

# Naar een nieuwe ontwikkelingsrelatie met Suriname

IR. G. DOEVE\*

Sinds 10 december 1982 is de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname opgeschort. Inmiddels resteert op basis van het in 1975 gesloten verdrag tussen beide landen een aan Suriname toekomend bedrag aan schenkingen en leninggaranties van f. 2,63 mrd. Als in de toekomst de hulpstroom weer wordt hervat zal Nederland zijn medeverantwoordelijkheid voor de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname ernstig moeten nemen. In dit artikel wordt uiteengezet hoe een nieuwe ontwikkelingsstrategie voor Suriname er uit zou kunnen zien. De auteur pleit o.a. voor een zorgvuldigere, dus langzamere besteding van de verdragsmiddelen, met partiële indexering van de hulp tegen inflatieverliezen. Volgens hem dienen verdragsmiddelen gereserveerd te worden voor een reële deelneming door de Surinaamse overheid in de bauxietindustrie. Daarnaast spreekt hij zich uit voor het vervangen van de programmahulp door projecthulp, voor nafañanciering van door de Surinaamse overheid gewenste projecten als die aan de sociaal-economische doelstellingen blijken te voldoen, alsmede voor het openen van de mogelijkheid van budgettaire hulp.

## Het wordt anders

Sinds de oliecrisis van 1973 herinneren wij ons op gezette tijden de profetische uitspraak van Den Uyl met de strekking „het wordt nooit meer zoals het geweest is”. Dat geldt zeker voor onze ontwikkelingsrelatie met Suriname. Want er is wel het een en ander veranderd in dat land sinds de militaire ingreep in februari 1980 en vooral sinds de dramatische gebeurtenissen in december 1982, waarbij zeker vijftien van subversieve acties tegen het militaire regime verdachte personen zonder vorm van proces werden geliquideerd. Nederland reageerde kort daarop met het opschorten van de hulp aan Suriname, nadat het overleg over ontwikkelingssamenwerking tussen de beide landen eigenlijk al sinds februari 1982 was opgeschort als gevolg van een aantal sinds jaren zich voortslepende meningsverschillen over de keuze, voorbereiding, uitvoering en/of nazorg van bepaalde projecten 1).

Aannemelijk is dat te gelegener tijd – hoe en op welke gronden is nog onduidelijk – hervatting van de hulp aan Suriname mogelijk zal worden. Tabel 1 laat zien om welke bedragen, „ver-

dragsmiddelen”, het hierbij gaat. Na opschorting van de hulp resteert ruwweg f. 1,6 mrd. aan primaire schenkingen (restant „Grote Fonds”), maar inclusief eventuele extra schenkingen en Nederlandse leninggaranties gaat het om een totaal van f. 2,63 mrd. aan resterende Nederlandse hulp aan Suriname.

Het is goed op deze plaats te stellen dat Nederland met het verdrag over ontwikkelingssamenwerking, dat op 25 november 1975 met Suriname werd gesloten, een duidelijke betrokkenheid heeft aanvaard bij de systematische en dus integrale aanpak van de sociaal-economische ontwikkeling van Suriname. Behalve de in tabel 1 onder a, b en d genoemde bedragen ontving Suriname bij het verdrag nog eens ruim f. 517 mln. aan kwijtschelding van schulden. Bovendien resteerde toen nog ongeveer f. 350 mln. aan reeds vastgelegde maar nog niet uitgegeven Nederlandse hulp. In totaal bedroeg de resterende, verleende en toegezegde Nederlandse hulp aan Suriname in 1975 te zamen zodoende meer dan f. 4,3 mrd. De relatief opmerkelijk grote omvang van de hulp maakt het duidelijk dat Nederland veel en veel meer dan bij andere ontwikkelingslanden het geval is, betrokken werd bij de toekomst van Suriname en zich in feite tot op zekere hoogte daarvoor indirect mede verantwoordelijk stelde.

Elke Nederlandse regering is zich terdege bewust van haar op z'n minst administratieve verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Verdrag met Suriname. Maar die verantwoordelijkheid is nauwelijks te realiseren in een gestoorde sfeer tussen de beide landen gepaard gaande met een aantal hinderlijke communicatiestoornissen. Dat daarvan sprake is, is overduidelijk gebleken uit de Nederlandse stappen, het voorshands opschorten van het overleg begin 1982 en het opschorten van de hulp eind 1982. Het lijkt verstandig na eventuele hervatting van de hulp rekening te blijven houden met de Nederlandse gevoeligheid voor een goe-

Tabel 1. Overzicht van de „verdragsmiddelen” zoals overeengekomen bij Verdrag van 25 november 1975 en (globaal) resterend sinds de opschorting van de hulp op 10 december 1982, in mln. gld.

Omschrijving	Overeengekomen	Restant
a. Nederlandse schenkingen, z.g. „Grote Fonds”	2.700	1.600
b. Pariteit Nederland, extra schenkingen bij beschikbaarstelling c	300	290
c. Pariteit Suriname	300	290
d. Leninggaranties door Nederland	500	450
Totaal	3.800	2.630

\* ) Oud-Hoofd van de Geologisch Mijnbouwkundige Dienst van Suriname en lid van de Suriname Commissie van de Partij van de Arbeid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) In februari 1982 schortte Nederland het overleg op in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (CONS). Naderhand werd ook het ambtelijk overleg over de uitvoering van lopende projecten gestaakt tegelijk met het opschorten van de hulp in december 1982.

de verstandhouding tussen de beide landen. Die gevoeligheid wordt zeker in hoge mate bepaald door de manier waarop in Suriname met de mensenrechten wordt omgegaan, maar niet alleen daardoor. Goede betrekkingen in het algemeen tussen de beide landen moeten de basis vormen voor een optimaal verloopende Nederlandse hulpverlening aan Suriname.

