamse verhouding ten opzichte van de Nederlands-Surinaamse verdragsmiddelen in ieder geval voorlijk geweest. Gebrek aan assertiviteit ten opzichte van eigendom of bestedingsdrang gaat in geen geval op voor de Surinaams-Nederlandse hulprelatie. In tegendeel. Sinds het verdrag van 1975 waarin een speciale relatie was bedongen en onderschreven hebben de meeste Surinaamse politieke en technische onderhandelaars bij voortdurende claim dat het om “ons geld” zou gaan gehanteerd. Suriname heeft echter lang niet altijd haar voornemens kunnen effectueren, want de hulprelatie is in 25 jaar aan forse schokken onderhevig geweest. De hulp werd drie maal opgeschort en drie maal hervat. Over de gehele periode van 25 jaar is de onderhandelingscultuur mede bepaald door wrevel, emotionaliteit en ongemakkelijke omgangsvormen. Gevoegd bij een schuldgevoel en gegeneerdheid van Nederlandse zijde heeft, deze opstelling in de woorden van een Nederlandse onderhandelaar, “positief gewerkt op het volume van de hulp en negatief op de duurzaamheid van de projecten.” Later werd de Nederlandse gevoeligheid zelfs een punt van meer systematische benadering.

Niet alleen ministeriële onderhandelaars bleken te worden aangetast door het “Surinamevirus”, maar ook belangrijke missieleiders die in belangrijke mate de beleidskaders zouden verschaffen voor de Nederlandse hulp die na 1988 werd hervat. Hun counterparts herinneren zich nog hun verontschuldigen: “We hebben de onafhankelijkheid slecht begeleid, maar nu doen we het over,” waren de openingswoorden die hun counterparts als zoete herinneringen bewaren.

De jaren zeventig en de jaren negentig vergeleken

Vergelijking van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname in de jaren zeventig en de jaren negentig wijst uit dat de context van de Surinaamse nationale economie

gaandeweg was versukkeld en dat de politieke cultuur niet wezenlijk anders was geworden. (zie hoofdstuk II). De staat bleef hoeder en trekker van de economie en de belangrijkste actor op economisch, maatschappelijke en politiek terrein. Een markante aandacht voor het bedrijfsleven of voor het maatschappelijk middenveld, laat staan een aarzelend opkomend NGO-circuit was afwezig. Staatsdirigisme bleef in Suriname de kern van het economisch en politiek gebeuren ondanks een veranderende wereld in de jaren tachtig en negentig. Het overheidsbeleid werd gekenmerkt door een zekere mate van achterdocht jegens de privé-sector en jegens initiatieven door bevolkingsassociaties en door NGO's die niet door de overheid werden gecontroleerd. De overheidsplanning bleef zoals in de jaren zeventig, met meerjarige ontwikkelingsplannen en jaarplannen die, naar de mening van bijna alle door ons geïnterviewde resource persons vooral symbolisch is en die door weinig actoren in de economie, de maatschappij en de politiek als relevant wordt beschouwd. Zelfs in de mening van de ambtelijke top op het ministerie van PLOS is de planning "een donor-driven planning, die meer plaatsvond vanwege de programmering met Nederland dan op basis van nationale behoeften." Na de hervatting van de Nederlandse hulp in 1988 werd Nederland opnieuw de belangrijkste donor, met het IDB als een bescheiden maar belangrijker medespeler en de EU die nu geprotonceerder aanwezig was. Het UNDP bleef een donor met een bijkantoor in Suriname, gevoed door Nederlandse multi-bi-contracten. Met de Nederlandse hulp werd een deel van de reguliere begrotingsposten gefinancierd, vooral op het terrein van de fysieke infrastructuur en de openbare werken, de volksgezondheid en het onderwijs. Nederland gebruikte haar invloed, waarschijnlijk mede vanwege de belaste relatie met Suriname, slechts ten dele om hervormingen binnen de economie en het overheidsapparaat te ondersteunen. Het onderstreepte bij elke beleidsoverleg tot de dag van vandaag de noodzaak van hervormingen maar verwees eerder naar de mogelijkheden van externe organisaties in het multilaterale circuit in plaats van direct betrokken te raken in deze gevoelige materie.

IV Een schets van de resultaten ⁵²

Aan de vooravond van Suriname 's onafhankelijkheid presenteerden twee van haar bekendste landskinderen een analyse van 's lands problemen. Essed, de vader van de nationale planings- en ontwikkelingsthesen, weet de heersende problemen aan de koloniale verhoudingen van eertijds. Alleen een moderne ontwikkelingsvisie en een krachtige, autonoom plannende overheid zou de problemen van een onafhankelijk Suriname kunnen oplossen (Essed et al, 1975: 22-24):

“Het is bekend dat de infrastructuur van het land als erfenis uit de dagen van onjuist koloniaal beheer (...) ondeugdelijk en onvoldoende was en daardoor remmend werkte op een rationele productie. Deze structuur kon o.m. worden gekenmerkt door de volgende facetten:

- Een geringe binnenlandse vraag door en relatief kleine bevolking van ca 400.000 inwoners (...).
- Een relatief groot potentieel aan natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen (...).
- Gebrek aan inzicht in de fysieke productiemogelijkheden van het land (...).
- Gebrek aan een efficiënte ontsluiting van het land (...).
- Onvoldoende centrale en regionale instituten gepaard aan onvoldoende lokale mankracht en ervaring (...).
- Een inefficiënt vestigingspatroon van de bevolking dat ontstaan was door koloniale vervolgingen, exploitatie van slaven en contractarbeiders en dienstverlening aan een reeds lang niet meer functionerend plantagesysteem (...).
- Incidentele overheidsinvesteringen die door gebrek aan informatie en voorbereiding tot mislukken gedoemd waren en frustraties bij de bevolking der regio's teweegbrachten, gepaard met maatregelen waarbij “nieuwe wijn in oude zakken” werd gedaan (...).
- Zeer eenzijdige en slechte regionale spreiding van economische activiteiten en sociale voorzieningen, zoals onderwijs, volksgezondheid e.a. (...).
- Een Surinaams parlementair stelsel met een uiteraard sterk op de hoofdstad gericht kiesstelsel en onvoldoende bestuursdecentralisatie (...).”

Socioloog en historicus Van Lier gaf in een naschrift ter gelegenheid van de heruitgave van zijn befaamde schets van Suriname's maatschappelijke ontwikkeling een diagnose van de belangrijkste ontwikkelingsproblemen, die aldus luidde (Van Lier, 1971: 320):

“De Surinaamse regering staat voor een bijzonder moeilijke taak. Zij zal in de eerste plaats het vertrouwen van de bevolking in de objectiviteit en de integriteit van regering en ambtenarencorps moeten herstellen. Zij zal een meer positieve houding tegenover de arbeid moeten propageren ter verbetering van het arbeidsklimaat en de arbeidsvrede moeten trachten te bewaren. Het ambtenarenapparaat vraagt om reorganisatie ter bevordering van de efficiency. De interne ambtelijke discipline die door politiek protectionisme is geschaad, vraagt om herstel; tegelijk zal de regering de rechtspositie van de ambtenaren moeten regelen ter bescherming van hun zelfvertrouwen. De overheidsfinanciën vragen dringend om sanering. Bovendien zal de overheid weer eens goed gefundeerd planmatig beleid in haar programma moeten opnemen waarbij

⁵² Dit hoofdstuk is, behoudens enkele meer precieze en gedetailleerde beschrijvingen, geschreven op basis van de tekst van het interim-rapport van Kruijt en Maks (2001b: 44-66).

productieve investeringen en de werkgelegenheid op langere termijn voorname vraagstukken dienen te vormen”.

IV.1 Wat heeft de Nederlandse hulp Suriname gebracht?

Een kwart eeuw later lijken de problemen van de Republiek Suriname nog altijd uitstekend verwoord door deze twee auteurs. Misschien zijn de problemen nog wel verergerd, ondanks de verschaft Nederlandse ontwikkelingshulp. De eerste vijf en twintig jaar van haar nationale bestaan heeft het Surinaamse schip van staat door woeliger water gevaren dan wat men dacht in de jaren voor de onafhankelijkheid. In dit hoofdstuk willen we op hoofdlijnen de bijdrage van de Nederlandse hulp in kaart brengen.

IV.1.1 De eerste hulpperiode 1972-1982

In deze eerste periode van de hulp onderhielden Suriname en Nederland, in de naweeën van wat een model-dekolonisatie had moeten worden, een sui generis ontwikkelingsrelatie waarbij het gaandeweg onmogelijk bleek om gezamenlijk inhoud te geven aan het ‘specifieke van de relatie’ die ten grondslag lag aan het verdrag van 1975. Via de sui generis constructie van de CONS werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld voor de groot-schalige projecten en programma’s uit het Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname (1975) die tot de zo benadrukte ‘self reliance’ zouden leiden. Het is uiteraard niet alleen om projecten gegaan die later als mislukt werden beschouwd, maar in de terugblik achteraf overweegt deze indruk. We resumeren in deze paragraaf alleen het globale resultaat van wat genoemd werd de mega-projecten die in deze periode werden opgestart en ten dele uitgevoerd. Ook de bestedingen van het ‘urgentieprogramma Chin A Sen’ zullen hier aan de orde komen. In de periode 1976-1981 werd voor ruim SFL 650 miljoen aan projecten gerealiseerd (Jubileumverslag, 1982:82). Aan West Suriname werd in die periode rond de SFL 239 miljoen besteed (Jubileumverslag, 1982: 85).

West-Suriname

De keuze om de bauxietreserves van het Bakhuisgebergte productief te maken werd indertijd ingegeven door het belang van de mijnbouwsector voor de economie van Suriname en het feit dat de bestaande reserves in het Moengo-gebied binnen 15-20 jaar uitgeput zouden zijn. De voorbereidingen waren al tijdens het eerste vijfjarenplan, vóór de onafhankelijkheid, gestart. De Centrale Bank van Suriname becijferde dat tijdens het eerste en tweede vijfjarenplan SFL 35 miljoen aan onderzoek, exploratie en voorbereidende kosten werd uitgegeven ten behoeve van de ontwikkeling van West-Suriname (Jubileumverslag, 1982:85). Met Reynolds Company werd enkele jaren vóór de onafhankelijkheid een overeenkomst afgesloten voor de ontwikkeling van het Bakhuisproject. Tevens werd de staatsonderneming Grassalco opgericht om via een joint venture een grotere invloed van de staat op de activiteiten in de bauxietsector in West-Suriname veilig te stellen. Op basis van exploraties gaf Reynolds echter prioriteit aan het investeren in verwerkingscapaciteit elders. De toenmalige regering kocht de onderneming voor USD 3.5 miljoen af in de ijdele hoop dat snel een andere multinationale partner kon worden gevonden.

Veruit de meeste van onze Surinaamse en Nederlandse gesprekspartners refereren in negatieve bewoordingen aan het programmacluster ten behoeve van West-Suriname. Volgens de Centrale Bank (Jubileumverslag, 1982:4) kwam pas in 1979, toen de spoorlijn bijna voltooid was door een tripartiete Kommissie bestaande uit vertegenwoordigers van Suriname, Suralco en Billiton tot de conclusie ‘ dat onder de huidige omstandigheden het Bakhuis-bauxiet niet verkoopbaar is op de wereldmarkt en dat de konstruktie en exploitatie van een aluinaardefa

briek te Apoera economisch niet verantwoord is'. De dure studies, de half afgebouwde infrastructuur, de door het oerwoud overwoekerde overblijfselen van wat het belangrijkste Nederlands – Surinaamse programma had moeten zijn, zijn een bron van weinig vreugde en trots.

