

## **'Ieder zijn eigen-aardigheden'**

Advies van de Referentiegroep belast met de review van het rapport  
"Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname,  
1975-2000".

### Opdracht

De Referentiegroep had als taak om het Rapport "Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975-2000" ('het Rapport') (i) op zijn volledigheid te toetsen in het licht van de Terms of Reference van 20 mei 2001 en de opeenvolgende wijzigingen daarvan, (ii) om de laatste versie van het Rapport (17 december 2003) te becommentariëren op context, toonzetting, conclusies en de aanbevelingen voor de toekomst en (iii) om een verslag van haar bevindingen als 'lessons learned' samen te stellen zodat dit verslag als Advies aan het Rapport kan worden toegevoegd.

Het Rapport geeft voldoende informatie over van de belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten over de periode 1975- 2000. Op basis van het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat de effectiviteit van de in die periode verstrekte hulp geringer was dan door partijen was beoogd.

Hoewel over toonzetting van het Rapport het een en ander kan worden opgemerkt, doet deze geen afbreuk aan inhoud en strekking van het Rapport.

De Referentiegroep heeft met het oog op de doelmatigheid een Samenvatting van het Rapport en de tekst van het Verdrag van 1975 en van het Protocol van mei 1974 als bijlagen aan dit Advies toegevoegd.

De Referentiegroep heeft als definitie van 'lessons learned' gehanteerd: aanbevelingen voor de toekomst gebaseerd op conclusies die getrokken zijn uit analyses van ervaringen uit het verleden. Daarbij is onderkend dat 'lessons learned' een analytische, een beoordelende en een politieke dimensie hebben.

### Verdrag van 1975

Noch de Terms of Reference voor de lessons learned exercitie, noch de Terms of Reference van de Referentie groep refereren aan artikel 1 en artikel 15 van het Verdrag van 1975. De Referentiegroep is ervan uitgegaan dat deze artikelen, waarin Nederland zich in het eerste lid van artikel van committeert aan verstrekking van verdere ontwikkelingshulp na voltooiing van het Meerjarenontwikkelingsprogramma, de reden is voor de wenselijkheid van de lessons learned exercitie. In het tweede lid van het artikel van artikel 15 wordt aangegeven dat beide landen overleg dienen te plegen over omvang, aard en duur van de hulp voordat de uitvoering van het programma is voltooid. Het is niet duidelijk of deze bepaling ook een rol gespeeld heeft voor de lessons learned exercitie maar het ligt voor de hand en daarom beveelt de Referentiegroep aan om het onderhavige Rapport en haar Advies te beschouwen als bouwstenen voor dit toekomstig overleg.

## Lessen

1. Beide landen zijn er niet in geslaagd heldere, gemeenschappelijke interpretaties te ontwikkelen ten aanzien van de wezenlijke inhoud en de praktische uitwerking van de hulprelatie. 'Ownership' van de in 1975 door Nederland aan Suriname beschikbaar gestelde fondsen was en bleef omstreden. Suriname was van mening dat deze fondsen haar toebehoorden, zodat Nederland terughoudendheid zou dienen te betrachten ten aanzien van nadere regelgeving. Nederland was van mening dat het niet ging om een blanco cheque, maar dat – zoals met de besteding van alle belastinggelden- nadere condities mochten worden gesteld. Bovendien ging het voor Nederland om jaarlijkse begrotingsposten. Suriname heeft zich beroepen op het 'speciale' karakter van de relatie en Nederland was in toenemende mate geneigd de relatie te bezien in het licht van algemeen geldende normen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Ook de percepties over het al dan niet open-eind karakter van deze speciale relatie waren niet dezelfde.

2. De maatschappelijke relatie tussen Surinamers en Nederlanders is voornamelijk door andere factoren beïnvloed dan door de politieke factoren die de ontwikkelingsrelatie hebben gestuurd. Een zelfde aanname geldt voor de toekomst. In dat licht is de legitimiteit van een voortgaande ontwikkelingsrelatie als bedoeld in het eerste lid van artikel 15 van het Verdrag van 1975 niet in discussie.

