

Samenvatting van het Rapport 'Een belaste relatie, 25 jaren Ontwikkelingssamenwerking'^{**}

De formele context van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname wordt gevormd door het Ontwikkelingsverdrag van 1975 en het Raamverdrag van 1992.

Het Ontwikkelingsverdrag kwam tot stand bij de onafhankelijkheidsverklaring van Suriname. Nederland had het initiatief genomen voor onderhandelingen die tot de onafhankelijkheidsverklaring van Suriname zouden leiden en was bereid om door committering van financiële hulp medeverantwoordelijkheid te dragen voor de verdere ontwikkeling van Suriname. De toezegging van Nederlandse hulp hielp met het creëren van het noodzakelijke draagvlak binnen de Surinaamse samenleving voor de onafhankelijkheidsverklaring. Nederland en Suriname relateerden de omvang en de wijze van besteding van de hulp aan economische groei en welvaartsspreiding als doelstelling. Er is wel gesproken van 'een ideaal model voor dekolonisatie'

Het Raamverdrag kwam tot stand bij de hervatting van de hulprelatie na de tweede militaire ingreep ('de telefoon coup') in 1991. De onderhandelingen vonden plaats in de opstart van een proces gericht op hernieuwde politieke stabilisatie, economische hervorming en stopzetting van verpaupering. Het concept van 'een speciale ontwikkelingsrelatie' dat aan de basis ligt van het verdrag van 1975 bleef overeind maar door Nederland werd in het Raamverdrag wel een kader van prioriteiten en procedures ingebracht dat aansloot bij het toen actuele algemene Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

Verschillen in perceptie over invulling van de ontwikkelingsrelatie hebben waarschijnlijk reeds vanaf het begin bestaan maar ze hebben de besluitvorming in de jaren 1975-1981 nauwelijks beïnvloed. De Surinaamse perceptie over hoe medeverantwoordelijkheid door Nederland zou moeten worden gedragen en hoe ontwikkeling [fondsen] zou[den] moeten worden ingezet, domineerde. De ontwikkeling van West Suriname zou ondanks reserves van Nederland, de katalysator moeten worden van de ontwikkeling. Ook in 1981 kwam er geen verandering in de perceptie over hoe medeverantwoordelijkheid werd gedragen. Maar er kwam wel een belangrijk omslagpunt in de perceptie over hoe ontwikkeling zelf zou moeten worden ingevuld. Er trad met name een belangrijke verschuiving op van de focus van ontwikkeling van 'grootschalige' naar 'kleinschalige' projecten. Het project West Suriname werd door het militaire bewind gestopt.

Bij de totstandkoming van het Raamverdrag in 1992 was de verdeeldheid over de inhoud van de ontwikkelingsrelatie niet opgelost maar eerder versterkt. In het eerste verdrag was het rapport 'Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname', een gemeenschappelijk referentiekader. Het tweede verdrag miste een duidelijk referentiekader. In 1992 zat Suriname met de erfenis van de mislukte de 'big push' strategie en er was geen 'nieuwe' ontwikkelingsvisie. Nederland wilde de ontwikkelingsrelatie inhoudelijk en procedureel internationaliseren, maar Suriname verzette zich daartegen. Nederland onderkende het belang van politieke stabilisatie maar hield tegelijk vast aan een structurele aanpassing als voorwaarde voor volledige

^{*} Deze Samenvatting is opgesteld door de Referentiegroep en heeft de instemming van de auteurs van het Rapport

hervatting van de ontwikkelingsrelatie. De uitkomst was een multi-sectoraal programma zonder een integraal coherent ontwikkelingsplan en een door Nederland min of meer afgedwongen grotere inhoudelijke betrokkenheid (in de vorm van missies) bij het vaststellen van beleidsprioriteiten.

Reeds in 1975 bestond van Nederlandse zijde twijfel over de haalbaarheid van de ontwikkelingsdoelstellingen die aan het Ontwikkelingsverdrag ten grondslag lagen. Van Surinaamse zijde was men daar optimistischer over. Maar geen van beide landen heeft de grote invloed op de ontwikkelingsrelatie voorzien van een aantal **contextuele veranderingen** die in Suriname plaatsvonden of uitbleven. Toen de relatie aan de spanningen van deze veranderingen werd blootgesteld bleken de landen niet in staat daarop gezamenlijk adequaat in te spelen.