Het Landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne (LOC)

Evenals het project West-Suriname werd het LOC ontwikkeld op basis van studies ten tijde van de vijfjarenplannen. Het zou oorspronkelijk gaan om 9.000 ha landaanwinning ten behoeve van de “kleine productie”. Maar de planners bleven het op tot een megaproject ten behoeve van gemechaniseerde rijstbouw dat door de CONS werd goedgekeurd op basis van een studie van de Surinaamse Dienst Bodemkartering. Maar de bodem bleek bij oplevering geheel ongeschikt voor rijstbouw. Ook had men niet de moeite genomen de bevolking die zich volgens de plannen met rijstbouw zou gaan bezighouden, te raadplegen, laat staan via voorlichting en training de bevolking bij dit grote ontwikkelingsproject te betrekken. Het project werd op nogal rigide wijze in uitvoering genomen zonder de mogelijkheid van wijziging of tussentijdse bijstelling. Het LOC-project wordt thans algemeen als een mislukking beschouwd.

Het Multi Purpose Corantijn Project (MCP)

Het MCP had nog ambitieuzer doelstellingen dan het vorige megaproject: twee rijstooigsten per jaar op basis van irrigatie vanuit de Corantijn-rivier naar rijstvelden rond Nickerie, sanering van de bestaande polders, ruilverkaveling en uitbreiding van het rijstareaal met 12.500 ha. Hiertoe werd in 1978 een begin gemaakt met de aanleg van een lekbetugelingsdam tussen Nickerie en Wakay, tezamen met het irrigatiekanaal. In de plannen zou deze dam uiteindelijk moeten dienen als verbindingsweg tussen het landbouwgebied in Noord-West Suriname en het industriegebied in Zuid-West Suriname. Hoewel de financiering van dit project werd voortgezet na de opschorting van de hulp in december 1982, is het nooit voltooid. Het “agrarisch reconstructieprogramma” dat op het vergeefs geplande beleidsoverleg van december 1997 zou worden goedgekeurd, voorzag hierin. De zo hoognodige ruilverkavelingsplannen zijn ondanks de grote expertise die Nederland op dit gebied heeft nooit uitgewerkt. Dit MCP-project werd door de CONS goedgekeurd zonder dat er haalbaarheidsstudies waren verricht. Bij onderzoek achteraf bleek dat slechts een deel van de grond in het uit te breiden areaal geschikt was voor rijstbouw. Evenmin had men de moeite genomen te onderzoeken of de toekomstige rijstboeren de infrastructuur ook maar bij benadering zouden kunnen onderhouden. Ook het MCP-project wordt als mislukt beschouwd.

Oliepalmproject Patamacca

Dit oliepalmproject werd in 1976 door de CONS goedgekeurd en moest voorzien in de aanleg van 5.000 ha oliepalmareaal, waarvan 3.500 ha bestemd zou zijn voor de zogeheten outgrowers en de bouw van een verwerkingsbedrijf. Een belangrijke drijfveer achter dit project was de voorziene uitputting van de bauxietvoorraden in het district Marowijne, waarbij Patamacca ten behoeve van de lokale bevolking als alternatief werd gepland. Ook dit project werd doorgefinancierd na de opschorting, maar tijdens de binnenlandse oorlog in Oost-Suriname ging een deel van de investeringen weer verloren terwijl daarnaast een deel van de aanplant door “spearrot” werd vernietigd.⁵³ Ook dit project werd opgestart zonder

⁵³ In de periode 1995-2000 werd een “noodprogramma Patamacca” uitgevoerd en kwam de eerste fase van een herinvesteringprogramma Patamacca in uitvoering op basis van een feasibility studie van het NEI.

betrokkenheid van de lokale bevolking die, zoals achteraf bleek, niet veel belangstelling had om in de landbouw te werken of als zich als zelfstandige outgrower te vestigen.⁵⁴

In het “Programma voor sociaal-economische Ontwikkeling”(1975) waren de commissieleden expliciet over de rol van de overheid en de participatie door de bevolking.

Toch is er gepland en uitgevoerd zonder de bevolking daarbij te betrekken. Dat geldt voor het Commewijne- (LOC) en het Corantijn- (MCP) project de plannen om Saramacca te maken het tweede rijstdistrict een veeproject in het Brokopondo-gebied en de aanleg van de havenstad Apoera. Het resultaat was een combinatie van falende projecten en desillusies. De aanleg van de grootschalige projecten in West-Suriname heeft bovendien desastreuze gevolgen gehad voor de lokale bevolking uit Washabo en Apoera. Eerst onderging deze de overgang naar een economie van een geheel andere aard en schaal, zonder enige vorm van begeleiding. Na 1982 volgde de desillusie vanwege het verdwijnen van de nieuw verworven inkomstenbronnen.

IV.1.2 De tweede en derde hulpperiode 1988-2000⁵⁵

In vergelijking met het bovenstaande is de meningsvorming over de hulp na de hervatting in 1988 minder uitgesproken negatief. We plaatsen desalniettemin ook een aantal kritische kanttekeningen bij de programma's en projecten van de jaren negentig.

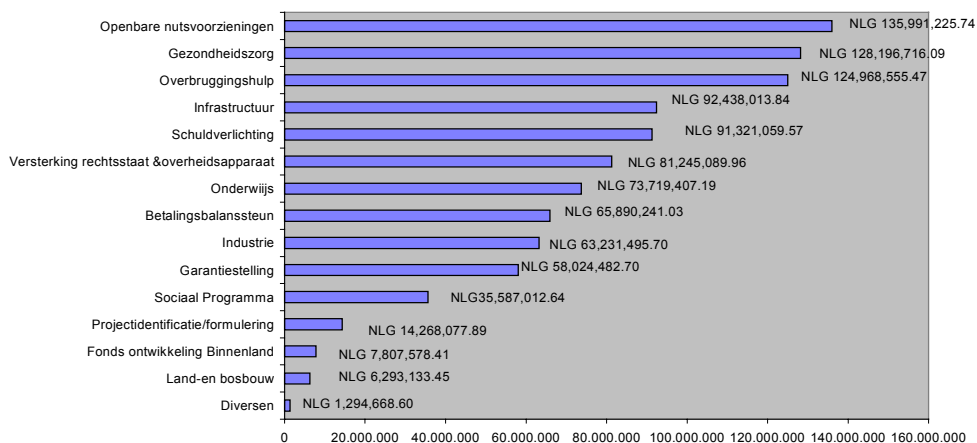
Na de hervatting van de hulp, in 1988, probeerde Nederland de relatie met Suriname te normaliseren door het, tenminste procedureel, te behandelen als een “gewone” bilaterale ontwikkelingspartner. In feite gaf dat aanleiding tot een multisectoraal programma waarbij, binnen de diverse sectoren, verbrokkeling en uitwaaiering troef was. De eerste stap was het opstellen van de beleidskaders per sector, over het algemeen met zware ondersteuning door omvangrijke Nederlandse missies. Daarop werd tussen Suriname en Nederland een aantal gemeenschappelijke beleidskaders geaccordeerd. Hierna kwam men tot het opstellen van projecten aan de hand van uitvoerige projectdossiers via de fasen van identificeren, formuleren en accepteren door de Surinaamse overheid, indienen van de dossiers bij de Nederlandse ambassade, het goedkeuren van een gemeenschappelijke committeringsbrief tussen Nederland en Suriname. Aanvankelijk, van 1988 tot 1993, kocht en contracteerde het Nederlandse DGIS via de Technische Hulpprocedure. Later, na 1993 kon Suriname in een aantal gevallen trekkingsfaciliteiten krijgen via de Nederlandse Investerings Bank (NIO).

De uitwaaiering van projecten en programma's over de verschillende sectoren en vormen van financiering staat in het onderstaande staafdiagram vermeld. De hulp kwam bij 8 sectoren terecht en in 5 financieringsvormen, de zogeheten programmafinancieringen. De drie belangrijkste categorieën betreffen de openbare nutsvoorzieningen, de gezondheidszorg en de overbruggingshulp (zie staafdiagram 2).

⁵⁴ In de tweede helft van 1982 vond een uitgebreide evaluatie plaats ten aanzien van deze drie grote landbouwprojecten, die zich onder meer richtte op de natuurlijke condities in de projectgebieden, de juiste technische opzet van de projecten en de financieel-economische feasibility (De Miranda, 1988).

⁵⁵ In totaal werden tussen 1994 en 2000 24 gezamenlijke Nederlands-Surinaamse evaluatiestudies uitgevoerd. Één studie betrof de accountantscontrole, vier studies vonden plaats op het terrein van de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat, negen studies betroffen de sector onderwijs, vijf de sector volksgezondheid, drie de openbare nutsvoorzieningen, een de industrie en een het Fonds Ontwikkeling Binnenland.

Realisatie 1988-2000
projecthulp per sector, programmahulp en garantiestellingen



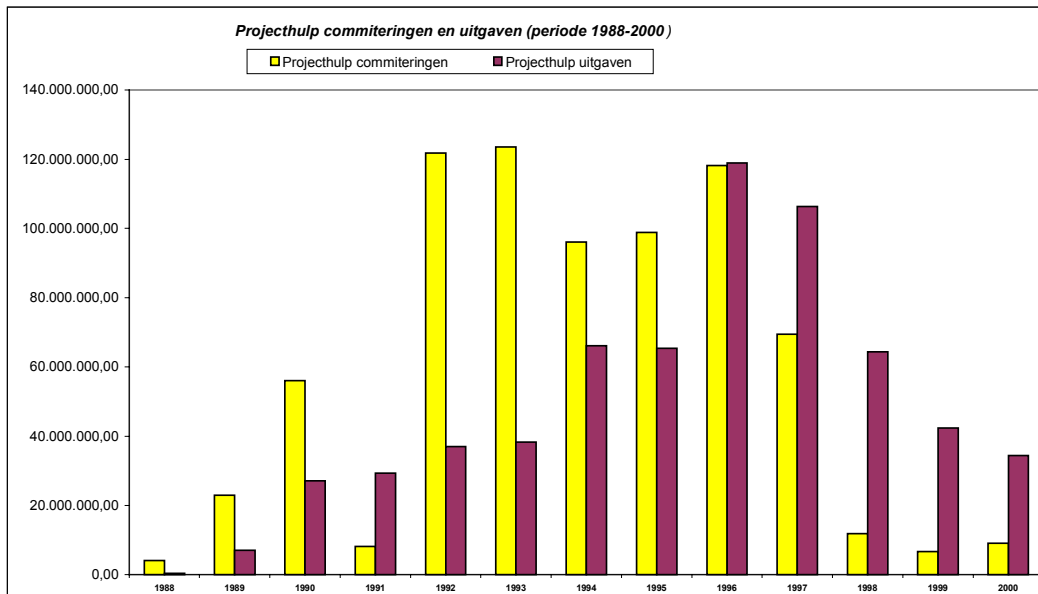
Bron : overzicht comiteringen/uitgaven verdragsmiddelen (D.D 31-12-2000)

Ook Suriname moest aan al deze projecten en programma's een financiële bijdrage leveren. In de nieuwe Nederlandse visie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de "deviezencomponent" en zou Suriname de "lokale kostencomponent" moeten dragen.⁵⁶ Deze tegenwaardefondsen moesten onder meer verkregen worden door de particuliere sector, gefinancierd uit de overbruggingshulp, en uit verkopen aan het publiek in het kader van projecten in de sector volksgezondheid (geneesmiddelen-voorziening en vervangings-investering voor ziekenhuizen). Dikwijls kon Suriname de tegenwaardefondsen niet opbrengen, zodat stagnaties in de projectuitvoering het gevolg waren. Nederland wilde geen begrotingssteun geven; integrale projecten waarbij de lokale kosten ook uit de verdragsmiddelen zouden worden gefinancierd (de zogeheten "integrale financiering") waren in die periode niet in het protocol neergelegd. Pas op het beleidsoverleg van november 1994, toen een zeker economische stabiliteit 'in zicht' was, werd overeenstemming bereikt over 'integrale projectfinanciering' ten aanzien van een aantal infrastructuurele- en sociale projecten en de grote projecten in de sector nutsvoorzieningen.

