

# **Een Belaste Relatie**

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

**Interim Rapport**

Dirk Kruijt en Marion Maks

Den Haag en Paramaribo

Ministerie van Buitenlandse Zaken (DWH) en Ministerie van Planning en  
Ontwikkelingssamenwerking (PLOS)

21 December 2001

## Verantwoording

De behoefte aan een brede evaluatie van de ontwikkelingshulp tussen Nederland en Suriname bestond al enige tijd bij de overheden van beide landen. Tijdens het overleg, in oktober 2000, tussen minister Raghoebarsing (minister van planning en ontwikkelingssamenwerking [PLOS] van Suriname) en minister Herfkens (minister voor ontwikkelingssamenwerking [OS] van Nederland) besloten de twee bewindslieden tot het gezamenlijk uitvoeren van een evaluatie van de Nederlands – Surinaamse hulprelatie om lessen uit het verleden te trekken. Op ambtelijk niveau vond daaropvolgend overleg plaats tussen PLOS enerzijds en de Ambassade en Buitenlandse Zaken Nederland (DWH en IOB) anderzijds. Dit overleg leidde tot een voorbereidende missie, tijdens welke de beide auteurs van dit interim-rapport de Terms of Reference van het voorgenomen onderzoek ontwierpen.

Tijdens het beleidsoverleg dat tussen beide ministers en hun staf plaatsvond op 7 juni 2001 in Den Haag werden de Terms of Reference geaccordeerd. De Universiteit Utrecht werd, om procedurele redenen, belast met de technische uitvoering van het onderzoek, waarvan beide ministers de opdrachtgever waren.

In de Terms of Reference werd benadrukt dat de evaluatie beleidsondersteunend zou moeten zijn en zich zowel zou richten op de samenwerking als proces als op de behaalde resultaten en de maatschappelijke effecten. Het zou gelijktijdig moeten gaan om een visie op het verleden en een blik op de toekomst. In de evaluatie zou breedte en diepgang optimaal worden gecombineerd. Dit zou enerzijds 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). En anderzijds zou dit een aantal meer specifieke deelstudies impliceren op basis van enkele sectoren waarbij met name ook institutionele en organisatorische aspecten in beeld zouden worden gebracht. Voorzien werden een aantal empirische deelstudies, te verrichten door overwegend Surinaamse consultants.

Om een optimale vertaling van de analyses, conclusies en aanbevelingen naar het Surinaamse en Nederlandse beleid te garanderen, werd in de opzet van de studie gekozen voor een tweehoofdig kern-team die verantwoordelijk zouden zijn voor het eindrapport, voor contractering van overwegend Surinaamse consultants. De consultants zouden belast worden met deelstudies naar:

- versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat;
- productieve programma 's, nutsvoorzieningen en infrastructuur; en
- sociale programma 's (volksgezondheid, onderwijs, het Sociaal Vangnet, het Fonds Ontwikkeling Binnenland, het NGO-Fonds).

De studie zou worden begeleid door een referentiegroep van enkele ter zake deskundige personen. Het voorgestelde tijdspad van de studie voorzag in een periode van dataverzameling in de maanden juli en augustus 2001. Het kern-team zou de consultants contracteren en de onderzoekers zouden, via een systeem van individuele begeleiding en gezamenlijke seminars, eind augustus deelrapporten van voldoende onderlinge coherentie moeten gereed hebben om de draft versie van een eindrapport per eind oktober in het vooruitzicht te kunnen stellen. Een referentiegroep zou ondersteuning bieden bij specifieke operationele aangelegenheden en met name bij de toonzetting van het rapport.

Inderdaad werd de Lessons Learned evaluatie volgens het in de TOR voorziene draaiboek opgestart tussen 9 en 20 juli 2001. In die periode vond de constitutie van het kernteam plaats; werd een aangescherpt begrotingsvoorstel en tijdspad opgesteld; stuurde de Universiteit Utrecht (na ontvangst van een formele intentieverklaring) een voorschot naar de Surinaamse projectrekening; vonden de selectiegesprekken met de Surinaamse consultants plaats; vond een

eerste ondersteuningsmissie door een Nederlandse consultant plaats; en werden de instructies voor de geselecteerde Surinaamse consultants uitgeschreven. Per 20 juli was de start van het onderzoek geheel afgerond.

Op diezelfde dag bleek er in de top van de Surinaamse politieke piramide overwegende bezwaren te bestaan tegen (eerst twee, toen drie) van de geselecteerde Surinaamse consultants. In bilateraal overleg tussen het kern-team en de Surinaamse opdrachtgever enerzijds en de Nederlandse opdrachtgever anderzijds kwam naar voren dat een ingreep in de lijst van de geselecteerde consultants, over wie de politieke en technische leiding van PLOS te voren uitvoerig was geïnformeerd, de objectiviteit en transparantie van het onderzoek zoals neergelegd in de TOR, ernstig zou schaden. De kwaliteit en reputatie van het onderzoek en de onderzoekers zou gevaar lopen te worden aangetast, indien het project met de doem van een politiek veto zou worden beladen. Ondanks herhaaldelijk overleg tussen de minister van PLOS en de politieke top van Suriname kwam daar geen verandering van beleid uit voort en raakte de voortgang van de evaluatiestudie in een impasse.