### Wijzingen in het Nederlandse beleid

In het *Verslag van de Rekenkamer over 1982* staan over de hulp aan Suriname, sinds het land in 1975 onafhankelijk werd, talloze op- en aanmerkingen, waaraan door opeenvolgende Nederlandse kabinetten laconiek voorbij werd gegaan 2). Opvallend is de schroom die Nederland etaleert b. v. bij de accountantscontrole op de bestedingen, maar ook bij de periodieke verslaggeving en bij de toetsing van de projecten aan de doeleinden van het Verdrag. In het verslag wordt gesteld dat geen gestructureerde beoordeling van de hulp aan de hand van verslagen plaatsvindt. De verzuchting daarbij dat „... een van de motieven was dat sancties ten opzichte van Suriname toch ontbreken ...” spreekt boekdelen over de passieve rol die Nederland, tenminste wat een aantal zaken betreft, in de eerste zeven (!) jaren van het voor tien tot vijftien jaar gesloten Verdrag heeft gemeend te kunnen of te moeten spelen.

Anderzijds ontkomt men niet aan de indruk dat er in andere opzichten wel sprake was van een merkbare Nederlandse bemoeienis en bemoeizucht met de besluitvorming over de hulp aan Suriname, helaas zonder dat zulks heeft geleid tot een goede besteding van die hulp 3). De meest trieste bevestiging hiervan, nl. dat de hulp aan Suriname tot dusver niet heeft geleid tot de met het Verdrag van 1975 beoogde sociaal-economische vooruitgang van Suriname, is te vinden in de ook na 1975 voortgaande opvallende Surinaamse emigratie naar Nederland.

De op grond van de kritiek van de Rekenkamer gewenste verbeteringen zijn:

- een betere en tijdiger projectvoorbereiding;
- een gestructureerde beoordeling vooraf maar ook achteraf van de projectonderdelen ter toetsing aan de doeleinden van het Verdrag. De mogelijkheden voor een probleemloze nazorg zijdens Suriname, met name wat betreft de onderhouds- en exploitatiekosten van een voltooid project, dienen meer in de beoordeling betrokken te worden;
- een tijdige indiening van gedetailleerde jaarverslagen en begrotingen en een betere tussentijdse rapportering;
- een correcte hantering van de regels voor openbare aanbesteding;
- een vollediger en tijdiger accountantscontrole, die zich ook uitstrekt tot de materiële juistheid van de projectuitvoering en de doeltreffendheid van de gevoerde administratie. Een betere controle op de uitgaven in Nederland;
- een betere afbakening van taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering van het Verdrag betrokken instanties in Suriname zowel als in Nederland;
- een striktere handhaving van de afspraken over de besteding van paritaire verdragsmiddelen 4);
- een daadwerkelijke inbreng zijdens Suriname van ongeveer een derde van de totale ontwikkelingskosten zoals oorspronkelijk de opzet van het Verdrag was.

Belangrijker dan deze wensen van overwegend financieel-technische en procedurele aard is het probleem dat een goede besluitvorming over de hulp pas haalbaar wordt, wanneer hierover met name in Suriname openbare discussie mogelijk is 5). De hier voorgestelde wensen conform de kritiek van de Rekenkamer kunnen leiden tot een verscherping van het paternalistische karakter van de Nederlandse hulp aan Suriname. Daaraan bestaat geen behoefte, zeker niet in Suriname. Verder in dit artikel zal dan ook worden aangegeven hoe de potentiële overheersende rol van Nederland zoveel mogelijk kan worden teruggedrongen.

### Overheidsdeelneming in de bauxietindustrie

Bij het opstellen van elk ontwikkelingsprogramma voor Suri-

name moet rekening worden gehouden met de overheersende positie die de winning en verwerking van bauxiet innemen in de totale Surinaamse economie. Ongeveer 20 procent van het bruto binnenlands produkt, maar met indirecte effecten erbij zelfs 40 procent, en bijna een derde van de overheidsinkomsten komen voor rekening van de bauxietindustrie. De uitvoerwaarde aan bauxiet en zijn verwerkingsprodukten, aluinaarde en aluminium, bedraagt 80 procent van de totale export. Van die 80 procent resteert ruwweg de helft als netto deviezenopbrengst. Bijna driekwart van het totale energieverbruik komt voor rekening van de bauxietsector. Het aandeel in het verbruik van waterkrachtenergie bedraagt zelfs meer dan 92 procent. Deze cijfers geven de situatie weer omstreeks 1980/1981. Sindsdien is het aandeel van de bauxietindustrie in de totale Surinaamse economie gedaald door de algemene teruggang op de wereldmarkt voor aluminium na 1980.

Zonder meer moet duidelijk zijn dat het behoud van de bauxietindustrie voor Suriname van vitaal belang is. De bauxietstakkingen eind 1983/begin 1984, die ten slotte leidden tot de val van de Regering-Alibux, hebben dit nog eens onderstreept. Ter illustratie wordt een vergelijking gemaakt met de Nederlandse situatie. Het zou dan gaan om het behoud, voor Nederland, van ruwweg alle aardgas- en andere delfstoffenwinning plus nog eens de gehele Nederlandse industrie, in 1982 samen goed voor ongeveer een kwart van het Nederlandse netto nationaal inkomen. Alle inspanning op het gebied van ontwikkelingshulp zou een eventueel verlies van de bauxietsector voor Suriname niet goed kunnen maken. Een beschouwing over de overlevingskansen van deze sector is hier dus zeker op zijn plaats.

Duidelijke gegevens over de Surinaamse bauxietreserves, met name over die in de kustvlakte waar de winning sinds 1922 plaatsvindt, zijn moeilijk te achterhalen. Volgens een oude schatting zouden de reserves anno 1966 zo'n 150 à 200 mln. ton hebben kunnen bedragen 6). Intussen werd in 1967-1983 ongeveer 90 mln. ton bauxiet gewonnen, terwijl geen gegevens bekend zijn over belangrijke nieuwe vondsten. Op grond hiervan zou de resterende voorraad aan kustvlaktebauxiet momenteel op globaal zo'n 60 à 110 mln. ton kunnen worden geschat. Dit is toereikend voor slechts 15 tot nog geen 30 jaar bij een productie van ca. 4 mln. ton per jaar, het produktieniveau anno 1981. Dieper in het binnenland komt bauxiet op verschillende plateaus voor, waarvan die in het Bakhuisgebergte in West-Suriname de belangrijkste voorkomens zijn. De plateaubauxiet zal in vergelijking met de kustvlaktebauxiet moeilijker te ontginnen zijn door de slechte bereikbaarheid en het lagere ertsgehalte.

De bauxietsector is volledig in handen van particuliere maatschappijen, de Aluminum Company of America (Alcoa) en de Shell/Billiton. De reserves van deze laatste onderneming zijn mogelijk zelfs binnen tien jaar uitgeput 7). Te bedenken valt

2) *Verslag van de Rekenkamer over 1982*, par. 6.1, blz. 47-63.

3) J.-D.L. Blok, *De ontwikkelingsrelatie Nederland-Suriname in de jaren 1975-1979*, Med. Soc. Inst. Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 1982; nr. 29. *Suriname en Nederland, hoe verder?* Rapport Suriname Commissie Pvda, oktober 1982, par. 5.2, blz. 17.

4) Oorspronkelijk zouden paritaire middelen pas kunnen worden aangewend na volledige besteding van het Grote Fonds.

5) Zie *Suriname en Nederland, hoe verder?*, conclusie 2, blz. 20.

6) G. Doeve, *Delfstoffen in Suriname*, Med. 15, Geologische Mijnbouwkundige Dienst, Paramaribo, 1966; ook *Tijdschrift van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap*, jg. 83, nr. 2, 1966, blz. 95.

7) „Billiton hoopt tot omstreeks het jaar 1990 bij Onverdacht bauxiet te delven, dan is de voorraad uitgeput - „mits de vakbonden zich rustig houden en geen looneisen stellen”, anders is het bedrijf voortijdig verdwenen. ... Als het dreigement wordt uitgevoerd, maakt Billiton het tijdvak tot 1990 niet eens vol.” Uit R. Kagie, *Een gewezen wingewest. Suriname voor en na de staatsgreep*, Het Wereldvenster, Bussum, 1980, blz. 105. Een geruststellender mededeling is te vinden in de *Weekkrant Suriname* van 27 februari t/m 6 maart 1982. Onder de kop „Investering van 45 miljoen gulden - Billiton verzekert productie tot 1992” wordt de officiële ingebruikneming van de nieuwe snijkopzuiger „Para” vermeld. Volgens de directeur van Shell/Billiton in Suriname heeft de maatschappij „met dit cutterzuigerproject een diepte-investering gedaan die de productie van bauxiet en aluinaarde volgens de huidige vooruitzichten en marktverwachtingen tot 1992 moet verzekeren”.

hierbij dat de grootte van een reserve in belangrijke mate mede bepaald wordt door de exploitatiekosten. Toenemende kosten verkorten de levensduur van een mijnbedrijf, omdat door de lagere winstmarge alleen nog de rijkere delen van de reserve in aanmerking komen voor exploitatie. In het extreme geval, wanneer geen winst meer mogelijk is, heeft een minerale afzetting geen economische betekenis meer en verliest het land een natuurlijke hulpbron. Een andere factor is de mate waarin bauxiet met ruimere winstmarges elders gewonnen en verwerkt kan worden. In dit opzicht vormen vooral de gigantische Braziliaanse bauxietvoorraden nabij de Amazonemonding op niet al te lange termijn een reële bedreiging voor het voortbestaan van de Surinaamse bauxietindustrie. Zowel Alcoa als Shell/Billiton hebben immers uitgebreide belangen verworven bij de bauxietwinning en -verwerking in Brazilië. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het voor een of beide maatschappijen op een gegeven moment voordeliger wordt de Surinaamse productie in te ruilen voor uitbreiding van de winnings- en/of verwerkingscapaciteit in Brazilië. Dat betekent dat afzetmarkten voor bauxiet, aluinaarde en/of aluminium voor Suriname verloren gaan en waarschijnlijk voorgoed, omdat dit praktisch onomkeerbare gebeurtenissen zijn gelet op de omvangrijke diepte-investeringen, buiten Suriname, waaraan de maatschappijen dan gebonden zijn.

Een extra knelpunt bij dit alles vormt de groeiende belangen- tegenstelling tussen de Surinaamse overheid en de particuliere bauxietmaatschappijen. De overheid is vooral geïnteresseerd in een zo hoog mogelijke belastingopbrengst, zonder zich direct betrokken te voelen bij het kostenaspect maar daarmee in feite bij de levensduur van de bauxietindustrie. Aan de andere kant staan de maatschappijen voor de opgave hun investeringen zo lang mogelijk te beschermen tegen de steeds maar weer stijgende produktiekosten, vooral in verband met mijnbouwtechnische problemen (met name door de toenemende diepte van de mijnen), extra belastingheffingen en een toenemende druk op een naar Surinaamse verhoudingen bevoorrechte sector vanuit de vakbeweging. Bovendien moeten politieke risico's van investeringen in Suriname tegenwoordig zorgelijker worden beoordeeld.

In deze sfeer blijft voor beide partijen slechts ruimte voor een marginaal beleid op korte termijn. De overheid is zoals gezegd primair geïnteresseerd in een zo groot mogelijk financieel voordeel nu. De maatschappijen worden gedwongen tot roofofbouw, exploitatie dus van alleen de rijkere delen van hun reserves, waardoor deze in versneld tempo worden uitgeput. Na enige tijd zullen de maatschappijen hun belangen in Suriname geheel of gedeeltelijk willen opgeven, liefst op zo elegant mogelijke wijze met een zo gering mogelijk verlies op het geïnvesteerde kapitaal, voor zover niet reeds versneld afgeschreven. Kortom, als er in deze patstelling op korte termijn geen structurele verandering komt, behoeft het niet te verbazen wanneer binnen de komende tien jaar het jammerlijke einde van de Surinaamse bauxietindustrie praktisch in zicht komt. Dat is dan nog vóór dat de bauxietreserves in de kustvlakte zijn uitgeput, om nog maar te zwijgen over de onontgonnen bauxietvoorkomens in West-Suriname.