Het Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsprogramma van de jaren negentig kwam uiteindelijk pas enkele jaren na de hervatting van de hulp tot stand, na het beëindigen van de zogeheten overbruggingshulp in 1988/89 en de betalingsbalanssteun in 1992/1993. Voortdurend werden de formulering, goedkeuring en uitvoering van projecten doorkruist door de discussie over het structurele aanpassingsprogramma. Dit mondde uit in een programma waarbij openbare nutsvoorzieningen en infrastructuur, gezondheidszorg en onderwijs ruim werden verdeeld. Steun aan de overheid ter versterking van democratie en rechtsstaat werd eveneens een omvangrijk programma. Uit staafdiagram 3 valt de trage opstart van de projecthulp af te leiden.

Suriname werd hiermee in de jaren negentig "door de winter geholpen": de crisis in de eerste helft van de jaren negentig werd er door verzacht. De hulp van de jaren 1996 en 1997 gaf ruimte om te ademen.

⁵⁶ Dit laatste via de gegenereerde tegenwaardefondsen, zoals was vastgelegd in het Aanvullend Protocol voor Procedureregels.



Bron: overzicht commiteringen/uitgaven verdragsmiddelen (d.d 31-12-2000)

In veel bescheidener mate werden andere sectoren buiten de overheid bediend (bedrijfsleven, NGO-circuit). Een projectcluster, bedoeld als een ‘Sociaal Vangnet’ kwam pas in de periode 1995-1998 tot ontwikkeling. In 1992 formuleerde men een sectoraal beleidskader ten behoeve van de volkshuisvesting. Dat werd in 1996 bijgesteld. Tot op heden nog geheel niets van dit omvangrijke programma voor volkshuisvesting in uitvoering genomen vanwege ernstige problemen met de Surinaamse uitvoeringscapaciteit. Op de gemeenschappelijke agenda kwamen in de periode 1988 – 1997 *geen* thema’s als armoedebestrijding, milieu en gender systematisch voor. Wel werden vanuit de niet-verdragsmiddelen een tweetal milieuprojecten gefinancierd. Via het zogeheten Vrouwenfonds kwamen enkele kleinere genderprojecten voor financiering in aanmerking.

Een duidelijke ontwikkelingsvisie uitgewerkt in een integraal coherent ontwikkelingsplan, lag aan deze sectorale benadering overigens niet ten grondslag. Het MOP 1988-1993 kon door de ‘telefooncoup’ van december 1990 en de daarop volgende politieke ontwikkelingen niet in behandeling worden genomen door de Nationale Assemblée. Het Meerjaren ontwikkelingsplan 1994-1998, dat op het gemeenschappelijk beleidsoverleg van mei 1994 als gezamenlijke leidraad voor de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Suriname werd geaccepteerd (Gemeenschappelijke Verklaring, mei 1994:3), kon nauwelijks nog enige invloed doen uitgaan op al in uitvoering genomen programma’s.

IV.2 Versterking rechtsstaat en overheidsapparaat

In de hoofdstukken II en III hebben we de ontwikkeling en uitdijning van het overheidsapparaat ter sprake gebracht. Pas in het Raamverdrag van 1992 werd samenwerking op het gebied van ”democratie en rechtsstaat” als een gezamenlijke activiteit omschreven. Aanvankelijk werd DFL 75 miljoen uitgetrokken voor de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat. Uiteindelijk werd ruim DFL 95 miljoen uitgegeven. Opvallend is dat noch voor de “versterking van de rechtsstaat” noch voor versterking van het overheidsapparaat vooraf beleidskaders waren overeengekomen. Toetsing achteraf op basis van transparante criteria wordt daarmee niet vergemakkelijkt.

De samenwerking resulteerde in een twinning-programma tussen segmenten van de Nederlandse en Surinaamse publieke sector, de zogeheten departementale samenwerking, met wisselende resultaten: een forse vergroting van het overheidsinkomen via steun aan de belastingdienst maar zonder duurzame institutionele versterking (Evaluatie Samenwerking Financiën, 2001), een als positief tussen de partners ervaren samenwerking op het terrein van justitie en politie, vooral ten uitdrukking komend in dienstvoertuigen en materieel, eveneens zonder gemakkelijk constateerbare institutionele versterking. (Evaluatie Samenwerking Justitie en Politie, 1995:36) Op het terrein van transportinfrastructuur vonden belangrijke institutionele hervormingen plaats. Als gevolg van de departementale samenwerking tussen het Surinaamse ministerie van Transport, Communicatie en Toerisme en het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat resulteerde de samenwerking, blijkens de interne evaluatie (Convenant V&W - TCT, 2000) in positieve en duurzame resultaten. De samenwerking op het terrein van Openbare Werken en infrastructuur resulteerde in een omvangrijke twinning waarbij de wegen, de kanalen, de sluizen en de dijken werden gerehabiliteerd.

Een meer bescheiden opgezet project in de NGO-sfeer, via de Stichting Juridische Samenwerking Suriname - Nederland en haar pendant in Nederland, zou veel meer aandacht geven aan de versterking van de institutionele samenwerking (via een counterpart-stichting in Nederland) en een lange termijn trainingscomponent met betrekking tot de advocatuur en het notariaat in Suriname. De midterm review in december 1999 wees in de eindconclusies dan ook op de duurzame en professionele aspecten van dit project.

Aan een ander integraal onderdeel van de veiligheidssector, defensie, tenminste van even groot belang voor de consolidering van de democratie en rechtsstaat, is overigens weinig aandacht besteed (Hasselbach, 1996). Het in 1995 opgestarte project van departementale samenwerking tussen de beide ministeries van Defensie, werd bij het aantreden van de regering Wijdenbosch stilzwijgend stopgezet. Van het gecommitteerde bedrag van DFL 8 miljoen was minder dan de helft uitgegeven.⁵⁷

IV.3 Onderwijs

Uitwaaiering is kenmerkend voor de samenwerking in de sector onderwijs. “Inhalen van de achterstand”, “achterstallig onderhoud”, “herstel schade” en “her- en bijscholing” waren de sleutelwoorden van de missie-Van Kemenade in 1989. De meeste van de uitgevoerde projecten betroffen activiteiten die normaliter uit de “lopende dienst” van de begroting werden gefinancierd en dus in feite een vorm van begrotingssteun betroffen. Inhalen achterstand leer-middelen” werd een project dat voor DFL 14 miljoen uit de verdragsmiddelen en voor wat betreft de lokale kosten voor SFL 6,7 miljoen werd ontworpen voor de periode 1990-1995. Het Onderdeel Curriculumontwikkeling kwam nauwelijks tot ontwikkeling. “Inhalen achterstand apparatuur medische faculteit” en “achterstand onderhoud en apparatuur op scholen” werden meerjarige projecten voor ongeveer DFL 20 miljoen. Aan “inhalen achterstand apparatuur technologische faculteit” en “inhalen achterstand bibliotheek” (drie bibliotheken) werden eveneens enkele miljoenen gecommitteerd. Evenals in de vorige projecten kwam de besteding traag op gang en werden de tranches “uitgesmeerd” over meerdere jaren. Het project “herstel schade onderwijs binnenland” werd noodgedwongen wegens onregelmatigheden stopgezet. In het kader van een globale beoordeling van de samenwerking in deze sector mer

⁵⁷ Pas sedert een bezoek van de Nederlandse minister van Defensie De Grave aan zijn Surinaamse collega Asser in het voorjaar van 2002 wordt deze samenwerking weer voorzichtig opgestart. Op dit moment (december 2002) wordt onderhandeld over een meer permanente vorm van samenwerking.

ken we hier op dat het project “financiering studie in het buitenland”, met name in de slotfase van het programma (Eindverslag Evaluatie Financiering Studies in het Buitenland, 1997) als succesvol wordt beschouwd.

IV.4 Volksgezondheid

De Nederlandse programma's en projecten in de gezondheidssector hebben hetzelfde uitwaai-eringpatroon als dat bij onderwijs. Ongeveer DFL 68 miljoen kwam tussen 1988 en 2000 ter beschikking van het zogeheten RLA-project (Regeling Laagfrequente Aandoeningen), op basis waarvan Surinaamse patiënten met een levensbedreigende of invaliderende ziekte bij onmogelijkheid van behandeling in Suriname kunnen worden doorverwezen naar Nederland. Projecten van grote verscheidenheid vormen de bestanddelen van een weliswaar uitgebreid maar niet onmiddellijk coherent sectoraal cluster dat tussen 1988 en 2000 tot uitvoering werd gebracht. Projecten zoals vervangingsinvesteringen van ziekenhuizen, ten behoeve van geneesmiddelenvoorziening en van medicijnen en medische benodigdheden waren verkapte vormen van begrotingssteun.

Het project “Health Planning” werd van Surinaamse zijde vroegtijdig ‘on hold’ gezet. De evaluatoren constateerden “dat de doelstellingen niet echt zijn gerealiseerd en dat tot dusverre het “overall” resultaat van het project teleurstellend zijn geweest...” (Tjon Yaw Chong en Dubbeldam, 1998: i-ii).

IV.5 Infrastructuur

“Achterstallig onderhoud” kenmerkte het overigens zeer omvangrijke programma voor de droge en natte infrastructuur. In 1993 stelde de missie Den Tuinder een sectorstudie, “Transportinfrastructuur in Suriname”, op met een sterke afstemming op het structureel aanpassingsprogramma (SAP). De basisidee was “de gebruiker betaalt”. Suriname was het met grote delen van het rapport niet eens. Het principe “de gebruiker betaalt” werd uitgewerkt in het infrastructuurbeleid (MOP 1994 - 1998). Na onderhandeling besloten Nederland en Suriname over te gaan tot uitvoering van de het in de sectorstudie opgenomen “urgentieprogramma”. Binnen dit urgentieprogramma waren een aantal deelprojecten opgenomen, zoals de conservering c.q. de reconstructie van een aantal bruggen en wegen, de renovatie van de zeedijk Nickerie en de oeververdedigingen bij Nieuw Amsterdam en Albina. Naast dit urgentieprogramma besloten Nederland en Suriname tot een tweede urgentieprogramma, “Ontwatering Groot Paramaribo” geheten, voor een bedrag van eveneens ruim DFL 13 miljoen.