Op zaterdag 27 juli vond een gesprek plaats tussen de directeur van PLOS en het kernteam, waarbij de eerstgenoemde het kernteam verzocht om met een voorstel voor een tussenoplossing te komen. Als resultaat daarvan ontwierp het kernteam in datzelfde weekend een gefaseerde uitvoering van het onderzoek. Deze fasering werd neergelegd in een memorandum, gedateerd op 30 juli 2001. In het periodieke voortgangsoverleg tussen de minister, de directie en staf van PLOS en de ambassadeur en ambassadestaf op 7 augustus 2001 was de Lessons Learned evaluatie en het bovenvermelde memorandum onderdeel van de agenda. Na een discussie werd de fasering van het onderzoek een feit. Sedertdien heeft de dataverzameling van het evaluatieonderzoek plaatsgevonden op basis van een in het memo van 30 juli 2001 uitgewerkte fasering:

- Fase I: dataverzameling door het kernteam op basis van interviews met sleutelpersonen (appendix 2) en een uitgebreide review van voorhanden zijnde documentatie, interne rapporten en evaluatiestudies (appendix 3), zonder de geselecteerde consultants voor de deelstudies te contracteren maar gebruik makend van spaarzaam aangetrokken ad hoc consultancy als ondersteuning van de contextuele inhoud van het interim-rapport. De dataverzameling in fase 1 werd beëindigd op 29 augustus 2001 en het interim-rapport is per 21 december 2001 aan de ambtelijke opdrachtgevers (directeur PLOS, directeur DWH) uitgebracht.
- Fase II: additionele dataverzameling zal pas kunnen plaatsvinden, wanneer de twee opdrachtgevers duidelijke afspraken hebben kunnen maken over de condities waaronder het afrondend onderzoek zal kunnen plaatsvinden.

Tijdens de dataverzameling van fase I, in augustus 2001, zijn ongeveer 60 resource persons 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 al dan niet met een ambtelijk/politieke achtergrond, personen uit donorkringen en uit het NGO-circuit en anderen.

Gedurende de fase van dataverzameling en rapportage zijn we herhaaldelijk gestoten op het relatief gebrek aan data. De instantie die in Suriname verantwoordelijk is voor de statistische dataverzameling en analyse en de nationale rekeningen is het Algemeen Bureau voor de Statistiek (ABS). Het ABS wordt echter door geld- en personeelsgebrek ernstig gehinderd in haar taak om up to date statistieken te produceren. Ondersteund door een equipe van de

Inter American Development Bank (IDB) is het ABS er in 1999/2000 in geslaagd een recent huishoud-budgetonderzoek te realiseren. Het vorige dateerde van voor de onafhankelijkheid (1968/1969). De nationale rekeningen worden met vertraging gepresenteerd. Tot op heden is 1994 het laatste rapportagejaar (ABS, 1996). Armoede-onderzoek, ofschoon van recente datum, wordt gepresenteerd met zeer grote betrouwbaarheidsranges. (ABS, 2001). Onderzoek naar de informele economie vindt niet plaats. Onderzoek naar de “grijze” economie van belastingontduiking en drugs vindt evenmin plaats. De Centrale Bank van Suriname publiceert sedert 1992 geen jaarverslagen meer en heeft recent een functionaris benoemd om de achterstand in te lopen. De donorgemeenschap doet het met schattingen, verricht door de artikel-4 missies van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het ministerie van financiën blijkt achter te zijn bij het verzamelen en publiceren van relevante data. Het ministerie van PLOS voert een elementair databeheer over de donorbestedingen en de ontwikkelingsprojecten. De toegang tot archieven en tot de lopende dossiers is niet gemakkelijk. Wij verontschuldigen ons bij voorbaat om de schattingen die we, evenals andere onderzoeksmissies van de zijde van de Wereld Bank, het UNDP, de IDB en de EU hebben moeten maken.

De fase van dataverzameling eindigde op 29 augustus 2001. De analyses en conclusies moeten dan ook gedateerd worden als corresponderend aan de situatie per eind augustus 2001.

In dit interim-rapport komen enkele passages voor die gerenvooid zijn. Deze passages komen alleen voor rekening van de Nederlandse auteur.

Het onderhavige rapport is een interim-rapport, geen eindrapport. Het huidige rapport bevat een aantal lacunes, die we in de vorm van een box hebben aangegeven, meestal in de vorm van “in fase 2 nader onderzoeken”. Tijdens de fase 1 hebben de auteurs veel meer werk verricht dan in de oorspronkelijke TOR was voorzien. De in fase 2 nog te onderzoeken lijst van onderwerpen is daarmee gedetailleerder geworden. Met behulp van short term consultancy en de twee in de TOR voorziene consultancy-workshops kunnen deze thema’s adequaat worden uitgezocht. De resultanten van deze consultancies en de tekst van het interim-rapport zullen de basis zijn van het daarna op te leveren eindrapport.

Wij zijn bij ons onderzoek en tijdens het schrijven van dit interim-rapport op velerlei wijze geholpen. Speciale dank zijn we verschuldigd aan de volgende personen **(volgt lijst, definitief maken in fase 2)**:

