
Vergaderjaar 2003–2004

20 361

Suriname

Nr. 116

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2004

Naar aanleiding van motie van het lid Brinkel (TK 2003–2004, 20 361, nr. 109) bieden wij u hierbij gaarne de beleidsnotitie Suriname aan, getiteld «Een rijke relatie. Suriname en Nederland: heden en toekomst».

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

EEN RIJKE RELATIE

Suriname en Nederland: heden en toekomst

Beleidsnotitie Suriname 2004

INHOUDSOPGAVE

- 1 Samenvatting
- 2 Inleiding
- 3 Analyse
 - 3.1 Suriname
 - 3.2 Bilaterale betrekkingen Suriname – Nederland
- 4 Doelstellingen van Nederlands beleid
 - 4.1 Onderhouden van goede betrekkingen met Suriname en samenwerking op velerlei terreinen
 - 4.2 Effectieve en doelmatige besteding van de resterende verdragsmiddelen
 - 4.3 Vermindering van de afhankelijkheid van Suriname van Nederland
 - 4.4 Behartigen van wederzijdse belangen in het kader van geïntegreerd Nederlands buitenlands beleid
- 5 Conclusie

Beleidsnotitie Suriname

-1- Samenvatting

Deze notitie is de eerste beleidsnotitie over Suriname die is opgesteld sinds 1975. De Nederlandse regering beoogt hiermee beleidsdoelstellingen te formuleren voor de toekomstige relatie met Suriname en de stappen weer te geven die nodig zijn om deze te realiseren. Nederland streeft naar een zakelijke, doch betrokken relatie met Suriname op basis van heldere afspraken en overeenstemming over te bereiken doelen.

De Nederlandse beleidsdoelstellingen voor de komende jaren zijn:

- A. onderhouden van goede betrekkingen met Suriname en samenwerking op velerlei terreinen;
- B. effectieve en doelmatige besteding van de resterende verdragsmiddelen¹;
- C. vermindering van de afhankelijkheid van Suriname van Nederland;
- D. behartigen van wederzijdse belangen in het kader van geïntegreerd Nederlands buitenlands beleid.²

Gelet op de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking van Suriname, dat hoger is dan dat van de meeste andere partnerlanden, zal Nederland de brede OS-relatie met Suriname afbouwen. De resterende *schenkingsmiddelen* worden conform afspraak ingezet in de sectoren onderwijs, gezondheid, landbouw, goed bestuur, milieu en huisvesting. Nederland meent dat de *pariteitsmiddelen* slechts effectief kunnen worden ingezet indien Suriname uitvoering geeft aan samenhangende programma's ter verbetering van omgevingsfactoren. Indien Suriname deze hervormingen conform eerder geuite beleidsvoornemens³ snel ter hand zou nemen, is Nederland bereid de strikte criteria voor de inzet van de *pariteitsmiddelen* flexibel toe te passen.

Eventuele *Aanvullende Middelen*⁴ zullen worden besteed op een breed terrein van samenwerking. Over de bron van de Aanvullende Middelen (begrotingen van diverse ministeries die een belang hebben bij samen-

¹ Deze formulering is tot stand gekomen op basis van het onderzoeksrapport «Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname» en het bijbehorende advies «Ieder zijn Eigen-aardigheden» (dd. 22 januari 2004).

² Dit betreft samenwerking op terreinen van goed bestuur, versterking rechtstaat, bestrijding van drugscriminaliteit, internationale rechtsorde, mondiale milieuvraagstukken, cultuur, taal en handel en investeringen.

³ Zie Gemeenschappelijke Verklaring dd. 6 oktober 2003.

⁴ Aanvullende Middelen ex art. 15 van het OS verdrag en ex art. 2 van het Raamverdrag. In dit document verder aangeduid als Aanvullende Middelen.

werking met Suriname en/of al dan niet HGIS) zal te zijner tijd een beslissing moeten worden genomen.

Het streven is de brede OS-relatie in een tijdsbestek van vijf jaar af te bouwen, omdat Suriname in potentie een rijk land is en voor de financiering van zijn ontwikkeling toegang heeft tot de internationale kapitaalmarkt. Nederland en Suriname zullen, gelet op de wederzijdse belangen, ook daarna op een veelheid van terreinen blijven samenwerken.

-2- Inleiding

Nederland en Suriname hebben een bijzondere en hechte relatie, die wortelt in een deels gezamenlijk verleden, nauwe familiebanden, een gemeenschappelijke taal en een aantal gedeelde belangen. Dit komt tot uiting in tal van samenwerkingsverbanden op velerlei niveaus. Er is een uitgebreid, formeel netwerk: naast het OS-verdrag uit 1975¹ en het Raamverdrag² uit 1992, zijn thematische verdragen gesloten zoals het rechtshulpverdrag uit 1993 en het luchtvaartverdrag van 1995. Memoranda of Understanding, Gemeenschappelijke Verklaringen en briefwisselingen tussen ministers van beide landen complementeren dit geheel. Tevens ontplooiën verschillende Nederlandse gemeenten activiteiten in Suriname. Het maatschappelijke middenveld – de medefinancieringsorganisaties, vele NGO's en particulieren – is actief. Het Nederlandse bedrijfsleven toont weinig belangstelling voor Suriname, hetgeen in belangrijke mate samenhangt met het huidige slechte investeringsklimaat.

In 1975 legde Nederland in het OS-verdrag de bereidheid vast om financieel bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname, met nadruk op economische groei en spreiding van welvaart. Het Raamverdrag uit 1992 vult dit aan met samenwerking op terreinen van buitenland- en veiligheidsbeleid, cultuur en milieu. Ook richt het Raamverdrag zich op versterking van de rechtsstaat en democratie, evenals op bestrijding van de drugscriminaliteit.

In de bilaterale betrekkingen heeft de OS-relatie steeds een belangrijke rol gespeeld. Dit hing nauw samen met het bestaan van de Verdragsmiddelen; in 1975 was een bedrag van € 1,59 miljard toegezegd. De Verdragsmiddelen zijn verdeeld in schenkingsmiddelen, pariteitsmiddelen en garantiemiddelen. Van de € 1,59 miljard aan Verdragsmiddelen is thans ongeveer 80% uitgegeven. Van de schenkingsmiddelen resteert € 146 miljoen, terwijl de garantiemiddelen al geheel zijn ingezet. De pariteitsmiddelen (€ 136 miljoen) kunnen volgens het Verdrag pas worden ingezet na de besteding van de schenkingsmiddelen. In artikel 15 van het OS-verdrag en artikel 2 van het Raamverdrag wordt gesproken over Aanvullende Middelen, na uitputting van de huidige Verdragsmiddelen.

Het rapport «Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname» en het bijbehorende advies «Ieder zijn Eigenaardigheden» (dd. 22 januari 2004)³ concludeerden dat de gevoelige historische context het moeilijk heeft gemaakt om tot zakelijke afspraken te komen en dat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking overeengekomen doeleinden ontbraken. Gebrek aan helderheid en afwisselende perioden van hartelijkheid en afstandelijkheid in de bilaterale relatie lieten eveneens hun sporen na. De inzet van Verdragsmiddelen heeft in de eerste 25 jaar te beperkt beantwoord aan de verwachtingen; de in 1975 beoogde doelstellingen van groei en verhoging van het welvaartsniveau zijn niet gehaald. Samenvattend werd geconstateerd dat de Verdragsmiddelen tot 2000 onvoldoende hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van Suriname.

¹ Overeenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende Ontwikkelingssamenwerking (Paramaribo, 25 november 1975).

² Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden ('s Gravenhage, juni 1992).

³ Hierna te noemen de «lessons learned» exercitie.

Nederland en Suriname hebben lering getrokken uit de lessen van het verleden; in 2000 en 2001 hebben zij concrete afspraken gemaakt over de inzet van de resterende schenkingsmiddelen, waarbij de verantwoordelijkheid van Suriname voor de eigen ontwikkeling centraal staat. De relatie is de laatste jaren zakelijker geworden; emoties spelen minder een rol. Daarnaast heeft Nederland meer oog gekregen voor eigen belangen.

Deze notitie geeft de doelstellingen gebaseerd op het Nederlands perspectief weer. De stappen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren, zullen in overleg met Suriname worden gezet.

De potentiële rijkdom van Suriname biedt samen met een goed beleid van de Surinaamse regering een reëel perspectief op een economisch zelfstandig Suriname met een welvaartsniveau dat niet onder doet voor een land als Costa Rica. Dit is binnen handbereik. De Nederlandse regering is van mening dat de in deze notitie neergelegde doelstellingen en te zetten stappen een aanzienlijke bijdrage kunnen vormen aan de inspanningen terzake van Suriname.

-3- Analyse

3.1. Suriname

Een land met potentie

Suriname is potentieel een rijk land. Er is goud, bauxiet, hardhout, olie, er zijn rijke visserijgronden en er zijn verhandelbare CO₂-rechten. Daarnaast bieden ecotoerisme en landbouw goede mogelijkheden. De Wereldbank concludeert dat Suriname in mondiaal perspectief behoort tot de landen met de meeste natuurlijke rijkdommen, meer dan bijvoorbeeld Nederland. Natuurlijke rijkdommen kunnen alleen worden benut wanneer ze worden gekoppeld aan aanwezig menselijk kapitaal, kennisniveau en organisatiegraad. Er zijn geen grote etnische conflicten, de internationale schuldenpositie is gunstig. De inkomsten voor de Surinaamse staat kunnen fors stijgen als belastingen en douanerechten beter worden geïnd. Familieleiden maken vanuit Nederland naar schatting jaarlijks € 100 miljoen over, Nederlandse sociale uitkeringen bedragen € 20–30 miljoen. Suriname heeft uit politieke overwegingen nog geen gebruik willen maken van de financieringsmogelijkheden van het IMF of de Wereldbank.