Daarnaast werden de volgende projecten uit de verdragsmiddelen gefinancierd: het project “reconstructie wegvak Brownsweg-Pokigron” (ruim DFL 13 miljoen), voor een betere ontsluiting van het binnenland; het project “modernisering bouwwetgeving”, een klein project met het oog op wetswijziging; het project “urgente voorzieningen luchtverkeersbeveiliging (DFL 4 miljoen); het project “rehabilitatie J. A. Pengel Luchthaven” (DFL 16 miljoen);⁵⁸ het project “verbetering toegankelijkheid Surinaamse havens” (DFL 8 miljoen) en de studie “masterplan ontwatering Paramaribo” (DFL 4 miljoen).

Knelpunten bij de uitvoering van de meeste projecten bleken de trage start, een ruim bemeten tijd voor studie, dossiervorming en het opstellen van de bestekken, hogere kosten dan geraamd vanwege een verscheidenheid aan oorzaken. Ook duurzaamheid van de uitgevoerde

⁵⁸ Een project dat traag van start ging maar desondanks vóór de gestelde deadline werd uitgevoerd.

projecten baart zorg. Dit geldt overigens in mindere mate voor de projecten “verbetering havens” en “rehabilitatie luchthaven”, vanwege de succesvolle verzelfstandiging van de voor het onderhoud verantwoordelijke diensten van het ministerie van Transport, Communicatie en Toerisme. De zorgwekkende situatie met betrekking tot het onderhoud en rehabilitatie van wegen, dijken, sluizen blijkt uit het rapport “Voorstel voor financiering van het herstelprogramma Infrastructuur I, periode 1998-2001 met verdragmiddelen” (1998: 3-4)⁵⁹ waarin wordt aangegeven dat de kosten van het herstel van de infrastructuur, die onder het beheer van het ministerie van Openbare Werken valt, worden geraamd op DFL 522 miljoen.⁶⁰

IV.6 Nutsvoorzieningen

Een ander belangrijk project dat in 1994 en 1997 werd gecommiteerd voor ruim DFL 7 miljoen betrof het project “vuilophaal en -verwerking Paramaribo”. Vanwege een immens trage besluitvorming van Surinaamse zijde en het niet tijdig ter beschikking stellen van gronden voor de vuilstortplaats, kon de eigenlijke uitvoering van het project pas eind december 1997 van start gaan. De opgelopen vertragingen waren van dien aard dat van Nederlandse zijde werd besloten de projectuitvoering aan te houden in het kader van de opschorting van de hulp. Thans huurt Openbare Werken vrachtwagens om het huisvuil op te halen.

In het “Evaluatierapport Drinkwaterprojecten Suriname, deel I” (1988) wordt het megaproject PARWAT (DFL 70 miljoen), uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Surinaamse Waterleiding Maatschappij positief geëvalueerd. Het project bracht een aanzienlijke verbetering van het buizensysteem voor de watervoorziening van Groot-Paramaribo. Een parallelproject resulteerde in een betere tariefstelling en maakte operaties van de SWM in 2001 kostendekkend. Een tweede parallelproject leverde aantoonbare institutionele versterking en blijvende banden met de Nederlandse counterpart-instellingen: de Waterleiding Maatschappij Overijssel, de provincie Noord Holland en de gemeente Amsterdam volgens het zogeheten twinning-model.

Minder positief was de evaluatiemissie over de drinkwaterprojecten, uitgevoerd in de districten en het binnenland door de Dienst Watervoorziening van het ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen (deel II van de studie, 1988).

Het megaproject “elektriciteitsvoorziening Groot Paramaribo” (DFL 36 miljoen) wordt in een interne evaluatie van KEMA, positief geëvalueerd.

IV.7 Het sociaal programma

In het kader van het structureel aanpassingsprogramma kwamen Nederland en Suriname overeen, ter ondersteuning van de zwakste inkomensgroepen een “sociaal urgentieprogramma” te financieren voor DFL 6 miljoen. Daarbij zouden pakketten worden gefinancierd uit de tegenwaardefondsen van het valutaveilingsysteem. Uitvoering van dit sociaal urgentieprogramma vond in 1994 plaats. Als follow-up kwam een vervolgprogramma, Sociaal Vangnet geheten, tot ontwikkeling, dat uit drie voorzieningen bestond: de periodieke distributie van een pakket basisgoederen; een optopping van de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV)

⁵⁹ Dit rapport werd niet bij de Nederlandse ambassade ter financiering ingediend.

⁶⁰ In overweging werd genomen om een bedrag van DFL 181 miljoen te reserveren ten laste van de verdragmiddelen voor een periode van vier jaar, te besteden aan DFL 5 miljoen dossierstudies, DFL 167 miljoen aan infrastructurele projecten en de rest aan “flankerend beleid”. Vanwege enerzijds het ontbreken van prioriteitsstelling ten aanzien van de benutting van de resterende verdragmiddelen in 1997 alsmede de opschorting van de hulp, werd hieraan geen uitvoering gegeven.

voor alle uitkeringsgerechtigden; en een zogeheten “subjectsubsidie” voor alle min- onvermogens ter vervanging van enkele andere “productsubsidies”.

Over de distributie van de pakketten schreven Simons en Oude Engberink (1997: 6), de oorspronkelijke ontwerpers van het programma en de latere evaluatoren, de onaanvaardbare hoge kosten (ca 30% van de totale kosten), vertragingen en inefficiënties die de gecompliceerde logistiek met zich mee brengt” en het gebrek aan een sterke coördinatie en sturing van het groot aantal diensten en instellingen, dat voor de afgesproken uitvoering van de distributie noodzakelijk is. De schrijvers van het rapport adviseerden dan ook omzetting van de pakketten in een financiële bijdrage. De voorbereiding voor deze omzetting vond in een zeer traag tempo plaats en de committeringsstop eind 1997 betekende het einde van het project. In totaal was toen ruim DFL 12 miljoen uitgegeven.

Van de “subjectsubsidie aan min- en onvermogens”, waarvoor een bedrag van DFL 14 miljoen was gecommitteerd in 1996, werd in hetzelfde jaar slechts DFL 4 miljoen gerealiseerd. De overmakingen werden stopgezet vanwege onduidelijkheden in de rapportages en het niet uitbetalen aan de minvermogens voor wie het programma mede bedoeld was. De op-topping aan de AOV-ers werd in 1996 en 1997 gerealiseerd voor een bedrag van ruim DFL 7 miljoen.

Het ontbreken van geëigende uitvoeringsinstrumenten heeft de uitvoering van het “Sociaal Vangnet” duidelijk parten gespeeld.

IV.8 Cultuur en Welzijn

Een “raamverdrag cultuur en welzijn”, in 1995 in uitvoering genomen, voorzag in ondersteuning van de Surinaamse culturele ontwikkeling. Ook bij dit programma was er sprake van een uitwaaiing van projecten: maar liefst 50 projecten en projectjes waren in het raamprogramma opgenomen, die varieerden van de renovatie van Fort Zeelandia tot ondersteuning van de plaatselijke dagbladen en institutionele versterking van het ministerie van Sociale Zaken. De evaluatiemissie constateerde in haar rapport onder meer (Stegeman en Wesenhagen, 1999: 34 e.v.):

“De afgeronde projecten hebben een bescheiden bijdrage opgeleverd aan de algemene doelstellingen van het programma ... Slechts een enkel afgerond project heeft bijgedragen aan de specifieke doelstelling ... Van deskundigheidsbevordering ... is slechts in zeer beperkte mate sprake geweest. De betekenis voor de beleidsontwikkeling van de betrokken ministeries is over het algemeen beperkt geweest ... De samenwerking met de Nederlandse vakdepartementen is vooral procedureel geweest ... Over het algemeen was de samenwerking incidenteel en zijn er geen afspraken gemaakt over structurele samenwerking.”

IV.9 Binnenlandse Ontwikkeling

Met het oog op de versterking van het binnenlandse bestuursapparaat werd binnen het kader van de ontwikkelingshulp het Fonds Ontwikkeling Binnenland (FOB) geschapen.

De Nederlands-Surinaamse leden van de formuleringsmissie in 1992 dachten twee vliegen in een klap te slaan: rehabilitatie van basisvoorzieningen voor de naar schatting 53.000 marrons en de 7.000 indianen tezamen met ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van het verre achterland. Daarbij zou de zwaar getroffen regio Oost-Suriname extra aandacht krijgen. Eind 2000 moesten de evaluatoren (FOB. Rapport evaluatiemissie, 2000: 22) echter constateren dat aan doelstellingen zoals het bevorderen van productieve activiteiten, activiteiten gericht op de

verbetering van leef- en werkomstandigheden, bevordering van de mobilisatie van de bevolking en versterking van de dienstverlening door de overheid en de NGO's uiteindelijk weinig aandacht is besteed. Het ministerie van regionale ontwikkeling had het merendeel van de fondsen ondanks het feit dat het FOB al acht jaar had gefunctioneerd had (nog) niet in projecten kunnen omzetten.

IV.10 Het NGO-circuit

Het NGO-circuit in Suriname is thans (augustus 2001) geordend in enkele NGO-koepels. Het grootste NGO-cluster, met nationale betekenis, is het zogeheten Forum NGO's, bestaande uit 180 geassocieerde lidorganisaties (waarvan ongeveer 100 die regelmatige activiteiten ondernemen). De professionalisering vond plaats vanaf het midden van de jaren negentig. Een ander NGO-cluster (ook in het Forum NGO's opgenomen) is de Nationale Vrouwen Beweging NVB, in de jaren tachtig ontstaan op basis van vrijwilligerswerk en in de tweede helft van de jaren negentig geprofessionaliseerd. Er participeren ongeveer tien organisaties op het terrein van vrouwen en ontwikkeling in het netwerk.

Zowel in het geval van het Forum NGO's als van de Nationale Vrouwenbeweging (NVB) is bij de professionalisering technische en financiële assistentie ontvangen van CORDAID (voorheen Cebemo en Balance geheten), een van de grote Nederlandse NGO-financiers. De directie van beide koepels omschrijft de hulp als adequaat. In beide gevallen kwam het tot de vorming van een professioneel platform dat de NGO's op nationaal niveau tot gesprekspartner maakte met de overheid.

IV.11 De private sector

Ons resteert in het kort te vermelden wat de resultaten waren van de Nederlandse hulpinspanning ten behoeve van de private sector.

