

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	2
I DE FORMELE CONTEXT	4
I.1 DE VERDRAGEN	4
I.2 DE BESTEDINGEN.....	7
II ECONOMIE, MAATSCHAPPIJ EN POLITIEK IN SURINAME, 1975 – 2000	10
II.1 DE ECONOMIE, DE OVERHEIDSFINANCIERING EN DE ARMOEDE.....	11
II.1.1 DE ECONOMIE, DE WERKGELEGENHEID EN DE ROL VAN DE OVERHEID IN DE ECONOMIE.....	10
II.1.2 DE OVERHEIDSFINANCIERING	12
II.1.3 DE ARMOEDE.....	14
II.1.3.1 VERZACHTING VAN DE ARMOEDE.....	17
II.2 DE MAATSCHAPPIJ EN DE POLITIEK.....	20
II.2.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN.....	19
II.2.2 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN.....	21
II.2.3 POLITIEKE EN BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN, 1975 - 2000.....	22
II.2.4 DE POLITIEKE CULTUUR EN DE GEVOLGEN VOOR DE PUBLIEKE SECTOR	24
III NEDERLAND EN SURINAME AAN DE ONDERHANDELINGSTAFEL, 1975 - 2000	26
III.1 WAT VOORAF GING.....	27
III.2 DE CONS - PERIODE, 1976-1982	29
III.3 EERSTE OPSCHORTING VAN DE HULP (1982-1987)	33
III.4 EERSTE HERVATTING VAN DE HULP (1988-1991).....	34
III.5 TWEEDE OPSCHORTING VAN DE HULP (1991-1992).....	36
III.6 TWEEDE HERVATTING VAN DE HULP (1991-1997).....	37
III.7 DERDE OPSCHORTING EN DERDE HERVATTING VAN DE HULP (1997-2000).....	40
III.8 DE DONOR- EN ONTVANGSTSTRUCTUUR, 1980-2000	41
IV EEN VOORLOPIGE SCHETS VAN DE RESULTATEN.....	47
IV.1 WAT HEEFT DE NEDERLANDSE HULP SURINAME GEBRACHT?	49
IV.2 VERSTERKING RECHTSSTAAT EN OVERHEIDSAPPARAAT	56
IV.3 ONDERWIJS.....	57
IV.4 VOLKSGEZONDHEID	58
IV.5 INFRASTRUCTUUR	58
IV.6 NUTSVOORZIENINGEN	60
IV.7 SOCIAAL PROGRAMMA	61
IV.8 CULTUUR EN WELZIJN.....	63
IV.9 DE PRIVATE SECTOR	63
IV.10 MYTHES, BEELDVORMING, FRUSTRATIES EN NIET VERVULDE VERWACHTINGEN	65
V OVERWEGINGEN BIJ DE AFSLUITING VAN HET INTERIMRAPPORT	67
V.1 WAAR WERD WEINIG AANDACHT AAN BESTEED?	68
V.2 DICTATUUR, DEMOCRATIE EN DE OPSCHORTING VAN DE HULP.....	71
V.3 OVERWEGINGEN IN PLAATS VAN AANBEVELINGEN	72

Appendices

1	TABELLEN BIJ HOOFDSTUK II
2	GEINTERVIEWDE RESOURCE PERSONS
3	BIBLIOGRAFIE

Inleiding

Wie de publicaties over de ontwikkelingshulp van Nederland aan Suriname gedurende de laatste 25 jaar beziet, bemerkt dat de meeste auteurs in de titel van hun analyse gevoelens van wrevel, twijfel en ongemak tot uitdrukking brengen. Over het algemeen zijn er weinig publicaties buiten overheidskringen voorhanden met zelfs maar een neutrale titel.¹

Mhango (1984) typeerde de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsrelatie indertijd als een “afhankelijkheidsrelatie”. De auteurs van een recent rapport van de Wereld Bank (1998: 7) gebruikten zelfs een allitteratie om de Surinaamse “dependance on aluminium and aid” te omschrijven. Gobardhan, Hassankhan en Egger (1995) namen de term “erfenis van de slavernij” in de mond. De diplomatieke Schalkwijk (1994) kenmerkte het resultaat van de gang vanaf de onafhankelijkheid en de “Overeenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende ontwikkelingssamenwerking” (1975) naar het “Raamverdrag inzake Vriendschap en nauwere Samenwerking” (1992) als “een steentje in de Nederlandse schoen”. Later zou hij (Schalkwijk, 2000: 37) de relatie als “moeizaam” typeren.

Oostindie en Klinkers (2001) spreken over “knellende koninkrijksbanden” bij het dekolonisatieproces en de betrekkingen tussen de Republiek Suriname en haar voormalig moederland, tevens haar belangrijkste donor. In een voorafgaande publicatie had Oostindie (1996) de hulprelatie al betiteld als omgeven door een bitterzoet complex van gevoelens van “wrevel en vriendschap, verantwoordelijkheid en schuldbesef”. In een publicatie van Kruyer (1973) aan de vooravond van de onafhankelijkheid heette Suriname nog een “neokolonie in rijkverband”.

Milieu-activisten omschreven de combinatie van ontwikkelingsprojecten in West-Suriname als een “uitverkoop van de tropische natuur” (Ekologie, 1979). Jansen van Galen (1999) typeerde het Nederlands-Surinaamse hulpbeleid uit de periode 1975-1982 als een “proefpolder voor Nederlands ontwikkelingsbeleid”. Recent (Jansen van Galen, 2001a) zou hij zelfs de term “syndroom” gebruiken om het complex van onvrede en toeschietelijkheid in de Nederlandse PvdA-kringen te typeren waar het (vroeger) ging om de dekolonisatie en (nu) om de ontwikkelingshulp. Hij typeert in een andere bijdrage het bestaan van de gemengde Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS) náást de Surinaamse overheid verantwoordelijkheid voor de nationale ontwikkeling als een “schizofrene situatie die tot veel strubbelingen en wederzijdse frustraties leidde.” (Jansen van Galen, 2001b: 87). Eerder had hij het post-koloniale Suriname getypeerd als een “Hollandse erfenis” die geleid had tot een “kapotte plantage” (Jansen van Galen, 1995).²

In deze studie presenteren we de resultaten van de eerste fase van een gemeenschappelijke evaluatie van de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingssamenwerking in de periode 1975-2000. Wij hebben de studie als titel meegegeven “Een belaste relatie”, waarmee we onder andere de dikwijls ongedefinieerde, soms stroeve en meestal moeilijke overleg- en uitvoeringssituatie van de ontwikkelingshulp aanduiden die op basis van twee verdragen, van 1975 en 1992, tot stand is gekomen.

¹ Alleen de publicaties van Hoeft (2001) en Van Dijck (2001) hebben een neutrale titel.

² Termeer (1995) speelde het ter gelegenheid van de twintigjarige onafhankelijkheid van Suriname zelfs direct op de man. Zijn bijdrage was getiteld ‘Twintig jaar onafhankelijkheid: Pronk’s mooiste project is mislukt’.

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, in ieder geval in vergelijking met andere maatschappelijke actoren. 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. Sinds het midden van de jaren tachtig was het land onderhevig aan een proces van economische crisis en verpaupering. Dit proces consolideerde zich rond het midden van de jaren negentig. 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, gezeten aan de onderhandelingstafel. 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 driemaal opschorting van de hulp en de driemaal hervatting van de relatie in steeds wisselende termen is de rode draad van onze uiteenzetting. In het vierde hoofdstuk schetsen we de resultaten van de 25 jarige hulpcyclus met drie onderbrekingen. In het slothoofdstuk geven we een aantal overwegingen over wat in het verleden ontbrak en over wat in de toekomst nader beklemtoond zou kunnen worden.

I. De formele context

I.1 De verdragen

De ontwikkelingshulp van Nederland naar Suriname wordt gereguleerd door twee verdragen. Het eerste, het verdrag van 1975 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 mln ter beschikking, te complementeren met een pariteitfonds van DFL 300 mln (van Surinaamse zijde met eveneens DFL 300 mln aan te vullen) en een garantiefonds van DFL 500 mln. Daarnaast schonk Nederland Suriname ter gelegenheid van de onafhankelijkheid DFL 517,5 mln oude schulden kwijt. Nederland zegde daarnaast de besteding van DFL 336 mln 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 Surinaams - Nederlandse commissie van deskundigen "Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname" (1975). Dat kreeg later als naamgeving het 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 visionaire planner 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 het jaarplan zou Suriname 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 armoedelijkn zou leven; en
- bevorderen 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 de belangrijkste middelen. Ook de organisatie en capaciteit van de planuitvoering en met name de plaats daarvan binnen het overheidsapparaat waren daarbij van belang, alsmede de participatie (mobilisatie) van de bevolking. In "Mobilisatie van het Eigene" (1975) werd een nader programma uitgewerkt waarbij de investeringen, in verband met de doelstelling van regionale spreiding en de eis van optimale benutting van realistische productiemogelijkheden, geconcentreerd moesten worden in een aantal oude en nieuwe concentratiegebieden, die als groeipolen van de nationale economie zouden moeten fungeren in het overigens uiterst dun bevolkte Suriname. 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, waar een spoorwegverbinding, het tot ontginning brengen van grote bauxietvoorraden en de aanleg van een omvangrijke waterkrachtcentrale kernelementen zouden zijn van een geïntegreerd programma voor West-Suriname.³ Tijdens de periode van het Eerste en Tweede Vijfjarenplan, voorafgaande aan de Surinaamse onafhankelijkheid, had de overheid van het toen autonome rijk deel 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) schreef, waren erg optimistisch over wat Suriname, op eigen kracht en ondersteund door de Nederlandse ontwikkelingshulp, binnen tien tot vijftien jaren 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 werkloosheid 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 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 geschillenregeling⁴. 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 geïstitutionaliseerd. 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 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 sterk Nederlandse

³In de conceptie van Essed stond de self reliance gedacht 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.

⁴ Artikel 10 die stelt dat "indien er in deze gezamenlijke commissie geen overeenstemming wordt bereikt, vindt overleg plaats tussen beide Overeenkomstsluitende Partijen".

druk werd het "Protocol van Procedureregels" aangevuld met een "Aanvullend Protocol van Procedureregels" 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 Commissie Ontwikkelingssamenwerking (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. Zoals we in hoofdstuk III zullen beargumenteren gingen de sindsdien 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 in 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 Surinaamse minister van buitenlandse zaken Mungra en de Nederlandse premier Lubbers en de Nederlandse 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 verdragsmiddelen zou bestemmen ten behoeve van "een structureel aanpassings- en ontwikkelingsprogramma", waarbij de allocatie naar sectoren en werkterreinen als volgt werd geregeld:

- DFL 175 mln ten behoeve van rehabilitatie en verbetering van de infrastructuur;
- DFL 150 mln ten behoeve van een sociaal programma;
- DFL 300 mln ten behoeve van stimulering van de particuliere productie;

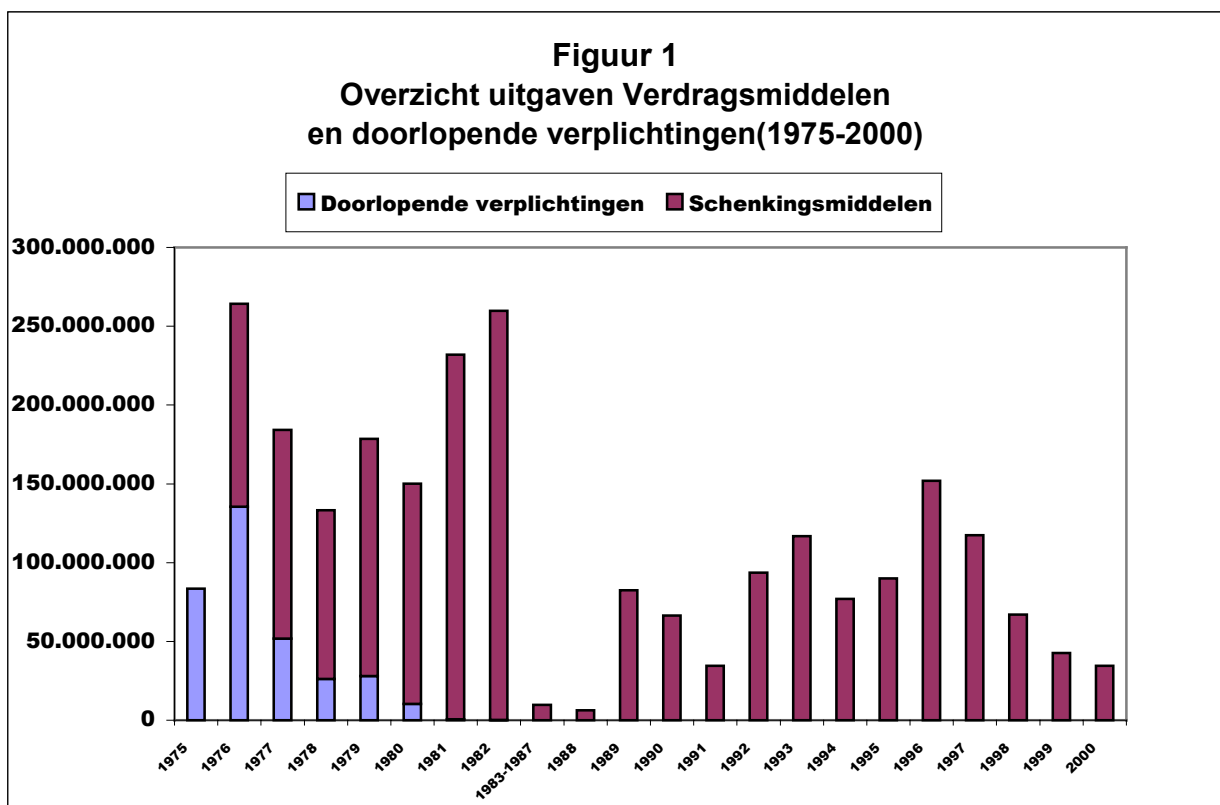
- DFL 50 mln ten behoeve van de wederopbouw en ontwikkeling van het door een burgeroorlog getroffen binnenland;
- DFL 75 mln ter versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat;
- DFL 250 mln ten behoeve van de sectoren onderwijs, volksgezondheid en volkshuisvesting.

In de periode 1990-1994 werden door tussenkomst van een 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 1 staat grafisch weergegeven de realisaties van de bestedingen op jaarbasis over de periode 1975-2000.⁵

⁵ 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.



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

Bezien we nu in een globaal overzicht de besteding van de verdragsmiddelen van 1975 tot 2000 (tabel 1):

In de periode 1975-2000 werd in totaal DFL 3140 mln aan Nederlandse hulp aan Suriname verleend, oftewel 66 procent van het totale potentieel beschikbare bedrag van DFL 4735 mln (DFL 4535 mln van Nederlandse en DFL 300 mln van Surinaamse zijde). Chronologisch zijn die als volgt afkomstig vanuit zes bronnen:

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

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

	Kwijtschelding oude schulden e.d.	Verdrags- middelen (3 fondsen)	Restfonds Tweede Vijfjarenplan	Overige	Totaal	Geld- transfer
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 Investing	Investing	Grotendeels Investing	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.

De totale realisatie aan Nederlandse hulp ad DFL 3140 mln gedurende 1975-2000 betrof DFL 2623 mln aan geldtransfer (DFL 3088 mln minus DFL 517 mln), oftewel 83 procent van de totale realisatie, naast DFL 517 mln 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 2. *Omvang van de hulp-overmakingen in de periode 1975-2000*

Periode	Totale Transfer in DFL mln	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 mln*

	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 mln, of 31 procent van de verdragsmiddelen besteed;
- na 15 jaren (eind 1987) was DFL 1175 mln, 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 – 2000

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

In fase 2 van dit onderzoek de gehele macro-economische contextanalyse 1975 – 2000 nader uitvoeren
--

De huidige Surinaamse economie is, zoals ook in 1975, vooral een economie gebaseerd op de mijnbouw. De staat vervult een dominante rol in de nationale economie en de betekenis van de nationale privé-sector is relatief gering. De rol van 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 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 overheid is veruit de belangrijkste werkgever. De tweede belangrijke sector van werkgelegenheid is het informele circuit binnen de economie. Het is vooral een overlevingseconomie van een omvangrijk segment armen. De armoede werd explosief in de periode 1985 – 1995 en consolideerde zich daarna.

Zoals we hieronder zullen beschrijven, zijn de overheidsinkomsten een belangrijk deel afkomstig uit de mijnbouw, met name bauxiet. Ook de ontwikkelingshulp, waarin de Nederlandse hulp een overwegende rol vervult, is een belangrijke factor in de economie en de financiering van de overheid. 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 tweede belangrijke bron van (overheids-)inkomsten is de Nederlandse ontwikkelingshulp, die overwegend van overheid naar overheid wordt verstrekt. Maar ook deze inkomensbron is aan externe “schokken” onderhevig geweest zoals we in de loop van deze studie nader zullen analyseren.

De bauxietsector heeft de Surinaamse economie gedomineerd vanaf de jaren dertig. De rol van de agrarische sector als traditioneel belangrijkste devieze-generator werd door de bauxietsector 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. De prijszetting van het belangrijkste exportproduct – bauxietexport, dat al decennialang ongeveer 75 procent van de export voor haar rekening neemt – vindt plaats op de buitenlandse markt en is daarmee een externe aangelegenheid.

De overheidsinkomsten uit de bauxietsector zijn aan externe “schokken” onderhevig. Twee maatschappijen, Alcoa-dochter Suralco en de voormalige Shell-dochter Billiton zijn op dit

terrein actief. 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 wereldmarktprijzen voor aluinaarde stegen aanmerkelijk in de periode 1974 - 1983 – in de eerste jaren van Suriname ‘s onafhankelijkheid⁶ - en vertoonden na een scherpe daling weer een piek in 1987 - 1989; de prijzen voor aluinaarde en aluminium daalden sterk in de periode 1990 - 1999 (Van Dijck: 2001). In de jaren tachtig en negentig droegen de exploitatie van de olie- en goudreserves bij aan de verdere transitie naar een economie die in sterke mate wordt bepaald uit de opbrengsten van de mijnbouw. In de bauxiet- en de oliesector is de groei van de formele werkgelegenheid negatief. De goudexploitatie is vooral een bron voor informele werkgelegenheid.

De omvang van het ambtelijk apparaat (nog niet 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. In 1930 was de omvang van de ambtelijke beroepsbevolking nog klein: 151 ambtenaren verdienden bij voorbeeld meer dan SFL 500 en ongeveer 60 procent van hen was creool en 20 procent Nederlander (gegevens van De Bruijne in Buddingh, 1995: 240-241). In 1959 werkten ongeveer 8.400 personen bij de overheid. Vanaf de jaren vijftig begon de overheidssector aan te zwellen tot de belangrijkste bron van nationale werkgelegenheid. 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; de rest zou uit stemmers op de zittende partijcoalitie bestaan. Eind 1978 – en dat na de grote migratiestroom naar Nederland rond de onafhankelijkheid in 1975 – waren er ongeveer 36.500 ambtenaren. De omvang van het ambtelijk apparaat werd in de jaren zeventig en tachtig rond dit aantal constant gehouden.

In de tabellen 8 en 9 van appendix 1 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 percentueel 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.

In fase 2 van dit onderzoek de analyse 1992 – 2000 nader uitvoeren
--

Een derde segment van de economische bedrijvigheid 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.⁷ 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. Het (formele) midden- en kleinbedrijf genereert naar schatting 40 tot 45.000 arbeidsplaatsen. De (informele) overlevingseconomie zou – op basis

⁶ En de periode van de planning voor de exploitatie van de bauxietreserves in West-Suriname.

⁷ We interviewden tweemaal 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.

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). Het ABS gaat uit van een economisch actieve bevolking in Groot-Paramaribo van ongeveer 90.880 in 1999, een werkeloosheid van 14 procent en een arbeidende bevolking van ongeveer 100.850 (data van augustus 2001).

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. 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).

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 aangezien er noch door de Surinaamse overheid noch door de Anton de Kom Universiteit of andere research centra systematisch onderzoek wordt gedaan naar de aard, omvang en effecten van dit "grijze" circuit. De auteurs van een recent IDB-rapport schatten op basis van data, verstrekt door de juridische sectie van 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 mln zou vertegenwoordigen (IDB, 2001:8). De verhandeling van drugs zou volgens zegslieden vergemakkelijkt worden door de weinig assertieve wijze van bewaking en controle op lucht- en scheepvaartverbindingen, de weinig geprononceerde wijze waarop de fiscale recherche functioneert en door een de facto afwezigheid van staatsgezag in grote delen van het binnenland. In feite is de regio Oost-Suriname een gebied waar overheid, politie en belastingdienst vooral een symbolische aanwezigheid hebben. De munteenheid daar is de Franse franc en stofgoud.

Cokegeld is "easy money". Jongeren uit arme landbouwgezinnen in Nickerie zouden zich in het drugcircuit begeven om op deze wijze aan bittere armoede te ontkomen.

In Paramaribo is het drugcircuit omvangrijker en gewelddadiger. De dienst zou worden uitgemaakt door een invloedrijk segment, welker invloed en rijkdom werd geconsolideerd in en onmiddellijk na de periode van het militair bestuur.

Naast het drugcircuit bestaat een groter, omvangrijker "grijs" circuit dat bezijs de nationale wet- en regelgeving functioneert en dat in geringe mate aan belastingheffing of recherche-onderzoek onderhevig is. Het zou hier gaan om een aanzienlijk omvangrijker segment dan het drugcircuit. De fiscale recherche en de afdeling "financiële delicten" van het ministerie van justitie zou niet tegen "het systeem" zijn opgewassen, de CLAD (de Centrale Land Accountants Dienst) evenmin.

II.1.2 De overheidsfinanciering⁸

De begroting van Suriname wordt gekenmerkt door een duaal begrotingssysteem. Dat houdt in dat er naast een indeling op basis van de economische aard van de uitgaven ook een indeling bestaat op basis van de financieringsbron. Vanaf het begin van de jaren zeventig werden ontwikkelingsuitgaven veelal gefinancierd door buitenlandse leningen en (vooral Nederlandse) hulp. Daarom oordeelde men het nodig een onderscheid te maken tussen uitgaven die werden gefinancierd door buitenlandse middelen (bijzondere ontvangsten) en

⁸ Veel van de onderstaande gegevens berusten op analyses van het IPF.

uitgaven die betaald werden uit de reguliere ontvangsten van de staat. Dus zowel investeringen als gewone uitgaven worden geboekt op basis van de herkomst der middelen.

Het deel van de begroting dat wordt gedekt door de normale ontvangsten van de overheid, valt uiteen in een "gewone" en een "buitengewone" dienst (zie MOP 1994-1998, 1993: bijlage 1). De consumptieve uitgaven (personele uitgaven, materiële uitgaven, subsidies etc.) komen voor op de gewone dienst en de uitgaven met een investeringskarakter op de buitengewone dienst. Het gevolg van dit duaal begrotingssysteem is dat op de "ontwikkelingsdienst" ook uitgaven gedaan worden met een terugkerend karakter, terwijl op de "buitengewone dienst" ook investeringen plaatsvinden met een ontwikkelingskarakter. Een en ander werkt verwarrend.

De totale uitgaven en ontvangsten van de gewone en buitengewone dienst worden ook wel genoemd de lopende uitgaven en ontvangsten. De ontwikkelingsdienst omvat uitgaven ten behoeve van investeringen in ontwikkelingsprojecten en ontvangsten uit diverse ontwikkelingsfondsen (met name de Nederlandse hulp). 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 1, 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 31,7%). De stijging in 1981 en 1982 bedroeg respectievelijk 19,8 en 21,2 procent. De groei van het ambtenarenapparaat heeft zich in de tweede deelperiode voortgezet tot meer dan 43.000 in december 1988, waarna het aantal geleidelijk afnam. Het gemiddeld aantal ambtenaren tussen 1983 en 1992 was ongeveer 40.000. (zie tabel 6). De stijging van de personele uitgaven was mede het gevolg van periodieke salarisverhogingen en de normale promoties, terwijl in bepaalde jaren (1981, 1985 en 1991) algemene salariscorrecties hebben plaatsgevonden.

De *ontwikkelingsuitgaven* vertoonden in de eerste deelperiode een sterke groei. Het jaargemiddelde bedroeg SFL 140 mln 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 mln per jaar en vertegenwoordigden gemiddeld slechts 5 procent van de totale uitgaven. 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 SFL 69,1 mln en in de tweede deelperiode SFL 183,9 mln. 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 de begin van de jaren tachtig en de verlaging van de AOV [staatspensioen]-gerechtigde leeftijd van 65 naar 60 jaar in 1983.

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 1, tabel 3). De levy op bauxiet werd ingesteld in 1974 en bedroeg aanvankelijk 6 procent van de gerealiseerde aluminiumprijs, maar aangezien

de bauxietmaatschappijen op het te betalen bedrag hun verschuldigde inkomstenbelasting in mindering konden brengen, bedroeg de daadwerkelijke heffing ongeveer 4 procent van de aluminiumprijs. In 1979 werd het tarief verlaagd tot 3,2 procent, nog altijd goed voor 40 procent van de totale productiekosten van bauxiet. In de periode 1975 - 1982 bedroegen de ontvangsten uit inkomstenbelasting en bauxietlevy gemiddeld SFL 113,5 mln per jaar. Op de ontwikkelingsdienst bestonden de overheidsontvangsten vrijwel totaal uit schenkingen, grotendeels 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 tesamen 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. De periode 1983 - 1992 wordt gekenmerkt door een sterke afname van de ontvangsten uit de bauxietsector en het wegvallen van de ontwikkelingshulp. 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.

In de periode 1983 - 1992 nam in het totale bedrag van de inkomstenbelasting het aandeel van de belastingen afkomstig van "lichamen" af ten opzichte van 1975 - 1982. Tussen 1983 en 1992 bedroeg het aandeel van de "lichamen" in de totale inkomstenbelasting gemiddeld 37 procent. Bovendien betrof in de tweede periode het overgrote deel van de inkomstenbelasting loonbelasting, die vanaf 1982 werd geheven. 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 1, tabel 6). In enkele gevallen, te weten de jaren 1977, 1981 en 1982 is er sprake geweest van monetaire financiering (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 middels geldschepping.

In fase 2 van dit onderzoek de analyse 1992 – 2000 nader uitvoeren
--

II.1.3 De armoede

Vanaf het midden van de jaren tachtig werd Suriname getroffen door een gecombineerd proces van inflatie en verarming. Dit proces stabiliseerde zich in het midden van de jaren negentig. Sinds medio 2000 wijzen analisten op een licht herstel. De malaise in de Surinaamse economie is echter voornamelijk van structurele aard. Het gevolg daarvan is een proces van verarming en informalisering van aanzienlijke omvang. De armoede wordt "gedempt" door een aantal factoren. De situatie van verarming en informalisering in

Suriname is de afgelopen jaren een thema geweest van onderzoekers, ambtelijke diensten en de donorgemeenschap. Systematisch onderzoek naar de Surinaamse armoede is pas recent op gang gekomen. Er zijn slechts recente schattingen voorhanden. De omvang van de armoede en de effecten op de economie en de maatschappij zijn een onderwerp van discussie. Interpretatieverschillen doen zich daarnaast voor over de vraag in hoeverre andere fenomenen en factoren de effecten van de armoede-situatie verzachten of tenminste (over)leefbaar maken.

De door ons geraadpleegde studies worden hier kort besproken. Er bestaat een studie van Schalkwijk (1994) op basis van data uit 1992 van het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting. Menke (1998) verrichtte in 1993 een survey onder 400 huishoudens in Groot-Paramaribo en berekende de inkomensarmoede op 70 procent. Hij nuanceert deze schatting door te wijzen op een onderschatting van additionele inkomens en andere verdiensten uit informele activiteiten. Een snel geschreven rapport van de Wereld Bank aangaande duurzame groei en armoedereductie bediscussieert in de hoofdstuk merkwaardig genoeg geen armoededata. Een ISS rapport (1999: 29-35) ten behoeve van de IDB resumeert een aantal studies en beredeneert de verschillende schattingen. Armoede zou, zoals in de meeste ontwikkelingslanden, vooral veel voorkomen in huishoudens met een vrouwelijk gezinshoofd en in het binnenland. Neri en Menke (1999) verrichtten in opdracht van het UNDP uitgebreid statistisch onderzoek met het oog op later te formuleren beleid. Omdat hun data opnieuw bewerkt zijn in Neri en Menke (2001 a, b) zullen we hun analyse pas hieronder aan de orde stellen.

De drie meest recente studies, in het jaar 2000 en 2001 gepubliceerd, zijn van de hand van James (2000, 2001a), van Vos, De Jong en Dijkstra (2001) en van Neri en Menke (2001a, b). Vos, De Jong en Dijkstra (2001) werkten mee aan het eerder genoemde ISS rapport (1999) en verrichtten een heranalyse van de data uit hun eerdere studie van 1999. PLOS/UNDP contracteerde een deskundige die in 2000 een strategie voor duurzame armoedebestrijding opstelde en het jaar daarop een armoedematrix presenteerde (James, 2001b). Neri en Menke (2001 a, b) hebben gewerkt met survey-data uit 1993 en 2000, overigens alleen betrekking hebbend op huishoudens in Groot-Paramaribo. In alle gevallen gaat het om analyse van inkomens-armoede. Vos, De Jong en Dijkstra (2001) plaatsen hun armoede-analyse in het kader van een ruimere bespreking van werkgelegenheid, inkomensverdeling en sociaal beleid. De data die deze auteurs aanhouden zijn overigens in sterke mate vergelijkbaar met die van James (2000). James (2000, 2001a) gebruikt data van het ISS rapport (1999), van Neri en Menke (1999) en van Menke (2000) om de volgende armoede-indicatoren (inkomen) te groeperen (zie appendix 1, tabel 10). 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 Algemeen Bureau voor de Statistiek maakt een vergelijking tussen de periode 1968/1969 en 1999/2000 en bestrijkt daarmee een periode van 31 jaar. Aan de hand van een Engel coëfficiënt voor 1968/1969 van 49 procent en voor 1999/2000 van 63 procent (gebaseerd op de data van de budgetonderzoeken in beide periodes, ABS 2001b: 4) en gebruik makend van verschillende indicatoren (inkomens-armoede, consumptie-armoede op basis van verschillende standaardpakketten) komen de auteurs van het rapport tot een "estimated guess vergelijking" tussen beide periodes, met als rekeneenheid arme huishoudens en arme personen. De Ghini-coëfficiënt voor 1968/1969 en 1999/2000 neemt toe van 0.1750 naar 0.4858, duidend op een aanzienlijk schever wordende inkomensverdeling over de jaren heen (ABS, 2001b: 10). De verdeling van welvaart en armoede over de samenleving, zo zou men kunnen zeggen, is in de besproken periode van 31 jaar aanzienlijk gepolariseerd. Onder assumptie van verschillende Engel-coëfficiënten (resp. 49, 56 en 63 procent) komen de onderzoekers tot de conclusie dat het percentage arme personen ("arm"geïndiceerd via [consumptie-]armoede) 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 op basis van verschillende assumpties (aannemende dat alle personen buiten Groot-Paramaribo arm dan wel rijk zijn) geschat als zich bevindend tussen 49 en 74 procent (ABS, 2001b: 14).

Ter referentie vermelden wij hieronder enige gegevens zoals die zijn verzameld in het tweede, meest recente huishoudbudget-onderzoek voor Suriname op basis van een steekproef van 1225 huishoudens, verricht door het Algemeen Bureau voor de Statistiek in samenwerking met de IDB (ABS, 2001a). Zoals bekend vond het eerste huishoudbudget-onderzoek plaats in 1968/1969. Op basis van de landelijke cijfers over 1999/2000 concluderen de onderzoekers van het rapport dat het gemiddeld maandelijks inkomen voor alle huishoudens SFL 327.056,00 bedroeg (in die tijd was de verhouding DFL : SFL ongeveer 1: 1.000). Het maandelijks mediane inkomen was SFL 213.968,00 (ABS 2000a: 21).

Neri en Menke (2001a) vergelijken inkomens- en consumptiepatronen in Groot-Paramaribo tussen 1993 en 2000, een veel kortere periode dus. Met een zekere voorzichtigheid schatten ze in dat het percentage van voedselarmoede 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.

Bovenstaande gegevens leiden tot de volgende conclusies:

- Dat de armoede in (stedelijk) Suriname aanzienlijk is, althans voor zover meetbaar in termen van inkomens- of consumptiearmoede;
- Dat de armoedecijfers duiden op een langdurig proces van verarming en, waarschijnlijk, van stabilisering en consolidering van een omvangrijk armoedesegment in de Surinaamse economie en maatschappij. Vanaf het midden van de jaren negentig ziet men een afvlakking (maar niet een drastische verbetering) van het nationale armoedeprofiel optreden;
- Dat een aanzienlijk deel van de ambtenaren en zij, die werkzaam zijn in de publieke sector arm zijn. De armen, die in overheidsdienst zijn, houden waarschijnlijk het hoofd boven water via niet-formele en de buiten de werkkring plaatsvindende overlevingsstrategieën.

De relatieve toegang van armen tot publieke diensten (ABS-data en data van Neri en Menke, 2001a,b) wordt ondersteund door data, gepubliceerd in een recent overheidsrapport in opdracht van UNICEF (Menke,2001: 69-80, 99-100). De data zijn verkregen uit een landelijke steekproef van 4400 huishoudens. De survey-resultaten 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.1.3.1 Verzachting van de armoede

De Surinaamse armoede-situatie wordt gedempt door de interactie tussen drie fenomenen: ten eerste, het bestaan van een waarschijnlijk aanzienlijke (stedelijke) informele economie en microbedrijvigheid; ten tweede, het bestaan van een (zich in het binnenland bevindend) informeel mijnbouw-circuit, met name in de goud-delving; ten derde, de remittances-verbinding met Nederland. We bespreken hieronder de karakteristieken en effecten van de Surinaamse informaliteit, de recente ontwikkeling in de artisanale goud-delving en het geschatte aandeel van de remittances vanuit de Nederlands-Surinaamse gemeenschap. 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).

De informele stedelijke microbedrijvigheid is een belangrijke bron voor (low quality) werkgelegenheid en verzacht op die wijze de effecten van de armoede. In principe is de sector van de microbedrijven een overlevingscircuit. 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). In de Surinaamse economie en maatschappij nam het aantal self employed informele ondernemers gestaag toe van de jaren zeventig tot de jaren negentig (Neri en Menke, 2001a: 16). Neri en Menke (2001a: 16-18) schatten overigens in dat ongeveer 80 procent van de huishoudens van micro-ondernemers zich onder de armoedelijn bevindt.

Een misschien nog belangrijker fenomeen van de informaliteit is het "hosselen", het buiten de formele werkgelegenheid ondernemen van overlevingsactiviteiten. Een fors deel van de ambtenaren en overheidsdienaars in de publieke sector zou hosselen. In feite zouden velen onder hen hier hun belangrijkste bron van inkomsten hebben. De ambtelijke status wordt aangehouden vanwege de rechten op medische voorzieningen en op een klein pensioen. Vanuit het oogpunt van de individuele overlever is deze strategie uiteraard efficiënt.

Merkwaardig genoeg is de informele economie en, in het algemeen, het zich bewegen in de informaliteit, in Suriname niet of nauwelijks onderzocht. Systematisch lange termijn onderzoek, geëntameerd door de overheid is niet voorhanden. Vanuit het donor-circuit is in het kader van armoedestudies wat meer onderzoek verricht naar de informele economie en maatschappij van Suriname. Een enkele academische studie (Van Gelder, 1985, Menke, 1998) is beschikbaar. De meest gedetailleerde informatie naar de informele en "backyard-bedrijvigheid" is te vinden in Ferrier (2000a, b). Ferrier (200b: 51-52) beschrijft bijvoorbeeld de woonwijken in Groot-Paramaribo als volgt:

"In alle woonwijken is de detailhandel in levensmiddelen vertegenwoordigd in de vorm van kleine en middengrote provisie-winkels en supermarkten. In alle wijken blijken er meerdere taxie-centrales gevestigd te zijn en kleine en middelgrote nijverheidsbedrijven waarvan het merendeel hoofdzakelijk als eenmansbedrijf in familieverband wordt geëxploiteerd. Opvallend zijn de vele reparatie-inrichtingen, timmerwerkplaatsjes, metaalverwerkers e.d. die van de straat af te zien zijn, omdat de werkplaatsen meestal aan de weg voor het huis, naast het huis of onder het huis zijn gevestigd. Zelfs in de stadswijken die overwegend door de hogere echelons van de sociaal-economische middengroep worden bewoond, worden er tal van deze 'backyard-bedrijven' aangetroffen. Minder zichtbaar vanaf de straat, maar in de meeste wijken toch altijd in ruime aantallen aanwezig, zijn de kleine huisnijverheidsbedrijfjes voor het vervaardigen van consumptiegoederen, w.o. kleding, levensmiddelen en diverse delicatessen, bloemstukken en bloemkwekerijen. Het merendeel van deze bedrijven wordt geëxploiteerd door werkers die gedurende de normale werktijden in een hoofdberoep buitenshuis actief zijn, veelal als werknemer van middengrote en grote bedrijven of als ambtenaar in dienst van de Overheid."

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, vooral die in het binnenland, verzacht is het bestaan van een informeel mijnbouwcircuit, met name in de goudvelving (Heemskerk, 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. Door de oorlog raakte het zuidoosten en later het oosten van Suriname geïsoleerd van de rest van het land. Vanaf het begin van de jaren negentig nam goud als alternatief voor valuta in Oost-Suriname een plaats in. Een decigram goud vertegenwoordigde een waarde, waarvan iedereen de tegenwaarde in Franse francs of dollars kende. De Surinaamse munt verdween grotendeels uit het betalingsverkeer. 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. Zij deden dat niet in concurrentie met de Marrons, maar werkten juist veel met hen samen. Beter dan de Surinaamse Marrons kenden zij de technieken om het stofgoud uit de Surinaamse bodem te halen. Veel meer dan de Marrons maken de Brazilianen gebruik van machines: bulldozers, hydraulische boren, baggermachines, zuigers en waterspuiten.

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 op de volgende inschatting van het aantal garimpeiros en hun directe verwanten: uitgaande van ongeveer 2000 mijnputten in het bos en 50 pontons op de rivieren (data van 1998) in de informele of kleine mijnbouw en de aantallen werknemers meerekenend in de middelgrote en grote mijnbouw schatten de onderzoekers het aantal werkers in de goudwinning en hun familieleden op 25.000 tot 30.000 (5.000 tot 7.500 Marrons en 20.000 tot 25.000 garimpeiros).⁹

Tenslotte vermelden we hier impact van de remittances vanuit de Nederlands-Surinaamse gemeenschap naar de Surinaamse bevolking.¹⁰ 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

⁹ 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). Van Heemskerk (2000: 21) die onderzoek deed aan de Sellakreek, waar voornamelijk Ndyuka in de goudwinning werkzaam zijn, merkt op dat van de geïnterviewden een kwart aangaf het goud officieel te verkopen. Een derde verkocht het in Saint Laurent of Paramaribo aan Chinese handelaren. De onderzoekers in de studie naar informele goudwinning (Ferrier, 2000aD: 13-14) schatten de jaarproductie anno 1999 op 25 ton en becijferden dat de Centrale Bank in datzelfde jaar slechts 6614 kilo via directe goudaankoop van de producenten verwierf. Een evengroot deel van de goudopbrengst zou via particuliere kanalen (zoals Ouro Minas) als remittances naar Brazilië verdwijnen, onder een gedoogbeleid van de Centrale Bank.

¹⁰ 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.

familiebezoek, gevoegd bij de Nederlandse remittances naar Suriname op ongeveer DFL 95 mln 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 de onderstaande tabel blijkt.

Tabel 4 *Inkomenbronnen 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 constanten. 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 (en andere lokale diasporacentra in Europa en de US) 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.¹¹ De KLM en SLM maakten een piekperiode mee: jumbojet na jumbojet vertrokken Surinaamse gezinnen van Zanderij naar Schiphol. Bovenkerk (1975) documenteerde dit proces, Schuster (2001) en Choenni (2001) bespraken vijf en twintig jaar later de gevolgen. De eerste generatie Surinaamse Nederlanders betreft thans (2001) 60 procent van de totale omvang; de tweede generatie is

¹¹ 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.

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). De effecten 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 brain-drain nog veel groter geweest zijn. Het waren niet de allerarmsten en de slechtst opgeleiden die het land verlieten en kozen voor een toekomst in het voormalige moederland. De lange termijn effecten voor Suriname zijn, behalve een gevoelig verlies aan bevolkingsmassa, vooral een onherstelbaar verlies aan kader geweest. Terwijl de transnationale familiebanden hecht bleven en over en weer in beide landen dubbele loyaliteiten gewoon werden, vervreemde de "officiële" Surinaamse politiek zich van haar diaspora in Nederland. Haar remittances waren welkom op familieniveau, hun verblijf in Nederland kwam hen op officiële bitterheid te staan. De netto-emigratie (vanuit Suriname naar Nederland) beliep in 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).

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. Economische redenen zijn daar ten dele een oorzaak van. Het migratieproces naar de stad blijft doorgaan. De binnenlandse onlusten en de binnenlandse oorlog in de jaren tachtig en negentig droegen er niet toe bij dat de Marron-bevolking zich rustig in hun gebieden aan hun bezigheden kon wijden. Integendeel, dit bevolkingssegment werd het slachtoffer van beschietingen, een enkel bombardement en van een aantal raids op de dorpen. De aanval op het dorpje Mooiwana 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. De Franse overheid gedoogde tenminste de vestiging van de oorlogsvluchtelingen uit Suriname en verschafte in voorkomende gevallen lokale steun en ontwikkelingsprojecten. Oost-Suriname werd daarmee in feite een stateloos gebied waar de Surinaamse overheid nauwelijks nog aanwezig is. Vestiging in Frans Guyana, in de Surinaamse kustregio en in Paramaribo werd daarmee een geïnstitutionaliseerd patroon.

Daar staat tegenover een immigratie vanuit Brazilië, Guyana, Haiti, 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. Brazilianen in de goudsector gaven als reden voor de attractiviteit van Suriname op het feit dat men geen last heeft van overheid en bureaucratie en het feit dat men zich in Suriname gerespecteerde burgers voelt. Artsen helpen je ook als je arm bent en scholen doen niet moeilijk als de ouders hun kinderen komen inschrijven voor onderwijs. Politie en douaneambtenaren waren niet aanwezig op die plekken waar men, zonder moeilijkheden, het land binnenkwam en niemand vraagt om papieren (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 nogal idyllische 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.¹² Hun analyse betrof de etnisch-religieuze samenstelling van de Surinaamse resp. de Antilliaanse maatschappij en hun relatief sterke mate van vreedzame coëxistentie. Inderdaad moet over Suriname worden opgemerkt dat, behoudens een enkel incident geen noemenswaardige etnische conflicten zijn voorgevallen in het multi-etnisch en multicultureel mozaïek van Suriname.

Een belangrijke verklaringsgrond 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 “kleine luyden”.

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.

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 het 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 2000.¹³

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 toppositie 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

¹² 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, Gowicharn, 2001a).

¹³ 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).

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, eertijd 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 houdt zich in leven via overlevingsactiviteiten.

De Surinaamse maatschappelijke structuur is anno 2001 aanzienlijk meer gepolariseerd en heterogener dan die rond de onafhankelijkheid. De onderhuidse spanningen zijn voelbaar, het aangezicht van de maatschappij is grimmiger geworden, de buikriem is in de loop der jaren steeds strakker aangetrokken.

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 hier om een “telefooncoup” die formeel een einde maakte aan de regering Shankar, die de macht van het militaire apparaat systematisch kleiner maakte.

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.

President 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 beheersing had, zoals in zovele landen van Latijns Amerika, te maken met de reductie van de operaties

van het inlichtingenapparaat en de beperking 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 nam de staatsraad echter een wet aan op het uitfaseren van de militairen.

In augustus 1990 werd tevens een commissie tot herziening van de grondwet geïnstalleerd. In de instellingsresolutie wordt geconstateerd dat in brede maatschappelijke kring de behoefte werd gevoeld aan wijzigingen van inhoudelijke aard opdat de Grondwet beter als constitutionele grondslag voor de democratische rechtsstaat en de ontwikkelingsaspiraties van het Surinaamse volk kan dienen. Tot een nieuwe grondwet is het toen echter niet gekomen. De regering Shankar/Arron werd tijdens de 'kerstcoup' van 1990 afgezet. In mei 1991 werden nieuwe verkiezingen gehouden die weer werden gewonnen door het Front voor Democratie en Ontwikkeling. 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 Assemblee. 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.

Aan een ander machts- en democratiseringsvraagstuk, de bestuurlijke decentralisatie, zijn opeenvolgende regeringen nog nauwelijks toegekomen. De ministerraad bestuurt het land, op nationaal en op lokaal niveau. Problemen met de riolering in Albina, tekorten bij de geneesmiddelen in Commewijne, dit alles is een zaak van de nationale overheid of van de bewindspersoon op het desbetreffende lijnministerie. Districtscommissarissen, de hoogste regionale bestuursorganen, zijn in dienst van 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). De traditionele bestuurders krijgen een vergoeding van de nationale overheid. Niet zelden onderhouden ze een ongemakkelijke relatie met de regionale bestuursambtenaren. Alle door ons geïnterviewde (ex-) DC's spreken met een zekere verontwaardiging over het gebrek aan lokale democratie en over het gebrek aan belangstelling voor regionale problemen vanuit "de stad". De situatie in het binnenland zou aanzienlijk verslechterd zijn sinds de jaren van de binnenlandse oorlog aangezien gaandeweg ook het traditioneel gezag in het binnenland, aan gezag heeft moeten inboeten.

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 een centralistisch bestuursapparaat (zie hieronder) heeft het vertrouwen van de burgers in publieke instellingen niet doen toenemen. 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).

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. Men mag veronderstellen dat een dergelijk onderzoek anno 2001 een ander beeld te zien zal geven. Het publiek geeft een aarzelende vertrouwensvotum aan de privé-sector en de vakbonden en betoont veel meer vertrouwen in de kerkgenootschappen en religieuze organisaties. De Surinaamse percentages van vertrouwen in de overheid en de democratische instellingen zijn uitzonderlijk laag en zouden reden moeten zijn voor ongerustheid. Maar dit beeld is qua trend vergelijkbaar met een aantal andere landen in Latijns Amerika die door een langdurig proces van verarming en informalisering zijn heengegaan en waarbij een omvangrijk bevolkingssegment een structurele plaats kreeg onderaan de maatschappelijke ladder, in de onderklasse van informelen en tweede rangs burgers. Diep wantrouwen tegen de formele instellingen die de democratie doen functioneren en blind varen op neo-populistische leiders: Menem (Argentinië), Collor (Brazilië), Bucaram (Ecuador), Fujimori (Peru), Chavez (Venezuela) die zich opwerpen als de directe vertegenwoordigers van de armen en de uitgesloten (Kruijt, Sojo en Gynspan, 2002, Demmers, Fernández Gilberto en Hogenboom, 2001, Minujin, 1995, Rakowski, 1994).

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.¹⁴ 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.

Naar beneden toe, naar het niveau van de politieke massa en segmenten van de kiezers, speelt politieke patronage en cliëntelisme, van de benoeming van directeuren van de staatsbedrijven tot het aanstellen van portiers op de ministerie, een grote rol (IDB, 2001: 4-5). Met de groei en consolidering van een cliëntelistisch ambtenarenapparaat is een ingewikkeld systeem van patronageverhoudingen in stand gekomen waarbij iedere politieke partij zijn bijdrage levert. In feite fungeren 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

¹⁴ Voor de bibliografie van Pengel, zie Breeveld (2000) en Werner (1998). Voor de biografie van Lachmon, zie Azimullah (1986).

mate naar de stembus gaan bij verkiezingen, zal geen zittende regeringspartij wier ministers en parlementariërs willen worden herverkozen, grote haast maken met hervormingen of, in het algemeen, een reductie van het aantal ambtenaren in de publieke sector of bij de parastata's.¹⁵

Gedurende de militaire periode van 1980-1987 vond een geheel andere, gedwongen overlegstructuur aan de politiek-militaire top plaats, formeel georganiseerd in de vorm van een "beleidscentrum", later gevolgd door een "topberaad". Het "beleidscentrum" besliste 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. Cliëntelisme, aanvankelijk een steen des aanstoets voor de nieuwe machthebbers, werd weldra een hoeksteen van het dagelijks beleid, met directe gevolgen voor de publieke sector. De patronagestructuur werd niet alleen een stelregel maar een bedreigende werkelijkheid. Beloning in de vorm van een ambtenaarschap (dat recht geeft op een klein salaris, heel klein pensioen en een ziekenfondskaart) werd een normale routine. Promotie op basis van etniciteit en gebleken loyaliteit werd een standaardprocedure. De patronagecultuur tastte nu ook de technische competenties van het hogere ambtelijke kader aan: gehoorzaamheid en inschikkelijkheid werd stelregel. Benoemingen werden verricht als compensatie of als beloning. De ambtelijke patronagecultuur werd daarmee geïnstitutionaliseerd en zou tot ver in de jaren negentig gevolgen hebben.

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 overwegend deel van onze gesprekspartners identificeert het cliëntelisme en de patronage bij de overheid en de structurele incompetentie van het ambtelijk apparaat als probleem nummer één van Suriname. Een van onze resource persons drukte zich aldus kenmerkend uit: "De overheid houdt haar ambtenaren arm in gevangenschap. Talenten worden niet tot ontwikkeling gebracht, het is een complete waste of human resources. De gevolgen hiervan zijn van veel groter belang dan de druk op de begroting. De overheid is nog steeds een obstakel voor de private ontwikkeling. Alles staat of valt met de hervorming van de overheid".

Een niet onaanzienlijk deel van het ambtelijk apparaat zoekt een goed heenkomen in de informele sector: Men blijft ambtenaar vanwege het vaste, zij het vooral symbolische salaris en de hoop op een klein pensioen. De rechten op een zekere mate van medische verzorging zijn eveneens verankerd in de ambtelijke positie. Daarom blijft men ambtenaar, verschijnt men periodiek op het werk en houdt men zich de facto bezig met een tweede baan in de informele economie op basis waarvan men het hoofdkomen verwerft. Het gaat hier om de zogeheten "spookambtenaren".

Een belangrijk element van de politieke cultuur is het vermijden van etnische spanningen die, zoals we hierboven aangaven berust op de traditiegewijze 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 hulpelden.

¹⁵ 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.).

III Nederland en Suriname aan de onderhandelingstafel, 1975 – 2000

III.1 Wat vooraf ging

De Nederlandse ontwikkelingsrelatie met Suriname was al van de aanvang van bijzondere aard 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 koninkrijks hulp via het zogeheten welvaartsfonds en in het kader van de meerjarenplanning: het tienjarenplan en het eerste en tweede vijfjarenplan.¹⁶ 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.¹⁷ In het verloop van deze studie zullen we daarnaast bemerken dat Suriname noch Nederland op ondubbelzinnige wijze vermochten vorm 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. Deze hulp kwam in overwegende mate Suriname ten goede en werd geadmistreerd door een apart “Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Aangelegenheden” KABSNA, door de Nederlandse vice-ministerpresident en later de minister belast met de Rijksdelen c.q. Antilliaanse zaken.¹⁸ Ter gelegenheid van het Surinaamse tienjarenplan (1955-1963) werd DFL 245 mln 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 formule van een stichting werd gekozen om “de planning buiten de politiek te houden” en om het hooggeschoolde kader via additionele salarissen (hoger dan die van de ambtenaren) aan de instelling te kunnen binden.

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”

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 drukklare manuscript.

¹⁸ Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken werd herdoopt in KABNA en later in KABNAA (Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) ter gelegenheid van de status aparte van Aruba. Bij de vorming van het Nederlandse kabinet-Kok II werd KABNAA opgeheven. De relaties met de zes Caraïbische eilanden binnen het Koninkrijk vallen van Nederlandse zijde onder het Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (CZK) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden. Het “Surinaamse” deel van KABSNA werd na 1975 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, DGIS,) ondergebracht.

(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 Nederlandschap) 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 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 rijkdelen 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 rijkdelen. 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 lout¹⁹.

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 expliciete wens uit dat Suriname vóór 1976 onafhankelijk zou zijn. 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 zou 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.

¹⁹ Wij tekenen aan dat de NPS al vanaf de oprichting voorstander is geweest van het bereiken van de staatkundige onafhankelijkheid.

Later kwamen de onderlinge Surinaamse standpunten, weliswaar met blijvende spanningen, dichter bij elkaar.

Na 1969 begon de Nederlandse overheid de ontwikkelingshulp naar de rijkdelen meer en meer te beschouwen als een “investering in stabiliteit”.²⁰ Volgens minister Pronk zou “een verhoging van de ontwikkelingshulp ná politieke onafhankelijkheid in het vooruitzicht [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 eerste in hoofdstuk I ter sprake gebrachte rapport van de commissie, geleid door Essed (1975) 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.

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 stroef en moeizaam en gingen gepaard met politieke spanningen in Suriname. Bij een bezoek van premier Den Uyl aan Suriname in 1975 liepen straatprotesten uit op brand in het centrum van Paramaribo. 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).²¹

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, keurde de CONS projecten goed op basis van vrij algemene criteria, voortvloeiend uit het rapport “Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname”(1975), met bijlagen.²² 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 uitvoerende partners 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,

²⁰Uit 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”.

²¹ “daarmee was de soevereiniteitsoverdracht dus per definitie een halfslachtige” concluderen Oostindie en Klinkers (2001: cap. 6).

²² De status van het rapport “Mobilisatie van het Eigene” (1975) bleef enige tijd onduidelijk maar werd uiteindelijk door de gehele CONS als toetsingskader beschouwd. In een brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 1981 over de ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname noemt de toenmalige Nederlandse minister van ontwikkelingssamenwerking De Koning, het zelfs de belangrijkste bijlage.

eenzijdig van Surinaamse zijde voortgezet tot 1987) 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. “Ach, we kenden elkaar van vroeger,” zei een van onze zegslieden. “De eerste DGIS-ambtenaren die in het kader van de CONS meereisden hadden een band met Suriname, dat hielp”.

De sfeer in de begintijd was van grote haast en inschikkelijkheid. Een ander CONS-lid beschrijft de sfeer als “een roes, een dronkenschap ... op basis van het MOP van 1975 dat haastwerk was geweest en waar economen onvoldoende aan bod waren gekomen”. Een functionaris van de Centrale Bank typeerde de sfeer als “die van een bestedingsinflatie”. Een voormalige Surinaamse minister typeerde de sfeer als volgt: “Op het Planbureau rekenden ze in de sfeer van DFL 6 miljard. Iedereen keek naar de vleespotten uit Nederland. En dat was een vette pot, alleen maar schenkingen. In die tijd had Suriname zoveel donorgeld dat zelfs de middelen van de EEG in een stuwmeer terecht kwamen.”

In februari 1976 ging de CONS akkoord met financiering van de kosten van de aanleg van de Apoera spoorlijn uit hulp gelden tot maximaal DFL 150 mln en met de eenmalige committering van DFL 400 mln 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 DFL 50 mln voor de spoorweg. Tevens 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.

Maar 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 hadden uitonderhandeld. De Nederlandse leden stelden wel kritische vragen: “waar dient de spoorweg voor?” “is er een marktonderzoek geweest?” “wie gaat de bauxiet afnemen?” Van Surinaamse zijde werd dan soms geantwoord in oneliners: “Venezuela neemt onze bauxiet af”.

De spoorweg, onmiddellijk na de onafhankelijkheid aanbesteed, was goedgekeurd nadat premier Arron in 1974 het [enige] joint-venture contract dat Suriname had gesloten met de bauxietonderneming Reynolds met name 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 voorstemden, 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 hulpverstrekkend en hulpontvangend land.

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 tussenbeide komen. Het conflict werd opgelost maar de Surinaamse reactie (in een vertrouwelijk schrijven) geeft inzicht in de grote mate van irritatie die zich intussen had ontwikkeld aan weerszijde van de onderhandelingstafel. (zie box 1).

Box 1: irritatiepunten over Nederlandse CONS-leden (1978)

“... er wordt gezeurd over bedrijfseconomische rentabiliteit van projecten, zonder dat men aan de Surinaamse regering vraagt, welke rentabiliteitsvorm ze wenst aan te leggen bij overheidsprojecten ... Nederlanders [werken] juist de grote projecten, waarmee deze [economische] weerbaarheid snel kan worden bereikt duidelijk tegen ... de Nederlanders werken juist die projecten tegen, die de overheid geld in het laatje brengen, dus de middelen opvoeren ... van Nederlandse zijde wordt in toenemende mate genegeerd dat in het programma alle sectoren en regio's (ook en met name West-Suriname) zijn betrokken, en dat ook alle vormen van investering, ook z.g. Infrastructurele vervangingsinvesteringen zijn opgenomen ... de Nederlandse leden willen elk project apart en minutieus toetsen zonder te letten op de daaromheen geplande projecten ... alhoewel bij de totstandkoming van het verdrag nadrukkelijk is afgesproken dat er geen voorwaarden aan Suriname worden gesteld voor wat zijn bijdrage uit eigen besparingen betreft willen de Nederlanders steeds weer hiermee bemoeien ... het inschakelen van deskundigen wordt een ware plaag ... de Nederlanders gaan steeds meer tot een apartheidspolitiek over waarbij de z.g. Nederlandse sectie apart toekijkt, alhoewel er volgens het verdrag zo'n sectie niet bestaat, althans geen enkele taak heeft en er gezamenlijk getoetst moet worden ... “

Bron: Essed (1978).

Beide ministers 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 mln (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 en zoals later zou blijken, van blijvende invloed zouden zijn. Er vond een beleidsombuiging plaats ten aanzien van de ontwikkelingsrelatie met Nederland. Daarnaast werd een aantal politieke voorlieden op verdenking van corruptie met hulp gelden gearresteerd. CONS-documenten werden door de militairen in beslag genomen om te zoeken naar bewijzen. Uiteindelijk werden alle gevangengenomen politici –op één na die voor een aantal maanden werd veroordeeld- weer vrijgelaten.

Minister-president en latere president Chin A Sen wekte echter vertrouwen in Nederland, enkele prominente leden van de civiele maatschappij kregen kabinetsposities. 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 nam men 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 mln 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 mln en DFL 262 mln besteed, zeer omvangrijke bedragen en ongeveer evenveel als het jaarlijkse totaalbedrag van de Surinaamse begroting. In het collectieve geheugen van een deel van de Surinaamse politici kwam dit programma bekend te staan als “de blanco cheque van DFL 500 mln aan de militairen”.

In fase 2 de bedragen van DFL 234 miljoen en DFL 262 miljoen in perspectief plaatsen
--

Irritaties over en weer ontstonden in de CONS weer opnieuw. De Nederlandse leden van de CONS spraken zich in 1981 uit tegen de bouw van een jachthaven en van een complex middenstandswoningen ten behoeve van militairen, te financieren uit de verdragsmiddelen. Een tweede 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, M., 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 SPS bracht een omfloerst maar voor de verstaander duidelijk voorstel voor herallocatie uit (SPS, 1981). De auteurs van dit voorstel concludeerden dat “bij ongewijzigd beleid van de tendensen uit het recente verleden ... blijkt dat er nauwelijks sprake zou kunnen zijn van een gediversifieerde weerbare economie. Naar alle waarschijnlijkheid zou in 1990 ruim 60 % van onze economische activiteiten plaatsvinden binnen de tertiaire sector” (SPS, 1981: 5). Het rapport was kritisch over de investeringen in West-Suriname en de mega-projecten in de landbouw zoals het MCP, het LOC en het Patamarca-project. 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 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. Van Surinaamse zijde betitelde men het West-Suriname-project als een fata morgana: wanneer het ooit iets zou gaan opbrengen was onzeker, er waren teveel structurele onzekerheden met betrekking tot de kosten, het Planbureau kon geen kosten-batenanalyse maken. En 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 mega- projecten 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 de houvast die 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 inadequaatie van de controle en de diepgang van de jaarrapporten. Dit laatste rapport leidde tot felle discussie in de Nederlandse Tweede Kamer en resulteerde tot 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, misschien “penny-wise and pound-foolish” maar in ieder geval uitermate minutieus. Wat de auteurs van de Rekenkamer uiteindelijk het meest 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.²³

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 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 vooralsnog 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 vooralsnog 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. Door de eenzijdige oriëntatie op Nederland had Suriname ook geen relaties opgebouwd met andere (multilaterale) donoren. Misschien is dit een van de bitterste lessen die Suriname noodgedwongen kreeg te leren. De voorfinanciering putte de deviezenreserves snel uit. Een voorstel in 1984 om een aanvang te maken met een saneringsplan voor de economie van de

²³ “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.

toenmalige minister van Financiën vond geen draagvlak bij de toenmalige machthebbers. De Surinaamse overheid ging van haar kant 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. Academische relaties met de Anton de Kom Universiteit duurden nog langer door. Surinaamse academici gingen nu naar Gent voor graduate training. De militairen van het Surinaamse leger konden voor hun technische assistentie terecht bij de Braziliaanse strijdkrachten. Een fors deel van het Surinaamse officierscorps is inmiddels in Brazilië opgeleid en spreekt Portugees.

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 vrij weerloos ten opzichte van de nieuwe, zich harder dan de Nederlanders, opstellende donoren. Een voormalige staffunctionaris van het SPS, beschrijft de situatie met een zekere gegeneerdheid:

“We waren gewend, van de Nederlanders geld te krijgen op basis van zes velletjes a4. En het was de eerste keer dat Suriname extern moest onderhandelen en niemand wist hoe dat moest. De IDB stuurde meteen een technische missie en gaf ons een manual om het project proposal te schrijven ... De missieleden van de IDB gedroegen zich ook anders dan de Nederlanders. Ze vroegen naar kosten en baten, naar onderhoud, naar duurzaamheid. Al snel bleek dat Suriname haar huiswerk niet had gedaan. Mijn chef zei: ‘ik word doodziek van al die vragen. Ik wou dat die Hollanders er nog waren. Die deden dat nooit.’ we moesten het dus zelf doen en dat konden we niet.”

De weerloosheid bleek ook bij het uitonderhandelen met IDB-consultants. Bij het opvragen van de IDB-procedures had men ontdekt dat je voor sociale projecten minder rente hoefde te betalen dan voor productieve. Men besloot, op proef ten behoeve van twee kleine projecten, de procedures te doorlopen om ervaring op te doen. De Surinaamse overheid diende dan ook twee projecten in, één ten behoeve van de inmiddels afgebrande onderwijsbibliotheek en één voor de renovatie van het Streekziekenhuis in Nickerie. Beide projecten werden ingeschat op US\$ 300.000. Men tekende voor twee leningen. Maar de uitgezonden IDB-missie bepaalde dat je moest bijbouwen en investeren in de toekomst. Het uiteindelijk bedrag voor de bibliotheek werd US\$ 8 miljoen en dat voor het ziekenhuis US\$ 10 miljoen, na een demografische studie en een missie voor een factibiliteitsstudie. Maar Suriname liet zich wel van US\$ 300.000 naar US\$ 10 miljoen praten. Dat is een tweede bittere les die Suriname heeft moeten trekken uit de eerste periode van opschorting van de Nederlandse hulp.

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

In ons verslag naderen we nu de periode van hervatting van de hulp. Maar omdat in de tussenperiode 1982-1987 nogal veel van de donorstructuur in Nederland wijzigde met directe gevolgen voor de hervattingen van de ontwikkelingshulp in 1988 en de jaren daarna, is het een goed moment om stil te staan bij de evolutie van DGIS (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken). Zoals we aan het einde van dit hoofdstuk uitvoeriger zullen bespreken, vond in de jaren tachtig binnen het DGIS, evenals de meeste bilaterale donoren, een aanzienlijke verstrakking plaats van procedures en regelgeving. De nadruk kwam te liggen op het doorlopen van de

zogenoemde “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.

De verwachtingen in Suriname ten aanzien van de hervatting van de ontwikkelingshulp waren hoog gespannen. Niet voor niets was de verkiezingsloos van de winnende Front-coalitie: “Democratie en Ontwikkeling, dat is een heel ding”. 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.

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.²⁴ 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 mln 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. Suriname’s voorwaarden voor een dergelijk aanpassingsprogramma waren dat de saneringsmaatregelen de politieke stabiliteit niet mochten ontwrichten en het democratiseringsproces niet zouden verstoren. Saneringsmaatregelen vereisten een sociaal akkoord, door de Assemblee goedgekeurd. Een shocktherapie was niet aanvaardbaar. Het aanpassingsprogramma zou de karakteristieken van de Surinaamse sociaal-economische realiteit moeten weerspiegelen.

Terwijl dezelfde minister Bukman in hetzelfde jaar in Centraal Amerika de loftrumpet stak over de “jonge democratieën” die verrezen waren na jarenlange militaire dictaturen in de regio en tezamen met de internationale donorgemeenschap een omvangrijk steunprogramma tot ontwikkeling bracht ten behoeve van de overgangsregeringen van gekozen burgerpresidenten onder militaire controle, bracht dezelfde minister van Ontwikkelingssamenwerking met zijn collega Van den Broek de eerste democratische regering die in vergelijkbare omstandigheden moest opereren in de voormalige kolonie Suriname, de blijde boodschap van structurele aanpassing en de procedures voor de levering van goederen en diensten op basis van de Technische Hulpprocedure. Zou het niet meer voor de hand gelegen hebben onmiddellijk een doeltreffend een steunpakket aan te bieden aan de eerste burgerregering van Suriname na een aantal jaren landsbestuur onder de militaire laars, waarbij versterking van de democratie, steun bij herstructurering van de veiligheidssectoren, versterking van het justitieel apparaat en de belastingdienst, armoedebestrijding en economisch herstel de kernelementen zouden zijn geweest? Tenslotte was Suriname nu ook een “jonge democratie” geworden. 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

²⁴ Minister Mungra er op wees 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).

moederland een procedurebundel en een recept voor economische herstructurering. Bij de 'telefooncoup' van december 1990 moest de regering Shankar het veld ruimen.

Nee, de Nederlandse ministers Van den Broek en Bukman lieten er 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 hadden zich aan nieuwe procedures te houden. Van een beslissingsstructuur als de CONS kon geen sprake meer zijn.²⁵ 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 ontwikkelingssamenwerking 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 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 concentratielanden²⁶.

Ook bij de toezegging voor nieuwe fondsen -zoals de DFL 100 mln "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. Tijdens het daaropvolgende, tweede beleidsoverleg in februari 1990, was dit plan nog niet 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 echter onderbroken door het voor de tweede keer opschorten van de ontwikkelingshulp aan Suriname, nu naar aanleiding van de telefooncoup van december 1990, zoals de Nederlandse Ambassade bij nota van 4 januari 1991 liet weten aan de Surinaamse regering. Nadere uitvoering van de overbruggingshulp werd stopgezet. Dit impliceerde bij voorbeeld ook dat ook goederen die in de haven(s) in Nederland voor verschepping 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 comitté-ingen 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.

²⁵ Voor details, zie de Surinaamse BuZa-nota "Ontwikkeling relatie Suriname-Nederland 1988" (BuZa, 1989) en voorts Schalkwijk (1994).

²⁶ We refereren hier aan de interne Surinaamse nota "Overzicht wezenlijke geschilpunten in het kader van de hervatting van de verdragsrelatie" van 3 mei 1988.

III.6 Tweede hervatting van de hulp (1991-1997)

Ook na het herstel van de vriendschap waarvan het Bonaire-accord en het Raamverdrag uiting gaven,²⁷ 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.²⁸ Het Bureau Coopers & Lybrand Deloitte presenteerde in december 1990 een eerste ontwerp-aanpassingsprogramma. Medio 1992 kwam het Warwick Research Institute met een nieuwe versie. 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-accord 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 deelde daarop aan Nederland mee het SAP, het programma van structurele aanpassing, door Suriname zelf zou worden uitgevoerd zonder ondersteuning uit de verdragsmiddelen: de zogeheten nul-optie (Van den Berg et al.,: 1996. Buddingh: 1999). Het gevolg was géén IMF-inmenging maar ook de continuering van het restrictief beleid van Nederlandse zijde – geen voortzetting van betalingsbalanssteun en geen investeringen in de productieve sectoren waartoe minister Pronk (die inmiddels minister Bukman had opgevolgd) reeds eerder had besloten²⁹ en alleen “projectmatige rehabilitatie”.

De volgende jaren zou het heikele punt van structurele aanpassing telkens op de agenda van het beleidsoverleg 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”. Aanwezige ministers voelden dit als een compliment van de hen toegewezen schoolmeester.

²⁷ De zogeheten telefooncoup in december 1990 resulteerde in de korte overgangsregering Kraan/Wijdenbosch maar bleef zonder negatieve gevolgen bleef voor het herstel van de democratie in Suriname. De Nederlandse premier Lubbers lanceerde in 1990 en 1991 voorzichtig het idee van een gemenebest tussen Nederland en Suriname, waarbij een nauwe samenwerking op het gebied van defensie en buitenlandse betrekkingen alsmede een nadere regeling van de nationaliteitenkwestie kernelement zouden zijn. Andere elementen zouden betreffen de monetaire en economische sanering, de structurele versterking van het overheidsapparaat, versterking van de democratie en beëindiging van de militaire invloed op de politiek, versterking van de autonomie van de rechtsspraak en voortzetting van de ontwikkelingshulp mede ter financiering van het bovenstaande. In Suriname achtte een groot deel van het maatschappelijk middenveld bij een consultatie in maart 1991 “de tijd nog niet rijp” (Schalkwijk, 1994: 207-232). Het idee voor een gemenebestrelatie ging spoedig de ijskast in maar de invloed van de achterliggende ideeën op de toekomstige structuur van de ontwikkelingshulp via het Raamverdrag is onmiskenbaar (zie ook hoofdstuk I).

²⁸ . Overigens een donor zonder enige ervaring op het terrein van programma's van structurele aanpassing. De assistentie aan Suriname in deze materie zou voorlopig ook de enige EU-ervaring op dit terrein blijven.

²⁹ Waartoe minister Pronk (die inmiddels minister Bukman had opgevolgd) eerder had besloten.

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 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 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. Zolang er geen structurele aanpassing zou zijn doorgevoerd zou het Nederlandse hulpbeleid "restrictief" zijn, dus 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. 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). Tussen 1994 en 1997 trad een stabilisatie op van het commiterings- en uitgavenpatroon van de hulp. Op alle terreinen werd sectoraal beleid geformuleerd en kwamen een reeks projecten en programma's tot ontwikkeling. Alleen op het terrein van de landbouw en de industriële ontwikkeling bleef de Nederlandse hulp van weinig betekenis omdat deze sectoren tot aan 1996 vielen onder het hierboven besproken restrictief beleid.

De hierboven genoemde sectorale aanscherping van de Nederlandse hulp had een lange reeks beleids-, identificatie-, formulerings- en evaluatie-missies ten gevolg. In de periode 1988-1997 werd er voor ruim DFL 14 mln aan de zgn. projectidentificatie en – formuleringsmissies uitgegeven waarvan het merendeel aan uit Nederland afkomstige missies. Van Surinaamse zijde leidde dit overigens tot een groeiend onbehagen, irritatie en kritiek. Weliswaar bleef de Surinaamse overheid in overwegende mate de uitvoeringsverantwoordelijkheid 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. Een goede ingewijde in de hulprelatie tussen Suriname en Nederland formuleert aldus:

"de kernvraag was hoe je je ontwikkelingsrelatie moest organiseren. Maar er bestond geen [onderliggende] consensus tussen Suriname en Nederland. Dus werd er van veel uitvoeringsprocedures uitgegaan en werden er veel uitvoeringsconstructies geschapen. Nederlandse consultants kwamen en gingen. Beleidsmedewerkers van het ministerie ... kwamen met additionele criteria. Mensen uit de ambtenarij in Nederland, die nooit een business hadden gerund, mensen die oude talen hadden gestudeerd, natuurkundigen die landbouwprogramma's kwamen superviseren, kwamen ons uitleggen hoe we onze zaken moesten aanpakken. Omdat men elkaar niet vertrouwde en Nederland reserves had over de kwaliteit van het Surinaamse bestuur, kreeg je projecten met ingebouwde vertraging. Projecten met procedures die verlamd werkten. Projecten die geen erfenis van capaciteitsopbouw achterlieten. Projecten met een totaal volume van DFL 140 mln per jaar, in feite een zeer uiteenlopende waaier van activiteiten. Projecten met dilettantisme ... er kwamen steeds nieuwe bepalingen bij: persvrijheid, mensenrechten, etc. De eerste jaren na

het hervatten van de ontwikkelingshulp waren een periode van teleurstelling en verwijt, zich omzettend in [wederzijdse] vooroordelen. Suriname bracht de 300 jaar kolonialisme in herinnering en het nog steeds geldende verdrag van 1975. Nederland wilde de hulp eigenlijk niet meer hervatten op basis van de uitgangspunten van 1975. Suriname betwistte de legitimiteit van de wijzigingen. Nederland hield het verdrag van 1975 formeel overeind maar ging voorwaarden scheppen voor de goedkeuring per project. Nederland verschoof de kwestie naar waar het de macht in handen had: de projectgoedkeuring."

Oud zeer werd nieuw zeer: het koloniale verleden, de slavernij, de DFL 500 mln als "geschenk aan de regering Chin a Sen", de stopzetting van de hulp in 1982, de weigering de projecten van de Surinaamse CONS in de periode 1982-1987 achteraf goed te keuren. 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. Wij kregen de catalogussen opgezonden en Nederland stuurde scheepsladingen goederen". Bij menig Surinaams minister of hoge ambtenaar ontstonden onlustgevoelens over een soort neo-koloniale status, vooral omdat de standaarduitkomst van een projectvoorstel steevast was "niet in aanmerking komend voor goedkeuring" of "goedkeuring op termijn".

In fase 2 van dit onderzoek de analyse over condities, actoren en resultaten van het programma van structurele aanpassing nader uitvoeren

Na 1994 trad er een zekere stabilisatie op in de hulprelatie. Daarbij kwam ruimte voor een breed pakket van nieuwe projecten en programma's. Een Sociaal Vangnet en een Fonds Ontwikkeling Binnenland waren 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 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".³⁰ 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.

³⁰ 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.

Eind 1996 en in de loop van 1997 trad er een wijziging van aanpak op 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.

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. Op de Surinaamse agenda stonden aangelegenheden zoals de prioriteitstelling van projecten binnen de nog resterende verdragsmiddelen – een afspraak tussen minister Brunings 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,³¹ de Nederlandse controle op drugs vanuit Suriname) mee. Het ging daarnaast ook om een voorgestelde topontmoeting tussen de Surinaamse president en de Nederlandse premier, die van Nederlandse zijde niet voetstoots werd gehonoreerd. Een ander irritatiepunt was de eenzijdige stopzetting door Suriname van de samenwerking tussen de samenwerking van de beide ministeries van Financien begin 1997. Bij het aantreden van de regering Wijdenbosch had het Nederlandse ministerie van Defensie stilzwijgend de samenwerking tussen de beide ministeries van Defensie stop gezet. De Nederlandse minister Pronk, die overigens naar het beleidsoverleg zou reizen om het agrarisch herstelprogramma van DFL 90 mln te tekenen, werd voor het blok gezet.

De Nederlandse overheid schortte, anders dan in 1982, overigens niet zozeer de ontwikkelingshulp op maar besloot tot, ten eerste, een comitteringsstop, ten tweede, het beëindigen van projecten waarvan de looptijd was verstreken en, ten derde, het niet aangaan van nieuwe verplichten. Lopende projecten liepen door of af. Een aantal projecten zoals het FOB, het Sociaal Vangnet (de omzetting naar financieel uitkeringen) en het project vuilverwerking werden 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 comitteringsstop dwong de zittende staf van de Ambassade tot de formulering van kleinere projecten met fondsen van de omvang van “super-KAP-projecten”³²: 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

³¹ Wijdenbosch’ “adviseur van staat”, die overigens een jaar later terzijde werd geschoven.

³² “Kleine Ambassade Projecten” tot een maximum van DFL 15.000, indertijd gangbaar om iets leuk te doen voor lokale gemeenschappen.

financiële ruimte voor projectidentificatie en –formulering van Surinaamse ruimte. Deze leemte werd niet opgevuld met financiering vanuit de eigen nationale begroting.

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 directer 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. De staf volgt, zoals in de andere bilaterale landenkantoren, dezelfde procedures en regels. Een bijzondere affiniteit met het land lijkt niet te bestaan; de stafleden verrichten er 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, 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 ministers (van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking). In de jaren zeventig was het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken verstrooid over ongeveer twintig gebouwen in Den Haag. De secretaris-generaal coördineerde vanuit een klein kantoor, maar de feitelijke uitvoering (en de daarbij behorende procedures) was in de praktijk in verregaande mate gedecentraliseerd. Het nieuw gevormde DGIS werd in één kantoorflat gecentraliseerd onder minister Pronk. Vanaf de jaren tachtig verhuisden alle directoraten en directoraten generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar een nieuw kantoorpand nabij het Haagse Centraal Station, de zogeheten “Apenrots”. De verhuizing werkte in ieder geval bevorderend op de centralisering van beleid en de standaardisering van procedures. 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 multidimensionele goedkeuringstoets waar armoedebestrijding, haalbaarheid, genderimplicaties, milieu-implicaties en duurzaamheid criteria van 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, gangbaar. Het verwerven van goederen, diensten en werken werd onder de Technische Hulpprocedure de verantwoordelijkheid van het DGIS. Daarnaast was er ook de Financiële Hulpprocedure waarbij die bevoegdheden werden toegekend aan het ontvangende land maar deze procedure werd toegepast afhankelijk van de ontvangststructuur van de hulpontvangende landen.

Pas aan het einde van de jaren negentig werd een model van decentralisatie voor zowel goedkeuring als beheer naar de Nederlandse ambassades verplaatst. 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.

Intussen was de voormalige Suriname-desk van het koloniale KABSNA 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

In de jaren tachtig werden 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 mln of meer als budget hadden, door een goedkeuringsronde door een projectencommissie geleid, waarvan de plaatsvervangend directeur-generaal voorzitter was en de leden de directeuren waren van alle regionale en technische directoraten. Binnen deze projectencommissie ontstond, na het hervatten van de hulp, al direct een bepaalde vorm van kritiek op de Suriname-projecten. Het zou gaan om te veel sui generis projecten. De ambtelijk-technische beoordeling spoorde ook niet altijd met de politiek gemaakte afspraken op het zogeheten "beleidsoverleg" dat de nieuwe hulp tussen Nederland en Suriname zou gaan kenmerken (zie ook hoofdstuk I). Suriname bleef, mede dank zij het verdrag ter gelegenheid van de onafhankelijkheid, toch een "status aparte" in het ontwikkelingscircuit behouden.

De onvrede over de "Surinaamse" projecten leidde ten slotte tot het afsplitsen van een speciale projectencommissie voor Suriname, los van de algemene projectencommissie. De speciale Suriname-commissie werd in het leven geroepen vanwege de beide ontwikkelingsverdragen en de daaruit voortvloeiende "speciale politieke dimensie". Maar dezelfde problemen bleven zich voordoen. De ambtelijke leden 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. Maar de minister wilde de goedkeuring van deze projecten legitimeren via behandeling door de speciale projectencommissie. De ambtelijke top van het DGIS nodigde de minister daarop uit zelf te besluiten over goedkeuring. 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 het zoeken naar accommodatie met de specifieke politieke constellatie en de meander van de coalities in Suriname gevolgen had: men moest verlies van kwaliteit op de ontwikkelingsprojecten maar op de koop toe nemen. Bij kwaliteitseisen gingen in Suriname, vóór 1982 en na 1988 de stekels omhoog. Nederland was de voormalige koloniale machthebber geweest, de voormalige slavernij lag gevoelig en het ingewikkelde huwelijk annex scheiding had Nederland slappe knieën bezorgd. De "speciale relatie" met Suriname was de oorzaak van een verdoezelen van al te grote helderheid.

De emotionaliteit van de ongemakkelijke betrekkingen en het mengsel van schuldgevoel en gegeneerdheid heeft, in de woorden van een Nederlandse onderhandelaar, "positief gewerkt op het volume van de hulp en negatief op de duurzaamheid van de projecten." In sommige gevallen bleek de instinctieve onderhandelingsstactiek van Suriname die inspeelde op slavernij en kolonialisme onmiddellijk baat op te leveren. Bij de onderhandelingen rond de onafhankelijkheid voegde een Surinaamse onderhandelingspartner premier Den Uyl toe: "Weet je nog dat jouw grootvader de mijne achter een touwtje achter zich aansleepte?" Het werd als joking statement gebracht, maar Den Uyl betoonde zich zichtbaar ongemakkelijk en inschikkelijk. Later werd de Nederlandse gevoeligheid een punt van meer systematische benadering. Verschillende Surinaamse onderhandelaars vertelden ons in hun interviews dat

het bijna altijd een zwakke plek was van Nederlandse onderhandelaars (zie box 2).

Box 2: Nederlandse “Schuld en Boete” als onderhandelingstactiek

“Onze onderhandelings-cultuur is niet altijd even productief geweest voor de kwaliteit van de hulp,” zegt de een, “maar het werkte wel. Ik ben er zelf een aantal jaren onderdeel van geweest. Natuurlijk, je kwam wel lacherig terug van het beleidsoverleg: na een uurtje lag er weer voor x miljoen op tafel. Ik heb het een keer meegemaakt dat er in één ronde van het beleidsoverleg voor DFL 80 miljoen werd goedgekeurd. Maar kon Suriname dat aan? Hadden we de capaciteit? En het gekke was dat Nederland goedkeurde zonder voorstudies, zonder sterkte-zwakte-analyse. Er werd goedkeuring verleend op basis van projectvoorstellen die, in plaats van door ministeries, door PLOS zijn geschreven. Zo krijg je zwakke projecten in een land zonder uitvoeringscapaciteit. Uiteindelijk is de hulp dan erg pover.”

“Was dit nu de hulp die Suriname nodig had?” vraagt zich een ander af. “Heeft dit ons nu voor lange termijn versterkt? Daar zet ik vraagtekens bij. Schuldgevoelens en emoties speelden mee. Maar uiteindelijk ging het meer om symptoombestrijding dan om lange termijn aanpak. Ook de lokale politiek was natuurlijk schuldig. Het ging steeds om korte succesjes, om te scoren: ‘Kijk eens waarmee ik terugkom uit Nederland!’ Om eye catchers. Van gidsing door het Planbureau was nauwelijks sprake. Mijn collega uit Guyana noemde het een ander soort Dutch Disease: de overvloedigheid van de hulp. Het kon niet op. En Suriname heeft zich altijd blind gestaar op de hulp uit Nederland”.

“Nederland was een waardeloze onderhandelaar,” zegt een derde. “Men weet natuurlijk best hoe het moet. Maar aan tafel met Surinamers, dan geven ze teveel toe. Ze willen niet vervelend doen. Surinaamse onderhandelaars zeggen: ‘Het is ons geld.’ De Nederlander aan de andere kant van de onderhandelingstafel krijgt een rood hoofd en geeft toe. Als ze eens eindelijk hun poot zouden stijf houden, dan zou Suriname er beter van worden. Uiteindelijk is Nederland een lamme goedzak die altijd alles goedkeurde. Nederland is passief. Ze weten alles, maar ze spelen nooit op hun poot. Ze geven altijd toe, ze zeggen altijd ja. Als donor is Nederland zo soft, zo aardig. Soms snap ik er niets van. Nederland laat zich, desnoods tegen beter weten in, voor de gek houden. Ze weten ook wel dat er patronage plaatsvindt, dat politici spelletjes spelen. Maar ze grijpen niet in.”

“Een balans? Mijn analyse is dat het niet goed is gegaan,” zegt een vierde. “Het kon ook niet goed gaan. De oplossing moet niet van buiten komen. We gebruiken veel lip service, zo van ‘Suriname moet het zelf doen.’ Maar Suriname verwacht in feite dat Nederland het zal doen. Dat is jezelf voor de gek houden ... De militairen en Wijdenbosch kochten altijd af om hun wankele populariteit te behouden. Misschien was de regering-Wijdenbosch de combinatie van alle negatieve elementen uit de oude politiek en de militairen. Maar ook de oude democratische politici van vóór en ná de militairen regeren bij de gratie van een dodelijk patronagestelsel. Uiteindelijk subsidiëren we dit systeem via bauxiet en ontwikkelingshulp ... Maar ook de ontwikkelingshulp doet mee. Pronk heeft me eens gezegd: ‘Elk project in Suriname gaat in drieën. Een agrarisch project is een etnisch project, voor de Hindoestanen. Dus moet ik ook een Javaans project en een Creools project financieren. Zo werkt het in Suriname. Voor één goed project moet ik twee slechte financieren.’ Ontwikkelingsprojecten zijn etnisch-politieke projecten. Vrijwel geen enkel project is ingebed in een lange termijn visie. Dus leveren ze ook geen oplossing voor lange termijn problemen.”

“We hebben onze etnische verzuiling gefinancierd uit de ontwikkelingshulp,” zegt de vijfde. “Via de hulp kochten we etnische spanningen af ... En de Nederlanders wisten dat ook wel. Maar wat wil je? De meeste Nederlandse onderhandelaars komen op Zanderij aan met goede gedachten. Maar na een paar dagen zijn ze aangestoken door het Suriname-virus. Ze worden verliefd op het land en verliezen het perspectief. Ze verontschuldigen zich over de slavernij en het kolonialisme. Ineens kennen ze het land en haar behoeften. En dat kost geld, natuurlijk.”

Bron: Interviews met voormalige politieke en ambtelijke onderhandelaars.

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.³³ 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.

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”. 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 parallelverheid 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. De FEC nam de functies van de CONS 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.³⁴ 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. Bij “onthouding van oordeel” werden de desbetreffende budgetposten van het voorschot “i + 1” in mindering gebracht.

Na het bezoek van de auteurs van het Nederlandse Rekenkamerrapport werd een begin gemaakt met het technisch archief van SPS.³⁵ Alle projecten kregen een eigen ordner en van alles werd extra kopieën gemaakt. Het aantal onthoudingsverklaringen nam daarop drastisch af.³⁶ Deze wijze van administreren ging door tot aan 1985, maar nu betaalde Suriname de door de Surinaamse CONS goedgekeurde projecten. Suriname putte haar deviezenvoorraad in enkele jaren uit, maar administreerde door zoals het gewend was. De

³³ Zie Van den Berg et al. (1978: 88). Van Surinaamse zijde waren dat in volgorde de ministers: Cambridge (minister van Opbouw), Zunder (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking), Caldeira (minister van Financiën en Planning), Chehin (minister van Financiën en Planning), Kleine (minister van Financiën en Planning), Udenhout (minister van Financiën en Planning), Arron (vice-president, mede verantwoordelijk voor de Stichting Planbureau Suriname), Wijdenbosch Arron (vice-president, mede verantwoordelijk voor de Stichting Planbureau Suriname), Sedoc (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking), Assen (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking), Brunings (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking), Nain (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking), De Bie (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking) en Raghoebarsing (minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking). Van Nederlandse zijde ging het om de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk, De Koning, Van Dijk, Schoo, Bukman, Pronk en Herfkens.

³⁴ De ontvangen voorschotten werden jarenlang renteloos op een aantal Surinaamse banken gestort.

³⁵ Tot op het moment dat de dataverzameling voor deze studie werd beëindigd heeft PLOS geen toegang tot het technisch archief van SPS. PLOS en SPS ressorteren onder dezelfde minister.

³⁶ In de jaren 1975-1982 kwamen er volgens de rapportage van de verdragsaccountants slechts twee gevallen van corruptie met de verdragsmiddelen voor.

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. Vicepresident Arron gaf toen formeel de opdracht de Surinaamse CONS te ontbinden en de daarbij behorende administratieve procedures te beëindigen.

De ontwikkelingsplanning was deels een donor-driven planning, goeddeels bepaald door de hulpbehoeften en minder door de nationale prioriteiten. Integendeel, de meeste beleidsbepalende elementen van de hierboven genoemde Nederlandse beleidsmissies Riezenbosch (landbouw-missies), Van Kemenade (onderwijs-missies), d'Ancona (cultuur-missie), Den Tuynder (openbare werken en infrastructuur) en Kruisinga (missies volksgezondheid) 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 van mei 1994 besloten beide delegaties dat het nieuwe MOP "als leidraad zou fungeren voor de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname". De achterliggende bedoeling was het aantal sector- en andere missies in te dammen.

Tot aan de oprichting, in 1991, van het huidige ministerie van PLOS, en de feitelijke splitsing tussen SPS en PLOS, was SPS tegelijkertijd een administrateur van (bijna uitsluitend Nederlandse) ontwikkelingsprojecten (en speelde het een centrale rol bij tenderen, betalen en contracteren van aannemers en consultants) én een producent van (door de belangrijkste donor Nederland vereiste en 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.

Het ministerie van PLOS ontstond in 1991. 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. De Samenwerking tussen PLOS en SPS laat overigens al langere tijd te wensen over.

PLOS is de counterpart van de twee belangrijkste donoren van Suriname: Nederland en de EU en is tevens coordinator voor de VN-projecten. Gecentraliseerde begeleiding van donoren vindt in Suriname slechts mondjesmaat 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 afdelingen 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. Vanaf 2000 heeft het overleg een frequentie van wekelijkse stafontmoetingen gekregen.

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

als uitvoerende lijnministeries. Men werkt meestal in arbeids- en publieksonvriendelijke gebouwen. Telefoon, fax, email en moderne PC's zijn sporadisch aanwezig. Fotokopieerapparatuur en printers zijn frequent buiten gebruik, niet zozeer vanwege mankementen als wel door gebrek aan toner. 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 brain drain 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). Bij de overheid wordt absentieïsme, ook in de hogere rangen, als een van de basisproblemen gedefinieerd, waarbij het fenomeen van de "spookambtenaren" (zie hoofdstuk II) als moeilijk bespreekbaar wordt getypeerd.³⁷ Het ministerie van Landbouw heeft thans (augustus 2001) nog twee landbouwingenieurs binnen haar topkader (de directeur is een van de twee). In 1964 had alleen al het Landbouwproefstation de beschikking over 40 landbouwingenieurs. Het ministerie van Openbare Werken kan beschikken over de diensten van een paar ingenieurs en HTS-ers. 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 ingehuurde externe consultancy. Via de ontwikkelingshulp is een project van langdurige ondersteuning via twinning met Nederlandse zusterinstellingen in gang gezet. Toch moesten de auteurs van een rapport om de institutionele duurzaamheid van de twinning concluderen dat

"de start van het project moeizaam [was] en de aanloopfase stroef [verliep] door onduidelijkheid over de status van het team, fysieke omstandigheden, de nodige gewenning aan procedures, onvoldoende voorbereiding van de projecten tot dan toe ... De resultaten met betrekking tot de uitwerking van beleid zijn gering ... De deskundigen zijn niet ingezet in lijnfuncties en hebben als een afzonderlijk projectenbureau gefunctioneerd. Dit heeft, naast het daadwerkelijk ontbreken van counterparts zijdens MOW, nadelig gewerkt op het overdragen van kennis en ervaring ..." (Tussentijdse evaluatie, 1997: 23-24).

De auteurs van het voorstel voor projectverlenging (Herzien projectdossier, 1998: 11) schreven dan ook deemoedig:

"... er moet tegelijkertijd geconstateerd worden dat ook in 1998 nog nauwelijks sprake is van het kunnen inzetten van eigen MOW deskundigen. De situatie is in feite weinig gewijzigd. Er zijn ook nu slechts een 20 tal Academics dan wel HBO'ers beschikbaar op een totaal personeelsbestand van rond 2350. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd, dat wil de geplande uitvoering van het Herstelprogramma Infrastructuur I, periode 1998 – 2001 op een verantwoorde wijze en tijdig tot stand komen, een team van 4 deskundigen beschikbaar moet blijven."

De opstellers van de recente beleidsnota van hetzelfde ministerie (Beleidsnota MOW voor de jaren 2000-2005, 2001) publiceren vergelijkbare cijfers voor de huidige situatie). Een niet onaanzienlijk aantal van onze gesprekspartners typeerden een aantal saillante lijnministeries als "ondermaats functionerend" en "uiterst zwak" tot "op de rand van niet meer functionerend. Het zou genant zijn in het kader van dit rapport de vele negatieve commentaren van onze gesprekspartners op het functioneren van de Surinaamse publieke sector letterlijk weer te

³⁷ "Dit vraagstuk [van de 'ghost workers'] is een delicaat en onbesproken probleem. Enerzijds omdat het hier soms zelfs zeer hoge, leidinggevende ambtenaren betreft, anderzijds omdat het (politiek) management op ministeries oogluikend toestaat dat het hogergeschoold kader onder diensttijd een additionele economische activiteit onderneemt, vanwege de absurd lage inkomens van hoger geschoolden in de periode na 1993 (Simons, 1997: 25).

geven. Maar het moge duidelijk zijn – het wordt ook op niet mis te verstane wijze geuit - dat Suriname een probleem heeft.

De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname vond in de jaren negentig plaats in de context van een nationale economie die gaandeweg was versukkeld en een politieke cultuur die niet wezenlijk anders was geworden dan die in de jaren zeventig aanwezig was (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 geprononceerder 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 te interveniëren in deze gevoelige materie.

IV Een voorlopige schets van de resultaten

Aan de vooravond van Suriname 's onafhankelijkheid presenteerden twee van haar beroemde landskinderen een analyse van 's lands problemen. Essed, de vader van de nationale plannings- 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 teweeg brachten, 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 efficiëncy. 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 productieve investeringen en de werkgelegenheid op langere termijn voorname vraagstukken dienen te vormen.

De worsteling om een eigen bestaan op politiek, sociaal-cultureel en economisch terrein is nog in volle gang. De samenleving in een grensgebied zal hierbij gaandeweg de kenmerken van een grensmaatschappij verliezen. Door de dekolonisatie wordt het

bestuur niet langer door een buitenlandse macht bepaald; hierdoor is het politieke zwaartepunt in eigen land komen te liggen en is het perifere staatkundige karakter in hoofdzaak verdwenen. Andere grenskenmerken zullen dezelfde weg gaan in de strijd om een eigen plaats in een wereld die ondanks alle tegenstellingen een steeds grotere lotsverbondenheid verkrijgt.”

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, bij gebrek aan harde analysedata waarover we na fase 2 hopen te beschikken, een aantal eerste, afsluitende resultaten presenteren. In het daaropvolgende hoofdstuk zullen we aanzetten presenteren voor meer definitieve aanbevelingen die scherper omljnd zullen zijn in het definitieve rapport na fase 2. We beperken ons uiteraard tot de hoofdlijnen van de Nederlandse hulp.

A. 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'. Suriname ging over tot het besteden van "haar" geld met een sterke voorkeur voor de grootschalige projecten en programma's uit het Programma voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname (1975) die tot de zo benadrukte 'self reliance' zouden leiden. Via de sui generis constructie van de CONS, in feite een semi-ambtelijke schaduwoverheid, werden in hoog tempo volumineuze bedragen ter beschikking gesteld van soms visionaire, soms slecht voorbereide, soms uitermate risicovolle ondernemingen. Dat is althans het beeld dat op het netvlies in Nederland achterbleef en dat is ook het beeld dat de interviews met de Surinaamse leden van de CONS en andere resource persons opleveren. "Nederland sputterde tegen, gromde soms, maar stemde gewoonlijk schoorvoetend in met de voorstellen". Het is uiteraard niet alleen om projecten gegaan die later als mislukt werden beschouwd, maar in de terugblik achteraf overweegt deze indruk. "Het waren geen goede projecten" zegt de een. "Nooit meer doen zonder degelijke haalbaarheidsstudies", zegt de tweede. "Eigenlijk hadden we de planuitvoering van West-Suriname voor West-Suriname moeten opschorten na het vertrek van Reynolds" is de bedachtzame mening van de derde.

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. Dit geeft uiteraard een vertekend beeld. 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 mln aan projecten gerealiseerd (Jubileumverslag, 1982:82). Aan West Suriname werd in die periode rond de SFL 239 mln besteed (Jubileumverslag, 1982: 85). We geven hieronder een kort overzicht van de belangrijkste megaprojecten:

West-Suriname

De keuze om de bauxietreserves van het Bakhuisgebergte productief te maken werd indertijd ingegeven vanwege 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 mln aan onderzoek, exploratie en voorbereidende kosten werd uitgegeven ten behoeve van de ontwikkeling van West-Suriname (Jubileumverslag, 1982:85). Met Reynolds Company werd in 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 mln af in de ijdele hoop dat snel een andere multinationale partner kon worden gevonden.

Box 3: beoordeling van de activiteiten binnen het West-Surinameprogramma.

De Centrale Bank (Jubileumverslag, 1982::4) oordeelt op niet mis te verstane wijze aldus: "Toen de spoorlijn gereed was bleek dat met de aanleg van de bauxietmijn in het Bakhuisgebergte en de bouw van de aluinaardefabriek te Apoera nog een aanvang gemaakt moest worden. Eerst in september 1979 toen de bouw van de spoorlijn bijna voltooid was werd de opdracht gegeven aan een tripartiete Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van Suriname, Suralco en Shell/Billiton om een studie te maken van de economische haalbaarheid van dit project. De opdracht luidde: het zoeken naar een economische uitvoerbare oplossing voor de ontginning van de bauxietreserves in West-Suriname en de bestudering van de mogelijkheden voor samenwerking tussen Suriname en de in Suriname opererende bauxietmaatschappijen. Acht maanden [nadien] kwam de Kommissie uit met het rapport waarin zij konkludeerde: dat onder de huidige omstandigheden het Bakhuis-bauxiet niet verkoopbaar is op de wereldmarkt en dat de konstruktie en exploitatie van een aluinaardefabriek te Apoera economisch niet verantwoord is. De Kommissie deed tevens het voorstel om het bauxiet via de spoorlijn naar Apoera te transporteren en vervolgens naar Paranam over water, om aldaar verwerkt te worden".

Oud-minister De Miranda (1988: 49-66) merkt in zijn analyse over de economische ontwikkelingen tussen 1980 en 1987 op dat, gelet op de gunstige bauxietconjunctuur in de jaren zeventig de bouw van een spoorlijn in West-Suriname niet misplaatst was maar dat het begeleidend overheidsoptreden niet heeft bijgedragen aan een effectieve benutting van de spoorlijn na het gereedkomen. Evenzo betreurt hij de beslissing van de regering Chin A Sen om het Kabalebo project 'on hold' te zetten ondanks een gunstige appraisalrapport, uitgebracht door de Wereldbank op 23 oktober 1981: "Realisatie van o.m. het Kabaleboproject zou ongetwijfeld geleid hebben tot een structurele versterking van de bauxietsector van Suriname en daarmee van de weerbaarheid van de gehele economie, zulks in tegenstelling tot de situatie van uitsluitend teruglopen van de opbrengsten uit de bauxietsector ... Naast de bauxietsector zou uiteraard een op de beschikbaarheid van goedkope energie gebaseerde industriële diversificatie mogelijk zijn geweest."

Veruit de meeste van onze gesprekspartners refereren in negatieve bewoordingen over het programmacluster ten behoeve van West-Suriname. Met name de herinnering aan "de spoorweg van niets naar nergens", de half afgebouwde haven en het slechts ten dele in uitvoering genomen stadsontwikkelingsplan van Apoera ligt de meeste resource persons zwaar op de maag.

In fase 2 een omvangrijker analyse over dit programmacluster uitvoeren. Daarbij aandacht schenken aan de coherentie tussen de componenten, de feasibility studies vooraf en de aspecten van duurzaamheid.

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 bliezen 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 (MPC)

Het MPC had nog ambitieuzer doelstellingen dan het vorige megaproject: twee rijstogsten 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 lekbetegelingsdam tussen Apoera en Wakay, tesamen 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 50 procent van de grond in het uit te breiden areaal niet 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. De argeloze toerist in Nickerie zal na enige moeite een haveloos kantoor ontdekken dat tot op de dag van vandaag belast is met de administratie van het project en zich zou moeten ontfermen over het noodzakelijke onderhoud van de infrastructuur.

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.³⁸ Ook dit project werd opgestart zonder

³⁸ In de periode 1995-2000 werd een “noodprogramma Patamacca” uitgevoerd en kwam de eerste fase van een herinvesteringsprogramma Patamacca in uitvoering op basis van een feasibility studie van het NEI.

betrokkenheid van de lokale bevolking die, zoals achteraf bleek, niet veel belangstelling hadden om in de landbouw te werken of als zich als zelfstandige outgrower te vestigen.³⁹

“Saramaca wordt het tweede rijstdistrict,” kreeg de lokale bevolking te horen van bezoekende CONS-leden. “Het Commewijne- (LOC) en het Corantijn- (MCP) project wordt de oplossing voor de bevolkingsrijstbouw,” kregen de potentiële rijstboeren, zonder dat overigens om hun mening was gevraagd, te horen van een CONS-delegatie. “We hebben besloten dat we 20.000 ha. rijstareaal voor de bevolkingsrijstbouw gaan aanleggen.” Maar later moest van rijstprojecten bakovenprojecten worden gemaakt. Een veeproject in het Brokoponggebied mislukte omdat de doelgroep, de Indiaanse bevolking, geen traditionele veeboeren waren en het vee slachtte of verkocht. “Het resultaat was een combinatie van desillusies, falende projecten, projecten die langzaam doodbloedden, sukkelende boeren.” Er werd gepland en uitgevoerd zonder de bevolking daarbij te betrekken. Bevolkingsparticipatie bestond niet. De havenstad Apoera, het zei de bevolking niets. De aanleg van de grootschalige projecten in West-Suriname heeft 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.

De problemen waar de bevolking mee werd geconfronteerd lagen op een ander vlak zoals door een van de resource persons als volgt wordt verwoordt:

“De bevolking ging klagen: ‘Mijn koeien gaan dood.’ Of: ‘We hebben hier geen weg.’ Of: ‘We hebben hier geen brug.’ Maar daar trokken de leden van de CONS zich weinig van aan. Die dachten in het groot. De bevolking werd sceptisch: ‘O, dan gaan jullie dus een kanaal graven in een rivier,’ was het commentaar over het Corantijn-project. Maar de president en de minister die de bevolking toespraken hadden het erover dat er aan weerszijden rijstpolders zouden komen. Het project was op het Planbureau bedacht, door ingenieurs in Paramaribo op de tekentafel ontworpen. De boeren was niet eens gevraagd of ze dat wel wilden, of dat de oplossing voor hun problemen was. Toen de polders opgeleverd werden bleek dat er bauxiet in de bodem zat ... De CONS-projecten getuigen van een enorme arrogantie. De Surinaamse maar ook de Nederlandse leden waren enorm arrogant. De lokale bevolking wist niets, die hoefde je niet te raadplegen. In lokale projecten hadden ze geen zin. En, ja hoor, ‘rijst’ werd ‘groente’, ‘groente’ werd ‘tomaten’, ‘tomaten’ werd ‘bakoven’. Nee, het ging om grote projecten, zware infrastructuur. Dat is allemaal opgeleverd, maar niets is bruikbaar geweest en dus is er weinig of niets van gebruikt. Als jullie met me willen meekomen zal ik je kanalen, pompgemalen, bruggen, sluisen en wegen laten zien, allemaal door het oerwoud overwoekerd.”

In het “Programma voor sociaal-economische Ontwikkeling”(1975) waren de commissieleden overigens expliciet over de rol van de overheid en de participatie door de bevolking. De commissieleden zagen het ontbreken van een efficiënte, effectieve en democratische bestuursorganisatie als een noodzakelijke voorwaarde:

³⁹ In de tweede helft van 1982 vond een uitgebreide evaluatie plaats ten aanzien van deze drie grote landbouwprojecten, die zich o.m. richtte op de natuurlijke condities in de projectgebieden, de juiste technische opzet van de projecten en de financieel-economische feasibility (De Miranda, 1988).

Box 4: de overheid als ontwikkelingsinstrument

- “De Commissie is van mening dat de ontwikkeling die in dit rapport in grote lijnen is geschetst, alleen kan worden bereikt als de regering bereid is het bestuursapparaat ingrijpend te reorganiseren. Het beste plan, ook al wordt dat gedragen door hoge intenties van de overheid en door een belangrijke kapitaalstroom, moet tekort schieten als het niet actief wordt gesteund door de grote massa van de bevolking, als geen gebruik wordt gemaakt van de bekwaamheden en aspiraties van de gewone man. Hiervoor is nodig het creëren van bestuursvormen die tot aan de bodem van de samenleving reiken, waardoor deze bekwaamheden ten behoeve van de publieke zaak kunnen worden gebruikt”
- “Het is juist dat kleine verbeteringen in het jongste verleden zijn aangebracht om de grootste bezwaren van centralisatie op te heffen. De Commissie is echter van oordeel dat dit onvoldoende resultaat heeft gehad, waardoor –naar de mening van de Commissie- de koloniale structuur van het bestuursapparaat de grootste hindernis zal blijken te zijn op weg naar modernisering van de samenleving”.
- “Zowel de eisen van efficiency en effectiviteit als die van democratie vragen om een niet-bureaucratische en dicht bij de bevolking staand bestuursapparaat”.

Bron: “Programma voor sociaal-economische Ontwikkeling”(1975:9-1)

“Laten we eerlijk zijn,” zegt een van de Surinaamse CONS-leden, “heel veel projecten hebben niet beantwoord aan het gestelde doel.” Niemand van de Surinaamse CONS-leden zou thans een positief advies geven aan de hier besproken (en ook andere, meer kleinschalige) CONS-projecten. Ten eerste was de CONS in feite “een regering boven de eigen Surinaamse regering”. Ten tweede werden er besluiten genomen op basis van dossiers “die we nu dun zouden noemen”.⁴⁰ Ten derde werd alleen aarzelend over aangelegenheden als onderhoud, haalbaarheid en duurzaamheid gesproken. Ten vierde werd de lokale bevolking niet of nauwelijks geconsulteerd. Ten vijfde “is Suriname slachtoffer geworden van haastwerk, in 1975, in 1980, in 1982.” Onze gesprekspartners die wij hierom vroegen, geven als hun mening te kennen dat de CONS-projecten mede het logisch gevolg waren van de eigenaardige Nederlands-Surinaamse relatie. Het was de situatie van zeer veel, overvloedig geld, dat bijna niet opkon. Nederland was de mono-donor, en alle hulp bestond uit giften. De dekolonisatie was in grote haast en zonder referendum verlopen. Al snel na de beginfase van de CONS bleek dat het “Programma voor sociaal-economische ontwikkeling” als toetsingskader onvoldoende houvast bood voor gemeenschappelijke oordeelvorming. Suriname beschouwde zich eigenaar van de fondsen die men naar eigen goeddunken kon besteden. De ontwikkelingshulp was tenslotte mede een afkoopsom voor de onafhankelijkheid geweest, en voor de exploitatieve relaties tijdens de koloniale tijd. De bijna onuitputtelijke verdragsmiddelen waren ten slotte de logische voortzettingen van de “Staatsregeling” uit de koloniale jaren. Ach, Nederland zou uiteindelijk wel over de brug komen. Nederland protesteerde, maar stemde uiteindelijk toch altijd toe. “De een draaide de hand van de tegenstander op de rug.. En dan maar squeezezen totdat ie ‘ja’ kermde”

In fase 2 uitgebreider ingaan op de projecten uit de fase 1975-1982, de herallocatie van de regering Chin A Sen en de financiering in de CONS-loze periode.

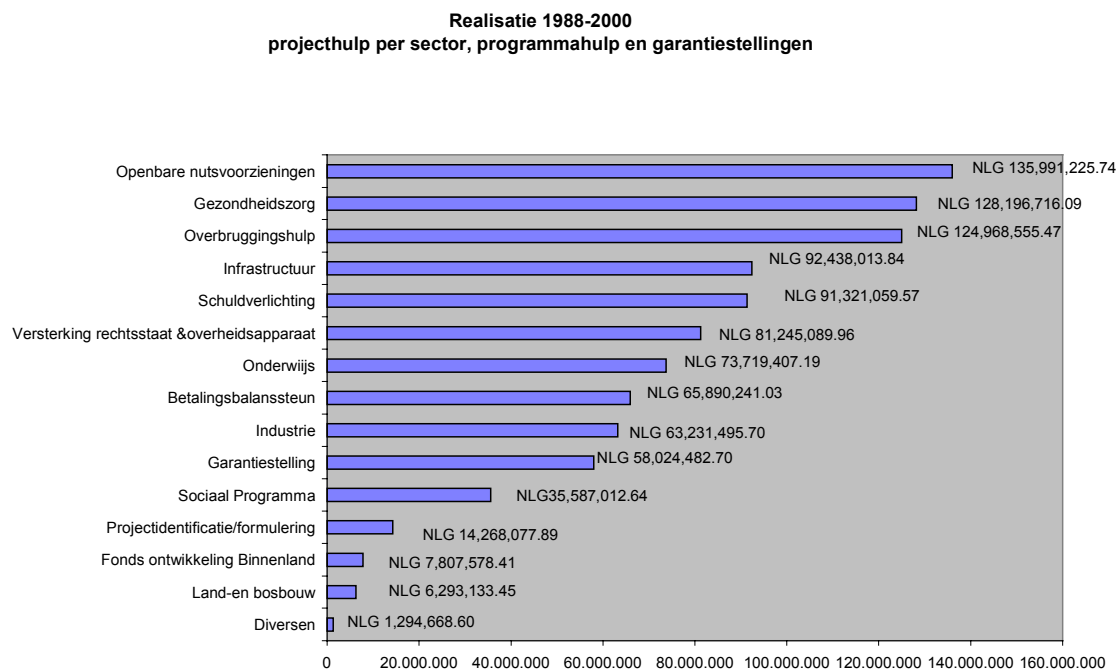
⁴⁰ Een prominent lid van de CONS concludeerde: “In de CONS kreeg je prachtige rapporten. Maar niemand had de tijd of de gelegenheid om te zien of het wel klopte. Je hebt mensen nodig om ter plekke te kijken.”

B. De tweede en derde hulpperiode 1988-2000⁴¹

In vergelijking met het bovenstaande is de indruk over de hulp na de hervatting in 1988 veel 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 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.



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

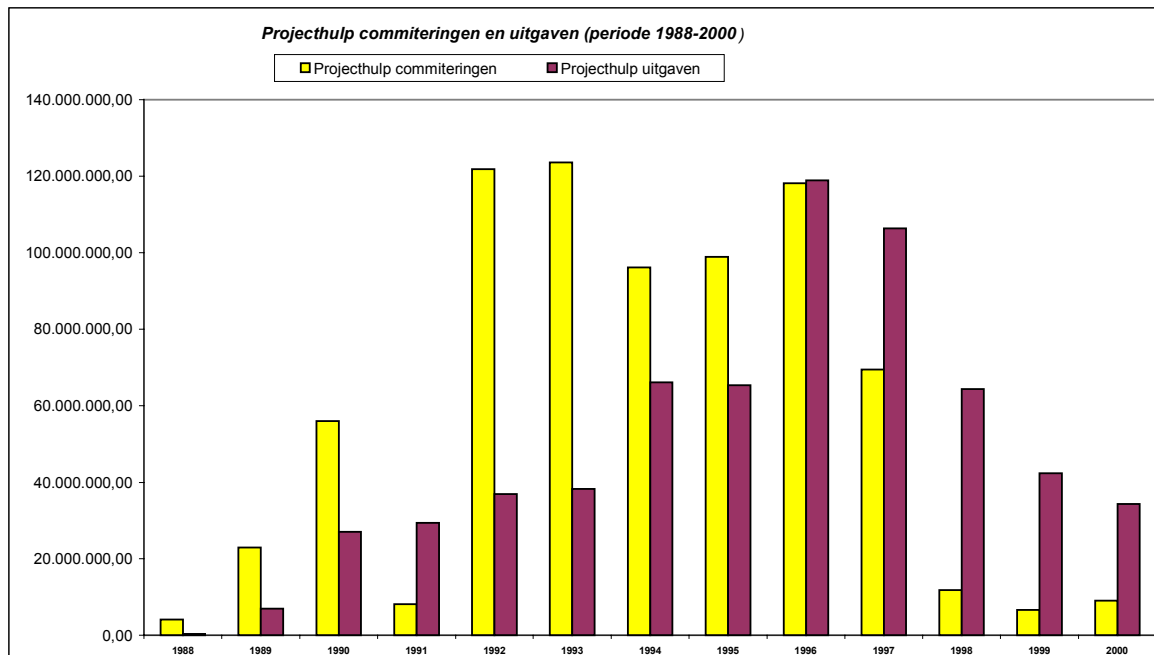
Bij al deze projecten en programma's moest ook Suriname een financiële bijdrage leveren. In de nieuwe Nederlandse visie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking leverde Nederland de "deviezencomponent" en zou Suriname de "lokale kostencomponent" moeten dragen "dit laatste via de gegenereerde tegenwaardefondsen", zoals was vastgelegd in het Aanvullend

⁴¹ 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.

Protocol voor Procedureregels. 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 (geneesmiddelenvoorziening en vervangingsinvestering 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 infrastructurele- en sociale projecten en de grote projecten in de sector nutsvoorzieningen.

In fase 2 de kwestie van de tegenwaardefondsen nader uitzoeken/analyseren

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. 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 bedeed. 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.



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

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.

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.⁴² In 1992 formuleerde men een sectoraal beleidskader ten behoeve van de volkshuisvesting. Dat werd in 1996 bijgesteld. Helaas is 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 mln uitgetrokken voor de versterking van de rechtsstaat en het overheidsapparaat. Uiteindelijk werd ruim DFL 95 mln 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 worden daarmee niet vergemakkelijkt.

Het resulteerde in een twinnings-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, 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. 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.

In 1993 ging een omvangrijk programma "Samenwerking Justitie en Politie Suriname-Nederland" van start. Onze gesprekspartners over het thema "politie en justitie" maken een vergelijking met de omvangrijke kosten van het programma "Samenwerking Justitie en Politie Suriname-Nederland". Een fors deel daarvan werd besteed aan materiële voorzieningen, waaronder voertuigen. Daarnaast werd op ambassadeniveau een tweetal medewerkers gestationeerd. De evaluatoren van het project waren positief in hun oordeel over de directe

⁴² Dit onorthodoxe programma voorzag in de uitbetaling in de vorm van cash aan min- en onvermogenen. Na goedkeuring van Nederlandse zijde werd op initiatief van de top van de Surinaamse overheid "cash" vervangen door "pakketten" omdat zo iets beter voor de kiezers zou zijn.

uitvoering van de (materiële) projectcomponenten. Ze formuleren echter reserves over “de duurzaamheid van de bereikte resultaten zonder verbetering van de sociaal-economische omstandigheden, respectievelijk van de overheidsfinanciën en de personele situatie ...” (Evaluatie Samenwerking Justitie en Politie, 1995: 36). Een veel bescheidener vervolgproject in de NGO-sfeer, via de Stichting Juridische Samenwerking Suriname – 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 mid-term review in december 1999 wees in de eindconclusies dan ook op de duurzame en professionele aspecten van dit project.

Twijfel over de duurzaamheid van een overigens in de stricte zin succesvol samenwerkingsproject (de Surinaams-Nederlandse technische samenwerking op het terrein van de overheidsfinanciën, dat als onmiddellijk resultaat had een verhoging van het overheidsinkomen via belastingheffing) blijkt ook uit interviews met een aantal resource persons. De auteurs van het evaluatierapport waren echter positief (Samenwerking overheidsfinanciën, 2001) en de directeur belastingen van het ministerie van Financiën eveneens. Hij zou niets liever dan een aantal Nederlandse inspecteurs permanent ter beschikking hebben. De belastingheffing zou daardoor verbeterd worden. In vergelijkbare zin uitten zich ook onze resource-personen op het terrein van justitie en politie, die een klein deel van de Nederlandse hulp graag gebruikt zouden zien om de salarissen van rechters en griffiers op te toppen en om daarmee de onafhankelijkheid van de rechtsspraak te waarborgen.

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 stilzittend stopgezet. Van het gecommitteerde bedrag van DFL 8 mln was minder dan de helft uitgegeven.

In fase 2 de uitgevoerde projecten en programma's op het gebied van de versterking van de rechtsstaat en overheidsapparaat nader analyseren

IV.3 Onderwijs

Uitwaaiering is ook het kenmerk van 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, zoals hiervoor reeds wordt aangegeven. “Inhalen achterstand leermiddelen” werd een project dat voor DFL 14 mln uit de verdragsmiddelen en voor wat betreft de lokale kosten voor SFL 6,7 mln werd ontworpen voor de periode 1990-1995. Het Onderdeel Curriculumontwikkeling kwam helaas nauwelijks tot ontwikkeling. “Inhalen achterstand apparatuur medische faculteit” en “achterstand onderhoud en apparatuur op scholen” werden meerjarige projecten voor ongeveer DFL 20 mln. 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. Hangende de resultaten van de analyse in fase 2 merken 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.

In fase 2 van dit onderzoek de analyse van onderwijsprojecten en –programma's nader uitvoeren

IV.4 Volksgezondheid

De Nederlandse programma's en projecten in de gezondheidssector hebben hetzelfde uitwaaierringpatroon als dat bij onderwijs. Ongeveer DFL 68 mln kwam tussen 1998 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 ten behoeve van de bestrijding van malaria, terugdringing van baarmoederhalskanker, reparatie van medische apparatuur, herstructurering van de Surinaamse keuringsdienst, herstructurering van de regionale gezondheidsdienst, vervangingsinvesteringen van ziekenhuizen, een crash-programma ten behoeve van de preventieve gezondheidszorg en de training van gezondheidswerkers, een ondersteuningsprogramma ten behoeve van de psychiatrische inrichting, een programma ten behoeve van medische en laboratorium-benodigdheden, een programma voor de aanschaf van couveuses en een programma voor electra en sanitair in 's Lands Hospitaal vormen de hoofdbestanddelen 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 "Healthplanning" 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....."t (Tjon Yaw Chong en Dubbeldam, 1998: i-ii). Als Lessons Learned werden o.m. de volgende conclusies getrokken (Tjon Yaw Chong en Dubbeldam, 1988, i-ii en 12/13):

"Wil het Ministerie van Volksgezondheid, cq de Planning Unit, haar rol waarmaken als beleids-, controle- en coördinatiecentrum, dan zal ze moeten beschikken over een technisch competente staf ... Het is niet zinvol om de Afdeling Planning te versterken met permanente of short-term technische assistentie zonder dat daarbij duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd, inclusief duidelijk meetbare en in de tijd geprogrammeerde resultaten en Terms of Reference ... Bij de ontwikkeling van beleid zal de aandacht van de afdeling Planning in de eerste plaats moeten uitgaan naar de fundamentele vraag welk gezondheidssysteem Suriname zich wil en kan veroorloven".

In fase 2 van dit onderzoek de analyse van projecten en programma's in de sector volksgezondheid nader uitvoeren
--

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. 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. Het gehele programma werd aanvankelijk door de sectormissie op DFL 19 mln geraamd, waarvan DFL 5 mln bestemd was voor de zeedijk Nickerie. De totale committering voor de zeedijk bedroeg uiteindelijk DFL 38 mln (zie onder) en voor de andere deelprojecten ruim DFL 13 mln. Naast dit urgentieprogramma besloten Nederland en Suriname tot een tweede urgentieprogramma, "Ontwatering Groot Paramaribo" geheten, voor een bedrag van eveneens ruim DFL 13 mln.

Het waterschap Friesland maakte het bestek voor de renovatie van de zeedijk en raamde daarbij de kosten op DFL 27 miljoen. Vanwege het grote verschil tussen de oorspronkelijke en de tweede raming ontstond discussie en vroeg het DGIS om een second opinion.⁴³ Al bij de opschorting van de hulp in 1997 was gebleken dat dit bedrag niet toereikend was vanwege de meerkosten voor het noodonderhoud in de eerste fase, omrekeningsverliezen als gevolg van koerswijzigingen en meerkosten als gevolg van vertragingen in de aanvoer van steenslag uit het binnenland.⁴⁴ Direct na de hervatting van de hulp in 2000 werd voor een bedrag van DFL 13 mln bijgecommitteerd, hetgeen de dreiging van kapitaalvernietiging of een slechts ten dele uitgevoerde zeedijk, ongedaan maakte.

Institutioneel werd de uitvoering van de beide urgentieprogramma's versterkt door een technische team ingehuurd door Gemeentewerken Rotterdam ten behoeve van het ministerie van Openbare Werken, een vorm van twinning waarvan we in hoofdstuk III al melding maakten. Een directielid van het Waterschap Friesland werd monitor bij de uitvoering van het zeedijkproject.⁴⁵

Daarnaast werden de volgende projecten uit de verdragsmiddelen gefinancierd: het project "reconstructie wegvak Brownsweg-Pokigron" (ruim DFL 13 mln), 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 mln); het project "rehabilitatie J. A. Pengel Luchthaven" (DFL 16 mln);⁴⁶ het project "verbetering toegankelijkheid Surinaamse havens" (DFL 8 mln) en de studie "masterplan ontwatering Paramaribo" (DFL 4 mln). De PLOS-portefeuille op het terrein van de Infrastructuur vanaf 1989 tot augustus 2001 bedroeg ongeveer DFL 310 mln, inclusief de EU-projecten.

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 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. In samenwerking met de Europese Unie wordt nu het project

⁴³ De raming van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat en de Technische Universiteit van Delft, door het DGIS om een second opinion gevraagd, kwam op ongeveer hetzelfde bedrag uit.

⁴⁴ De aannemer van het project weet de vertraging en kostenverhoging mede aan de perikelen rond de concessieverlening t.b.v. de exploratie en winning van breuksteen voor de zeedijk. Na maanden vertraging besloot de voormalige minister van NH de concessie niet aan de aannemer verlenen maar aan zijn groeve manager. Deze situatie bleek onwerkbaar te zijn. Uiteindelijk moest de aannemer de groeve-manager afkopen.

⁴⁵ De Nederlandse Ambassade werd versterkt met een sectorspecialist, afkomstig van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ten behoeve van het gehele infrastructurele programma dat uit de verdragsmiddelen werd gefinancierd.

⁴⁶ Een project dat traag van start ging maar desondanks vóór de gestelde deadline werd uitgevoerd.

“wegenautoriteit” uitgevoerd. Doel daarvan is de schepping van een duurzaam en betaalbaar systeem van permanent wegonderhoud voor geheel Suriname.

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)⁴⁷ 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 mln.⁴⁸ De twee belangrijkste oorzaken van de kosten van herstel zijn:

“Er is de afgelopen 10-15 jaar weinig onderhoud aan de infrastructuur uitgevoerd waardoor er in de komende jaren veel achterstallig onderhoud moet worden uitgevoerd;

De infrastructuur is in de afgelopen 15 jaar niet aangepast aan de gewijzigde eisen die aan de infrastructuur worden gesteld. Het wegverkeer is v.w.b. aantal voertuigen en aslasten toegenomen, terwijl de wegverharding niet is aangepast aan dit toegenomen verkeer. Dit heeft een versnelde achteruitgang van de wegverharding veroorzaakt hetgeen weer tot gevolg heeft dat de kosten van herstel groot zijn.”

In fase 2 de sector infrastructuur nader analyseren

IV.6 Nutsvoorzieningen

Een ander belangrijk project dat in 1994 en 1997 werd gecommiteerd voor ruim DFL 7 mln betrof het project “vuilophaal en -verwerking Paramaribo”. Al in de “CONS-periode” waren 30 grote vuilophaalwagens (kraakperswagens) aangekocht waarvan ten tijde van het formuleren van het project er nog maar drie in bedrijf waren. Besloten werd daarom tot een meer structurele aanpak bij het nieuwe project, waarbij de verzelfstandiging van de vuilophaaldienst en het principe van 'de vervuiler betaalt' belangrijke elementen waren. 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 Surinaamsche 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 counterpartinstellingen: de Waterleiding Maatschappij Overijssel, de provincie Noord Holland en de gemeente Amsterdam volgens het zogeheten twinning model.

Minder postief was de evaluatiemissie over de drinkwaterprojecten, uitgevoerd in de distrikten en het binnenland door de Dienst Watervoorziening van het ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen (deel II van de studie, 1989): “Bij de duurzaamheid van de

⁴⁷ Dit rapport werd niet bij de Nederlandse ambassade ter financiering ingediend.

⁴⁸ 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.

projecten dient een groot vraagteken gezet te worden indien exploitatie en beheer bij NH/DW blijven zonder institutionele versterking van deze dienst”.

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

De resultaten van de bovengenoemde evaluaties in fase 2 aanvullen

IV.7 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 –na een discussie of in cash of in pakketten zou worden betaald- pakketten worden gefinancierd uit de tegenwaardefondsen van het valutaveilingensysteem. 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) voor alle uitkeringsgerechtigden; en een zogeheten “subjectsubsidie” voor alle on- en minvermogenden ter vervanging van enkele andere “productsubsidies”.

Over de distributie van de pakketten, waarvoor een bedrag van DFL 46 mln was gecommiteerd⁴⁹, schreven Simons en Oude Engberink (1997: 6), de ontwerpers van het programma, het volgende commentaar:

- “Het voornaamste probleem in het bestaande pakketstelsel ligt in de gecompliceerde logistiek, die onaanvaardbare hoge kosten, vertragingen en inefficiënties met zich mee brengt (ca 30% van de totale kosten);
- “Een ander belangrijk probleem ligt in het groot aantal diensten en instellingen, dat voor de afgesproken uitvoering van de distributie noodzakelijk is. Bij gebrek aan een sterke coördinatie en sturing zijn middelpuntvliedende processen ontstaan, die het beheer van en de controle op het project bemoeilijken”.

De schrijvers van het rapport adviseerden omzetting van de pakketten in een financiële bijdrage. De voorbereiding voor deze omzetting vond in een zeer traag tempo plaats en de comiteringsstop eind 1997 betekende het einde van het project. Van het totale bedrag was toen ruim DFL 12 mln uitgegeven.

Van de “subjectsubsidie aan on- en minvermogenden”, waarvoor een bedrag van DFL 14 mln was gecommiteerd in 1996, werd in hetzelfde jaar slechts DFL 4 mln gerealiseerd. De overmakingen werden stopgezet vanwege onduidelijkheden in de rapportages en het niet uitbetalen aan de minvermogenden voor wie het programma mede bedoeld was. De optopping aan de AOV-ers werd in 1996 en 1997 gerealiseerd voor een bedrag van ruim DFL 7 mln. Helaas constateerden de accountants achteraf enkele onregelmatigheden. Het ontbreken van geëigende uitvoeringsinstrumenten heeft de uitvoering van het “Sociaal Vangnet” duidelijk parten gespeeld, ten detrimente van de doelgroep: de Surinaamse armen.

⁴⁹ De Nederlandse minister Pronk verhoogde, tijdens het beleidsoverleg, na een kort bilateraal gesprek met de beoogde uitvoerder, het bedrag van DFL 12 miljoen naar DFL 46 miljoen.

In 1994, twee jaar nadat de formuleringsmissie een rapport dienaangaande had uitgebracht, werd met gelden uit de verdragsmiddelen het Fonds Ontwikkeling Binnenland gecreëerd. Ten gevolge van de binnenlandse oorlog was veel van fysieke, de productieve en de sociale infrastructuur van Suriname verwoest en de Surinaams-Nederlandse leden van een formuleringsmissie dachten in 1992 twee vliegen in een klap te slaan: rehabilitatie van basisvoorzieningen voor de naar schatting 60.000 bewoners van het binnenland, gekoppeld aan ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve aan het verre achterland. Daarbij kreeg de zwaar getroffen regio Oost-Suriname extra aandacht. Het Fonds was een reservering voor een aantal (later) in te dienen projecten. In totaal werden 26 projecten vóór de committeringsstop in 1997 ingediend en uitgevoerd. Twaalf nieuwe projecten werden in 1997 tegengehouden. De evaluatoren waren in hun evaluatierapport van eind 2000 de mening toegedaan dat aan doelstellingen zoals het bevorderen van productieve activiteiten, activiteiten gericht op de verbetering van leef- en werkomstandigheden, bevordering van mobilisatie van de bevolking en versterken van de dienstverlening van overheid en NGO's uiteindelijk weinig aandacht is besteed. De resultaten werden dan ook in het algemeen als "matig" beoordeeld. De evaluatoren beoordeelden de uitvoeringscapaciteit van lokale NGO's, waaronder een aantal kerkelijke, beter dan die van de overheid. "De meeste consultants en aannemers daarentegen hebben de complexiteit van het beheersaspect niet goed ingeschat. De bestuursdienst is nog niet geslaagd in het wederopbouwen en bestendigen van een beheersstructuur, enerzijds door gebrek aan financiële middelen en anderzijds door de nadruk te leggen op haar aanwezigheid in bepaalde gebieden." (FOB. Rapport evaluatiemissie, 2000: 22). De positieve resultaten werden behaald bij de verbetering van de gezondheidszorg en het onderwijs in het binnenland. Op armoedebestrijding en het creëren van werkgelegenheid en inkomensverbetering scoorde het Fonds negatief. Het ministerie van Regionale Ontwikkeling vond de kritiek op haar dienstverlening niet terecht en heeft voorts moeite met de aanbeveling uit het rapport om meer te delegeren naar het NGO-circuit.⁵⁰

Het NGO-circuit in Suriname is geordend in enkele NGO-koepels. Over het algemeen is de grens tussen (gesubsidieerde) NGO's en buurt- en basisbewegingen vloeïend. Naar schatting van de door ons geïnterviewde zegslieden zou het gaan om enkele duizenden verenigingen op basis van vrijwilligerswerk en enkele tientallen "echte" NGO's (de zogeheten "intermediaire service-organisaties"). Het grootste NGO-cluster, met nationale betekenis, is het zogeheten Forum NGO's, bestaande uit 180 geassocieerde lid-organisaties (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 Bilance geheten), een van de grote Nederlandse NGO-financiers.⁵¹ CORDAID gebruikt voor haar assistentie aan het Surinaamse NGO-circuit de diensten van de NGO NIKOS. De directie van beide koepels omschrijft de hulp als adequaat, beginnend met institutionele ondersteuning (een kernstaf, de huur van een gebouw) en voorzichtige financiële bijdragen. 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. De relatie tot de overheid is niet vrij van spanningen maar sinds het aantreden van de regering-Venetiaan II bestaat er zoiets als een over- en weer informatie en kan men het begin van een

⁵⁰ Bij controle werd een geval van fraude geconstateerd.

⁵¹ CORDAID gebruikt voor haar assistentie aan het Surinaamse NGO-circuit de technische diensten van de NGO NIKOS.

beleidsdialoog bespeuren. Het NVB krijgt ook op beperkte schaal financiële ondersteuning van UNICEF, UNIFEM en de IDB.

Het Forum NGO's wordt mede gefinancierd uit de verdragsmiddelen sinds 1996. Het bedrag wordt overigens mondjesmaat uitgegeven: het fonds begon met DFL 6 miljoen, maar heeft nog 50 procent van het geld in kas. Het Forum NGO's ziet zichzelf niet in de eerste plaats als bankier. De staf wil de kleinschalige projecten ten behoeve van relatief zwakke organisaties goed begeleiden en dat kost stafftijd en geld. Hoe dan ook, men ziet, mede gefinancierd door de ontwikkelingshulp, zich langzaam een civiele maatschappij ontwikkelen die in bescheiden mate een discussiepartner voor de machtige sector van overheid, ambtenarij en parastatals aan het worden is.

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 constateerden in hun rapport o.m. (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."

In fase 2 een nadere analyse uitvoeren van het Sociaal Vangnet en de resultaten van de evaluaties van het FOB en het Raamprogramma Cultuur en Welzijn, meenemen

IV.9 De private sector

Ons resteert in het kort te vermelden wat de resultaten waren van de Nederlandse hulpinspanning ten behoeve van de private sector. Zoals we in het vorige hoofdstuk al vermeldden uitte 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) zich schriftelijk en mondeling in ruwweg vergelijkbare termen.⁵² In de eerste plaats uitte ze hun misnoegen voor de desinteresse ("discriminatie") van de Surinaamse overheid ten opzichte van de private sector.⁵³ Als afgeleide daarvan verklaren ze de geringe aandacht van de Nederlandse hulpinstanties voor het Surinaamse ondernemersgilde. De FMO zou herhaaldelijk een sein van "geen belangstelling" te hebben afgegeven.

⁵² Zie VSB (1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2001). Zie daarnaast ASFA (2000) en Bankiersvereniging (2000: 7 e.v.).

⁵³ Pas onlangs (augustus 2001) benoemde de Surinaamse overheid een commissie ter voorbereiding van de stichting van de Surinaamse SER.

De belangstelling vanuit de Nederlandse Hulp uitte zich 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 mln in het Raamverdrag van 1992 ten behoeve van de particuliere productie, waar na een aantal missies in 1995 een begin mee werd gemaakt. Zowel de Kamer van Koophandel en Fabrieken als –en met name- de VSB bepleiten expliciete steunprogramma's die zijn toegesneden op de behoeften van het bedrijfsleven. Het zou moeten gaan om een stevig opgezet MKB-programma voor het formele segment van de ondernemers en een steunprogramma ten behoeve van micro-ondernemers voor de meer informeel opererende "kleine luyden". Onze gesprekspartners van de VSB en Kamer van Koophandel betoonden zich meer thuis te voelen bij bedrijfsprogramma's ontworpen door de EU en de IDB. Over het functioneren van het IFONS waren beide verenigingen 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:

"De kwaliteit van de portefeuille is op dit moment zeer slecht. 50 procent van de leningen vertonen een langer ... Het is duidelijk dat met name de technische voorbereidingen van de projecten te wensen heeft overgelaten ... Het NOB is technisch failliet."

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 mln en DFL 65 mln gecommitteerd 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 echter 1989 waarin plm.50% van het totale bedrag werd gerealiseerd. De effecten zijn moeilijk meetbaar.

Hetzelfde geldt voor de betalingsbalanssteun in de vorm van valutaveilingen, waarvoor in 1992 en 1993 tranches van resp. DFL 40 en 26 mln werden gecommitteerd. De betalingsbalanssteun was sterk gekoppeld aan de uitvoering van het Structureel Aanpassingsprogramma en had tot doel de verlaging van de overliquiditeit, het vestigen van een nieuwe en realistische wisselkoers en verhoogde productie. De Centrale Bank van Suriname plaatste in haar Nota ten behoeve van het 3^e Beleidsoverleg Suriname-Nederland, (Centrale Bank, 1992:7-8) enkele kritische kanttekeningen bij de de valutaveilingen zoals de hoog oplopende kosten bij deelname aan de veilingen, de restricties bij de vergunningverlening en de inefficiëntie bij de allocatie. De macro-economische effecten en de effecten voor de private sector als geheel, zijn moeilijk meetbaar. De valutaveilingen werden niet gecontinueerd vanwege geschilpunten rondom de uitvoering van het SAP.

De resultaten van de evaluatie van het IFONS en de impact van de schenking en de lening aan Staatsolie nader analyseren

IV.10 Mythes, beeldvorming, frustraties en niet vervulde verwachtingen

In de loop van onze uitgebreide interviewronde stuiten 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. Hoewel ook wij –op basis van bijna eensluidende antwoorden van onze zegslieden- veel van de resultaten van dit programma als mislukt typeren is het niet zo dat de zeer omvangrijke investeringen in het West-Suriname-programma volkomen at random werden verricht. 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. Volgens deze mythe zou de hulp lukraak zijn uitgegeven zonder behoorlijke controle op de fondsen. 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. Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we al aangegeven dat een nadere analyse van het gehele West-Suriname-programma vereist is.

Dan zou Nederland met gulle hand DFL 500 miljoen cadeau hebben gedaan aan de regering Chin A Sen. Dat is althans het standpunt dat men de laatste jaren herhaaldelijk aan de orde heeft gesteld in De Nationale Assemblée. 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. Men had daarvoor drie motieven: het zou de positie van de toenmalige burgerregering ten opzichte van de militairen versterken, de resultaten van de hulp zouden beter zichtbaar moeten zijn, en de heersende onvrede onder de Surinaamse bevolking maakt de noodzaak voor versnelde uitvoering alleen maar des te meer voelbaar. Op basis hiervan werd het zogeheten “Urgentieprogramma” met een totale omvang van DFL 500 mln met een speciale financieel-technische allocatie met versnelde procedures in het leven geroepen.

In feite ging het om een versnelde goedkeuringsprocedure voor veel oude projecten in de pipeline en om enkele nieuwe. De Surinaamse sectie van de CONS kreeg daarin het voortouw en de versnelde goedkeuring gaf tegelijkertijd de ontwikkelingssectie op de Nederlandse ambassade meer volmachten. “Goedkeuring in principe” kon plaatsvinden op basis van memoranda van één pagina A4 in de CONS maar wel altijd op basis van een “normaal” projectdossier dat vóór de start van een project gereed moest zijn. De Surinaamse secretaris van de CONS en de coördinator van de hulp op de Nederlandse ambassade zorgden dan voor de “definitieve goedkeuring” op basis van het projectdossier. Overigens werkte de versnelde procedure niet altijd op topsnelheid: toen de hulp in 1982 was opgeschort waren er een aantal projectdossiers nog niet gereed voor goedkeuring. De projecten uit deze dossiers zijn overigens nooit in uitvoering genomen. Van de DFL 500 mln is dus een fors deel alleen maar gereserveerd en niet uitgegeven. En een groot deel van het urgentie-pakket bestond uit projecten die al vóór 1980 “in principe” waren goedgekeurd.

Dan is er het probleem van de rechtmatigheid van de bestedingen van de verdragsmiddelen. Zoals we al beschreven in het vorige hoofdstuk liep de boekhoudkundige controle van de CONS-projecten op SPS "via het boekje van mevrouw Wong". Twee verdragsaccountants, Ritveld (voor Suriname) en Moret, Ernst & Young (voor Nederland; thans Ernst & Young) controleerden de boekhouding en velde een oordeel dat een van de volgende kon zijn: "goedkeuring", "geen oordeel", ten onrechte in verantwoording opgenomen" en "afkeuring".⁵⁴ 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". Op SPS zou de financiële administratie niet aan gebrek aan kwaliteit te lijden hebben gehad: "De uitgezonden deskundigen zaten er bovenop". De accountants stelden wel vragen aan SPS, onder meer over de wijze van aanbesteding, maar veel vragen werden ook door SPS niet beantwoord. Het gevolg was dan ook een oordeelsonthouding.

De gehele controle werd handmatig verricht, "met typex en zonder computers" 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.⁵⁵ SPS bewaakte overigens als een Cerberus haar eigen administratie en was in voorkomende gevallen altijd weigerachtig met het naar buiten verstrekken van gegevens. De Nederlandse ambassade en SPS lagen dikwijls overhoop met elkaar over inzage in rekeningen. 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 een oordeel gevormd. De toon van het rapport is nogal apologetisch maar de conclusies vallen voor Suriname duidelijk gunstig uit:

"... aantijgingen inzake slechtwillend bestuur brengen belangrijke nadelen voor Suriname met zich mee. Vanzelfsprekend wordt de beschikbaarheid van binnenlandse en buitenlandse financiële en andere hulpbronnen direct en op indirecte wijze verminderd ... Het is een groot nadeel dat in een dergelijke situatie de aangeklaagde partij –Suriname- in plaats van bewijsvoering inzake beschuldigingen te moeten weerleggen, opgescheept wordt met de taak haar onschuld te bewijzen ... Dit is de reden dat in dit rapport uit de doeken wordt gedaan hoe de gang van zaken in Suriname was en is bij de bestedingen in het kader van de samenwerkingsprogramma's Suriname – Nederland ... 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-

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Alle documentatie is nog intact aanwezig op het huidige Surinaamse kantoor van Ernst & Young.

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 hulpgelden in de laatste jaren inzake getrouwheid en rechtmatigheid vrijwel niets te wensen overliet ... In dit rapport wordt aangetoond dat in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie Suriname – Nederland de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen in Suriname vrijwel niets te wensen overlaat.” (Mennes, 2000: 13-14).

V Overwegingen bij de afsluiting van het interim-rapport

V.1 Waar werd weinig aandacht aan besteed?

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 verwaaid. Deze uitwaaiing is in de jaren negentig zeker niet minder geworden, waarschijnlijk groter. Desondanks zijn er opvallende lacunes te bespeuren in het brede palet van het Nederlands-Surinaamse hulpprogramma.

Zo is weinig 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 in ieder geval geen eclatant succes en vertegenwoordigers van de georganiseerde privé-sector hebben zich dan ook niet in bijster positieve termen over het ontwerp en de resultaten uitgelaten. Ook de evaluatoren van het programma velden een negatief oordeel. 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 gaat het om een essentieel probleem van massale armoede en informaliteit. Een structurele aanpak van het armoedeprobleem is als zodanig geen punt van systematische dialoog geweest. Dit is des te opmerkelijker omdat de Nederlandse ontwikkelingshulp armoedebestrijding altijd als topprioriteit heeft gedefinieerd.

De vraag blijft overigens relevant waarom Suriname niet zou kunnen putten uit de ervaringen die de Nederlandse hulp op dit terrein heeft opgedaan in landen van de Latijns Amerikaanse en Caraïbische regio! Of was het dat Suriname zich in eerste instantie wilde richten op de bilaterale banden met Nederland waarbij multilateralisering van de hulp, de vorming van donorconsortia en het ontwerpen van multi-donor programma's lange tijd taboe waren? Hoe dan ook, op het eerste gezicht lijkt dat een gemiste kans.

Het blijft bevreemdend dat Nederland, een donor met ervaring in de informele economie en het klein- en microbedrijf, een donor ook die armoedebestrijding als centraal thema in het vaandel van haar ontwikkelingshulp heeft staan, het op deze zaken zo heeft laten afweten in Suriname. Bescheidenheid? Vrees zich met binnenlandse aangelegenheden te bemoeien? Voorzichtigheid over een onderwerp dat lange tijd in de Surinaamse taboesfeer is gebleven? Maar toch: zoals we in hoofdstuk II opmerkten is zelfs de afwezigheid van systematisch overheids- en donoronderzoek naar de aard en omvang van armoede en informaliteit een zaak die te denken zou moeten geven.

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 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 beleidsdialoog 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 lansen 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.

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 is 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, maar in de samenwerking op het terrein van politie –tesamen met de strijdkrachten de twee essentiële instituties van de nationale veiligheidssector- is de klad gekomen.

Dat moet helaas ook worden opgemerkt ten aanzien van het binnenlands bestuur, de achillespees van het Surinaamse overheidsapparaat. Na zoveel jaren militair bestuur en militair co-bestuur 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 verzoeken 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 thans (augustus 2001) gewerkt aan het voorbereiden van de uitvoering van een financieel decentralisatieprogramma van de Surinaamse overheid. De IDB maakt overigens gebruik van de diensten van een Surinaams-Nederlandse consultant met grote ervaring in het verleden met het regionale bestuur.⁵⁶

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 al aan het feit dat over dit circuit geen onderzoek

⁵⁶ Zie de rapporten IDB (1999, 2000a, 2000b, 2000c, 20001a, 2000b).

van betekenis wordt geëntameerd. In het kader van “goed bestuur” zou een gecoördineerde donorsamenwerking op dit terrein vruchten kunnen afwerpen.

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 gepronceerder aanwezig dan de Nederlandse. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken omschrijft Nederland met graagte 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.⁵⁷ Ook op het terrein van spelling en taalonderzoek bleef de Nederlands-Surinaamse samenwerking tot het rudimentaire beperkt. Het indertijd tot ontwikkeling gebrachte raamprogramma-cultuur 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).⁵⁸

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 collegiale betrekkingen met hogescholen,⁵⁹ 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.

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 naar de Surinaams-Nederlandse gemeenschap om te zien in wrok in plaats van een actief beleid te ontwikkelen van samenwerking? Gelukkig valt de laatste twee jaar een zekere kentering in het officiële Surinaamse beleid te bespeuren.

⁵⁷ Ook dit verdrag werd in 1982 opgeschort. Bij de eerste hervatting van de hulp werd ook dit verdrag gede-activeerd.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Dus niet via onderwijsondersteuning via NUFFIC-projecten, maar via directe samenwerking op research en geavanceerd onderwijs via gemeenschappelijke MA- en PhD-programma's.

V.2 Dictatuur, democratie en de opschorting van de hulp

Het lot van de Surinaamse democratie is in de 25 jaar waarover dit interim-rapport uitspraken doet, hard geweest. Twee staatsgrepen 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 in van die jaren zijden hierin hebben overwogen.

In het kader van de Surinaams-Nederlandse ontwikkelingsrelatie mogen wij ons echter wel vragen stellen over de rol van de hulp bij de herintrede en consolidering van de democratie.

Heeft de stopzetting van de Nederlandse hulp geleid tot versnelde terugkeer naar de democratie? Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Legerleider Bouterse domineerde met grote sluwheid en inzicht in de sterkte en zwakte van zijn tegenspelers het land van 1982 tot 19887 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 opposenten voor en speelde hij de ene groep tegenstanders tegen de andere uit. Links en rechts, vakbondleiders en ondernemers maakten deel uit van zijn kabinetten. Brazilië en Venezuela drukten een zwaarder stempel op de regio dan Nederland, dat tenslotte alleen de geldkraan kon opendraaien of dichtdoen. De zwenking in de Braziliaanse steun aan het regime-Bouterse betekende in ieder geval een fors verlies aan extern draagvlak. Kort daarop vertrokken de Russische diplomaten en werd de Cubaanse ambassade gesloten. Pas toen de vakbeweging haar eerste stakingen begonnen te organiseren bleek het verlies aan steun voor de militairen bij de vakbonden. Die verdwenen dan ook uit de alliantie. 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, het halfslachtige economische beleid in de jaren tachtig en de moeizame hervatting van de ontwikkelingsrelatie na negentien zeven en tachtig een negatief effect heeft gehad op de stabiliteit van de economie, de welvaart van het land en de verarming van grote delen van de Surinaamse bevolking.

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 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 ontvangst van 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. 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 te doen ontstaan. Maar toen was het al 1992 en waren er vier jaren verloren gegaan. En dat is tragisch. Wat een gemiste kans, is wat men achteraf moet concluderen.

V.3 Overwegingen in plaats van aanbevelingen

Aangezien het formuleren van beleidsaanbevelingen vooral een zaak zal zijn van de rapportage naar aanleiding van de fase 2 van dit onderzoek, eindigen we dit interim-rapport met enkele overwegingen in plaats van aanbevelingen.

De eerste overweging is, zo snel mogelijk over te gaan naar een relatie waarin duidelijk is waarom de ontwikkelingshulp wordt verstrekt en waarvoor de hulp bedoeld is. Is het een afkoopsom waarover Surinaamse politici vrijelijk kunnen beschikken? In dat geval zou het te overwegen zijn expliciet te zijn over de bedoeling van de hulp en zo weinig mogelijk expliciete kwaliteitseisen te formuleren. Past de Nederlandse hulp naadloos in de complexe relatie tussen voormalig moederland en voormalige kolonie? Wil men stilzwijgend grote sommen geld blijven overmaken en op die manier een bijdrage leveren aan de nationale democratie en stabiliteit? Gaat het om het tonen van goede wil uit Den Haag en om beoogde dankbaarheid vanuit Paramaribo? Of dient de ontwikkelingshulp om op basis van concrete doeleinden concrete resultaten te bereiken? In dat geval zou men ook duidelijk moeten zijn over expliciet gemaakte doeleinden en expliciet aantoonbare resultaten.

Een lange tendens doortrekkend op basis van de afgelopen 25 jaar ontkomt men niet aan de indruk dat de Nederlandse hulp aan Suriname multiële doeleinden heeft gehad en diensgevolge 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 schuld en boete van Nederlandse zijde in de relatie ingeslopen en reageert de Surinaamse zijde daar, waarschijnlijk instinctief, buitengewoon clever en opportunistisch op.

Dit fenomeen is in ieder geval de grondtoon waarop een veelvoud van Surinaamse politieke en ambtelijke onderhandelaars en waarnemers heeft gereageerd. Nederlandse onderhandelaars hebben de neiging op te treden als lamme goedzak, bij insistentie van hun Surinaamse tegenspelers slappe knieën te krijgen en naar aanleiding van onzakelijke argumenten overstag te gaan. Suriname heeft, ondanks weinig technische voorbereiding en begeleiding, altijd adequaat op de situatie ingespeeld, als men tenminste "adequatie" vertaalt in het verkrijgen van grote sommen geld uit de Nederlandse hulp die wordt vergezeld van weinig kwaliteitseisen. 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 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 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 wegonderhoud, de aankoop van leermiddelen, het verstrekken van medische goederen en

medicijnen, het onderhoud van ministeries en het salaris van het grote contingent ambtenaren.

Af en toe wordt de gedachte gelanceerd –nog in de zomer van 2001 door de Nederlandse oud-minister en voormalig CONS-adviseur Peper- om de CONS van weleer in haar oude glorie te herstellen. De overwegingen daarbij waren het vermijden van ad hoc invullen van de hulprelatie met relatieve random hulpprojecten zoals in het verleden. Maar misschien is te bedenken dat in het geval van herintroductie van de CONS het middel erger zal blijken dan de kwaal. Zeker, Suriname noch Nederland hebben behoefte aan gemakkelijk verstrekte hulp en lage kwaliteitseisen, indien men tenminste aan de hulp de eis stelt van duurzame en transparante resultaten. En zeker, bij ongewijzigd beleid loopt men de kans op relatief ad hoc samengestelde hulppakketten. Maar een herschepping van de CONS zal opnieuw, zoals in het verleden, ruimte geven aan parallel-instellingen die over de hulpstromen terzijde van twee regeringen en met weinig participatie van de civiele maatschappij beschikken en beslissen. De ervaringen met de CONS in het verleden zijn niet erg positief geweest. Anderzijds heeft waarschijnlijk zowel Suriname als Nederland wel behoefte aan meer reflectie op de aard van de relaties tussen beide landen en het karakter van de hulp. Dan zou er veel meer voor te zeggen zijn, een think tank over samenwerking en hulp voor de komende twee, drie jaar in het leven te roepen, waarin zowel overheden als vertegenwoordigers van de civiele maatschappij in participeren. Zo'n think tank zou adviezen kunnen uitbrengen over de verbetering van de Nederlands-Surinaamse betrekkingen, de plaats van de hulp daarbinnen en de toekomstige vormen van samenwerking.

Uit de interviews met onze resource persons zijn verschillende globale ideeën en aanbevelingen van technisch-procedurele aard naar voren gekomen. We geven hieronder de meest genoemde ideeën weer: de vorming van een donorconsortium wordt door verschillende ex-ministers van financiën bepleit. Deelname door het multilaterale bankcircuit zou kwaliteitsbevorderend werken en meer evenwicht en structuur aanbrengen bij de Surinaamse shopping lists. Donorcoördinatie en vergrote samenwerking tussen PLOS, Financiën, BuZa en het kabinet van de president náást meer directe vertegenwoordiging van de privé- en de particuliere sector zou tot minder gelegenheidsprojecten aanleiding geven. Multilateraliseren van de hulp, waarbij én de banken én de VN-instellingen zouden worden betrokken, zou zowel Nederland als Suriname goed doen en de scherpe kanten en de emotionaliteit van de Surinaams-Nederlandse betrekkingen verzachten. Misschien zou een Investment Bank uitkomst bieden. Men verwijst dan expliciet naar de goede maar zakelijke betrekkingen tussen Nederland en Aruba binnen het Koninkrijksverband. Inderdaad, bijna al onze gesprekspartners bevelen, expliciet of impliciet, een verzakelijking aan van de hulprelatie tussen Nederland en Suriname. Suriname zou haar huiswerk beter moeten kunnen doen en Nederland zou meer eisen dienen te stellen.

Dat betekent niet de beëindiging van een speciale relatie tussen Nederland en Suriname. Maar dat betekent wel het einde van een onduidelijke, belaste ontwikkelingsrelatie, waarin emotionele en zakelijke motieven en verwachtingen de kwaliteit van de hulp in een mist van verwijt en rancune wazig maken.