In de eerste plaats geldt dat voor de overwegende betekenis van 'de staat' in de economie. Contrair aan wat sinds het eind van de jaren tachtig algemeen als voorwaarde voor goed bestuur wordt aangemerkt, is deze betekenis in Suriname in de loop der jaren eerder toe dan afgenomen. Als gevolg daarvan werd de ontwikkelingrelatie door de overheid als het ware 'gemonopoliseerd' en er was nauwelijks aandacht voor de private sector (ter stimulering van de markt) en het maatschappelijk middenveld (ter verzekering van transparantie en participatie).

In de tweede plaats zijn de emigratiegolf naar Nederland rondom de onafhankelijkheid en de gevolgen daarvan onderschat. Niet alleen de veronderstelde groei van de bevolkingmassa is daardoor achterwege gebleven maar vooral het wegvallen van kader heeft de donor ontvangstructuur en het nationale vermogen om ontwikkelingsgelden doelmatig te besteden ernstig verzwakt.

Tenslotte zijn er militaire interventies geweest. De militaire machtovername in februari 1980 had tot gevolg dat Nederland de verstrekking van ontwikkelingshulp als instrument voor herstel van burgerlijk bestuur en democratie ging gebruiken. Maar zij deed dat op een wijze die, gelet op de algemene gedragslijn die Nederland ten opzichte van andere 'jonge democratieën' volgde, onvoldoende recht deed aan de speciale relatie met Suriname.

Volgens de auteurs loopt als een rode draad door **het patroon van onderhandelingen** tussen de beide landen in de verschillende perioden van de ontwikkelingsrelatie een wederzijds gevoel van wrevel, ongenoegen, achterdocht, ergernis en machteloosheid.

In de periode 1974-1981 zou naast de status van voormalige kolonie het 'halen en trekken' rond de onafhankelijkheid de latere hulprelatie van het begin af, politiek beladen hebben gemaakt. Mede daardoor zouden Suriname en Nederland geen constructieve gemeenschappelijke invulling hebben kunnen geven aan 'het specifieke van de bijzondere relatie' zoals in het ontwikkelingsverdrag van 1975 was voorzien. In januari 1978 waren de meningsverschillen over het functioneren van de ontwikkelingsamenwerking binnen ambtelijke Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS) zo hoog opgelopen dat de commissie in feite ophield te functioneren.

In de periode 1981-1982 heeft Nederland, ingegeven door sympathie voor het civiel-militaire regiem dat in de begintijd van de militaire periode aantrad en als een reactie op de onvrede over de resultaten van de ontwikkelingshulp in de jaren 1975-1980 besloten de hulp sneller te doen uitvoeren maar reeds voor dat de hulp na de december moorden in 1982 werd opgeschort ontstonden weer irritaties over een aantal twistpunten waaronder toezeggingen die van Nederlandse zijde zouden zijn gedaan maar waarop

later werd teruggekomen onder het stellen van politieke stabiliteit als voorwaarde voor de voortzetting van hulp.

De onderhandelingen in de periode 1987-1991 zouden zich hebben gekenmerkt door 'stroefheid' vanwege botsing van hoge verwachtingen van Suriname over de inzet van ontwikkelingshulp om het herstelde burgerlijke politieke bestuur te verstevigen en volharding van Nederland bij het afhankelijk stellen van de volledige hervatting van de ontwikkelingsrelatie van de uitvoering van een structureel aanpassingsprogramma. Bovendien werden door Nederland nieuwe procedures opgelegd die een *de facto* overwicht van Nederland op tenminste de administratie van de hulp betekenden. In deze periode bleef de hoofdmoot van de ontwikkelingsrelatie de overbruggingshulp van van DFL 60 en DFL 65 miljoen verleend in de jaren 1988 en 1989 respectievelijk.

Na hervatting van de als gevolg van de 'telefoon coup' opgeschorte relatie kwamen aan het begin van de periode 1991-1997 het Bonaire Akkoord en daarop aansluitend het Raamverdrag tot stand. Tot aan de voltooiing door Suriname van het structureel aanpassingsprogramma eind 1995 werd met de onderhandelingen voor volledige hervatting van de ontwikkelingsrelatie nauwelijks voortgang geboekt vanwege het duidelijk verschil in percepties over prioriteiten en risico's van politieke en economische stabilisatie. Daar tussendoor speelden de voor Suriname politiek onhaalbare Nederlandse voorstellen om de staatkundige relatie tussen beide landen om te zetten in een gemenebest constructie en om de ontwikkelingsrelatie te internationaliseren. Beide ideeën versterkten wrevel en achterdocht van Surinaamse zijde. Bovendien bleek vanwege de mede door politieke redenen bepaalde omvang van de personele uitgaven van de overheid, de sinds 1992 door Nederland gestelde eis dat Suriname de lokale component van alle ontwikkelingsprojecten uit eigen middelen zou financieren, veelal een beletsel om projecten in uitvoering te nemen. De Nederlandse hulp was in de jaren 1992 en 1993 dan ook voornamelijk beperkt tot betalingsbalans hulp.