3. In tegenstelling tot hetgeen het Verdrag van 1975 veronderstelt, is er in de loop van de ontwikkelingsrelatie weinig gestalte gegeven aan gemeenschappelijkheid. Partijen waren onvoldoende in staat zich in elkaars posities in te leven. Hun relatie kenmerkte zich door gebrek aan empathie.

Hetzelfde geldt voor transparantie. Bij het vaststellen en uitwerken van criteria en procedures werd onvoldoende kennis genomen en betekenis gehecht aan wederzijdse 'bedoelingen' en 'belangen' zodat concrete invulling van de gemeenschappelijkheid van de landen ('wat hen bindt' en 'wat ze elkaar te bieden hebben') uitbleef. Suriname was en bleef gefocussed op de Surinaamse problematiek en Nederland oriënteerde zich in toenemende mate op veranderende internationale normen voor ontwikkelingssamenwerking. Dit leidde tot conflicterende percepties van 'pursuit of best practice' versus 'moving the goal posts'.

4. Het accent lag op besteding van de verdragsmiddelen in overeenstemming met de procedureregels en er werd onvoldoende aandacht besteed aan een 'strategische aanpak' en aan de effecten van de besteding als inzet voor realisatie van specifieke ontwikkelingsdoelstellingen. Bovendien is er onvoldoende ingespeeld op veranderde omstandigheden. Het effect van de inzet van de verdragsmiddelen heeft geleden onder het uitblijven van tijdige beleidsombuigingen en prioriteitstellingen. Beleidskaders werden onvoldoende bijgesteld en gespecificeerd. Daardoor ontstond een spanningsveld tussen wat door partijen in 1975 was overeengekomen en hetgeen in het vervolgtraject door ieder der partijen werd beoogd.

Er ontstond voorts een gebrekkig 'operationeel kader' omdat ook een regelmatige bijstelling van operationele doelen en een regelmatige reflectie daarop uitbleven.

Er was weliswaar geen specifieke bijstellingsprocedure van kracht, maar het Beleidsoverleg dat in de plaats kwam van de CONS beoogde mede de relatie in een dynamisch perspectief te plaatsen door wat gedaan was te evalueren en mede aan de

hand daarvan voor de toekomst vast te stellen. Dit 'mechanisme' heeft niet gewerkt met name vanwege een verschil tussen de dynamiek van politieke overwegingen en de vermeende waardevrijheid van technische criteria.

5. Beide partijen zijn teleurgesteld in het tempo dat de ander in de uitvoering van de ontwikkelingsrelatie heeft gemaakt. Onvoldoende aandacht voor de gevolgen van verandering van inhoudelijke criteria, procedure voorschriften en verplaatsing van de besluitvormingsverantwoordelijkheden in de loop van de uitvoering van de relatie hebben hier toe bijgedragen.

Bovendien heeft het bij besluitvorming over hervatting van de ontwikkelingshulp na de opschorting aan een deugdelijke afweging en verantwoording daarvan ontbroken. Met name stonden de percepties van beide landen over de urgentie-drijfveer van het feitelijk herstel van de hulpstroom ('herstel van democratie' versus 'structurele aanpassing') na de eerste opschorting diametraal tegenover elkaar en partijen zijn er niet in geslaagd op een constructieve wijze hun wederzijdse standpunten met elkaar te verzoenen, waardoor de hervatting onnodig werd vertraagd.

6. Aandacht voor democratie, rechtstaat en veiligheid had geen duidelijke plaats in de ontwikkelingsfilosofie die aan de ontwikkelingsrelatie ten grondslag lag. In het Ontwikkelingsprogramma (van 1975) werden beleving en behoud daarvan als gegeven beschouwd en er zijn onvoldoende ankerpunten ingebouwd om deze waarden te waarborgen. Het verlies aan democratisch, rechtsstatelijk en veiligheidsgehalte van de samenleving was niet voorzien en het herstel en borgen daarvan zullen een hoge prioriteit moeten krijgen op een toekomstige agenda van ontwikkelingssamenwerking.

7. Er was sprake van onvoldoende effectiviteit van de uitvoering van de ontwikkelingshulprelatie vanwege een ineffectieve ontvangststructuur (de organisatie, omvang en kwalitatieve capaciteit van de publieke sector, de effectiviteit van de regelgeving). De oplossing van dit probleem hangt samen met de algemene noodzaak tot versterking van het institutionele raamwerk binnen Suriname, een heroriëntatie van de rol van 'staat', 'markt' en 'maatschappelijk middenveld', en een programma van bestuurlijke decentralisatie. In de eerste plaats gaat het om een adequate kwalitatieve verbetering en kwantitatieve reductie van de publieke sector. Maar het geldt ook voor de private sector en NGO's. Meer dan in het verleden het geval was, zal moeten worden gezorgd dat institutionele versterking als randvoorwaarde voor optimalisatie van het effect van de ondersteuning als prioriteit wordt onderkend.

8. Het Rapport maakt geen melding van doelgroepen als specifieke objecten van hulpverlening maar volgens artikel 1 van het Verdrag van 1975 was welvaartsspreiding een algemene doelstelling. Niettemin bestaan er duidelijke aanwijzingen dat de armoede in de afgelopen 25 jaar is toegenomen.

Huidige inzichten wijzen op de wenselijkheid van explicitering van doelgroepen op beleids- en projectniveau. Door het maatschappelijk middenveld en andere 'non-governmental stakeholders' bij de ontwikkelingsrelatie te betrekken, wordt de legitimiteit van het beleid en de effectiviteit van het programma vergroot. Het bevorderen van 'burgerinitiatieven' zowel in de sociale als economische sector en naleving van de eisen van 'good governance' in dat verband, zullen essentiële aspecten moeten zijn van een zich vernieuwende ontwikkelingsrelatie tussen beide landen.

9. De ontwikkelingsrelatie tussen Suriname en Nederland is onnodig ongunstig beïnvloed door een gebrek aan objectieve voorlichting naar de samenlevingen van beide

landen. In de toekomst zal er meer aandacht moeten worden besteed aan het voorkomen dat mythes, verkeerde beeldvorming en frustraties hun eigen leven gaan leiden en een constructieve dialoog tussen de landen in de weg staan.

10. Het Rapport besteedt terecht aandacht aan de grote emigratie van Surinaams kader naar Nederland na 1975. Mede daardoor is er in Suriname een structureel tekort aan kader waarvan de oplossing kritisch is voor het succes van elke toekomstige ontwikkelingsstrategie.

In de ontwikkelingsrelatie is tot nu toe nimmer een programma aan de orde geweest dat de inzet van het in Nederland aanwezige Surinaams kader in het Surinaams ontwikkelingsproces mogelijk zou maken en bevorderen.

De Referentiegroep is van oordeel dat in de toekomst de haalbaarheid van een dergelijk programma dient te worden onderzocht en bij een gunstige uitkomst in het kader van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie moet worden ondersteund.

## Conclusie

De Referentiegroep wenst haar Advies te besluiten met de conclusie van haar 'root cause analysis'. Deze wijst uit dat de verdragsrelatie tussen partijen te statisch werd ingevuld. De relatie werd onvoldoende in een dynamisch perspectief gestuurd. Als gevolg daarvan werd er óf geen rekening gehouden met veranderende omstandigheden óf het gebeurde wel, maar unilateraal omdat een gemeenschappelijk actueel referentiekader ontbrak.

Paramaribo, 22 januari 2004  
De leden van de Referentiegroep,

Mr. G.H.O. van Maanen

Ir. R. Shankar

Drs. N. van der Windt

Drs. C.A.F. Pigot

Mevr. Dr. E.B. Zoomers

H. S. Kensmil, MPA

## Bijlagen

1. Samenvatting van het Rapport 'Een belaste relatie' van 17 december 2003'.
2. De Overeenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende Ontwikkelingssamenwerking van 1975.
3. Het Protocol uitgegeven naar aanleiding van de Koninkrijksconferentie tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen van mei 1974.