Economisch en sociale context

Ondanks bovengestelde zaken is Suriname minder welvarend dan het zou kunnen zijn. De economische situatie is slechter dan in 1975. Suriname behoort tot de drie armste landen van het Caribische gebied en bevindt zich aan de onderkant van de middengroep in Latijns-Amerika. Er zijn geen eenduidige gegevens beschikbaar over de mate van armoede in Suriname, maar het is waarschijnlijk dat de verschillen tussen arm en rijk in het afgelopen decennium zijn toegenomen. Suriname kent echter geen samenhangende aanpak van het armoedevraagstuk. Op de Human Development Index van 2003 staat Suriname op de 77ste plaats van 162 landen. Suriname steekt gunstig af tegenover landen met eenzelfde BNP – in 2003 bedroeg het BNP per hoofd van de bevolking 2 201 USD – als het gaat om alfabetiseringsgraad, scholingsniveau en levensverwachting. De positie op de Development Index staat onder druk als gevolg van de verslechtering in de sociale sectoren, waarin al jaren te weinig wordt geïnvesteerd.

Perioden van macro-economische instabiliteit, een tekortschietend investerings- en ondernemingsklimaat, een overmaat aan regelgeving en overheidsbemoedienis en een gebrek aan vaktechnisch geschoold personeel hebben de ontwikkeling van de Surinaamse economie geschaad. De

UNCTAD plaatst Suriname onderaan op een lijst inzake het investeringsklimaat. De Heritage Foundation's Index of Economic Freedom zet Suriname in 2004 op de 143-ste plaats van 161 landen, met een score die de laatste acht jaren vrijwel ongewijzigd is gebleven. Er zijn echter ook lichtpunten. Het IMF was positief over de macro-economische stabiliteit die de regering-Venetiaan heeft weten te bewerkstelligen, over de beteugeling van de inflatie en de realisatie van een bescheiden economische groei in 2003, met een prognose voor 2004 en 2005 van ongeveer 5% groei per jaar.

Meer dan de helft van de werkende bevolking is in overheidsdienst. De keuze voor een baan bij de overheid wordt mede ingegeven door het feit dat het minder gemakkelijk is elders werk te vinden, omdat de private sector in Suriname ernstig is verwaarloosd. De informele sector is daarentegen sterk gegroeid. Schattingen over de informele sector lopen uiteen van 25 tot 50 % van het BNP. Toenemende verpaupering heeft de grenzen tussen formeel en illegaal «ondernemen» vervaagd.

Goed bestuur

Het World Bank Institute heeft wereldwijd voor een zestal goed bestuur indicatoren de trend tussen 1996 en 2002 in kaart gebracht. Voor deze indicatoren – participatie en verantwoording, politieke stabiliteit, effectiviteit overheid, kwaliteit van de regelgeving, handhaving van de rechtsstaat en corruptiebestrijding – is de score voor Suriname in 2002 beter dan in 1996, maar laat per saldo in de periode 2000 – 2002 een teruggang zien. Bij een vergelijking met andere Latijns-Amerikaanse en Caribische landen is de score van Suriname het best op politieke stabiliteit en corruptiebestrijding. Suriname blijft echter ver achter als het gaat om kwaliteit van de regelgeving en handhaving van de rechtsstaat.

Enkele uitdagingen voor Suriname

Suriname is een dun bevolkt land met minder dan 500 000 inwoners van diverse ethniciteiten. Het proces van natievorming is (nog) niet voltooid en wordt door de instroom van illegale immigranten uit China en Brazilië bemoeilijkt. Vooral rond 1975, maar ook later, is een deel van het goed opgeleide kader naar Nederland vertrokken. Het patronage-systeem en de etnische verscheidenheid komen politieke daadkracht niet ten goede. Georganiseerde misdaad, vooral drugscriminaliteit neemt toe en vormt een bedreiging voor de rechtsstaat.

Suriname is voor 80% bedekt met dicht tropisch oerwoud. De grenzen zijn nauwelijks te controleren, hetgeen drugsmokkel en andere illegale activiteiten in de hand werkt. De tweedeling is groot tussen het kustgebied met een zekere mate van infrastructuur en het binnenland zonder infrastructuur. HIV/AIDS neemt snel toe en ziektes als malaria en tbc zijn nog altijd niet onder controle.

Mensenrechten

Er zijn momenteel geen obstakels voor de uitoefening van burgerlijke en politieke vrijheden in Suriname. Onder de regering-Venetiaan II is de situatie, aldus de «Annual Freedom in the World Survey» van het Freedom House, verder verbeterd. In 2002 werden de politieke rechten gewaardeerd met een score van «1» en de burgerlijke rechten met een score van «2» (op een schaal van 1 tot 7). Deze score is vrijwel gelijk aan die van Nederland (1 respectievelijk 1). Begin 2004 heeft Suriname zijn achterstallige rapportageverplichting over de mensenrechtensituatie gecorrigeerd door aanbidding van een tweetal landenrapporten aan de VN. Op 12 maart 2004 velde het VN Comité voor Uitbanning van Rassen-discriminatie het oordeel dat Suriname nog te weinig doet om de rechten en vrijheden van marrons en inheemsen te garanderen. Daarnaast speelt

de Moiwanakwestie (de moord op 39 marrons door eenheden van het Nationaal Leger). Deze laatste zaak is aanhangig gemaakt bij het Inter-Amerikaanse Hof voor mensenrechtenschendingen. De situatie in de gevangenissen lijdt onder geldgebrek en aan onvoldoende opleiding van politie en gevangenispersoneel.

De «Decembermoorden», de moord op 15 tegenstanders van het militaire bewind, die plaatsvond op 8 december 1982 vormde een ernstige schending van mensenrechten die grote gevolgen heeft gehad voor Suriname en voor de bilaterale relatie tussen Nederland en Suriname. De Nederlandse hulp is na deze flagrante mensenrechtenschending tijdelijk stopgezet. Nederland volgt met grote belangstelling de strafrechtelijke afhandeling van de Decembermoorden.

Internationale oriëntatie Suriname

De verdragen van 1975 en 1992 onderkennen het belang van integratie van Suriname in de regio en een minder op Nederland gerichte houding. Suriname heeft op dit punt stappen gezet. Suriname zal toetreden tot de «Free Trade Area of the Americas», is lid van Caricom, OAS en heeft door het verdrag van Cotonou een relatie met de EU. Er zijn nauwe banden met belangrijke landen op het Westelijk halfrond (VS, Brazilië) en daarbuiten (India, China en in mindere mate met Indonesië).

De relaties met internationale financiële organisaties zijn beperkt, met uitzondering van de InterAmerican Development Bank (IDB) groep. Zo is Suriname in 2003 lid geworden van het Multilateral Investment Fund (MIF). De bestuurlijke traditie en de Verdragsmiddelen hebben ertoe geleid dat Suriname zich eenzijdig op Nederland kon blijven richten voor de financiering van zijn sociaal-economische ontwikkeling, een eenzijdige oriëntatie die Nederland heeft gedoogd door de jaren heen.

3.2. Bilaterale betrekkingen Suriname – Nederland

Wat bindt ons?

De relatie met Suriname is in de afgelopen decennia sterk veranderd, maar blijft bijzonder. De vele verdragen en andere bilaterale afspraken vormen het formele kader van de relatie. We delen een geschiedenis van meer dan 300 jaar. De gezamenlijke taal is een belangrijk gegeven, hetgeen werd geïllustreerd door de associatie van Suriname met de Nederlandse Taalunie in 2003. De Surinaamse rechts- en bestuurs-systemen zijn in feite nog geheel op Nederlandse leest geschoeid. Een deel van de Surinaamse gemeenschap heeft het land verlaten en woont nu in Nederland. Er is een belangrijke geldstroom ontstaan tussen individuen in Nederland en huishoudens in Suriname. De persoonlijke banden van de Nederlanders, al dan niet van Surinaamse afkomst, versterken vriendschap, leiden tot culturele kruisbestuiving en tot samenwerking op velerlei terrein. Dat verklaart ook het intensieve personenverkeer over en weer.

Wederzijdse oriëntatie

De relatie is een gelijkwaardige, maar geen gelijke. Suriname richt zich meer op Nederland dan omgekeerd. Op de Nederlandse politieke agenda is Suriname qua belang gedaald, maar dit laat onverlet dat in de samenleving en in de politiek een levendige belangstelling voor Suriname is gebleven.

Ons geld/hun geld?

Volgens «Lessons Learned» belemmerde de systematiek rond de huidige Verdragsmiddelen een zakelijke discussie over de besteding en belaste de bilaterale relatie. «Ownership» van de in 1975 door Nederland aan Suri-

name beschikbaar gestelde fondsen was en bleef, zoals «Lessons Learned» ook aangeeft, omstreden. Suriname was van mening dat deze fondsen van Suriname waren en dat Nederland terughoudendheid zou dienen te betrachten ten aanzien van nadere regelgeving. Nederland was van mening dat het niet ging om een blanco cheque, maar dat – zoals met de besteding van alle belastinggelden – nadere condities mochten worden gesteld. Dit laatste is gebruikelijk in relaties met overige OS-partnerlanden, maar blijkt in de relatie met Suriname moeilijk bespreekbaar.

Inzet van de verdragsmiddelen tot 2000

«Lessons Learned» bevestigt dat de megaprojecten uit de beginjaren na de onafhankelijkheid zijn mislukt en levert kritiek op de eerdere lappendeken van aanbodgestuurde en uit politieke opportuniteit geboren projecten. Tot 2000 bleef het accent liggen op financiering van een breed scala aan projecten, zonder voldoende aandacht vanuit zowel Suriname als Nederland voor een «strategische aanpak» van de onderliggende problemen.

Relatief belang verdragsmiddelen

De Verdragsmiddelen en de afspraken over hun besteding hebben een grote rol gespeeld in de bilaterale betrekkingen. In de jaren na 1975 had het volume van de hulp aanzienlijke gevolgen gelet op de hoogte van het BNP en de overheidsbegroting van Suriname. Het relatieve belang van de Verdragsmiddelen voor de Surinaamse overheidsinkomsten is in de loop van de jaren sterk afgenomen, hetgeen positief is. Niettemin ontving Suriname ook nog in de jaren '90 per capita de meeste hulp ter wereld. In de afgelopen jaren bedroegen de uitgaven ten laste van de Verdragsmiddelen slechts 5% van de overheidsbegroting, 20% van de overmakingen uit Nederland of 10% van de omzet in de goudsector.

Voortschrijdend inzicht?

Art. 1 van het Verdrag van 1975 had als voornaamste uitgangspunt dat Nederland en Suriname «zoveel mogelijk zouden samenwerken op alle gebieden waarbij de economie van beide landen aanvullend en stimulerend op elkaar zouden kunnen inwerken in die zin dat het verschil in welvaartsniveau tussen landen wordt vermindert». In de loop van de jaren is duidelijk geworden dat zowel dit uitgangspunt als de hieruit afgeleide doelstellingen («vergroting van de werkgelegenheid, verbetering van de levensomstandigheden, regionale spreiding») tekortschoten als basis voor een gemeenschappelijk Nederlands-Surinaamse benadering van de inzet van de Verdragsmiddelen.

Kentering in 2000 in de OS-samenwerking

Nederland en Suriname hebben voor een belangrijk deel lering getrokken uit de lessen van het verleden. Zo is de relatie donor – ontvanger zich gaan bewegen in de richting van samenwerking tussen partners. Beide landen zijn nu ook meer en meer geneigd tot een zakelijke opstelling. Suriname en Nederland spraken in 2000 en 2001 af om de resterende schenkingsmiddelen te besteden in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, landbouw, milieu (incl. water), huisvesting en goed bestuur. De invoering van de sectorale benadering als organiserend principe en de nadruk op eigen Surinaamse verantwoordelijkheid vormde qua benadering een grote verandering. De relatie is de laatste jaren meer volwassen geworden, maar het blijft moeilijk voor beide landen om in werkelijk partnerschap een constructieve dialoog te voeren op OS gebied en duidelijke afspraken te maken. Suriname blijft gevoelig voor het Nederlandse «meedenken» en ziet dit al snel als «voorwaarden stellen». Nederland blijft er echter op aandringen dat Suriname meer zijn verantwoordelijkheid moet nemen en meer keuzes moeten maken.

In 2000 had op de door beide landen onderschreven noodzaak van structurele hervormingen zwaarder ingezet moeten worden. Dit bleek, behoudens op een terrein van samenwerking op begrotingsbeheer en belastinginning, politiek niet haalbaar. De overgang naar een sectorale benadering werd al als zeer ingrijpend ervaren. Suriname heeft sindsdien stappen gezet, maar heeft geen omvattend beleid geformuleerd en geïmplementeerd om omgevingsfactoren te verbeteren als inrichting en functioneren van het overheidsapparaat, de rechtsstaat en het ondernemers- en investeringsklimaat. Deze noodzaak voor structurele hervormingen heeft Nederland doen besluiten bereid te zijn de criteria van de pariteitsmiddelen flexibel toe te passen mits Suriname deze hervormingen ter hand neemt.

De combinatie van de sectorale benadering met structurele hervormingen zal tot een verdere kentering leiden. De potentiële rijkdom van Suriname biedt samen met een goed beleid van de Surinaamse regering immers een uitstekend perspectief op een economisch zelfstandig Suriname met een welvaartsniveau dat niet onder doet voor de meer welgestelde landen in de regio.

-4- Doelstellingen van Nederlands beleid

Bovenstaande analyses spreken duidelijke taal, maar zijn niet nieuw. De uitdaging is nu om nieuwe inhoud te geven aan de relaties tussen beide landen, in de erkenning dat de Verdragsmiddelen minder effect hebben gesorteerd dan voorzien, maar dat beide landen elkaar het nodige te bieden hebben.

Het uitgangspunt van Nederland in de relatie met Suriname is de eigen verantwoordelijkheid. Suriname is een soevereine staat, bijna dertig jaar onafhankelijk, en draagt zelf verantwoordelijkheid voor zijn ontwikkeling. Suriname heeft zich gecommitteerd aan de Monterrey-consensus van de International Conference for Development in 2002.¹

De beleidsdoelstellingen voor de komende jaren zijn:

- A. onderhouden goede betrekkingen met Suriname en samenwerking op velerlei terreinen;
- B. effectief en doelmatig besteden van de resterende verdragsmiddelen;
- C. vermindering van de afhankelijkheid van Suriname van Nederland;
- D. behartigen van wederzijdse belangen in het kader van geïntegreerd Nederlands buitenlands beleid.

4.1. Het onderhouden van goede betrekkingen met Suriname

De bilaterale relatie met Suriname is in de loop van de jaren steeds veelzijdiger geworden en heeft gestalte gekregen in vele samenwerkingsverbanden waarin uiteenlopende segmenten van de beide samenlevingen zijn betrokken. Deze samenwerking biedt mogelijkheden voor verdieping en verbreding op verschillende terreinen. Hoe dit moet worden ingevuld is een kwestie van overleg tussen betrokken partijen. Op overheidsniveau blijft Nederland onveranderd werken aan het handhaven en verbeteren van de goede bilaterale betrekkingen.

4.2. Het effectief en doelmatig besteden van de resterende Verdragsmiddelen

In de komende jaren zullen de resterende Verdragsmiddelen worden besteed: ongeveer € 146 miljoen aan niet-gecommitteerde schenkingsmiddelen en € 137 miljoen aan pariteitsmiddelen. De laatste garantie-

¹ «Elk land heeft primaire verantwoordelijkheid voor zijn eigen economische en sociale ontwikkeling door goed beleid, goed bestuur en het garanderen van de rechtstaat. Het nakomen van deze verantwoordelijkheid stelt de landen in staat een effectief gebruik te maken van zijn eigen interne bronnen voor ontwikkeling, economische groei en armoedebestrijding.»

middelen (€ 177 miljoen) zijn in 2001 ingezet. Nederland streeft ernaar de resterende Verdragsmiddelen binnen vijf jaar in te zetten.

Verdragsverplichtingen

Nederland zal zijn Verdragsverplichtingen nakomen. Op grond van het armoedecriterium komt Suriname echter niet in aanmerking voor verdere financiering van ontwikkelingssamenwerking: met een BNP per capita hoger dan US\$ 865 (2002) komt een land niet meer in aanmerking voor IDA-leningen. Het land wordt dan geacht in staat te zijn op de internationale kapitaalmarkt te lenen om zijn eigen ontwikkeling te financieren. Het BNP per capita van Suriname is meer dan het dubbele (2 201 US \$ in 2003). Ook de relatief goede positie op de Human Development Index van de UNDP (77) dient in de beschouwing meegenomen te worden. Nederland zal daarom na het uitgeven van de laatste Verdragsmiddelen die in 1975 zijn toegezegd, de huidige, brede OS-relatie tussen beide landen beëindigen. Gelet op de vele aspecten van de bilaterale relatie zal de politieke beleidsdialoog ook na de beëindiging van de brede OS-relatie worden voortgezet.

Resterende schenkingsmiddelen inzetten in de zes sectoren

Nederland en Suriname hebben zich verplicht aan de sectorale benadering en derhalve aan een succesvolle implementatie van de beleidsplannen in ieder van de zes sectoren. Het proces van de sectorplannen is pas na de uitvoering van de «quick scans» en de totstandkoming van het Startfonds in het najaar van 2002 ingezet. De helft van het aantal sectorplannen is voor de zomer van 2004 gereed. Na committering van financiële steun aan de uitvoering van delen van de beleidsplannen zouden de laatste schenkingsmiddelen snel (binnen enkele jaren) uitgegeven kunnen worden.

Positief is de voortgang met betrekking tot de uitvoering van prioritaire projecten in het kader van het Startfonds en het professionele beheer daarvan door het Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking (PLOS).

Suriname dient, zoals alle andere partnerlanden, afspraken te maken over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van de sectorbeleidsplannen. In de Nederlandse optiek worden de legitimiteit van de samenwerking en het te behalen resultaat van de Verdragsmiddelen versterkt als bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en lokale overheden zowel in Suriname als in Nederland worden betrokken bij de beleidsformulering en uitvoering.

Het Nederlandse aanbod in 2003 om uit de schenkingsmiddelen negatieve sociale effecten van een Public Sector Reform te helpen verzachten, heeft (nog) niet tot een besluit geleid, ondanks de tekst hierover in de gemeenschappelijke verklaring van oktober 2003 naar aanleiding van het bezoek van minister Van Ardenne voor Ontwikkelingssamenwerking. Hoewel Suriname nog geen duidelijke keuzes heeft gemaakt, zijn wel eerste stappen gezet. Zo is een «steering committee» ingesteld onder voorzitterschap van de vice-president van Suriname dat zich moet gaan buigen over de overheidshervormingen. Ook bieden InterAmerican Development Bank (IDB) en UNDP ondersteuning.

Pariteitsmiddelen

Pariteitsmiddelen zijn Verdragsmiddelen die worden ingezet op basis van strikte pariteit van Surinaamse besparingen (dus tegenover elke Nederlandse euro staat een euro van Surinaamse zijde; «1 op 1»). Er is een direct verband tussen de schenkingsmiddelen en de pariteitsmiddelen («na uitputting van de eerste kunnen de tweede worden ingezet», aldus

artikel 5 van het OS-verdrag uit 1975). Bovendien zouden pariteitsmiddelen slechts worden ingezet indien de doelstellingen van het Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP) uit 1975 niet zijn gerealiseerd. Sinds het Raamverdrag van 1992 is de relatie tussen de inzet van de Verdragsmiddelen en het Surinaamse Meerjaren Ontwikkelings Plan echter losgelaten.

De Nederlandse regering meent dat de pariteitsmiddelen, als laatste deel van de Verdragsmiddelen, slechts effectief kunnen worden ingezet indien Suriname bestaande hervormingsvoornemens uitwerkt en zich vastlegt op samenhangende programma's ter verbetering van de omgevingsfactoren. Hierbij wordt gedacht aan institutionele versterking, hervorming van het overheidsapparaat in combinatie met een sociaal plan en een flankerend werkgelegenheidsplan, macro-economische hervormingen, versterking van de rechtsstaat en een goed ondernemers- en investeringsklimaat. Studies van internationale organisaties concluderen immers dat de effectiviteit van OS voor een groot deel afhangt van goed beleid en goed bestuur in het ontvangende land. Overheidshervormingen kunnen goed worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de private sector, waardoor werkgelegenheid wordt gecreëerd als alternatief voor het werken bij de overheid, met name in de MKB sector.

Multilaterale organisaties zijn vanwege hun expertise de aangewezen instanties voor het helpen formuleren van dergelijke programma's. Zij dienen derhalve hierbij het voortouw te nemen, niet Nederland. Indien de pariteitsmiddelen worden ingezet voor dergelijke hervormingen dan zal dit via de multilaterale organisaties geschieden, om Nederland bij het maken van concrete afspraken over de invulling van programma's alsmede bij de monitoring van de uitvoering op een afstand te plaatsen. Uiteraard staan Suriname voor financiering van dergelijke programma's ook andere bronnen ter beschikking dan de pariteitsmiddelen. De pariteitsmiddelen zouden dan (deels) ook voor andere doeleinden kunnen worden ingezet.

Over de interpretatie en de toepassing van de criteria voor besteding van de pariteitsmiddelen moet nog met Suriname worden overlegd. Eén van de uitgangspunten is dat een goede overgang nodig is tussen de schenkingsmiddelen en de pariteitsmiddelen.

Aanvullende Middelen

Voor deze middelen zal toewijzing plaatsvinden op basis van behoefte en af te spreken criteria. De systematiek wijkt hiermee drastisch af van de bestaande Verdragsmiddelen, die in 1975 op voorhand en zonder criteria werden toegekend. Over de bron van de Aanvullende Middelen (begrotingen van diverse ministeries die een belang hebben bij samenwerking met Suriname en/of al dan niet HGIS) zal te zijner tijd een beslissing moeten worden genomen. Het zal gaan om relatief bescheiden bedragen. Gelet op de Nederlandse insteek bij de onderwerpen goed bestuur en milieu kunnen wellicht ook ODA-middelen deel uitmaken van de Aanvullende Middelen. Deze zullen alleen worden ingezet ter financiering van samenwerkingsprogramma's waarin Nederlandse en Surinaamse belangen bij elkaar komen.

4.3. Vermindering van de afhankelijkheid van Suriname van Nederland

Het beleid is erop gericht de Surinaamse afhankelijkheid van Nederland verder te verminderen. Vanuit verschillende invalshoeken worden Suriname mogelijkheden geboden om het land beter in staat te stellen zijn potentieel te benutten. De inzet van de resterende schenkingsmiddelen in zes sectoren, de inzet van de garantiemiddelen in 2001 en het aanbod

voor het ondersteunen van overheidshervormingen zijn hier voorbeelden van. De keuze is echter aan Suriname.

De vermindering van de afhankelijkheid van Nederland is primair een verantwoordelijkheid van Suriname en hangt samen met de integratie van Suriname in de regio en deelname aan de globaliserende wereld-economie. Het Raamverdrag van 1992 legt de Nederlandse bereidheid vast zich desgevraagd in te zetten voor Surinaamse belangen bij internationale organisaties of integratie van Suriname in de regio. Deze bereidheid is onveranderd. Een vermindering van de afhankelijkheid hangt ook samen met het aanboren van andere financieringsmogelijkheden.

Multilateralisering

De conclusies uit het rapport «Lessons Learned» onderstrepen het belang van een zo beperkt mogelijk aantal bilaterale financiële OS relaties tussen Suriname en Nederland. Deze financiële relaties waren een voortdurende bron van discussie en vertroebelden de betrekkingen bij tijd en wijle. Toekomstige financiële OS-ondersteuning via de pariteitsmiddelen dient waar mogelijk te worden gekanaliseerd via multilaterale organisaties.

Voor zover de Aanvullende Middelen ten laste komen van ODA, naar verwachting ten behoeve van samenwerking in de sectoren goed bestuur en milieu, zullen ook deze middelen worden gekanaliseerd via multilaterale organisaties. Er zijn echter onderdelen van de sector goed bestuur die zich uit de aard van de zaak alleen lenen voor een bilaterale invulling.

4.4. Behartigen van wederzijdse belangen in het kader van geïntegreerd Nederlands buitenlands beleid.

Het wederzijds belang is een grotere rol gaan spelen in de bilaterale betrekkingen met Suriname; dit zal worden versterkt. Een aantal voorbeelden volgt hieronder.

Versterking rechtstaat, bestrijding van drugscriminaliteit, versterking van democratie

Mede omdat een stevig gewortelde democratie en een goed functionerende rechtsstaat een Surinaams en een Nederlands belang is, zal Nederland, ook na uitputting van de resterende Verdragsmiddelen, samenwerking op deze terreinen willen aangaan en financieel ondersteunen. Specifiek kan de samenwerking in de douanesfeer en op het gebied van justitie en politie worden genoemd. Het gaat hier om bestrijding van terrorisme en van de internationaal opererende georganiseerde misdaad. Samenwerking ten aanzien van de rechtspleging, concreet gericht op voornoemde thema's, zal voor beide landen blijvend voordeel opleveren.

Milieu

De Nederlandse doelstellingen op mondiaal milieugebied, met name waar het de instandhouding van het tropisch regenwoud en de biodiversiteit betreft, rechtvaardigen samenwerking met Suriname, ook na uitputting van de resterende Verdragsmiddelen.

Cultuur

De gezamenlijke taal en historie betekenen dat Nederland en Suriname elkaar cultureel veel te bieden hebben. Stimulering van cultuuruitingen in Suriname en uitwisseling en samenwerking is in het belang van beide landen. Dit geldt ook voor het onderhouden van het gebouwd cultureel erfgoed in Suriname. Momenteel wordt culturele samenwerking uit verschillende overheidsfondsen financieel ondersteund, zoals uit de HGIS-Cultuur middelen.

HIV/AIDS

Evenals in andere Caribische landen begint HIV/AIDS in Suriname steeds ernstiger vormen aan te nemen. Samenwerking tussen Suriname en Nederland ter bestrijding van HIV/AIDS is in het belang van beide landen, mede gezien het veelvuldige onderlinge personenverkeer. Het sectorplan gezondheidszorg en de intentieverklaring van de wederzijdse Ministeries van Volksgezondheid bieden een uitstekende basis voor samenwerking op dit terrein.

Handel en investeringen

Suriname en Nederland hebben elkaar in economisch opzicht het een en ander te bieden. Zeker indien het investeringsklimaat in Suriname verbetert, ontstaan in Suriname interessante mogelijkheden voor Nederlandse investeerders en voor samenwerking. Nederland is bereid hieraan bij te dragen via de bilaterale samenwerkingsprogramma's en via samenwerking met de betrokken ministeries. Groeisectoren zijn landbouw en mijnbouw, evenals woningbouw en infrastructuur. De Nederlandse regering ondersteunt op dit moment slechts op beperkte schaal handel en investeringen, maar zal binnenkort de programma's ORET (Ontwikkelingsrelevante Export Transacties) en – aannemend dat de IBO (Investeringsbeschermingsovereenkomst) dan is ondertekend – PSOM (Programma Samenwerking Opkomende Markten) eveneens openstellen voor Suriname. Daarnaast worden activiteiten ondersteund gericht op het Midden- en Kleinbedrijf, onder meer via IntEnt. Uitbreiding van dit soort activiteiten, mede om de inzet van Surinaamse Nederlanders in Suriname te ondersteunen, zal worden nagestreefd, evenals Public Private Partnerships.

Defensie en buitenlands beleid

Op de terreinen van defensie en buitenlands beleid bestaan reeds samenwerkingsverbanden. Mogelijkheden tot uitbreiding kunnen worden onderzocht.

-5- Conclusie

De lessen zijn geleerd. Uitgangspunt van het Nederlandse beleid blijft een zakelijke doch betrokken opstelling. De samenwerking tussen beide landen zal blijven, ook zonder OS relatie; de nauwe banden en de wederzijdse belangen staan hier garant voor. De samenwerking kan divers zijn, van Nederlandse steun aan de regionale en globale integratie van Suriname tot terreinen met een duidelijk bilateraal raakvlak (taal, cultuur, recht), economische samenwerking, samenwerking in de gezondheidszorg, cultureel erfgoed, «erfenissen» uit het verleden (pensioenen) tot zaken met een meer internationale dimensie zoals bescherming van het mondiale milieu, duurzaam gebruik van biodiversiteit, terugdringen van internationaal terrorisme, van georganiseerde (drugs)criminaliteit, van mensenhandel en bescherming van mensenrechten.

Suriname is voor Nederland een volwaardige partner, een soevereine staat, die goede samenwerkingsmogelijkheden biedt, op basis van wederzijds vertrouwen in de politieke wil om resultaten te behalen op alle genoemde terreinen. In lijn met de conclusies van «Lessons Learned» moeten ook voor de langere termijn de overeengekomen uitgangspunten voor de samenwerking duidelijk zijn. Een voortdurende dialoog met waardering voor elkaars standpunten zal een essentieel element in de relatie blijven.