In die en de volgende jaren, tot aan de opschorting van de hulprelatie naar aanleiding van het afgelasten door de Surinaamse regering van het beleidsoverleg van december 1997 betroffen de onderhandelingen vooral de definiëring van beleidskaders en de samenstelling van sectorprogramma's op basis van rapporten van Nederlandse missies. Een aantal beleidskaders werden inderdaad door Suriname en Nederland geaccordeerd maar de overwegende rol van Nederlandse missieleiders en consultants in combinatie met de introductie van de eenzijdige Nederlandse goedkeuringsbevoegdheid die door Suriname als strijdig met de grondslagen van het verdrag van 1975 werd ervaren, resulteerden in voortdurende ergernis.

4. In een schets van **de resultaten** van de ontwikkelingsrelatie benadrukken de auteurs de sterke voorkeur van Suriname in de periode 1976-1981 voor grootschalige projecten en programma's die overigens zonder bevolkingsparticipatie werden geëntameerd. Het resultaat was een combinatie van falende projecten en desillusies. Er werd in die periode voor ruim SFL 650 miljoen aan projecten gerealiseerd. De beoordeling van het programma cluster West Suriname waaraan in die periode rond SFL 239 miljoen besteed werd besteed is in het algemeen negatief. Het Landbouw Ontwikkelingsproject Commewijne en het Multi Purpose Corantijn Project worden algemeen als mislukkingen beschouwd. Van de investeringen in het Oliepalmproject Patamacca ging een deel tijdens de binnenlandse oorlog verloren een deel van de aanplant werd door 'spearrot' vernietigd. De mislukking van deze projecten geeft aan dat het Programma voor sociaal-economische ontwikkeling als toetsingskader onvoldoende houvast bood voor effectieve inzet van fondsen.

In vergelijking met de periode 1976-1981 is de meningsvorming over de hulp na de hervatting in 1988 minder uitgesproken negatief. Een duidelijke ontwikkelingsvisie uitgewerkt in een coherent ontwikkelingsplan lag aan de door Nederland min of meer afgedwongen programmatische benadering niet ten grondslag. Aan de hand van de interviews van 'resource persons' en evaluatierapporten van de verschillende sectoractiviteiten worden de resultaten samengevat:

1. Aan versterking van de rechtstaat en het overheidsapparaat werd DFL 95 miljoen uitgegeven zonder dat vooraf beleidskaders waren afgesproken. De betreffende activiteiten resulteerden niet in structurele verbetering van rechtsstaat en overheid maar leidden wel tot een aantal twinningprogramma's tussen segmenten van de Nederlandse en Surinaamse publieke sector, met wisselende resultaten.
2. Uitwaaiing is kenmerkend voor de samenwerking in de sectoren onderwijs en volksgezondheid. De meeste uitgevoerde projecten in de onderwijssector betroffen activiteiten die normaliter uit de lopende dienst van de begroting werden gefinancierd en dus in feite een vorm van begrotingssteun betroffen. Ook in de sector volksgezondheid waren een groot aantal projecten verkapte vormen van begrotingssteun.
3. Omdat geen overeenstemming kon worden bereikt over het beleidskader voor de sector infrastructuur werd besloten tot uitvoering van twee urgentieprogramma's en een aantal specifieke projecten. Uitvoering van deze programma's heeft niet kunnen voorkomen dat er thans sprake is van een zorgwekkende situatie met betrekking tot het onderhoud en de rehabilitatie van wegen, dijken, en sluisen.
4. In de sector nutsvoorzieningen waren er drie belangrijke projecten. Het eerste project was 'Vuilophaal en -verwerking Paramaribo' dat wegens opgelopen vertragingen aanvankelijk bij de opschorting van de hulp in 1997 werd aangehouden maar naderhand ook niet meer in uitvoering is gekomen. De uitvoering van het drinkwaterproject voor Groot Paramaribo wordt positief geëvalueerd. Dit geldt in mindere mate voor drinkwaterprojecten uitgevoerd in de districten en in het binnenland.
5. Het sociaal programma dat Nederland en Suriname overeenkwamen om de uitvoering van het structureel aanpassingsprogramma te faciliteren is voor een deel succesvol uitgevoerd maar met name de kosten van de distributie van voedsel pakketten liepen uit de hand.
6. In de sector cultuur en welzijn was er eveneens sprake van uitwaaiing van projecten die slechts een bescheiden bijdrage hebben geleverd aan de algemene doelstelling van het programma. Over het algemeen was de samenwerking incidenteel en er werden geen afspraken gemaakt over structurele samenwerking.
7. Het ministerie van regionale ontwikkeling had het merendeel van de fondsen van het Fonds Ontwikkeling Binnen acht jaar na goedkeuring nog niet in projecten kunnen omzetten.
8. Met ondersteuning van Cordaid is voorgang geboekt met de professionalisering van NGO's.
9. Als direct gevolg van de reservering van DFL 300.--, miljoen in het Raamverdrag van 1992 ten behoeve van de particuliere productie werd een investeringsfonds (IFONS) gevormd. De resultaten worden als teleurstellend gekwalificeerd. Hoewel de overbruggingshulp (1988 en 1989) als de betalingsbalanssteun (1992 en 1993) behalve macro economische effecten en ook positieve effecten heeft gehad voor de private sector zijn deze moeilijk meetbaar.