Een echte doorbraak is pas te verwachten wanneer, de Surinaamse overheid op voldoende ruime schaal een financieel belang zou verwerven in de bauxietindustrie. Een mogelijkheid die reeds in 1975, aan de vooravond van de Surinaamse onafhankelijkheid, werd geopperd in een minderheidsnota behorende bij het *Advies Suriname* van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking 8). Overheidsdeelneming en medezeggenschap dus, die zou kunnen bestaan bij de vorming van een gemeenschappelijke onderneming met Alcoa en/of Shell/Billiton, maar waarbij zeker ook valt te denken aan nationalisatie van bepaalde onderdelen van de bauxietsector.

Dank zij de omvangrijke Nederlandse ontwikkelingshulp aan Suriname wordt de voorgestelde overheidsdeelneming een serieus te overwegen middel om het land in versneld tempo op weg te helpen naar een economische ontwikkeling op basis van een stuk eigen verantwoordelijkheid in de primaire produktiesector. Verwezen zij naar artikel 14 van het Verdrag en de opmerkingen daarover bij de behandeling in de Tweede Kamer, waarbij de mogelijkheid tot „Surinamisering van investeringen” uitdrukkelijk werd genoemd c.q. toegelicht 9). De Surinaamse over-

heidsdeelneming dient voldoende groot te zijn, opdat Suriname zich voortaan als reële partner van de bauxietmaatschappijen medeverantwoordelijk weet, en ook voelt voor een zo optimaal mogelijke exploitatie, winning en verwerking van de bauxietvoorkomens in zowel de kustvlakte als in West-Suriname. Hierdoor ontstaan betere mogelijkheden voor continuering van de bauxietindustrie tot zo ver mogelijk na het jaar 2000, zeker als het mogelijk zou worden nog tijdens de levensduur van de mijnen in de kustvlakte daarnaast tot exploitatie over te gaan van bauxiet in West-Suriname.

De verwachting en in feite de opzet van de voorgestelde belangenverstrengeling is namelijk, dat zij zal leiden tot een herevaluatie van het fiscale beleid en vooral tot een betere koppeling, verlaging van de lonen in de bauxietsector aangepast aan de algemene loonstructuur van het land. Dit laatste is niet alleen gunstig ter versterking van de concurrentiepositie van Suriname ten opzichte van met name Brazilië en Guyana, maar het zal ook positieve gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid in andere sectoren van de Surinaamse economie. Het is duidelijk dat voor de beoogde solidariteit van de werknemers in de bauxietindustrie met de overgrote meerderheid van de Surinaamse bevoelingsbevolking goed overleg met de vakbeweging onontbeerlijk is. Kostenverlaging in de bauxietsector is met name van belang voor eventuele exploitatie van bauxiet in West-Suriname. Bij onvoldoende verlaging van de kosten dreigt het gevaar, dat de Surinaamse bauxietsector alleen nog, maar dan slechts (zeer) ten dele, gehandhaafd kan worden op basis van import van wel goedkope bauxiet, en wellicht zelfs aluinaarde, uit b.v. Guyana, Venezuela, Brazilië e.d. Het weinig aantrekkelijke vooruitzicht is dan dat de Surinaamse „bauxiet”-sector uiteindelijk gereduceerd zou kunnen worden tot alleen de aluminiumsmelter te Paramaribo.

De bauxietstakingen hebben begin dit jaar laten zien hoe weinig speelruimte een Surinaamse overheid heeft in haar streven de bauxietindustrie te integreren in de sociaal-economische opbouw van het land als zij zelf niet beschikt over een aanmerkelijk belang in die industrie, maar vooral ook als zij zich niet gesteund weet door een meerderheid van de bevolking. Recente ontwikkelingen in de Surinaamse bauxietindustrie wijzen er inmiddels op dat zowel de overheid als de particuliere bauxietmaatschappijen doende zijn pragmatische oplossingen te vinden voor de moeilijke situatie waarin de industrie is geraakt. Bedoeld worden enerzijds de verlaging vorig jaar van de extra bauxietbelasting en anderzijds de in maart dit jaar door de maatschappijen aangekondigde samenvoeging van hun bauxiet- en aluinaardeproductie in

8) *Advies Suriname*, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, publ. nr. 52, februari 1975, blz. 43: „Beleidsaanbevelingen ... 6 ... a Aan het multinationalaal bedrijfsleven wordt in het advies een zeer beperkte maatschappelijke verantwoordelijkheid toegeschreven. Indien de Surinaamse staat ter waarborging van het algemeen belang en in het kader van het streven naar grotere economische zelfstandigheid zou willen deelnemen in de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen zou dit initiatief voor gedeeltelijke financiering, uit de Nederlandse hulpverlening in aanmerking moeten komen. In de overgangsfase zou in dit verband eventueel ook gedacht kunnen worden aan gemengd Surinaams-Nederlandse staatsbedrijven, die geleidelijk aan Suriname moeten worden overgedragen.” De betreffende minderheidsnota (blz. 40-44 van het *Advies Suriname*) was ondertekend door tien leden van de NAR: Harry van den Bergh, J.C. Breman, H.A.J. Coppens, D.H. Grasman, J.M.W. van Greunsvan, P.J.J. van Hout, J.H.P. Jeuken, R.F. Kross, G.J. Kruijer en G.H. Terpstra.

9) De tweede alinea van art. 14 van het Verdrag luidt: „Indien de Republiek Suriname zou willen overgaan tot Surinamisering van investeringen kan voor de financiering daarvan een beroep worden gedaan op de in artikel 5 genoemde middelen”. Zie *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1975, blz. 140. En ook: „Onder Surinamisering in enge zin wordt verstaan dat de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf in handen komt van Surinamers. Surinamisering in de ruime zin des woords omvat mede nationalisering, dat wil zeggen het overnemen van (de meerderheid van) het aandelenkapitaal door de Surinaamse Regering. De Nederlandse Regering is in principe bereid om de compensatie hiervoor aan de eigenaars van het bedrijf uit hulpelden te financieren wanneer Suriname hiertoe een verzoek indient.” Zie *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, 13 473 (R 990), nr. 8, blz. 24.

het mijngebied ten zuiden van Paramaribo. Deze samenwerking is eigenlijk een door de omstandigheden afgedwongen rationalisatie van een belangrijk deel van de Surinaamse bauxietsector, waarbij helaas arbeidsplaatsen verloren gaan. Het meest opvallende is dat in de geplande samenwerkingsmaatschappen ruimte werd gereserveerd voor een eventuele overheidsdeelneming. Met herstructurering van de Surinaamse bauxietindustrie is klaarblijkelijk een eerste begin gemaakt, maar het verdere vervolg zal zeker mede afhankelijk zijn van de mate waarin Nederlandse hulpfondsen hierbij kunnen en ook zullen worden aangewend. Het ligt dan ook voor de hand om, waar Suriname, Alcoa en Shell/Billiton blijkbaar in principe bereid zijn tot een gemeenschappelijke voortzetting van de Surinaamse bauxietindustrie, daarmee rekening te houden bij hervatting van de Nederlandse hulp aan Suriname, met name bij de dan aan de orde komende herallocatie van de resterende verdragsmiddelen.

In het naburige Guyana werd de bauxietindustrie (productie van bauxiet, hoogwaardige gecalcineerde keramische bauxiet en aluinaarde) volledig door de staat overgenomen in de jaren 1971 en 1975 en wel van Alcan (Canadees) respectievelijk Reynolds (Amerikaans). De Guyanese bauxietindustrie is sindsdien sterk achteruitgegaan. De nationalisaties in Guyana zijn dan ook voorbeelden hoe overheidsdeelnemingen niet moeten worden uitgevoerd. De voornaamste redenen voor het fiasco van het Guyanese „voorbeeld” zijn het totale karakter van de overname in Guyana, de volledige en ook abrupte vervanging van de oorspronkelijke bedrijfsleiding, het verlies van traditionele afzetmarkten, de afwezigheid van een aluminiumproductie op basis van goedkope waterkrachtenergie, de onaantrekkelijke financiering van de vergoeding aan de maatschappijen door rentedragende termijnen achteraf en in het algemeen de non-coöperatieve sfeer waarin de overdracht van de industrie zich heeft afgespeeld.

Ter stimulering van de discussie over de mogelijkheid van een Surinaamse overheidsdeelneming in de bauxietindustrie werd eerder een mogelijke variant daarvoor uitgewerkt 10). Daarbij werd gedacht aan de inbreng van alle Shell/Billitonbelangen in de Surinaamse bauxietsector in een gemeenschappelijke onderneming, met een vijfachtste meerderheidsbelang van de Surinaamse overheid, bedoeld voor ook alle nieuwe ontwikkelingen in de bauxietsector, met name de productie van hoogwaardige gecalcineerde bauxiet naast de toen actuele plannen voor exploitatie van bauxiet in West-Suriname. De vereiste overheidsfinanciering werd globaal begroot op ruwweg f. 550 mln. Daarnaast werd de volledige overname van het Brokopondowaterkrachtwerk van Suralco voorgesteld, waarvoor de vergoeding op globaal zo'n f. 250 mln. werd geraamd. In totaal zou voor deze variant van een overheidsdeelneming dus in de orde van grootte van f. 800 mln. aan overheidsfinanciering nodig zijn. Dat is de helft van het nog resterende bedrag aan primaire Nederlandse schenkingen (Grote Fonds). In deze opzet blijven de bauxietmijnen in het Lelydorp-Paranamgebied ten zuiden van Paramaribo en die nabij Moengo in Oost-Suriname alsmede de aluinaardefabriek en de aluminiumsmelter te Paranam het volledige eigendom van Suralco. De voorgestelde overheidsdeelneming heeft dus, in tegenstelling tot de volledige overname door de staat van de Guyanese bauxietindustrie, duidelijk het karakter van een nauwere samenwerking van de overheid met de traditionele bauxietmaatschappijen, waarbij voor de nieuwe ontwikkelingen juist aangestuurd wordt op verdere investeringen door die maatschappijen en in aanvulling op door de overheid ter beschikking gestelde ontwikkelingsfondsen.

Verwacht mag worden dat de onderhandelingen met de maatschappijen over de overheidsdeelnemingen geruime tijd zullen vergen; zij zullen vermoedelijk ook in verscheidene rondes plaatsvinden. Redenen om het voor overheidsdeelneming te ramen totaalbedrag ruim te nemen, zodat met een bepaalde voortgang in het verloop der onderhandelingen rekening kan worden gehouden. Bij dit laatste moet ook gedacht worden aan een op termijn mogelijke opleving op de wereldmarkt voor aluminium. Alles bij elkaar genomen lijkt het voorhands verstandig om de eerdere raming van rond f. 800 mln. benodigd voor een Surinaamse overheidsdeelneming in de bauxietindustrie te handhaven, zij het dat de werkelijke realisatie van zo'n deelneming zal kunnen afwijken van de hierboven geschetste variant.

## Indexering van de hulp

De eerdergenoemde beleidswijzigingen in de afwikkeling van onze ontwikkelingsrelatie met Suriname betekenen zonder meer een vertraging in de projectuitvoering. De voornaamste redenen hiervoor zijn de langere tijd nodig bij een zorgvuldiger projectkeuze, -voorbereiding en -uitvoering, de dan echt blijkende onderbezetting van de hierbij betrokken Surinaamse instanties en de extra tijd die Suriname nodig zal hebben voor de financiering van het eigen aandeel van een derde in de totale ontwikkelingskosten. Dan zal blijken, wat velen eigenlijk al dachten, nl. dat een zorgvuldige besteding van f. 3,8 mrd. aan verdragsmiddelen (zie tabel 1) in een periode van tien à vijftien jaar, dus tot 1985 à 1990 zoals oorspronkelijk voorzien in het Verdrag, niet haalbaar is gelet op de in feite nog maar beperkte reële opnamecapaciteit van de Surinaamse economie.

Onmiddellijk rijst dan het probleem dat de effectieve waarde van het totaal aan verdragsmiddelen minder kan worden door een mogelijk grotere inflatie dan oorspronkelijk voorzien bij de ondertekening van het Verdrag in 1975. Nederland ontkomt dan niet aan een verhoging van de hulp ten bedrage van die eventuele extra inflatie. Dit leidt tot de een of andere vorm van partiële indexering van de hulp. Een redelijk royaal gebaar van de kant van Nederland lijkt hierbij verstandig, opdat Suriname voldoende gemotiveerd wordt de resterende fondsen in het juiste, dat wil zeggen langzamere tempo aan te wenden.

Een mogelijkheid is jaarlijks na te gaan welk bedrag tot en met een bepaalde datum in werkelijkheid minder werd besteed in vergelijking met een oorspronkelijk verondersteld bestedingsschema over b.v. tien jaar. Normaal, namelijk zoals voorzien in het Verdrag anno 1975, zou Suriname het bedrag van bedoelde onderbesteding wel hebben gebruikt voor de voltooiing van een of ander project (onderdeel). De gedachte waarvan hier wordt uitgegaan is enerzijds dat Nederland per genoemde peildatum ter dekking van zijn jaarlijks terugkerend financieringstekort met een geringere obligatielening kan volstaan, nl. minder ten bedrage van de hiervoor bedoelde onderbesteding in de hulpverlening aan Suriname. Daardoor ontstaat anderzijds ruimte voor een Surinaamse aanspraak op een rentedragende reservering pro memori, eveneens ter grootte van die onderbesteding. Deze reservering zou zijn te realiseren door jaarlijkse toevoeging aan de verdragsmiddelen van zo nodig speciaal voor dit doel uitgegeven, maar in depot te houden Nederlandse staatsobligaties, ter vervanging van de jaarlijkse te signaleren onderbestedingen, die zodoende systematisch worden weggewerkt. Het komt erop neer dat Suriname als het ware geld aan Nederland leent ten bedrage van de jaarlijkse onderbestedingen. Met de ook in obligaties te beleggen renten groeit een aan de oorspronkelijke verdragsmiddelen toegevoegd obligatiefonds, ten laste waarvan de financiering van de hulp enige tijd kan worden verlengd na uitputting van de normale middelen.

Het systeem van partiële indexering zal bij uitstek zijn nut bewijzen bij reservering van verdragsmiddelen voor overheidsdeelneming in de bauxietindustrie. Vertragingen in het tijdschema van de overheidsdeelneming kunnen namelijk leiden tot extra inflatieverliezen, die echter met het systeem van partiële indexering niet behoeven te leiden tot een vermindering van het beoogde belang van Suriname in de bauxietindustrie.

## Nafinanciering van „moeilijke” projecten

Verwacht mag worden dat Suriname moeite zal hebben met de eerder uiteengezette grotere Nederlandse inbreng in de ontwikkelingsrelatie conform de kritiek van de Rekenkamer. Een mogelijke impasse kan worden omzeild door bepaalde projecten niet meteen, maar achteraf ten laste van de verdragsmiddelen te financieren. Dit zou met name mogelijk moeten zijn voor die „moeilijke” projecten waarvan het sociaal-economisch belang en/of de financiële haalbaarheid van de exploitatie niet met vol-

10) G. Doeve, *Optie Aurora*, Persoonlijke nota, Prinsenbeek, 8 maart 1982. Zie ook de Opiniëpagina van *NRC Handelsblad*, 4 mei 1982.

doende overtuiging door Suriname aan Nederland kunnen worden uitgelegd. In dergelijke gevallen zou Suriname de vrijheid moeten kunnen hebben in eerste instantie op eigen kracht tot financiering over te gaan. Na voltooiing van het project kan Nederland de financiering geheel of gedeeltelijk ten laste van de verdragsmiddelen overnemen wanneer wordt aangetoond dat het project wel voldoet aan vooraf overeengekomen normen betreffende het sociaal-economisch belang, de financiële haalbaarheid of nog andere criteria.

Dank zij de eerder voorgestelde partiële indexering van de hulp vervalt het bezwaar van extra inflatieverliezen die door tijdverlies bij nafaanciering kunnen optreden. Daarnaast zal de Nederlandse evaluatie niet ontwikkelingsrelevant gebleken uitgaande voor Surinaamse rekening kunnen laten. Met de achteraf vrijgekomen verdragsmiddelen kan Suriname opnieuw bepaalde projecten voorlopig voor eigen rekening en verantwoording uitvoeren enz.

De geschetste methode van nafaanciering kan hopelijk leiden tot minder tijdrovende en frustrerende onderhandelingen tussen Nederland en Suriname over de uitvoering van het Verdrag, omdat Suriname bij de keuze, voorbereiding en uitvoering van projecten in eerste instantie voor eigen rekening en verantwoording, met de nodige onzekerheid over de al dan niet volledige nafaanciering door Nederland, behoedzamer en vooral ook kostenbewuster dan vroeger zal moeten opereren. De opschorting van de hulp heeft wat dit betreft ten minste het voordeel gehad dat Suriname naar verwachting nuttige ervaring heeft opgedaan met het op eigen kracht financieren van primair geselecteerde projecten ontdaan van overbodige franje.

### Projecthulp in plaats van programmahulp

Een nevenaspect van nafaanciering is het feit dat daarmee duidelijker dan in de laatste jaren de weg geopend wordt naar een soepeler hanteerbaar systeem van projecthulp in plaats van de op grond van het Verdrag aangehangen programmahulp. De uitvoering van een integraal meerjaren-ontwikkelingsplan, zoals voorzien bij de ondertekening van het Verdrag in 1975, was (stilzwijgend) gebaseerd op een bepaalde continuïteit in het Surinaamse staatsbestel. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat in dit opzicht verrassingen niet uitgesloten zijn. Sinds de ingreep in 1980 heeft Suriname vier regeringen van verschillende signatuur gekend, elk met weer een andere visie op de ontwikkelingsproblematiek. Het lijkt daarom beter het idee van een voor verscheidene jaren vastgelegd ontwikkelingsprogramma op te geven en te denken aan de uitvoering van een verscheidenheid aan individuele projecten die desnoods zonder een uitgesproken onderlinge samenhang toch elk op zich voldoen aan een tussen Nederland en Suriname overeen te komen ontwikkelingsstrategie.

Die strategie heeft tot doel een goede sociaal-economische ontwikkeling van Suriname en zij zal, zoals reeds in het Verdrag globaal gesteld, gericht moeten zijn op bevordering van de economische groei van en een goede welvaartsspreiding binnen Suriname, op vergroting van de economische weerbaarheid van Suriname en de werkgelegenheid en op verbetering van de levensomstandigheden van de gehele bevolking en de regionale spreiding.

Zoals eerder uiteengezet mag verwacht worden dat de toetsing aan deze doeleinden strenger zal zijn dan vroeger. En waar in het verleden, zoals gesteld in het verslag van de Rekenkamer, sancties ontbraken, liggen bij nafaanciering de verhoudingen anders. Bovendien – ook dat heeft de ervaring inmiddels geleerd – zullen aan de ontwikkelingsstrategie randvoorwaarden moeten worden toegevoegd betreffende de mensenrechten en participatie van de Surinaamse bevolking in de besluitvorming.

Aansluitend nog een relativerende opmerking over het nut van ontwikkelingshulp in het algemeen. Hulp is namelijk pas echt zinvol wanneer het hulpontvangende land mede door eigen financiële inspanning, met name door het zelf financieren van een deel van de totale ontwikkelingskosten, blijkt geeft zich bewust te zijn van een eigen verantwoordelijkheid voor een goed bestuur en een beleid gericht op verdere sociaal-economische ontwikkeling. Het effect en daarmee de zin van hulpverlening wordt echter dubieus wanneer het ontvangende land zijn eigen financiële

middelen snel uitput door een ontwrichtend financieel-economisch beleid. Teleurstellend is daarom hetgeen blijkt uit b.v. een overzicht van de Surinaamse in- en uitvoer in 1974-1983 (zie tabel 2).

Tabel 2. Surinaamse in- en uitvoer van goederen en diensten in 1974-1983, in mln. Sur. gld.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Invoer	536	635	620	795	847	922	1179	1258	1191	1033
Uitvoer	543	577	618	707	813	917	1094	1010	910	776
Invoersurplus	-7	58	2	88	34	5	85	248	281	257
In/uitvoer- verhouding	0,99	1,10	1,00	1,12	1,04	1,01	1,08	1,25	1,31	1,33

Bronnen: 1974-1979: Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 13 893, nr. 40, bijlage 8; 1979-1983; M. van Schaaijk en J. van der Straaten, *Surinaamse problematiek april 1984*, Stuseco, Den Haag, 1984, blz. 9. In beide gevallen in de cijfers afkomstig van de Centrale Bank Suriname.

In 1974-1980 varieerde de in/uitvoer verhouding nog van 0,99 tot 1,12 met een jaarlijks gemiddelde van ongeveer 1,05. Maar verontrustend is de explosieve toename na 1980 van de invoer ten opzichte van de uitvoer. In 1981-1983 bedroeg de totale invoer Sf. 786 mln. meer dan de uitvoer, gemiddeld een invoersurplus van Sf. 250 mln. per jaar, met invoeroverschotten van 25 tot 33% boven de uitvoer. Op basis van het voordien gebruikelijke invoeroverschot van 5% zou de invoer in 1981-1983 slechts Sf. 135 mln. meer dan de uitvoer mogen zijn. Hetgeen betekent dat in de drie jaren na 1980 in totaal Sf. 651 mln. of voor ongeveer 1 miljard Nederlandse gulden meer werd ingevoerd dan voordien gebruikelijk was.

Het zeer hoge verlies aan deviezen in de laatste jaren staat haaks op hetgeen uit een oogpunt van verantwoord financieel-economisch beleid vereist is. De sterk gedaalde uitvoer aan bauxiet en zijn verwerkingsprodukten zal ongetwijfeld de voornaamste reden zijn voor de ongunstige stijging van de in/uitvoer verhouding, maar het is teleurstellend dat de Surinaamse overheid op de na 1980 inmiddels toch wel duidelijk geworden teruggang op de wereldmarkt voor aluminium niet alerter heeft ingespeeld met een selectief beperkend invoerbeleid.

Het is ook wanhopig te moeten bedenken dat, op deze wijze doorgaand, met de invoer van in hoofdzaak kennelijk niet of nauwelijks ontwikkelingsrelevante goederen en diensten in de luttele vier jaren 1981-1984 ongeveer evenveel aan deviezen naar het buitenland zal zijn weggevoerd als thans nog reesteert aan primaire Nederlandse schenkingen volgens het Verdrag. Hervatting van de Nederlandse hulp is dan ook als het dempen van een bodemloze put als niet het onverantwoorde importbeleid van na 1980 drastisch zou worden herzien.

Pas in 1983 is met een beperkend invoerbeleid begonnen, nota bene als reactie op het opschorten van de hulp door Nederland eind 1982. Helaas is dat beleid nog onvoldoende succesvol, gezien het record voor 1983 van 33% meer invoer dan uitvoer. Maar het moet duidelijk zijn dat de Nederlandse hulp, en door zijn omvang en door zijn uiteindelijk aflopend karakter, alleen zeer ten dele de oplossing kan zijn voor een structureel deviezen tekort per jaar van rond Sf. 250 mln., of ongeveer f. 400 mln. Dit betekent dat ook bij hervatting van de hulp een selectief beperkend invoerbeleid voor Suriname nog voor jaren geboden blijft, zij het dat het mogelijk iets versoepeld kan worden na een eventuele opleving in de Surinaamse bauxietsector. Bij het opstellen van een nieuwe ontwikkelingsstrategie voor Suriname zullen dan ook afspraken moeten worden gemaakt over de bewaking van bepaalde financieel-economische indicatoren, die moet waarborgen dat de hulp „zinvol” is en blijft als bedoeld in de relativerende opmerking hierboven.

### Budgettaire hulp

Van oudsher gaat de hulpverlening aan Suriname uit van de gedachte dat gelden ter beschikking worden gesteld alleen voor ontwikkelingsprojecten en dat de „normale” overheidsuitgaven

voor rekening van Suriname blijven. In de hedendaagse dynamiek van een ontwikkelingsland is zo'n scheiding in de soort van overheidsuitgaven in werkelijkheid grotendeels een illusie. Te bedenken valt dat een schenking van x miljoen gulden voor b.v. een irrigatieproject heel goed een bedrag van y miljoen gulden vrij kan maken ter besteding aan b.v. modernisering van de defensie. Het bij Verdrag gemaakte onderscheid in de soort van overheidsuitgaven hindert de Surinaamse overheid overigens wel in haar vrijheid van handelen, het bevestigt daarmee het paternalistische karakter van onze relatie met Suriname, maar het verschaft ons geen garantie dat voor ontwikkeling bedoelde middelen niet (indirect) voor andere doeleinden worden aangewend.

Daarom zij een deel van de hulp geleidelijk om te zetten in budgettaire hulp, in een suppletie dus op de „normale” Surinaamse begroting, met de verwachting dat Suriname deze suppletie naar eigen inzicht besteed aan zijn sociaal-economische ontwikkeling in overeenstemming met de reeds eerder genoemde ontwikkelingsstrategie. Het komt erop neer dat Nederland periodiek achteraf evalueert in hoeverre bepaalde door Suriname gedane overheidsuitgaven zijn besteed aan ontwikkelingsrelevante voorzieningen om daarna die uitgaven over te nemen ten laste van de verdragsmiddelen. Ter vermijding van mogelijk misverstand zij benadrukt dat de voorgestelde budgettaire hulp niet bedoeld is als het zonder meer suppleren van de Surinaamse be-

groting. Zo moet Suriname met eigen middelen het onderhoud en de exploitatie van met ontwikkelingshulp tot stand gekomen projecten blijven financieren. Restitutie vindt slechts plaats van ontwikkelingsrelevante uitgaven, getoetst aan de eerdergenoemde ontwikkelingsstrategie, maar b.v. ook aan de van toepassing zijnde wensen van de Rekenkamer.

Het is duidelijk dat de mate waarin hulp achteraf gefinancierd kan worden, bij nafaanciering zowel als bij budgettaire hulp, afhankelijk is van de overeenstemming tussen Nederland en Suriname over de eerder genoemde in algemene lijnen te volgen ontwikkelingsstrategie, met name over de manier waarop deze strategie in praktijk wordt gebracht. De al eerder benadrukte goede verstandhouding tussen de beide landen is dus uiterst belangrijk. Ontwikkelingssamenwerking op de hier nog maar ruw geschetste basis zal vooral een kwestie van vertrouwen over en weer worden. Nederland kan slechts hopen dat de aan Suriname over te dragen verdragsmiddelen „goed” worden besteed en Suriname moet erop vertrouwen dat bepaalde vooraf gedane uitgaven (zo volledig mogelijk) door Nederland worden gerestitueerd. Hopelijk kan op deze manier de ontwikkelingsrelatie tussen de beide landen uitgroeien boven het traditionele, star gebleken patroon van hulpverlening uit het verleden.

G. Doeve

(vervolg van blz. 589)

Ten slotte het bevorderen van de aanwezigheid van voldoende *flexibiliteit en dynamiek* in de economie om adequaat op de snelle technische ontwikkelingen en de internationale verschuivingen in te kunnen spelen. Volgens de OECD in haar laatste *Economic outlook* dient daarvoor meer dan nu het geval is te worden vertrouwd op de werking van markten. In het industriebeleid, het regionale beleid, het mededingingsbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het kapitaalmarktbeleid e.d. zou de overheid zich meer moeten concentreren op het scheppen van voorwaarden voor een efficiënte marktwerking dan zelf in de allocatie in te grijpen. Hoewel een dergelijke koerswijziging de laatste tijd ook in ons land wordt beleden, wordt zij nog weinig in praktijk gebracht.

De vraag is in hoeverre Nederland financieel en economisch orde op zaken zal hebben gesteld wanneer de volgende recessie zich aandient. Hoewel er op diverse terreinen reeds verbeteringen zichtbaar beginnen te worden, zal er met name in de komende twee jaar nog heel veel moeten gebeuren. Het grootste gevaar is dat het tempo van de sanering zakt, naarmate de conjunctuur er vriendelijker uit gaat zien. Maar juist nu moeten we doorgaan met het verbeteren van de economische structuur, nu de omstandigheden daarvoor gunstig zijn. We weten immers dat we in de conjuncturele neergang zullen moeten boeten voor wat we in de conjuncturele opleving hebben nagelaten.

L. van der Geest

1) OECD, *Economic outlook*, nr. 35, Parijs, juli 1984.

2) SER, Commissie van Economische Deskundigen, *Rapport conjunctuurbeleid in de jaren tachtig*, Den Haag, 1984.

3) Zie ook H. Emanuel en W.J. Vossers, De stelselherziening van de sociale zekerheid. Enkele kanttekeningen bij de adviesaanvraag, *ESB*, 17 augustus 1983.