Nederlandse hulpallocatie vond plaats in de vorming van een Investeringsfonds (IFONS), ondergebracht bij de Nationale Ontwikkelings Bank, een overheidsbank die in 1963 werd opgericht. Het IFONS is een direct gevolg van de reservering van DFL 300 miljoen in het Raamverdrag van 1992 ten behoeve van de particuliere productie, waar na een aantal missies in 1995 een begin mee werd gemaakt. Over het functioneren van het IFONS waren de drie beroepsverenigingen voor de private sector (de Kamer van Koophandel en Fabrieken KKF, de Associatie van Surinaamse Fabrikanten ASFA en de Vereniging Surinaamse Bedrijfsleven VSB expliciet negatief. Die mening is indertijd ook geformuleerd door de opstellers van het evaluatierapport (De Wilde, Ramautarsing en Van Noordenne, 2000: 1, 39). De auteurs spreken van "teleurstellende resultaten" waarbij in de meerderheid van de gevallen valutaleningen werden gebruikt voor het financieren van producten die in Surinaamse currency betaald worden.

Wat in het collectief geheugen is weggeleden – geen van onze gesprekspartners bracht dit onderwerp ter sprake op onze vragen naar concrete hulp aan het bedrijfsleven – zijn de programma's voor directe financiering die in de periode 1988-2000 zijn uitgevoerd mede ter ondersteuning van de private sector.

In 1988 en 1989 werd voor resp. DFL 60 miljoen en DFL 65 miljoen gecommiteerd voor de zgn. overbruggingshulp waarvan het grootste deel bestemd was voor goederenleveranties aan bedrijven onder de Technische Hulpprocedure. De uitvoering strekte zich uit tot 1995 met een

intermezzo in 1991 vanwege de stopzetting van de hulp na de telefooncoup. Piekjaar was 1989 waarin ongeveer 50% van het totale bedrag werd gerealiseerd.

Hetzelfde geldt voor de betalingsbalanssteun in de vorm van valutaveilingen, waarvoor in 1992 en 1993 tranches van resp. DFL 40 en 26 miljoen werden gecommiteerd. Deze steun was sterk gekoppeld aan de uitvoering van het Structureel Aanpassingsprogramma (SAP) en had tot doel de verlaging van de overliquiditeit, het vestigen van een nieuwe en realistische wisselkoers en verhoogde productie. De valutaveilingen werden niet gecontinueerd vanwege geschilpunten rondom de uitvoering van het SAP.

De macro-economische effecten en de effecten voor de private sector als geheel van zowel de overbruggingshulp als de betalingsbalanssteun zijn evenwel moeilijk meetbaar.

V Overwegingen ter afsluiting

V.1 Suriname aan het begin van de 21e eeuw

In dezelfde Multatuli-lezing van de Nederlandse oud-minister Pronk waaraan wij aan het begin van deze studie refereerden wordt een schets van Suriname gegeven aan de vooravond van de onafhankelijkheid:

“...[er was] in Suriname een parlementair democratisch bestel dat functioneerde, met verkiezingen, met verschillende politieke partijen en met regeringswisselingen. De rechtsspraak was onafhankelijk, evenals justitie en politie, de pers vrij –zij het enigszins ‘dorps’ van karakter– de vakbeweging vrij en pluriform. De mensenrechten werden gerespecteerd, er was weinig analfabetisme, de deelname aan het basis onderwijs was algemeen, de voorzieningen op het terrein van gezondheidszorg, drinkwater en energie meer dan adequaat. Er was armoede in Suriname, vooral onder ouderen en in het binnenland, en te veel mensen woonden in te zeer schamele woningen. Sociale voorzieningen ontbraken, de werkeloosheid nam toe, maar er was geen ondervoeding. Suriname was een ontwikkelingsland, maar op alle punten was de situatie er beter dan in alle landen van de regio: de buurlanden, het Caraïbisch gebied, Centraal Amerika. Ten dele was dit het voordeel van de kleine schaal van de samenleving in Suriname. De problemen waren er meer beheersbaar dan in grotere ontwikkelingslanden.” (Pronk, 2002: 4).”

Anno 2000 correspondeert deze schets niet met de realiteit van Suriname na 25 jaar onafhankelijkheid. Wie het onafhankelijke Suriname vergelijkt met het voormalige autonome rijkdeel van vóór 1975 riskeert door een zekere mismoedigheid overmand te worden. Suriname heeft buitengewoon moeilijke tijden meegemaakt en verkeert in sociaal-economisch opzicht nog altijd in een lastige fase. Het is waar, het had slechter gekund. De democratie is inmiddels hersteld na jaren militair bestuur en beïnvloeding van burgerregeringen door voormalige militaire leiders in de coulissen. Er zijn verkiezingen en politieke partijen. In de politiek ziet men veel van dezelfde gezichten van 1975 en hoort men veel van de denkbeelden uit 1975. Maar Suriname staat anno 2000 voor de enorme uitdaging van een hervormingsbeleid dat de desintegrerende tendensen die het staatsbestel ondermijnen moet keren. In een aanzienlijk deel van het territorium is het legitiem gezag zwak aanwezig. De Surinaamse armoede is intussen ontegenzeggelijk toegenomen, zij het dat een aantal factoren die niet levensbedreigend maken: de informele economie, de gouddelving in het binnenland en de remittances van familie in Nederland.

Tot aan 2000, het einde van het in deze review bestudeerde tijdvak, lijkt de politieke cultuur nog altijd doortrokken van cliëntelisme en patronage. De publieke sector is overgedimensioneerd, incompetent en log. Ze maskeert de armoede-situatie omdat een omvangrijk deel van de beroepsbevolking de ambtelijke status als verzekeringspremie aanhoudt: een schamel loon, de kans op een karig pensioen, recht op medische verzorging. In veel gevallen opereert de publieke sector als een symbolische actor. Daarnaast valt vooral de afwezigheid op lokaal niveau op. Dat geldt niet zozeer voor de stad (Paramaribo), maar wel voor het achterland: belastingen worden niet meer geheven, politie is afwezig, de strijdkrachten hebben geen budget en zijn er dus niet aanwezig, het onderwijzend personeel wordt niet of nauwelijks betaald, districtsbestuurders moeten hun eigen vervoer regelen. In Oost-Suriname is een deel van de Marron-bevolking intussen hergevestigd in Frans Guyana als resultaat van een migratieproces dat op gang kwam tijdens de binnenlandse oorlog. Zo te zien lijkt het er op dat Suriname in de eerste 25 jaar van haar onafhankelijkheid bij elke twee stappen voorwaarts drie stappen achterwaarts heeft gedaan.

De Surinaamse samenleving is sterk op Nederland georiënteerd gebleven, bijna eenzijdig. Het Nederlands is de officiële voertaal gebleven en wie onderwijs heeft gevolgd spreekt Nederlands. Het rechtssysteem is in verregaande mate op Nederlandse leest geschoeid. Intussen is de tweede generatie Surinaamse Nederlanders verhollandst: men spreekt met het accent van de stad waarin men woont, de werk- en toekomstoriëntatie is met Nederland en de Europese Unie verweven, als men naar Suriname gaat is dat voor vakantie en familiebezoek.

V.2. Lessons Learned

V.2.1. Over de relatie tussen Nederland en Suriname

Typering van de relatie

De officiële relaties zijn veel stroever dan die de Surinaamse hartelijkheid tussen familieleden en met bezoekers van buiten zou doen vermoeden. De gemeenschappelijke taal die Surinaamse en Nederlandse politici en ambtenaren hanteren lijkt eerder afstand te scheppen dan warmte te brengen. Men drukt er wrevel mee uit, oud zeer en nieuw zeer, ongenoegen en achterdocht. Achter de ministeriële en ambtelijke formuleringen gaan ergernis en machteloosheid schuil.

De opstelling van Nederland

Nederland heeft zich medeverantwoordelijk verklaard voor het Surinaamse ontwikkelingsmodel. Maar, in alle oprechtheid, wanneer, gedurende hoeveel tijd en hoe gemeend heeft er een zinvolle discussie plaatsgevonden over de invulling van deze gezamenlijkheid? Over de kansen op succes? Over fall back strategieën? Over lange termijn hulp waarbij de adequatie en de duurzaamheid van de resultaten voorop stonden? Ter gelegenheid van de eerste hervatting van de hulp, bij het aan de macht komen van de regering Shankar en bij diens gedwongen aftreden vanwege de telefooncoup op Kerstmis 1990 heeft zich twee keer een gelegenheid voorgedaan voor echte hulp en een inhoudelijke discussie en twee keer is er een kans verloren gegaan.

Terwijl Nederland aan het eind van de jaren tachtig in Centraal Amerika de loftrompet stak over de “jonge democratieën” die ontstaan waren na jarenlange militaire dictaturen in de regio en een omvangrijk en gewaardeerd steunprogramma financierde ten behoeve van overgangsregeringen onder militaire controle, bracht de Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking met zijn collega van Buitenlandse Zaken in diezelfde periode de eerste democratische regering Shankar, die in vergelijkbare omstandigheden moest opereren in de voormalige kolonie Suriname, de boodschap van structurele aanpassing en de procedures voor de levering van goederen en diensten op basis van de Technische Hulpprocedure. Men zou mogen veronderstellen dat Nederland de situatie in Suriname beter kende en dus adequater zou kunnen reageren dan in het geval van Centraal Amerika. De Surinaamse maatschappij en politiek had behoefte aan “Democratie en Ontwikkeling” en kreeg van het voormalige moederland een procedurebundel en een recept voor economische herstructurering. Bij de ‘telefooncoup’ van december 1990 moest de regering Shankar het veld ruimen.

De opstelling van Suriname

De telefooncoup in december 1990 en de korte periode van militair bestuur, gevolgd door een overgangsregering, was nodig om de contouren voor een hulpprogramma ten behoeve van democratie en rechtsstaat de doen ontstaan. Het Nederlandse kabinet en de grote politieke partijen boden aanvankelijk een verregaande vorm van garantiestelling en belangenbeharting.

ging aan in de vorm van een gemenebest-relatie maar de Surinaamse overheid wilde geen duimbreed onafhankelijkheid inleveren maar verlangde wel een versnelde financiële hulpverlening van Nederland om korte termijn Suriname's wankele economie en democratie te kunnen stabiliseren. Uiteindelijk kwamen de gelden uit de Nederlandse ontwikkelingshulp pas na 1992 beschikbaar en op dat moment waren er enkele cruciale jaren verloren gegaan.

V.2.2. Over de inzet van de verdragsmiddelen

De ingesleten onderhandelingscultuur en de beperkte resultaten

De onderhandelingen tussen Nederland en Suriname vóór de onafhankelijkheid stonden in aanzienlijke mate in het teken van de hulpvolume, om de feitelijke eigendom en de controle over de besteden fondsen. Vanaf de eerste CONS-vergadering ontstond een onderhandelingscultuur en een bitterzoete toonzetting. De eerste paar jaar leidde dat tot een bestedingsorgie en de committering en latere uitvoering van een aantal megaprojecten waarvan de effecten, zoals we in hoofdstuk IV zagen, zo goed als nul zijn geweest. Was dat nu de hulp waar Suriname de meeste behoefte aan had en waar het land de meeste profijt van heeft kunnen trekken? Hoe dan ook, Suriname en Nederland hebben met het in uitvoering nemen van alle megaprojecten ingestemd. Pas onder de regering Chin A Sen heeft men zich in Suriname voor het eerst over een beleidsombuiging bezonnen. De resultaten van de hulp in die jaren zijn pover en in retrospectief kan men zich alleen maar verbazen dat zoveel megaprojecten op basis van zoveel ruzie en zulke dunne dossiers in uitvoering zijn genomen.

In hoofdstuk IV hebben we de latere hulp, die van de jaren negentig, getypeerd als bijdragen die het land door de winter hebben geholpen. De toonzetting van ons oordeel drukt al twijfel uit. Het omvangrijke Nederlandse aandeel in de formuleringsmissies en het ontwerpen van de kaders, de hoeveelheid van de gekozen sectoren, de enorme uitwaaieringen van projecten en programma's in al die sectoren, de grote aandacht voor rehabilitatie van infrastructuur en wegen, van sluizen en dijken geeft aanleiding tot de vraag of de noodzaak van rehabilitatie inmiddels niet een chronisch karakter heeft aangenomen. Gelukkig zijn er enkele successen de moeite van het vermelden waard, maar in termen van een substantieve bijdrage aan de duurzaamheid en de uiteindelijke verzelfstandiging van de voormalige kolonie kan het oordeel toch niet juichend zijn.

Suriname's ontvangststructuur is in hoge mate deficiënt en Nederland tracht dat op te lossen door ingewikkelde adviesconstructies of omvangrijke hulp via gecontracteerde externe deskundigen in een situatie waar de Surinaamse overheid niet wil of kan hervormen. In veel gevallen kan men op project- of programmaniveau de knelpunten en de negatieve bevindingen van de evaluatierapporten al voorspellen: een trage start, een ruim bemeten tijd voor studie, gebrekkige dossiervorming, voortdurende overschrijdingen van het vooraf bepaalde budget, gebrek aan institutionele effecten, ontbreken van duurzaamheid.

De institutionele duurzaamheid

Bij bijna alle programma's bedoeld om het functioneren van de publieke sector te verbeteren is het feitelijke cruciale werk door externe consultants gedaan en bleken de institutionele effecten illusoir. Bij de Surinaamse overheid zijn periodiek plannen tot ontwikkeling –maar niet tot uitvoering– gebracht om de publieke sector bij te snoeien, te hervormen, af te slanken, te verbeteren. Maar aangezien de overgedimensioneerde publieke sector mede in stand wordt gehouden als een patronage-instrument, daarmee belangrijkste bron van formele werkgelegenheid is geworden voor ambtenaren die trouwe stemmers zijn, rijst de vraag welke regeringspartij, gegeven het onwrikbare politieke bestel in Suriname, uit vaderlandsliefde een hervormingsplan met suïcidale effecten zal uitvoeren?

De balans voor al die projecten die ten uitvoer werden gebracht in het kader van bijstand aan onderwijs en gezondheidszorg is niet positief maar ten hoogste neutraal. . Daartegenover staat dat de private sector zich sterk negatief uitdrukt over de effecten van de hulp in die sector. Een vergelijkbare negatieve toonzetting heeft de evaluatie over de hulp aan het binnenlands bestuur, wier adequaat functioneren een noodzakelijke voorwaarde is voor de kansen op ontwikkeling in Suriname. En dan zijn er al die sociale projecten, te beginnen met het Sociaal Vangnet, die helaas evenmin aan de doelstellingen hebben beantwoord.

Suriname is waarschijnlijk het enige land op het Latijns Amerikaanse continent waar de NGO-sector en de zogeheten civil society aarzelend steun heeft ontvangen van de donorgemeenschap. In vergelijking met Bolivia, Brazilië, Centraal Amerika, Chili en Peru, waar na een lange periode van militaire dictatuur nieuwe democratische volksbewegingen ontstaan waren die tezamen met een veelvoud van NGO's voor een nieuwe generatie parlementariërs, ministers en adviseurs en topambtenaren garant stond, moet men in het geval van Suriname concluderen dat het NGO-circuit –ondanks de honderden organisaties en stichtingen op papier– slechts aarzelend en schuchter deelneemt aan een publiek debat.

Nederland heeft zich tot aan de tweede helft van de jaren negentig terecht laten voorstaan op haar rol als gidsland bij de ontwikkelingshulp. Nederland was voor lange tijd een gezichtsbepalende donor. Zou dat ook gelden voor het omvangrijke hulppakket aan Suriname, waar Nederland 80 tot 90 procent van de donorgelden verstrekke en kon putten uit twee en een halve eeuw bestuurlijke expertise?

Tegenover de enkele successen staan de vele hele en halve mislukkingen en de programma's en projecten waarbij men uit in ieder geval vraagtekens plaatst. Het omvangrijke hulppakket dat Nederland in Suriname heeft opgebouwd is een uitwaaierend en uitdijend geheel geworden waarin een duidelijke structuur niet gemakkelijk te onderkennen is. Het programmapakket van Nederland in Suriname is in ieder geval sterk afwijkend met wat Nederland als donor in andere landen tot ontwikkeling pleegt te brengen.

V.2.3. Over de democratie en de effecten van de opschorting van de hulp

Het lot van de Surinaamse democratie is in de 25 jaar waarover dit rapport uitspraken doet, hard geweest. Twee staatsgrepen, de moord op vooraanstaande opposanten van het militaire regime en enkele paleisrevoluties vonden in de hier besproken periode plaats. We zijn slechts terzijde ingegaan op de economische, maatschappelijke en politieke gevolgen van de jaren onder de militaire knoet en de periode van de binnenlandse oorlog. Zeker is dat de negatieve gevolgen ervan hebben overwogen. In het kader van de Surinaams-Nederlandse ontwikkelingsrelatie mogen wij ons echter wel vragen stellen over de rol van de opschorting van de hulp bij de herintrede en consolidering van de democratie.

Heeft de stopzetting van de Nederlandse hulp bij voorbeeld geleid tot versnelde terugkeer naar de democratie? Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Legerleider Bouterse domineerde van 1982 tot 19887 het land en speelde in de jaren daarna een prominente rol in de landspolitiek. Met grote behendigheid wist hij steeds een maatschappelijk draagvlak voor zijn regeringen op te bouwen. Over het algemeen was hij zijn opposanten voor en speelde hij de ene groep tegenstanders tegen de andere uit. Links en rechts, vakbondsleiders en ondernemers maakten deel uit van zijn kabinetten.

Buurlanden als Brazilië en Venezuela drukten een zwaarder stempel op het land dan Nederland, dat tenslotte alleen de geldkraan kon opendraaien of dichtdoen. De zwenking in de Bra

ziliaanse steun aan het regime-Bouterse betekende in ieder geval een fors verlies aan extern draagvlak.

Het donor-isolement zal waarschijnlijk wel hebben bijgedragen aan het verlies van nationaal en internationaal draagvlak van de militaire regeringen, maar of het stoppen van de Nederlandse ontwikkelingshulp een doorslaggevende factor is geweest bij het herstel van de democratie is geweest zal waarschijnlijk op korte termijn moeilijk beantwoord kunnen worden. Zeker is dat het beëindigen van de hulp in 1982 en de moeizame hervatting van de ontwikkelingsrelatie na 1987 een negatief effect hebben gehad op de stabiliteit van de economie en de welvaart van het land. Het is natuurlijk het zelfstandige en soevereine Suriname zelf dat in eerste instantie verantwoordelijk was en is voor de politieke malaise, voor de economische neergang, voor het uitblijven van een herstelprogramma en voor de verarming van grote delen van de Surinaamse bevolking. Maar in retrospectief zou de Nederlandse hulp in die jaren een positiever bijdrage aan het Surinaamse ontwikkelingsproces hebben kunnen leveren, indien men ten minste van Surinaamse en Nederlandse zijde de “medeverantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsmodel” als uitgangspunt had genomen voor de start van een nieuw, zinvoller geheel van ontwikkelingshulp.

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

V.2.3 Over de lacunes bij de prioriteitstelling

De Nederlandse hulp aan Suriname heeft zich altijd bewogen op een breed terrein en is, zelfs binnen de meer sectorale aanscherping in de jaren negentig, breed uitgewaaierd. Deze uitwaaiering is in de jaren negentig zeker niet minder geworden. Desondanks zijn er opvallende lacunes te bespeuren in het brede palet van het Nederlands-Surinaamse hulpprogramma.

De private sector

Zo is minder systematische aandacht voor de private sector te bespeuren dan men op grond van intenties (zie het Protocol van het Raamverdrag van 1992) zou hebben mogen verwachten. Het al eerder besproken IFONS was, zoals we al hebben beklemtoond, in ieder geval geen eclatant succes. Nog opmerkelijker is het feit dat, terwijl Nederland in de Latijns Amerikaanse en de Caraïbische regio jarenlang een belangrijke rol heeft gespeeld bij het ontwerpen van sociale fondsen ten behoeve van werkgelegenheid en van omvangrijke programma ten behoeve van het klein- en microbedrijfsleven, deze ervaringen niet heeft overgebracht naar Suriname. Evenzeer opmerkelijk is het gebrek aan aandacht voor de informele sector van de economie. Zoals in hoofdstuk II naar voren is gekomen heeft Suriname een essentieel probleem van massale armoede en informaliteit. Een structurele aanpak van het armoedeprobleem is als zodanig geen punt van dialoog geweest. Dit is des te opmerkelijker omdat de Nederlandse ontwikkelingshulp armoedebestrijding altijd als topprioriteit heeft gedefinieerd.

Hervorming van de publieke sector

In de hoofdstukken II, III en IV zijn uitvoerig de problemen van de Surinaamse overheid en de publieke sector ter sprake gekomen. Aan de verbetering van het functioneren van de overheid is naar aanleiding van het Raamverdrag van 1992 het ronde bedrag van DFL 95 miljoen uitgegeven. Heeft dit nu bijgedragen aan tot een efficiëntere overheid die kan bogen op hoogwaardige expertise, samenwerking met de civiele maatschappij en decentralisatie? Wij denken van niet. Fragmentarisch zijn er onderwerpen zoals het kadervraagstuk op de agenda van de Nederlands-Surinaamse beleidsdialog geplaatst, maar een diepgaande analyse over de vraag naar inzet van de verdragsmiddelen of een systematisch beleidskader naar aanleiding van dit Surinaamse kernprobleem is nooit het resultaat geweest van de beleidsbesprekingen. Evenmin is dit belangrijke onderwerp een punt van overleg geweest op de negentien vergaderingen van de CONS.

Het is bevreemdend maar waar: gedurende 25 jaar is de zo bitter noodzakelijke hervorming, waar Van Lier (1973) zo duidelijk de nadruk op had gelegd, waarover de schrijvers van het “Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname”(1975) de lans hadden gebroken en waarop de ondertekenaars van het Raamverdrag van 1992 zoveel nadruk legden, nooit met volle prioriteit en op structurele wijze aangepakt. Op een of andere wijze is de zo essentiële hervorming van het overheidsapparaat aan de aandacht ontsnapt van degenen die “Versterking van democratie en rechtsstaat” een goed hart toedragen.

Veiligheid en rechtsstaat

De veiligheidssector is een essentieel element in het overheidsapparaat. Maar vreemd genoeg is er nauwelijks een consistent programma voor consolidering van de strijdkrachten binnen het democratisch bestel, gekoppeld aan upgrading van de strijdkrachten tot ontwikkeling gebracht. Op een incidentele samenwerking na tijdens een Nederlands-Surinaams contingent bij de vredestaken op Haïti na heeft men nooit serieuze samenwerking tussen de Nederlandse en de Surinaamse strijdkrachten overwogen. Een aanzienlijk deel van het officierscorps is intussen door de Braziliaanse strijdkrachten getraind. De defensiesamenwerking werd de facto beëindigd bij het aantreden van de regering Wijdenbosch.

Eigenaardig is ook dat na een eerste samenwerkingsproject op het terrein van politie en justitie –het programma “versterking van wetgeving en rechtshandhaving – de facto geen follow-up is gekomen via een grootschalige samenwerking op dit terrein. Voor de opleiding van rechters, griffiers en advocaten kan men teruggrijpen op de goede diensten van twee Nederlands-Surinaamse zusterstichtingen in de particuliere sfeer, maar in de samenwerking op het terrein van politie –tezamen met de strijdkrachten de twee essentiële instituties van de nationale veiligheidssector– is de klad gekomen.

Evenzeer opmerkelijk is het feit dat, in het kader van het programmacluster “versterking van democratie en rechtsstaat” en ondanks de nauwe samenwerking tussen de Nederlandse en de Surinaamse belastingdienst weinig of geen pogingen zijn ondernomen om grip te krijgen op het klaarblijkelijk omvangrijke illegale en grijze economische circuit (drugs, belastingontduiking). In hoofdstuk II refereerden we aan het feit dat over dit circuit geen onderzoek van betekenis wordt geëntameerd. In het kader van “goed bestuur” zou een gecoördineerde donorsamenwerking op dit terrein vruchten hebben kunnen afwerpen.

Het binnenland

Het moet helaas ook worden opgemerkt dat ten aanzien van het binnenlands bestuur geen zware impuls is verleend vanuit de inzet van verdragsmiddelen. Na zoveel jaren militair bestuur en militaire bemoeienis tijdens de burgerperiode, na een binnenlandse oorlog die enkele honderden doden kostte en die een omvangrijk deel van de Marron-bevolking naar Frans Guyana deed migreren, zou men verwachten dat Suriname de donorgemeenschap zou verzo-

ken om steun bij de opbouw van een efficiënt binnenlands bestuursapparaat. Het is er niet van gekomen. Het Fonds Ontwikkeling Binnenland dat met Nederlandse hulp werd opgezet, kreeg een matige evaluatie en het ministerie van Regionale Ontwikkeling bleek slechts in bescheiden mate in staat de fondsen te investeren in activiteiten ten behoeve van het binnenlands bestuur. Het algemene probleem van het ontbreken van decentralisering in de Surinaamse bestuursstructuur is, voor zover wij weten, nooit onderwerp geweest van een of andere vorm van beleidsoverleg tussen Nederland en Suriname. Vanuit de IDB wordt sinds 2001 gewerkt aan het voorbereiden van de uitvoering van een financieel decentralisatie-programma van de Surinaamse overheid.⁶¹

Cultuur

Nederland en Suriname zijn verbonden door een historisch erfgoed van taal, cultuur en traditie. Binnen deze traditie neemt het in aanzienlijke mate verwante wet- en rechtsstelsel een centrale plaats in. Desondanks is het verwonderlijk hoe weinig de afgelopen 25 jaar is gekapitaliseerd op dit in principe zo bindende element tussen Suriname en Nederland. In de Europese landen nemen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland binnen hun internationale samenwerking expliciet een coherent pakket op van culturele activiteiten zoals culturele centra, bibliotheekprogramma's, universitaire samenwerking en beurzenprogramma's, actieve promotie van onderricht in de eigen taal. In Latijns Amerika onderhouden Brazilië, Mexico en Venezuela nadrukkelijk banden van culturele samenwerking met de kleinere buurlanden. Nederland schittert in Suriname door afwezigheid op dit terrein. Zelfs de culturele centra van Brazilië en van Venezuela zijn groter en geprononceerder aanwezig dan de Nederlandse. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken omschrijft Nederland als een middelgrote natie met een daarbij behorend gewicht in de Europese Unie en de wereldpolitiek. In de afgelopen decennia heeft het zich met graagte gekoesterd in de faam van een gidsland op het terrein van ontwikkelingshulp. Maar op een of andere wijze heeft de taal- en cultuurpolitiek en de samenwerking juist op dat terrein in ieder geval waar het Suriname betreft, geen verankering gevonden. Tot 2001 was Suriname zelfs geen lid van de Belgisch-Nederlandse taalunie, ondanks het bestaan van een cultureel verdrag tussen Nederland en Suriname.⁶² Ook op het terrein van spelling en taalonderzoek bleef de Nederlands-Surinaamse samenwerking tot het rudimentaire beperkt. Het samenwerkingsprogramma rond cultuur dat indertijd tot ontwikkeling werd gebracht, resulteerde in een diaspora van relatief kleine projecten. Waaraan ligt dit alles? Het is in ieder geval eigenaardig dat in het kader van de Nederlands-Surinaamse samenwerking eerder lijkt te worden gekapitaliseerd op de gemeenschappelijke verschillen (in rijkdom, in organisatie, in bestuur, in asymmetrische ontwikkelingshulp) dan in gemeenschappelijke overeenkomsten (taal, cultuur, rechtssysteem, familie aan beide zijden van de oceaan).⁶³

Nederlandse expertise

Evenzo blijft het verwonderlijk waarom Suriname in de 25 jaar ontwikkelingsrelatie met Nederland niet meer heeft gekapitaliseerd op terreinen waarin Nederland een goede expertise bezit: financiële diensten, transport, institutionele samenwerking tussen bedrijfsleven, werknemers en overheid (SER, Stichting van de Arbeid), zinvolle universitaire samenwerking en

⁶¹ Zie de rapporten IDB (1999, 2000a, 2000b, 2000c, 20001a, 2000b).

⁶² Ook dit verdrag werd in 1982 opgeschort. Bij de eerste hervatting van de hulp werd ook dit verdrag gedeactiveerd.

⁶³ Oostindie en Klinkers (2001: hoofdstuk 6 "Ontwikkelingshulp en culturele samenwerking", deel 2) merken aan het begin van hun paragraaf over de culturele samenwerking in de jaren dat Suriname nog behoorde tot het Koninkrijk der Nederlanden op, dat Nederland ook toen al een beperkte rol had op het terrein van cultuur-, onderwijs- en taalbeleid.

collegiale betrekkingen met hogescholen,⁶⁴ en specifieke twinning –binnen en buiten de verdragsmiddelen– met relevante instellingen op het terrein van management en dienstverlening. Dat geldt ook op het terrein van verzameling en analyse van data, statistieken en kengetallen.

De Surinaams-Nederlandse gemeenschap

Tenslotte blijft het bevreemdend waarom noch Nederland noch Suriname gebruik hebben gemaakt van de expertise in het Surinaams-Nederlandse bevolkingssegment. De IDB doet wel een beroep op Surinaamse Nederlanders en voormalige hoge ambtenaren van Surinaamse afkomst. Waarom kan dat niet in de Nederlandse ontwikkelingshulp? En tenslotte: wat voor zin heeft het van Surinaamse zijde om met gemengde gevoelens naar de Surinaams-Nederlandse gemeenschap om te zien in plaats van een actief beleid te ontwikkelen van samenwerking? Gelukkig valt de laatste twee jaar een voorzichtige kentering in het officiële Surinaamse beleid ten opzichte van Nederland te bespeuren.

V.3 Mythes, beeldvorming, frustraties en niet vervulde verwachtingen

In de loop van onze uitgebreide interviewronde stuitten we met grote regelmaat op een aantal hardnekkige interpretaties over de ontwikkelingshulp, waarvan we er tenminste drie als niet (geheel) in overeenstemming met de werkelijkheid typeren. Het betreft in de eerste plaats de beeldvorming rond het West-Suriname-programma. In de tweede plaats betreft het de beeldvorming rond de DFL 500 miljoen die de regering Chin A Sen cadeau zou zijn gedaan in de periode 1980-1982. In de derde plaats bestaat er een hardnekkige publieksmythe rond de onrechtmatigheid van bestedingen binnen de ontwikkelingshulp. Hieronder zullen we deze drie gevallen van vertekende beeldvorming nader aan de orde stellen.

Over West-Suriname circuleren tegenstrijdige meningen. De “spoorweg van niets naar nergens” is een staande uitdrukking geworden met expliciet negatieve connotaties. Het beëindigen van het programma is na 1982 ook in Suriname nog altijd een onderwerp van discussie. Op basis van onze interviews hebben we ons geen eenduidig beeld kunnen vormen. Er bestaan rapporten waarin het West-Suriname-programma als een gedurfde investering wordt beschouwd. Sommige gesprekspartners benadrukken de positieve gevolgen op de lange termijn, zeker indien de private sector tot grootschalige investeringen zou overgaan. Indien men na het beëindigen van deze studie op hoofdlijnen enkele nadere studies zou willen entameren, dan ligt een onderzoek naar de opzet, de uitvoering en de effecten van het programmacluster West-Suriname voor de hand.

Een tweede mythe is dat Nederland met gulle hand DFL 500 miljoen cadeau hebben gedaan aan de regering Chin A Sen. De werkelijkheid is minder navrant. Ontegenzeggelijk bestond in de begintijd van de militaire periode ook in Nederland sympathie voor het civiel-militaire regime Chin A Sen. Ten dele was dit een reactie op de onvrede over de resultaten van de ontwikkelingshulp in de jaren 1975-1980. Van Nederlandse zijde werd in 1980 besloten de hulp sneller te doen uitvoeren. en het zogeheten “Urgentieprogramma” met een totale omvang van DFL 500 miljoen met een speciale financieel-technische allocatie met versnelde procedures werd in het leven geroepen. In feite ging het om een versnelde goedkeuringsprocedure voor veel oude projecten in de pipeline en om enkele nieuwe. Een groot deel waren projecten die al vóór 1980 “in principe” waren goedgekeurd.

⁶⁴ Dus niet via onderwijsondersteuning via NUFFIC-projecten, maar via directe samenwerking op research en geavanceerd onderwijs via gemeenschappelijke MA- en PhD-programma's.

Een derde mythe heeft te maken met de rechtmatigheid van de bestedingen van de verdragsmiddelen. Twee verdragsaccountants, Ritveld (voor Suriname) en Moret, Ernst & Young (voor Nederland; thans Ernst & Young) controleerden de boekhouding en velden een oordeel dat een van de volgende kon zijn: “goedkeuring”, “geen oordeel”, “ten onrechte in verantwoording opgenomen” en “afkeuring”.⁶⁵ De gehele controle werd handmatig verricht, en de constructie van twee aparte kantoren die elk verdragsaccountants waren werkte ook niet bevorderlijk op een snelle afwikkeling. Maar de accountantscontrole werd minutieus gevoerd en van alles werd in kwartaalboeken en projectboeken verslag gedaan.⁶⁶ In retrospectief oordelen de voormalige verdragsaccountants dat ten tijde van de CONS nogal gemakkelijk matige projectdossiers werden goedgekeurd. Maar het hoofdprobleem was dat van de zijde van SPS geen effectieve controle over het uitvoerende overheidsapparaat kon worden afgedwongen. Zeer veel correspondentie bleef onbeantwoord en de accountants vermeldden dan in de kwartaalrapporten “niet goedgekeurd” of “geen oordeel”.

” Tijdens het bezoek van de accountants van de Nederlandse Rekenkamer die later het fameuze rapport van 1981 schreven, werd van Surinaamse zijde geweigerd hen te laten spreken met de verdragsaccountants. Misschien verklaart dat ten dele de harde toon van het rapport. In ieder geval had vóór 1982 Suriname transparantie over de gehele boekhouding en accountantscontrole.

Over de administratie van de ontwikkelingsprojecten vanaf 1988 en speciaal over de periode 1993-1998 (waarvan de accountantsrapporten volledig beschikbaar zijn) heeft Mennes (2000) zich tijdens een korte missie een oordeel gevormd. De toon van het rapport is nogal apologetisch en de conclusies vallen voor Suriname bijzonder gunstig uit:

“Van het totale door de accountants gecontroleerde bedrag van DFL 620 miljoen over de periode 1993 t/m 1998 blijkt bijna DFL 570 miljoen goedgekeurd, d.w.z. 92 procent. Inzake de resterende 8 procent (DFL 50,4 miljoen) hebben de accountants zich van een oordeel onthouden. Hierbij moet wel worden bedacht dat het overgrote deel van de niet-goedgekeurde bedragen te wijten was aan ontbrekende documentatie van de projectadministratie waarvoor Nederland verantwoordelijk was. Verder valt op dat waar voor de jaren 1993 en 1994 voor meer dan 10 procent van de bestedingen geen goedkeurende verklaring werd verkregen dit percentage voor 1995, 1996 en 1997 was gedaald tot 4 a 5. Voor 1998 werd zelfs 100 procent van de bestedingen van een goedkeurende verklaring voorzien. Het is dus duidelijk dat de projectadministratie van de Nederlandse hulp-gelden in de laatste jaren inzake getrouwheid en rechtmatigheid vrijwel niets te wensen overliet” (Mennes, 2000: 13-14).

V.4 Normalisering van betrekkingen?

De Nederlandse hulp aan Suriname heeft lange tijd geleken op een vorm van interstatelijke alimentatie ter gelegenheid van de ontbinding van de koninkrijksband tussen Nederland en Suriname. Wantrouwen en wrevel, stroefheid en starheid van de omgangsvormen hebben de ontwikkelingsrelatie lange tijd beheerst. Daarom heeft een serieuze dialoog over de gemeenschappelijkheid van de betrekkingen en de adequatie van de verstrekte hulp niet of nauwelijks plaatsgevonden. In de periode 1975 – 2000 is in ieder geval niet duidelijk geweest wat de lange termijn doeleinden, dus de lange termijn effecten van de hulp hadden moeten zijn. De hulp is verschaft met horten en stoten, met driemaal pijnlijk opschorten en driemaal pijnlijk hervatten.

⁶⁵ In de bibliografie vermelden we het laatste accountantsrapport dat via deze procedure door de verdragsaccountants werd opgesteld over het vierde kwartaal van 1989 (Rapport inzake accountantscontrole, 1990).

⁶⁶ Alle documentatie is nog intact aanwezig op het huidige Surinaamse kantoor van Ernst & Young.

Een lange tendens doortrekkend op basis van de afgelopen 25 jaar ontkomt men niet aan de indruk dat de Nederlandse hulp aan Suriname multiple doeleinden heeft gehad, soms een ad hoc karakter heeft gehad en dientengevolge onduidelijke resultaten met zich heeft meegebracht. Dit blijkt ook uit het omfloerst woordgebruik waarmee de hulp wordt omgeven en de emotionaliteit en omzichtigheid op basis waarvan gezagsdragers, onderhandelaars en technische vertegenwoordigers vanuit Nederland en Suriname met elkaar zijn omgegaan. Op een of andere manier is een complex van schuldgevoel en gegeneerdheid van Nederlandse zijde in de relatie ingeslopen, een zwakheid die positief heeft gewerkt op het volume van de hulp en Nederlandse onderhandelaars ook voor onzakelijke argumenten van Surinaamse onderhandelaars overstag hebben laten gaan. Suriname heeft, zodoende ondanks weinig technische voorbereiding en begeleiding grote sommen geld uit de Nederlandse hulp die wordt vergezeld van weinig kwaliteitseisen weten te verkrijgen. Dat is uiteindelijk het resultaat van onduidelijke definities van de situatie en het niet veranderen van een belaste relatie waarin beide landen in de praktijk elkaars gijzelaars zijn geworden en gebleven.

Als men de politieke en ontwikkelingsrelatie tussen beide landen zou willen normaliseren en uit de situatie van wederzijdse gijzeling zou willen geraken, dan is het daarom zaak zo snel mogelijk over te gaan naar een situatie waarin duidelijk is waarom de ontwikkelingshulp wordt verstrekt en waarvoor de hulp bedoeld is. Als er sprake is van gemeenschappelijkheid van doeleinden dan zou men het daarover na 25 jaar eens moeten zijn. In dat geval zou men van Nederlandse en Surinaamse zijde duidelijk moeten zijn over expliciete doeleinden en expliciet verwachte en aantoonbare resultaten.

Als dat zo is dan is de oplossing dit open ter sprake te brengen en te zoeken naar verbetering. Naar consistentie. Naar duidelijkheid. Naar criteria op basis waarvan men elkaars inspanningen kan beoordelen en op basis waarvan de kwaliteit van de hulp af te rekenen is. Op helderheid, waarbij een zakelijke benadering van elkaars belangen en elkaars gemeenschappelijke perspectieven de toon zet van de onderhandelingen. Misschien valt onderbrenging van de hulp in een breder relatiekader te overwegen, waarin de gemeenschappelijkheid van verleden, taal, cultuur, wet en recht, van familiebanden, van samenwerking op het terrein van gelijkheid van belangen in plaats van op de ongelijkheid vanwege de hulp kan worden geaccentueerd.

Voor wat de meer technisch-procedurele kanten van de hulp betreft zou het de moeite waard zijn te bezien in hoeverre de hulp primair op lange termijn effecten kan worden gericht in plaats van de hulp te verstrekken onder de minst conflictueuze condities en op basis van de relatieve ad hoc behoeften van Suriname. In dat laatste geval neemt hulp makkelijk de vorm aan van verkapte begrotingssteun en van bijpassen, via de ontwikkelingsdienst, aan wegenonderhoud, de aankoop van leermiddelen, het verstrekken van medische goederen en medicijnen, het onderhoud van ministeries en het salaris van het grote contingent ambtenaren.

Met het aantreden van de regering-Venetiaan II in 2000 en het tweede kabinet-Kok zijn aan beide zijden van de bilaterale relatie de visies veranderd en beleidswijzigingen ingezet. Daarmee zijn nieuwe perspectieven geopend op vernieuwing van de ontwikkelingssamenwerking. Maar wat als de Surinaams-Nederlandse verhoudingen zich toch niet blijken te verbeteren? Als men van beide zijden tot de (teleurstellende) conclusie komt dat een voortgaande ontwikkelingsrelatie een voortgaand doormodderen zal zijn? Wel, in dat geval zijn beide landen gebaat met weloverwogen strategieën van eigenbelang en risicobeperking.

Voor Suriname is het dan zaak haar afhankelijkheid van de Nederlandse hulp te diversifiëren. Dat is overigens makkelijker gezegd dan gedaan. In de periode 1982 - 1987 heeft Suriname op dit terrein een paar bittere lessen geleerd toen de Nederlandse hulp van de ene op de andere

dag werd opgeschort. Op wie in de donorgemeenschap kan men dan rekenen? Economische en administratieve hervormingen lijken in ieder geval een noodzakelijke voorwaarde voor acceptatie in donorkringen. Hervormen onder invloed van de donorgemeenschap? Dat is de afgelopen 25 jaar nooit serieus aan de orde geweest. De in de grondwet vastgelegde vorm van staatskapitalisme, het nog altijd overwegende etatisme, de stiefmoederlijke behandeling van de private sector en de bestuurlijke achterdocht ten opzichte van het maatschappelijke middenveld geven vooralsnog weinig hoop op enthousiaste steun door niet-Nederlandse donoren. In de vakliteratuur voor private buitenlandse investeringen staat Suriname de laatste jaren steevast op een van de onderste plaatsen ter wereld. Bij ongewijzigd beleid loopt Suriname het risico van grote economische en politieke onzekerheid en naar een geleidelijk aan markerender wordende satelliet-status ten opzichte van Brazilië en Venezuela, onder een steeds ongewisser en onregelmatiger hulpstroom uit het voormalige moederland. De bilaterale hulp zal eens ophouden of drastisch worden verminderd. En met het verloop van de jaren zal de particuliere remittance-stroom van zich geleidelijk aan minder betrokken voelende familieleden verschromelen of opdrogen.

Wat is in het geval van een voortduren van de situatie van ongewisheid een rationele strategie voor Nederland? Gegeven de internationale politieke verhoudingen bestaat het risico dat Nederland vooralsnog een status als hoedster van de wankelende Surinaamse zelfstandigheid toebedeeld of opgedrongen krijgt. Zolang tussen beide landen geen overeenstemming bestaat over gemeenschappelijkheid, zolang het in de eerste plaats gaat om de centen en niet om de zaak, ligt het voor de hand dat Nederland zich niet in de positie van een neokoloniale monopolioide donor laat wringen die zich dwingend opstelt in zaken als het optimale nationale economisch model of het de maat nemen inzake transparantie van bestuur of het forceren van economische, administratieve en politieke hervormingen. Te overwegen zou zijn een afwachtende houding aan te nemen en terug te vallen op een beperkte strategie waarin (territoriale) veiligheid en een basisgarantie voor democratie en rechtsstaat elementen zijn. Dat betekent dus een reductionistische donorstrategie inzake Suriname. Immers, voortgaan op de weg die het in de periode 1975-2000 heeft bewandeld is investeren in ongenoegen en halfbakkenheid. In het geval van een reductionistische strategie ligt het voor de hand zich te beperken tot vier sectoren waarbij Nederland in haar relatie tot Suriname een minimumniveau van veiligheid en democratie in stand probeert te houden. Dat zijn:

- steun aan het maatschappelijk middenveld via lange termijn versterking bevolkingsassociaties en een mondig en kundig NGO-circuit.
- steun aan de private sector en aan regulerende conflictverminderende instituties op economisch en maatschappelijk gebied.
- steun aan de veiligheidssectoren (strijdkrachten, politie) om in ieder geval een herhaling van militaire experimenten van politieke inmenging te voorkomen en de territoriale en civiele integriteit van het land mede te waarborgen; en
- steun aan justitie en aan instellingen ten behoeve van de mensenrechten om de in stand houding van de rechtsstaat positief te beïnvloeden.

Onder beide scenario's, het positieve van gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen of het negatieve van falende gemeenschappelijkheid is het van belang, de relaties tussen beide landen in aanzienlijke mate te verzakelijken. Zowel Suriname als Nederland zouden in ieder geval hun huiswerk beter moeten doen en meer kwaliteitseisen moeten stellen. Dat betekent in ieder geval een verandering in de "speciale relatie" tussen Nederland en Suriname. Dat betekent ook het einde van een onduidelijke, belaste ontwikkelingsrelatie, waarin emotionele en onzakelijke motieven en verwachtingen de kwaliteit van de hulp wazig maken in een mist van verwijt en rancune.