In het laatste hoofdstuk van hun rapport staat een aantal **overwegingen** als aanwijzingen voor structurering van de ontwikkelingsrelatie in de toekomst.

De eerste overweging is dat in Suriname de democratie wel hersteld is maar dat het land ondanks de verstrekte ontwikkelingshulp in sociaal-economisch opzicht nog altijd in een lastige fase verkeert en zich daarenboven thans gesteld ziet voor 'de enorme uitdaging van een hervormingsbeleid dat de disintegrerende tendensen die het staatsbestel ondermijnen moet keren'. De Surinaamse samenleving is sterk op Nederland georiënteerd gebleven.

Het belangrijkste kenmerk over de opstelling van Nederland en Suriname in de hulprelatie is het tot nu toe niet willen of kunnen definiëren van de medeverantwoordelijkheid die Nederland bij de onafhankelijkheid van Suriname op zich genomen heeft. Ook toen bij de eerste en de tweede hervatting van de hulprelatie het aangaan van een oprechte en zinvolle discussie over de invulling van deze gezamenlijkheid voor de hand lag, zijn beide landen die uit de weg zijn gegaan.

Over de inzet van de verdragsmiddelen en de resultaten daarvan voor economische ontwikkeling wordt opgemerkt dat deze een functie zijn van (i) een aanvankelijk duidelijke maar ondoelmatig gebleken door Suriname gepropageerde ontwikkelingsstrategie, (ii) een naderhand door Nederland geïnitieerde maar een incoherente op sectoren gerichte projectmatige ontwikkelingsaanpak, (iii) een onderhandelingscultuur met een bitterzoete toonzetting en (iv) een in Nederland wisselende beoordelingsstructuur en (v) een in Suriname verzwakkende donor-ontvangststructuur. Het gevolg is belangrijke lacunes in de prioriteitsstelling bij de inzet van de verdragsmiddelen en een gebrek aan institutionele duurzaamheid van de resultaten.

Over de rol van ontwikkelingshulp als instrument voor het bevorderen van politieke stabiliteit zeggen de auteurs dat Nederland duidelijk steken heeft laten vallen in de ondersteuning van de eerste democratische regering na het militair bewind.

Het rapport wordt afgesloten met twee **scenario's voor normalisering** van de betrekkingen. Beide scenario's gaan ervan uit dat Nederland vanwege internationale politieke verhoudingen een rol als hoedster van 'de wankelende Surinaamse zelfstandigheid toebedeeld of opgedrongen zal krijgen'.

Het eerste scenario wordt getypeerd als 'het positieve van gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen' en het andere als 'het de falen van de gemeenschappelijkheid'. In het eerste scenario wordt de ontwikkelingshulp geplaatst binnen een breder referentiekader waarin samenwerking op basis van gemeenschappelijke belangen wordt geaccentueerd.

In het tweede scenario neemt Nederland een afwachtende houding aan en volgt Nederland een 'reductionistische strategie' waarbij hulpverstrekking unilateraal wordt besloten en beperkt is tot steun aan het maatschappelijk middenveld, de private sector, de veiligheidssectoren en justitie en mensenrechten om een minimumniveau van veiligheid en democratie in stand proberen te houden.

De auteurs zijn van oordeel dat in het tweede scenario, zelfs als Suriname er in zou slagen het aantal donoren te verbreden, Suriname het risico loopt van grote economische en politieke onzekerheid.

De auteurs concluderen dat het in beide scenario's geboden is dat beide landen hun relatie verzakelijken, hun huiswerk beter doen en duidelijke kwaliteitseisen stellen.

Paramaribo, 22 januari 2004